

LUCHA CONTRA LA COLUSIÓN EN EL SECTOR DE LA SALUD EN EL PERÚ: UN EXAMEN DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ESSALUD

PUNTOS CLAVE • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

Las compras públicas desempeñan un papel estratégico en la economía, así como en la efectividad y calidad de los servicios que los gobiernos proporcionan a los ciudadanos. Según el [Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020](#) de la OCDE, en 2017, las compras públicas representaron el 46,6% de los gastos gubernamentales en el Perú y el 9,9% del Producto Interior Bruto.

Debido a su tamaño, las compras públicas atraen la colusión, es decir, acuerdos ilegales entre proveedores relativos a contratos públicos que aumentan artificialmente los precios o reducen la calidad de los bienes o servicios ofrecidos. Según estimaciones, la colusión en compras públicas puede aumentar los precios un 60%, un porcentaje que puede ser incluso superior en algunos casos. La colusión en contrataciones públicas es ilegal en los 38 Miembros de la OCDE y un delito en 29 de ellos.

La prevención y la detección de la colusión en las compras públicas son cruciales para asegurar que los procedimientos de contratación pública son genuinamente competitivos. En 2012, la OCDE adoptó la Recomendación para Combatir la Colusión en la Contratación Pública (Recomendación), que ha pasado a ser una referencia internacional, ayudando a los países a evaluar la competitividad de sus leyes y prácticas de contratación, así como a implementar reformas.

En este contexto, en 2019, el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) invitó a la OCDE a evaluar el marco de contratación pública de EsSalud a la luz de la Recomendación. A lo largo del proyecto, EsSalud y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) han hecho valiosas contribuciones y han prestado su apoyo.

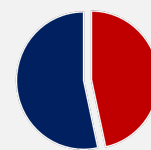
Compras de EsSalud en bienes, servicios y obras, 2017-2020

	Bienes		Servicios		Obras	
	Procesos de compra	Valor total (millones, PEN)	Procesos de compra	Valor total (millones, PEN)	Procesos de compra	Valor total (millones, PEN)
2017	788	682.4	797	357.7	1	8.3
2018	795	939.5	627	1 744.8	3	19.5
2019	665	682.5	497	799	4	21.9
2020	665	842	553	440.1	2	3.8
Total	2 913	3 146.4	2 474	3 341.6	10	53.5

Fuente: OSCE (2021), "Principales indicadores de: Seguro Social de Salud", <https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/Adjudicaciones6/h>.

El principal resultado del proyecto es un informe que evalúa las reglas y prácticas de contratación aplicables a EsSalud y, en algunos casos, a toda contratación pública en el Perú. El Perú ha dado importantes pasos para limitar el riesgo de colusión en los últimos años; el informe hace recomendaciones para continuar construyendo una contratación pública más competitiva. La mayoría de las recomendaciones están dirigidas a EsSalud, aunque algunas también conciernen otras entidades públicas del Perú. La OCDE también ha facilitado un plan de acción para implementar las principales recomendaciones.

El informe está disponible en oe.cd/fbrhsp en inglés y castellano.



En 2017, las compras públicas representaron el **46.6 %** de gastos gubernamentales en Perú

RECOMENDACIONES CLAVE

Estar informado sobre el mercado

La inteligencia de mercado y la planificación ayudan a las entidades compradoras a entender las opciones y capacidad de suministro y diseñar licitaciones que son técnicamente precisas, toman en consideración soluciones alternativas e innovadoras y reducen la probabilidad de colusión entre los proveedores. Una planificación sólida de las compras también da visibilidad a los potenciales proveedores sobre los productos, servicios u obras a ser contratadas y les permite preparar las ofertas.

Recomendaciones clave

1. **Publicar el plan anual de contrataciones de EsSalud tan pronto como sea posible** y modificarlo el menor número de veces.
2. **Centralizar la investigación de mercado en un departamento central de EsSalud**, como la Central de Abastecimiento de Bienes Estratégicos (CEABE), garantizando que cuente con los suficientes recursos y guías actualizadas sobre contenido mínimo de la investigación de mercado incluyendo factores más allá del precio.
3. **Colaborar con los posibles proveedores en las primeras fases del proceso de contratación** para estar informados de las tendencias y condiciones del mercado, al tiempo que se garantiza que los términos de la licitación no se adaptan exclusivamente en función de la información facilitada por los posibles proveedores.
4. **Crear una base de datos exhaustiva en EsSalud** con información de procesos de compras públicas pasados y en curso.

Maximizar la participación

Incrementar el número de licitadores intensifica la competencia y permite maximizar el valor obtenido. Más participación también reduce el riesgo de colusión, dado que el número de licitadores que deben ponerse de acuerdo para coludir es mayor y, por tanto, el acuerdo es más difícil de alcanzar.

Por tanto, es importante mantener un grupo de proveedores con un interés permanente en proyectos presentes y futuros. Los criterios de selección y de adjudicación deben asegurar que los licitadores potenciales, incluyendo pequeñas y medianas empresas, tienen oportunidades para participar y permanecen interesados en las licitaciones.

