

Mecanismo de detección de corrupción en compras del estado: Sistema de precios testigo como política pública*

Corruption detection mechanism in government procurement: Witness price system as public policy

Jorge Guillén Uyen, Ph.D.

jguillen@esan.edu.pe

Ph.D. en Economía de West Virginia University. Master in Quantitative Economics de la Universidad de Alicante. Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialización en métodos cuantitativos aplicados a economía y finanzas. Ha sido consultor del Ministerio de Economía y profesor visitante en Portland State University. Asimismo se desempeñó como subgerente de Estudios Económicos del BBVA-Banco Continental. Consultor nacional e internacional en temas económicos. Actualmente se desempeña como profesor auxiliar de la Universidad ESAN.

Correspondencia: Universidad ESAN. Calle Alonso de Molina 1652. Monterrico. Surco. Lima 33. Perú

Genaro Matute Mejía, Ph.D.

gmatutem@esan.edu.pe

Profesor Principal. Ph.D. in Management Information Systems, University of California at Los Angeles (UCLA). MBA de University of British Columbia, Vancouver. MBA de ESAN. Ingeniero Mecánico y Eléctrico de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga. Director del Instituto de Gobernabilidad y Gobierno Corporativo de la Universidad ESAN. Miembro del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Ha sido contralor general de la República de 2001 a 2008. Asesor externo del Grupo de Evaluación de la Estrategia de Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Mundial (GAC). Secretario técnico de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción para el Gobierno Peruano (2010-2011). Actualmente es profesor principal de la Universidad ESAN.

Correspondencia: Universidad ESAN. Calle Alonso de Molina 1652. Monterrico. Surco Lima 33. Perú.

*Este trabajo es producto de consultoría dentro del “Programa de Descentralización y Reforma de la República del Perú – PRODER PERU”, financiado por AECID. Se agradecen los comentarios de Patricia Cáceres de AECID y Susana Silva Hasembank de la CAN-PCM. En otros países se le conoce también como “sistema de precios de referencia”. **pensamiento y gestión, N° 36**
ISSN 1657-6276

Resumen

Este documento discute las ventajas y desventajas de la implementación del Sistema de Precios Testigo de Mercado, sistema que permitiría resolver el problema de compras sobrevaloradas en un mecanismo de subasta inversa para determinados países de la región latinoamericana. Se plantean casos aplicados del sistema de precios testigo que han sido aplicados en países de la región como estos dos países. A partir de la experiencia en Argentina y Colombia con respecto al sistema de precios testigo proponemos un lineamiento que se puede utilizar en los demás países de la región.

Palabras clave: *subasta inversa, compras del Estado, precio testigo, heterogeneidad de precios.*



Abstract

The following paper discusses the advantages and disadvantages of implementing a Witness System of Market Prices, system that would solve the problem of overvalued shopping in a reverse auction scheme within countries of Latin America. In this paper we present cases of witness prices system that have been applied in countries of the region such as Argentina and Colombia. From the latter experience in Argentina and Colombia, we propose a guideline that can be applied in other countries in the region.

Keywords: *inverse auction, government purchases, price witness, heterogeneity of prices.*

1. INTRODUCCIÓN

En muchos países de América Latina no existen referentes ni antecedentes de la utilización del Sistema de Precios Testigo, los cuales permiten evitar, mediante un mecanismo sistemático, las compras sobrevaloradas gubernamentales. El precio testigo es un rango de precios, definido por una investigación de mercados aprobada por una institución estatal que permitirá a las oficinas encargadas de las compras contar con un precio de referencia.

El objetivo de este documento es discutir las ventajas y desventajas de la implementación del Sistema de Precios Testigo de Mercado en determinados países de la región latinoamericana¹. Asimismo, se plantean casos del sistema mismo que han sido aplicados en otros países de la región. A partir de la experiencia en Argentina y Colombia con respecto al sistema de precios testigo, proponemos un lineamiento que se puede utilizar en los demás países de la región.

