

¿Las Contrataciones del Sistema Electoral son Eficientes? Propuestas para una Mejora con la Legislación Vigente

Juan Falconi Gálvez*

“La discusión existente en torno a la eficacia de las contrataciones y adquisiciones que realiza el mal titulado Sistema Electoral, sigue en espera; el presente artículo nos muestra las soluciones y fórmulas que, correctamente encaminadas, generarían visibles beneficios como un respetable ahorro estatal, mayores aciertos presupuestales y mejores posibilidades de negociación como de distribución interna.”

Introducción

La Constitución Política de 1993 ha confeccionado un conjunto de tareas, funciones y atribuciones que corresponden a cada uno de los organismos constitucionales integrantes del erróneamente¹ denominado “Sistema Electoral”, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, RENIEC), quienes “actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones”².

Una sostenida corriente jurídica de análisis constitucional³ propicia la restauración de la unidad de la autoridad y administración electoral en aras de evitar innecesarios conflictos de competencias, por todos conocidos, que genera la aplicación del sistema tri-partito actualmente vigente, por considerar que el mandato constitucional de “coordinación, de acuerdo con sus atribuciones” es insuficiente para concretizarse en la realidad.

Pero la discusión por las bondades y deficiencias de la actual configuración organizativa electoral sobrepasa el plano jurídico, pues tiene también importantes repercusiones administrativas, como se acredita, en especial, en lo atinente a las contrataciones y adquisiciones que realiza el mal titulado “Sistema Electoral”, que puede llevarnos a más de una reflexión y a una propuesta más operativa, mientras esperamos la reforma constitucional unificadora de toda la administración electoral.

La estructura orgánica vigente, ha reservado al JNE, entre otras atribuciones, el alto encargo de presentar al Poder Ejecutivo “el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral, que incluye por separado las partidas propuestas de cada entidad del Sistema. Lo sustenta ante esa instancia y ante el Congreso”⁴. En este mismo tenor, la norma de desarrollo constitucional correspondiente señala que ante el Congreso “asisten también, en forma obligatoria, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con el propósito de absolver cualquier consulta en temas de su competencia”⁵.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Encargado de la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones desde enero del año 2006. Consejo de Honor de la Asociación Civil Derecho y Sociedad.

1 En el lenguaje especializado de la ciencia política “sistema electoral” alude al conjunto de mecanismos, reglas, procedimientos, que permiten a la autoridad electoral, convertir los votos en escaños a asignarse a cada partido político. La utilización de un término administrativo (Sistema) solo pretendió ocultar la fragmentación de lo que, técnicamente, es la administración electoral peruana.

2 Artículo 177° de la Constitución.

3 Mayor información bibliográfica sobre esta corriente doctrinal y las razones que sustentan su posición la podemos encontrar en un artículo de mi autoría titulado: “La irrevisabilidad de las decisiones electorales en nuestra historia electoral peruana. Breve reseña de la opción seguida por constituyentes, legisladores y jueces constitucionales”. En: Revista Peruana de Jurisprudencia N° 70, Normas Legales, año 8, diciembre de 2006. Página 71 y siguientes.

4 Artículo 178° *in fine* de la Constitución.

5 Artículo 370° de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 (en adelante, LOE N° 26859)

Estando a lo anterior, queda claro que, también en materia presupuestaria las normas tienden hacia la coordinación de instancias electorales y a una visión unitaria del tema presupuestal para la administración electoral.

Pero esta perspectiva de actividad unitaria en materia presupuestaria se da una vez al año, en un periodo muy corto, y no se extiende al periodo de ejecución del gasto, cuando esa es la parte medular de la etapa presupuestaria; más importante para un país pobre como el nuestro⁶, porque en ese periodo anual se puede operar conjuntamente los diversos mecanismos existentes para concretar las contrataciones públicas.

En las líneas siguientes esbozaremos algunas reflexiones y propuestas sobre la viabilidad de algunas fórmulas de planificación de compras públicas, de cara al aseguramiento de un manejo técnico y responsable de los fondos públicos, así como del respeto a pautas mínimas de eficiencia que importan al interés público como a la funcionalidad del mal rotulado “Sistema Electoral” en el cual nos desempeñamos.

1. La Necesaria Invocación de la Eficiencia en las Contrataciones Públicas en General y del Sistema Electoral en Particular.

El artículo 76° de la Carta Política vigente⁷ establece la obligatoriedad de procedimientos de selección para cuando haya de por medio recursos públicos.

