

UNIVERSIDAD PRIVADA DEL NORTE
Laureate International Universities®

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

**LA SUBASTA INVERSA EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA**

TESINA

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTORA:

Bach. NÉLIDA CLAUDINA SILVA SANTISTEBAN AYALA

ASESOR:

Ms. SEGUNDO MIGUEL RODRÍGUEZ ALBÁN

TRUJILLO – PERÚ
2008

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

*Gregoria y Carlos, por su presencia,
por su amor y apoyo constante.*

A MIS HERMANOS:

*Miguel, Carola, César y Julio, por el cariño
y apoyo que siempre me brindan.*

A ROLANDO:

*Por compartir mis inquietudes
y alentarlas.*

A MIS PROFESORES Y COMPAÑEROS DE CLASE:

*Por los buenos momentos que nos llenaron de alegría y
por los momentos difíciles que nos hicieron más fuertes.*

AGRADECIMIENTO

Un sincero agradecimiento a los profesores que con paciencia y dedicación, orientaron el camino para que paso a paso, curso por curso y ciclo por ciclo se alcanzara el preciado objetivo de culminar la carrera de Derecho y obtener el título de Abogada.

Un especial agradecimiento a Ms. Segundo Miguel Rodríguez Albán por su valioso tiempo dedicado al asesoramiento académico del presente trabajo de investigación.

Y, finalmente, un agradecimiento, con mucho aprecio, a todas las personas que con su colaboración y aliento hicieron que este proyecto sea una realidad; y a la vez, un nuevo motivo de superación personal y profesional en el apasionante mundo jurídico.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTO.....	ii
ÍNDICE.....	iii
INTRODUCCIÓN.....	vi

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1 Realidad Problemática, Antecedentes y Justificación.....	1
1.2 Enunciado del Problema.....	10
1.3 Hipótesis.....	11
1.4 Variables.....	11
1.5 Objetivos.....	11
1.5.1 General.....	11
1.5.2 Específicos.....	11

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

SUB CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES

1.1 Contratación del Estado.....	13
1.2 Principios.....	13
1.3 Interés Público.....	15
1.4 Contratación del Estado en la Constitución Peruana.....	17
1.5 Ley Nº 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE) y su Reglamento.....	18
1.6 Reglamento de la modalidad de selección por Subasta Inversa Presencial y por Subasta Inversa Electrónica.....	20
1.7 Concepto de eficiencia de la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa con relación a la Contratación Pública.....	21

1.8	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).....	24
1.9	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE).....	25
1.10	Definiciones.....	27

SUB CAPÍTULO II: ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATANTES

2.1	Definición.....	28
2.2	Contrato Administrativo.....	30
2.3	Sujetos que intervienen en el proceso de contratación.....	33
2.4	Partes del Contrato Público.....	34
2.5	Fases del Contrato Público.....	35
2.6	Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC).....	37
2.7	Valor Referencial.....	38

SUB CAPÍTULO III: PROCESOS DE SELECCIÓN

3.1	Definición.....	40
3.2	Diferencia entre proceso de contratación y proceso de selección.....	42
3.3	Topes para los procesos de selección.....	43
3.4	Tipos de procesos de selección.....	43

SUB CAPÍTULO IV: MODALIDADES ESPECIALES DE SELECCIÓN

4.1	Subasta Inversa.....	46
4.1.1	Definición.....	47
4.1.2	Bienes y servicios comunes.....	48
4.1.3	Ficha técnica.....	49
4.1.4	Órgano competente.....	51
4.1.5	Etapas.....	52
4.1.6	Desarrollo del acto público.....	53
4.2	Convenio Marco de Precios.....	55
4.2.1	Definición.....	55

**SUB CAPÍTULO V: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y CASOS RELEVANTES DE
APLICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA, DESDE EL AÑO 2005 HASTA EL AÑO 2007**

5.1	Información estadística.....	56
5.1.1	Año 2005.....	56
5.1.2	Año 2006.....	59
5.1.3	Año 2007.....	64
5.2	Casos relevantes.....	74
5.2.1	Caso Patrulleros.....	74
5.2.2	Caso Lapiceros de Tinta Seca.....	77

**SUB CAPÍTULO VI: CASOS EJEMPLOS DE CORRECTA APLICACIÓN DE LA
MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

6.1	Caso Compra de Medicamentos.....	81
6.2	Caso Comprando mejor: la unión de las compras corporativas con la subasta inversa.....	83

CAPÍTULO III

MATERIAL Y MÉTODOS

3.1	Material de estudio.....	85
3.2	Instrumentos.....	85
3.3	Métodos.....	86
CONCLUSIONES.....		87
RECOMENDACIONES.....		89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		90
BIBLIOGRAFÍA.....		94
ANEXOS.....		101

INTRODUCCIÓN

Las contrataciones y adquisiciones estatales, por mandato legal (Artículo 76° de la Constitución) deben efectuarse obligadamente mediante procesos y modalidades de selección, que permitan asegurar que los bienes, servicios u obras de ejecución se adquieran o se ejecuten de manera oportuna; respetando principios de transparencia, imparcialidad, eficiencia, libre competencia, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario; buscando la mejor oferta técnica y económica; evitando la corrupción y malversación de fondos públicos.

En este contexto, **las entidades públicas tienen la obligación de buscar el menor precio y la mayor calidad**, sin embargo, en muchos casos no se cumple y los fondos del Estado no son utilizados de manera eficiente para obtener ahorro, y a la vez, satisfacer las necesidades socioeconómicas de la población.

Esta situación motivó que se realizara **modificaciones a la normativa vigente de contrataciones y adquisiciones del Estado** (TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Ley N° 26850 y su Reglamento) **para incorporar criterios y modalidades especiales como son las Compras Corporativas, el Convenio Marco y la Subasta Inversa** (presencial o electrónica) para la selección de proveedores; con la **finalidad de optimizar la gestión de las Entidades Públicas e incrementar la eficiencia en la contratación estatal**, dentro de un ambiente de seguridad y transparencia.

La **Subasta Inversa se aplicó por primera vez en noviembre del año 2005** y a la fecha son numerosos los procesos de selección que se han llevado a cabo bajo esta modalidad con aciertos y desaciertos.

El presente trabajo de investigación analiza la Subasta Inversa en la Contratación Pública desde el punto de vista de **si la normatividad sobre esta modalidad es eficiente para generar ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado, o si conlleva el riesgo de adquirir bienes y servicios de menor calidad**

(por el menor precio) o que no cumplen con las especificaciones técnicas requeridas; lo que significaría prolongar el procedimiento generando pérdidas en horas-hombre y recursos.

La presente investigación se desarrolló en **tres capítulos**: Capítulo I: El Problema; Capítulo II: Marco Teórico, desarrollado en seis sub capítulos: Aspectos Generales, Entidades Públicas Contratantes, Procesos de Selección, Modalidades Especiales de Selección, Información Estadística y Casos Relevantes de Aplicación de la Modalidad de Subasta Inversa en la Contratación Pública, desde el año 2005 hasta el año 2007, Casos Ejemplos de Correcta Aplicación de la Modalidad de Subasta Inversa en la Contratación Pública y Capítulo III: Material y Métodos.

Finalmente, es importante precisar que esta problemática por su actualidad y trascendencia motivó el estudio del tema y el desarrollo de la presente investigación, con la finalidad de **definir con mayor precisión la eficiencia de la normatividad vigente sobre la modalidad especial de Subasta Inversa en el contexto de las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios que realizan las Entidades Públicas**; de modo que, se contribuya a su adecuada regulación.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1 Realidad Problemática, Antecedentes y Justificación

Realidad Problemática

El Estado, a través de las contrataciones y adquisiciones que realizan las entidades estatales, se provee de bienes, servicios y ejecución de obras necesarios para cumplir sus fines y satisfacer las necesidades públicas.

En este sentido, el **Artículo 76º** de la Constitución prescribe: *“Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes”*.

En la contratación estatal están comprometidos recursos y finalidades públicas por lo que se necesita una especial regulación que garantice la adecuada transparencia de las operaciones.

El régimen de contratación pública regula un conjunto de procesos a los que denomina procesos de selección. Las entidades públicas utilizan estos procesos de selección para elegir proveedores y satisfacer sus requerimientos de bienes, servicios o ejecución de obras; y para tal fin, configuran un determinado proceso de selección de acuerdo a ley y según las características, condiciones y monto de lo requerido (Art. 78º del Reglamento del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado LCAE – Ley N° 26850).

Es decir, las **contrataciones y adquisiciones estatales deben efectuarse necesariamente mediante procesos y modalidades de selección**, regulados por ley, que aseguren que los bienes, servicios u obras de ejecución se obtengan o se realicen oportunamente, respetando principios de transparencia, imparcialidad, eficiencia, libre competencia, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario (Art. 3º del TUO de la LCAE); con la

mejor oferta técnica y económica; evitando la corrupción y malversación de fondos públicos.

En nuestro país existen aproximadamente 2,800¹ entidades públicas que realizan compras de bienes y servicios por unos 25 mil millones de nuevos soles, en promedio anual. Asimismo, se realizan 140,000 procesos de selección, de los cuales 22,000 corresponden a licitaciones, concursos públicos y adjudicaciones directas con grandes desembolsos, mientras el resto son compras y contrataciones de menor cuantía.

Las **entidades públicas**, al adquirir bienes y/o servicios, **tienen la obligación de buscar el menor precio y la mayor calidad**, sin embargo, en muchos casos no se cumple y se deriva en pérdida de recursos, que podrían utilizarse de manera más eficiente para satisfacer las diversas necesidades socioeconómicas de la población.

En este contexto, se observa casos de corrupción en las compras que realizan las entidades públicas a través de los diferentes tipos de procesos y modalidades de selección, por ejemplo: desviación de los recursos públicos destinados a la compra de bienes y/o servicios hacia falsos proveedores; sobrevaloración de bienes o servicios; competencia insana en los procesos de selección que conlleva ineficiencias en el funcionamiento del mercado; pago de reparaciones ficticias; compra de patrulleros, medicinas, ambulancias, útiles escolares, alimentos para damnificados, etc. que son motivo de denuncias y de investigaciones por las evidentes irregularidades cometidas.

Además, el desarrollo de los procesos de selección presenta dificultades que se generan por deficientes programaciones, falta de información oportuna, falta de capacitación de los funcionarios, proveedores que en muchas ocasiones retrasan los procesos o incumplen con las condiciones contractuales, etc.

¹ SIFUENTES ALEMÁN, Ítalo. **En busca de mayor eficiencia. Plantean que se centralicen compras de bienes y servicios de entes públicos.** *Cada año el país gasta unos 25 mil millones de soles en compras dispersas. Especialistas creen que medida haría más efectivo el control.* Diario El Comercio. <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-09-29/imectemadia0791574.html>.

Estas situaciones motivaron que en la normativa vigente de contrataciones y adquisiciones del Estado (TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado N° 26850 y su Reglamento), se realizara **modificaciones para incorporar criterios y modalidades especiales** como son las Compras Corporativas, el Convenio Marco y la **Subasta Inversa**, presencial o electrónica; para la selección de proveedores con la finalidad de optimizar su gestión e incrementar la eficiencia en la contratación estatal, dentro de un ambiente de seguridad y transparencia.

Al respecto, CONSUCODE² expresa: *“El Reglamento de la modalidad de selección por Subasta Inversa Presencial, se aprobó por Resolución de Presidencia N° 094-2007- CONSUCODE/PRE del 24 de Febrero de 2007. En este reglamento se estableció la obligación de la utilización, por parte de las Entidades, de la modalidad de Subasta Inversa, para la adquisición de los bienes comunes y/o contratar servicios comunes que se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes que publica CONSUCODE en el SEACE.*

Mediante la Resolución N° 590-2006-CONSUCODE/PRE, del 31 de Diciembre de 2006, se aprobó el Reglamento de la Modalidad de Selección por Subasta Inversa Electrónica, modificado por Resolución N° 112-2007-CONSUCODE/PRE, del 05 de Marzo de 2007, con la finalidad de precisar temas referidos al procedimiento de la Modalidad de selección por Subasta Inversa Electrónica las entidades podrán adquirir bienes comunes y/o contratar servicios comunes que coadyuven a la mejor aplicación de dicha modalidad a través de un procedimiento ágil, rápido, seguro y transparente”.

El artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Ley N° 26850 (aprobado mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM) establece que los tipos de procesos de selección son:

² CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Subasta Inversa y Convenio Marco**. Boletín Mensual Estadístico. N° 03. Marzo 2007. Lima: CONSUCODE

- Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Directa (Pública y Selectiva) y Adjudicación de Menor Cuantía.

El **artículo 57º del Reglamento de la Ley Nº 26850** (aprobado mediante Decreto Supremo Nº 084-2004-PCM) establece que los procesos de selección previstos en el Artículo 14º de la Ley en mención podrán sujetarse a las siguientes modalidades:

- **Subasta Inversa** y Convenio Marco de Precios.

Los artículos 175º a 186º, del Reglamento de la LCAE – Ley Nº 26850, regulan dentro de las modalidades especiales de selección a la Subasta Inversa.

De modo que, la **Subasta Inversa** (artículo 175º del Reglamento de la LCAE) es la modalidad especial de selección por la cual una Entidad Pública realiza la adquisición de bienes comunes y la contratación de servicios comunes a través de una oferta pública y en la cual, el postor ganador será aquel que ofrezca el menor precio o costo en igualdad de circunstancias comerciales y de servicio. Esta modalidad de selección puede realizarse de manera presencial o electrónica.

Al respecto, según la nota de prensa de CONSUCODE (Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado) publicada en su página web el 13 de Agosto de 2007; de enero a julio de 2007 se generó un ahorro de 22 millones 343 mil 591 nuevos soles bajo la modalidad de contratación por subasta inversa (la modalidad de Subasta Inversa opera desde el mes de noviembre del 2005).

Asimismo, mediante la subasta inversa se produce ahorro en horas-hombre de los funcionarios del estado dedicados a las contrataciones de bienes comunes, porque para la adquisición de combustibles, útiles de oficina, medicamentos, leche, aceite, entre otros; los procesos duran sólo 8 días (Art.

181º del Reglamento del TUO de la LCAE) y anteriormente duraban un mayor número de días (dependiendo del proceso de selección).

Sin embargo, al mismo tiempo que la subasta inversa es un buen sistema para adquirir bienes comunes generando ahorro, aparentemente no es un buen sistema, si se basa solamente en el menor precio y no se hace una evaluación técnica del producto; por ejemplo, en la compra de vehículos (caso patrulleros)³ a menor precio sin contar con referencias sobre su calidad y sin una red de talleres y distribuidores para su mantenimiento.

Por lo tanto, con referencia a la subasta inversa, se presenta el **cuestionamiento** de si es eficiente para generar ahorro al Estado en cuanto a compras al menor precio o si genera el peligro de adquirir bienes y servicios de menor calidad o que no cumplen con las especificaciones técnicas, situación que significaría prolongar el procedimiento generando pérdidas en horas-hombre y recursos; teniendo en cuenta los casos de corrupción que se presentan durante las etapas de preparación, selección y ejecución contractual de esta modalidad especial de selección de proveedores para las compras que realizan las entidades públicas.

Antecedentes

En materia de normatividad vigente sobre contrataciones y adquisiciones del Estado existen algunos trabajos de investigación, artículos y ensayos que enfocan el tema desde diversos aspectos, por ejemplo:

- **“La Constitución Peruana y los procedimientos de contratación estatal”**, el autor⁴ hace un rápido recorrido de los procedimientos selectivos y concluye que se puede evidenciar la importancia de los mismos para la subsistencia de las entidades públicas dentro de un sistema económico.

³ PANDO VÍLCHEZ, Jorge*. **¿Subasta Inversa vs. Licitación Pública? Noticias y Análisis de las Contrataciones y Adquisiciones Estatales.** <http://especialistapublico.blogspot.com/2008/02/subasta-inversa-vs-licitacin-pblica.html>

⁴ DOMÍNGUEZ HARO, Gelder. (2003) **La Constitución Peruana y los procedimientos de contratación estatal.** En: *Revista Hechos & Derecho.* Año 2, Nº 15. Trujillo: Normas Legales S.A.C. p. 8-10

- **“El derecho constitucional a la igualdad en la contratación estatal. Sobre las formas previstas de discriminación inversa (no siempre positiva) entre postores”**, el objeto del autor⁵ en este ensayo es llamar la atención acerca de una tendencia progresiva y consistente de la normativa de contrataciones estatales de incorporar reglas diferenciadoras a favor de grupos de proveedores en desmedro del resto del mercado poniendo en riesgo la satisfacción del interés público. Por ejemplo, el caso de bienes adquiridos no por su calidad demostrada en un proceso de libre competencia, sino en función del puntaje adicional establecido por el domicilio de la empresa proveedora, o porque fue elaborado en el territorio nacional, o porque la empresa prometió adquirir bienes nacionales, o porque estaba dentro de la cuota para microempresas, etc.
- **“Los regímenes simplificados de la contratación pública. La problemática de la duración de los procesos. Soluciones, propuestas, perspectivas y tendencias actuales”**, el autor⁶ describe los regímenes que existen en la normativa que regula el sistema licitatorio destinados a simplificar los procesos de contratación y adquisición del Estado y concluye que una preocupación actual del legislador es hallar la fórmula que permita confluir la transparencia en la utilización de los fondos públicos y la celeridad en la satisfacción de las necesidades públicas, al respecto expresa: *“Es tarea primordial no perder el sentido de unidad y coherencia dentro de dicha realidad múltiple, siendo imprescindible efectuar una reflexión permanente con miras a encontrar un nuevo equilibrio en el que comulguen de la mejor manera posible los distintos valores involucrados en el sistema de compras estatales e incluso, pensar en la posibilidad de un nuevo proceso base o típico, sobre el cual se*

⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2005). **El derecho constitucional a la igualdad en la contratación estatal. Sobre las formas previstas de discriminación inversa (no siempre positiva) entre postores.** *Ius et Veritas.* N° 30. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 292-308

⁶ MARTÍNEZ ZAMORA, Marco Antonio. (2007). **Los regímenes simplificados de la contratación pública. La problemática de la duración de los procesos. Soluciones, propuestas, perspectivas y tendencias actuales.** *Revista Jurídica del Perú.* Tomo 71. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 65-81

establezcan diversas soluciones específicas en función al objeto correspondiente”.

- **“Las últimas modificaciones en la normativa sobre contrataciones. La eterna búsqueda de la eficacia”**, el autor⁷ da una visión panorámica de los principales cambios y modificaciones de la Ley de Contrataciones y adquisiciones del Estado y su Reglamento; de las nuevas regulaciones para las compras estatales, producidos en el marco de una política nacional que está generando no sólo una fragmentación del régimen licitatorio, sino también la necesidad de una completa revisión del sistema de compras estatales y concluye expresando que se amerita una revisión analítica y global del sistema y de los procesos, adecuando la legislación a un nuevo esquema, donde debe primar el uso de la tecnología para hacer más eficaz el procedimiento previo a la adquisición o contratación, y una consolidación de una normativa que sirva de marco y permita al Consucode convertirse en el verdadero y gran supervisor del régimen de compras estatales.
- **“La modalidad de subasta inversa electrónica. Viabilidad de una nueva modalidad de selección”**, el autor⁸ analiza su naturaleza, características, procedimiento y ventajas, dentro de la promocionada política de gobierno electrónico y bajo el marco de la creciente utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación; y concluye que la modalidad de selección de proveedores por subasta inversa traerá una serie de beneficios en la contratación pública, tanto para las entidades como para los proveedores. Por ejemplo: permitirá a las entidades del Estado racionalizar sus recursos, obteniéndose ahorro en tiempo, dinero y recursos humanos; fomentará la participación de proveedores de

⁷ LÓPEZ MATSUOKA, Jaime Arturo. (2007). **Las últimas modificaciones en la normativa sobre contrataciones. La eterna búsqueda de la eficacia.** *Revista Actualidad Jurídica.* Tomo 158. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 166-173

⁸REYNOSO PEÑAHERRERA, Roberto. (2007). **La modalidad de subasta inversa electrónica. Viabilidad de una nueva modalidad de selección.** *Revista Actualidad Jurídica.* Tomo 158. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 161-165

diferentes localidades a nivel nacional e internacional; mayor transparencia en las contrataciones públicas, etc.