Muchas veces los gastos administrados por el Estado no son eficientemente manejados. Si nos focalizamos en diferentes países², vemos que un mismo producto podría ser adquirido a diferentes precios, en muchos casos muy por encima de los precios de mercado, ocasionando con ello una pérdida en el manejo económico del gasto del Estado.

En ese sentido, es preciso conocer cuáles son las causas de la heterogeneidad y/o sobrevaloración de precios para delimitar con mayor precisión los criterios y lineamientos e implementar el Sistema de Precios Testigo.

Cabe resaltar que este estudio está dirigido solo a las contrataciones de bienes por parte del Estado, no de servicio ni de obras. La implemen-

¹ El enfoque está planteado hacia Argentina, Colombia y Perú, pero propone lineamientos a partir de estas experiencias que pueden ser útiles para toda la región latinoamericana.

² Para el caso español, Valles (2002) encontró que la aplicación de los precios de referencia incrementó de forma relativa el uso de genéricos, con lo cual se minimizó el gasto excesivo del Estado en compras de medicina.

tación del sistema de precios testigo de mercado en bienes abarca una demanda presupuestal del Estado que representan un 50%.

El sistema de precios testigo está orientado a evitar la sobrevaloración de precios en las contrataciones del Estado. Marshall (2002) destaca que en Gran Bretaña el sistema de precios de referencia o testigo permitió minimizar el gasto del Estado en pacientes con problemas gastrointestinales.

Al respecto, debemos precisar que la sobrevaloración de precios no necesariamente puede ser consecuencia de actos de corrupción, sino también por la ausencia de procedimientos adecuados para llegar al verdadero valor de mercado y/o ausencia de criterio de los funcionarios logísticos. La carencia de mecanismos eficientes de contratación estatal hace que surja heterogeneidad en las compras del Estado, por lo que permitiría el paso a la sobrevaloración de compras gubernamentales.

En cualquier caso, el sistema de precios testigo servirá para evitar que las entidades del Estado adquieran un mismo bien a precios sobrevalorados o precios por encima de los precios de mercado, y que puedan ser detectados y fiscalizados por los órganos de control gracias a la implementación del sistema propuesto. El sistema de precios testigo se convierte así en una herramienta de gestión y de control. Los precios testigo serán un referente para los operadores logísticos, ya que permitirá que sus valores referenciales sean un reflejo de los precios de mercado.

La siguiente sección revisa las causas de la heterogeneidad en la formación de precios para bienes comprados por el Estado.

2. HETEROGENEIDAD DE PRECIOS COMO CAUSAL DE COMPRAS SOBREVALORADAS

Según Misas, Parra y López (2003)³, la heterogeneidad de precios puede producirse como consecuencia de diversos factores: i) regulación deficiente para determinar el valor referencial y/o falta de criterio del operador

³ Carvalho (2006) llega a la misma conclusión desde una óptica más económica y monetarista.

para elegir el método adecuado para llegar al verdadero valor de mercado; ii) bienes con diferentes características técnicas; iii) condiciones propias de la contratación; iv) y falta de competencia.

Estos factores deben ser estudiados a fin de establecer correctamente los criterios para implementar el Sistema de Precios Testigo.

Revisando las condiciones estándar de contratación para diferentes países observamos que básicamente la diferencia de precios entre una contratación y otra también puede deberse a las condiciones particulares de una contratación, como:

- i) El lugar y cantidad de entrega.
- ii) Cantidades a adquirir: El bien a adquirirse puede tener las mismas especificaciones técnicas, pero se puede observar precios distintos por el volumen adquirido: a más cantidad, el precio es menor.
- iii) Inspecciones y pruebas al producto: por ejemplo, en el contrato de la leche de programas nutricionales del Gobierno se puede certificar que la leche tiene las proteínas y micronutrientes requeridos por la entidad demandante y para un programa determinado.
- iv) Condiciones propias del Mercado: periodos de escasez, niveles de inflación, transporte.
- v) Garantías comerciales, entre otros.

