

Entrevista al doctor Ricardo Salazar Chávez, ex presidente del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones con el Estado

ANA TERESA REVILLA

A.T. Revilla: *Usted ha sido una persona clave en este proceso. Fue nombrado presidente del anterior Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y ha sido el artífice de lo que hoy tenemos como un gran espacio virtual: el Sistema de Electrónico de Contrataciones del Estado. ¿En qué situación nos encontramos actualmente en todo este proceso de contrataciones gubernamentales?*

Ricardo Salazar: La evolución de un sistema de contratación pública, más aún ahora en que el mundo entero está en un proceso de interacción permanente, implica la necesidad de combinar análisis y propuestas en función a nuestra realidad, y conocer también experiencias que se aplican en otros países. En ese sentido, la evolución del régimen de contratación del estado en el Perú ha combinado las respuestas a temas nuestros con la asimilación de otras experiencias. Eso ha hecho que nuestro sistema contractual sea muy completo hoy.

A.T. Revilla: *¿De qué otros países se ha tomado elementos o se ha conocido prácticas en cuanto a contrataciones?*

R.S.: Principalmente de los que a inicios de la década de 2000 mostraban avances significativos en la línea de modernizar su sistema de contrataciones: México, Brasil, Chile, algunos países de la Comunidad Europea, Australia, Corea, Canadá y algunos estados de Estados Unidos de Norteamérica. Al estudiar estas experiencias, encontramos que hay determinados temas comunes que reafirmaban la necesidad de encontrar algunas vías para asimilar esas experiencias. Pero también éramos conscientes en ese momento de que el Perú tiene características propias.

A.T. Revilla: *¿Hoy el Perú es visto con buenos ojos en la comunidad internacional?*

R.S.: En cuanto al modelo, así es. Hay que distinguir acá dos temas: una cosa es el modelo y otra cosa es quienes lo operan, quienes lo llevan adelante. En cuanto al modelo, el nuestro es uno de los más completos en el mundo. Tenemos, por ejemplo, el sistema clásico de contratación como lo tienen en otros lados. Tenemos el sistema de subasta inversa y de convenio marco. Gran parte de los países solo tienen una de ellas, no ambas. Hemos ingresado con mucha fuerza a la contratación electrónica y esto también es un modelo muy completo. Trabajamos en diferentes temas simultáneamente, contamos con una entidad rectora, que,

en este caso, es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (osce), y existe un conjunto de elementos en nuestro sistema que son los más recomendados a nivel mundial. En el tema de los operadores es donde tenemos que trabajar más, porque hay dos temas siempre presentes. Por un lado, el de las capacidades técnicas; es decir, que las personas conozcan de contratación pública, de modo que puedan utilizar adecuadamente los diferentes instrumentos que ya están en nuestro modelo. Y el otro tema es el de la prevención y lucha contra la corrupción, que es un tema transversal a toda la actividad pública y privada y que hay que trabajar a todo nivel.

A.T. Revilla: *¿En qué consisten las nuevas modalidades recogidas de otros países?*

R.S.: Se tienen tres modalidades básicas de contrataciones: el sistema clásico, el Convenio Marco y la Subasta Inversa. El sistema clásico opera fundamentalmente y sin mayor problema para bienes o servicios disímiles, muy diferentes entre sí, que requieren necesariamente una comparación de las propuestas en los aspectos técnicos. Ya en la parte económica es inevitable esa comparación. Entonces, en el caso de bienes o servicios de esta naturaleza, debemos ir por el sistema clásico. El Convenio Marco está pensado para bienes o servicios similares, en los que la funcionalidad perseguida es exactamente la misma, pero el bien o servicio que satisface se diferencia en temas de detalles no determinantes. Por ejemplo, en útiles de oficina. En papelería en general, como normalmente son estandarizados, la funcionalidad es la misma: pueden ser diferentes marcas, pueden ser diferentes modelos. Ahí lo que interesa es evaluar que la funcionalidad sea la que se requiere por parte del Estado y ya no fijarse tanto en el detalle no determinante. Eso queda para el Convenio Marco.

Mientras tanto, la Subasta Inversa es para los bienes o servicios iguales, en los que íntegramente todos los aspectos son cubiertos por los bienes o servicios que se ofertan y donde solamente se compite por precio. Según sean los bienes o servicios que contrata cada Estado en un año determinado y las características que ofrece el mercado. El comportamiento del mercado va definiendo qué bienes o servicios deben mantenerse en el sistema clásico —que es el que siempre hemos aplicado—, cuáles deben ir a Convenio Marco y cuáles deben ir a Subasta Inversa. Específicamente, en el Convenio Marco, esta experiencia ha sido y sigue siendo muy interesante para el Perú. Últimamente, hemos convocado y ya se han suscrito los Convenios Marco con 118 empresas en materias de útiles de oficina y papelería en general. Es un proceso que lo convoca la osce. Se presentan los postores y no hay un solo ganador, sino que existe un conjunto de ganadores por cada ítem. Y son 441 ítems que comprometen a cerca de 40 500 productos específicos. Cada proveedor calificado firma un convenio por el cual se compromete a venderle ese bien por el que

15

ENTREVISTA
AL DOCTOR
RICARDO
SALAZAR CHÁVEZ,
EX PRESIDENTE
DEL CONSEJO
SUPERIOR DE
CONTRATACIONES
Y ADQUISICIONES
CON EL ESTADO

ofertó a la entidad que se lo pida; al precio que ofertó o menos, y en las condiciones que ofertó o mejores.