La exigencia constitucional de seguir ciertos principios de gestión en el uso de los fondos públicos han sido desarrolladas *in extenso* en el artículo 3 de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Texto Único Ordenado aprobado mediante D.S. 083-2004-PCM (en adelante, la Ley de contrataciones) a saber en: principio de moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, transparencia, economía, vigencia tecnológica, y trato justo e igualitario.

Los principios señalados son principios básicos de las Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo (BPGC)⁸ y son compatibles con la gestión por la administración pública⁹, pues tienen como finalidad primaria garantizar que las organizaciones privadas o entidades públicas obtengan bienes, servicios y obras de calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados,

además de servir de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de la normativa correspondiente, constituyéndose así en parámetros finales para la actuación concreta de los funcionarios y dependencias responsables de las compras y adquisiciones.

Pero la generación de valor de las BPGC, una vez que son asimiladas en la administración pública, no pasa sólo por la reducción del costo económico de las compras y adquisiciones, sino por que una mejor gestión de ellas se puede reconducir inmediata y directamente hacia una mayor satisfacción de necesidades sociales y generación de bienestar, que es el fin último del Estado.

En el ámbito público, y en especial en la administración electoral, la materia de contrataciones públicas tiene un tratamiento especial, acorde a las particulares características de los procesos electorarios de la democracia moderna, entre las cuales destaca la transparencia, la certeza, la celeridad y la preclusión de etapas para el cumplimiento de los plazos fijos del calendario electoral, que muchas veces son más cortos que los plazos contenidos en la Ley de contrataciones. En efecto, artículo 83° de la LOE N° 26859 señala: “*Todo decreto de convocatoria a elecciones debe especificar:*

e) Autorización del Presupuesto. La habilitación y entrega del presupuesto se efectúa en un plazo máximo de siete (7) días calendario a partir de la convocatoria. Excepcionalmente, los organismos electorales quedan autorizados para realizar sus contrataciones y adquisiciones mediante procesos de adjudicación de menor cuantía”.

La norma reseñada líneas arriba, de ningún modo supone que las entidades confortantes del constitucionalmente mal bautizado “Sistema Electoral” deban ceñirse, como regla general, a los procesos clásicos de contrataciones (que el JNE y la ONPE deban seguir el procedimiento descentralizado, por el cual cada entidad planifica, organiza, ejecuta y controla sus propios procesos de contrataciones y adquisiciones, con cargo a los recursos presupuestales autorizados), y dentro de dicha lógica cada ente electoral, excepcionalmente, pueda utilizar el proceso de adjudicación de menor cuantía, por separado.

Creemos que la norma y la correspondiente interpretación reseñada líneas arriba, debiera repensarse en aras de satisfacer algunos de los principios informadores de

6 El 44% de nuestra población vive en situación de pobreza, es decir con dos dólares (USD\$2) al día; y un tercio de nuestra población, es decir unos nueve millones de peruanos, vive con un dólar (USD\$1).

7 Artículo 76° de la Constitución: “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.

La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades”

8 En el ámbito privado se calcula que las organizaciones empresariales dedican de un sesenta a un ochenta por ciento (60 - 80%) de sus gastos, a compras y adquisiciones. Así, al reducir el costo de ellas, se genera un ahorro y, consecuentemente, una mayor rentabilidad para los inversionistas. Allí radica su importancia.

9 En el ámbito público, el monto programado (y porcentaje de ello realmente convocado) para el año pasado (2006) según el SEACE fue de 27,224.4 millones de Nuevos Soles, distribuidos de la siguiente forma: instancias descentralizadas: 1,669.5 (83.2%); gobiernos distritales: 2,291.2 (66%); gobiernos provinciales: 1,479.1 (70.4%); gobiernos regionales: 2,649.1 (57.2%); Gobierno Central: 7,171.3 (77.3%); beneficencia: 34.1 (74.3%); entidades de tratamiento empresarial: 1,531.3 (64%), entidades de FONAFE: 10,398.7 (62.2%).

las contrataciones públicas en general, en especial en el de eficiencia¹⁰, por cuanto este principio implica un continuo re-pensamiento de las políticas institucionales de compras públicas en aras de alcanzar un razonable y óptimo nivel de gestión de los fondos públicos asignados, superando toda deficiencia que pueda encontrarse en los procesos de selección ya realizados, y siempre buscando favorecer el interés público. Y es que la eficiencia puede considerarse como un principio material de actuación de la Administración Pública, pues al orientar la satisfacción del interés público, inspira también una indispensable diligencia de la gestión pública, que sirve, en último término, a los derechos de los administrados (que en materia electoral, son los ciudadanos).