- **“La fase de puja en la modalidad de proceso de selección por subasta inversa presencial”**, el autor⁹ explica que no debe dejarse de lado la razonabilidad que debe existir al momento de determinar la etapa en la cual se considerarán válidas las pujas, si es que se produce la descalificación del adjudicatario de la buena pro, pues la celeridad de esta modalidad no implica arbitrariedad.
- **“¿Abreviando trámites, desprotegiendo al postor? Sobre la reducción del derecho de los postores a observar las bases”**, el autor¹⁰ analiza las últimas disposiciones referida a la etapa de observación de las bases, efectuando una crítica de las limitaciones que se han establecido a este derecho de los postores y propone medidas para hacer más eficaz esta etapa; una de estas medidas es la siguiente: *“la subsunción de las figuras de las aclaraciones y observaciones en una sola: solicitud de aclaraciones de las bases. Su plazo sería único tanto si el postor desea preguntar para entender las bases como si se opusiera a cualquiera de sus reglas”*.
- **“Las responsabilidades de los postores en los procesos de selección”**, el autor¹¹ explica los aspectos más importantes de las responsabilidades que pueden generarse por la participación de los proveedores en los procesos de selección con el Estado, las consecuencias que se suscitan y las medidas que pueden adoptar tanto la entidad como el postor. El autor concluye que las infracciones al deber de diligencia de los postores redundarán únicamente en un perjuicio de sus propias acciones de éxito final, sin embargo, existen otras

⁹ LÓPEZ MATSUOKA, Jaime Arturo. (2007). **La fase de puja en la modalidad de proceso de selección por subasta inversa presencial**. *Revista Jurídica del Perú*. Tomo 76. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 87-92

¹⁰MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2007). **¿Abreviando trámites, desprotegiendo al postor? Sobre la reducción del derecho de los postores a observar las bases**. *Revista Jurídica del Perú*. Tomo 73. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 81-87

¹¹MARTÍNEZ ZAMORA, Marco Antonio. (2007). **Las responsabilidades de los postores en los procesos de selección**. *Revista Actualidad Jurídica*. Tomo 160. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 104-109

responsabilidades cuyas consecuencias trascienden la esfera individual de los postores para alcanzar una dimensión colectiva, en cuyo centro se encuentra el interés público.

- **“El pacto de integridad, su utilización y vigencia en el Perú. Venderle al Estado es una cuestión de principios”**, el autor¹² describe los principios rectores de las compras públicas y explica como han sido materializados en nuestro ordenamiento jurídico tanto en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado así como en la práctica administrativa y concluye que aunque hoy no resulta indispensable que postores y funcionarios firmen un Pacto de Integridad, ello no significa una renuencia a la integridad y transparencia que debe verificarse en una compra pública porque permanecen vigentes en virtud de los principios establecidos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y a ellos tanto funcionarios como postores deben adecuar su conducta durante todo el procedimiento.

- **“Investigación sobre contrataciones y adquisiciones del Estado”**, La organización CAD¹³ (Ciudadanos al Día) en este trabajo de investigación (julio 2007) llega a las siguientes conclusiones (entre otras):
 - ◆ *“El Estado sigue siendo el principal comprador de la economía nacional: realiza 480 operaciones por día.*
 - ◆ *El 47% de las compras se hicieron por menor cuantía o adjudicación directa.*
 - ◆ *Según una encuesta del Banco Mundial, en el Perú se han reducido “los pagos adicionales” en las compras del Estado (problemas de corrupción).*
 - ◆ *Los mecanismos de transparencia para las compras del Estado presentan importantes inconsistencias. Por ejemplo: la información sobre proveedores y compras del Estado, en muchos casos, no*

¹²QUISPE CARBAJAL, Oscar. (2007). **El pacto de integridad, su utilización y vigencia en el Perú**. *Revista Jurídica del Perú*. Tomo 91. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 73-77

¹³ CAD. CIUDADANOS AL DIA. **Investigación sobre contrataciones y adquisiciones del Estado**. *Resumen Ejecutivo 2007*. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/resumen_eje_informe_contrataciones_270707.pdf

concuerdan con los datos presentados en el Portal de Transparencia del MEF y el Portal del Seace”.

- “**Centralización de las compras del Estado ¿una solución?**”, la organización CAD¹⁴ (Ciudadanos al Día) considera que la centralización de las compras de las entidades públicas en un solo organismo no es la mejor alternativa para los problemas que afronta el sistema peruano de compras estatales e identifica hasta cinco componentes claves en los que se requieren mejoras: requerimientos de bienes y servicios, competencia de postores, transparencia, compras y supervisión. Asimismo, CAD considera importante que las entidades públicas contratantes sistematicen y den a conocer sus buenas prácticas en contrataciones y adquisiciones para que puedan ser replicadas como modelo de ahorro y eficiencia en las compras y adquisiciones de bienes y servicios.

Justificación

Por lo expuesto en líneas anteriores, se comprende la **importancia que tienen las compras que realiza el Estado** en la realidad socio-jurídica y en la economía nacional. Y por ello, la problemática que se presenta, por su **actualidad y trascendencia**, es un motivo para estudiar el tema y realizar la presente investigación en materia de Contrataciones y Adquisiciones del Estado sobre la normatividad en la modalidad de Subasta Inversa y su aplicación en la Contratación Pública, desde su aparición en noviembre del año 2005 hasta el año 2007; con la finalidad de determinar si es eficiente y genera ahorro en la Contratación Pública; de modo que, se contribuya a su adecuada regulación.

1.2 Enunciado del Problema

El problema de investigación queda definido en los siguientes términos:

¹⁴ CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Centralización de las compras del Estado ¿una solución?** Boletín CAD Octubre 2007. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/boletincad_27_091007.pdf

- ¿De qué manera la aplicación de la normatividad sobre Contratación Pública en la modalidad de Subasta Inversa es eficiente y genera ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado?

1.3 Hipótesis

En la investigación descriptiva, la hipótesis es el resultado al que se tendrá que llegar, por ello, generalmente, no requiere de su formulación. Sin embargo, por razones de formulismo y de fines metodológicos, se formula la siguiente hipótesis:

- ❖ La normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa es relativamente eficiente para generar ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

1.4 Variables

- **Variable Independiente**
 - Normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa.
- **Variable dependiente**
 - Relativa eficiencia para generar ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

1.5 Objetivos

1.5.1 General

1. Determinar si la aplicación de la normatividad sobre Contratación Pública en la modalidad de Subasta Inversa es eficiente para generar ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

1.5.2 Específicos

1. Analizar la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa y su aplicación en la Contratación Pública, desde el año 2005 hasta el año 2007.

2. Definir el concepto de eficiencia de la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa en relación con las Adquisiciones y Contrataciones del Estado.
3. Definir la modalidad de Subasta Inversa en el contexto de la Contratación Pública.
4. Presentar información estadística y casos relevantes de aplicación de la modalidad de subasta inversa en la Contratación Pública, desde el año 2005 hasta el año 2007.
5. Dar a conocer casos ejemplos de correcta aplicación de la modalidad de Subasta Inversa en la Contratación Pública.
6. Establecer conclusiones de la eficiencia de la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa en la Contratación Pública.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

SUB CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES

1.1 Contratación del Estado

El Estado está constituido por un conjunto de Entidades, cada una de las cuales desarrolla determinadas actividades para cumplir las funciones asignadas de acuerdo a ley.

Por ello, las **Entidades del Estado necesitan vincularse con los particulares para que las provean de los bienes, servicios y ejecución de obras** que requieren para satisfacer sus necesidades y las necesidades públicas.

En esta línea, el Estado se vincula con los particulares mediante la figura jurídica del contrato. De acuerdo con el **artículo 1361º del Código Civil**, el contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial.

Ahora, cuando una Entidad Pública interviene en un contrato, estamos en presencia de un **Contrato del Estado**, es decir, una de las partes es una Entidad del Estado y la otra parte es un particular. Este contrato es el instrumento para que la Entidad del Estado alcance sus objetivos trazados.

1.2 Principios

Los procesos de contratación y adquisición regulados por la Ley N° 26850 (LCAE) y su Reglamento se rigen por los principios regulados en el **artículo 3º** de la ley en mención (sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo y del Derecho Común que son aplicables de acuerdo a ley):

- **Moralidad:** Los actos referidos a las contrataciones y adquisiciones deben caracterizarse por la honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.
- **Libre Competencia:** En los procedimientos de adquisiciones y contrataciones se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia y objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores potenciales.
- **Imparcialidad:** Los Acuerdos y Resoluciones de los funcionarios y dependencias responsables de las adquisiciones y contrataciones de la Entidad, se adoptarán en estricta aplicación de la Ley y el Reglamento; así como en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.
- **Eficiencia:** Los bienes, servicios o ejecución de obras que se adquieran o contraten deben reunir los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega y deberán efectuarse en las mejores condiciones en su uso final.
- **Transparencia:** Toda adquisición o contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación de las adquisiciones y las contrataciones. Salvo las excepciones previstas en la Ley y el Reglamento, la convocatoria, el otorgamiento de buena pro y resultados deben ser de público conocimiento.
- **Economía:** En toda adquisición o contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiéndose evitar en las Bases y en los contratos exigencias y formalidades costosas e innecesarias.

- **Vigencia Tecnológica:** Los bienes, servicios o ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son adquiridos o contratados, y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse, si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.
- **Trato Justo e Igualitario:** Todo postor de bienes, servicios o ejecución de obras debe tener participación y acceso para contratar con las Entidades en condiciones semejantes a las de los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley.

Estos principios tienen como finalidad garantizar que las Entidades del Sector Público obtengan bienes, servicios y ejecución de obras de calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados; servir de criterio interpretativo para resolver situaciones controvertidas que puedan presentarse en la aplicación de la Ley y el Reglamento; ser parámetros para la actuación de funcionarios y dependencias responsables; y para suplir los vacíos de la Ley y su Reglamento.

1.3 Interés Público

Etimológicamente “interés” deriva del latín “interest”, que deriva a su vez de los vocablos Inter y esse (Inter – esse) que significan literalmente “estar – entre”. Posteriormente, esta forma verbal vino a significar “lo que importa”, lo que es importante¹⁵.

El término “público”, en oposición a privado, es todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la Comunidad.

¹⁵ ESCOLA, Héctor J. (1989) *El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma. p. 235.

ESCOLA¹⁶ expresa que “*el interés público, es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afectan, a los que desplaza o sustituye sin aniquilarlos*”.

Los contratos generados por el Estado son de interés Público. El **interés público** es el querer mayoritario que está orientado al logro de un valor, provecho o utilidad como resultado de aquello sobre lo que recae una coincidencia mayoritaria (puede ser general o total, sin embargo, basta con que aparezca como la expresión de una mayoría) y que tiene carácter público porque se asigna a toda la comunidad involucrada como resultado de esa mayoría coincidente.

Los integrantes de la comunidad que no reconocen en un interés público su propio interés individual o que se contraponen a él, quedan obligados a aceptarlo y a contribuir a su obtención, en virtud de que forman parte de la comunidad; asimismo, teniendo en cuenta una igualdad de posibilidades y obligaciones, habrá otros intereses públicos en los que dichas personas reconocerán su propio interés individual y les será impuesto a otros integrantes que no participan de ese interés público, y así sucesivamente.

Es decir, por el principio de igual distribución y participación en los efectos, exigencias y resultados del interés público como un querer mayoritario de los integrantes de la comunidad, se produce su imposición sobre aquellos integrantes que no participan del mismo, extendiéndose y exteriorizándose a través de un valor de solidaridad e integración social para el beneficio y bienestar de la comunidad en general.

¹⁶ ESCOLA, Héctor J. Op cit. p. 235

1.4 Contratación del Estado en la Constitución Peruana

El **Artículo 76º de la Constitución** establece que: *“Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes”*.

Es decir, el **Estado debe licitar toda obra o adquisición de suministros**, asimismo, **someter a concurso público la contratación de servicios y proyectos**, según la cuantía que establezca la Ley del Presupuesto. La Constitución obliga al Estado a seleccionar de manera imparcial y con criterios objetivos a los proveedores que va a contratar.

Por lo tanto, la disposición de que el Estado adquiera y contrate en forma pública tiene su origen en una norma de rango constitucional (artículo 76º) y en los principios de Reserva de Ley y Legalidad.

El **Tribunal Constitucional**, al respecto, **expresa** que la norma en mención tiene la función de garantizar:

“que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores (...) su objeto es lograr el mayor grado de eficiencia en las adquisiciones o enajenaciones efectuadas por el Estado (...) para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos¹⁷”.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 17 de mayo del 2004 recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC. Fundamento 12.

1.5 Ley N° 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE) y su Reglamento

Las adquisiciones y contrataciones a cargo de los organismos y entidades del Estado¹⁸, hasta el 28 de setiembre de 1998, se regían con normatividad diferenciada: según sean para bienes y servicios no personales (RUA), ejecución de obras (RULCOP) o servicios de consultoría (REGAC). A partir del 29 de setiembre de 1998 todas las contrataciones y adquisiciones del Sector Público, tanto para bienes y servicios no personales, como para la ejecución de obras y servicios de consultoría, se rigen sólo por la normativa de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Ley N° 26850, su Reglamento y sus Modificatorias.

El 3 de agosto de 1997 se publicó la Ley N° 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y entró en vigencia el 29 de setiembre de 1998, con su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-98-PCM y publicado el 28 de setiembre de 1998.

La Ley N° 26850¹⁹ derogó el Reglamento Único para el Suministro de Bienes y Prestación de Servicios No Personales para el Sector Público – RUA, aprobado por Decreto Supremo N° 065-85-PCM; el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas – RULCOP, aprobado por Decreto Supremo N° 034-80-VC y el reglamento General de Actividades de Consultoría – REGAC, aprobado por Decreto Supremo N° 208-87-EF.

Se efectuaron **modificaciones a la Ley N° 26850** mediante las leyes: N° 27070 (18 de marzo de 1999); N° 27148 (25 de junio de 1999) y N° 27330 (25 de julio de 2000). Estas modificaciones determinaron la promulgación del Decreto Supremo N° 012-2001-PCM que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y del Decreto Supremo N° 013-2001-PCM que aprobó el Reglamento de la Ley de Contrataciones y

¹⁸ CASTILLO CHÁVEZ, José. (2006) *Sistema de Abastecimiento: Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. Lima: Editora y Distribuidora Real. p. 30

¹⁹ CASTILLO CHÁVEZ, José. Op. cit. p. 30

Adquisiciones del Estado; estas normas entraron en vigencia el 15 de marzo de 2001.

Posteriormente, el **3 de julio de 2004 se publicó la Ley N° 28267** – Ley que modificó a la Ley N° 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE).

Con fecha **29 de noviembre de 2004, se publicaron los Decretos Supremos N° 083-2004-PCM y N° 084-2004-PCM**, que aprobaron el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y adquisiciones del Estado (TUO de la LCAE) y su nuevo Reglamento, respectivamente. Estos dispositivos, según lo establecido en la Ley N° 28267 y en los Decretos supremos mencionados, entraron en vigencia el 29 de diciembre de 2004.

Por consiguiente, el **marco legal del sistema de contrataciones estatales es** el TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado: Ley N° 26850 (LCAE), su Reglamento y sus modificatorias; que regula los procesos de selección de proveedores que aplican las entidades públicas contratantes con el fin de obtener bienes, servicios o ejecución de obras necesarias para el cumplimiento de sus funciones, asimismo, regula los contratos que celebra el Estado como resultado del desarrollo de los procesos de selección:

- Contratos de adquisición de bienes
- Contratos de suministro de bienes
- Contratos de ejecución de obras
- Contratos de arrendamiento de bienes a favor del Estado
- Contratos de servicios (en general o de consultoría)

Los contratos similares que se celebran dentro del marco de convenios de cooperación técnica internacional o por préstamos internacionales se rigen por normas especiales.

La Ley N° 26850, en cuanto a sus alcances, establece normas básicas que contienen lineamientos que deben observar las Entidades del Sector Público, dentro de criterios de racionalidad, oportunidad y transparencia, durante el desarrollo de los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios o ejecución de obras.

1.6 Reglamento de la modalidad de selección por Subasta Inversa Presencial y por Subasta Inversa Electrónica

El artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Ley N° 26850 (aprobada mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM) establece que los tipos de procesos de selección que deben desarrollar las Entidades Públicas son:

- Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Directa (Pública y Selectiva) y Adjudicación de Menor Cuantía.

Asimismo, el artículo 57° del Reglamento de la Ley N° 26850 (aprobado mediante Decreto Supremo N° 084-2004-PCM) establece que los procesos de selección previstos en el Artículo 14° de la Ley en mención podrán sujetarse, entre otras modalidades, a la modalidad de selección de Subasta Inversa.

La subasta inversa es la modalidad de selección que permite la adquisición de bienes y/o servicios comunes a través de una oferta pública: el postor ganador será aquél que ofrezca el menor precio o costo en igualdad de condiciones comerciales y de servicio. Esta modalidad puede realizarse de manera presencial o electrónica.

Al respecto, mediante Decreto Supremo N° 016-2007-EF, de fecha 16 de febrero de 2007, se modificaron los artículos 175° y 176° del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para prescribir que se pueda contratar servicios comunes bajo la modalidad de subasta inversa (anteriormente sólo se permitía la contratación de bienes comunes).

De modo que, el **Reglamento de la modalidad de selección por Subasta Inversa Presencial**, se aprobó por **Resolución de Presidencia N° 094-2007- CONSUCODE/PRE del 24 de Febrero de 2007**. En este reglamento se estableció la obligación de la utilización, por parte de las Entidades, de la modalidad de Subasta Inversa, para la adquisición de los bienes comunes y/o contratar servicios comunes que se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes que publica CONSUCODE en el SEACE.

Igualmente, mediante la **Resolución N° 590-2006-CONSUCODE/PRE, del 31 de Diciembre de 2006**, se aprobó el **Reglamento de la Modalidad de Selección por Subasta Inversa Electrónica**, modificado por Resolución N° 112-2007-CONSUCODE/PRE, del 05 de Marzo de 2007, con la finalidad de precisar temas referidos al procedimiento de la Modalidad de selección por Subasta Inversa Electrónica; *“las entidades podrán adquirir bienes comunes y/o contratar servicios comunes que coadyuven a la mejor aplicación de dicha modalidad a través de un procedimiento ágil, rápido, seguro y transparente”*²⁰.

1.7 Concepto de eficiencia de la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa con relación a la Contratación Pública.

El término "eficiencia" se define²¹: *"como la virtud y facultad para lograr un efecto determinado"*. En Economía se le define como²² *"el empleo de medios en tal forma que satisfagan un máximo cuantitativo o cualitativo de fines o necesidades humanas. Es también una adecuada relación entre ingresos y gastos"*.

ALFARO PINILLOS²³, menciona que el vocablo eficiencia *"puede expresar principalmente dos sentidos: a) Alcanzar el objetivo propuesto pero usando el mínimo de recursos, es decir, al menor costo, maximizando el uso de los*

²⁰ CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Subasta Inversa. TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado N° 26850 y su Reglamento. Resumen Ejecutivo N° 03 – 2007.** Boletín Mensual de fecha 17 marzo 2007. Lima.

²¹ Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. España: Plaza & Janes S.A. Editores.

²² Ibid.

²³ ALFARO PINILLOS, Roberto. *Diccionario Práctico de Derecho Procesal Civil*. Lima: Gaceta Jurídica. p.363

recursos (se busca ser “eficiente”). Hay una eficiente asignación o uso de recursos; y b) Determinación si una institución o norma jurídica, cumple a cabalidad el objetivo o fin para el que fue creada (...) dos de las funciones del Análisis Económico del Derecho, justamente es analizar la eficiencia de la norma jurídica (determinar si la ley cumple el objetivo para el que fue creada) y el uso maximizador de los recursos escasos. (...)”

En los últimos años, el **alcance y profundidad del enfoque económico del Derecho ha crecido y está influyendo en todas las áreas jurídicas y sociales**; al respecto POSNER²⁴ (una de las figuras más influyentes del Análisis Económico del Derecho) expresa que: *“aunque el Análisis Económico del Derecho ha tenido su mayor impacto práctico en campos de regulación explícitamente económica, tal como el Derecho de la libre competencia y la regulación de los servicios públicos (...) es cada vez mayor su importancia en otras áreas del Derecho (...)”*

De modo que, sin la intención de profundizar en el Análisis Económico del Derecho, que no es, precisamente el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se menciona que **el área del Derecho, relacionada con las Adquisiciones y Contrataciones del Estado y los diferentes procesos y modalidades de selección que se llevan a cabo empleando recursos públicos del Estado, no está fuera del alcance de los principios y corolarios de esta corriente económica jurídica**, que se orienta hacia la promoción de medios eficientes para el logro de los fines u objetivos, teniendo en cuenta la relación entre los beneficios totales de la situación y los costes totales de la misma.

Es decir, la eficiencia consiste en el óptimo o buen uso de los recursos, logrando lo mayor posible con aquello con que se cuenta. Por ejemplo: si se dispone de un determinado número de insumos para producir bienes o servicios, habrá eficiencia cuando se logre el mayor número de bienes o

²⁴ POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho en el common law, en el sistema romano-germánico, y en las naciones en desarrollo.** *Revista de Economía y Derecho*, Vol. 2, N° 7 (Invierno 2005). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC.
<http://www.upc.edu.pe/bolson/0/16/gru/49/Articulo%201%20Posner.pdf>. P. 1

servicios utilizando el menor número de insumos posible (alta productividad en relación a los recursos disponibles). La eficiencia se emplea para relacionar esfuerzos frente a resultados obtenidos y se evalúa mediante dos factores: costo y tiempo.