A.T. Revilla: *¿Existen pequeñas empresas a las que se les está otorgando la posibilidad de participar en compras estatales directamente?*

R.S.: Ese es el otro beneficio del actual Convenio Marco: más de la mitad de las empresas que han firmado este convenio son mype. Y el resto son medianas o grandes empresas. Por lo tanto, esta fórmula ha sido muy provechosa y justifica las modificaciones que se hicieron a inicios de 2010 para lograr que el Convenio Marco sea inclusivo. Es decir, puedan participar tanto empresas del interior del país, así como empresas grandes, medianas y mype. Eso hace de nuestro modelo uno muy aconsejable.

A.T. Revilla: *¿Cuántos procesos de Convenio Marco se han llevado a cabo?*

R.S.: Hemos realizado, históricamente hablando, uno, que fue el que se convocó el 2006 y se completó el 2007. Sobre los útiles de oficina, precisamente. Luego, eso se desaceleró y nosotros, ya a partir de 2010, lo hemos retomado con mucha fuerza.

A.T. Revilla: *¿Hubo lecciones aprendidas en el camino?*

R.S.: Sí, una de ellas fue la necesidad de hacerlo más inclusivo, de modo tal que puedan beneficiarse empresas pequeñas, medianas y más empresas del interior del país. Tenemos ya firmado el Convenio Marco de útiles de oficina y papelería. Ya hemos convocado el proceso para útiles de aseo. Ahí son más de 200 ítems y están previstos para este año convenios sobre materiales de construcción, pasajes aéreos, y bienes y servicios para situaciones de desastres naturales. En este último caso, por ejemplo, si hay un desborde o un sismo, la idea es que indeci y los gobiernos regionales y locales que tengan que atender esa necesidad puedan encontrar un conjunto de bienes y servicios que puedan contratar en el día, como carpas, agua, todo lo urgente.

A.T. Revilla: *¿Han solicitado información a indeci y a las organizaciones técnicas sobre qué materiales se requieren en emergencias?*

R.S.: Así es. Ya hemos tenido, en este caso en particular, contacto con indeci. Los técnicos nos han dado una relación de bienes y de servicios que se requieren para casos de emergencia y desastres naturales, y hemos identificado cerca de cuarenta productos que son los que suelen utilizar inmediatamente.

A.T. Revilla: *Una ventaja de ello será evitar la corrupción que podrían generar malos funcionarios que se aprovechan situaciones de este tipo, ¿no es así?*

R.S.: Efectivamente. Los resultados de una de las evaluaciones que realizamos dicen que, cuando se aplica las modalidades tipo Convenio Marco o Subasta Inversa, los riesgos de desviación disminuyen de manera ostensible. Eso es muy bueno para el fortalecimiento del sistema en lo que se refiere tanto a eficiencia como a transparencia.

A.T. Revilla: *Respecto de la Subasta Inversa, ¿cómo ha funcionado?, ¿desde cuándo se empezó a trabajar con ella?*

R.S.: Desde el 2005, especialmente en el 2006. Y se ha continuado. La ventaja de la Subasta Inversa es que permite contratar en períodos que van entre cinco y quince días y funciona para bienes iguales, en los que solamente se compite por precio. Por ejemplo, fierros de determinadas características preestablecidas. Por normas, cualquier de las empresas que lo produzca tiene que cumplir las pautas establecidas. No tiene sentido evaluar la composición del fierro de cada propuesta, por lo que solo compiten por precio. La Subasta Inversa tiene dos modalidades: la presencial y la electrónica. La primera implica que los ofertantes, ya convocados por la entidad en un lugar físico, van a tener la oportunidad de, en primer lugar, presentar su propuesta de características técnicas para verificar que cumplen con todos los requisitos. Eso no se evalúa, se verifica: cumple o no cumple. Y luego viene ya la etapa de los lances económicos. La propuesta económica más baja y las que no lo superan en el 10% pasan a la etapa de lances, donde cada una tiene un tiempo de tres minutos para formular los suyos, siempre hacia la baja.

A.T. Revilla: *¿O sea, ¿evaluar cuánto puede bajar?*

R.S.: Sí. Y con un mínimo de precio, hasta cuánto se puede bajar.

A.T. Revilla: *¿Para eso solamente tiene tres minutos?*

R.S.: Tres minutos, tiempo que es suficiente para hacer sus coordinaciones, porque lo normal es que ya vengan con una estrategia de venta y, en todo caso, va bajando el precio hasta que llega un momento en que queda un solo ganador. A ese se le adjudica la buena pro y el contrato. ¿Cuál es la ventaja? Que prácticamente no hay nada que cuestionar o discutir al proceso mismo de evaluación. Por eso el riesgo de impugnaciones en Subasta Inversa es casi cero, igual en el caso del Convenio Marco que también es cero, pues en ese caso la entidad escoge y compra, al ya estar precalificadas las empresas. En el caso de la Subasta Inversa, se ha hecho el acto en público, y entre los proveedores han ido bajando su precio hasta que quede uno solo.

Durante el 2010, hemos incrementado el número de fichas técnicas. La ficha técnica es aprobada por osce e incorpora las características de los bienes que se someten a subasta inversa. De 800 fichas aproximadamente que había a inicios de año, se han aprobado aproximadamente

17

ENTREVISTA
AL DOCTOR
RICARDO
SALAZAR CHÁVEZ,
EX PRESIDENTE
DEL CONSEJO
SUPERIOR DE
CONTRATACIONES
Y ADQUISICIONES
CON EL ESTADO

500 más, y la idea es seguir aprobando 100 fichas mensuales, hasta cubrir todos los bienes o servicios que puedan ingresar a esta modalidad. Es importante destacar esto, porque en la estrategia de implantación del modelo peruano es importante ser muy activos en la identificación de aquellos bienes o servicios que deben ir a Convenio Marco y a Subasta Inversa. Debido a los grandes beneficios que crean estas modalidades, en el sistema clásico quedarán solamente aquellos bienes o servicios que necesiten comparación entre sí.