Finalmente, teniendo en cuenta que una de las causas de la heterogeneidad de precios es la deficiencia en la regulación de un procedimiento adecuado para determinar el valor referencial. La evolución de la ley para compras del Estado en diferentes países no ha sido fructífera y en favor de un adecuado desempeño del sistema de precios testigo.

A continuación revisaremos la experiencia legislativa en compras del Estado para tres países de la región: Argentina, Colombia y Perú.

2.1 Régimen del Sistema de Precios Testigo argentino

En Argentina, el Sistema de Precios Testigo se ha venido utilizando desde 1996, con el Decreto 558/96 artículo 26, en el que se establece que las compras y contrataciones cuyos montos superen las escalas que determine la Sindicatura General de la Nación –SIGEN–deben someterse al control de precios testigo elaborado por ese organismo. Tales montos fueron determinados por la SIGEN mediante Resolución 55-96 SGN⁴.

Los precios testigo son elaborados a solicitud de las entidades contratantes para las contrataciones sujetas al control del Sistema de Precios Testigo (según escalas determinadas por la SIGEN).

El precio testigo lo produce la SIGEN con base en un precio medio o referencial de mercado para una contratación en particular; este precio considera las condiciones y especificaciones particulares de la contratación a realizar, como la estacionalidad, la cantidad a adquirir, lugar y condiciones de entrega y la forma de pago.

Inicialmente no se cobraba por el servicio, pero debido a la gran cantidad de solicitudes de precios testigo, y los gastos que tuvo que afrontar la SIGEN por el servicio en la obtención de la información relativa a los precios testigo se estableció que la misma SIGEN percibiera un arancel por el servicio, el cual no podía ser superior a seis por ciento (6%) del monto total de la contratación⁵. Estos pagos salen de las partidas presupuestarias que correspondían al bien y/o servicio cuya contratación se tramita.

Mediante Resolución 165/02 de octubre de 2002 se aprobó la exclusión del Control de los precios testigo a los contratos de obra pública y las contrataciones de concesión de obra pública. Asimismo, se eleva el monto mínimo estimado sujeto al control a través del sistema de precios testigo

⁴ Todas las resoluciones vienen de la Secretaría de Hacienda de Argentina.

⁵ Decreto 814/98.

a un monto igual o superior a 150 mil pesos (USD 36 mil) sin distinción del procedimiento de selección del contratando empleado⁶.

Mediante Resolución 79/05 de agosto de 2005 se elevó el monto mínimo bajo el control del sistema de precios testigo a 450 mil pesos (USD108 mil) motivado por una crisis operativa del sistema (demasiadas solicitudes de precios testigo). Asimismo, se estableció que en los casos que la oferta preseleccionada supere los valores informados en un diez por ciento (10%)⁷ deberá propulsarse un mecanismo de solicitud formal de mejora de precios para efectos de alinear la mejor oferta con los valores que se informen.

El problema en esta regulación radicó en que si bien existe un mecanismo de determinación de precios testigo o de referencia, la SIGEN absorbe la determinación de precios de muchos bienes, lo que incrementa el gasto gubernamental en personal calificado. Identificar los bienes más demandados por el Estado puede evitar el problema en mención.

2.2 Régimen de Precios de Referencia colombiano

Por Ley 598⁸ de 2000 se creó el “Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el Catalogo Único de Bienes (CUBS) y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR) de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”.

El RUPR es un índice estandarizado de los precios para bienes y servicios, identificados por código, según tipo, clase, subclase, grupo y atributos que conforman el CUBS.

⁶ Esta precisión la efectúan puesto que desde el año 2000 se encontraba vigente el Decreto 436-00, que reglamenta la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional, el cual establecía una escala de montos para determinar el procedimiento de selección del contratante distinto al que establecía el reglamento anterior (Decreto 57290/72) vigente al momento en que la SIGEN determinó las escalas sujetas al precio testigo.

⁷ Antes era de 5 %.

⁸ Toda la información viene de www.bdigital.unal.edu.co/636/1/9789587194029.04.pdf

El artículo 3 de la Ley 598 de 2000 establece que “Los proveedores deberán registrar en el RUPR, los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos”.