Al respecto, las Entidades Públicas Contratantes (EPC), tienen la obligación de acuerdo a ley (Artículo 3º del TUO de la LCAE – Ley N° 26850), de obtener bienes, servicios y obras de calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados (Principio de Eficiencia en concordancia con otros principios establecidos por la LCAE).

Mediante el **principio de Eficiencia**, regulado en el artículo 3º de la LCAE, se establece que: *“Los bienes, servicios o ejecución de obras que se adquieran o contraten deben reunir los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega y deberán efectuarse en las mejores condiciones en su uso final”*.

Si las EPC, en el contexto de la normatividad vigente sobre contrataciones y adquisiciones del Estado, procesos y modalidades de selección, obtienen mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos, habrán logrado sus objetivos con **eficiencia**; de lo contrario, habrá **ineficiencia**. Ahora, si el logro es parcial, porque se presentan factores internos y/o externos que perjudican o limitan el alcance de los objetivos o porque se logra mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos sólo con determinados bienes, habrá una **eficiencia relativa**.

En este punto, es necesario diferenciar eficiencia de eficacia. La eficacia está en relación a si los supuestos y consecuencias de la norma se verifican en la realidad y la eficiencia, está en relación a si esos resultados verificados son adecuados o no, en relación a la inversión o a los esfuerzos desplegados en la aplicación de la norma.

Para el análisis del objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se tomó el concepto de **eficiencia** como, **mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos**, en relación a las contrataciones y

adquisiciones que realiza el Estado a través de la modalidad de selección de subasta inversa, regulada por el TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Ley N° 26850 (LCAE) y su Reglamento.

Es decir, **adquisición de bienes y servicios, al menor precio** (valor del bien), con la **calidad requerida** (especificaciones técnicas) y **menores esfuerzos** (tiempo: horas-hombre); en el sentido de **generación de ahorro para el Estado**.

1.8 Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)

Este organismo se creó por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en Julio de 1997 y se originó por la fusión de tres entidades del Estado:

- Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (CONSULCOP), organismo dependiente del Ministerio de Transportes, entidad rectora y de solución de controversias en materia de contratos de ejecución de obras.
- Consejo Nacional Superior de Consultoría (CONASUCO), organismo rector y de solución de controversias en materia de contratos de servicios de Consultoría.
- Consejo Departamental de Adquisiciones de Lima (CADELI), órgano rector y de solución de controversias en materia de adquisición de bienes y contratos de servicios generales.

El **CONSUCODE** inició sus actividades a partir de enero de 1999 como ente rector del Sistema Nacional de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. En cuanto a su naturaleza, es un **organismo público descentralizado perteneciente a la Presidencia del Consejo de Ministros**. Asimismo, CONSUCODE y la Contraloría General de la República tienen a su cargo la **fiscalización de los procesos de adquisición y contratación**

estatales en la vía administrativa; sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde a las autoridades judiciales y al control político propio del Congreso de la República.

CONSUCODE, específicamente, tiene la función de poner en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que detecte indicios de negligencia, incompetencia, corrupción o inmoralidad en los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas. Asimismo, tiene facultades para aplicar sanciones a los postores y contratistas que contravengan o incumplan las disposiciones de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, su Reglamento y demás normas complementarias.

1.9 Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)

El SEACE se define como un **sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las adquisiciones y contrataciones del Estado**, así como la realización de transacciones electrónicas, según lo establece el **artículo 66^a** de la LCAE.

La finalidad de este sistema electrónico es, que en el mediano plazo, disminuyan los costos de transacción en las compras estatales, tales como presentación de documentos, publicaciones, notificaciones, etc. Asimismo, es un mecanismo de transparencia en el uso de los recursos porque las Entidades deberán registrar en el SEACE la información referente a sus adquisiciones, desde el Plan Anual de Adquisiciones hasta los detalles de los procesos de selección que realicen y sus resultados finales, de modo que, los proveedores, contratistas y cualquier ciudadano interesado pueda acceder a dicha información.

EL SEACE comprende un conjunto de políticas de uso de la tecnología de la información y una regulación normativa específica (artículos 66^a a 69^a de la LCAE y artículos 307^o a 324^o del Reglamento).

Las principales características son las siguientes:

- El desarrollo, administración y operación del SEACE está a cargo del CONSUCODE (artículo 68º de la LCAE).
- Es de uso obligatorio para todas las Entidades que se encuentran bajo el ámbito de la LCAE; considerando su infraestructura y condiciones tecnológicas (artículo 67º de la LCAE).
- Los actos realizados por medio del SEACE tendrán plena validez y eficacia jurídica que los actos realizados por medios manuales pudiéndolos sustituir para todos los efectos legales. (artículo 69º de la LCAE).
- Las Bases de los procesos de selección y sus convocatorias se publicarán obligatoriamente en el SEACE (artículo 308º del Reglamento)
- Cualquier persona o proveedor tendrá a su disposición las bases de cualquier proceso de selección desde Internet, de manera libre y gratuita (artículo 309º del Reglamento).
- La apertura electrónica de las propuestas técnicas y económicas se realiza en la fecha, hora y condiciones estipuladas en el calendario del proceso, y para ello, el funcionario designado por la Entidad deberá ingresar al SEACE (artículo 317º del Reglamento).

La información que se registra en el SEACE, entre otras, es la siguiente:

- Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC)
- Publicación de bases y convocatorias
- Formulación y absolución de consultas y observaciones de las bases
- Pronunciamiento del CONSUCODE a las observaciones
- Bases integradas
- Otorgamiento y consentimiento de la buena pro
- Resumen de contratos
- Resoluciones o acuerdos que aprueban las exoneraciones
- Prórrogas o postergaciones
- Declaración de desierto
- Cancelación del proceso de selección
- Actas de propuestas técnicas presentadas

- Resoluciones del Tribunal

1.10 Definiciones²⁵

- **Bases:** Son documentos que contienen requerimientos técnicos, metodología de evaluación, procedimientos y demás condiciones que establece la Entidad para la selección del proveedor y la ejecución contractual respectiva; incluyendo cuando corresponda, la pro forma del contrato, en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE) – Ley N° 26850 y el Reglamento.
- **Bienes:** Son objetos o cosas que requiere una Entidad para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines.
- **Bienes Comunes:** Son los productos denominados commodities y aquellos que, habiendo sufrido procesos de transformación, han sido estandarizados dentro del mercado o como consecuencia de un proceso de homogenización llevado a cabo al interior de una o más Entidades.
- **Contrato:** Es el acuerdo para regular, modificar o extinguir una relación jurídica dentro de los alcances de la LCAE – Ley N° 26850 y su Reglamento.
- **Especificaciones Técnicas:** Son descripciones elaboradas por la Entidad de las características fundamentales de los bienes o suministros a adquirir.
- **Estandarización:** Es el proceso de racionalización consistente en ajustar a un determinado tipo o modelo los bienes o servicios a adquirir o contratar, en atención a los equipamientos preexistentes.
- **Estudio de Mercado:** Es la investigación y el análisis previo de las condiciones del mercado, que realiza la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones, para determinar las características de lo que va a adquirir o contratar y el valor referencial de los procesos que se efectúen por Licitaciones Públicas y Concursos Públicos.
- **Fichas Técnicas:** Son fichas que contienen las características y especificaciones técnicas o términos de referencia correspondientes a los bienes y a los servicios incluidos en el Listado de Bienes Comunes o en el

²⁵ Anexo I del Reglamento del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –Ley N° 26850.

Listado de Servicios Comunes transables a través de la modalidad de Subasta Inversa.

- **Indagaciones:** Son las averiguaciones previas que realiza la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones para determinar las características de lo que se va a adquirir o contratar y el valor referencial de los procesos que se efectúen por adjudicaciones directas y menores cuantías.
- **Proceso de Selección:** Es un procedimiento administrativo especial conformado por un conjunto de actos administrativos, de administración o hechos administrativos, que tiene por objeto la selección de la persona natural o jurídica con la cual las Entidades del Estado van a celebrar un contrato para la adquisición de bienes, la contratación de servicios o la ejecución de una obra.
- **Requerimiento Técnico Mínimo:** Son los requisitos indispensables que debe reunir una propuesta técnica para ser admitida.
- **Servicios Comunes:** Son aquellas actividades cuyas características y términos de referencia pueden ser materia de estandarización dentro del mercado a consecuencia de un proceso de homogenización llevado a cabo al interior de una o más Entidades.
- **Términos de Referencia:** Es la descripción, elaborada por la Entidad, de las características técnicas y de las condiciones en que se ejecutará la prestación de servicios y de consultoría.

SUB CAPÍTULO II: ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATANTES

2.1 Definición

Las Entidades Públicas Contratantes (EPC) son las Entidades del Estado que formulan el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC) considerando sus necesidades anuales (año fiscal) de bienes, servicios y ejecución de obras, según las funciones que deben desempeñar y su nivel de financiamiento, es decir, según la capacidad de contratación que poseen.

Los **procesos de selección son conducidos por el Comité Especial de la EPC**, el cual se encarga de la preparación de las bases, absolución de consultas y observaciones, recepción de ofertas o propuestas, evaluación de postores y, finalmente, otorgamiento de la Buena Pro. Estos Comités Especiales son elegidos por el titular del pliego o la máxima autoridad administrativa de la entidad para uno o más procesos. Están integrados por 3 ó 5 miembros como máximo y en la designación se indica quien actuará como presidente del Comité. Asimismo, uno de los integrantes debe ser de la misma entidad que convoca y otro debe ser experto en el tema de la convocatoria pudiendo ser independiente o de la propia entidad contratante.

Las EPC administran recursos públicos y toman decisiones en determinadas actividades o sectores, en representación de los ciudadanos. No son únicamente las entidades que están en la Ley de Presupuesto, sino también aquellas que tienen mecanismos de financiamiento propios tales como las entidades autónomas (BCR, SBS), las entidades reguladoras (Osis), supervisoras (Indecopi, Conasev) y otras. La contratación y adquisición de bienes y servicios constituye un gasto importante en el presupuesto del Estado.

Las entidades comprendidas en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (artículo 2º, inciso 2.1 del TUO de la LCAE) son:

- Gobierno Nacional, sus instituciones y organismos públicos descentralizados
- Gobiernos Regionales
- Gobiernos Locales
- Organismos Constitucionales Autónomos
- Universidades Públicas
- Sociedades de Beneficencia y las Juntas de Participación Social
- Institutos Armados y Policía Nacional del Perú
- Fondos de Salud, de Vivienda, de Bienestar y demás de naturaleza análoga de los Institutos Armados y de la Policía Nacional del Perú

- Empresas del Estado de derecho público o privado; de propiedad el Gobierno Nacional, Regional o Local y empresas mixtas en las que el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado
- Proyectos, programas, órganos desconcentrados y demás unidades orgánicas, funcionales, ejecutoras y/u operativas de los Poderes del Estado y los organismos públicos descentralizados
- Todas las dependencias como organismos públicos descentralizados, unidades orgánicas, proyectos, programas, empresas, fondos pertenecientes o adscritos a los niveles de gobierno central, regional o local, así como los organismos a los que alude la Constitución Política, y demás que son creados y reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional.

2.2 Contrato Administrativo

Respecto a la contratación administrativa, BACACORZO²⁶ expresa que *“hay todavía que enfatizar que el acto jurídico contractual se manifiesta más necesario cuanto más se declara y define la inviolabilidad de los derechos adquiridos de las personas, ya que careciendo lógicamente el Estado de la potestad de apropiarse de los bienes de ellas y tampoco siendo lícito imponerles carga pública permanente, dedúcese que el cambio de los bienes entre ellas y el propio Estado solamente puede resolverse por el acto jurídico contractual”*. Sobre el mismo tema, FIORINI²⁷ expresa que *“el Estado no solo necesita de las figuras contractuales para poder adquirir bienes y servicios, sino que es la más importante técnica jurídica con que puede realizarlas”*.

La administración pública para su propia existencia y para satisfacer las necesidades públicas, necesita la colaboración indispensable de los particulares utilizando sus servicios personales o los bienes que éstos pueden proporcionarle. Dicha colaboración la obtiene en forma compulsiva, o en

²⁶ BACACORZO, Gustavo. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomos I y II*. Lima: Gaceta Jurídica. p. 335

²⁷ FIORINI. Citado por BACACORZO, Gustavo. Op.cit. p. 335

forma voluntaria, según la clase de servicios o bienes de que se trate, o el carácter apremiante mayor o menor de las necesidades que debe satisfacer.

Cuando el Estado exige la prestación de servicios o la entrega de cosas compulsivamente, lo hace en forma unilateral; cuando la prestación de servicios o la entrega de las cosas las logra con el consentimiento voluntario de los particulares, el Estado actúa en forma plurilateral o bilateral mediante acuerdos en cuya formación actúa su voluntad y el libre consentimiento de quien o quienes prestan o deben prestar los servicios o las cosas, recurre entonces al **Contrato Administrativo**, es decir el **celebrado entre la administración pública y un particular o entre los órganos administrativos con personalidad de Derecho Público**.

Existen tipos de contratos que el Estado celebra con más frecuencia y son los siguientes:

- Contratos de Adquisición de Bienes (compra de todo tipo de bienes)
- Contratos de Servicios (contratación de servicios sin vínculo laboral de diversas clases, dentro de los cuales destacan las siguientes: asesoría, consultoría, peritaje, supervisión, estudios, inspección, auditoría externa, gerencia y servicios generales)
- Contratos de Ejecución de Obras
- Contratos de Concesión de Obras de Infraestructura
- Contratos de Arrendamiento de Bienes a favor del Estado
- Contratos de Concesión de Servicios
- Contratos de Endeudamiento del Estado (interno o externo)
- Contratos de Venta, Arrendamiento, Cesión en Uso y otros actos sobre bienes de propiedad del Estado
- Contratos de Donación a favor del Estado
- Contratos de Personal del Estado

Cada uno de estos tipos de contratos está regulado por grupos específicos de leyes y reglamentos.

La Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE), Ley N° 26850 y su Reglamento, establecen las normas para los tipos de contratos sobre compra de bienes, contratos de servicios, contratos de ejecución de obras y contratos de arrendamiento de bienes a favor del Estado y son, además, las normas que determinan la existencia y el ámbito de atribuciones de CONSUCODE.

Las contrataciones y adquisiciones no comprendidas en la LCAE (artículo 2º, inciso 2.3 del TUO de la LCAE) son:

- Contratación de trabajadores, servidores o funcionarios públicos sujetos a los regímenes laborales de la carrera administrativa o de la actividad privada.
- Contratación de auditorías externas, la misma que se sujeta a las normas del Sistema Nacional de Control.
- Operaciones de endeudamiento externo e interno.
- Contratos bancarios y financieros celebrados por las entidades públicas
- Contratos de locación de servicios con los presidentes de Directorio o Consejo Directivo que desempeñan funciones a tiempo completo.
- Actos de disposición y de administración y gestión de los bienes de propiedad estatal.
- Adquisiciones y contrataciones cuyos montos, en cada caso, sea igual o inferior a una Unidad Impositiva tributaria (UIT).
- Contratación de notarios públicos para las funciones señaladas en la LCAE y su Reglamento.
- Servicios brindados por conciliadores, árbitros, centros de conciliación, instituciones arbitrales y demás derivados de la función conciliatoria y arbitral.
- Publicaciones oficiales en el diario El Peruano, por mandato de ley o norma reglamentaria.
- Concesión de recursos naturales y obras públicas de infraestructura, bienes y servicios públicos.
- Transferencia al sector privado de acciones y activos de propiedad el Estado, en el marco del proceso de privatización.

- Modalidades de ejecución presupuestal distintas al contrato contempladas en las normas sobre la materia, salvo las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios que se requieran para ello.
- Contratos internacionales, los cuales se regulan por los Tratados o, en su defecto, por la costumbre y las prácticas del comercio internacional.
- Contrataciones y adquisiciones que realicen las Misiones del Servicio Exterior, exclusivamente para su funcionamiento y gestión.

2.3 Sujetos que intervienen en el proceso de contratación

a. Por la Entidad Estatal

- Titular del Pliego
- Máxima autoridad administrativa
- Área usuaria
- Dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones
- Comité especial

b. Por los particulares

- Postores
- Contratistas

- **Titular del Pliego:** Es la máxima autoridad ejecutiva de la Entidad (artículo 7º del la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto,, Ley Nº 28411 y el inciso 1) del artículo 2º del Reglamento). Se ocupa de las funciones que tengan relación con la aprobación, autorización y supervisión de los procesos de adquisiciones y contrataciones.
- **Máxima autoridad administrativa:** Es el funcionario de mayor nivel jerárquico en las Entidades de Estado, cualquiera sea su régimen presupuestario. Tiene a su cargo la gestión técnica, administrativa y financiera de los asuntos de la Entidad, en virtud de sus normas de organización interna y, en particular, la dirección y ejecución de los asuntos relativos a los procesos de adquisición y contratación.
- **Área usuaria:** Es el nombre genérico bajo el cual se designa a la dependencia de la Entidad que ante la necesidad de un determinado bien,

servicio o ejecución de obra para el desarrollo de sus funciones formula el requerimiento.

- **Dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones:** es la dependencia responsable de planificar los procesos de adquisición o contratación, atendiendo a las necesidades de la Entidad a la que pertenece (artículo 5º LCAE).
- **Comité especial:** Es el órgano que realiza el proceso de selección, tiene a su cargo la organización, conducción y ejecución del proceso de selección, hasta antes de la suscripción del contrato (artículo 23º LCAE). Es un órgano colegiado y autónomo en sus decisiones.
- **Postores:** Son las personas naturales o jurídicas que participan en los procesos de selección presentando propuestas con la finalidad de obtener la Buena Pro y contratar con el Estado (definición 44 del Anexo I del Reglamento). Para ser postoro se debe estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) y no estar sancionado ni impedido para contratar con el Estado.
- **Contratistas:** Son aquellos proveedores que han sido contratados por el Estado conforme a las disposiciones de la LCAE y el Reglamento (definición 44 del Anexo I del Reglamento).

2.4 Partes del Contrato Público

Todos los contratos regulados por la LCAE supone la existencia de dos partes:

- **Entidad Contratante:** es la parte (Estado) que requiere ser provista de bienes, servicios o ejecución de obras para el cumplimiento de sus funciones, asumiendo el pago del precio o de la retribución correspondiente.
- **Proveedor:** persona natural o jurídica (particular) que se encuentra en aptitud de vender o suministrar bienes, prestar servicios o ejecutar obras a favor del Estado.

2.5 Fases del Contrato Público

En la legislación peruana, en forma general, se distinguen tres grandes fases en los procedimientos de los procesos de selección para la celebración de los contratos del Estado:

- Preparatoria
- Selección
- Ejecución

Estas etapas están debidamente reguladas en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones y sus procedimientos son de obligatorio cumplimiento. El incumplimiento total o parcial de estos procedimientos invalida los contratos, salvo algunas excepciones establecidas expresamente por ley:

- **Preparatoria:** En esta etapa, la entidad debe elaborar su PAAC debidamente presupuestado y financiado; designa un Comité Especial para conducir uno o más procesos de selección y elabora las Bases para cada proceso.
- **Selección:** En esta etapa, los responsables de las contrataciones y adquisiciones en cada entidad convocan a los proveedores (con publicaciones o no dependiendo del tipo de adquisición a realizar); se estipulan los períodos para la presentación de consultas sobre las bases; se señalan los períodos para la presentación de observaciones a las bases; se presentan las propuestas; se evalúan las propuestas (en los aspectos técnicos y económicos); se adjudica la buena pro y se perfecciona el contrato. Si se presenta el caso, en esta etapa se soluciona situaciones controvertidas que surjan de conflictos administrativos durante el desarrollo de los procesos de selección, los cuales se resuelven en la entidad que contrata en doble instancia y en una tercera instancia en el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones de CONSUCODE.
- **Ejecución:** En esta etapa, se producen la ejecución del contrato; la supervisión de la ejecución; la declaración de conformidad de los bienes,

servicios o ejecución de obras; liquidación del contrato. Esta fase también incluye la solución de controversias en vía de arbitraje y conciliación obligatorios.