A.T. Revilla: *¿Qué ventajas tiene actualmente la subasta inversa para las pequeñas y micro empresas?*

R.S.: El tema de fondo que se plantea a través de su pregunta es un tema de política económica y eso va a depender mucho de la decisión final que tomen los gobiernos en general respecto de cómo fomentar el desarrollo de las mype. La tendencia, cuando se elaboró la nueva versión de las normas de Subasta Inversa, era que en el ambiente había prosperado la decisión política de asignar un porcentaje adicional no a las mype, sino a los nacionales. En ese momento era para los nacionales. Y, respecto de las mype, estaba vigente el mecanismo de reserva del 40% de las contrataciones exclusivamente para las mype. Esto ha sido suspendido por otra decisión política, pero, últimamente, en los últimos meses sobre todo, se ha reabierto la discusión política a efectos de procurar dar beneficios a la contratación pública respecto de las mype. Entonces, en este momento todavía no se ha decidido finalmente el tema. Tenemos entendido que hay un decreto supremo en proyecto, con miras a hacer la reserva del 40% en favor de las mype, porque así lo ordena la legislación. Pero le falta esta reglamentación.

A.T. Revilla: *En relación con el procedimiento clásico, ¿qué cambios importante se han presentado?*

R.S.: El procedimiento clásico es pertinente para todo aquello que implique la necesidad de comparar la parte técnica. En esa línea siempre hay que ser cuidadoso en que los criterios de esa diferenciación o evaluación sean muy objetivos. En consecuencia, en lo que se ha trabajado mucho durante estos años es en mejorar los criterios de evaluación y en estandarizarlos. Por eso es que osce, en 2010, aprobó 33 bases estandarizadas para el sistema clásico, de modo que, en bienes, en servicios y en obras, las entidades evalúen con las mismas reglas situaciones iguales. Antes, cuando no había bases estandarizadas, cada entidad diseñaba sus propios criterios de evaluación y sus propias reglas, por lo que había una gran disparidad en criterios, a pesar de que los bienes eran iguales.

A.T. Revilla: *¿Y ello producía muchísimas impugnaciones?*

R.S.: Así es. Y ello hace que el sistema comience a afectarse porque pierde confiabilidad, debido a que tienes gran diversidad de situaciones y criterios. Eso se reconduce cuando se aprueban las bases estandarizadas, porque permiten tener criterios iguales para situaciones iguales. No está excluida la posibilidad de situaciones especiales que deban ser atendidas, pero que sean la excepción, porque la regla es que siempre las entidades compran papel, siempre compran agua, siempre contratan servicios determinados, pero, asimismo, siempre va a haber objetos contractuales que son de común denominador en todo el Estado y que sin problema alguno se pueden regir por las mismas normas.

En otros casos, si son muy especiales, muy especializados, sí se pueden establecer criterios distintos a la base estandarizada. Eso está permitido como posibilidad, pero siempre que se justifique y demuestre a osce que se debe ir por una vía accesible. El primer paso han sido estas 33 bases estandarizadas, pero el siguiente paso ya son bases por productos específicos. Por ejemplo, bases estándar para comprar automóviles, bases estándar para la contratación de obras sobre hospitales, bases estandarizadas para obras sobre carreteras; es decir, ya por objeto contractual específico, o sea, más detallado. Pero ese es un segundo paso.

A.T. Revilla: *¿Otros países también tienen bases estandarizadas?*

R.S.: Son muy pocos los países que tienen bases estandarizadas, pero es una recomendación general a nivel del mundo. Ya entidades como el Banco Mundial y el BIF han trabajado hace mucho tiempo sus estándares y los resultados son bastante interesantes. La recomendación siempre es generar estos criterios estándares en el mundo, de modo que haya más confianza en el sistema, tanto por parte de los operadores y funcionarios públicos, como por parte de los proveedores. Eso hace que los criterios sean más predecibles en el ámbito de la contratación.

A.T. Revilla: *Hay grandes obras del Estado peruano que se han elaborado conjuntamente con otros organismos internacionales, las cuales han supuesto escaparse de la normativa de contrataciones. ¿Por qué es que las entidades se escapan de la ley de contrataciones?*

R.S.: Durante estos diez últimos años nuestro sistema ha ido incorporando todos aquellos mecanismos que son coherentes con los estándares internacionales. ¿Cuál es el problema, entonces? La contratación tiene tres fases: la fase preparatoria, el proceso de selección y la fase de ejecución o contractual. Siempre se dice que los procesos duran mucho en la fase de selección. Bueno, eso es falso. Está demostrado por cifras del seace que el período que va desde la convocatoria hasta la suscripción del contrato no pasa de treinta días útiles en el caso más largo y, en los casos más simples, de dos, tres o cinco días. Entonces, el problema ya no está ahí hace mucho tiempo. El problema está en la fase preparatoria,

19

ENTREVISTA
AL DOCTOR
RICARDO
SALAZAR CHÁVEZ,
EX PRESIDENTE
DEL CONSEJO
SUPERIOR DE
CONTRATACIONES
Y ADQUISICIONES
CON EL ESTADO

cuando las entidades planifican. A veces no planifican acertadamente sobre lo que quieren y tienen que hacer, sobre lo que presupuestan; a veces presupuestan de manera equívoca o no coherente y tienen que reformular presupuestos, más aún cuando determinan sus necesidades: las describen mal, elaboran mal los términos de referencia o elaboran mal los expedientes técnicos. Ahí es donde están las carencias. En lo que se refiere a los mecanismos de aprobación, hay entidades que tienen cinco, seis, siete, ocho o nueve instancias de aprobación para un solo documento, además de veinte o quince sellos en cada documento.