Por supuesto que, además de lo anotado, y en una perspectiva más amplia, la eficiencia constituirá una de las finalidades esenciales del predicado proceso de modernización del Estado, pues la racionalidad económica que de modo general propugna dicho proceso es obtener una reducción significativa del gasto, ahorro que será reorientado a una mejor atención a las necesidades sociales.

II. Hacia Mecanismos de Contrataciones Articulados y Eficientes para el mal Llamado “Sistema Electoral”

Cuando vinculamos la racionalidad propia de un proceso de reforma del Estado con el ámbito del sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado, es más fácil entender el por qué resulta tan necesario mejorar los niveles de eficiencia en el gasto, rapidez en la obtención de los recursos, y transparencia y equidad en el desarrollo de los procesos de selección¹¹, y por qué resulta tan necesario utilizar algunas de las novedosas formas de contratación vigente, las mismas que articulan mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional que rompen con los esquemas tradicionales de contrataciones centralizados y aislados¹², que desaprovechan el enorme potencial de ahorros de economías de escala, generando sana competencia entre los proveedores¹³.

Estas propuestas *pro-eficiencia*, pese a ser legítimas opciones legislativas que deberían ser tomadas en cuenta por las entidades públicas confortantes de nuestra Administración Pública en general, son mecanismos raramente utilizados en ella, y totalmente inexistentes en el estado actual del régimen de contrataciones del mal llamado “Sistema Electoral”.

Cómo el mandato constitucional que establece la obligación de “coordinación” entre organismos electorales, se ha limitado siempre a su finalidad principal: garantizar la correspondencia entre el voto y los resultados que surgen del proceso electoral democrático, encontramos necesario realizar un repaso de la más cercana experiencia en compras en otras instituciones públicas, a fin de acreditar la necesidad de implementar mecanismos funcionales para la administración electoral vigente.

“Cuando vinculamos la racionalidad propia de un proceso de reforma (...) con el ámbito de sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado, es más fácil entender (...) por qué resulta tan necesario utilizar algunas de las novedosas formas de contratación vigente.”

II.1 El marco actual de modernización de las políticas de compras públicas y la fórmula de las Compras Corporativas facultativas.

El Reglamento de la Ley de Contrataciones ha definido a las compras corporativas como *“los mecanismos de contratos que pueden utilizar las entidades para que en forma conjunta puedan adquirir bienes o contratar servicios, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado, aprovechando las economías de escala.”*¹⁴, desarrollando el esquema básicamente entre los artículos 88° y 96°, a cuyo contenido nos remitimos, distinguiéndose los siguientes elementos:

- Los organismos públicos participantes (entidades encargantes, entidad encargada de formular los términos de referencia y realizar las compras).
- La relación de encargo de gestión del proceso de selección.
- La demanda de bienes y servicios agregada.
- El proceso logístico unitario.

A través de las compras corporativas las entidades del Estado, ya sea en virtud de un convenio interinstitucional

10 El numeral 4 del artículo 3° de la Ley de Contrataciones establece que, por el principio de 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.

11 Considerandos del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Texto Único Ordenado aprobado mediante D.S. 084-2004-PCM (en adelante, el Reglamento).

12 Tales mecanismos son: la Subasta inversa, el Convenio marco de precios y las Compras corporativas, tanto facultativas como obligatorias.

13 Se ha dicho a este respecto: *“El principal problema que adolece el régimen tradicional es que concibe cada compra o contrato como un proceso estanco, aislado de los demás, con lo que se desaprovecha un enorme potencial de ahorros por economías de escala y mediante la generación de competencia entre los oferentes.”* En: BERAMENDI GALDÓS, Gustavo. “Contratación pública: el triunfo de la forma sobre la sustancia..” En: Revista Peruana de Derecho Administrativo Económico N° 1. Grijley - AEDA, 2006, p. 82

14 Anexo de Definiciones del Reglamento.

(compra corporativa facultativa) o por mandato legal (compra corporativa obligatoria), se agrupan para adquirir bienes o contratar servicios de manera conjunta, aplicando un proceso de selección único y centralizado, con el objetivo de reducir los costos de transacción y aprovechar las ventajas de una economía de escala en la perspectiva de que a una mayor cantidad de bienes a adquirir o a una mayor envergadura del servicio a contratar, el costo de los mismos se verá, en la generalidad de los casos, reducido ostensiblemente¹⁵.