El artículo 5 de la referida norma establece la obligación de que “...para la ejecución de los planes de compras de las entidades estatales y la adquisición de bienes y servicios de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, se deberá consultar el CUBS y RUPR”.

Por otra parte, en el literal c de su artículo 5 el Decreto 3512 de 2003 obliga a los proveedores a informar el número del certificado de registro. Deberán indicar en sus ofertas, en los procesos contractuales de cuantía superior a 50 salarios mínimos (USD 15 000), el número del certificado de registro en el RUPR de cada bien o servicio de uso común o de uso en contratos de obra, el cual es generado por el SICE; asimismo, este órgano fija los parámetros o las condiciones de los precios de referencia para efectos del control y fiscalización.

La información de precios registrados se encuentra en la página web del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE): <http://www.sice-cgr.gov.co/>, que es un sistema de información que integra todos los datos relevantes del proceso de contratación estatal bajo la administración de la Contraloría General de República.

De esa manera, cuando el funcionario público toma la decisión de compra tiene un elemento de información por excelencia sobre los precios de mercado, por lo que posteriormente no podría aducir desconocimiento.

Los proponentes pueden solicitar la actualización, modificación o cancelación de los precios registrados cada vez que lo estimen conveniente. Los precios registrados que no se actualicen o modifiquen en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de inscripción o de su última actualización, carecerán de vigencia y, en consecuencia, no serán certificados.

Cabe precisar que la Ley 598 de 2000 fue cuestionada, debido a que al establecer un precio de referencia que en teoría obligaría a los proveedores a ser competitivos y hacer sus ofertas dentro de los umbrales, en el artículo 6 de la referida Ley estableció que otorgaba un plazo de gracia de 90 días para que la administración empiece a reconocer intereses de mora, luego de vencido el plazo para el pago, de la fecha establecida para los pagos”, razón por la cual esta disposición fue declarada inexecutable o inenforceable por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C892/01. El resto de la ley fue declarado executable y están en funcionamiento.

Un mecanismo como este pero para todas las compras del Estado e ignorando la posibilidad de subasta inversa, es decir, la presentación de ofertas de precios por parte de los proveedores, no necesariamente conlleva a la administración eficiente de compras del Estado.

2.3 Evolución de la legislación peruana al respecto

En el caso peruano, la unificación de la normativa de contrataciones⁹ con la Ley 26850, la regulación sobre un procedimiento o metodología para determinar el valor referencial del proceso de selección ha sufrido cambios orientados al otorgar al operador de la norma algunos criterios para que este determine el valor referencial del proceso, sin que ello signifique definir un procedimiento eficiente para la determinación del valor referencial.

Básicamente para este país existe una ausencia total de criterios¹⁰ o pautas para llegar al valor de mercado, estableciendo como única condición que sea producto de un estudio de posibilidades que ofrece el mercado, sin definir en qué consistía el mecanismo para proceder a realizar el “estudio de posibilidades que ofrece el mercado” que nos llevaría a definir el valor referencial (ver cuadro 1).

⁹ Antes de 2001 existían normas dispersas que regulaban, por un lado, la contratación de obras–RULCOP–, por otro, la contratación de consultorías –REGAC–, y otro para bienes –RUA–.

¹⁰ Tomado de diferentes documentos de OSCE, el organismo supervisor de compras del Estado peruano.

Bajo esta normativa, los postores podían presentar sus ofertas hasta un 10% por encima del valor referencial. En caso de exceder ese porcentaje, las ofertas son consideradas no válidas y eliminadas del proceso. Asimismo, para que las ofertas sean válidas no pueden ser inferiores al 70% del valor referencial.

La norma exige que el valor referencial se determine como consecuencia de un estudio de posibilidades que ofrece el mercado, debiendo basarse mínimamente en dos fuentes: las cotizaciones o presupuestos logísticos y los precios históricos. Esto no corresponde a un estudio de mercado propiamente dicho.

Cuadro 1

Ley de Contrataciones del Estado- Decreto Legislativo 1017

Artículo 27.- Valor referencial

(...)