Toda esta primera fase y estos componentes que acabo de mencionar son los que constituyen la causa o de un buen contrato, ágil, o de una contratación con problemas. Entonces, hay que prestarle mucha atención a esta primera fase, esencialmente en dos temas. El primero es la capacitación de cuadros técnicos; por ello la osce hoy tiene una política de capacitación masiva reflejada como un éxito, por ejemplo, sobre este curso virtual de 85 horas gratuito para todas las personas que quieran y puedan matricularse en cualquier momento, y que a la fecha tiene cerca de 20 mil personas matriculadas que lo siguen. ¿Para qué? Para formar los cuadros técnicos, que es la primera línea.

Lo segundo es revisar los procesos internos de gestión administrativa de cada entidad pública, de modo que esas mejoras que se realicen van a impactar necesariamente en la reducción de tiempos, en la mayor certeza en lo que se quiere, en la mayor certeza en los criterios de evaluación que permitan organizar bien sus contrataciones, de modo que, en la segunda fase, que es la de proceso de selección, y en la tercera fase de ejecución contractual, no haya problema alguno.

A.T. Revilla: *Corresponde entonces no cargarle la culpa a la entidad de compras del Estado, sino revisar primero qué está pasando con nuestros operadores...*

R.S.: Es más: osce no compra por ellos, sino ellos son los que compran. osce promueve el sistema, supervisa, pero no es el comprador. Por eso, yendo al fondo de la pregunta, sobre casos de unops, OIN, OEI y otros, estas entidades, aproximadamente entre 1990 y 1995, sí mostraban ventajas en sus sistemas de compras respecto del sistema nacional, porque nuestro sistema estaba muy disperso entonces; teníamos cerca de veinte normas para contratar en el Estado.

Eso ya cambió hace tiempo. Hoy el sistema de contratación de la ley es mucho más completo, más seguro, más confiable y más ágil en muchos aspectos que los de estas entidades. Nosotros hemos aproximado a las entidades y hemos iniciado, por ejemplo, como unops, una alianza muy interesante que también la ofrecemos a OIN y a OEI. Sabemos que todos tenemos como propósito que las contrataciones sean exigentes y transparentes.

Con unops hemos firmado una carta de intención con cuatro puntos: el primero de ellos es que unops informe, a través del seace, todos y cada uno de los pasos que da en todos sus procesos de contratación. Esto ya está funcionando con un éxito formidable en lo que es transparencia. El segundo punto —una línea que ya se está trabajando— es la elaboración de bases estandarizadas, de modo tal que un vehículo lo compres con las mismas reglas y criterios, ya sea por la ley de contrataciones o sea por un encargo a unops. Porque las reglas tienen que ser nuestras; lo otro no tiene sentido. Se está trabajando en estandarizadas bases también. El tercero es el sistema de impugnaciones. Estamos explorando ya con ellos una fórmula para que las controversias durante el proceso de contratación con unops sean en sede nacional y no en el extranjero —lo que es un tema más complicado pero no imposible—. Y, en cuarto lugar, que es un aporte formidable de unops al Perú, está la formación de capacidades que nos ayuden a que los diferentes operadores públicos y privados estén bien capacitados en contratación pública.

El Perú tiene que tener un régimen confiable en contrataciones, donde haya una base de principios que todos sepamos respetar: procesos básicos para todos y procesos especiales para situaciones especiales, pero todo dentro de una unidad. No puede haber un archipiélago normativo, un archipiélago de criterios, esa dispersión que siempre es riesgosa porque no falta alguien que aproveche flexibilidades en alguno de ellos para delinquir; ese es el riesgo que nosotros tenemos que evitar. Y qué mejor si lo hacemos de manera coordinada, concordada. Eso hará que el sistema se fortalezca.

A.T. Revilla: *Volviendo al tema de nuevas modalidades, se nos está escapando una: la compra corporativa. El Estado peruano ha realizado compras corporativas obligatorias y facultativas. ¿Qué experiencia hay en el tema?*

R.S.: Las experiencias de compras corporativas han sido muy buenas. Los ahorros por economía de escala han oscilado entre un 10 y un 15% en compras anteriores. Quizá las experiencias más visibles son las promovidas por fonafe para las empresas del Estado, así como las de medicinas promovidas por el Ministerio de Salud. Sin embargo, hay que precisar que no todo necesariamente va por compra corporativa. Inicialmente, hubo una ilusión de que todo el Estado compre de manera corporativa. Aquí hay que ser cuidadosos, porque hay bienes y servicios que sí deben adquirirse por compra corporativa. En tal sentido, es un tema siempre abierto a la evaluación, pero muy útil como modalidad incorporada en el país. Una compra en situación de desastre natural es distinta a una compra regular cuando no hay desastres naturales: los sentidos de urgencia, los sentidos de necesidad y de oportunidad son distintos. Hay que aplicar aquellos criterios que sean pertinentes para cada situación.