FASES DEL PROCESO DE ADQUISICIÓN O CONTRATACIÓN ²⁸		
Preparatoria	Selección	Ejecución
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico Institucional • Plan Operativo Institucional • Determinación de necesidades • Presupuesto Institucional • Plan Anual de Contrataciones • Aprobación del expediente de contratación • Designación del Comité Especial • Elaboración del Proyecto de Bases Administrativas • Aprobación de las Bases Administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria y registro de participantes • Presentación de consultas, absolución y aclaración de las Bases • Formulación de observaciones a las Bases e integración de éstas • Presentación y entrega de propuestas • Evaluación y calificación de propuestas • Otorgamiento de la Buena Pro • Citación para la celebración del Contrato • Celebración del Contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Celebración del Contrato • Ejecución de las prestaciones derivadas del Contrato • Adicionales y reducciones • Ampliaciones o reducciones de plazo • Subcontratación • Intervención económica • Resolución • Aplicación de penalidades • Conformidad de entrega o de prestación de servicio • Liquidación de obra o de consultoría de obra

²⁸ CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. (2005). *Material de Enseñanza de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Los Procesos de Selección. Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales*. Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. p. 8

2.6 Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC)

El Plan es un **instrumento de gestión para la entidad y una fuente de información para los proveedores** acerca de las necesidades de las entidades en materia de contratación. En tal sentido, el **artículo 7º** de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones, establece que cada entidad elaborará su Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones en el que detallará los procesos de selección (es opcional la inclusión de Adjudicaciones de Menor Cuantía) que se realizarán en el año fiscal. Una compra o adquisición que no cuente con la correspondiente partida presupuestal autorizada o que no se encuentre en el PAAC no se podrá realizar. Asimismo, es **obligatoria, desde el año 2004, la publicación del PAAC en el SEACE** (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones Estatales) para que los potenciales proveedores conozcan con anticipación las necesidades de las EPC y tengan la oportunidad de satisfacerlas participando en los procesos de selección.

La información mínima que debe contener el PAAC es la siguiente:

- Las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones directas que se realizarán en el año fiscal. Opcionalmente se publicarán las adjudicaciones de menor cuantía.
- El objeto de la contratación o adquisición.
- Una síntesis de las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras a contratar.
- El valor estimado de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar.
- La fuente de financiamiento.
- Los niveles de centralización y desconcentración de la facultad de adquirir y contratar.
- Las fechas probables de las convocatorias de los procesos planificados.

Respecto a las especificaciones técnicas de los bienes que requieren las EPC, la **Organización Ciudadanos Al Día**²⁹, expresa que: *“Debe tenerse extremo cuidado al momento de realizar las especificaciones técnicas de los bienes o servicios que se requieren, pues esa definición, puede implicarle*

²⁹ CAD. CIUDADANOS AL DÍA. Centralización de las compras del Estado ¿una solución?. Citado.

beneficios a un proveedor en desmedro de otros. Los especialistas deberán colocar los parámetros necesarios para asegurar un proceso transparente. Sería recomendable que al menos dos representantes de los colegios profesionales y/o las universidades o entidades especializadas participen en la elaboración de estas especificaciones para garantizar la objetividad e imparcialidad de los mismos en contrataciones sofisticadas o que supongan importante erogación de fondos públicos”.

Por ejemplo, la Organización CAD³⁰, menciona el **caso de 469 patrulleros (febrero – marzo 2007)**, en el cual se presentó direccionamiento de la adquisición. *“La camioneta Tucson, importada por Gildemeister, era la única que podía ganar la licitación, pues Hyundai es la única compañía que fabrica camionetas 4 x 2”.* También se presentó *“sobrevaloración por un promedio de 4 millones de dólares. Se pagó cerca de 30 mil dólares por cada patrullero, aunque el costo de un vehículo con las mismas características era de 21 mil dólares, incluyendo los cambios que se debía hacer: colocar una circulina, sirena, una malla de protección y el rotulado. El estudio realizado por el gobierno anterior ya había descalificado a las camionetas Hyundai Tucson por cuestiones técnicas”.*

2.7 Valor Referencial

Está constituido por el **valor estimado del bien, determinado por la Entidad mediante los estudios de mercado o indagaciones sobre los precios que ofrece el mercado** (artículo 32º del Reglamento LCAE). Asimismo, el valor referencial **debe incluir todos los conceptos que incidan sobre el costo del bien** requerido por la Entidad (tributos, seguros, transporte, inspecciones, pruebas; costos laborales según la legislación vigente, de ser el caso y cualquier otro concepto aplicable que pueda incidir sobre el valor de los bienes y servicios a adquirir o contratar).

En el Pronunciamiento N° 192-2003 (GTN) del CONSUCODE se cita a CABANELLAS para definir que **precio de mercado** es aquél *“que predomina*

³⁰ Ibid.

en las transacciones de una plaza; para un producto y una fecha determinada. Suele establecerse tomando el promedio entre el máximo y mínimo de las cotizaciones u operaciones registradas³¹”. Asimismo, en el Pronunciamiento en mención se expresa que “(...) la Entidad es la responsable de la determinación del valor referencial; determinación que debe basarse en mecanismos que garanticen estimaciones de mercado adecuados que permitan a la misma efectuar sus adquisiciones a precios competitivos cautelando los recursos del Estado”.

Según lo establece el **artículo 12º** de la LCAE, la **dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la Entidad definirá con precisión la cantidad y las características de los bienes, servicios y obras que se van a adquirir o contratar** (de acuerdo con normas técnicas, metrológicas y/o sanitarias nacionales de obligatorio cumplimiento). Para ello, antes de iniciar los procesos de adquisición o contratación, la Entidad coordinará con las dependencias de las cuales provienen los requerimientos y efectuará estudios o indagaciones aleatorias de las posibilidades que ofrece el mercado, según corresponda a la complejidad de la adquisición o contratación. Esta información permitirá la descripción y especificación de los bienes, servicios u obras y la definición de valores referenciales de adquisición o contratación. El valor referencial establecido por la Entidad no debe exceder el valor de mercado, salvo informe técnico de la Entidad emitido bajo responsabilidad. En el caso de Licitaciones Públicas y de Concursos Públicos siempre se efectuarán estudios previos y no indagaciones.

Asimismo, el artículo 26º de la LCAE concordado con el artículo 34º del Reglamento de la LCAE establece que el valor referencial será determinado sobre la base de los costos estimados por la dependencia o dependencias responsables de la Entidad, con una antigüedad no mayor a los dos meses anteriores a la convocatoria del proceso de selección y se consignará en las Bases.

³¹ CABANELLAS, Guillermo. (1981). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI*. Citado por CONSUCODE - GTN - Pronunciamiento N° 192-2003. Buenos Aires: Heliasta S.R.L. p. 350.

Es importante el **cálculo cuidadoso del valor referencial** porque cumple las siguientes funciones:

- **Define el tipo de proceso** que será convocado por la Entidad y la asignación de recursos necesarios.
- **Sirve de base** para que los postores formulen sus **ofertas**.

El quinto párrafo del artículo 32º del Reglamento de la LCAE prescribe que el valor referencial puesto en conocimiento del Comité Especial puede ser observado por éste, solicitando su revisión a la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la entidad. En la parte *in fine* del artículo en mención, se establece que cuando el valor referencial es observado por los postores debido a errores materiales o de cálculo numérico, la modificación deberá ser propuesta por el Comité Especial y aprobada por la autoridad que aprobó las Bases.

SUB CAPÍTULO III: PROCESOS DE SELECCIÓN

3.1 Definición

Conjunto de **actos procedimentales cuya finalidad es facilitar a las Entidades del Estado la contratación y adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras**. Estos actos procedimentales deben tener como marco a la LCAE (DS N° 083-2004-PCM – TUO Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y Reglamento DS N° 084-2004-PCM).

El TUO de la Ley y su Reglamento establecen los siguientes **tipos de procesos de selección**:

- Licitación Pública
- Concurso Público
- Adjudicación Directa Pública

- Adjudicación Directa Selectiva
- Adjudicación de Menor Cuantía

Adicionalmente, considera **modalidades especiales de selección**:

- Subasta Inversa
- Convenio Marco de Precios

Asimismo, los procesos de selección se distinguen de acuerdo a dos criterios principales:

- **Contrato que se pretende celebrar:** es decir, si es un contrato de ejecución de obra, adquisición, arrendamiento, suministro o contratación de servicios.
- **Monto del contrato:** está en relación al valor referencial (valor estimado que la entidad está dispuesta a pagar) de los bienes, servicios o ejecución de obras a contratar.

Estos dos criterios principales se complementan y actúan en conjunto con otros criterios:

- Naturaleza del organismo que contrata
- Normas de austeridad en el gasto del Estado
- Normas que exoneran de las normas de austeridad en el gasto público
- Normas especiales de contratación creadas para entidades específicas a manera de excepción

La **estructura básica general para los diferentes tipos de procesos de selección** es la siguiente (artículo 97º del Reglamento de la LCAE):

- Convocatoria
- Registro de participantes
- Presentación y absolución de consultas

- Formulación de observaciones a las Bases e integración de éstas
- Presentación y entrega de propuestas
- Evaluación de propuestas
- Otorgamiento de la Buena pro
- Celebración del Contrato

La selección del proveedor de venta de bienes o prestación de servicios o arrendamiento de bienes o de ejecución de obras debe efectuarse a través de un proceso de selección, de forma objetiva y conducido de acuerdo a la regulación establecida en el TUO de la LCAE – Ley N° 26850 y su Reglamento.

3.2 Diferencia entre proceso de contratación y proceso de selección

El **proceso de adquisición o contratación** es el conjunto ordenado y concatenado de actuaciones que se realizan desde que se autoriza la adquisición o contratación del bien, servicio u obra hasta que culmina la ejecución del contrato respectivo a través del cual se pactó la venta o arrendamiento del bien, la prestación del servicio o la ejecución de la obra.

En tanto que, el **proceso de selección**, es el conjunto ordenado y concatenado de actuaciones que permite elegir, de manera objetiva, al proveedor que se encargará de vender o dar en arrendamiento un bien, prestar un servicio o ejecutar una obra.

El proceso de selección se inserta dentro del proceso de adquisición o contratación, es una fase más dentro de este proceso.

3.3 Topes para los procesos de selección

TOPES (*) PARA CADA PROCESO DE SELECCIÓN DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES Año Fiscal 2007 y en Nuevos Soles

PROCESOS DE SELECCIÓN		BIENES	SERVICIOS	OBRAS
LICITACIÓN PÚBLICA		>= 462,300		>= 1,173,000
CONCURSO PÚBLICO			>= 207,000	
ADJUDICACIÓN DIRECTA	PÚBLICA	< a 462,300 > a 231,150	< de 207,000 > de 103,500	< de 1,173,000 > a 586,500
	SELECTIVA	< = de 231,150 > = de 46,230	< = de 103,500 > = de 20,700	< = de 586,500 > = de 117,300
MENOR CUANTÍA		< de 46,230 > de 3,450 (**)	< de 20,700 > de 3,450 (**)	< de 117,300 > de 3,450 (**)

(*) Artículo 9º de la Ley N° 28927, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007.

(**) Decreto Supremo N° 213-2006-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28.12.2006 y artículo 2º, numeral 2.3 g) del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 083-2004-PCM.

3.4 Tipos de procesos de selección

a. Licitación Pública

Es un **proceso complejo** que utiliza la Entidad del Estado **para la adquisición o suministro de bienes y para la contratación de ejecución de obras.**

Para el periodo fiscal 2007 se convoca en el caso de bienes a partir de los S/.462,300 y en el caso de ejecución de obras a partir de S/.1,173,000.

En este proceso, de las ofertas presentadas por los postores importan principalmente: la propuesta económica, la capacidad técnica y los antecedentes empresariales.

En el caso de ejecución de obras, la licitación pública podrá ser nacional o internacional:

- **Licitación Pública Nacional:** se convoca para la ejecución de obras por empresas que estén constituidas y que cuenten con instalaciones en el Perú.
- **Licitación Pública Internacional:** para ejecución de obras que por sus características técnicas requieren de participación internacional.

b. Concurso Público

Es similar a la licitación pública pero se utiliza **para la contratación de servicios en general y servicios de consultoría.**

Para el periodo fiscal 2007 el monto mínimo para convocarlo es S/.207,000.

La evaluación se centra en las cualidades personales de los postores y luego se califica la propuesta económica.

c. Adjudicación Directa Pública

La Adjudicación Directa Pública se convoca cuando el **monto de la adquisición o contratación es mayor al cincuenta por ciento (50%)** del límite máximo establecido para la Adjudicación Directa en las normas presupuestarias.

d. Adjudicación Directa Selectiva

La Adjudicación Directa Selectiva se convoca cuando el **monto de la adquisición o contratación es igual o menor al cincuenta por ciento (50%)** del límite máximo establecido para la Adjudicación Directa por las normas presupuestarias. A diferencia de la licitación pública o el concurso público, la publicación de la convocatoria no es obligatoria. Se efectúa por invitación, debiéndose convocar a por lo menos tres (3) proveedores.

A fin de garantizar la publicidad de las adjudicaciones directas selectivas, las convocatorias respectivas serán notificadas a la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa PROMPYME, la que se encargará de difundirlas entre las pequeñas y microempresas.

e. Menor Cuantía

La Adjudicación de Menor Cuantía se aplica para las adquisiciones y contrataciones que realice la Entidad del Estado, **cuyo monto sea inferior a la décima parte del límite mínimo** establecido por la Ley Anual de Presupuesto para la licitación o concurso público, según corresponda.

Además de este supuesto, la adjudicación de menor cuantía puede producirse en casos como (sin importar el monto de la contratación):

- Procesos que hayan sido declarados desiertos en dos oportunidades (artículo 32º LCAE)
- Contratación de expertos independientes para que integren los Comités Especiales.

Licitaciones Públicas	Concursos Públicos
Objeto del Contrato: <ul style="list-style-type: none">• Adquisición de bienes• Ejecución de obras	Objeto del Contrato: <ul style="list-style-type: none">• Arrendamiento de bienes• Contratación de servicios• Contratación de servicios de consultoría
Adjudicación Directa Pública	Adjudicación Directa Selectiva
Objeto del Contrato: <ul style="list-style-type: none">• Adquisición y arrendamiento de bienes• Contratación de servicios• Contratación de servicios de consultoría• Ejecución de obras	Objeto del Contrato: <ul style="list-style-type: none">• Adquisición y arrendamiento de bienes• Contratación de servicios• Contratación de servicios de consultorías• Ejecución de obras

Adjudicación de Menor Cuantía

Objeto del Contrato:

- Adquisición y arrendamiento de bienes, contratación de servicios, contratación de servicios de consultoría de obra, ejecución de obras
- El valor referencial para las Licitaciones Públicas, Concurso Público y Adjudicación Directa se determina según lo dispuesto por las Leyes Anuales de Presupuesto.
- Para el caso de las Adjudicaciones Directas Selectivas y Adjudicaciones de Menor Cuantía, deben concordarse dichas Leyes con lo señalado en el Texto Único Ordenado - TUO de la Ley N° 26850 - Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE) y su Reglamento.

SUB CAPÍTULO IV: MODALIDADES ESPECIALES DE SELECCIÓN

4.1 Subasta Inversa

Los procesos de selección establecidos en el artículo 14° de la LCAE podrán sujetarse a las siguientes modalidades (artículo 57° del RLCAE):

- Subasta Inversa
- Convenio Marco de Precios

El reglamento de la Subasta Inversa Presencial, se aprobó por Resolución de Presidencia N° 200-2005- CONSUCODE y se publicó el 25 de Mayo de 2005. En este reglamento se regula el uso de la modalidad de Subasta Inversa, para la adquisición de un bien que se encuentre incluido en el listado de Bienes Comunes que publica CONSUCODE en el SEACE, la Entidad del Estado está obligada a utilizar la modalidad de selección por subasta inversa, excepto cuando la cantidad a adquirir no lo amerite y repercuta en un costo alto de adquisición.

Mediante la Resolución N° 299-2005-CONSUCODE, del 19 de agosto de 2005, se modificó el Art. N° 23 del reglamento de la modalidad por Subasta

Inversa Presencial, por la cual, además de la puja por lances verbales, se incluye la puja con lances por medios electrónicos.

Posteriormente, el **Reglamento de la modalidad de selección por Subasta Inversa Presencial, se aprobó por Resolución de Presidencia N° 094-2007- CONSUCODE/PRE del 24 de Febrero de 2007**. En este reglamento se estableció la obligación de la utilización, por parte de las Entidades, de la modalidad de Subasta Inversa, para la adquisición de los bienes comunes y/o contratar servicios comunes que se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes que publica CONSUCODE en el SEACE.

Mediante la **Resolución N° 590-2006-CONSUCODE/PRE, del 31 de Diciembre de 2006, se aprobó el Reglamento de la Modalidad de Selección por Subasta Inversa Electrónica**, modificado por Resolución N° 112-2007-CONSUCODE/PRE, del 05 de Marzo de 2007, con la finalidad de precisar temas referidos al procedimiento de la Modalidad de selección por Subasta Inversa Electrónica.

4.1.1 Definición

El Reglamento de la LCAE (artículo 175º) define a la **Subasta Inversa** como: *“la modalidad de selección por la cual una entidad realiza la adquisición de bienes comunes a través de una oferta pública y en la cual el postor ganador será aquel que ofrezca el menor precio en igualdad de circunstancias comerciales y de servicio. Esta modalidad de selección puede realizarse de manera presencial o electrónica”*.

La Subasta Inversa es una nueva modalidad de selección que contempla la actual LCAE, por la cual las **entidades estatales adquieren bienes comunes a través de un procedimiento rápido que consiste solamente en la calificación del menor precio que ofrecen los postores**.

El objetivo de esta modalidad especial es obtener:

- Mayor **transparencia**
- Mayor **seguridad**

- **Ahorro** en tiempo y dinero

4.1.2 Bienes y servicios comunes

Conforme a las regulaciones vigentes, para la adquisición de un bien o la contratación de un servicio que se encuentre incluido en el listado de bienes y servicios comunes que publica el CONSUCODE en el SEACE, las Entidades del Estado deben utilizar obligatoriamente la modalidad de selección por subasta inversa, ya sea presencial o electrónica.

Los **bienes y servicios comunes**³² son aquellos cuyas características, patrones de desempeño, calidad y condiciones técnicas pueden ser objetivamente definidos por medio de especificaciones y términos de referencia usuales en el mercado y/o para el Estado, en los que sólo cabe discutir su precio en el caso de bienes, o su costo en caso de servicios, y existe más de un proveedor.

Para el caso de bienes comunes, se consideran como tales a los productos denominados **commodities**³³ y aquellos que han sufrido procesos de transformación y se han estandarizado dentro del mercado o como consecuencia de un proceso de homogenización dentro de una o más entidades estatales.

En el Informativo Caballero Bustamante³⁴ de la primera quincena de diciembre 2006, respecto a los commodities se expresa lo siguiente: *“El Reglamento para la Inversión de los Fondos de Pensiones en el Exterior, Res. SBS N° 167-2003 (12.02.2003) define a los commodities como las mercancías primarias o básicas consistentes en productos físicos, que pueden ser intercambiados en un mercado secundario. Asimismo, la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y seguros Ley N° 26702 (09.12.96) agrega que se*

³² ESTUDIO CABALLERO BUSTAMANTE. **La Subasta Inversa Presencial y su Nuevo Reglamento.** Informativo Caballero Bustamante (segunda quincena de febrero del 2007). Lima. p. H3-H4

³³ ESTUDIO CABALLERO BUSTAMANTE. **Los Commodities y los Contratos Derivados Financieros.** Informativo Caballero Bustamante (primera quincena de diciembre del 2006). Lima. p. H3-H4

³⁴ Ibid.

incluye a los metales preciosos a excepción del oro, el cual es tratado como una divisa.

En los mercados financieros internacionales los commodities se clasifican en: metales (oro, plata, cobre, etc.); energía (petróleo, gas natural); alimentos e insumos (azúcar, algodón, cocoa, café); granos (maíz, trigo, garbanzos, frijoles) y ganado (cerdo, vacuno).

El DS N° 093-92-EF (14.05.1992) señala en su artículo 2º, que son considerados como commodities los siguientes productos: algodón crudo, soya, torta de soya, aceites bases, petróleo, Diesel, úrea para uso agrícola, carbón, chatarra, gasolina, gas licuado de petróleo. Adicionalmente se consideran commodities la relación de productos alimenticios que se encuentran comprendidos originalmente en el DSN° 016-91-AG”.

En el caso de **servicios comunes**, se consideran aquellas actividades cuyas características y términos de referencia pueden ser materia de estandarización dentro del mercado o como consecuencia de un proceso de homogenización dentro de una o más entidades estatales, como el caso de la contratación de seguros de vida o el SOAT.

4.1.3 Ficha técnica

La ficha técnica³⁵ de bienes y servicios comunes **contiene las características y especificaciones técnicas o términos de referencia que debe tener determinado bien o servicio** al momento de su entrega o prestación a la Entidad Pública contratante, con independencia de la cantidad, lugar, fecha, forma de entrega o prestación convocante en la pro forma del contrato a suscribirse.

