

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2003**

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA**

**TALLER**

**"APORTES A LAS ACCIONES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA  
CORRUPCIÓN EN EL ESTADO PERUANO Y LA GESTIÓN PÚBLICA"**

**VIERNES 26 DE SETIEMBRE DE 2003**

**Indice**

<b>PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSUCODE - DOCTOR RICARDO SALAZAR CHÁVEZ</b>	<b>2</b>
<b>PRESENTACIÓN DEL SEÑOR JEFE DE LA OFICINA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA PCM, DOCTOR MARIO RÍOS</b>	<b>24</b>
<b>PRESENTACIÓN DEL SEÑOR CÉSAR GUERRA, PROFESOR PRINCIPAL DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO.—</b>	<b>28</b>
<b>PRESENTACIÓN DEL SEÑOR ANTONIO TORRES, ASESOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA</b>	<b>29</b>
<b>PRESENTACIÓN DEL DOCTOR YAMIL TARAVAY – REPRESENTANTE DE LA GERENCIA ANTICORRUPCIÓN DE LA CGR</b>	<b>31</b>
<b>PRESENTACIÓN DEL SEÑOR ANTONIO RUIZ, COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS</b>	<b>33</b>

## **EL PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO, DOCTOR RICARDO SALAZAR CHÁVEZ.—**

Buenos días.

En primer lugar, quisiera felicitar la iniciativa de llevar adelante este taller que a nuestro criterio constituye uno de los espacios de discusión, de análisis y de proyección sobre lo que debe implicar una política integral de prevención y de lucha contra la corrupción, a lo cual consideramos conveniente incorporar también aquellos aspectos vinculados a la promoción de los sistemas de gestión pública porque esta temática tiene dos componentes centrales: el de promover algún tipo de esquema de gestión pública; y, por otro lado, protegerlo a través de formas de prevención, en su caso de lucha directa contra la corrupción.

La exposición la voy a centrar específicamente en una apreciación de cómo está el sistema de contrataciones en el Perú en el ámbito de bienes de servicios y obras que es el ámbito de competencia de Consucode, sin perjuicio de lo cual también voy a hacer referencia a aspectos centrales que hemos detectado en otros regímenes de contratación que actualmente de manera silenciosa pero muy clara también constituyen áreas muy vulnerables a actos de corrupción y que en el ambiente de quienes operamos directamente las normas o actuamos en el ámbito de los contratos se conoce, se escucha, pero también notamos que nos falta involucrarnos de manera integral, como es el propósito de este taller, para darle un tratamiento único y organizar una estrategia única en el tema.

Si nosotros hacemos una presentación general de los tipos de contratos que en el Perú se celebran con más frecuencia están los de adquisición de bienes, de todo tipo de bienes, los de servicios generales y de consultoría, los contratos de ejecución de obras, los de arrendamiento de bienes en favor del Estado, los de concesiones de obras de infraestructura, las concesiones de servicios, el endeudamiento del Estado tanto interno como externo, las disposiciones sobre bienes del Estado, las donaciones en favor del Estado, los de contrato de personal del Estado.

En todos estos regímenes hay normas específicas que los regulan, hay principios que los regulan; sin embargo, una tarea central es la de procurar que los principios de transparencia, los principios de seguridad de fondos públicos, los principios de eficiencia, de economía, eficacia, se puedan dar por igual en cualquier de estos regímenes.

Si hacemos un análisis comparativo entre los diferentes regímenes sobre estos objetos contractuales vamos a encontrar muchas disparidades. Por ejemplo, se ha criticado mucho y eso se ha podido ver en un análisis que se hizo sobre el sistema de privatizaciones en la década del 90, cómo hay zonas que han sido muy aprovechadas por funcionarios o empresarios que han decidido involucrarse en actos de corrupción y, sin embargo, esto no ha sido corregido en la normativa.

Hay casos en concesiones de servicios o en concesiones de obras que están corriendo la misma suerte. Están surgiendo iniciativas nuevas en el ámbito de las concesiones que lo único que hacen es apartarse de todo tipo de control y

vamos a encontrar también un conjunto de normas que procuran, en algunos ámbitos, tener un mayor énfasis en lo que es control, pero resulta que también la evaluación es que se constituya una sobrecarga a los procesos de contratación.

En consecuencia, el tratamiento tiene que ser integral, no podemos abordar el tema únicamente en el aspecto de bienes, servicios y obras que tiene un orden de 14 mil millones de soles cada año, sino que también tenemos que pensar en los otros temas en los cuales también existe altísimo nivel de inversión comprometida y que actualmente está siendo objeto de fórmulas nuevas pero que no tienen como contrapeso los sistemas de control de los recursos o la aplicación de los principios en la contratación que en el mundo entero tienen una vocación de unidad pero que en el caso peruano aún lo tenemos de manera dispersa.

Si hablamos de la contratación de bienes, servicios generales y consultoría, **(3)** ejecución de obras y arrendamiento de bienes en favor del Estado, hablamos de un ámbito de 4 mil millones de dólares cada año en contratación y que tiene dos grandes ejes: lo que demandan las entidades públicas y lo que ofrecen los proveedores.

Este universo de los contratos en bienes, servicios y obras, básicamente está asignado porque el 54% se adquieren bienes, el 28% en servicios y el 18% en obras.

Lo que más se demanda en el ámbito de los bienes es medicinas, material médico y químico, combustibles y derivados, útiles de oficina, materiales de cómputo, alimento para personas, muebles de oficina, materiales de construcción.

En servicios, seguros, seguridad y vigilancia, servicio no personales, limpieza y salubridad, consultorías y asesorías, servicios informáticos, servicios gráficos, alquiler de bienes, educación y capacitación, transporte de carga, consultoría de obras y mensajería.

En el ámbito de obras, edificaciones de toda naturaleza, destacando escuelas y colegios, saneamiento urbano, pavimentación de calles y avenidas, carreteras, campos deportivos, electrificación.

Estos son los rubros en los que más se contrata y alrededor de los cuales se celebran aproximadamente 850 mil contratos cada año. Este año la proyección llega a cerca de 700 mil contratos, a nivel nacional, a través de 2 mil 615 entidades públicas, que puede llegar, si hablamos por unidades ejecutoras, a cerca de 2 mil 800 entidades, bajo un esquema de contratación descentralizada. Y ahí se presenta un primer tema de discusión, si es que las compras deben ser centralizadas o las compras deben acompañar los procesos de descentralización.

Consideramos que aquí hay que saber combinar los criterios. Una fórmula mixta probablemente sea la más adecuada para nuestro país, porque si centralizamos todas las compras el tema de la corrupción no es que vaya a desaparecer, quizá desaparecerá o se disminuirá el tema de los costos, pero no necesariamente el tema de la corrupción. Y cuanto más grande la compra,

también hay mayor riesgo de corrupción, si no se tienen mecanismos claros de compensación al poder que se otorgan a quienes conducen los procesos de contratación.

Y, por otro lado, los procesos de descentralización tienen un componente que es importante, saber si es que a través de la contratación del Estado también se puede lograr impulsar la descentralización productiva del país.

En un nivel de 4 mil millones de dólares cada año en bienes, servicios y obras, con la posibilidad de desarrollo descentralizado a través de los procesos de descentralización en marcha con los gobiernos regionales o con las municipalidades, va de suyo que también se tiene que pensar que hay un tremendo mercado de compras estatales que tiene que ser aprovechado para impulsar el desarrollo descentralizado.

Esta fórmula o esta idea tiene que ir necesariamente acompañada del siguiente esquema: a mayor descentralización de poder, mejor perfeccionamiento de los sistemas de control, mejor perfeccionamiento de los sistemas de sanción. Porque la descentralización no puede terminar en un desorden tal, como se está viendo ahora en varios indicios de corrupción que se están presentando en el ámbito regional o municipal, esto definitivamente va a manchar los procesos de descentralización y va nuevamente a generar el efecto péndulo que en el Perú tenemos de descentralizar y centralizar permanentemente, sin llegar a un punto de equilibrio.

Consideramos, por tanto, que un tema vital en los procesos de descentralización es perfeccionar cuanto antes los mecanismos de control, de modo que tengamos sistemas ágiles, seguros, de compensación del poder otorgado a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales.

Ya las experiencias, históricamente hablando, de los últimos 50 años en materia de descentralización lleva a que siempre la reversión hacia el centro ha tenido como pretexto, o en su caso como causa real, el descontrol en el manejo de los fondos públicos a nivel descentralizado.

Entonces ni la descentralización por sí misma soluciona el tema en el ámbito de las compras, porque si queremos impulsar el desarrollo local tenemos que necesariamente acompañar la entrega de poder, la entrega de recursos en el ámbito local y regional con sistemas muy eficientes de control, con sistemas seguros en el ámbito de los fondos públicos; pero, por otro lado, la centralización de las compras, en algunos rubros, sí puede ser útil, en algunas materias sí puede ser razonable o puede estar justificada.

No hay regla única, hay que dar un tratamiento caso por caso. De ahí que estos 850 mil contratos, celebrados a nivel nacional y de manera descentralizada, por sí mismos implica un reto para quienes participan en el taller, a efecto del perfeccionamiento normativo, sugiriendo una fórmula que permita adecuarse a las circunstancias y a la evolución de los procesos de descentralización.

La distribución de los contratos en el Perú también refleja lo que sucede en el ámbito de lo que es el centralismo, el fenómeno centralista. Lima Metropolitana, por ejemplo, y Callao concentran 654 mil 280 contratos de los 850 que se

celebran en el país, por un monto de 11 mil millones de nuevos soles.

Si hablamos por macrorregiones, por ejemplo, la macrorregión sur, hablando de Ica, Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Cusco, estamos hablando de 76 mil 900 contratos por 945 millones de soles; la macrorregión centro, Ucayali, Huánuco, Pasco, Junín, estaríamos hablando de 29 mil 300 contratos por 262 millones; y hablamos de la macrorregión norte, que va desde Ancash hasta Tumbes, pasando por San Martín, Cajamarca, Amazonas y Loreto, estamos hablando de 89 mil procesos por 937 millones de soles.

En consecuencia, hay todo un reto de revertir esta centralización en los contratos del Estado, que tiene que acompañar a los procesos también de descentralización en general.

La distribución a nivel de departamento o de regiones obviamente también es muy distante. Esto da como resultado que el 77% del número de contratos estén concentrados en Lima y en el Callao y el 23% del número de contratos en el resto del país, con lo cual queda en claro cuál es el nivel de descentralización de los contratos del estado.

En cuanto a quiénes pueden proveerle al Estado bienes, servicios y obras, si consideramos únicamente que el mínimo de formalización para vender al Estado es el tener un RUC, estamos hablando de un potencial de 3 millones 300 mil personas naturales y jurídicas. De estas, el 2002, han contratado 180 mil proveedores, en bienes, servicios y obras; lo cual implica que hay todavía una tarea por fomentar, la vinculación entre el sector público y el sector privado en el ámbito de las compras.

Los argumentos de por qué el sector privado no se interesa en contratar con el estado, van desde considerar que es una zona muy corrupta y que, por lo tanto, hay que vincularse con alguien, desde el punto de vista del soborno, para poder obtener un contrato, pasando por aquellos casos de desconocimiento absoluto o de desconocimiento relativo de lo que es el procedimiento para contratar.

Asimismo, hay una carencia de información que puede proporcionar el Estado sobre lo que necesita; y, por otro lado, una carencia de información sobre qué tipo de empresas y en qué rubros existen en cada uno de los lugares del país.

Últimamente, hay un esfuerzo que consideramos valioso impulsar de vinculación entre sector público y sector privado. De modo tal que el sector público conozca cuál es la potencialidad de oferta en todo el país, lugar por lugar; y, por otro lado, cuál es la demanda que tiene el Estado también lugar por lugar. De allí que se haya enfatizado mucho los sistemas de publicación de los planes de contratación por parte de las entidades públicas; y, por otro lado, la vinculación entre cámaras de comercio, colegios profesionales en general, para ir organizando la oferta al Estado.