En ese sentido, nuestro régimen jurídico ha considerado necesario diferenciar dos clases de compras corporativas, en función de la fuente legal que haga exigible el proceso de agregación de demanda: a) cuando la fuente legal es un mandato de la autoridad nacional, estaremos frente a la denominada compra corporativa obligatoria¹⁶; b) si la fuente legal es la colaboración interinstitucional que motiva a dos o más entidades a agregar su demanda para llevar a cabo un solo proceso, estaremos frente a una compra corporativa facultativa.

Respecto de la modalidad de compra corporativa obligatoria es pertinente destacar que mediante Decreto Supremo N° 046-2005-PCM se aprobó el Plan Piloto para implementar el proceso de compras corporativas obligatorias del Estado Peruano, siendo modificado por los Decretos Supremos N° 073-2005-PCM y 008-2006-PCM. En dichas normas se detallaron los bienes y servicios involucrados tales como: antivirus, computadoras, papel bond, discos compactos, lápices, lapiceros, disquetes, equipos de conversión de gas natural, entre otros. Asimismo se conformó la Unidad de Compras Corporativas Obligatorias del Plan Piloto (UCC) adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyas atribuciones se enfocan en el planeamiento, programación, coordinación y evaluación de los procesos de selección.

Se han destacado algunas experiencias de compras corporativas obligatorias dentro del Plan Piloto mencionado, con resultados positivos¹⁷:

1. Útiles de escritorio, a saber: papel bond, fólderes de manila, disquetes, CD grabables, CD regrabables, archivadores de palanca, lapiceros y lápices; para quince (15) ministerios y once (11) unidades

ejecutoras diversas, utilizando para ello la modalidad de subasta inversa en la medida que tales bienes se encontraban dentro del listado de bienes comunes, obteniéndose ahorros aproximados del 18%. (cerca de 450 mil nuevos soles¹⁸).

2. Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para 958 vehículos pertenecientes a quince (15) entidades, con un valor referencial total de US\$ 55,815.97. La propuesta ganadora por US\$ 39,071 resultó un ahorro del 30% para el Estado sobre el precio referencial, siendo que para el SOAT de un automóvil se pagó US\$ 25.50¹⁹.
3. Útiles de oficina (lápices, lapiceros y archivadores), para 22 Unidades Ejecutoras del Estado. El monto referencial de esta compra fue de S/. 309,615.23 y se utilizó el sistema de subasta inversa (con lances verbales), con un promedio de ahorro superando el 40%, es decir, más de 135 mil soles debajo del precio referencial²⁰.

De otro lado, respecto de la operatividad de otra modalidad de la compra corporativa facultativa, las entidades públicas interesadas en ello deberán elaborar un Convenio Marco o Convenio Interinstitucional que deberá ser suscrito por los funcionarios competentes en el que se establezca el objeto y alcances del mismo (*qué se compra*), las obligaciones y responsabilidades de las partes (*quiénes participan*), así como la designación de la Entidad que se encargará de administrar los procesos de selección que se convoquen para el cumplimiento de los objetivos trazados en el convenio marco (*quién compra*), la que actuará mediante su dependencia encargada de las contrataciones y adquisiciones o de alguna especialmente designada para dicho efecto²¹.

Una vez activado el acuerdo voluntario la Entidad encargada de las compras corporativas²² tendrá, entre otras, las siguientes tareas de los actos del procedimiento de selección: recibir los requerimientos de las Entidades participantes, consolidar y estandarizar las características y especificaciones técnicas de los bienes y los términos de referencia de los servicios, así como el valor referencial para cada proceso de selección a convocarse en forma conjunta, efectuar todos aquellos actos previos y necesarios para conformar el expediente de contratación, y

15 REYNOSO PEÑAHERRERA, Roberto. "El mecanismo de las compras corporativas. Una herramienta para la modernización de la gestión del Estado." En: Actualidad Jurídica N° 153. Lima, Gaceta Jurídica, agosto de 2006, p. 186.