El **artículo 28º** del Reglamento de la LCAE establece la **competencia para establecer las características técnicas**: Efectuado el requerimiento por el área usuaria, la dependencia encargada de las contrataciones y adquisiciones

³⁵ ESTUDIO CABALLERO BUSTAMANTE. **La Subasta Inversa presencial y su Nuevo Reglamento**. Informativo Caballero Bustamante (segunda quincena de febrero del 2007). Lima. p. H3-H4

de la Entidad, en coordinación con aquella, definirá con precisión, las características, la cantidad de los bienes, servicios u obras, para cuyo efecto se realizará los estudios de mercado o indagaciones según corresponda.

Según el artículo 29º, del mismo Reglamento, las **características técnicas deben incidir sobre los objetivos, funciones y operatividad de los bienes, servicios y ejecución de obras requeridos**. Asimismo, las características técnicas deberán sujetarse a **criterios de razonabilidad y objetivos congruentes** con el bien, servicio u obra requerido con su costo o precio.

En el artículo 30º, del Reglamento en mención, se establece que para la descripción de los bienes y servicios a adquirir o contratar, no se hará referencia a marcas o nombres comerciales, patentes, diseños o tipos particulares, fabricantes determinados, ni descripción que oriente la adquisición o contratación de marca, fabricante o tipo de producto específico. Salvo que responda a un proceso de estandarización debidamente sustentado y de acuerdo a lineamientos establecidos, como en el caso de la modalidad de Subasta Inversa.

Los **reglamentos técnicos, las normas metrológicas y/o sanitarias nacionales aprobadas por las autoridades competentes son de obligatorio cumplimiento** para establecer las características técnicas de los bienes, servicios y obras a adquirir o contratar (artículo 31º del Reglamento de la LCAE).

Asimismo, el Reglamento de la LCAE establece que los Requerimientos Técnicos Mínimos son las características técnicas, normas reglamentarias y cualquier otro requisito establecido como tal en las Bases y en las disposiciones legales que regulan el objeto materia de la adquisición o contratación. Estos requerimiento deben ser cumplidos y acreditados por todos los postores para que su propuesta sea admitida, salvo en la modalidad de selección por Subasta Inversa en cuyo caso se presume su cumplimiento (artículos 62º y 63º).

La **elaboración de la ficha técnica está a cargo del CONSUCODE**. Este organismo tiene la obligación de publicar en el SEACE por 8 días hábiles, el proyecto que ha elaborado de la ficha técnica del bien o servicio común; de modo que, las entidades privadas, gremios o cualquier interesado tenga la oportunidad de formular sugerencias al respecto. Revisadas las sugerencias y de ser aceptadas se modifica el proyecto y se aprueba para su incorporación en el Listado de Bienes o de Servicios Comunes que se publica en el SEACE.

El **contenido de la ficha técnica** (artículo 11º del Reglamento de la Modalidad de Selección por Subasta Inversa presencial) de un bien o servicio común será determinado en base a los siguientes conceptos:

- **Características generales del bien o servicio común:**
 - Denominación del bien o servicio
 - Denominación técnica
 - Grupo/Clase/Familia a la que pertenece
 - Unidad de medida
 - Anexos o adjuntos, de ser necesario
 - Descripción general
- **Características generales de la ficha:**
 - Versión de la ficha
 - Estado de la Ficha
 - Período de publicación para recibir sugerencias: Del ... al ...
 - Fecha de Inscripción en el SEACE
- **Características Técnicas del bien o servicio:**
 - Características
 - Requisitos
 - Certificación
 - Otros

4.1.4 Órgano competente

El **órgano encargado de conducir la subasta inversa es el Comité Especial** (artículo N° 177º del RLCAE) y estará conformado por dos miembros: uno que dirigirá la subasta y un secretario.

4.1.5 Etapas

Antes de convocar a un proceso de selección, el funcionario responsable de la Entidad del Estado debe revisar el Listado de Bienes Comunes que se publica en el SEACE, y verificar si se encuentra allí el bien que desea adquirir. Si el bien se encuentra en el listado, la entidad deberá convocar a un proceso de selección con la modalidad de subasta inversa. En caso de que el bien a comprar no se encuentre en dicho listado y si considera que se trata de un bien común, el funcionario puede sugerir a CONSUCODE su inclusión en el Listado de Bienes Comunes.

Luego, se prepara el expediente de contratación que deberá contener la ficha técnica aprobada por CONSUCODE, el valor referencial unitario y la disponibilidad presupuestal, entre otras características de la contratación y ser aprobado por el funcionario encargado de la Entidad.

Asimismo, el Comité Especial designado en la Entidad del Estado deberá elaborar las Bases que estarán constituidas por la Ficha Técnica del bien y la pro forma del contrato a suscribirse con el ganador de la buena pro. Luego de aprobarse las Bases, convocará al proceso de selección con la modalidad de subasta inversa a través del SEACE, indicando si las pujas se harán mediante lances verbales o por medios electrónicos.

Las **etapas de la subasta inversa** son las siguientes:

- Convocatoria
- Inscripción de participantes
- Presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la Buena Pro

En esta modalidad de selección no se consideran las etapas de consulta ni de observaciones de las bases. Asimismo, independientemente del tipo de proceso de selección, el plazo entre la convocatoria y la presentación de propuestas no será menor a **ocho días hábiles**.

La presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la Buena Pro se realizan en acto público, en presencia de un Notario Público.

4.1.6 Desarrollo del acto público

- **Presentación de propuestas:** iniciado el acto público, los interesados entregarán sus propuestas de precios en sobre cerrado.
- **Puja:** el postor que haya ofertado el menor precio y aquellos postores cuyas ofertas no hayan superado en más del 10% la oferta del primero, podrán hacer nuevos lances sucesivos hasta la determinación del ganador de la Buena Pro.
- **Otorgamiento de la Buena Pro:** se otorgará al postor que oferte el precio más bajo. En caso de empate se efectuará con preferencia de la pequeña o micro empresa o en su defecto, a través de sorteo en el mismo acto.

Bajo esta modalidad de selección sólo procede el recurso de revisión directo ante el Tribunal de CONSUCODE (artículo 27º RSIP).

El procedimiento de Subasta Inversa contiene los siguientes pasos³⁶:

- a. Identificar si el producto se encuentra en la Lista de Bienes Comunes actualizada por CONSUCODE, de no encontrarse notificar a CONSUCODE si es factible agregarlo.
- b. Elaborar y remitir el expediente de contratación al funcionario encargado.
- c. Elaborar las bases y convocar al proceso a través de SEACE, especificando si las pujas se harán por medios verbales o electrónicos.
- d. Se da el acto público implementado para la subasta inversa, donde se hace un recuento de las reglas y se absuelven las dudas de los participantes.
- e. El presidente del Comité revisa dos sobres: uno de Habilitación del proveedor para contratar con el Estado y otro de Propuesta Económica. El sobre de Habilitación debe contener la documentación que autoriza la participación del postor y el sobre Económico debe contener la propuesta

³⁶ Fuente: CONSUCODE. Elaboración Reflexión Democrática.
<http://www.reflexiondemocratica.org.pe/informativo/informativo76.pdf>

económica del postor; las propuestas que superan en más del 10% el Valor Referencial fijado por la Entidad Contratante, son devueltas.

- f. Pasan al periodo de puja, el postor que haya ofrecido el menor precio y aquellos cuyas propuestas no hayan superado el 10% del Valor Referencial. En caso de que no existan cuando menos tres ofertas en las condiciones definidas anteriormente, se seleccionará a los que hubieran ofrecido los tres mejores precios, cualesquiera sean los montos ofrecidos. Si sólo hay dos postores con ofertas válidas, la puja se realizará con estos postores. Si dos o más postores hubieran ofrecido el menor precio, se realizará un sorteo para establecer el orden en la puja. Si de todos los postores, sólo uno tiene propuesta válida, gana la subasta y se le otorga la Buena pro.
- g. Los postores clasificados participarán de la puja de manera verbal o electrónica, teniendo como precio base el monto más bajo ofrecido hasta ese momento.
- h. Si el periodo de Puja ha sido elegido con lances verbales, ésta la iniciará el postor que haya ofrecido el menor precio, seguido por los demás postores de manera ascendente al precio ofrecido. La puja culmina cuando se identifica el precio más bajo y los demás postores han desistido.
- i. En caso sea con lances electrónicos, la Entidad Convocante será la responsable del programa utilizado. CONSUCODE le dará a los participantes su usuario y contraseña a utilizar y podrá supervisar el proceso.
- j. Culminado el periodo de puja, se le otorga 100 puntos a la propuesta con menor precio, los demás recibirán puntos de forma inversamente proporcional al último precio ofrecido, con un bono del 20% si presentaron una declaración jurada señalando que el bien será elaborado en territorio nacional
- k. La buena pro será otorgada al postor con mayor puntaje. Asimismo, las propuestas que superen el valor referencial la recibirán sujetas a la aprobación del Titular del Pliego.
- l. Las discrepancias surgidas entre la Entidad y los postores, desde la Convocatoria hasta la Celebración del Contrato, darán lugar a la

interposición del recurso de revisión ante el Tribunal de CONSUCODE, dentro de los tres días hábiles siguientes al acto público: siempre que, antes de finalizar el acto público se haya dejado constancia de la voluntad de hacerlo. El Tribunal resolverá el caso en un plazo de 10 días hábiles, otorgándole la buena pro al que corresponda.

4.2 Convenio Marco de Precios

4.2.1 Definición

Esta modalidad especial consiste en que el **CONSUCODE pone a disposición de las entidades un catálogo que podrá ser utilizado como un gran supermercado virtual**, en el que las entidades pueden consultar los productos que requieran, comparando las diferentes alternativas que existen para adquirir productos según sus necesidades y posibilidades económicas. Se suprime la fase de selección.

Se pueden presentar dos situaciones en el Convenio Marco de Precios:

- **Si el catálogo contiene el bien o servicio.** La entidad puede adquirir directamente el bien o servicio emitiendo una orden de compra o de servicio al proveedor que ha elegido. El proveedor atenderá la orden, emitirá la factura correspondiente y la entidad contratante hará el pago respectivo.
- **Si el catálogo no contiene el producto requerido o la entidad, por su cuenta, puede contratar en condiciones más favorables que las ofrecidas en el Catálogo.** En este caso, la entidad deberá desarrollar el proceso de selección que corresponda para adquirir el bien o servicio y comunicará a CONSUCODE esta eventualidad.

SUB CAPÍTULO V: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y CASOS RELEVANTES DE APLICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, DESDE EL AÑO 2005 HASTA EL AÑO 2007

5.1 Información estadística

5.1.1 Año 2005:

La **primera Subasta Inversa Presencial se realizó en el PRONAA**³⁷ (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), el 15 de noviembre, a las 10:00 a.m.; se desarrolló el acto público de presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la buena pro de la **Adjudicación Directa Selectiva por Subasta Inversa N° 011-2005-PRONAA, para la adquisición de 28,107 litros de aceite vegetal** para ser entregados en las ciudades de Abancay y Andahuaylas del departamento de Apurímac, significó importantes ahorros, en tiempo y dinero, para el Estado.

Cuadro comparativo de dos procesos de selección similares realizados por el PRONAA para la Adquisición de Aceite Vegetal Comestible de un litro para la ciudad de Andahuaylas:

	ADS N° 003-2005-PRONAA	ADS x Subasta Inversa N° 011-2005-PRONAA	AHORRO
PLAZO*	96 días	20 días	76 días
PRECIO	S/. 4.28	S/. 3.58	16.36%

*Desde la convocatoria hasta el consentimiento de la Buena Pro.

Fuente: Comunicando. Boletín Virtual de la Contratación Estatal. N° 05. Noviembre 2005. CONSUCODE. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/05_2005.pdf

En el mes de diciembre del 2005,³⁸ se llevó cabo veintinueve (29) procesos bajo la modalidad de Subasta Inversa, los cuales se realizaron por Licitación Pública, Adjudicación Directa Selectiva, Adjudicación

³⁷ ARTEAGA ZEGARRA, Mario. **Con importantes ahorros para el Estado. Se realizó en el PRONAA la Primera Subasta Inversa Presencial.** *Comunicando. Boletín Virtual de la Contratación Estatal. N° 05. Noviembre 2005.* Lima: CONSUCODE. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/05_2005.pdf

³⁸ TORRICELLI FARFÁN, Luis. **Procesos utilizando Subasta Inversa Mes de Diciembre de 2005.** *Comunicando. Boletín Virtual de la Contratación Estatal. N° 06. Diciembre 2005.* Lima: CONSUCODE. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/COMUNICANDO_2005_06.pdf

Directa Pública y Adjudicación por Menor Cuantía. Procesos convocados principalmente por ENAPU, Electro Ucayali, EPS Grau (Piura), Gobierno Regional de Arequipa, Gobierno Regional de Lima, Marina de Guerra del Perú, Ministerio de Comercio y Turismo (MINCETUR), Ministerio de Vivienda, Municipalidad Provincial de Andahuaylas, Ilo y Sullana, Perú Petro, Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, Provías Departamental, Provías Nacional, SEDALIB y Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Los **bienes más negociados** fueron: Diesel N° 2, Aceite Vegetal Comestible, Gas Licuado de Petróleo, Recipientes Portátiles para GLP, Gasolina uso motor, Arroz pilado, Conserva de Anchoveta, Conserva de Grated, Papel Bond, Azúcar Rubio, Grasa multipropósito, Azúcar Blanca, entre otros.

En resumen año 2005:

El **CONSUCODE** impulsó la modalidad de **Subasta Inversa Presencial con la finalidad de promover la transparencia en las compras y adquisiciones estatales y de generar eficiencia y ahorro en tiempo y dinero para las Entidades Públicas Contratantes (EPC)**. Y por ello, el 15 de noviembre de 2005 se dio inicio a las operaciones de compras públicas mediante la modalidad de Subasta Inversa Presencial. Entre noviembre y diciembre, esta modalidad permitió un ahorro en dinero de S/. 1,649,352.39 a las EPC. Esta cifra³⁹ es resultado de la comparación de los precios pagados con los valores referenciales presentados por las EPC, sin incluir las comisiones que habitualmente pagan el comprador y el vendedor en este tipo de operaciones, tal como sucede en la Bolsa de Productos.

El monto total convocado, en bienes, en el 2005 fue de S/. 6,412 millones, del cual se adjudicó un total de S/. 31 millones vía modalidad

³⁹ CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Informe Anual de Contrataciones y Adquisiciones Públicas 2005**. Lima: CONSUCODE.

de selección por Subasta Inversa, monto que representa el 0.48% del total.

Subasta Inversa Presencial		
Año 2005*		
(en millones de soles)		
Monto total convocado	Buena Pro	Porcentaje del total
S/. 6,412	S/. 31	0.48%

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe Anual de Contrataciones y Adquisiciones Públicas 2005

Asimismo, esta **nueva modalidad tiene una duración de nueve días⁴⁰**, lo que ha permitido a la EPC un ahorro promedio, en tiempo, de setenta días.

En cuanto al **listado de Bienes Comunes**, para finales del 2005, el CONSUCODE había aprobado un listado de 27, que se publicaron en el SEACE y son los siguientes:

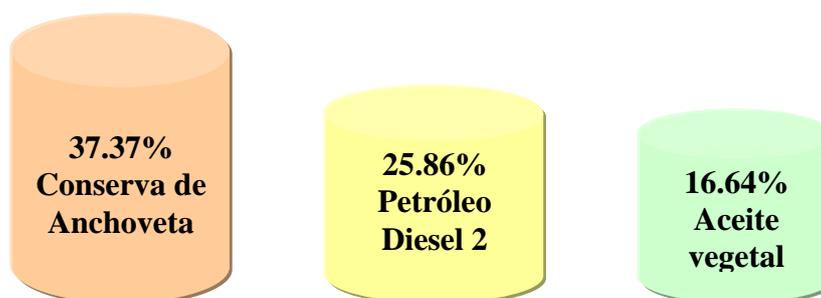
- Papel bond
- Azúcar blanca
- Azúcar cruda o rubia
- Aceite vegetal
- Conserva de graded de pescado en agua y sal
- Aceite multigrado SAE 20W-50 para motor gasolinera 4 tiempos
- Aceite multigrado SAE 20W-50 para motor petrolero 4 tiempos
- Aceite multigrado SAE 80W-90 para transmisión automática
- Aceite multigrado SAE 40 para motor gasolinero 4 tiempos
- Aceite multigrado SAE 50 para motor gasolinero 4 tiempos
- Aceite multigrado SAE 40 para motor petrolero 4 tiempos
- Aceite multigrado SAE 50 para motor petrolero 4 tiempos
- Aceite para transmisiones automáticas y dirección hidráulica
- Aceite para motor acuático de 2 tiempos

⁴⁰ Ibid.

- Grasa multipropósito
- Arroz pilado
- Diesel N° 2
- Gasolina 97 SP
- Conserva de anchoveta entera
- Gas licuado de petróleo
- Recipientes portátiles para gas licuado de petróleo
- Petróleo residual N° 5
- Gasolina 95 SP
- Gasolina 90 SP
- Gasolina 84 SP
- Papilla
- Cemento Portland

Los bienes comunes que más se compraron⁴¹ por la modalidad de Subasta Inversa presencial fueron:

- Conserva de anchoveta, en un 37.37 % del monto adjudicado
- Petróleo Diesel 2, en un 25.86 % del monto adjudicado
- Aceite vegetal comestible, en un 16.64 % del monto adjudicado



5.1.2 Año 2006:

Con fecha 08 de abril de 2006, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, **PRONAA**, unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social⁴², **logró ahorrar más de seis millones de soles**, con

⁴¹ Ibid.

⁴² MIMDES. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. **Mediante novedoso proceso de subasta inversa. PRONAA ahorra 6 millones de soles en compra de alimentos. Adquirió papilla, conservas de pescado y aceite vegetal.** http://www.mimdes.gob.pe/noticias/2006/not08abril_1.htm

la compra de alimentos de **papilla, conservas de pescado y aceite vegetal**, mediante la modalidad de Subasta Inversa.

En el caso de la papilla el monto fue de 49 millones 460 mil nuevos soles y se entregó la buena pro por 46 millones 360 mil nuevos soles. En el rubro de conservas de pescado fue de 12 millones 364 mil 388 nuevos soles y se adjudicó la buena pro por 11 millones 129 mil 429 nuevos soles. En lo referente a papilla se logró un ahorro de tres millones cien mil soles lo que sumado al millón 234 mil 191 nuevos soles ahorrado en la adquisición de conserva de pescado sumaron cuatro millones 334 mil nuevos soles de ahorro. A ello, se agregó el último proceso de adquisición de aceite vegetal con un monto referencial de 11 millones 741 mil nuevos soles, adjudicado al final por 9 millones 796 mil nuevos soles, lo cual significó un ahorro de un millón 945 mil nuevos soles. Es decir, en las tres compras (papilla, conserva de pescado y aceite) se consiguió un ahorro total de 6 millones 279 nuevos soles.

Desde noviembre de 2005 (inicio de los procesos de selección por Subasta Inversa) hasta diciembre de 2006⁴³, se han realizado 3,000 procesos por esta modalidad, con operaciones cerradas de aproximadamente US\$ 220,000,000.00 y ahorros estimados en US\$ 20,000,000.00. Asimismo, en el portal web del SEACE, están publicadas las fichas técnicas de los productos que se pueden adquirir empleando la subasta inversa presencial (342 al año 2006).

Respecto a los avances normativos y técnicos, hasta diciembre de 2006, **REYNOSO PEÑAHERRERA**⁴⁴ expresa que, “(...) es evidente que la modernización de las contrataciones estatales está dando recién sus primeros pasos, siendo que los procesos de selección de

⁴³ REYNOSO PEÑAHERRERA, Roberto. **La Subasta Inversa Electrónica**. *Comunicando. Boletín Virtual de la Contratación Estatal. Nº 12. Diciembre 2006*. Lima: CONSUCODE.
http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/COMUNICANDO_Diciembre_2006.pdf

⁴⁴ Ibid.

proveedores se realizan casi en su totalidad de manera presencial bajo el esquema “clásico” de selección. Sobre ello, la experiencia nos dicta que el desarrollo de tales procedimientos no está exento de dificultades, generadas en gran medida por:

- (i) Deficientes programaciones por parte de las Entidades del Estado.
- (ii) Falta de capacitación de los funcionarios encargados de las contrataciones, debido en gran medida a la alta rotación de personal en las áreas de logística o abastecimiento.
- (iii) Determinación deficiente de los valores referenciales (precios de referencia) de los procesos de selección, lo que genera una gran dispersión de los precios de un mismo producto adquirido por varias Entidades.
- (iv) Poca transparencia en los procesos de selección, en especial en aquellos que representan montos menores.
- (v) Dificultad para poder participar, toda vez que los proveedores deben acercarse a la Entidad que convoca el proceso para hacer efectiva la presentación de su propuesta, limitando así la participación de proveedores ubicados en regiones diferentes.
- (vi) Dificultades generadas por los propios proveedores, al impugnan los procesos sin mayor sustento o incumplir las condiciones establecidas en los contratos respectivos.
- (vii) Estos procedimientos conllevan una serie de etapas como son las consultas, observaciones, integración de Bases, entre otros, que dilatan los procesos que ya de por sí son largos. A modo de ejemplo, tenemos que en una licitación pública el tiempo óptimo de adjudicación, desde la convocatoria hasta la Buena Pro, no puede ser menor a treinta y cinco (35) días hábiles.