El valor referencial será determinado sobre la base de un estudio de las posibilidades de precio y condiciones que ofrece el mercado, efectuados en función del análisis de los niveles de comercialización, a partir de las especificaciones técnicas o términos de referencia y los costos estimados en el Plan Anual de Contrataciones, de acuerdo a los criterios que señale el Reglamento (...)

En el caso de bienes y servicios, la antigüedad del valor referencial no podrá ser mayor a tres (3) meses, contados a partir de la aprobación del expediente de contratación.

(...)

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado -Decreto Supremo No. 084-2008-EF

Artículo 12

Sobre la base de las características técnicas definidas por el área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones tiene la obligación de evaluar las posibilidades que ofrece el mercado para determinar lo siguiente:

Continúa...

1. Valor referencial
2. La existencia de la pluralidad de marcas y/o postores
(...)

A efectos de establecer el valor referencial el estudio tomará en cuenta, cuando exista la información y corresponda, entre otros, los siguientes elementos: presupuestos y cotizaciones actualizados, los que deberán provenir de personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades materia de la convocatoria, incluyendo fabricantes cuando corresponda, a través de portales y/o páginas Web, catálogos, entre otros, debiendo emplearse como mínimos dos (2) fuentes. También tomará en cuenta cuando la información esté disponible: precios históricos, estructura de costos, alternativas existentes según el nivel de comercialización, descuento por volúmenes, disponibilidad inmediata de ser el caso, mejoras en las condiciones de venta, garantías y otros beneficios adicionales, así como también la vigencia tecnológica del objeto de la contratación de las Entidades.

Artículo 13.- Valor referencial

El valor referencial es el monto determinado por el órgano encargado de las contrataciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley, como resultado del estudio a que se refiere el artículo anterior.

El valor referencia, se calculará incluyendo todos los tributos, seguros, transporte, inspecciones, pruebas, y de ser el caso, los costos laborales respectivos conforme a la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que le sea aplicable y que pueda incidir sobre el valor de los bienes (...). Las cotizaciones de los proveedores deberán incluir los mencionados componentes.

Para la determinación del valor referencial, el órgano encargado de las contrataciones está facultado para solicitar el apoyo que requiera del área usuaria, la que está obligada a brindarla bajo responsabilidad.

La normativa peruana no resulta suficiente, puesto que a lo único que obliga es a usar dos fuentes. Además, las pautas y criterios que propor-

cional son optativas, por lo cual son tomadas en cuenta discrecionalmente por el funcionario logístico.

Esta deficiente regulación en muchos casos es aprovechada por los operadores de la norma para comprar a precios sobrevalorados, en los cuales median los actos de corrupción. Dentro de esta subcultura muchos proveedores hacen referencia al pago del “diezmo” (10% del monto de la contratación) para poder adjudicarse la buena pro de un proceso licitatorio, monto que finalmente paga el Estado en el precio sobrevalorado ofertado por el postor.

En ese sentido, un sistema de precios testigo, al reflejar el valor de mercado, impediría las compras sobrevaloradas, y con ello se convierte un instrumento importante para la lucha anticorrupción.

En otros casos, la deficiente regulación, sumado a la falta de preparación de los operadores logísticos, hace que el Estado compre a precios sobrevalorados, pues la mayoría de operadores logísticos tiene la costumbre de utilizar únicamente cotizaciones y precios del SEACE¹¹ y luego aplican metodologías sin criterio alguno, como por ejemplo: *el promedio de ofertas* (promedio de los precios de las fuentes, y ese es el valor referencial) o el *precio más bajo* (de todas las fuentes obtenidas, escogen el precio más bajo como valor referencial), *el corte del 10%* (promedian las fuentes y le hacen una reducción del 10%), entre otras formas usadas.

De igual forma, existen casos en que la lógica indica que el valor referencial debe determinarse a través de una estructura de costos, sin embargo, el operador logístico casi siempre utiliza las cotizaciones y el precio del SEACE, y las metodologías sin criterios ya mencionadas, lo que perjudica económicamente al Estado.