21

A.T. Revilla: *¿Qué nuevas acciones ha realizado osce? ¿Cómo están midiendo el nivel de satisfacción de los usuarios?*

R.S.: El usuario se convierte para osce en un agente estratégico por excelencia. De ahí que el estilo que estamos aplicando desde osce es el acercamiento al usuario, a fin de generar una oferta lo más amplia posible en materia de orientación. En temas de consultas, supera las 65 mil consultas por año; en materia de consultas telefónicas, llega a cerca de 150 mil consultas que se absuelven por año; en atención presencial, miles de personas son atendidas a través de las oficinas desconcentradas o desde la sede.

Osce participa en experiencias como el proyecto mac sobre mejor atención al ciudadano —conducido por la Presidencia del Consejo de Ministros—, que reúne a diversas entidades para una atención integral. Y osce es una de las entidades que participa ahí. Eso es importante como concepto para nosotros, el acercamiento al usuario, por eso hemos implantado el lema “osce a tu lado”, de modo que tú sientas que te acompañamos, de manera amigable, de manera segura. Obviamente siendo firmes cuando hay que ser firmes, pero siempre te acompañamos.

En el tema de desconcentración, hemos creado oficinas adicionales. Teníamos 10 a inicios de 2010, a lo que se suma que, desde septiembre hasta enero, hemos abierto 6 más en todo el país. Y esto tiene como propósito llegar a las 25 regiones; es decir, la idea es inaugurar por lo menos una cada mes. También queremos expandirnos en tema de capacitación. Ahí ya hemos hecho un crecimiento importantísimo. Osce venía capacitando aproximadamente 15 mil personas por año, y ahora, tan solo durante el año 2010 y enero de 2011, estamos cerrando con cerca de 45 mil personas capacitadas. Esto lo hemos hecho de diferente manera. En primer lugar, hemos mantenido y ampliado nuestra oferta directa, cuando osce ofrece directamente cursos, seminarios, talleres. Hemos pasado de cerca de diez aliados estratégicos —de empresas o universidades— a más de cincuenta durante el año, en todo el país. Eso nos ha permitido llegar a muchas zonas en el país; y, por otro lado, hemos dado mucha prioridad a mecanismos virtuales y semipresenciales.

En el tema virtual, por ejemplo, hemos abierto un curso gratuito de 85 horas que las personas pueden empezar en cualquier momento, sin límites, y van estudiando, dan sus exámenes y reciben un certificado de osce por 85 horas sobre el decreto legislativo 1017. Lo simpático de esta experiencia es que en 30 días se han matriculado 19 500 personas que ya están siguiendo el curso. Y esto sigue creciendo. Estimamos superar los 20 mil en breve, lo que hace que, con mayor razón, se asuma la responsabilidad de generar mecanismos masivos de capacitación. ¿Por qué? Porque el universo de personas capacitadas en el Estado es de 40 mil; si multiplicas 10 personas por 4 mil unidades ejecutoras

ENTREVISTA
AL DOCTOR
RICARDO
SALAZAR CHÁVEZ,
EX PRESIDENTE
DEL CONSEJO
SUPERIOR DE
CONTRATACIONES
Y ADQUISICIONES
CON EL ESTADO

aproximadamente, y le agregas a eso las personas que tienen que saber por obligación, así como si tienes en cuenta que en el sector privado el universo es de 210 mil proveedores inscritos —de los cuales por lo menos una persona de cada uno debe saber contratación y sus específicos procedimientos y lógica—, pues entonces el universo es enorme. Hay que seguir en esta línea de capacitación masiva de calidad, y eso sí es posible hoy si aprovechamos las tecnologías de la información, los escenarios de capacitación presencial en los casos en que eso sea conveniente y cuanto mecanismo hubiera, como publicaciones, etcétera.

Precisamente, en el tema de publicaciones hemos abierto una biblioteca virtual donde volcamos toda la información que se requiere en tema de contratación pública. Uno accede libremente. Asimismo, hemos programado la realización de una convocatoria para contar con 60 investigadores seleccionados que, en el lapso de 8 ó 10 meses, serán acompañados por tres especialistas en metodologías de investigación. La idea es que en 8 meses tengamos, si todo sale bien, 60 investigaciones debidamente sustentadas, las cuales serán colgadas en la página de osce para que cualquier persona del país o del mundo las pueda leer íntegramente. ¿Cuál es el propósito estratégico? Que dentro de unos años, tanto a nivel del Perú como a nivel del extranjero, la gente pueda preguntar “¿Qué piensa la doctrina peruana sobre ese tema?” y tener ahí un conjunto de personas que hablen sobre los diferentes temas de contratación. Entonces, la política de atención al usuario es estar al lado de él, muy al lado de él, con una actitud muy proactiva en favor de su mejora de capacidades, de su orientación en los procesos de contratación y, lógicamente, también de los límites adecuados cuando hubiera riesgos de desviación.

A.T. Revilla: *Una de las principales herramientas que tiene el Estado peruano hoy en día, para el tema de transparencia, uniformidad de criterios y demás vacíos, justamente es el seace. ¿Cómo va el seace?, ¿qué ajustes tiene para el futuro?, ¿qué es lo que se ha pensado en lo referido a contrataciones electrónicas?*

R.S.: Cuando nos preguntamos qué debe contener el seace, la respuesta es una sola palabra: todo. El seace tiene dos grandes componentes ante el mundo: una parte de información y una parte de transacciones. En el tema de información, la política del osce es que allí esté todo aquello que pueda estar. Y eso hace que la información esté en todo el proceso de contratación, que se encuentren todos los planes, que se puedan sacar estadísticas; hay mucha información que puede servir para generación de políticas o para estrategias de compras o de ventas. En otras palabras, que sea un escenario de mucha información, que sea muy completo en cuanto a la información.