Tales situaciones ameritan que el Estado le dé un mayor impulso a estas nuevas modalidades de selección, en especial los Convenios Marco y la Subasta Inversa Electrónica, en la medida que éstas se sirven de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) para su operatividad, con el alto grado de transparencia que ello implica.”

En resumen año 2006

Se convocaron y adjudicaron procesos con un valor referencial de S/. 760.03 millones⁴⁵; el valor de la buena pro ascendió a S/. 749.49 millones, lo que significó un **ahorro nominal de S/. 31.58 millones**, que representa un 4.04%.

Convocación y Adjudicación de Procesos 2006*			
(en millones de soles)			
Valor Referencial	Valor de Buena Pro	Ahorro Nominal	Porcentaje
S/. 760.03	S/. 749.49	S/. 31.58	4.04%

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2006. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales

El **tiempo promedio**⁴⁶, en días hábiles, desde la convocatoria hasta la buena pro consentida, **resulta menor que el procedimiento clásico**, para el cual es de 31.67 días y para la subasta inversa es de 17.81 días hábiles.

Tiempo Promedio*	
(desde convocatoria hasta buena pro consentida)	
Procedimiento Clásico	Subasta Inversa Presencial
31.62 (días hábiles)	17.81 (días Hábiles)

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2006. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales

Las **principales demandas** provienen del Gobierno Central y las entidades del FONAFE⁴⁷ (54.38% de lo comprado a través de esta modalidad).

El mayor ahorro nominal lo obtienen las entidades del Gobierno Central, luego las Instancias Descentralizadas (7.82% y 5.25%,

⁴⁵ CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Informe de Contrataciones Públicas 2006. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales**. Lima: CONSUCODE. Oficina de Sistemas. Unidad de Investigación y Métodos.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

respectivamente). En el caso de las entidades bajo el ámbito de FONAFE se presenta desahorros, en relación al rubro combustible, que concentró el 91.86% del monto total contratado y generó desahorros del 3.17%.

Los **bienes de mayor demanda** son: combustibles, medicina, materiales de construcción y alimentos que han concentrado el 87.29% del total adjudicado.

Principales Demandas	Gobierno Central	54.30% (de lo comprado por	
	Entidades FONAFE	Subasta Inversa Presencial)	
Mayor Ahorro Nominal	Entidades Gobierno Central	7.82%	
	Instancias Descentralizadas	5.25%	
Desahorro	Entidades FONAFE	Rubro Combustible	
		91.86% (monto total contratado)	3.17% (desahorro)
Bienes de Mayor Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Combustibles • Medicina • Materiales de construcción • Alimentos 		87.29% (del total adjudicado)

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2006. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales

Los **mayores ahorros nominales**⁴⁸ obtenidos corresponden a la adquisición de medicina (Licitación Pública N° 12-2006 convocada por el Ministerio de Salud con ahorros nominales de S/. 24.63 millones), también adquisición de alimentos y bebidas (aceite, arroz y menestras, por parte de las fuerzas armadas, hospitales y universidades; ración de alimentos preparados por parte del INPE).

⁴⁸ Ibid.

La demanda estatal⁴⁹ en Lima y Callao obtuvo ahorros nominales de 1.05%; la macro región sur, obtuvo ahorros nominales de 1.29%. Cusco, Tacna y Arequipa convocaron procesos con mayores montos. La Libertad y Cajamarca por el norte y Huanuco por el centro obtuvieron los mayores niveles de ahorro, superiores al 5%.

5.1.3 Año 2007:

Con fecha **26 de febrero de 2007**, el **Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado CONSUCODE**, adquirió una variedad de artículos de oficina a través de la primera subasta inversa electrónica⁵⁰, logrando ahorros de hasta el 17,52 por ciento.

En la subasta, realizada a través del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado SEACE, se adquirieron 1,400 archivadores de palanca por un valor de S/. 3.586, con un ahorro del 4.78 por ciento con relación al monto referencial. Además, se compraron 4,218 millares de papel bond de 80 gramos por un valor de S/. 98,500, un ahorro del 8.63 por ciento respecto al valor referencial. Finalmente, se adquirieron 2,300 unidades de discos compactos regrabables por un valor de S/. 5,463.30, con un ahorro del 17.52 por ciento.

En la Nota de Prensa⁵¹ emitida por CONSUCODE, se explica que:

“la Subasta Inversa Electrónica es la modalidad de selección mediante la cual una entidad pública realiza la adquisición de bienes y servicios incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes a través de un proceso de selección llevado a cabo íntegramente por Internet, y en el cual el postor ganador será el

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **CONSUCODE logró ahorros de hasta el 18% en Primera Subasta Inversa Electrónica.** Nota de Prensa. 26 de febrero de 2007. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/010-2007_CONSUCODE_primera_subasta_inversa_electronica.pdf

⁵¹ Ibid.

que ofrezca el menor precio y cumpla con las condiciones establecidas en las Bases.

Los bienes y servicios objeto de la Subasta Inversa Electrónica son los que se encuentran incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes del SEACE.

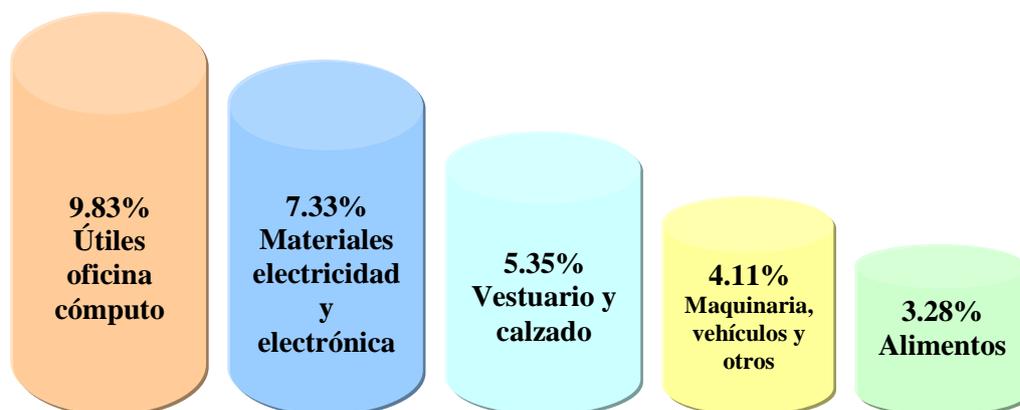
Los bienes comunes son los productos denominados commodities y aquellos que habiendo sufrido procesos de transformación han sido estandarizados dentro del mercado o como consecuencia de un proceso de homogenización llevado a cabo al interior de una o más entidades estatales y respecto de las cuales sólo cabe discutir su precio, por ejemplo papel bond A4 de 80 gramos.

Asimismo se consideran servicios comunes a aquellos cuyos patrones de calidad, desempeño y condiciones técnicas y/o legales pueden ser objetivamente definidos por medio de términos de referencia usuales en el mercado y respecto de los cuales sólo cabe discutir su costo, por ejemplo el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT”.

En los primeros ocho meses del año las entidades estatales adquirieron bienes y servicios bajo la modalidad de Subasta Inversa⁵² por un monto de 594 millones 222 mil 183 nuevos soles, en donde se registraron ahorros públicos por 14 millones 437 mil 649 nuevos soles, es decir menor en un 2.37% respecto a los valores referenciales de los procesos.

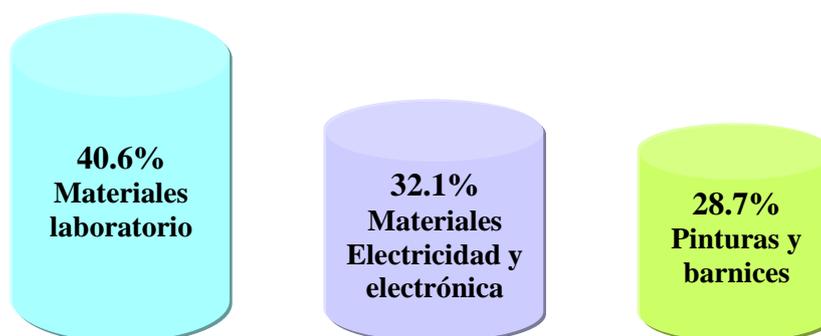
⁵² CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Entre Enero y Agosto subasta inversa generó ahorros por 14 millones de nuevos soles.** *Nota de Prensa N° 054-2007 DII. 10 de setiembre de 2007.* http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/054-2007_Ahorros_Subasta_Inversa.pdf

Los rubros en los que más ahorraron⁵³ las entidades públicas fueron implementos de oficina y cómputo (9.83%), materiales de electricidad y electrónica (7.33%), vestuario y calzado (5.35%); maquinaria, vehículos y otros (4.11%) y alimentos (3.28%).



En los primeros diez meses del año las entidades públicas realizaron compras por Subasta Inversa⁵⁴ por un monto de 789 millones 8 mil 647 nuevos soles y lograron ahorros por 19 millones 82 mil 950 nuevos soles, es decir menor en un 2.36 por ciento menor con relación a los valores referenciales.

Los productos en los que se registraron los mayores ahorros fueron materiales para laboratorios (40.6%), materiales de electricidad y electrónica (32.1%), pinturas y barnices (28.7%).



⁵³ Ibid.

⁵⁴ CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **En primeros diez meses del año ahorros en subasta inversa alcanzaron los S/. 19 millones.** Nota de Prensa N° 063-2007 DII. 21 de noviembre de 2007. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/063-2007_Subasta_Inversa.pdf

En resumen año 2007:

• **Subasta Inversa presencial:**

Se han convocado y adjudicado procesos por un valor referencial de S/. 873.01 millones⁵⁵; con un valor de buena pro ascendente a S/. 802.05 millones, que significa un ahorro nominal de S/. 16.93 millones, que representa 2.07%.

Convocación y Adjudicación de Procesos 2007*			
Subasta Inversa Presencial			
(en millones de soles)			
Valor Referencial	Valor de Buena Pro	Ahorro Nominal	Porcentaje
S/. 873.01	S/. 802.05	S/. 16.93	2.07%

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2007. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales.

En cuanto al plazo mínimo legal, su duración es de 8 días hábiles, entre la convocatoria hasta la presentación de propuestas, el cual resulta menor respecto al procedimiento clásico, en aproximadamente las tres cuartas partes del tiempo. En cuanto a su aplicación, existen significativos ahorros de tiempo promedio entre la convocatoria y la buena pro consentida, el plazo máximo de duración es de 18 días hábiles⁵⁶.

Se ha logrado reducir el tiempo que demandaban las compras estatales, sin embargo, **es necesario que no se perjudique la transparencia y competencia entre los postores**. Y tal como lo expresa, CAD (Ciudadanos Al Día) en su Boletín CAD ¿Centralización de compras de Estado, una solución?, de octubre 2007: *“debe buscarse que se requiera de por lo menos dos postores y de un estudio de mercado que es un requisito de toda compra”*.

⁵⁵ CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Informe de Contrataciones Públicas 2007. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales (Resultados al 31 de diciembre del 2007)**. Lima: CONSUCODE. Oficina de Sistemas. Unidad de Investigación y Métodos.

⁵⁶ Ibid.

Tiempo Promedio* (desde convocatoria hasta buena pro consentida)	
Procedimiento Clásico	Subasta Inversa Presencial
32 (días hábiles)	18 (días Hábiles)

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2006. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales

Las principales demandas provienen del Gobierno Central, Gobiernos Distritales y Provinciales, que representan el 66.93% de lo comprado, con ahorros nominales de 2.63%, 0.96% y 1.39%, respectivamente. Los bienes de mayor demanda son: combustibles, materiales de construcción, alimentos, bebidas, filatelia y medicinas, que han concentrado el 86.06% del total adjudicado.

En el rubro filatelia y numismática, en cuanto a la compra de flejes laminados (para la fabricación de monedas) por el Banco Central de Reserva, **se presentaron niveles de desahorro** de 2.04%.

Los **rubros en los cuales recaen los mayores niveles de desahorro corresponden a:** combustibles, materiales de construcción, alimentos y medicinas. Estos rubros han sido un factor decisivo en la determinación del reducido ahorro nominal obtenido en las compras a través de esta modalidad. Por las siguientes razones⁵⁷:

- a. **Combustibles** es uno de los principales rubros demandados por el Estado. Concentró el 41.07% del monto total contratado y registró ahorros nominales de S/. 2.8 millones, que representa 0.86% por debajo del valor referencial. De 3,676 ítems adjudicados, el 32.21% presenta niveles de desahorro porque el valor adjudicado es mayor al valor referencial estimado (hasta en 10%, límite que permite la LCAE). Una explicación es el paulatino incremento en el precio internacional del combustible,

⁵⁷ Ibid.

lo cual incentiva a los participantes a ofertar precios que compensen las expectativas de incremento.

- b. **Materiales de construcción**, se obtienen ahorros de 0.31% y desahorros por un monto de S/. 3.6 millones. Mayores niveles de desahorro registraron las Municipalidades Distritales y Provinciales: Municipalidad Distrital de Las Lomas-Piura (10.12%) y Municipalidad Distrital de San Juan Bautista-Loreto (10%).
 - c. **Medicinas**, principal nivel de desahorro en la compra de medicinas por parte del Seguro Social de Salud (7.74% por un monto de S/. 568,578).
 - d. **Alimentos**, en las compras de arroz pilado y aceite, por la Marina de Guerra del Perú y el Ejército Peruano, desahorros por un valor de S/. 167 y S/. 164 mil, respectivamente.
- **Subasta Inversa Electrónica:**

El Reglamento de la Subasta Inversa Electrónica fue publicado el 30 de diciembre del 2006.

Los **plazos son menores**⁵⁸, la etapa de inscripción de participantes, registro y presentación de propuestas tiene un plazo mínimo de **cinco días hábiles**. La etapa de apertura y período de lances, tiene una duración mínima de 2 horas. **Se genera ahorro de tiempo y recursos** (horas-hombre), principalmente en la etapa de puja, porque los proveedores participan desde sus establecimientos, sin la necesidad de habilitar un ambiente ni la contratación de un notario público para que se lleve a cabo dicho acto.

⁵⁸ Ibid.

Se convocaron procesos con un valor referencial de S/. 226.1 millones⁵⁹. El valor adjudicado equivale a S/.171.1 millones y el ahorro generado equivale a 0.99%. Solamente 85 entidades han realizado procesos de selección utilizando esta modalidad, de las cuales el PRONAA y Provías Nacional han concentrado el 79.94% del valor adjudicado, con S/. 114.3 y S/. 22.48 millones, respectivamente.

Valor Referencial	Valor de Buena Pro	Porcentaje Ahorro
S/. 226.1	S/. 171.1	0.99%

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2007. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales.

Los **rubros más demandados** son alimentos y bebidas, combustible y materiales de construcción.

En el **rubro alimentos y bebidas**, el nivel de **desahorro** corresponde a las compras del PRONAA (aceite y papilla)⁶⁰:

- **Aceite**, el principal ganador es Alicorp, se adjudicó el valor de S/. 6.22 millones y el valor referencial de los ítems donde participó y ganó ascendía a S/. 6.13 millones, generó un desahorro de 1.4%, debido al incremento de las cotizaciones internacionales del principal insumo: aceite de soya.
- **Papilla**, valor referencial total de S/. 65 millones, el principal ganador fue Alimentos Procesados S.A. (ALPROSA), se adjudicó S/. 19.25 millones y el valor referencial de los ítems donde participó y ganó ascendía a S/. 19.05 millones, generó un desahorro de 1.1%.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

Rubro Alimentos y Bebidas*				
Desahorro: Compras del PRONAA (en millones de soles)				
Rubro	Principal Ganador	Buena Pro	Valor Referencial de ítems	Desahorro
Aceite	ALICORP	S/. 6.22	S/. 6.13	1.4%
Papilla	ALPROSA	S/. 19.25	S/. 19.05	1.1%

* Fuente: Datos obtenidos de CONSUCODE. Informe de Contrataciones Públicas 2007. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales.

Hasta diciembre del 2007, se han aprobado y publicado en el SEACE 551 fichas técnicas⁶¹; de ellas, tienen mayor frecuencia de uso el cemento Pórtland, combustibles y alimentos como el arroz, azúcar y aceite. El papel Bond y el lapicero de tinta seca, actualmente, se están adquiriendo a través de la modalidad de Convenio Marco.

Respecto al ahorro en dinero, la Organización CAD⁶² expresa: *“El ahorro que se suele mencionar en las compras del Estado debe tomarse con cuidado. Las entidades públicas contratantes pueden tender a sobrevalorar los bienes o servicios a fin de decir que obtuvieron un gran porcentaje de ahorro. Es por esto que deben usarse los precios de compra anteriores como referente para calcular el ahorro real”.*

Asimismo, en este punto se menciona algunas de las **conclusiones a las que llega la Organización Proética⁶³**, con relación a las adquisiciones y contrataciones públicas y que permiten aclarar el tema de investigación con referencia a la relativa eficiencia de la normatividad sobre contrataciones y

⁶¹ Ibid.

⁶² CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Centralización de las compras del Estado ¿una solución?**. Citado.

⁶³ Proética – Consejo Nacional para la Ética Pública. **Informe Nacional: Perú. Adquisiciones y Contrataciones Públicas.**

http://www.google.com.pe/search?hl=es&q=informa+nacional+peru+proetica&btnG=Buscar&meta=lr%3Dlang_es. P. 2-4

adquisiciones del Estado y por ende, de la normatividad que regula los procesos de selección y sus modalidades, entre ellas: la Subasta Inversa:

- *“Aun cuando los planes anuales de adquisiciones y contrataciones públicas (lista de bienes, servicios y obras que realizará una entidad durante el año) son de obligatoria formulación y difusión pública por parte de todas las entidades estatales, la confiabilidad de la información suministrada es relativa, pues son constantemente modificados y variados en función de las circunstancias que atraviesa la entidad (Ejemplo: re-priorización del gasto, escasez de recursos, incumplimiento de transferencias del tesoro público, etc.). Estas variaciones, perfectamente permitidas en la ley, dan como resultado un amplio margen de maniobra a las autoridades y funcionarios de las entidades estatales en el manejo de las contrataciones a su cargo. Corresponde al Gobierno Central la estructuración de una planificación del presupuesto público nacional más estable, que atenúe esta variabilidad y tienda a convertir a los planes anuales de adquisiciones y contrataciones públicas en verdaderos instrumentos de gestión y guía segura para la vigilancia del uso de los recursos por parte de la población.*
- *No existe un control estricto por parte de la entidad al momento de recibir los bienes o servicios contratados. Existen innumerables quejas relacionadas con la falta de coincidencia entre los productos entregados por el contratista y lo que ofreció en la oportunidad en la que se le adjudicó el contrato.*
- *(...) lo que está permitido por la legislación de contrataciones públicas, es la posibilidad de que los contratistas de obras realicen ajustes a los presupuestos originalmente establecidos (se denominan “adicionales de obra”). Estos “adicionales de obra” han sido frecuentemente espacios de enorme corrupción al coludirse malos funcionarios con contratistas corruptos para sobrevaluar los ajustes.*

- *No hay programas de monitoreo a los niveles de cumplimiento de los contratos adjudicados (verificación de cantidad, calidad, plazos de entrega, etc.). Los mecanismos de control y fiscalización tanto internos como externos a la entidad, se accionan sólo a partir de incumplimientos contractuales clamorosos o que son materia de denuncia pública por parte de los medios de prensa o de la ciudadanía”.*

Asimismo, en esta parte del informe de investigación, se menciona a CHÁVEZ VELARDE⁶⁴, quien expresa que:

- *“Debe existir para las adquisiciones por la vía de Subasta Inversa, la existencia de Justificaciones Técnico-Económicas escritas y suscritas por profesionales colegiados.*
- *La selección del proveedor más apto debe constar en una evaluación que señale taxativamente la relación costo/beneficio fundamentada por los responsables de la compra que conducen el proceso de la Subasta Inversa.*
- *Los Órganos de Control Institucional, por lo excepcional de la Subasta Inversa, deben certificar el cumplimiento de los requisitos, antes de cada evaluación concreta, en términos de Control Concurrente o Simultáneo, sobre la Cobertura de los Riesgos, bajo enfoque de lo previsto en las Normas de Control Interno, según Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG (“Normas Básicas para Evaluación de Riesgos”), sin perjuicio de sus acciones de control, si así estuviera previsto en sus Planes de Control Anual aprobados.*
- *Este detalle, por cuanto a partir del artículo 175° de la LCAE (definición de Subasta Inversa), lo positivo de la norma sobre Subasta Inversa, está definido en ella, en función expresa de un criterio economicista en términos de conseguir “el menor precio”, de parte del postor que participe “en igualdad de circunstancias comerciales y de servicio”, ya se trate de términos presenciales o electrónicos.*

⁶⁴ CHÁVEZ VELARDE, Hoover. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada del Norte (UPN) de Trujillo. Contador Público Colegiado y Auditor independiente. Entrevista realizada los días 1 y 5 de abril del 2008 en los ambientes de la UPN.