De manera general, la contratación en bienes, servicios y obras, dentro del ámbito de la Ley de Contratación del Estado, tiene tres grandes frases. Esas tres grandes frases también están en los otros regímenes de contratación.

Si nosotros hacemos un análisis comparativo entre la fórmula presentada por la

Ley de Contrataciones, por lo que implica el fomento a la inversión privada o lo que implica bolsa de productos o, en su caso, otros regímenes de concesiones, etcétera, vamos a encontrar una estructura similar, una estructura parecida; y, por lo tanto, se requeriría compatibilizar los esquemas de contratación para que tengan una lógica común.

En el ámbito de los contratos regidos por la Ley de Contrataciones las tres grandes fases son las de programación y actos preparatorios, que se da al interior de la entidad; una segunda fase, que ya es el procedimiento de selección; y una tercera que es la de ejecución contractual y liquidación.

Se han trabajado varias figuras al interior de cada una de estas etapas, que tienen como propósito o garantizar los intereses colectivos representados por el Estado o garantizar los intereses individuales de cada proveedor cuando participa en un proceso de contratación.

De manera general, en la práctica, se puede apreciar que hay zonas en las cuales la aplicación de las normas por parte del estado se dan conforme a ley y las prácticas impulsadas por el sector privado al participar en los procesos también se ajustan a la normativa. Pero también se ha detectado y se tiene alguna apreciación sobre el abuso de las facultades por parte de las entidades públicas y también el abuso por parte de las empresas privadas o de las entidades privadas en cuanto a ejercer sus derechos; sin embargo, hay mínimos que no son cuestionables en la estructura de los procesos de contratación porque tienen una razón de ser en todo lo que implica la prevención de los actos de corrupción o en el impulso de una contratación transparente.

En el ámbito de la programación y los actos preparatorios, por ejemplo, hoy destacan tres instrumentos: el plan anual institucional, el presupuesto institucional y el plan anual de contrataciones de la entidad. Estos tres instrumentos de gestión hoy deben estar compatibilizados entre sí, por mandato legal, de modo tal que tenga una racionalidad, la oportunidad de las compras, los montos de las contrataciones y cuál es el procedimiento específico que se va a seguir.

De modo tal que hoy el plan anual de contrataciones, que actualmente no incluye menores cuantías, es decir, no es obligatorio menores cuantías, aun cuando consideramos que en breve lapso, cuando se instale sobre todo el sistema electrónico de contrataciones, debe ser obligatoria la incorporación en el plan de los procesos de menor cuantía, hasta hoy este plan anual de contrataciones se ha convertido en un instrumento muy importante, tanto para la entidad como para los proveedores. La entidad ordena sus contrataciones, se ve obligada a ordenar sus contrataciones, y los proveedores cuentan con información confiable sobre las oportunidades en que se van a producir los procesos de contratación.

De allí que Consucode ha sido muy claro en establecer que si no se tiene un proceso incorporado en el plan, ese proceso es nulo. Y así lo hemos declarado en diversas oportunidades.

Luego, en esta fase también interna, está el de la determinación de las

necesidades y la designaciones del comité especial, que va a ser el órgano que va a conducir los procesos. Quizás es la parte más crítica en una entidad y en los procesos de contratación, y que hasta ahora está librado a la actividad propia de la entidad, a la actividad interna de la entidad.

La entidad determina sus necesidades, determina qué tipo de bienes, servicios u obras va a ser objeto de contratación, y al determinarlo tiene dos posibilidades: o direcciona o no direcciona, o se equivoca técnicamente o no se equivoca técnicamente. Por lo tanto, hay una primera responsabilidad que descansa en las entidades sobre la fijación de qué personas específicas van a determinar las necesidades de la entidad. Porque si estas personas son honestas y son capaces técnicamente, lo lógico es que van a procurar la sintonía entre lo que se necesita y las necesidades institucionales, y además van a ser objetivos en la determinación de las características; sin embargo, si son personas corruptas o si son personas que no tienen capacidad profesional suficiente o no se asesoran lo suficiente, lo lógico es que desde allí nazca ya desviación en los procesos de contratación.

Esta es una zona aún inaccesible, esta es una zona aún sin control y solamente se controla la racionalidad de esas decisiones después de efectuada la contestación o cuando ya se produce un conflicto en el proceso de selección.

#### **(4)**

Por lo tanto, esta fase interna de las entidades pasa por establecer responsabilidades muy claras de los titulares de las entidades sobre a quiénes designan ellos como las personas que conducen la determinación de las necesidades; porque en tanto haya una situación en la cual no se establezca una relación de responsabilidades claras esto va a ser una zona muy vulnerable y va a continuar siendo una zona muy vulnerable a los actos de corrupción.

Por otro lado, la designación del comité especial que es un paso subsiguiente a la determinación de las necesidades, también implica tener claridad sobre las características éticas y las características técnicas de los miembros de los comités especiales. Es sabido que hay entidades que se preocupan por hacer rotación periódica de los miembros de los comités especiales, por capacitar a los miembros de los comités especiales de las técnicas de la contratación y el conocimiento de lo que se va a contratar; pero también hay muchos casos en los cuales se enquistan grupos en el ámbito de las compras y se realizan compras dirigidas.

En consecuencia, el ámbito del comité especial también constituye un área importante. Hay reglas establecidas en la ley, sobre cómo debe operar el comité especial, y hay mucha actividad en el caso de Consucode para reconducir diversas bases que han sido o en el cual se detecta desviación, por ejemplo, de 250 ó 280 pronunciamientos, multiplicado por cerca de 20 observaciones, tenemos varios miles de observaciones específicas que se han hecho para reconducir procesos de contratación. Pero esto descansa, por lo tanto, también en esta fase interna que es la de la presencia de un comité especial.

Y, luego estaría la elaboración de las bases mismas que es consecuencia de la

actuación del comité especial. Por lo tanto, este primer eje de programación de las actividades y de los actos preparatorios que se da al interior de la entidad, debe ser objeto de alguna regulación a efectos de compensar el poder que se le otorga a estas personas.

En el procedimiento de selección que va ya desde la convocatoria hasta el perfeccionamiento del contrato, algunas fases importantes a destacar son desde la presentación de consultas y, sobre todo, el de la presentación de observaciones que es cuando un proveedor considera que las bases son violatorias de la ley. En estos casos hay una experiencia creciente en Consucode de reorientación de bases, consideramos que la presentación de observaciones no debe ser eliminada como mecanismo de protección, porque cuando hemos encontrado también diversos casos en que los proveedores abusan de esta facultad, también es cierto que en muchos otros casos ha permitido neutralizar actos de corrupción.

Luego está la presentación de propuestas y luego la evaluación de propuestas. En la parte de evaluación de propuestas, obviamente, hay que distinguir en los casos de bienes, servicios u obras, en los cuales básicamente se discute precio y en los otros casos en lo que se requiere una evaluación más detallada de las características técnicas de las propuestas.

En este segundo caso, sobre todo, allí hay un costo propio de la contratación que es el de confiar en la idoneidad de los miembros del comité, no obstante de ello cuando se desvía de los principios o hay una falta de racionalidad de designación de puntajes también esto es factible de ser impugnado a través de mecanismos que tienen que los proveedores.

Luego está la adjudicación de la buena pro, el perfeccionamiento del contrato y finalmente la ejecución contractual y la liquidación como fase final. Quizás este es una de las zonas en que nadie está actuando o muy poco se está actuando; porque no hay un acompañamiento al proceso de ejecución y nos encontramos con sorpresas de las addendas de los contratos, nos encontramos con sorpresas como que reciben bienes que no son los contratados, la mala calidad y se le da el visto bueno a bienes o servicios, horas de mala calidad, etcétera.

Aquí hay una zona, por lo tanto, en la cual hay que enfatizar los mecanismos de control, los mecanismos de compensación de las facultades otorgadas y, sobre todo, en la fase de supervisión también se tiene que otorgar facultades a entidades que puede ser Consucode u otras para que en el proceso de acompañamiento de la ejecución de la contratación también se tenga intervención o la posibilidad de neutralizar situaciones sin perjuicio del rol que le corresponde a la Contraloría General de la República. Por lo tanto, esta fase de ejecución contractual, quizás es hoy una de las fases más débiles en el proceso.

Quisiera mencionar a continuación una apreciación general sobre las fortalezas y las debilidades que tiene nuestro régimen de contrataciones actuales. Como fortalezas, en primer lugar, el hecho de que sean formulados principios de contratación, esto no existía antes y, por lo tanto, no había un referente normativo y se recurría al Código Civil que simplemente está pensado para otro esquema en el cual no están comprometidos fondos públicos. En este sentido,

la expresión de principios de la contratación pública es una ventaja que se tiene en el sistema, sobre todo, en aquello que no está previsto de manera expresa o para aquellas situaciones en la que es inevitable hacer un desarrollo doctrinario o un desarrollo de interpretación.

Luego está como fortaleza la previsión presupuestal obligatoria antes de contratar la financiación de la contratación antes del proceso de contratación y la previa aprobación del plan de contrataciones, esto como instrumento de gestión han dado resultado importante a la fecha más del 95% de entidades obligadas a publicar sus planes y elaborar sus planes lo ha hecho, esto es producto de una campaña intensa que se realizó el año pasado en la que Prompyme y Consucode y Contraloría, también sobre este tema.

Hay otra fortaleza, es la del beneficio en favor de sectores económica y socialmente significativos, como el caso de las Mype, o el caso de la industria nacional, quizás este es uno de los temas que no son pacíficos van a dar lugar siempre a discusión sobre la relación de empresa nacional y extranjeras o entre empresas grandes, medianas y pequeñas; sin embargo, han habido algunas experiencias valiosas que nos permiten sostener que sí es factible que coexistan esquemas de contratación en los cuales las empresas grandes o medianas tengan oportunidad de ser adjudicatarios de algún proceso, pero también con acceso garantizado para la pequeña y microempresa.

Por otro lado, existe también la necesidad, eso sí, de revisar la parte referida a la relación entre nacionales y extranjeros, sobre todo, teniendo en cuenta los procesos de integración económica incurso, que tiene uno de los puntos como agenda cual es la relación, lo importante aquí es que el Perú tenga una posición digna en esa relación, de modo tal que no tentamos acá productos subsidiados o actividades subsidiados por otros estados de manera directa o indirecta o que tengamos nosotros imposibilidad reales de participar en otros países y, sin embargo, empresas de otros países sí exigiría que en el Perú se contrate abiertamente; por lo tanto, aquí este es un tema que requiere ser visto caso por caso, sobre la base, por ejemplo, de la reciprocidad.

Luego está el tema de las soluciones de la controversias de lo que se ha establecido una vía de carácter administrativo durante el proceso de selección y una vía de arbitraje y conciliación en la fase de ejecución.

Asimismo, para efectos de las sanciones, en el caso de proveedores del Estado lo realiza Consucode a través del Tribunal y en el caso de funcionarios públicos la investigación corresponde al Sistema Nacional de Control con la eventualidad de la sanción correspondiente. Así mismo, constituye una fortaleza la contratación electrónica como una decisión ya adoptada por el Gobierno peruano, y que en breve estaría dando lugar a la implementación del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del Estado, el propósito de este sistema es tener tres grandes fases: la primera, de información absolutamente detallada de los procesos de contratación; la segunda, ya es de transacciones en compras menores y luego transacciones en compras mayores, a la vez dos grandes componentes, compras de bienes calificados como comoditis en los cuales básicamente se discute precio bajo una fórmula de subasta inversa y la compra y contratación de bienes o servicios que sí

requiere comparación en lo que es inevitable la existencias de un comité que evalúe no obstante las ventajas de la personalidad por el tratamiento electrónico del proceso.