16 El artículo 90° del Reglamento señala lo siguiente: "Mediante decreto supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros se establecerá el listado de bienes y servicios sujetos a la modalidad de compras corporativas obligatorias, las entidades participantes, así como la unidad de compras del gobierno nacional que se encargará de efectuar los procesos de selección correspondientes. Asimismo mediante decreto supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros se señalará las entidades que, en última instancia, determinan las características y/o detalle de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios requeridos por las entidades participantes, que serán incluidos en los procesos de compras corporativas obligatorias."

17 REYNOSO PEÑAHERRERA, Roberto. Op. Cit., p. 187. Cabe acotar que en algunas de estas experiencias hubo una combinación de este mecanismo con el de subasta inversa, maximizando aún más las posibilidades de contratar con mejores precios.

18 COMUNICANDO, Boletín Virtual del CONSUMOCODE. Número 3, marzo de 2006.

19 Nota de Prensa de la PCM del 4 de mayo de 2006.

20 Nota de Prensa de la PCM del 17 de junio de 2006.

21 Artículo 95° del Reglamento.

22 Se ha anotado acertadamente que es necesario diferenciar este supuesto de la figura de los procesos de selección por encargo (desarrollado en el artículo 11° de la Ley y 80° del Reglamento), que se encuentra prevista para que una entidad pueda encargar a la otra la realización de su proceso de selección requerido, cuando ello sea conveniente por razones económicas o de especialidad, siendo que en este último caso no se trata de agregar o consolidar varias demandas, sino que una entidad le encarga a otra la conducción y nada más.

designar al o a los Comités Especiales que tendrán a su cargo los procesos de selección para las compras corporativas²³.

Asimismo, para garantizar la viabilidad de las compras corporativas facultativas es indispensable que las Entidades comprometidas identifiquen los bienes o servicios que revistan características similares o comunes entre ellas, susceptibles de una adecuada consolidación y estandarización, lo que redundará en una atención adecuada y oportuna de las necesidades de las entidades participantes²⁴.

II.2 Panorámica de compras públicas en el Sistema Electoral.

No hay que olvidar que una de las características inherentes a una compra corporativa es que la adquisición se concrete a través de un solo procedimiento de selección, y no a través de los clásicos procedimientos de adquisición descentralizados por las entidades ahora encargantes, que son principalmente el JNE y la ONPE (con lo cual ya se acredita una duplicidad de esfuerzos para adquirir lo mismo).

Por ello, en este mecanismo centralizado, el proceso de selección a seguirse será normalmente el que resulte aplicable por el valor referencial resultante de la agregación de las demandas de los organismos electorales de bienes y servicios, siendo que el gran volumen de la demanda usualmente hará necesaria la aplicación del proceso de licitación pública para los bienes, y de concurso público, para los servicios²⁵, aunque la demora del Ministerio de Economía y Finanzas en la entrega del presupuesto, habilitaría a partir del octavo día que las adquisiciones y contrataciones para las elecciones pueden realizarse mediante procesos de

adjudicación de menor cuantía, como señala el artículo 183° de la Ley de contrataciones, que ya reseñamos.

De otro lado, estas estrategias se encuentran dirigidas a bienes de uso común o generalizado por las entidades, y no a aquellas que respondan a particularidades del giro de la actividad de cada entidad encargante²⁶. Así por ejemplo, y como ya se ha reseñado en las experiencias anotadas: útiles de escritorio, computadoras y sus equipos, insumos de producción, vehículos, muebles, equipos de fotografía, productos farmacéuticos, alimentos, pinturas, etc. Asimismo, en cuanto a los servicios a adquirirse bajo esta modalidad el artículo 88° del Reglamento señala a los “servicios generales”, debiéndose entender por tales, aquellos servicios requeridos de manera común por las entidades, por ejemplo: servicios públicos, seguros, fotocopiado, seguridad, mantenimiento de equipos, pintura, etc²⁷.

Dicho mecanismo que podría ser implementando no sólo en atención al mandato constitucional de “coordinación” ya reseñado, sino y sobre todo, atendiendo a los rubros de gastos en bienes y servicios en los presupuestos programados, tanto para la gestión ordinaria, como para la gestión de cada proceso electoral que sea convocado. Así por ejemplo, en los presupuestos ejecutados en las últimas Elecciones Generales de 2006 (CUADRO I) es posible identificar a nivel de por ejemplo el JNE y la ONPE, sendos rubros de bienes y servicios en donde resultaría posible implementar requerimientos conjuntos, encuadrándose mecanismos de compras conjuntas o centralizadas que aprovechen la existencia de bienes comunes o estandarizables, logrando de ese modo perfectos ahorros (CUADRO II) necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales electorales, así como la priorización de otros que no se limiten al mero egreso de recursos ordinarios.