La subjetividad de los términos “igualdad de circunstancias comerciales y de servicios”, puede afectar el legítimo interés del Estado en una Subasta Inversa. Se han dado casos en que se presentan mayoristas como minoristas y de esta manera, por ser su situación más favorable en términos de costos, su capacidad de dominio ofertante, puede perjudicar la objetividad de las decisiones”.

5.2 Casos relevantes

5.2.1 Caso Patrulleros

698 patrulleros chinos (julio – agosto 2007)

El **24 de julio de 2007** se adjudicó al **Consortio Daewoo Internacional Corporation – Gen Supply**⁶⁵ la buena pro para la compra de 245 patrulleros tipo sedán, 58 patrulleros 4x4 y 395 patrulleros pick-up. El proceso de compra se realizó mediante subasta inversa en la que solamente participó un postor.

Posteriormente, con fecha **23 de agosto de 2007**, el **Ministerio del Interior (MININTER) declaró desierto**⁶⁶ este cuestionado proceso de adquisición de 698 patrulleros con las marcas chinas Geely y Huanghai; con la explicación de que la empresa no se acercó a firmar el contrato de compra venta dentro del plazo de ley y porque no había una empresa en segundo lugar.

Este **caso fue muy cuestionado** por diferentes especialistas, diversos sectores de la población y organizaciones de participación ciudadana, por la modalidad de selección empleada: *subasta inversa*. También, fue criticada porque al final del proceso de licitación solamente había participado un postor (Daewoo Internacional Corporación Sucursal

⁶⁵ El Tungsteno. La subasta inversa para la adquisición de patrulleros y ambulancias. <http://eltungsteno.wordpress.com/2007/08/01/la-subasta-inversa-para-adquisicion-de-patrulleros-y-ambulancias/>

⁶⁶ SIFUENTES ALEMÁN, Italo. **Ministerio declara desierta la compra de patrulleros chinos**. *Diario El Comercio*. <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-08-24/imecpolitica0774488.html>

Peruana-Gun Supply DAC). Asimismo, se cuestionó por sobre valoración y falta de repuestos.

La **Subasta Inversa es eficiente cuando se trata de comprar bienes ya estandarizados**, como azúcar, algodón, papel bond, etc. Cuando se trata de bienes con diferente tipo de especificaciones, como el caso de los vehículos equipados (el equipamiento generalmente proviene de fabricantes diferentes al del vehículo), la Subasta Inversa no es la modalidad adecuada porque se busca comprar obteniendo los precios más bajos del mercado, y en el **caso de bienes como vehículos equipados** (vehículos normales acondicionados para patrulleros o ambulancias), los **precios más bajos pueden significar menor calidad**, inseguridad para el usuario, falta de mantenimiento y distribuidores, entre otros factores.

Los **vehículos equipados como patrulleros no serían bienes comunes** porque el precio no es la única diferencia entre los diferentes modelos y marcas en el mercado, además de que requieren mantenimiento y distribuidores para permanecer operativos. En este caso, al buscar el menor precio se corre el riesgo de obtener, al mismo tiempo, menor calidad y ningún ahorro. Situación que no se presenta en el caso de los llamados Bienes Comunes que se encuentran debidamente especificados en el mercado y no requieren de equipamiento ni mantenimiento, como por ejemplo: papel Bond, combustibles, medicinas, azúcar, arroz, etc.

Por ello, los vehículos equipados como ambulancias y patrulleros, entre otros, son bienes complejos y no estarían comprendidos dentro de la definición de Bienes Comunes que establece el Reglamento de la LCAE en el artículo 176º: *“Para los fines y efectos de esta modalidad, se consideran bienes comunes a los commodities y aquellos que, habiendo sufrido procesos de transformación han sido estandarizados dentro del mercado o como consecuencia de un proceso de*

homogenización llevado a cabo al interior de una o más Entidades y respecto de las cuales sólo cabe discutir su precio”.

Los Commodities son bienes comunes que tiene cotización internacional como petróleo, harina de pescado, minerales, etc., son bienes fungibles que pueden remplazarse o sustituirse por otro de las mismas características, por ejemplo: una tonelada de azúcar es equivalente a otra tonelada de azúcar, sin embargo, estos productos se pueden diferenciar cuando se transforman en productos con marcas, es decir, los commodities son productos de naturaleza tecnológica idéntica, no existe diferencia entre dos productos mientras sean de la misma categoría o clase de producto.

Respecto a este caso, la **Organización Ciudadanos Al Día CAD⁶⁷**, **identificó las siguientes supuestas irregularidades:**

- *“Un solo postor: Daewoo Internacional Corporation Sucursal Peruana-Gun Supply DAC.*
- *Falta de previsión en la reparación y mantenimiento de los patrulleros, sólo se había previsto dos talleres en Lima y uno en Chimbote.*
- *Cuestionamientos al proceso en el que se realizó la compra: una subasta inversa, pues este sistema está diseñado para comprar bienes comunes, como papel o combustible”.*

Asimismo, **CAD expresó las siguientes sugerencias:**

- *“Exigir la presencia de al menos dos postores*
- *Precisar especificaciones de las condiciones de entrega y servicio post venta.*
- *Definir la mejor modalidad de contratación”.*

Finalmente, con fecha 22 de marzo de 2008, el Diario PERÚ 21 (entre otros) dio a conocer que a través del Programa de las Naciones Unidas

⁶⁷ CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Centralización de las compras del Estado ¿una solución?** Boletín CAD Octubre 2007. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/boletincad_27_091007.pdf

para el Desarrollo (PNUD) se adjudicó la buena pro a las empresas Nissan Maquinarias S.A. y Mitsui Automotriz S.A. para el proceso de adquisición de más de mil vehículos patrulleros (vehículos del año 2008; de los modelos Nissan Almera, Toyota Hilux 4x2 y Nissan Frontier).

5.2.2 Caso Lapiceros de Tinta Seca⁶⁸ (Enero 2006 – julio 2007)

El caso de los lapiceros de tinta seca es un estudio realizado por la Unidad de Investigación y Métodos de la Oficina de Sistemas del CONSUCODE que presenta un **análisis realizado sobre el comportamiento de Valores Referenciales y ofertados para la compra de estos productos en Lima y Callao a través de tres modalidades: Subasta Inversa, Convenio Marco y Procedimiento Clásico, correspondiente al período enero 2006 – julio 2007.**

La Unidad de Investigación y Métodos (UIM) del CONSUCODE, explica que las nuevas modalidades de selección de Subasta Inversa y Convenio Marco fueron implementadas para mejorar la eficiencia del Sistema de Contratación Pública: comprar o contratar con el menor uso de recursos, la mejor calidad, a menores plazos y mejores precios.

Las **variables que se evalúan en el Procedimiento Clásico** son:

- **Calidad** (dado por las mejoras a los requerimientos técnicos mínimos).
- **Plazo** (dado por las mejoras en el tiempo de entrega del bien o ejecución del servicio, sin embargo, influye sobre éste la demora en el proceso de selección, desde los actos preparatorios y convocatoria hasta la firma del contrato).
- **Precio.**

⁶⁸ CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Sobre Valoración y Selección Adversa en la Contratación Pública: El caso de los lapiceros de tinta seca.** *Estudios de Contratación Pública.* Lima: CONSUCODE. Oficina de Sistemas. Unidad de Investigación y Métodos.

En la **Subasta Inversa**, las variables **Calidad** y **Plazo** se encuentran predefinidas en la Ficha Técnica y en la pro forma del contrato, respectivamente, por lo sólo se discute el **Precio**.

En el **Convenio Marco**, las Entidades Públicas ya no desarrollan el proceso de selección porque elaboran y emiten la orden de compra a través del Catálogo Electrónico; la variable **Plazo** pierde relevancia, quedando en evaluación la **Calidad** versus el **Precio**.

La única variable que se usa actualmente para comparar la performance de estas modalidades es el **Precio**, empleando el indicador "*Ahorro Nominal*".

La UIM del CONSUCODE define **Ahorro Nominal**, como el resultado de la diferencia entre el Valor Referencial estimado por la Entidad Pública y el Valor Adjudicado o Valor de Buena Pro de un determinado bien, Asimismo, explica que comparar sólo precios para calcular "ahorros" solamente es posible en mercados donde el producto a negociar es homogéneo (productos con características y atributos similares, fácilmente observables o comprobables por los compradores, siendo indistinto el consumo de uno u otro) y no existen problemas de asimetría en la información.

En el caso del Convenio Marco, las Entidades pueden apreciar marcas, diseños, atributos en el Catálogo Electrónico antes de emitir la orden de compra, lo que representa una ventaja para esta modalidad. En el caso del Procedimiento Clásico y de la Subasta Inversa está prohibido establecer marcas (salvo de un proceso de estandarización, debidamente fundamentado), lo que representa un posible riesgo de recibir productos cuyo precio, en relación con su calidad, en el mercado puede ser menor.

Los **lapiceros de tinta seca se pueden comprar a través de las tres modalidades**. Esto ha permitido que la UIM del CONSUCODE analice

la diferencia de precios adjudicados de un bien particular, con la finalidad de averiguar **que modalidad** (Procedimiento Clásico, Subasta Inversa o Convenio Marco) **sería la más adecuada para hacer frente a los problemas de sobre valoración y selección adversa, que es generado por la asimetría en la información.**

Asimetría en la Información significa que una de las partes en un negocio o transacción posee o maneja más información que la otra, situación que produce una falla en el mercado.

Una consecuencia de la asimetría de la información es la **selección adversa**, que se produce cuando un comprador debido a la falta de información selecciona productos de menor calidad a la esperada y genera el retiro del mercado de productos considerados buenos porque no cuenta con información adecuada para distinguir la calidad y el precio real de cada producto.

En cuanto al **valor referencial**, la UIM explica, que de la revisión de los artículos 32º al 36º del Reglamento de la LCAE solo se encuentran disposiciones de carácter general y que la finalidad del valor referencial es establecer el tipo de proceso de selección que corresponde. Al respecto, la **práctica común para determinar el valor referencial es la siguiente:** cuando llega el requerimiento del área usuaria, la dependencia encargada de las contrataciones solicita la cotización respectiva a potenciales proveedores, reúne las cotizaciones recibidas que pueden estar sobre valoradas, con o sin altas variaciones de precios y establece un promedio.

La **UIM llega a la siguiente conclusión:** *“(...) al tener que establecer documentadamente un único valor, teniendo que asumir que todos los bienes tienen un mismo nivel de calidad (independientemente si cumplen con los requerimientos técnicos mínimos), existe información asimétrica inducida debido a que el Funcionario Público aún sabiendo que existen diversas calidades de determinado bien (incluso las*

cotizaciones, como indicamos anteriormente, pueden estar sobre valoradas), no sabe que clase de productos finalmente se presentarán en el proceso de selección, y se ve obligado a mantener ese Valor Referencial, calculado sobre el promedio de las cotizaciones recibidas”.

Desde enero 2006 hasta julio 2007⁶⁹, se han convocado 77 procesos de selección a través del Procedimiento Clásico; 53 procesos a través de la modalidad de Subasta Inversa y 238 transacciones por Convenio Marco.

Modalidad	Monto Total Contratado	Nº de Compras		Rango de Precios 2006 - 2007	
		Año 2006	Año 2007	Precio Mínimo	Precio Máximo
Convenio Marco	S/. 56,947	0	238	S/. 0.13	S/. 0.29
Procedimiento Clásico	S/. 61,704	49	28	S/. 0.15	S/. 0.82
Subasta Inversa	S/. 83,854	42	11	S/. 0.12	S/. 0.77

Fuente: CONSUCODE

La **UIM del CONSUCODE**, llega a las siguientes **conclusiones finales**, entre otras:

- *“Se ha observado que para este mismo producto, el Valor Referencial y el Valor Adjudicado, tanto en el Procedimiento Clásico como en la Subasta Inversa, son superiores a los obtenidos a través del Convenio Marco.*
- *Dado que la Entidad Pública no puede establecer la marca y debe obtener y documentar un único Valor Referencial, no queda en evidencia la marca del producto que ha recibido, a través de sus compras utilizando tanto el Procedimiento Clásico así como la Subasta Inversa. Al evaluar algunos de los precios mínimos, se muestra que las Entidades Públicas no estarían recibiendo*

⁶⁹ Ibid.

productos de las marcas más reconocidas y de mayor precio, en su lugar estarían recibiendo productos cuyo valor es menor en el mercado”.

SUB CAPÍTULO VI: CASOS EJEMPLOS DE CORRECTA APLICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

6.1 Caso Compra de Medicamentos⁷⁰

La adquisición de medicamentos para el sector Salud por la Dirección General de Medicamentos Insumos y Drogas (DIGEMID) - Ministerio de Salud, se realizó con oportunidad, eficiencia, transparencia y garantía de calidad en las compras.

La DIGEMID, es el órgano encargado de dirigir el Sistema Integrado de Suministro de Medicamentos (SISMED). En el **año 2006 se realizó el primer proceso de compra corporativa facultativa interinstitucional⁷¹**, a través del cual **se logró obtener un ahorro de más de S/. 40 millones de soles con relación al monto que se planeaba gastar inicialmente**. Asimismo, el volumen de compra que estaba en negociación permitió a la Institución, exigir controles de calidad previos por cada entrega.

Es importante destacar que **se unificó los requerimientos** de medicamentos de aproximadamente **6,850 establecimientos del Ministerio de Salud (MINSA), Es Salud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales**; esto permitió la adquisición de 165 tipos de medicamentos esenciales a través de la modalidad de subasta inversa presencial y se consiguió una reducción del gasto de S/. 40'244,091.38; respecto de lo que se planeaba gastar inicialmente.

⁷⁰ CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Centralización de las compras del Estado ¿una solución?** Boletín CAD Octubre 2007. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/boletincad_27_091007.pdf

⁷¹ CIUDADANOS AL DÍA CAD. **Buenas Prácticas Gubernamentales. Manual 2008. Tomo 1 Casos de Éxito. Directorio de la Tecnocracia. Octubre 2007.** Lima: CAD Ciudadanos Al Día.

Situación Previa	Situación Actual
El gasto presupuestado por las entidades participantes era de S/. 189'861,134.71 para la compra de medicamentos esenciales, según valorización a sus últimos precios de adquisición.	Se adquirió la misma cantidad de ítems con un gasto de S/. 149'617,043.33, lográndose un ahorro del 21.2% equivalente a S/.40'244,091.38.
Solo un aproximado del 40% de los ítems adjudicados pasaba por controles de calidad previos a cada entrega.	100% de los ítems adjudicados en proceso de compra corporativa pasó por controles de calidad previos a cada entrega.
En los establecimientos de salud del MINSA había un 40 a 60% de disponibilidad de medicamentos esenciales.	Se espera alcanzar niveles de disponibilidad de medicamentos esenciales de 80 a 90%.
El tiempo de duración de los procesos de adquisición mediante licitaciones públicas era de hasta nueve meses (270 días).	El tiempo de ejecución del proceso de adquisición mediante la modalidad de subasta inversa presencial fue de un mes (30 días).

Fuente: CIUDADANOS AL DÍA CAD. Buenas Prácticas Gubernamentales. Manual 2008. Tomo 1 Casos de Éxito. Directorio de la Tecnoocracia.

La Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas DIGEMID por esta forma correcta de aplicación de la modalidad de subasta inversa en la contratación pública recibió el Premio por una Buena Práctica Gubernamental en Eficiencia en Adquisiciones y Contrataciones (Buena Práctica Gubernamental 2007, organizada por CAD).

Una Buena Práctica Gubernamental en Eficiencia en Adquisiciones y Contrataciones⁷² *“es aquella que contribuye con la provisión de bienes y servicios de terceros con la mayor calidad, transparencia, oportunidad y al menor costo posible, facilitando una leal y honesta competencia en el mercado de proveedores del Estado. Ello supone la sistematización de*

⁷² Ibid

procesos, tanto para el abastecimiento y la adquisición de bienes y servicios, cómo para la convocatoria, selección y evaluación de las propuestas, de acuerdo a los requerimientos de la institución”.

6.2 Caso Comprando mejor: la unión de las compras corporativas con la subasta inversa⁷³

Este caso corresponde a la **práctica presentada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y es la Licitación Pública por subasta inversa N° 001-2006-UCCO-PCM**, la presentación de ofertas se llevó a cabo el día 6 de marzo del año 2006 en la sala “Acuerdo Nacional” en la PCM. Los bienes adquiridos fueron: **Papel Bond, fólder Manila, disquetes, CD regrabables, CD no-regrabables.**

Participaron 15 Ministerios y el valor total referencial de la compra luego del estudio de mercado corporativo fue de S/. 2 802 022,92. Esta adquisición fue la Primera Compra Corporativa Obligatoria y la primera vez que se utilizó la modalidad de Subasta Inversa Presencial con Lances Electrónicos.

Las **compras corporativas obligatorias** consisten en centralizar, estandarizar y satisfacer las necesidades de compra de determinados bienes y servicios de las diferentes unidades ejecutoras del Estado. Por mandato legal, se agrupan bienes y entidades usuarias en un solo procedimiento para hacerlo más eficiente, en vez de hacer un procedimiento por cada bien y por cada entidad.

La subasta Inversa con Lances Electrónicos consiste en que las ofertas de los postores se presentan inicialmente en un sobre cerrado. Luego se pasa a una etapa de puja donde los precios de éstos van bajando competitivamente a través de un terminal de computadora en el que cada computador se reconoce por un seudónimo hasta llegar al precio final y donde el público puede ver el desarrollo de la competencia.

⁷³ CAD. CIUDADANOS AL DÍA. Premio Buena Práctica Gubernamental 2006. http://www.ciudadanosaldia.org/premiobpg2006/bpgs_pdfs/eac_ficha_pcm.pdf

Con la **unificación de las compras**, se presentan **dos ejes de ahorro**⁷⁴:

- *“Costos variables (bienes) por las compras por volumen y*
- *Costos fijos (recursos humanos).*

De modo que, los procesos de compra del Estado se vuelven más oportunos, eficientes, transparentes y con menores posibilidades de prácticas de corrupción”.

Resultados expresados con indicadores específicos⁷⁵:

- *“Ahorro de casi S/. 450,000.*
- *Por separado se esperaba comprar los bienes en S/. 2,950,000 (aproximadamente), monto que se reduce luego de la Subasta a un aproximado de S/. 2,500,000.*
- *Porcentualmente, se ha ahorrado en términos variables un 14.8% de lo que se esperaba si se compraba por separado y sin subasta.*
- *En algunos bienes se ha ahorrado más del 50% del precio que se esperaba comprar.*
- *Tal como señalamos, el ahorro no solo se ha dado en costos variables sino también en los costos fijos (horas-hombre) de los concursos”.*

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) por esta forma correcta de aplicación de la modalidad de subasta inversa en la contratación pública recibió el Premio por una Buena Práctica Gubernamental en Eficiencia en Adquisiciones y Contrataciones (Buena Práctica Gubernamental 2006, organizada por CAD).

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Ibid.

CAPÍTULO III

MATERIAL Y MÉTODOS

3.1 Material de estudio

- Bibliografía diversa e información virtual sobre el objeto de investigación.
- Textos legales nacionales y extranjeros referentes a la modalidad de Subasta Inversa y aspectos relacionados.
- Sentencias del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y ejecutorias supremas sobre temas conexos con el objeto de estudio.
- Información estadística y casos de aplicación de la modalidad de subasta inversa desde el año 2005 hasta el año 2007.

3.2 Instrumentos

- Se utilizó fichas bibliográficas para la recolección de la información.
- Se hizo uso de hojas de investigación para resúmenes, transcripciones y compilaciones de la información.
- Se elaboró cuadros de información estadística de aplicación de la modalidad de subasta inversa en la contratación pública, desde el año 2005 hasta el año 2007.
- Se desarrolló resúmenes de casos que generan ahorro en cuanto a adquisiciones a menor precio y de casos que generan el riesgo de adquirir bienes y servicios de menor calidad o que no cumplen con las especificaciones técnicas requeridas.

3.3 Métodos

- **Descriptivo**

Se aplicó para especificar las características más resaltantes del objeto de estudio en el contexto teórico-jurídico-social en el que se encuentra ubicado.