Luego consideramos como una fortaleza y que ha sido tomada como modelo para diversos países de América Latina, sobre todo el de la existencia de un organismo rector, asesor, supervisor de las contrataciones, en este caso Consucode cumple ese rol en el Perú y este modelo está siendo tomado por varios países de América Latina porque en esos países existe mucha dispersión en el ámbito de lo que es la supervisión, hay muchos órganos u organismos encargado de ello y no llegan a coordinar entre sí y la eficacia del acompañamiento simplemente se diluye o es nula. En ese sentido el fortalecimiento de entidades como Consucode, el del mismo Sistema Nacional de Control o de aquellas entidades que tienen a su cargo el acompañamiento de los procesos de contratación está siendo visto en América Latina por el Banco Mundial y por el BID como una opción muy razonable para fomentar la transparencia en las contrataciones.

Sin embargo, hay también aspectos críticos que hemos identificado. Por ejemplo, que, las normas para bienes, servicios y obras son muy dispersas, estamos hablando hoy de cerca de seis regímenes contractuales distintos en bienes, servicios y obras; tenemos la Ley de Contratación y Adquisiciones del Estado, como la primera norma; tenemos el Sistema de Evaluación Internacional de Procesos, que es una modalidad de encargo a entidades especializadas como Nopus; tenemos el sistema de la bolsa de productos, recientemente en marcha; tenemos regímenes especiales para entidades como Pronaa, Registro Predial Urbano, Cofopri tenemos para Proinversión; tenemos las normas de convenios internacionales o de préstamo internacional, como el caso de las normas del BID, las normas del Banco Mundial, las normas de AID, etcétera.

Es decir, hay un conjunto de normas que coexisten para efectos de la contratación en bienes y servicios y obras.

¿Cuál es el punto crítico?. que no todas ellas obedecen al mismo esquema, ni a la misma estructura de vinculación entre lo que debe ser la regla y la idiosincrasia real y la práctica real en el país. Cada país tiene una realidad distinta en el ámbito de sus prácticas, contratar en Finlandia, las reglas o las instituciones en Finlandia son distintas a las peruanas, las peruanas a las chilenas, las chilenas a las mexicanas.

Perú se parece mucho al sistema mexicano, los americanos tienen otra formulas; es decir, hay idiosincrasias, hay prácticas que son distintas y, por lo tanto, la legislación no puede ignorarlas, yo no puedo tener un esquema único de contratación para todos los países, sino tengo que adoptar según mi propia realidad y dado el antecedente de la gestión real que tenemos en el país, nuestro sistema tiene que ser seguros y lamentablemente tenemos que partir por sistemas que la seguridad en los fondos públicos termina sacrificando lo que es eficiencia, lo que es eficacia, pero tenemos algún nivel de aseguramiento de lo que es transparencia; por lo tanto, hay una relación de costo entre ambos a mayor rapidez, a mayor prontitud en la contratación, a

mayor agilidad, muchas veces implica eso menos transparencia; pero por otro lado, a mayor seguridad para efectos de transparencia muchas veces también afecta lo que es eficiencia, lo que es eficacia.

La búsqueda de un equilibrio a nivel normativo entre estas dos cosas, la potenciación que puede dar el sistema electrónico a estos esquemas, es un reto que tenemos a la mano, porque ya tenemos financiado, inclusive, el sistema electrónico de contrataciones de manera casi segura según el último dato que nosotros tenemos sobre la aceptación del Banco del BID en el tema de modernización. Por lo tanto, creo yo tenemos una excelente oportunidad para fijar zonas de equilibrio entre lo que es eficiencia y lo que es seguridad, rapidez, no significa transparencia necesariamente.

En consecuencia hay que saber equilibrar ambos esquemas, allí tenemos algunos comentarios que hacer. El sistema de evaluación de procesos, es un sistema que ya se ha convertido en un sistema inseguro, un sistema en el cual tiene 8 temas, tiene ocho áreas críticas y que básicamente están centradas en la desprotección que tiene el proveedor para contratar. Hay varios casos de distorsión que no se dirían en el ámbito de la Ley de Contrataciones. **(5)**

El sistema de bolsa de productos también tiene una seria área crítica en lo que se refiere al tipo de bienes o servicios que se transan. el sistema de bolsa de productos es válido para el caso de commodities, para el caso de bienes uniformes. en ese sentido básicamente voy a discutir precio, si voy a comprar papel básicamente voy a discutir precio, pero cuando voy a comprar motocicletas, cuando voy a comprar instrumental médico, cuando voy a comprar medicinas el asunto no es tan fácil, allí la estandarización no es única, allí existe la necesidad de hacer una comparación entre los bienes para ver cuál es el que mejor satisface las necesidades de la entidad y por lo tanto esta zona de los bienes que requieren comparación es quizás la zona más crítica que presenta hoy la bolsa de productos, de ahí que Consucode haya propuesto que se limite la compra en bolsa de productos a bienes que califican como *commodities*, sin perjuicio de incorporar otros mecanismos de protección ya establecidos en otros ámbitos, pero que curiosamente no se aplican en bolsa de productos, como por ejemplo no hay porcentaje para la industria nacional, no hay normas de protección a MYPE y otros mecanismos que sí están en la ley de contrataciones.

Lo mismo ocurre en el sistema de evaluación interna de procesos y habría que revisar también los sistemas de Pronaa que tienen un sistema abierto o semiabierto, los sistemas de Registro Predial Urbano, de Cofopri, de Pro Inversión en los cuales, y aquí viene la parte curiosa, es el administrador el que decide si es que va por ley de contrataciones, si es que va por bolsa de productos, si es que va por evaluación internacional de procesos o va por una fórmula muy creativa que tiene hoy la Municipalidad de Lima en virtud de la cual, aprovechando la redacción de una disposición complementaria de la ley de contrataciones conforme a la cual los contratos registros por convenios internacionales siguen los procedimientos de estos convenios, artículo que está pensado para cuando el Estado recibe recursos, no cuando los entrega sino cuando los recibe, es usual que las entidades cooperantes digan cuáles son los

requisitos de utilización de los recursos.

La Municipalidad de Lima, aprovechando que no se dice eso en el artículo celebra un convenio internacional y encarga todos sus recursos a una organización de las migraciones para que ella conduzca sus procesos de contratación conforme a las reglas de esa organización.

Y allí también nos encontramos con que no aplica ni el tema de la protección de las entidades en reestructuración ni temas de industria nacional, etcétera.

Consecuentemente de lo que se trata es de ir generando una unidad de criterios, de modo tal que cualquier fuere el mecanismo yo como funcionario público decida que voy a uno de ellos porque es el más idóneo, por ser el más eficiente, pero no porque es el que más me facilita la posibilidad de manejar la contratación o el efecto de la contratación.

El otro punto crítico que vemos es la necesidad de modificar la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado. Sobre esto Consucode presentó el año pasado en junio un proyecto, esto ha sido objeto de discusión en viceministros en varias oportunidades y el 28 de mayo de este año fue aprobado en Consejo de Ministros y entendemos que está en el proceso de tramitación para su remisión al Congreso, sin perjuicio de lo cual Contraloría General de la República ha asumido la iniciativa y está impulsando también la presentación para su aprobación de este proyecto, que tiene como propósito central el de fijar parámetros más flexibles en aquellos puntos detectados, pero por otro lado también incorporar temas nuevos como el sistema electrónico de contrataciones, sin perjuicio de las seguridades en la contratación. Hay un esquema sobre este tema y un proyecto sobre ello que podríamos hablar de manera más amplia ya en el taller mismo.

Por otro lado hay que compatibilizar las normas de los sistemas administrativo con las normas de contratación. Aquí hay un tema muy crítico, el vía crucis de las entidades a fin de año, por ejemplo, que tienen que devolver el dinero el 31 de diciembre y sin embargo obtuvieron los recursos en noviembre y que los tenían programados para agosto. Los reciben en noviembre, no les va a alcanzar el tiempo y terminan provocando urgencia y hay que revertirlo.

Entonces se ha hablado con Presupuesto Público para flexibilizar estas normas, sin embargo sí consideramos necesario que en algún momento se pueda tener también reuniones de trabajo con los sistemas de tesorería, de presupuesto, de modo tal que exista una mayor racionalidad en el tema de los contratos del Estado, de modo que sintonicen los diferentes sistemas administrativos.

Luego algunas áreas que de todas maneras están siendo abordadas pero que aún necesitan mayor desarrollo es la participación de los proveedores en los procesos de protección de los sistemas de contratación, hay un proyecto que Consucode está llevando adelante conjuntamente o con apoyo de AID para fomentar los sistemas de veeduría ciudadana, como uno de sus componentes, y la necesidad final de una red de instituciones a nivel regional, me refiero a América Latina y a nivel mundial de colaboración mutua entre entidades que tienen que ver con los sistemas de contratación, de modo tal que vayamos

generando prácticas con una forma común a nivel mundial, a nivel latinoamericano.

Tenemos previsto para fin de año o principios del próximo año la creación de una red latinoamericana de entidades supervisoras en el ámbito de contrataciones del Estado.

Abordar todos estos temas a nuestro criterio necesita alguna pauta que sometemos a su consideración en el ámbito de la normativa. En primer lugar consideramos que la normativa debe procurar que haya un equilibrio entre el interés del Estado y los derechos de los proveedores.

¿Cuál es el nivel de equilibrio que podemos lograr entre ambos sistemas es algo que tiene que tener en cuenta las prácticas reales de contratación, que tienen que tener en cuenta lo que la experiencia ha venido dando en el ámbito de cuáles son las facultades o como protegemos los intereses del Estado y cómo protegemos los derechos de los proveedores.

Al Estado básicamente le interesa o deberá interesarle contratar de manera clara, e manera económica, de manera oportuna, de manera tal que la eficiencia sea una característica en su contratación.

Por el lado de los proveedores una de las notas principales es el poder acceder en condiciones de equidad o en condiciones de igualdad a los procesos de contratación, por lo tanto las reglas deben tener como uno de sus ejes esta pauta.

Por otro lado habría que buscar un tratamiento equitativo de los proveedores en la contratación y quizás habría que discutir el tema de la relación entre proveedores nacionales y extranjeros, la relación entre proveedores grandes, medianos y pequeños, consideraríamos muy útil tomar en cuenta la experiencia de la confección de uniformes de la Policía Nacional que dio lugar a un esquema que debería ser muy tomado en cuenta y que está en nuestra propuesta también que es el siguiente, Reservar por ejemplo un 60% de la contratación para una fórmula abierta en la que puede eventualmente ganar una empresa grande, pero reservar un porcentaje para que exclusivamente participen PYME por lotes, de modo tal que cada PYME postule exclusivamente a un lote.

Y esto ha dado lugar, por ejemplo, en el caso de las confecciones que el 70% de las confecciones ha recaído directamente en históricamente no ocurría sino que antes ganaba una sola empresa grande todo pero después subcontrataba a precio irrisorio a las PYME sin ningún beneficio adicional.

Por otro lado hay que reafirmar el rol que el Estado para que pueda neutralizar las situaciones de desviación.

El hecho de pensar que en el ámbito de los contratos del Estado estaríamos ante una lógica vil es muy riesgoso, consideramos más bien que el Estado no puede descuidar este rol de promoción que tiene o de protección del sistema de contrataciones.

De allí que el otorgamiento de facultades a entidades como Consucode, Presidencia de Consejo de Ministros, Contraloría General de la República,

Congreso de la República, sociedad civil en general deberían estar bien definidos de modo tal que se note que el Estado aun cuando eventualmente no intervienen de manera directa en algunos tipos de transacción, en otros está muy atento para cualquier neutralización inmediata que haya que hacer.