¹¹ Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Base de datos de proveedores que en muchos casos está desactualizada o muestra siempre a los mismos ofertantes.

2.3.1 Ejemplo de carencia en funcionamiento de la ley peruana

La heterogeneidad de precios observados en el SEACE no solo puede tener su origen en la deficiente regulación para determinar el valor referencial, sino que también puede deberse a que cada proceso de selección para la contratación de “un mismo bien” tiene especificaciones técnicas distintas, pudiendo existir sobrevaloración en algunos casos y en otros no, por ejemplo:

En el cuadro 2 ingresamos al SEACE y aleatoriamente tomamos dos procesos de selección con un mismo objeto contractual, es decir, estamos comparando “un mismo bien”: computadoras. Estos bienes son comprados por dos entidades en condiciones similares (misma cantidad, uso del mismo proceso de selección, zona geográfica). Sin embargo, podemos ver que estos se compran a precios distintos. La razón radica en las Especificaciones técnicas de las computadoras requeridas.

Cuadro 2

Adquisición de computadoras							
Entidad	Ciudad	Cantidad	Proceso de Selección	Valor referencial	Postor adjudicado	Valor adjudicado	Precio unitario contratado
Municipalidad Distrital de San Martín de Porres	Lima	12	AMC 17-2011- SGLSG/ MDSMP-1	39,410.00	Tektronic E.I.R.L.	36,420.00	S/3,035.00
Municipalidades Distrital de Jesus Maria	Lima	12	AMC 14-2011- SGL/ MDJM-1	26,160.00	Grupo Multikompany Compuplaza S.A.C.	25,960.00	S/2,163.33
Diferencia del Precio						10,460.00	871.67

Ahora bien, estos bienes con características distintas aparentemente son para satisfacer las mismas necesidades, sin embargo, como cada entidad tiene competencia para determinar sus propios requerimientos, pueden establecer características técnicas distintas.

En el siguiente cuadro (3) se muestran dos bienes que sí están destinados para satisfacer las mismas necesidades: las adquisiciones de leche evaporada entera para el Programa de Vaso de Leche. En este caso, se supone que a mayor cantidad de bienes comprados, el precio debe ser menor, sin embargo, eso no se refleja en los precios referenciales o adjudicados; muy por el contrario, la entidad que compró mayor volumen adquirió a un precio mayor.

Cuadro 3

Leche evaporada entera en bolsas de 410 gr							
Entidad	Ciudad	Cantidad	Proceso	Valor referencial	Postor adjudicado	Valor adjudicado	Precio unitario contratado
Municipalidad de San Miguel	Lima	116,267.0	LP 1-2010/ CE- MDSM	226,720.65	Niisa Corporation S.A.	206,955.26	1.78
Municipalidad de Villa María del Triunfo	Lima	2,365,659	LP 3-2010/ CE-PVL/ MVMT	4,613,035.05	Niisa Corporation S.A.	4,471,095.51	1.89
Diferencia del Precio							0.11

En el primer caso (las computadoras) no podemos hablar de dos entidades que compren el mismo bien a diferentes precios, lo que existe son dos entidades que tienen una misma necesidad satisfecha con bienes con una misma denominación genérica pero con características técnicas particulares que podrían o deberían uniformizarse.

Al ingresar a las bases que publica el SEACE para revisar las características técnicas se observa que estas son casi idénticas, salvo alguna diferencia mínima, razón por la cual en este supuesto se puede sospechar de una compra sobrevalorada.

3. LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE PRECIOS TESTIGO EFECTIVO

La competencia *perfecta* es esencial para que las entidades del Estado puedan contratar a precios reales y no sobrevalorados. Lamentablemente, en la región latinoamericana¹² existen muchas empresas que realizan “competencia simulada”; una forma de este fenómeno se da ante empresas con testaferros, que se forman para evitar que se cuestione un direccionamiento hacia un determinado proveedor, burlando las disposiciones de “existencia de pluralidad de proveedores”. Puede que haya una pluralidad de proveedores en el mercado, sin embargo, estos son manejados por una sola persona o empresa.