En la parte transaccional, lo que se avanzó fue las transacciones de menores cuantías que se organizan. Y se ha incrementado el número de entidades que están transando en mesa, por vía electrónica, en menor

23

ENTREVISTA
AL DOCTOR
RICARDO
SALAZAR CHÁVEZ,
EX PRESIDENTE
DEL CONSEJO
SUPERIOR DE
CONTRATACIONES
Y ADQUISICIONES
CON EL ESTADO

cuantía. Este año se ha avanzado un buen número de entidades en línea. Hemos reajustado los plazos, hemos reajustado actividades conjuntamente con la empresa, hemos generado las adendas correspondientes y tenemos previsto que, a junio de 2011, esté íntegramente funcionando el seace en la parte transaccional, de modo que podamos tener licitaciones, concursos, todo por vía electrónica sin ningún problema, bajo este concepto de que sea lo más integral posible. Ya nuestros equipos técnicos, tanto los de la empresa Everix como los de osce, están trabajando de manera conjunta y muy coordinada para que el seace logre tener lo antes posible esta versión final de transacciones. Todo lo que he mencionado nos pone en muy buena posición, a fin de lograr que nuestro sistema sea mucho más completo.

A.T. Revilla: *¿Qué puede hacer osce cuando alguna de las personas que están en proceso de selección identifican que las bases han estado orientadas o que hay algún tipo de mala práctica o dudas con relación a un proceso?*

R.S.: El punto de partida para abordar este tema es reafirmar que la responsabilidad de que el sistema funcione bien es de todos los actores involucrados. Todos tenemos facultades, pero todos también tenemos obligaciones. Una de ellas es estar bien informados sobre lo que pasa; otra es proponer soluciones así como también denunciar estas irregularidades. Básicamente, la idea es participar en la vigilancia. Si concebimos al sistema como un escenario en el que participan diversos actores, tenemos que actuar, no esperar que sea una sola entidad o persona la que lo haga, sino todos. Sin embargo, hay roles específicos designados por la ley, y en ese caso la recomendación y la vía más clara es que, desde las mismas entidades internamente, se debe mejorar, de manera creciente, sus controles internos de carácter administrativo.

Luego, desde la otra orilla, entre las entidades que supervisan o realizan el control, tenemos a osce como entidad supervisora por excelencia en contratación pública. Ella tiene como uno de sus ejes la labor de realizar la supervisión de los procesos que están en curso. Tenemos las facultades, en primer lugar, de absolver consultas dentro de un proceso o de absolver observaciones que también compartimos con las entidades. En paralelo, tenemos la posibilidad de tramitar denuncias por presuntas irregularidades, que se ocurren a través de una dirección, o también, de oficio, hacer supervisión continua.

Además, está el control gubernamental conducido por la Contraloría General de la República, por los órganos de control institucional o por las sociedades de auditoría que trabajan líneas como el control preventivo. Específicamente, en supervisión de osce contamos con una facultad muy interesante: detener procesos que presentan indicios de desviación. Lo hemos hecho en varias oportunidades, en gran parte de los casos con excelentes resultados en cuanto a la corrección de los procesos, e implica

una manera en que el sistema se defiende a sí mismo ante cualquier intento de cometer algún delito, alguna deficiencia o alguna desviación de cualquier naturaleza. Nuestra actividad de supervisión se ha incrementado. No obstante de que la legislación nos pone como un mínimo —un porcentaje aleatorio de procesos que oscila en un 10% más o menos—, nosotros hemos hecho mucho más. Eso es bueno, pues el sistema tiene que estar también protegiéndose conforme se realiza la gestión.

Algo importantísimo: la supervisión no puede ni tiene que ser un mecanismo que ahogue ni que dé miedo. Por ello, cuando detectamos una presunta desviación, orientamos sobre cómo solucionar el tema dentro de la ley o, en su caso, sobre cómo suprimir el proceso. En otros casos nos ha dado muchos resultados una práctica muy sana de muchas entidades: consultar antes de tomar ciertas decisiones estratégicas claves en los procesos.

A.T. Revilla: *¿Cuánto tiempo se demora actualmente osce en responder estas consultas, sobre todo para el uso de las exoneraciones?*

R.S.: Un día o dos días como máximo.

A.T. Revilla: *Desde el Estado, ¿cómo podemos evitar una mala decisión de los operadores? ¿Osce tiene la posibilidad —dentro de sus facultades legales— de alertar por lo menos a la contraloría?*

R.S.: Lo que nosotros combinamos es mucha orientación a los agentes, pero hay que distinguir, como bien señala el tema de las facultades que corresponde a cada entidad. Hasta hoy, hay una delimitación entre el rol de contraloría y el rol de osce en ese específico tema. En el caso de osce, proponemos estrategias, soluciones, vías, o en capacitación, estamos incorporando muchos criterios para mejorar la gestión, pero es responsabilidad exclusiva de la entidad sus las decisiones que toma en la materia. La decisión de gestión es evaluada con dos parámetros: la norma jurídica y la razonabilidad de la decisión. Lo segundo implica que, cuando hay un margen discrecional por parte del funcionario público para tomar una decisión fundamentada, eso sí es objeto de evaluación a través del Sistema Nacional de Control, en lo que se conoce como el Control de Gestión. En el caso de osce, la supervisión fundamentalmente está hoy enfocada en lo que es cumplimiento de la normativa.