La cuarta pauta a nuestro criterio es que los principios de contratación con fondos públicos deben inspirar por igual a los diferentes regímenes contractuales. El hecho de que el funcionario público a su criterio decida si contrata por ley de contrataciones, por bolsa de productos o por sistemas de evaluación internacional de procesos u otra fórmula genera en él una enorme responsabilidad y es la razonabilidad de esa decisión. Por lo tanto lo que debe encontrar como contrapartida a esa facultad es que el sistema de contrataciones señale algo así como que cualquiera fuera el régimen de contratación los principios vana prevalecer por igual, las seguridades van a estar siempre presentes en todos los casos.

Por otro lado no perdamos de vista que la contratación administrativa puede ser un instrumento de promoción del desarrollo, es decir no le demos un tratamiento al Estado como si fuera un comprador más sino que en realidad el Estado es un generador de un mercado, un mercado que como tal es objeto también de la aplicación de principios y uno de los fundamentales es el de la promoción del acceso a este mercado y también por otro lado en tanto la contratación no es sino un instrumento de aplicación de políticas públicas, el diseño de las políticas públicas debe pasar también por asegurar los tipos de procesos de contratación que se van a llevar adelante.

Les pongo un ejemplo, últimamente se está discutiendo el tema del fideicomiso para el caso de las carreteras. Bueno, la gran pregunta es qué mecanismos de control o de compensación va a haber para quienes administren el fideicomiso.

Si no los diseñamos adecuadamente eso va a ser una zona muy vulnerable a la corrupción, porque los montos van a ser impresionantes desde el punto de vista económico, en consecuencia no debe haber ningún tipo de contratación que no tenga sus mecanismos de seguridad, de modo tal que el diseño o cualquier iniciativa sobre fórmulas de contratación se pueden aceptar por su pertinencia debido a que son útiles para una mayor eficiencia en la contratación.

Pero no se puede descuidar nunca los sistemas de compensación al poder otorgado, porque es más si vamos un poco más allá postularíamos lo siguiente. No debe haber un solo tipo de contrato en el Perú con fondos públicos que no pueda ser supervisado, porque una de las técnicas más fáciles, sobre todo de la década de 1990 ha sido la de crear sistemas especiales de contratación para que no tengan control alguno, de modo tal que todo descansa en el que contrata. Y el argumento ha sido hay que confiar en el que contrata. Por supuesto que hay que confiar, pero eso no significa que yo o tenga un mecanismo para aquellos casos en los que eventualmente quien contrata, quien conduce una contratación se desvíe o ingrese a actos de corrupción.

Por lo tanto consideramos que siempre debe haber algún organismo del Estado encargado de la supervisión del desarrollo de un proceso de contratación.

Podría establecerse, por ejemplo, que todo proceso de contratación, cualquiera fuere el esquema está supervisado por Consucode, salvo una ley especialmente diga que corresponde a otro organismo, pero no puede dejarse ningún sistema de contratación sin un organismos que lo supervise,

Bolsa de productos es supervisada por Conasev, lo dice la ley, es el esquema, pero ay un supervisor. El resto de contrataciones dentro de la Ley de contrataciones son supervisadas por Consucode.

Pero hay otras zonas en las que nadie está supervisando, ¿quién supervisa desde fuera las contrataciones de Pronaa, quién supervisa desde fuera las de Cofopri, las del Registro Predial Urbano, las de Pro Inversión, quién va a supervisar el esquema del fideicomiso. Eso hay que establecerlo y sería muy conveniente que sea uno de los temas de discusión en el taller.

Como antepenúltima idea el fomento de la participación de la sociedad civil en la protección del sistema de contratación de la administración pública.

Los esquemas de veeduría ciudadana, de acercamiento de la ciudadanía de manera directa o indirecta para acceder a información para proponer normas, para participar en instancias de acompañamiento a los procesos de contratación es un derecho de la población, es un derecho de la sociedad civil. No le hacemos ningún favor.

La cultura de secreto es la que tenemos que romper de manera definitiva, en consecuencia estamos hablando de actuaciones públicas, de fondos públicos, por lo tanto su utilización no tiene por qué ser ningún secreto.

En tal sentido hay que establecer aquellos mecanismos de acceso a información que, si trabar los procesos obviamente deben dar lugar a que las personas estén informadas, **(6)** y sobre todo porque eso significa ponerle luces a los procesos de contratación y también con eso se neutraliza cualquier intento de desviación.

Como penúltima idea la de fomentar la contratación electrónica del Estado, sobre esto ya hay una proyecto terminado, aprobado por el BID, y el propósito es que en breve el Perú pueda incorporar este mecanismo que ha potenciado en otros países las compras y que ha dado históricamente un cambio de aproximadamente de ahorro del 20% en el monto histórico de ejecución del gasto.

Por otro lado, no debemos descuidar los procesos de integración económica y política de los países porque plantean retos inmediatos en este tema, hay exigencias. Por ejemplo les menciono, las grandes entidades financieras y de cooperación en el mundo han tenido una reunión este año y el tema por excelencia fue la denominada armonización normativa.

La armonización se va a convertir en el término de moda en los próximos años, ¿qué significa esto? empezar a realizar trabajos intensos de compatibilización de normas y uno de los temas claves es el tema de las contrataciones del Estado.

Por lo tanto, no podemos como Perú descuidar este tema y debemos involucrarnos de manera decidida en estos procesos para tener también ahí

una posición digna respecto de los demás país. Subrayo "exposición digna" de modo tal que tengamos claridad, que es un proceso de evolución que tiene que tomar en cuenta no solamente la realidad de los países grandes, que tienen instituciones eventualmente de reacción más rápida o de equilibrio más rápido, sino también las realidades específicas de países como el nuestro en los que estamos en proceso de consolidación de las instituciones.

Y finalmente, y con esto termino, el tema de la consolidación de la cultura anticorrupción.

Todo lo dicho se resume finalmente en ese tema, porque quienes operan las normas son personas, quienes actúan son personas, las instituciones están constituidas por personas concretas, Juan Pérez, Maritza Gálvez, etcétera, son personas concretas.

Por lo tanto, tenemos que trabajar sobre la base de personas concretas también, y es por eso que aquí hay una necesidad de fomentar sea mediante compromiso de integridad, sea mediante sistemas de supervisión, de dación de cuenta, de acceso a información, de información periódica obligatoria, de seguimiento y de sanciones muy claras, también en los casos de desviación. De modo tal que vayamos incorporando como algo natural en el proceso de gestión pública que las cosas se tienen que hacer conforme a la normativa de manera transparente y sobre la base de principios que aseguren que los fondos públicos lleguen realmente a su destino.

Demostrado está que menos del 50% de cada sol que se invierte llega a su destinatario en el Perú.

En consecuencia, hay que elevar ese rango porque el nivel de desviación lo tenemos que cambiar.

Sabemos que con un sol a veces se almuerza en varios lugares del país y los robos a veces son por millones.

En consecuencia, creo que en el tema del fomento de una cultura anticorrupción, que pasa por varios niveles, desde los niños, los jóvenes y del aseguramiento que sobre todo los funcionarios tengan una vocación clara de servicio es fundamental.

El Consucode tiene diversas actividades ya realizadas en estos temas, estamos impulsando de manera intensa nuestros eventos de capacitación, tenemos un requerimiento creciente este año, que en lo que va de este año hemos ya capacitado a 14 mil personas a nivel nacional, hemos emitido cerca de 200 pronunciamientos y que dan un lugar a más o menos a 4 mil actos específicos de corrección de bases. Participamos en los proyectos financiados por USAID para el fomento de zonas de ceja, de Selva y Selva, estamos trabajando en el ámbito del seguimiento de los procesos con neutralización de varios casos graves.

Pero sí nos interesa destacar lo siguiente.

Hay funcionarios y hay entes del sector privado que sí quieren hacer las cosas bien, son la base de apoyo natural que tenemos, hay otro bloque de funcionarios o de entidades privadas que están dudando si ingresan o no actos

de corrupción, que ahí la fase de la disuasión o la persuasión es fundamental, pero también hay otro grupo de funcionarios y de empresas que, definitivamente, están en el ámbito del delito, en el ámbito de la intención real de delinquir.

En ese sentido las normas también tienen a abordar estos tres niveles: sanciones muy claras, seguras, por otro lado, elementos de disuasión, de prevención.

Estamos convencidos que prevenir es muy importante, intensificar las actividades de prevención a través de la capacitación del asesoramiento es vital porque genera un enorme colchón de soporte a cualquier intento de desviación, pero también tenemos que ser claros cuando hay que neutralizar o cuando hay que sancionar.

La responsabilidad del Congreso de la República en esto es fundamental.

La oportunidad en que se aprueben estas normas es fundamental.

Quizá como invocación central yo diría el darle un tratamiento integral al tema tratando de encontrar todos los factores que están presentes en esta materia. Porque si nosotros ubicamos lo que constituye la contratación del Estado en el proceso de gestión pública es uno de los componentes del proceso de gestión pública, pero el que por excelencia se ubica entre lo diseñado como políticas públicas y lo que realmente va a pasar en la realidad. Es decir, es un vehículo, una zona de paso entre las políticas diseñadas y las concreciones.

De ahí que no se puede descuidar el tema de la contratación pública, como ha venido siendo hasta hoy dentro de una política global de modernización de la gestión pública, ni tampoco puede ser considerada la contratación pública como un mecanismo más en el cual esperemos una celeridad o rapidez, etcétera, que en el sector privado es muy fácil o mucho más fácil de lograr. Porque en el sector privado el que interviene contratando tiene un interés directo y personal, porque son sus propios recursos los que están en juego, en el ámbito de los contratos del Estado no son los recursos ni del administrador público, ni del contratista.

En ese sentido, hay un componente también de seguridad que explica por qué en el país y por qué en el mundo entero las normas de contratación pública tienen un tratamiento distinto a las normas de contratación privada.

Podemos incorporar prácticas, mecanismos, criterios de contratación que dan éxito en el ámbito privado, podemos crear algunos propios o desde la administración pública, pero nunca podemos descuidar que estamos hablando de ejercicio de función pública a través de un mecanismo, que es el contrato. En ese sentido, es el punto de partida en el cual debe descansar todas las reflexiones y las decisiones que se vayan tomando en el tema.

Quisiera referirme de manera muy sucinta a algunos comentarios para reforzar lo que acabo de señalar y agregar otros temas.

En la opinión del señor Mario Ríos, es cierto, el tema de la contratación también tiene que ser visto como un instrumento de gestión pública, sin perjuicio de ser visto como un instrumento de promoción de desarrollo. Por lo

tanto, como instrumento de gestión pública, la eficiencia como tal es importante, La potenciación de este mecanismo hoy se está pensando en cómo lograr que, a través de los medios informáticos, se pueda también potenciar las condiciones de transparencia, seguridad y sobre todo de rapidez en la contratación pública.

Pero tampoco podemos descuidar que por sí misma la contratación implica la previa decisión política de a dónde voy a aplicar los recursos públicos y, por lo tanto, las condiciones en que las voy a aplicar. De ahí que también los sistemas de contratación tienen que, de alguna manera, responder a esta posibilidad. Entonces, contratación pública como instrumento de gestión y contratación pública como instrumento o mecanismo de promoción del desarrollo.

Es cierto como señala el señor César Guerra, que en el ámbito de la supervisión aún falta mucho por hacer, sobre todo en el interior del país.

Consucode es una entidad de creación reciente, tiene pocos años de creación. Tenemos la intención y ya estamos en tratativas con cámaras de comercio u otras entidades, colegios profesionales, para atender oficinas a nivel nacional.

Tenemos dos, en estos momentos una en Arequipa, otra en Chiclayo, que tiene como propósito central por ahora la de facilitar la relación que tienen los proveedores con Consucode cuando se trata de realizar algunos trámites, luego la organización de algunos eventos de capacitación y de asesoramiento en la zona.