Otra forma de “competencia simulada” se da ante la repartición del mercado y/o concertación de precios en oligopolios. Es decir, existen dos o más empresas en el mercado que tienen distintos dueños, se reparten el mercado y pueden o no acordar los precios a los que le venderán al Estado. Un ejemplo de esto es el caso de los mercados *seguros*, en el cual aparentemente hay una repartición de mercado y una sobrevaloración de precios, pues comparando con los precios de los mercados de países desarrollados se puede contratar a precios mucho más económicos.

Analizando las legislaciones analizadas en la sección anterior y frente al problema de falta de competencia, una subasta inversa¹³ no funcionaría, pero un sistema de precios testigo puede evitar que se realicen compras sobrevaloradas coludidas. Asimismo, para evitar lo que sucedió en Argentina con respecto a la saturación en valoración de bienes para compras estatales, se debe focalizar el sistema a determinados bienes del presupuesto que sean los más demandados. Por lo general, programas sociales tienen buena participación en el presupuesto de los países emergentes de la región bajo análisis.

¹² Hemos discutido alguno de estos problemas para Argentina, Colombia y Perú.

¹³ Funciona perfecto cuando hay una estructura de mercados competitivo en un determinado sector donde el Estado requiere hacer la compra.

3.1 El desarrollo de Precios Testigo en el sistema de adquisiciones peruano

Una de las tareas fundamentales para que el Estado pueda poner en marcha un Sistema de Precios Testigo es la formación de un equipo de profesionales especializados en estudios de mercado que se haga cargo de esta función. El proceso de investigación de mercados estará dirigido a aquellos productos que más consume el aparato público y debe guardar relación con los sistemas de control, que actuarían en situaciones en las que los precios que paguen se encuentren fuera de los rangos aprobados para productos de igual o similar calidad. Este proceso de identificación de precios deberá realizarse en forma reservada y evaluando adquisiciones de instituciones públicas y privadas.

La unidad a cargo de la implementación de los Precios Testigo cumplirá funciones similares al rol que cumplen los sistemas de adquisiciones de las entidades multinacionales como las Naciones Unidas o los bancos multinacionales. En este sentido los objetivos que deben estar subyacentes en el proceso de investigación de mercados son (UNOPS, 2010): a) establecer como interés primordial el Estado y la institución compradora; b) procurar la mejor relación calidad-precio de los bienes y servicios contratados estableciendo como meta contratar el mejor valor por dinero; c) promover un nivel de competencia real, evitando concertación o continuas impugnaciones amañadas, señaladas en la sección anterior, d) propender por establecer procesos con equidad e integridad; justificar documentalmente y con transparencia todo el proceso.

El mejor valor por el dinero invertido en adquisiciones se obtiene estableciendo procesos abiertos que permitan (Government of India, 2011; UNOPS, 2010) a) contar con una base de datos de proveedores y los productos que ofrecen, b) establecer procesos de licitación abiertos y transparentes para garantizar integridad; c) desarrollar fichas con los datos que permitan establecer claros criterios de evaluación; d) realizar procesos competitivos; e) considerar el costo integral del bien considerando mantenimiento y vida útil; f) desarrollar los términos de referencia lo más amplios como para establecer claros parámetros de evaluación de la licitación. El objetivo es establecer procesos simples que permitan establecer

precios comparables y que aseguren un retorno a la inversión apropiado. Un factor crítico es la homogeneidad en la funcionalidad del bien a adquirir, que por prácticas comerciales difieren en marca y presentación, pero se deberá incluir la logística y, como se expresó antes, el costo integral.

El estudio de mercado de los precios testigo debe enfrentar muchas prácticas que atentan contra la libre competencia. Algunos de los casos que se han presentado implican la presentación en licitaciones con empresas relacionadas que contienen importantes diferenciales de precio, las cuales se impugnan a sí mismas para terminar elevando el precio final. En otros casos existe una clara colusión entre empresas que presentan todos precios elevados o no participan en las licitaciones para forzar adquisiciones de emergencia incrementando los precios.