A.T. Revilla: *Un aspecto muy interesante que introdujo la Ley de Contrataciones anterior, con relación a la solución de controversias, es el arbitraje. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene actualmente y qué se ha pensado para un futuro inmediato?*

R.S.: En materia de solución de controversias, nuestra legislación distingue controversias producidas durante la contratación. Eso es resuelto hasta 600 UIT a pedido de la entidad que conduce el proceso y más de 600 UIT en última instancia, a pedido del Tribunal de Contrataciones

25

ENTREVISTA
AL DOCTOR
RICARDO
SALAZAR CHÁVEZ,
EX PRESIDENTE
DEL CONSEJO
SUPERIOR DE
CONTRATACIONES
Y ADQUISICIONES
CON EL ESTADO

de osce. En la fase de ejecución contractual, o sea luego de haberse realizado el contrato, el Perú ha optado por la conciliación y el arbitraje. La conciliación merece todavía un desarrollo adicional porque es muy difícil de que se concilie en contrataciones del Estado, debido a que la conciliación, en diversas circunstancias, implica ceder posiciones. En el tema de arbitraje, en lo que concierne a contrataciones, Perú es pionero a nivel mundial. En los últimos meses hemos recibido visitas de especialistas porque se estaría por promover, desde el Banco Mundial y eventualmente también desde el BID, la idea de que en todos los países de la región se implante el arbitraje en contratación pública. Se está estudiando la experiencia peruana para ver las mejores lecciones de este sistema. Tiene ventajas como modelo: una de ellas es que puede ser más ágil, pero, sobre todo, tiene en favor el hecho de que, por ser especializado, las probabilidades de alcanzar una solución más acertada son mayores.

Esto no excluye ni desdice, en absoluto, que exista la posibilidad de que también sea resuelto en el poder judicial. Ambas son vías válidas. Para definir cuál es mejor, se depende de factores como las personas, la especialización, etcétera. A opinión personal, y sin que se entienda una intención de desmerecer, sino, por el contrario, de resaltar la importancia que tiene el Poder Judicial en esta vía y, en general, en el tema de controversias en estos momentos, la opción del arbitraje no ha dejado de ser interesante como experiencia para el Perú.

Ahora bien, ¿qué habría que mejorar? En primer lugar, la capacitación de los árbitros para que sean especialistas en contrataciones y en arbitraje. No basta con ser especialista en arbitraje o especialista en contratación. Ambos son campos importantes y es necesario que se los conozca íntegramente, por lo que hay que formar a los especialistas en los dos rubros. Por ende, se necesita mucha oferta disponible de cursos y talleres para la formación de árbitros. También hay que incrementar el número de árbitros en el interior del país. En lo referido a las reglas del arbitraje, estas son ya bastante razonables, por lo que no hay mayor problema en cuanto a ellas. Quizá en el tema de designación de árbitros habría que perfeccionar algunos aspectos, pero en general las cosas están bien.

A.T. Revilla: *¿Cómo se inscriben los árbitros?*

R.S.: Se está tendiendo a facilitar mucho la inscripción de árbitros. Hoy esta opción, obviamente, implica una altísima responsabilidad. Porque, si se desprestigia el arbitraje en contratación del Estado, lógicamente se produciría una contramarcha en el sistema. Los árbitros deben ser personas muy capaces, muy efectivas, muy claras y, sobre todo, personas que desempeñen un trabajo bastante profesional. En lo que se refiere a la solución de controversias, la publicación de los laudos ayuda mucho a ver qué finalmente termina pagando el Estado o la empresa, porque el arbitraje ingresa como mecanismo de solución de controversias en un

momento muy crítico para asegurarse de que se cumplan los principios y las normas de contratación.

Por eso se explica que el arbitraje sea un arbitraje de Derecho, pues hay fondos públicos comprometidos, finalidades públicas y, lógicamente, también los intereses de la empresa o del proveedor privado. Entonces, el razonamiento a seguir para la elección indica que el árbitro tiene que conocer mucho de Derecho administrativo y mucho de contratación pública. Es alguien equivalente a un juez laboral, por lo que, si bien la vía es jurisdiccional, tiene que saber mucho de Derecho laboral. Igual en este caso, el árbitro tiene que saber mucho de contratación pública. Vamos a imaginar que se incorporase en el ámbito judicial la solución de controversias; entonces, habría que asegurarse de que sea una especialidad. Hay mucho en juego.

A.T. Revilla: *¿Se trataría de una subespecialidad?*

R.S.: Así es. Con miras a mejorar los servicios, además de los censos arbitrales que existen en gremios o en universidades, osce ha mejorado sus servicios. Antes tenía dos salas de atención para arbitraje, hoy tiene cinco debidamente equipadas. Del mismo modo, se ha sextuplicado el número de personas dedicadas a ser auxiliares de arbitraje, hemos reformado nuestra normativa de arbitraje y hemos implantado un sistema electrónico de arbitraje. Lo último implica dos fases. Una que ya está en funcionamiento, a través de la cual se puede designar a los árbitros por internet, se puede tener información del proceso por internet, se puede recusar a los árbitros por internet y se puede hacer trámites sobre devolución de pagos también por internet. Además, se encuentra ahí diversa información, como los laudos, que pueden solicitarse por años o por temas, y que están ya absolutamente automatizados. La segunda fase, que tenemos prevista para los próximos meses, es que se pueda hacer arbitraje vía electrónica. Es decir, el árbitro no tiene que reunirse físicamente con las partes, sino que ellas se conectan y electrónicamente se lleva todo el proceso, desde cualquier lugar del país.

A.T. Revilla: *Y se podría contar, entonces, con un árbitro que esté ubicado en Alemania o en Inglaterra, si está inscrito en el registro de árbitros en el Perú...*

R.S.: Sin problema alguno.