Sin embargo, evidentemente, hay que profundizar esto y esencialmente es un tema de recursos económicos y de técnicas de vinculación con entidades. Con las cámaras de comercio tenemos un convenio celebrado con Perú Cámaras y estaríamos en breve teniendo oficinas a nivel nacional.

Con Contraloría también hemos coordinado este tema. El señor Contralor ha ofrecido y dispuesto que en las cedes regionales de Contraloría puedan existir oficinas de Consucode para el desarrollo del trabajo, lo cual facilitará esto enormemente. **(12)**

Y a esto de la supervisión también se agrega el hecho de que el cambio en la forma de designación y de dependencia funcional de los órganos de auditoría interna, de los auditores, respecto de la Contraloría, esto también abre una excelente oportunidad para que los mecanismos de seguimiento o de acompañamiento de los procesos de contratación sea factible, cosa que hasta antes de esta modificación que ha sido reciente no era posible en numerosos casos porque el auditor o dependía intensamente del titular o simplemente era su amigo o alguien que le cubría las espaldas en todo tipo de actos.

Esto dejaba solo a la Contraloría, como hoy también CONSUCODE tiene una actividad, que no queda otra cosa que hacer la actividad más intensa donde se tiene posibilidades de acceder a ello.

En consecuencia, hay una tema aquí también que pongo en agenda que es el de fortalecimiento de las instituciones tanto desde el punto de vista material como los sistemas de vinculación que tiene que haber con entidades que

pueden apoyar los procesos del seguimiento y control.

En el tema referido a los procesos de integración, cierto, creo que no podemos descuidar, tocar en la norma la doble dimensión que tienen los contratos respecto al ámbito internacional.

Por un lado, en todo el mundo es clarísimo que los principales actos de corrupción o los más numerosos por lo menos, pero sí por montos muy altos, se dan en el ámbito de los contratos. Consecuentemente es una preocupación también a nivel mundial, no es una posición solamente de países como el Perú; y los niveles de corrupción son muy distintos, hay algunos otros que son muy solapados, es decir, hay formas ocultas o expresas de corrupción que se va detectando y la internacionalización de la corrupción también es un fenómeno real.

En ese sentido también tenemos que ir pensando en las reglas de vinculación entre entidades supervisoras, las reglas de armonización o los criterios de armonización de normas a nivel de los contratos en el ámbito internacional y también los métodos de prevención y de ataque a la corrupción en el ámbito de los contratos. Ese es un tema que necesariamente debe estar presente en la normativa.

Por otro lado, respecto de la intervención del representante de Contraloría, creo que toca un tema vital, que es el tema de las excepciones y de las exoneraciones. Habría que hacer una revisión del contenido o de los requisitos de estas excepciones.

Es cierto que en la práctica hay muchas circunstancias en las cuales resulta útil una exoneración o una situación de excepción, se produce un terremoto, evidentemente hay que dar facilidades, o hay una situación realmente imprevisible desde el punto de vista económico o institucional que inevitablemente lleva a una declaración de urgencia, o algún otro caso en lo que es inútil ir a un proceso. Sin embargo, lo cierto es que se ha abusado demasiado de esto, y este abuso a que da lugar es lo que merece hoy una revisión a efectos, en primer lugar, de confirmar si hubieran existido o no determinadas causales de exoneración; y, por otro lado, en caso de que se llegue a la conclusión de que debe mantenerse una o más de ellas, hay que dar la seguridades pertinentes, a gravar los requisitos, de modo tal que esté involucrada tanto la responsabilidad de quienes deciden esto como las seguridades de las instancias de aprobación.

Por lo tanto, aquí hay una tarea, creo yo, necesariamente que hay que abordar quizás como prioritaria dentro del trabajo de la comisión.

En cuanto al tema de los principios expresados por el representante de la Comisión Andina de Juristas, es cierto, el tema de los principios siempre va a generar una discusión sobre si desde ya la ley debe contener no solamente la mención a los principios, sino también el contenido básico de estos.

Aquí hay que apostar, creo yo, a que sí se señale algunos componentes básicos de los principios. Los abogados discutirán en el sentido de que los principios deben ser genéricos, solamente mencionados y que sea la práctica y la doctrina la que vaya determinando los contenidos y contornos de los

principios. Eso es cierto en áreas del derecho donde esto está trajañado, como el ámbito del derecho penal o el ámbito de los procesos civiles, laborales incluso, etcétera. Menciona usted un par de principios y ese contenido ya está prácticamente fijado en el tiempo. Pero en el ámbito administrativo en general, y específicamente en el ámbito de los contratos, esto no tiene un antecedente en nuestra práctica contractual administrativa. Lo que es más, ha sido siempre una zona en la cual los administradores públicos, o sea, los licenciados en administración o los ingenieros o en general, han trabajado este tema de manera directa y no necesariamente han entrado al tema de fijar el contenido de los principios de la contratación del Estado.

En ese sentido de manera provisional, pero un provisional habría que ver qué horizonte temporal, pero sí resulta necesario, dadas las circunstancias hoy, que se fije en la ley, que es lo más razonable, no tanto el reglamento por el riesgo de cambio político que puede haber, como que se produjo en el caso del artículo 3.º, por ejemplo, del reglamento. Esto sí en la ley debiera tener un contenido básico, de modo tal que haya una pauta de la cual uno no pueda salirse en los casos que siempre van a ocurrir, en que la ley expresamente no me dice algo y en la que hay situaciones en que la ley simplemente no me prohibió nada y hay una situación de hecho que yo tengo que abordar sobre la base de principio.

El otro tema está referido a la intervención del doctor Vásquez sobre la necesidad de equilibrar beneficios con condiciones de calidad y de precios. Es decir, la discusión sobre si a través de la contratación del Estado se puede o no fomentar el desarrollo del país. Yo creo que la lógica lleva a pensar que sí, porque si una decisión política se traduce en inversión pública o en gasto público con fin social, etcétera, es inevitable encontrar que tras todo contrato existe finalmente un propósito político concreto. Si la política global del Estado está encaminada a favorecer determinados sectores económicos o socialmente significativos, como puede ser las Mype o como puede ser el productor local, etcétera, o determinado sector social vulnerable, resulta lógico que la inversión pública tiene que ir por esa línea.

Y en consecuencia, el instrumento que le sirve de guía, que es el contrato de la administración pública, también tiene que presentar las normas que aseguren eso, porque si el régimen contractual no permite el cumplimiento de políticas públicas, entonces, las políticas públicas terminan cediendo ante la forma, y cuando debe ser al revés.

En consecuencia, creo que el razonamiento sobre este tema depende mucho si es que políticamente hay claridad sobre el cual debe ser el destino de los fondos públicos.

El otro tema es el secreto militar. Aquí se ha avanzado algo que es importante mencionar, CONSUCODE conjuntamente con las Fuerzas Armadas viene trabajando manuales de contratación. Ya está aprobado el Manual de Contrataciones de la Fuerza Aérea del Perú, ya está apunto de ser terminado el Manual de Contrataciones de la Marina de Guerra, está muy avanzado el Manual del Ministerio de Defensa y de diversos organismos descentralizados del sector, y la semana pasada hemos iniciado las tratativas con el Ejército

para elaborar su Manual de Contratación. De modo tal que se compatibilicen las normas de contratación de los institutos armados con la ley de Contrataciones del Estado.

Esto va a cubrir el campo de los que son contratos en algunos casos, sobre todo los que no califican estrictamente como secreto militar o como contratos con fines de inteligencia. Sin embargo, en el ámbito de los contratos de secreto militar o vinculados a inteligencia, ahí sí es necesario establecer algunas reglas pero que aseguren también los propósitos reales de defensa.

Para nadie es un secreto que en cualquier lugar del país o del mundo y sobre todo en casos como el nuestro donde países como Chile, Ecuador —hemos tenido conflictos reales desde el punto de vista territorial— no descansa la actividad de inteligencia y contrainteligencia mutua, no descansa, y no tiene por qué descansar. Ser pacifista no significa descuidarnos tampoco.

Entonces, hay un tema que no podemos descuidar para como poniendo los pies sobre la tierra y diciendo, efectivamente, hay generales chilenos, hoy todavía aislados, que dicen que las Fuerzas Armadas chilenas deben proteger los intereses chilenos en las inversiones en Perú, en Bolivia y en otros países, y lo dicen expresamente. Veladamente hay que saber entender entre líneas. Es decir, están promoviendo, están dispuestos a intervenir bélicamente en caso entiendan que hay peligro en sus inversiones.

Entonces, no podemos descuidar esas realidades.

En Ecuador, no obstante el pacto y el acuerdo celebrado, han quedado por ahí algunos contestatarios dentro de Ecuador que dicen, bueno, esperaremos hasta una nueva oportunidad. Es decir, son cosas reales que no podemos descuidar y eso nadie sabe cuándo va a empezar una guerra necesariamente, pero sí hay aspectos en los cuales el tema, que no estrictamente es secreto militar, sino compras con fines de defensa que va a necesitar un replanteamiento de los paradigmas de lo que hoy conocemos como secreto militar, porque en compras de armas ya no hay secretos o muy difícilmente hay secretos. Pero sí saber en qué circunstancias estas compras requieren un tratamiento que sin perder seguridad en el control de estas compras sean también pertinentes y oportunas.

Entonces, sí es importante tocar también el tema de las compras o de contrataciones de las Fuerzas Armadas, pero estableciendo este equilibrio real entre lo que es una política de defensa con lo que son los temas de transparencia y seguridad en estas compras.

En cuando a la intervención del señor Gonzales, considero de especial importancia lo señalado en cuanto a este equilibrio que tenemos que buscar entre los procedimientos, la estructura de los procedimientos y la eficiencia y eficacia de los mismos.

Aquí hay un tema no se va a acabar —creo yo— en lo que se decida finalmente en el taller, sino que siempre va a quedar pendiente porque es un tema inacabado. Es la relación que existe entre la real idiosincrasia de nuestro operador de las normas, la realidad peruana en cuanto cómo nosotros contratamos tanto del sector público como el privado, cuán dispuestos están

realmente los funcionarios públicos y los operadores privados para actuar transparentemente y cuán realmente están decididos algunos otros a cometer actos de corrupción.

Entonces, trabajemos sobre realidades. Lamentablemente hasta hoy no hay otro método, hasta hoy, no digo que no pueda imaginarse otro o que no pueda potenciarse lo existente, pero hasta hoy la única salida que ha habido es la sobrerregulación, no ha quedado otra. Pero no es que sea lo ideal, no es que CONSUCODE defienda la sobrerregulación, en absoluto. Para nosotros que más quisiéramos tener un sistema casi sin reglas, pero requeriría que tengamos gente muy honesta de manera muy clara, con sanciones muy eficaces, con sistema de control o de compensación de poder muy eficientes. Pero como lamentablemente eso en la realidad no se da así, hay que trabajar sobre realidades.

Entonces, o establecemos una pauta pensando como metas programáticas algunas soluciones, pero en el camino fijamos también algunas metas de progresivo acercamiento a esos sistemas. Y obviamente, creo que sí es factible avanzar en lo que es simplificación de procedimientos —las propuestas van en este sentido hasta ahora—, pero para no perder seguridad también hay que establecer los mecanismos de transparencia.

Me parece muy importante lo que señaló sobre el tema de transparencia en la página web de CONSUCODE. CONSUCODE en estos momentos tiene una página en la que hay información creciente sobre los procesos de compras. Les menciono algunos casos.