CUADRO I
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2006²⁸
ESPECÍFICA DE GASTOS - BIENES Y SERVICIOS

RUBRO	PRESUPUESTO EJECUTADO		TOTAL EN NUEVOS SOLES
	JNE	ONPE	
Vestuario	874.752,00	1.103.454,00	1.978.206,00
Combustible y Lubricante	125.284,15	72.366,23	197.650,38
Alimentos de Personas	2.026.739,79	3.323.051,12	5.349.790,91
Materiales de Construcción	6.105,05	52.301,27	58.406,32
Materiales de escritorio	271.882,22	1.837.808,22	2.109.690,44
Alquiler de bienes inmuebles	69.062,54	1.813.324,44	1.882.386,98
Bienes de consumo	738.496,04	9.742.518,56	10.481.014,60
Pasajes y Gastos de transporte	626.405,69	1.984.656,74	2.611.062,43
Materiales de instalación eléctrica y electrónica	12.319,80	162.825,08	175.144,88

23 Artículo 96° del Reglamento.

24 REYNOSO PEÑAHERRERA, Op. cit., p. 186

25 MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Las compras corporativas del Estado. Análisis de una estrategia necesaria para un Estado eficiente.” En: Actualidad Jurídica N° 149. Lima, Gaceta Jurídica, abril de 2006, p. 179

26 En el caso de la administración electoral, tenemos una doble ventaja: la compra corporativa no sólo se daría entre entidades que tienen la misma función (es decir, entidades públicas que comparten una misma naturaleza: la electoral), sino también se daría para la compra y adquisiciones de los mismos bienes y servicios que se utilizarán para la concreción de un mismo fin: el buen término del proceso electoral. Estos mismos bienes y servicios, actualmente son adquiridos por cada organismo electoral, duplicando esfuerzos.

27 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ibid.

28 Información disponible en los portales de transparencia de las páginas web del Jurado Nacional de Elecciones (www.jne.gob.pe) y ONPE (www.onpe.gob.pe).

CUADRO II
 APROXIMADO DE AHORRO AL 20% APLICANDO COMPRA CORPORATIVA

BIENES Y SERVICIOS	AHORRO EN NUEVOS SOLES CALCULADO AL 20%
Vestuario	395.641,02
Combustible y Lubricante	39.530,08
Alimentos de Personas	1.069.958,18
Materiales de Construcción	11.681,26
Materiales de escritorio	421.938,08
Alquiler de bienes inmuebles	376.477,40
Bienes de consumo	2.096.202,92
Pasajes y Gastos de transporte	522.212,49
Materiales de instalación eléctrica y electrónica	35.028,98

Pese a las evidentes ventajas reseñadas, entre los organismos del "Sistema Electoral" no existe hasta el momento experiencia alguna sobre compras corporativas obligatorias o facultativas, tal vez porque ninguna norma vigente lo establece, o tal vez porque el excesivo celo institucional de las entidades electorales –manifestado en temas propiamente electorales– parece extenderse también a lo administrativo, bajo la invocación de proteger la "autonomía" institucional. Esta situación debe revertirse inmediatamente.

"La justificación por la búsqueda de la centralización de las adquisiciones a través de diferentes fórmulas (...) encuentra más de un beneficio (...) anteriores experiencias, han demostrado que su implementación redundante en ahorro (...) como en celeridad"

II. 3 Algunas razones la implementación de compras concentradas en el Sistema Electoral.

La justificación por la búsqueda de la centralización de las adquisiciones a través de diferentes fórmulas²⁹, y en buena cuenta por la demanda agregada de bienes y servicios que ello promovería, encuentra más de un beneficio para la estrategia de adquisiciones y contrataciones estatales, máxime cuando anteriores experiencias han demostrado que su implementación redundante en ahorro, tal cual se ha reseñado en el acápite anterior, como en celeridad, evitando duplicar procesos y gestiones.