- **Analítico**

Se realizó el análisis de la normatividad sobre la modalidad de subasta inversa en el contexto de entidades públicas contratantes, procesos y modalidades de selección.

- **Sintético**

Se realizó la integración de los aspectos esenciales teóricos y legales con la realidad para determinar la eficiencia del objeto de estudio.

- **Comparativo**

Se hizo la contrastación de la regulación normativa del objeto de estudio con la realidad tomando como base la información estadística y los casos de aplicación de la modalidad de subasta inversa desde el año 2005 hasta el año 2007.

- **Inductivo-deductivo**

Se hizo generalizaciones a partir de situaciones particulares para determinar la eficiencia de la aplicación de la normatividad sobre la modalidad de subasta inversa con el fin de contribuir a su perfeccionamiento, a su complementación o sustitución.

CONCLUSIONES

1. Las entidades públicas tienen la obligación, de acuerdo a ley, de buscar el menor precio y la mayor calidad durante el proceso de adquisición y contratación, y ello, en muchos casos no se cumple con la consiguiente pérdida de los fondos del Estado que podrían utilizarse de manera más eficiente.
2. El concepto de eficiencia de la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa, en el contexto de las Contrataciones y Adquisiciones que realiza el Estado, está en relación a obtener mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos. Es decir, adquisición de bienes o servicios: al menor precio (valor del bien), con la calidad requerida (especificaciones técnicas o términos de referencia) y menores esfuerzos (tiempo: horas-hombre); en el sentido de generación de ahorro para el Estado.
3. Si las EPC, en el contexto de la normatividad vigente sobre contrataciones y adquisiciones del Estado, procesos y modalidades de selección, obtienen mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos, habrán logrado sus objetivos con eficiencia; de lo contrario, habrá ineficiencia. Ahora, si el logro es parcial, porque se presentan factores internos y/o externos que perjudican o limitan el alcance de los objetivos o porque se logra mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos sólo con determinados bienes, habrá una eficiencia relativa.
4. Existe ahorro en la adquisición de determinados bienes y servicios comunes (bienes estandarizados como: alimentos, papel Bond, medicinas, etc.), sin embargo, no ocurre lo mismo con bienes de características técnicas más complejas como vehículos equipados (patrulleros, ambulancias, etc.) y equipos o maquinaria con tecnología más avanzada o en permanente actualización o con bienes sujetos a incrementos en el precio internacional, que derivan en propuestas con expectativas de compensación por el incremento de precio (por ejemplo: petróleo, maíz, trigo, soya, etc.).

5. Se presenta casos de corrupción en las compras que realizan las entidades públicas a través de los diferentes tipos de procesos y modalidades de selección que son motivo de denuncias y de investigaciones por las evidentes irregularidades cometidas, por ejemplo: compra de patrulleros, medicinas, ambulancias, útiles escolares, materiales de oficina, etc. con desviación de recursos públicos hacia falsos proveedores; sobre valoración de bienes o servicios; entre otras situaciones de corrupción.
6. Existe la necesidad de un permanente equilibrio entre los proveedores y el Estado. Es decir, el Estado necesita satisfacer su interés de contratar bienes y servicios en forma oportuna, eficiente y con transparencia; y, los proveedores necesitan satisfacer su interés de participar en condiciones de equidad, con la información adecuada y suficiente, y el máximo beneficio.
7. El Valor Referencial y las Especificaciones Técnicas o Términos de Referencia del bien o servicio a adquirir o contratar son determinantes para la eficiencia de la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa, en la generación de ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado; porque, si las especificaciones técnicas o términos de referencia no están bien detallados se realiza un estudio de mercado inadecuado, que da como resultado un valor referencial deficiente o sobre valuado, que lleva a comprar o adquirir bienes o servicios cuya calidad no es equivalente con el valor adjudicado o valor de buena pro.
8. Finalmente, se concluye que la hipótesis planteada se ha confirmado:
La normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa es relativamente eficiente para generar ahorro en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado; porque, genera ahorro en cuanto a adquisiciones a menor precio, sin embargo, también genera el riesgo de adquirir bienes y servicios de menor calidad o que no cumplen con las características o especificaciones técnicas requeridas, derivando en pérdida en horas-hombre y recursos. Por lo tanto, es una modalidad que requiere perfeccionamiento o alternativas que la complementen o la sustituyan.

RECOMENDACIONES

1. En el caso de la Subasta Inversa, CONSUCODE aprueba las Fichas Técnicas de los bienes y servicios comunes o estandarizados, antes de que se realice el proceso de selección y por ello, en el desarrollo del proceso solo se discute el menor precio. En el caso del Convenio Marco la Entidad que desea contratar, antes de emitir su orden de compra, revisa un Catálogo Electrónico con una amplia gama de productos y esto le permite seleccionar el bien que más se ajuste a sus necesidades, en forma directa. Al respecto, para mejorar la normatividad sobre la modalidad de Subasta Inversa y hacerla más eficiente, sería conveniente que el Catálogo Electrónico que se utiliza en la modalidad de Convenio Marco pueda servir como un elemento complementario, además, del estudio de mercado que realiza la Entidad para la determinación del Valor Referencial de los bienes o servicios a comprar o adquirir.
2. El Valor Referencial, generalmente, se establece tomando un valor promedio de las cotizaciones que envían los proveedores a la Entidad solicitante y se presenta el riesgo de que algunos proveedores al tener conocimiento que una Entidad Pública está indagando precios, presenten cotizaciones sobre valoradas, por ello, se hace necesario una regulación más específica para obtener un Valor Referencial que refleje el valor de un bien o servicio en equivalencia con su calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFARO PINILLOS, Roberto. *Diccionario Práctico de Derecho Procesal Civil*. Lima: Gaceta Jurídica. p.363
- BACACORZO, Gustavo. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomos I y II*. Lima: Gaceta Jurídica. p. 335
- CABANELLAS, Guillermo. (1981). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI*. Citado por CONSUCODE - GTN - Pronunciamiento N° 192-2003. Buenos Aires: Heliasta S.R.L. p. 350.
- CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Centralización de las compras del Estado ¿una solución?** Boletín CAD Octubre 2007.
http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/boletincad_27_091007.pdf
- CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Investigación sobre contrataciones y adquisiciones del Estado. Resumen Ejecutivo 2007**.
http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/resumen_eje_informe_contrataciones_270707.pdf
- CASTILLO CHÁVEZ, José. (2006) *Sistema de Abastecimiento: Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. Lima: Editora y Distribuidora Real. p. 30
- CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. (2005). *Material de Enseñanza de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Los Procesos de Selección. Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales*. Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. p. 8

- DOMÍNGUEZ HARO, Gelder. (2003). **La Constitución Peruana y los procedimientos de contratación estatal.** *Revista Hechos & Derecho.* Año 2, N° 15. Trujillo: Suplemento mensual editado por Normas Legales S.A.C. p. 8-10
- EL COMERCIO. **En busca de mayor eficiencia.** <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-09-29/imectemadia0791574.html>.
- ESCOLA, Héctor J. (1989) *El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Depalma. p. 235.
- ESTUDIO CABALLERO BUSTAMANTE. **La Subasta Inversa Presencial y su Nuevo Reglamento.** *Informativo Caballero Bustamante (segunda quincena de febrero del 2007).* Lima. p. H3-H4
- ESTUDIO CABALLERO BUSTAMANTE. **Los Commodities y los Contratos Derivados Financieros.** *Informativo Caballero Bustamante (primera quincena de diciembre del 2006).* Lima. p. H3-H4
- LÓPEZ MATSUOKA, Jaime Arturo. (2007). **La fase de puja en la modalidad de proceso de selección por subasta inversa presencial.** *Revista Jurídica del Perú* Tomo 76. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 87-92
- LÓPEZ MATSUOKA, Jaime Arturo. (2007). **Las últimas modificaciones en la normativa sobre contrataciones. La eterna búsqueda de la eficacia.** *Revista Actualidad Jurídica.* Tomo 158. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 166-173
- MARTÍNEZ ZAMORA, Marco Antonio. (2007). **Las responsabilidades de los postores en los procesos de selección.** *Revista Actualidad Jurídica* Tomo 160. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 104-109
- MARTÍNEZ ZAMORA, Marco Antonio. (2007). **Los regímenes simplificados de la contratación pública. La problemática de la duración de los procesos.**

Soluciones, propuestas, perspectivas y tendencias actuales. *Revista Jurídica del Perú.* Tomo 71. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 65-81

- MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2007) **¿Abreviando trámites, desprotegiendo al postor? Sobre la reducción del derecho de los postores a observar las bases.** *Revista Jurídica del Perú.* Tomo 73. Lima: Gaceta Jurídica S.A. p. 81-87
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2005). **El derecho constitucional a la igualdad en la contratación estatal. Sobre las formas previstas de discriminación inversa (no siempre positiva) entre postores.** *Ius et Veritas.* N° 30. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. p. 292-308
- POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho en el common law, en el sistema romano-germánico, y en las naciones en desarrollo.** *Revista de Economía y Derecho, Vol. 2, N° 7 (Invierno 2005).* Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC.
<http://www.upc.edu.pe/bolson/0/16/gru/49/Articulo%201%20Posner.pdf>. p. 1
- PROÉTICA – Consejo Nacional para la Ética Pública. *Informe Nacional: Perú. Adquisiciones y Contrataciones Públicas.*
http://www.google.com.pe/search?hl=es&q=informa+nacional+peru+proetica&btnG=Buscar&meta=lr%3Dlang_es. p. 2-4
- QUISPE CARBAJAL, Oscar. (2007). **El pacto de integridad, su utilización y vigencia en el Perú.** *Revista Jurídica del Perú.* Tomo 91. Lima: Gaceta Jurídica S.A., p. 73-77
- REYNOSO PEÑAHERRERA, Roberto. (2007). **La modalidad de subasta inversa electrónica. Viabilidad de una nueva modalidad de selección.** *Revista Actualidad Jurídica.* Tomo 158. Lima: Gaceta Jurídica S.A.p. 161-165

- SIFUENTES ALEMÁN, Ítalo. **En busca de mayor eficiencia. Plantean que se centralicen compras de bienes y servicios de entes públicos.** *Cada año el país gasta unos 25 mil millones de soles en compras dispersas. Especialistas creen que medida haría más efectivo el control.* Diario El Comercio. <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-09-29/imectemadia0791574.html>.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 020-2003-AI/TC. **Sentencia del Tribunal Constitucional** (17 de mayo del 2004). Fundamento 12. Lima.

BIBLIOGRAFÍA

- **Libros**

ALVAREZ PEDROZA, Alejandro. (2006). *Comentarios a la Nueva Ley y Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. Lima: Marketing Consultores.

ALVAREZ PEDROZA, Alejandro. (2005). *Normas Aplicables en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. Lima: Escuela de Gerencia Gubernamental.

ANGELES CABALLERO, César: (1999). *La Tesis Universitaria en Derecho*. Lima: San Marcos.

ARAGÓN CASTILLO, Jorge y CHAPI CHOQUE, Pedro Pablo. (2006). *Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. Lima: FECAT.

CERVANTES ANAYA, Dante A. (2006). *Manual de Derecho Administrativo*. Lima: RHODAS.

CIUDADANOS AL DÍA CAD. *Buenas Prácticas Gubernamentales. Manual 2008. Tomo 1 Casos de Éxito. Directorio de la Tecnoocracia. Octubre 2007*. Lima: CAD Ciudadanos Al Día.

CONSUCODE. Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. (2007). *Sobre Valoración y Selección Adversa en la Contratación Pública: El caso de los lapiceros de tinta seca. Estudios de Contratación Pública*. Lima: CONSUCODE. Oficina de Sistemas. Unidad de Investigación y Métodos.

RETAMOZO LINARES, Alberto. (2007). *Contrataciones y Adquisiciones del Estado y Normas de Control. Análisis y Comentarios*. Lima: Jurista Editores.

- **Internet**

ARTEAGA ZEGARRA, Mario. **Con importantes ahorros para el Estado. Se realizó en el PRONAA la Primera Subasta Inversa Presencial.** *Comunicando. Boletín Virtual de la Contratación Estatal. N° 05. Noviembre 2005.* Lima: CONSUCODE. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/05_2005.pdf

CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Avance de Investigación: Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Reporte N° 3.** 2007. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/avance_investiga_3_contrataciones_estado.pdf

CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Avance de Investigación: Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Reporte N° 2.** 2007. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/avance_investiga_2_contrataciones_estado.pdf

CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Compras del Estado: ¡Queremos más Transparencia!** 2007. http://www.ciudadanosaldia.org/repositorio/ppt_conferencia_informe_contrataciones_270707.pdf

CAD. CIUDADANOS AL DÍA. **Premio Buena Práctica Gubernamental 2006.** http://www.ciudadanosaldia.org/premiobpg2006/bpgs_pdfs/eac_ficha_pcm.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **En primeros diez meses del año ahorros en subasta inversa alcanzaron los S/. 19 millones.** *Nota de Prensa N° 063-2007 DII. 21 de noviembre de 2007.* http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/063-2007_Subasta_Inversa.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Entre Enero y Agosto subasta inversa generó ahorros por 14 millones de nuevos soles.** *Nota de Prensa N° 054-2007 DII. 10 de setiembre de 2007.*

http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/054-2007_Ahorros_Subasta_Inversa.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **CONSUCODE logró ahorros de hasta el 18% en Primera Subasta Inversa Electrónica.** *Nota de Prensa. 26 de febrero de 2007.*

http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/010-2007_CONSUCODE_primera_subasta_inversa_electronica.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. COMUNICANDO: El Boletín Virtual de la Contratación Estatal. **CONSUCODE logró Ahorros de hasta el 18% en Primera Subasta Electrónica.** N° 1. Enero 2007. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/COMUNICANDO_2001_2007.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. COMUNICANDO: El Boletín Virtual de la Contratación Estatal. **La Subasta Inversa Electrónica.** N° 12. Diciembre 2006. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/COMUNICANDO_Diciembre_2006.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. COMUNICANDO: El Boletín Virtual de la Contratación Estatal. **Se realizó en el PRONAA la Primera Subasta Inversa Presencial.** N° 5. Noviembre 2005. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/05_2005.pdf

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. COMUNICANDO. El Boletín Virtual de la Contratación Estatal. Subasta Inversa. **La Nueva Modalidad de Compra del Estado.** N° 2. Agosto 2005. http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/02_2005.pdf

IÁÑEZ, José Manuel. **Subastas Electrónicas de Compra: Funcionan, Generan Ahorros y son Rentables.** 2004. <http://www.degerencia.com/articulos.php>.

MIMDES. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. **Mediante novedoso proceso de subasta inversa. PRONAA ahorra 6 millones de soles en compra de alimentos. Adquirió papilla, conservas de pescado y aceite vegetal.**
http://www.mimdes.gob.pe/noticias/2006/not08abril_1.htm

PANDO VÍLCHEZ, Jorge*. **¿Subasta Inversa vs. Licitación Pública? Noticias y Análisis de las Contrataciones y Adquisiciones Estatales.**
<http://especialistapublico.blogspot.com/2008/02/subasta-inversa-vs-licitacion-pblica.html>

REYNOSO PEÑAHERRERA, Roberto. **La Subasta Inversa Electrónica.** Comunicando. *Boletín Virtual de la Contratación Estatal. N° 12. Diciembre 2006.* Lima: CONSUCODE.
http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/COMUNICANDO_Diciembre_2006.pdf

SIFUENTES ALEMÁN, Italo. **Ministerio declara desierta la compra de patrulleros chinos.** *Diario El Comercio.*
<http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2007-08-24/imecpolitica0774488.html>

TORRICELLI FARFÁN, Luis. **Procesos utilizando Subasta Inversa Mes de Diciembre de 2005.** *Comunicando. Boletín Virtual de la Contratación Estatal. N° 06. Diciembre 2005.* Lima: CONSUCODE.
http://www.consucode.gob.pe/userfiles/archivos/COMUNICANDO_2005_06.pdf

- **Revistas**

CAMPOS CALDERÓN, Sandra, SEQUEIROS HILARES, Freddy y CANO, Cynthia. **P.L. 1490: Propone Nueva Ley de Contrataciones del Estado.** *Informativo Reflexión Democrática. N° 108.* Lima.

CAMPOS CALDERÓN, Sandra y SEQUEIROS HILARES, Freddy. **Comparación entre la Bolsa de Productos y la Subasta Inversa.** *Informativo Reflexión Democrática.* Nº 76. Lima.

CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. **Subasta Inversa y Convenio Marco.** *Boletín Mensual Estadístico.* Nº 03. Marzo 2007. Lima: CONSUCODE

- **Diarios**

EL COMERCIO. Miércoles 22 de agosto de 2007. **Afirman que Subasta Inversa es Perfectible.** Página b2 Economía. Lima.

- **Documentos Administrativos**

ACTA 2007. **Acta de Adjudicación Directa Pública por Subasta Inversa Nº 0001-2007-GORE/ICA/PETACC. Adquisición de Combustible.** Ica: Proyecto Especial Tambo CCaracocha.

ACTA 2007. **Acta de Adjudicación Directa Selectiva por Subasta Inversa Presencial Nº 002-2007-DRA-LL/CESIP – PRIMERA CONVOCATORIA. Adquisición de Petróleo.** Trujillo: Dirección Regional Agraria La Libertad.

BASES 2007. **Adjudicación Directa Selectiva por Subasta Inversa – 0006-2007-INDECOPI. Adquisición de Combustibles y Lubricantes para la Flota Vehicular del INDECOPI.** Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual.

BASES 2007. **Adjudicación Directa Selectiva por Subasta Inversa Presencial Nº 001-2007-CEP/UNSM. Adquisición de Cemento Pórtland Tipo I.** Tarapoto: Universidad Nacional de San Martín.

BASES 2006. **Adjudicación Directa Pública por Subasta Inversa Nº 0001-2006/UO0802. Alimentos para el Personal de Tropa de la Entidad.** Ministerio de

Defensa. Ejército del Perú. Unidad Operativa N° 0802. BTN INT 111. Piura: Región Militar del Norte.

CONTRATO 2007. Contrato de Adjudicación de Menor Cuantía por Subasta Inversa Presencial (SIP) N° 003-2007-GRP/CE. Adquisición de Combustibles. Puno: Gobierno Regional.

INFORME 2007. Informe de Contrataciones Públicas 2007. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales (Resultados al 31 de diciembre del 2007). Lima: CONSUCODE. Oficina de Sistemas. Unidad de Investigación y Métodos.

INFORME 2006. Informe de Contrataciones Públicas 2006. Demanda, Oferta y Ahorros Nominales. Lima: CONSUCODE. Oficina de Sistemas. Unidad de Investigación y Métodos.

INFORME 2005. Informe Anual de Contrataciones y Adquisiciones Públicas 2005. Lima: CONSUCODE.

INFORME ENERO 2007. Informe del Proceso de Compra Corporativa de Medicamentos por la Modalidad de Subasta Inversa. Lima: Ministerio de Salud.

PLAN 2007. Plan Estratégico Institucional 2007 – 2011. Lima: CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

- **Documentos Informativos**

CARTILLA FEBRERO 2007. Subasta Inversa Electrónica. Paso a Paso ¿Cómo Participar y Utilizar la Subasta Inversa Electrónica? Lima: CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

CARTILLA OCTUBRE 2005. Subasta Inversa Presencial. Lances Verbales. Lances por Medios Electrónicos. Lima: CONSUCODE Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

- **Legislación**

Decreto Supremo 083-2004-PCM. Aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Modificado por Ley N° 28267. Publicado el 29.11.04. (Vigencia: 29 de diciembre de 2004).

Decreto Supremo 084-2004-PCM. Aprueba el Nuevo Reglamento de la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Publicado el 29.11.04. (Vigencia: 29 de diciembre de 2004).

Reglamento de la Modalidad de Selección por Subasta Inversa Presencial. Aprobado por Resolución N° 200-2005-CONSUCODE/PRE. Modificado por Resolución N° 299-2005-CONSUCODE/PRE y por Resolución N° 018-2006-CONSUCODE/PRE; dejados sin efecto mediante Resolución N° 324-2006-CONSUCODE/PRE de fecha 14 de agosto de 2006; modificada por Resolución N° 359-2006-CONSUCODE/PRE (RSIP).

Resolución de Presidencia N° 094-2007- CONSUCODE/PRE del 24 de Febrero de 2007; que establece en el Reglamento, la obligación de la utilización, por parte de las Entidades, de la modalidad de Subasta Inversa, para la adquisición de los bienes comunes y/o contratar servicios comunes que se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes que publica CONSUCODE en el SEACE.

Reglamento de la Modalidad de Selección por Subasta Inversa Electrónica aprobado por Resolución N° 590-2006-CONSUCODE/PRE, del 31 de Diciembre de 2006; modificado por Resolución N° 112-2007-CONSUCODE/PRE, del 05 de Marzo de 2007.

ANEXOS