Están todos los procesos que en estos momentos están en marcha. Todas las publicaciones que van saliendo sobre procesos los estamos incorporando a nuestra página, de modo tal que cualquier persona en el país, cualquier empresario en el país o cualquier... o bueno, quien acceda a nuestra página, pueda encontrar qué procesos han sido convocados, qué procesos están en cursos, qué procesos ya terminaron. Lo que es más, hemos establecido un sistema en virtud del cual cualquier empresa o cualquier proveedor individual o empresarial se inscribe gratuitamente, señala cuál es su rubro de interés y gratuitamente va a recibir en su teléfono o va a recibir en su email un mensaje de las nuevas convocatorias que hay. **(13)**

Ahora, sería lo ideal esto ya incorporar también menores cuantías, etcétera, pero eso pasa por instalar el sistema electrónico de comunicaciones que sí prevé la obligatoria comunicación de menores cuantías.

En ese sentido, se ha avanzado, están los pronunciamientos del tribunal, los pronunciamientos del Consucode en temas de interpretación de normas, hay legislación, hay un manual electrónico de contrataciones en menor y con AID vamos a incorporar los otros manuales. Es una especie de ABC de la contratación y para el que no sabe allí encuentra toda una orientación de cómo contratar.

Tenemos prevista la ampliación de la página web para este año, para el año que viene en lo que se refiere a pronunciamientos por temas tenemos sistemas de validación. Nos han falsificado muchas veces los certificados de Consucode

sobre todo en provincias. Hoy usted puede ingresar en cualquier lugar del país y ver si es que el certificado que le presenta un proveedor es válido o no y eso sale en la página web, o si está inhabilitado o no también sale en la página de Consucode.

En consecuencia, se ha avanzado esos rubros pero se ha avanzado a pulso, sin recurso alguno, prácticamente más que el presupuesto de 11 millones de soles que tiene la entidad para cada año. No recibimos ni un sol del gobierno central, solamente vivimos de nuestros recursos propios.

Tenemos algunas fórmulas de incremento de ingresos que ya están también en la normativa que esperamos recibir respaldo en ese tema, pero sí hay avances significativos. En temas de prevención también se ha avanzado, en capacitación de 3 mil personas anuales que capacitaba el año 2000, el 2001 hemos capacitado 15 mil personas anuales; el 2002, 10 mil; este año vamos por las 14 mil 500 y llegaremos probablemente a las 16 mil y 18 mil personas a fin de año. La actividad de asesoramiento ha pasado de 12 mil personas asesoradas a 39 mil personas por año, 40 mil previstas para este año.

En consecuencia, el crecimiento de la demanda de servicios es interesante, es importante y plantea un excelente reto, y sobre todo el reto de tener oficinas a nivel nacional y para el efecto hay instituciones que han permitido el apoyo.

Por lo tanto, creo que también la normativa debe considerar estos mecanismos de fortalecimiento.

Sugeriría como una idea que también la hemos venido conversando para este taller, tenemos varias cosas ya en manos. Tenemos un proyecto de ley elaborado, es el proyecto de ley que finalmente elaboró Consucode obedece no a un trabajo de laboratorio. Hubo un encuentro, un taller en abril del año pasado con participación de cerca de 400 personas, la mitad de sector público, la mitad del sector privado de diferentes instituciones, se recibieron en esos tres días de trabajo cerca de mil 200 propuestas específicas de modificación. Se las reunió por tendencias y sobre la base de las tendencias se elaboraron los artículos, porque el propósito de Consucode es que tanto el sector público como el sector privado y todas las instituciones entre sí tanto público como privadas lleguemos a consensos sobre cuál es la ruta de mejoramiento de las normas en el ámbito de los contratos.

Esto ha dado muy buen resultado porque hay mucha aceptación en cuanto al contenido del proyecto, hay otros temas obviamente que se tienen que avanzar; pero sugeriría que se forme una comisión en lo inmediato y el resultado de esta reunión probablemente sea ya la conformación de una comisión con presencia de todas las instituciones que están aquí presentes, eventualmente dejar abierta la posibilidad de que otras se puedan integrar y empezar a terminar ya lo que tenemos avanzado, es decir, ya concretar en una propuesta que creo yo sí es absolutamente factible tenerla en muy breve plazo; y sobre todo, comprometer la voluntad política del Congreso. Es muy importante trabajar en la voluntad política del Congreso de llevar adelante estas modificaciones.

Creo que el país ya ha esperado bastante estas modificaciones, creo que los

usuarios reales, los usuarios cotidianos también, Consucode también tiene mucho interés como entidad, Contraloría, el Congreso; y por tanto, creo que tenemos todo el ambiente favorable como para que en un breve lapso tengamos un proyecto que siempre será perfectible pero que implicará de todas maneras un avance a nuestro criterio.

Muchas gracias.

**EL SEÑOR JEFE DE LA OFICINA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, DOCTOR MARIO RÍOS.—**

Muchas gracias, buenos días a todos y todas.

Yo felicito por esta gesta que va haciendo esta comisión y todo lo que en base a este diagnóstico duro y crítico que ha vivido el país, realmente hay que seguir adelante, pero también pensando en el beneficio de lo que tenemos que lograr en la población, en los ciudadanos, en los diversos actores de la sociedad, como son las empresas.

Y creo que aquí es un poco lo que quiero darles el enfoque de gestión pública, en parte de haber trabajado y venimos trabajando intensamente con Consucode, sobre todo el sistema electrónico de adquisición de compras; pero más allá a un objetivo trascendental y como partido, ahí comenzamos hacer todo los ajustes que necesitamos en esta administración del Estado y en esta gestión pública.

Yo plantearía, voy a tratar de hacer muy breve porque no quiero hacer la exposición sino solamente en base a lo que se ha hecho, centralizar el objetivo para ayudar al esfuerzo que está haciendo el Congreso y esta comisión.

Primero, creo que hay que transformar radicalmente toda la administración pública y la estructura del Estado en sus grandes componentes. Realmente qué resultados y beneficios tiene que generar en el país, donde tenemos lacerantes situaciones críticas: pobreza, desempleo, falta de crecimiento, no hay desarrollo, y donde el Estado tenga que hacer cada vez más servicios de calidad y que impacte en el beneficio de la población. Primer punto.

Segundo punto, siendo el Estado una suma de estructuras y entidades, cómo hacemos la cultura de la gestión pública por resultados, donde bien recojo, como el doctor Izarraga, este tema de conducta ética de ser un servidor; porque creo que el gran patrón de nosotros son los ciudadanos, y no es una relación de servirse o utilizar el poder con otros fines y propósitos.

Entonces, con esta filosofía y con este objetivo es parte de lo que estamos tratando de hacer en reforma del Estado con estrategia de modernización y descentralización, y hemos visto donde están las partes claves de esta función del Estado y las compras.

Ahí viene el tema de lo que señalaba Ricardo Salazar, cómo el Estado es el más grande comprador en el país y cómo haber sido grande comprador, lo que ha beneficiado a la economía del país es casi nulo, en términos de beneficiar a la producción nacional, en términos de ser un incentivo del desarrollo, sino que ha sido básicamente una trampa y una serie de sistemas ineficiencia que al final lo que hace también es que a veces el Estado, por cumplir ese rol, tiene

una serie de sistemas administrativos que encarecen el proceso, lo hacen más ineficiente o entrampan, o también hecha la ley y hecha la trampa, y entrampan para generar más mecanismos de corrupción, de condicionalidades que van creando toda esta serie de conductas perniciosas que no nos permiten hacer que sea eficiente, transparente y logren el impacto de hacer.

Entonces, hay compras que van a ir en beneficio de los ciudadanos, ya se citó el caso de Pronaa, hay compras que van hacer de uso y consumo del Estado para cumplir un servicio mayor, hay compras que tienen que ver con ciertas inversiones en las cuales tienen que dinamizar un impacto en la economía.

Entonces, la propuesta que estamos señalando es cómo esta diversidad de compras tengan el efecto deseado de lograr el impacto, pero también con mecanismos cada vez más transparentes y eficientes, porque los sistemas administrativos de compra encarecen, son caminos tortuosos y hay costos que a veces si uno dice cuánto va a costar tal inversión; pero el proceso administrativo de su generación, de su desarrollo hasta obtener el resultado final, es impresionante lo que se gasta de promedio, es impresionante la cantidad de oficinas administrativas para desarrollar estas cosas y que son costos ineficientes, porque al final es gasto administrativo para un propósito creado por el sistema y que al final todo esto.

Hay una lógica que hemos hecho muy sencilla, digamos, a veces cuando estamos haciendo un proyecto de inversión, lo que cuesta hacer el proyecto de inversión, pasa el sistema de inversión pública, es un año o dos años; viene la necesidad, ya aprobado la inversión, viene todo el tema de ejecución. Estos procedimientos administrativos, concursos, licitaciones, voy hacer muy optimista, estoy hablando en términos puros, químicamente puros.

Ese tema de procesos puede demorar 6 meses promedio. Viene el concurso de la convocatoria, etcétera, y alguien apela, puede tirarse abajo todo el proceso de contratación y se vuelve a declarar desierto o hubo fallas o qué sé yo, y otra vez pasa el tiempo. Si presupuesto le asignó los recursos y no se ejecutó, retorna y esa inversión no se realiza. Entonces, puede pasar un año más de no realización, y a veces cuando se formuló la demanda de tal inversión y cuando ya se quiere aplicar para un beneficio ciudadano, ya cambió el contexto, la realidad social y a veces estamos entrando a unos destiempos impresionantes; o sea, quiero entrar a otra lógica de lo que está pasando en los sistemas administrativos, esta tema de la compra del Estado y cómo hacemos una transformación y revolución en términos de su aplicación.

Y, repito, no estamos dejando para nada el lado de la transparencia de una lucha constante contra la corrupción, y ese es un poco lo que estamos haciendo como estrategia anticorrupción varias cosas y no se ha citado acá, pero quiero decirlo porque creo que en complemento hay que ver como hacemos cinergia con este tema.

Primero, se ha sacado una ley del Código de Ética del funcionario público; segundo, hay la ley de transparencia de acceso a la información pública, y ahí está entrando todo un capítulo de información sobre compras: proveedores, precios históricos, ya prácticamente hoy no hay nada que esconder y todas las entidades públicas tienen que poner en evidencia, y ahí hay una tarea de

Consucode que lo están haciendo, pero ya le va a facilitar el trabajo, porque prácticamente en este sentido hay este nuevo proceso y esta nueva cultura que queremos implantar; pero, bueno, las personas están en promedio, eso todavía crearan también otro mecanismo, y lo que queremos es rematar con este objetivo que quería decirles: Cómo la tecnología de la información y la comunicación hacen que esto realmente reduzca costos, simplifique los procesos, haga muy transparente y logremos el impacto deseado que todos necesitamos para beneficio, nuevamente de los ciudadanos, de la economía y del país.

Entonces, en esta lógica es lo que quisiéramos cómo el Congreso nos pueda ayudar a que la ley también, no es cierto, se modernice y adecue, pero hagamos paralelo a esto a todo un mecanismo de vigilancia y control. Y aquí creo que lo que el Congreso está haciendo hoy y siempre lo está haciendo es que también desde la construcción de diversos procesos de compras y adquisiciones, hoy en el escenario de descentralización deberíamos entrar a un diálogo así, porque yo me quedé impresionado trabajando en una entidad privada y social, me invitaron por equis razones al Congreso, estuve en el departamento de Estados Unidos, era el tercer mundo, es impresionante como en una mesa así el gobierno norteamericano, que tenía al agricultor, a la industria, al transformador, a las organizaciones sociales, porque era todo un programa social, y cómo se discutía el término de que tal beneficio y tal producto que querían aplicarse tal inversión, se transparentaba todo, había un trabajo de producción de bioalimentaria y los productores de soya se peleaban con los productores de harina. Pero vieron todas las estadísticas, y en términos de resultado de demanda nutricional, lo que más necesitaba era soya, y la discusión era en la industria qué tipo de soya, venía los envases, la transformación, en aceite, y qué tipo de envase y el costo de flete, los embarcadores.