Siguiendo a MORÓN URBINA³⁰ podemos señalar algunas, siendo que, como se puede apreciar, la sola posibilidad de que el Estado pueda obtener alguno de estos objetivos ya amerita su emprendimiento:

- Obtener mejores precios por el volumen de la compra (economías de escala).
- Promover que los postores expresen ventajas adicionales por el interés en colocar sus productos (ofertas mejoradas).
- Planificar con mayor acierto los procesos logísticos y presupuestales, en la medida que se necesitará agregar una demanda real existente, y una vez decidida la compra centralizada, prever mejor la estacionalidad de los desembolsos.
- Reducir y centralizar los procedimientos adquisitivos (licitaciones, concursos, etc.) y sus costos administrativos y financieros.
- Racionalizar recursos dispendiados a través de los múltiples procesos adquisitivos ejecutados de manera descentralizada por cada entidad.
- Estandarizar los tipos de bienes y servicios generales que adquiere la Administración en función del promedio del mercado para de ese modo contar con especificaciones comunes para las entidades.
- Mejorar las posibilidades de negociación con los proveedores del Estado en mercados con alta concentración de vendedores, por ejemplo, cuando pocas empresas tienen una posición preeminente en el mercado, o tienen una escala internacional.

Por lo demás, consecuencia ulterior de la implementación de esta clase de mecanismos de centralización de procesos es el facilitar la supervisión de los mismos por parte de los órganos de control, tanto internos como externos, lo que redundará en un manejo óptimo y transparente de los recursos públicos, tan necesario en la administración electoral, como en toda la administración pública.

29 A propósito de estas preocupaciones se han presentado sendos proyectos legales buscando una reforma integral del sistema de contrataciones público, así por ejemplo tenemos el Proyecto de Ley N° 1305/2006-CR, presentado por la Célula Parlamentaria Aprista por el cual se propone una nueva Ley de Contrataciones Públicas, y donde se señalan numerosos cuestionamientos a la normativa vigente: excesivo formalismo, favorecimiento a grandes empresas, estimulación restringida a la participación de postores, peligro de orientación de compras y generación de costos reiterativos a los participantes. Creemos que en un país donde más de 2,800 entidades realizan compras anuales por unos 27 mil millones de soles, a través de unos 140 mil procesos, es difícil centralizar dicha tarea en un solo organismo.

30 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit., p. 176.

III. A Modo de Conclusión: Modernizar las Contrataciones en el Sistema Electoral


La administración electoral no debe negarse ninguna posibilidad de alcanzar una mejor gestión pública, replicando mecanismos que a la luz de la experiencia en otros organismos estatales han logrado ser exitosas.

Las compras corporativas constituyen una herramienta de gestión que posibilita y viabiliza la modernización del Estado así como la optimización del uso de recursos económicos, técnicos y humanos de la administración pública.

Con un poco de buena voluntad de parte de los organismos públicos, no es difícil identificar aquellos bienes y servicios generales que por su necesidad y especificaciones compartidas para un proceso electoral determinado resulten comunes y por ello factibles de ser tramitados vía un único procedimiento de selección (*qué se compra*), para seguidamente consolidar las intenciones en específicos requerimientos técnicos que busquen consolidar en una sola oportunidad la

compra común encargada y conducida por alguna de las entidades participantes (*quién compra*).

La actual necesidad pública de superar los esquemas tradicionales de contratación y aprovechar al máximo lo que se encuentra ya planteado en la Ley de contrataciones, no puede ser retrasado por algún celo institucional o temor a no contar con las suficientes capacidades de interrelación de los organismos que conforman el Estado peruano.

Con un poco de buena voluntad, no resulta difícil implementar los mecanismos de coordinación para aquellos supuestos de contratación de bienes y servicios comunes, al erróneamente denominado "Sistema Electoral", y de ese modo aprovechar el régimen vigente de compras conjuntas, eventuales Convenios Marco, y otros, acordes con la celeridad electoral³¹. Así podrán adquirir bienes y servicios en las mejores condiciones de precio y calidad reduciendo los costos de transacción, aprovechando las ventajas comprobadas de las economías de escala y de las compras consolidadas 

31 Se ha anotado al respecto que: "No existe criterio o regulación que imponga a las entidades públicas la obligación de seguir más o menos las mismas pautas [para la elaboración de las bases], lo que ha generado la existencia de una multiplicidad de reglas de juego, muchas de ellas referidas a la compra o contratación de la misma clase de bienes o servicios. Si bien un criterio único para todos los procesos es objetable, la generalidad de bienes o servicios que ordinariamente contrata o adquiere el Estado puede permitir una estandarización de las reglas de juego, lo que permitiría una mayor transparencia y predictibilidad." En: BERAMENDI GALDÓS, Gustavo. Ibid.