Los precios para el sector público comparados con el sector privado tienden a ser mayores. El argumento principal utilizado para justificar esta práctica consiste en que los costos de transacción son mayores en los casos de relaciones con el sector público, incluye demoras al pagar, se enfrenta a procesos legales de revocatoria, la documentación exigida es muy frondosa y siempre existe la propensión a exigir un beneficio por debajo de la mesa. Por esta razón, el estudio de mercado tiene que hacerse de forma reservada y establecer algún tipo de penalidad a través del órgano de defensa de la competencia, pues las diferencias de precios muchas veces no tienen justificación.

Los métodos de evaluación de precios deben considerar los siguientes métodos: colección de precios en forma directa de los proveedores; colección de precios de clientes que hayan adquirido el bien; análisis con herramientas de inteligencia de negocios revisando bases de datos del SEACE.

Finalmente, los precios determinados usando los métodos descritos van a permitir contar con una base sólida que en manos del Órgano Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) pueden ser usados en la aplicación de diferentes formas de adquisición, como la subasta inversa o licitaciones públicas. En principio estas técnicas son fácilmente aplicables a la adqui-

sición de bienes; mucho más difícil es establecer lo mismo para servicios u obras.

4. CONCLUSIONES

El Sistema de precios testigo está orientado a evitar que las entidades del Estado adquieran un mismo bien a diferentes precios o a precios sobrevalorados, y que puedan ser detectados y fiscalizados por los órganos de control gracias a la implementación del sistema propuesto. El sistema de precios testigo se convierte así en una herramienta de gestión y de control.

Los precios testigo son un referente para los operadores logísticos, ya que permitirá que sus valores referenciales sean un reflejo de las condiciones del mercado. El Sistema de Precios Testigo debe tener en cuenta la mecánica de formación de precios de contratación en los procesos de selección tradicional y por modalidades de selección.

A diferencia del Régimen de Sistema de Precios Testigo de Argentina, que actúa como ente prestador de servicios administrativos especializados en contrataciones gubernamentales para hacer más eficiente las contrataciones de gran envergadura, proponemos que para un manejo eficiente, el órgano rector de Adquisiciones del estado establezca un área encargada del Sistema de Precios testigo y orientada a realizar estudios de mercado para determinar precios testigo, y evitar las sobrevaloración, sobre todo en los casos que estas vinculadas a los actos de corrupción.

Referencias

- Carvalho, C. (2006). Heterogeneity in price stickiness and the real effects of monetary shocks. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 0(1).
- García, C. (2004). Los precios testigos en la contratación administrativa nacional. *Revista La Ley*(Suplemento), Universidad del Salvador, Universidad de Ciencias Jurídicas, Buenos Aires.
- Government of India (2011). *Procurement Manual. Department of Higher Education*. New Delhi:Ministry of Human Resource Development.

- Misas, M., Parra C. & López, E. (2010). Heterogeneidad en la fijación de precios en Colombia: análisis de sus determinantes a partir de modelos de conteo. *Borradores de Economía del Banco de la República*, 628.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE]. *Memoria Institucional del OSCE 2009*. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/opcion.asp?ids=1&ido=10>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE]. *Documentos de Organización Interna del OSCE*. En: <http://www.osce.gob.pe/opcion.asp?ids=1&ido=127>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE]. Curso virtual, “*Gestión Estratégica de las Compras Públicas*”. Disponible en: http://www.aulavirtualosce.com/2010/11/portada_18.html
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE] (2009). *Estudio Económico para la “Demanda Estatal de Bienes mediante Compras Corporativas”*. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/articulo.asp?ids=11&ido=114>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE] (2010). *Evaluación del nivel de Competencia en el procedimiento clásico*. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/articulo.asp?ids=11&ido=114>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE] (2010). *Directiva N° 007-2010-OSCE/CD. Directiva de Convenio Marco*.
- Secretaría de Hacienda de Argentina. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/inditem.htm>
- Sistema Nacional de Bibliotecas de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/>
- UNOPS (2010). *Procurement Manual. Procurement Practice Group. Revisión 4*, 1 Septiembre 2010.