O sea, todo el mundo participaba para que el beneficio, de esta inversión que hace el Estado, tenga el efecto principalmente en la población, y acá en ese caminos algunos ganan o otros pierden; pero la lógica del mercado era que en ese momento había una prioridad, y en esa prioridad quiénes se comenzaba hacer los beneficiarios, pero en términos de precios, competitividad, etcétera, y que todo se transparentaba y acá no había nada que generase otro tipo de lógica, y para otro momento iba haber otra oportunidad de discusión.

Y cito este ejemplo, porque la gran discusión que hemos tenido, he estado en el directorio temporalmente, en el Pronaa, es impresionante que si bien apareció el mecanismo, entre comillas, de transparentar la bolsa de productos en algunos productos nutricionales, sucedió que se estaba generando mercado cautivos, ¿en qué sentido? De que no se quién propuso de que se dé la anchoveta de sardina, porque tiene beneficio nutricional, etcétera; o sea, ya se había condicionado que sea ese producto.

La anchoveta está en el mar, sería bueno, en términos de beneficios, si ese producto tiene todo el consumo de mercado. No, se le está imponiendo al consumidor un producto nuevo que no había sido planteado por ellos y no tienen el hábito de consumo. ¿Quién creó esa demanda? Probablemente fue

algún interés particular y se hizo toda una convocatoria. Y encima, al ser nuevo, en la bolsa de productos hay debilidades en términos de control de calidad, porque quién fija la calidad de ese producto: organoléptico, etcétera, para que pueda cumplir, y después se fijaron cierto estándares y que la misma industria, se formaron industrias para participar y muchas nuevas para procesar.

O sea, miren todo lo que se estaba creando bajo ese mecanismo, entre comillas, transparente. Y al final, por ciertas lógicas que pasaron, porque cuando no hay continuidad, no hay historia de producción, no hay calidad, no hay esta demanda de consumo que te exige calidad siempre, terminó de que a veces el producto falló en términos de calidad y la bolsa no sabe cómo resolver el tema, porque hay muchas condiciones que ya tienen que casi beneficia al proveedor.

Entonces, repito, este tema de transparentar y buscar mecanismos eficientes todavía nos falta regular algunas cosas por diferenciación de productos, y ahí viene la gran discusión cómo esta estrategia de que el Estado comprador promueva desarrollo, tenga que ser en otra lógica de dimensión.

Y para terminar el ejemplo, solamente quiero apuntar en esto. Nuestro país tiene una diversidad productiva por regiones: productos andinos, productos selváticos o todo lo que la costa da.

En este tema del Pronaa, le hemos dicho: por favor, potenciemos la producción local o regional, porque ideamos el déficit nutricional. Qué productos regionales o locales van a satisfacer la demanda nutricional, para estos niños, madres gestantes, etcétera, y a partir de ahí qué mecanismos transparentes hacemos que concursen precios, calidad y competitividad con todas la lógicas del mercado, para que sobre esto se beneficie la economía local y encima con destinatario del producto, no solamente se ayude a los pobres. Y cómo hacemos que los pequeños productores o medianos productores hagan cadenas productivas, alianzas y comiencen a tener este beneficio.

O sea, uno puede inducir, y en Estados Unidos y en Europa hacen eso, inducen a que competa su mercado para que logren este beneficio, y el Estado que es el gran inversor con los recursos, hace todo esta cinergia de impactos y beneficios en su economía.

Y a esa estrategia es lo que queremos ver cómo el Estado, cómo este servicio público y esta gestión pública entra a tallar en este sistema.

Lanzo este objetivo porque creo que tiene que ser el tema del beneficio de la oferta nacional, la producción, la cadena pequeños y medianos productores. Y en esto creo que nos falta todavía consolidar y amarrar mejor el beneficio.

Y para terminar, lo que dijo ayer Ricardo: La importancia del sistema electrónico de adquisición de contratos del Estado, va a reducir todo tipo de lobby, va a optimizar tiempos, va a generar un ahorro impresionante en términos de este proceso y va para el beneficio central y descentralizado.

Entonces, lo que queremos es que este tema de implementación sea lo que tengamos que afinar, ya estamos en los módulos, están 11 entidades pilotos que queremos ver cómo nos dan entre teoría y práctica el beneficio de esta

estrategia.

Y lo que queremos que ese sea el capítulo importante en el cambio de la Ley de Contrataciones que hoy estamos tratando, desde el Ejecutivo, como dijo Ricardo, se trabajó intensamente en debates, ya está casi aprobado y lo que quisiéramos hacer en alianza con el Congreso, fortalecer este beneficio para el país.

**EL SEÑOR CÉSAR GUERRA, PROFESOR PRINCIPAL DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO.**

En una pasantía por los gobiernos locales del interior del país, hemos visto que los sistemas de contrataciones y adquisiciones del Estado, prácticamente son inexistentes, extraigo dos casos: En el artículo 8.º de la ley, dice: "fraccionamiento, está prohibido el fraccionamiento". Entendiéndose en buenos términos ¿a qué se refiere el fraccionar? Significa que presupuestalmente puede estar aprobado un monto en el presupuesto institucional de apertura, en todas las instituciones públicas se aprueba, al menos hablando de gobiernos locales, se aprueba un monto para el programa Vaso de Leche, por ejemplo; pero la autoridad fracciona este monto y lo convierte, digamos, en un proceso de selección que podía ser adecuado como licitación, **(8)** lo convierte en adjudicaciones directas, y no adjudicaciones directas públicas sino adjudicación directa selectiva.

Si el monto no llega a licitación y está en adjudicación directa pública, la convierte en adjudicaciones en menor cuantía.

Entonces, esa manera de actuar, por ejemplo, se repite; la observación que tenemos nosotros es una repetición que viene ya desde el año que se instituyó la ley que entra a correr, digamos, por el año 2001.

Como es un acto repetitivo, hemos visto que la autoridad, en este caso el órgano supervisor que es Consucode, no es que no cumpla con su función, sino que la función reguladora, además, debe tener una acción de seguimiento; así como hace seguimiento a los gobiernos locales, también debe haber una especie de seguimiento y de orientación a los gobiernos locales del interior del país.

Este es un acto de corrupción pero típica. ¿Por que? Porque se ha creado toda una cultura como, por ejemplo, en la Región Macrosur, que tuve la oportunidad de visitar en el año 2002, que una autoridad del Cusco me confidenció que ciertos alcaldes de ciertas localidades se habían reunido para conversar sobre el Vaso de Leche y para conversar en términos de ponerse de acuerdo con ciertos proveedores para ver quién era el proveedor que iba a hacer la provisión de los recursos del Vaso de Leche en esas localidades, con tratamientos especiales y muy confidenciales.

Entonces, eso me llama la atención, que todavía no se haya detectado que, aún de ser un secreto a voces, no se haya compuesto.

En fin, debe haber un mecanismo. Entonces, propongo que sea una discusión para que el artículo 8.º sea de preocupación de la comisión y por lo tanto se cierre ese control que está abierto.

Otro punto, hablando siempre de las debilidades de la ley, era respecto a las garantías. En el campo de las garantías, también hablando de las municipalidades del interior del país, provinciales y distritales, se observa bastante los casos en obras públicas, que estas obras son trabajadas mediante adelanto. Ustedes como especialistas saben que ahí hay adelantos en efectivo y luego hay adelanto para materiales, pero estos adelantos deben ser dados con una garantía, con una carta fianza que se trabaja o una póliza de caución que otorgan las compañías de seguros.

Esto no se da. Nadie supervisa que las autoridades locales del interior del país rompan esa costumbre, esa cultura de saltarse encima de la ley y operar, digamos, dar todos los adelantos posibles a todos los señores, los ganadores de la buena pro de obras públicas y que no presenten garantías ni se trabaja con cartas fianza. Esa manera de actuar, y un buen manejo de gobierno sí se observa en Lima, pero no se observa en el interior del país.

Entonces, los pretextos son de que las cartas fianzas no llegan allá, que los bancos no la otorgan o que los costos son sumamente altos o que alguien no podía operar.

Entonces, no se ofrece, digamos, no hay una oferta de facilidad para que estos gobiernos locales puedan aprender a operar la ley en ese sentido. Y me parece que eso es materia de Consucode también.

Para terminar, me voy a referir a la segunda fase del proceso de selección. También hay una debilidad, porque el comité especial, por ejemplo, se erige como un órgano autónomo, o sea, la misma ley lo pone como un órgano autónomo; entonces, esa autonomía es interpretada, digamos, como que yo hago lo que quiero y esa es la última palabra y nadie me revisa a mí absolutamente nada.

Entonces, propongo que se trabaje también el aspecto de cierta supervisión al comité especial. Esta es una debilidad muy grande, la del comité especial, porque ellos se toman la libertad de comunicar o no comunicar a los demás postores sobre quién ganó la buena pro. Si hay algún postor que hizo una fase de consulta, pasó la fase de consulta, pasó la fase de observación, y en las observaciones no le fueron satisfechas, digamos, las soluciones de la autoridad, sus resoluciones no son buenas para él y la autoridad no le comunica quién gana la buena pro, esta persona no podría impugnar el proceso. Entonces, no se está dando todas las facilidades.

Hay cierto gobierno del comité especial que debía regularse o debía complementarse, desde mi modesto punto de vista.

Y aquí termino.

Muchas gracias por haberme escuchado.

**EL SEÑOR ANTONIO TORRES, ASESOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA .—** Buenos días.

El doctor Ricardo Salazar ha expresado el tema de la descentralización, y al respecto valdría la pena hacer un comentario en el sentido que históricamente se ha podido probar o acreditar que los procesos de descentralización se han

dado, precisamente, cuando el Estado carece de recursos.

En las etapas en las que el Estado recauda más o tiene expansión económica, el Estado tiende a ser centralizado. Y justamente la centralización, en momentos de boom económico, y el Perú ha tenido a lo largo de su historia económica diversos booms económicos, este proceso de centralización tiende a la corrupción. Se hace mucho más fácil incurrir en procesos de corrupción cuando el Estado es centralista. Y la prueba de ello ha sido la etapa de los 90.

Por otro lado, se ha hecho mención a la importancia de la reciprocidad de los estados y el tema de la relación entre empresas grandes, pequeñas y medianas. Y esto merece especial atención por un detalle que se enmarca dentro de los procesos de integración y el tema de la apertura económica.

En los años 90, el Perú ha tenido un proceso intenso de apertura económica y comercial y un proceso de reformas económicas que han cambiado la estructura del país.

En ese sentido, valdría la pena desarrollar en el taller la forma cómo se está desarrollando los mecanismos de colaboración o de reciprocidad entre los estados de la comunidad andina, por ejemplo, o la posibilidad de qué otro tipo de cooperación puede establecerse cuando Perú sea parte, o a través de la Comunidad Andina hay una relación más estrecha con Mercosur, o dentro del proceso de integración de las Américas, que se conoce como ALCA.

Porque en los hechos los gastos más importantes o las contrataciones de mayor significación económica que hace el Estado tienen una presencia del capital extranjero, de la empresa extranjera, o en alianza con sectores privados nacionales que absorben la mayoría del gasto que hace el Estado cada año.

Por otro lado, el tema de la calidad, por ejemplo, de las medicinas, de los bienes e insumos que adquiere EsSalud o el Ministerio de Salud reviste importancia, porque, por ejemplo, un petitorio médico o farmacológico tiene, pues, innumerables ítems y, por otro lado, diversidad de propuestas para cada tipo de enfermedades o cada tipo de fármacos. Y, ciertamente, no siempre se usa al interés del paciente, por ejemplo.

¿Cuál es el derecho del paciente para gozar de una calidad en el servicio de atención que incluye no solamente el servicio médico propiamente dicho sino contar con medicinas que repongan su estado de salud?