A.T. Revilla: *¿Y el Tribunal de Contrataciones?*

R.S.: El tribunal ha mejorado enormemente en su producción. Hoy el número de procesos que ingresan están a la par con el número de resoluciones que se emiten, y este año hemos implantado la notificación electrónica en procedimientos sancionadores. Esto ha reducido impresionantemente el tiempo de los procedimientos de sanciones. Ya los proveedores o las entidades no son notificadas por courier y los

problemas que esto implicaba. Hoy esto se realiza estrictamente por vía electrónica, lo que produce un ahorro significativo de recursos económicos. Asimismo, se está trabajando un esquema de formación y reforzamiento en capacidades técnicas y en los asistentes del tribunal para este año, de modo tal que se eleve, digamos, los estándares aún más en el tema de solución de controversias.

A.T. Revilla: *¿Se están cumpliendo los plazos?*

R.S.: Los plazos están dentro de la ley. Sí se están cumpliendo.

A.T. Revilla: *Respecto de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, ¿cuáles son los planes que se tienen para ella y cuáles son las acciones que se van a adoptar para continuar con las actividades de la comunicación entre las entidades gubernamentales en temas relacionados con juntas estatales?*

R.S.: La red se basa en un principio muy simple: la comunicación abierta e intensa entre las entidades responsables de la coordinación pública de los países del continente, por los beneficios que eso trae para todos. Por ejemplo, la contratación electrónica. Todo el continente está en la contratación electrónica y entre países nos vamos apoyando para que el que aún no la tiene desarrollada obtenga una colaboración gratuita del otro país, lo que es un ahorro significativo de recursos para todos.

Otro ejemplo es el tema de formación de cuadros técnicos. Se busca que haya unidad de criterio en el concepto de los gastos públicos, en los procedimientos contractuales, etcétera. Luego, la promoción de modalidades de contratación, como la subasta inversa, el convenio marco, las compras corporativas, la contratación electrónica, entre otros.

Adicionalmente a ello, están las líneas de desarrollo de temas emergentes en contratación pública —de mucha significación—, como, por ejemplo, las compras verdes; es decir, las compras que respetan el medio ambiente. El mundo entero y, especialmente, América Latina tienen que proteger mucho sus recursos naturales y el medio ambiente, lo que hace que promovamos, a nivel del continente, medios para fomentar las compras amigables con el medio ambiente.

Además de ello, hay cuestiones muy operativas como las pasantías para formar los cuadros técnicos. Hay mucha colaboración también. Esta red es técnica, lo que hace que sus aportes sean de carácter técnico. Asimismo, cuenta con el apoyo de la OEA, que ejerce la secretaría técnica, y con apoyo de entidades como el BID, el Banco Mundial, la Cooperación Canadiense, entre otras entidades internacionales que, como estas, están interesadas en promover las contrataciones en el mundo.

Quisiera agregar algo interesante: la idea originaria comprendía tanto la generación de la Red Interamericana como la generación de redes a

nivel de cada continente en el mundo y una Red Mundial de Contratación Pública. Este año 2010, en mayo, hubo una reunión en Nairobi, Kenia, donde participaron cerca de cien países de los diferentes continentes. Desde Perú, consideramos que era la ocasión para proponer la creación de la Red Mundial de compras públicas y lo hicimos. Tuvo una aceptación inicial que ha dado lugar a que continuemos en la promoción de la idea; en octubre de 2010, en Francia, hubo una reunión donde se aprobó que la siguiente reunión de los países del mundo sea en nuestro país y que, durante esa reunión, se proponga a los países de todo el mundo la creación de la Red Mundial. Se nos ha encargado, pues, conducir este lanzamiento de la Red Mundial.

A.T. Revilla: *¿Para cuándo está programado este encuentro?*

R.S.: Está programado para mayo de este año.

A.T. Revilla: *Le agradecemos por su tiempo. ¿Quisiera agregar algunas palabras?*

R.S.: Quisiera resumir, en primer lugar a los jóvenes, que nunca dejen de soñar en proporciones inmensas, de actuar de manera persistente, de fijarse siempre en los detalles que marcan la diferencia y, sobre todo, de creer firmemente que sí es factible lograr las cosas. Un sistema de contratación pública eficiente y transparente sí es posible en el Perú; solo hay que comprometerse en ese propósito. No va a ser fácil —nadie dice que vaya a serlo—, pero sí es absolutamente posible y hay muchos datos que lo corroboran. Por lo tanto, pensar que el Perú puede tener estándares altos en el comportamiento de su Estado, en eficiencia y en transparencia, es absolutamente algo que se puede lograr.

A las personas con más experiencia les pediría abrir espacios para la innovación, aceptar siempre las ideas que tiendan a mejorar o a transformar en algo mejor las cosas. El Perú tiene una posición muy expectante en el mundo hoy en día, y su Estado tiene que estar en la capacidad de dar respuesta oportuna, eficiente y eficaz a los retos que, de manera creciente, no solo el mercado sino el encuentro de las culturas nos viene produciendo en el mundo. Esta invocación es fundamental porque la experiencia de vida hasta hoy, en el tema de gestión pública en general y en los contratos públicos, lleva a la conclusión de que hay que estar siempre revisando los procesos, siempre identificando nuevos métodos y prerrogativas, pero, sobre todo, siempre formando personas, de manera integral. Porque todo modelo es factible siempre y cuando las personas que los operen lo hagan realidad, siempre y cuando las personas que los operen, con sus actos, hagan realidad los valores que están insertos dentro de cada actividad. En nuestro caso, estos valores son los de eficiencia, transparencia y justicia.