Es muy conocido que en EsSalud, en los últimos años, por razones de austeridad o por razones equis, se ha tendido a comprar los productos de menor costo y no siempre de mejor calidad.

En ese sentido, sería bueno desarrollar en el taller qué acciones se pueden tomar en lo sucesivo para condicionar la calidad antes que el precio, en lo que es calidad del servicio de salud.

La participación del Estado como agente promotor en la economía, está demás, es de primera importancia, y el ejemplo citado en el caso de los uniformes de la Policía Nacional es bastante expresivo y claro, dada la importancia que tiene en el proceso de compras del Estado.

Ahora, el hecho que siempre tiendan a ganar empresas que luego subcontratan es una práctica conocida.

Definitivamente, si el Estado quiere promover redes sociales y redes productivas, la tendencia debe ser a dar prioridad a las pequeñas y medianas empresas o tender a la consolidación de grupos de pequeñas y medianas empresas por localidades, por departamento, por regiones, para poder promover el desarrollo de estas unidades productivas.

Se ha dicho, por cierto, que hay un universo de tres millones 300 mil potenciales proveedores del Estado y que solo 180 mil concurren a las licitaciones o a los concursos de precios, dada diversas razones, sobre todo la falta de información.

Definitivamente, la gran mayoría del universo de las pequeñas y medianas empresas desconocen cuál es el mecanismo para acceder a este tipo de participación económica. Y en ese sentido hay mucho por hacer.

Finalmente, el tema de cómo se puede insertar la cooperación internacional para poder promover, desde el Estado, políticas de transparencia pública y hacer más eficaz la labor, por ejemplo, no solo del Consucode sino de la Contraloría de la República.

Y, como repito, evaluar la posibilidad de tomar, digamos, una posición de cómo se puede tratar por igual al capital nacional y al capital extranjero en este proceso de compras del Estado.

Gracias.

**DOCTOR YAMIL TARAVAY – REPRESENTANTE DE LA GERENCIA ANTICORRUPCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,**— Muy buenos días con todos.

Antes que todo felicitar la excelente exposición del doctor Salazar. Efectivamente, el tema de las adquisiciones del Estado siempre es un caso muy cercano pues a los de corrupción que generalmente se presentan. Lo que pasa es que con el tiempo van buscando mecanismos como quien dice para sacarle la vuelta a la ley.

Hace algún tiempo, por la experiencia que tengo en el tema de la auditoría, el mecanismo importante era el del fraccionamiento. Yo creo que eso un poco que va perdiendo vigencia con el tiempo, y lo que están buscando es otros mecanismos de exoneraciones. Y como estamos notando en una de las cifras que tenemos en el material que nos han alcanzado, el sesenta por ciento de los casos de exoneraciones es por urgencia, pero estas urgencias muchas veces obedecen a mecanismos creados por la misma entidad, para buscar evitar un proceso de licitación pública.

Crear mecanismos de urgencia o buscar alguna otra excepción, por ejemplo, el caso de los servicios personalísimos, totalmente en muchos casos desnaturalizado el concepto que plantea el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones, buscar contrataciones que realmente pues bajo el mecanismo de personalísimos también estén exonerados del concurso de licitación pública.

Otro tema que me preocupa también y que he analizado en la experiencia de adquisiciones del Estado, es que generar mecanismos para que las licitaciones públicas de los concursos finalmente queden desiertos, y esos mecanismos lo generan elaborando bases direccionadas. O sea, ya se está sofisticando la corrupción, ya no buscan mecanismos de fraccionamiento, compro pues en tres adquisiciones lo que debía ser en una sola licitación, sino buscan un mecanismo más sofisticado, bases donde solamente pueden acceder algún grupo de empresas, lo llaman lobbies, o algún grupo de entidades vinculadas, generando casos de negociaciones inclusive incompatibles. Y que ellos mismos, como yo he estado en una entidad donde los proveedores se reúnen entre ellos, están atentos si es que se presenta algún postor y si se presenta alguno ellos entran, y si no se presenta ninguno mejor no entramos, por qué, por que cada uno tenemos una pequeña tajada cuando finalmente se da el caso por adquisición directa, por adjudicación de menor cuantía —que dicho sea de paso— una licitación de un millón de soles finalmente desierta y un millón de soles por adjudicación de menor cuantía, montos bastante significativos que los reparten entre algún grupo de empresas de alguna manera que han generado mas bien esta situación.

Otro mecanismo que he encontrado es que agrupan una suerte de ítem que son de naturaleza totalmente distintas, y a la cual le exigen que tenga que participar por ese ítem específico. Digamos, en compra de alimentos incluyen en un solo ítem lo que es pollo, carne, pero también incluyen verduras y pan. O sea, si tú no me vendes también pan y verduras no puedes participar, porque tú tienes que venderme todo, o sea, no puede participar el productor de pollo, no puede participar el productor de verduras o alguna panadería, etcétera. Entonces buscan mecanismos para que solamente acceda un grupo de empresas.

Ahora, otro aspecto relacionado con el tema de la descentralización. Los funcionarios cuando hacen sus descargos o cuando hacen sus aclaraciones nos señalan de que tienen la dificultad de adquirir, por ejemplo, temas básicamente el caso de alimentos porque son lugares inaccesibles en el interior del país, o sea, lugares donde los proveedores no van a venderle. Entonces tengo que comprar directamente, a pesar de que los montos totales superan el que está señalado por la ley para poder adquirir directamente.

Entonces, esto también habría que tener en cuenta porque ellos consideran, muchas personas, como que la ley está señalada para casos solamente del centralismo, Lima, pero no en el interior del país donde no hay proveedores de estos productos, solamente uno es el que vende acá y ese es el único al que le podemos comprar. Entonces, esa es una situación que es interesante también analizarla.

Por otro lado, los comités especiales. A veces como la responsabilidad es solidaria muchas veces uno o dos personas del comité especial a veces direccionan, justamente lo que estoy hablando, las bases interesadamente, y que posiblemente son los técnicos en el tema.

Pero lamentablemente cuando hay temas de responsabilidad esto es solidario. Todos los miembros del comité especial tienen la responsabilidad, pero

obviamente ellos tienen una responsabilidad, lo señala la ley, que en estos casos pues son decisiones colegiadas. Pero esto lo señalo simplemente para ver cómo se maneja esto en las instituciones públicas, cómo la corrupción a veces a través de uno o dos miembros, porque hay gente que le tiene plena confianza, a veces son asesores, el asesor dice hay que hacerlo así y ellos firman. Y finalmente cuando se observa algo al respecto, todos tienen la responsabilidad solidaria.

Otro aspecto que me preocupa es —y que lo ha señalado con mucho énfasis el doctor Salazar— es las adquisiciones relacionados con convenios internacionales. Por ejemplo, hay adquisiciones que se manejan por montos muy significativos en dólares básicamente, el caso del PNUD, las adquisiciones se hacen básicamente sobre esas normas.

Obviamente, es interesante que —como lo ha señalado el doctor Salazar— haya un mecanismo de control al respecto, para de alguna manera salvaguardar y evitar que ese mecanismo de adquisición sea una forma pues de gastar los recursos, sin tener en cuenta ninguno de los principios a veces de las adquisiciones del Estado.

Y para finalizar también hay otros casos, que simplemente lo señalo, el tema de por ejemplo contratos de servicios de proveedor, de cualquier tipo de servicio, que terminado van renovándolo con adendas, buscando adendas por motivos diversos y van generando una, dos, tres, cuatro o cinco adendas. Inclusive, amparándose pues en la posibilidad de un presupuesto adicional que podría existir por un caso muy particular.

Pero eso, como hemos señalado, se usa indiscriminadamente también para buscar sacar pues ventaja y para seguir favoreciendo a alguna empresa en particular.

Todas esas son cosas que son interesantes tenerlas en cuenta, yo creo que el doctor Salazar conoce muy bien todos estos mecanismos, y yo sé que donde está en la presidencia de Consucode va a proponer, como ya lo ha hecho, algunas estrategias para de alguna manera controlar estos casos de corrupción.

Muchas gracias.

**EL SEÑOR ANTONIO RUIZ, COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS,**— Buenos días, con todos, y también felicitar la exposición del doctor Salazar.

En la Comisión Andina de Juristas no estamos inmersos en el mundo de las adquisiciones y contrataciones del Estado; sin embargo, sí hemos investigaciones sobre corrupción.

En ese sentido, mi experiencia es fundamentalmente la de un abogado, y como abogado lo primero que me ha llamado la atención aquí es al ver esta propuesta de modificación de la ley, un problema que los abogados podemos llamar un problema de técnica legislativa, pero que en términos cristianos podríamos también denominar como de responsabilidad política.

Ese problema que percibo yo y lo que voy a decir es muy puntual, dado que mi experiencia no es muy amplia en este tema, es lo que se señala aquí en el

artículo 3.º de la propuesta de modificación.

Los principios que rigen las contrataciones del Estado están desarrollados en el reglamento de la ley, eso me parece a mí un defecto gravísimo de política. Esto quiere decir que los principios generales de acuerdo a los que en el Perú se hacen las contrataciones están sujetos a la decisión política, no son parte de una ley, no son parte del consenso del Congreso, sino que se emiten en base a un reglamento. Es decir, los principios de economía, celeridad, en fin, que están previstos, enunciados en la ley, no tienen un desarrollo legislativo sino que vienen a ser llenados por decisión política, entonces pueden cambiar. Y esto es un contrasentido porque la ley no se puede interpretar con el reglamento, sino exactamente al contrario.

Ese es un aspecto que no soy conocedor, como repito de la materia, no sé si quizás están muy bien concebidos dentro del reglamento los principios de las contrataciones, pero me parece absolutamente inadecuado por riesgoso que estén previstos allí. Y esto tiene una conexión directa con el tema de la corrupción, porque sabemos qué corrupción se identifica con espacios de poder carentes de control o que tienen menos control. Es como que los principios generales del proceso penal estén regidos por un reglamento, podrían cambiar en cualquier momento y eso es caótico, son espacios de poder sin control. Esa es la primera atingencia que tengo.

Y lo segundo, sí felicitar la iniciativa de buscar elementos de control sobre la fase de ejecución de los contratos que realiza el Estado. Antes de trabajar en la Comisión Andina yo he trabajado en el área de derecho penal litigando y tuve un caso muy peculiar, un trabajador de una municipalidad que denunciaba a su empleador, que era una empresa que durante seis años, durante dos períodos de alcaldía había desarrollado todos los contratos, los había ejecutado completamente desde las veredas, las pistas, los puentes, todo. Pero jamás aparecía esa empresa, sino que aparecían cinco o seis empresas distintas que supuestamente se presentaban y ganaban siempre los contratos, por supuesto el único que hacía el control ahí era el alcalde y el alcalde ya venía con todo un grupo, bueno, como se suele decir, entra una estructura de gente a tomar el poder y el alcalde es un representante nada más de ese grupo de poder que se hace de las contrataciones y que busca ingresar a esos espacios.

Pero qué era lo peculiar de esto y lo que llama la atención. Que, efectivamente, durante todos esos procesos si bien aparecían empresas distintas formalmente, los trabajadores siempre eran los mismos. Es decir, este trabajador por el cual fui a conocer el caso, había participado en todas las obras pero a nombre de empresas distintas y tuvo problemas de aportaciones, y en fin de cosas estas, pero no había un control sobre esa situación. Y era evidente, era una situación, no sé, que durante seis años se desarrolló en dos períodos de alcaldía y no habían mecanismos de control que quizás hubieran sido eficientes, simplemente quiénes participaban en esa etapa final. Es decir, no era posible que durante seis años los mismos trabajadores ¡oh, casualidad! ejecutaran las obras de ese municipio.

De ahí que me parece importante que se haya destacado ese aspecto en la evaluación de los procesos de contratación y adquisiciones del Estado.