Recomendaciones clave

1. Evaluar el nivel de participación de los licitadores en las licitaciones de EsSalud y **eliminar las barreras para la licitación**.
2. **Vigilar los motivos para las adjudicaciones directas**, incluyendo las realizadas durante la pandemia de COVID-19.
3. **Garantizar que** el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (**OSCE**) **consulte con** la autoridad de competencia, el **Indecopi**, **en la preparación de documentos de licitación estándar** para garantizar que incluyan los aspectos relacionados a la competencia.
4. **Aclarar en las licitaciones que las ofertas conjuntas y la subcontratación están permitidas sólo cuando están justificadas y son favorables a la competencia**, y solicitar a los licitadores información que justifique sus opciones, como por ejemplo, por qué no están licitando por separado.

5. **Simplificar el sistema de consolidación y centralización** para las compras públicas en la atención sanitaria del Perú.
6. **Considerar incrementar la cooperación entre EsSalud**, el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (**CENARES**) y el organismo central de compras de Perú, **Perú Compras**.

Métodos de compras utilizados por EsSalud, 2019

Año	Régimen	Método de compra	Cantidad	Cantidad (millones, PEN)	Número promedio de licitadores
2019	Ley de compras públicas No. 30225	Adjudicación simplificada	1 039	424.7	2.5
		Comparación de precios	43	2.2	3.2
		Concurso público	189	663.5	2.6
		Adjudicación directa	144	374.6	1.0
		Oferta pública	179	476.6	2.2
		Subasta inversa electrónica	88	255.8	3.1
	Otros regímenes	Adjudicación simplificada – Decreto No. 1355	1	1.1	1.0
		Contratación internacional	8	1.1	1.0

Fuente: CONOSCE, "Estadísticas de Contrataciones por Entidad", <https://portal.osce.gob.pe/osce/conosce/indicadores-del-mercado-estatal.html>.

Diseñar mejores licitaciones

La efectividad de las compras depende del método de contratación escogido y de cómo los criterios de selección y adjudicación están diseñados. Los criterios basados solo en precio son apropiados para bienes, servicios y obras relativamente estándar para los cuales el coste es la principal consideración.

El precio es un criterio claro y objetivo que limita el riesgo de que se cuestione la imparcialidad del comprador y de que la decisión de adjudicación sea recurrida ante los tribunales.

Los criterios no basados en precio son más apropiados para licitaciones en los que el precio por sí mismo es insuficiente para dar respuesta a las necesidades de EsSalud.

En proyectos técnicos, complejos e innovadores, los criterios de adjudicación basados en calidad, en lugar de precio, pueden ofrecer mejores resultados de compra y reducir el riesgo de colusión, dado que es más difícil alcanzar acuerdos anticompetitivos sobre calidad que sobre precios.

Recomendaciones clave

1. **Utilizar criterios de adjudicación basados en la calidad**, además del precio, cuando la calidad y la innovación sean dimensiones relevantes de los bienes, servicios y obras adquiridas.
2. Considerar la forma en que los criterios de adjudicación podrían también **recompensar los ahorros en la ejecución del contrato**.
3. **Evitar modificar los contratos después de la adjudicación** y permanecer atento a las renegociaciones.

Prestar atención a la transparencia

La transparencia asegura que los proveedores conocen las oportunidades y los requisitos para participar en ellas. También es indispensable para un procedimiento de compra sólido y sin corrupción. No obstante, los requisitos de transparencia deben ser establecidos con mucho cuidado para evitar facilitar sin querer la colusión difundiendo demasiada información.

Recomendaciones clave

1. **Abstenerse de publicar la versión completa del Plan Anual de Contrataciones.**
2. **Limitar la transparencia cuando pueda aumentar la vulnerabilidad de un procedimiento de compras hacia la manipulación de las licitaciones**, por ejemplo, evitando cualquier revelación pública de información sobre ofertas y licitadores hasta un tiempo establecido después de la conclusión de la licitación.

Concienciar sobre la colusión

A los efectos de prevenir y detectar la colusión en compras públicas, concienciar sobre la colusión es tan importante como investigar las conductas. La cooperación entre la autoridad de competencia y los compradores públicos y las iniciativas de abogacía dirigidas a los sectores público y privado han demostrado ser eficaces en la lucha contra la colusión en muchas jurisdicciones de la OCDE.

Recomendaciones clave

1. **Incrementar la cooperación entre EsSalud y el Indecopi**, basándose en el borrador del memorándum de entendimiento que ha elaborado la OCDE, y desarrollar un plan de acción a largo plazo en conjunto para su implementación.
2. **Garantizar que EsSalud, Indecopi, OSCE y Perú Compras diseñen una estrategia conjunta de capacitación en materia de compras públicas y competencia** para los funcionarios de compras públicas y el sector privado.
3. **Desarrollar una evaluación ex post** para valorar la implementación de las recomendaciones de este reporte y evaluar su impacto.

De la teoría a la práctica: el trabajo de la OCDE en los países para luchar contra la colusión

La OCDE evalúa regímenes de contratación pública nacionales y sectoriales para apoyar a los países en su lucha contra la colusión.

Como parte de estas evaluaciones o de manera independiente, la OCDE desarrolla programas completos de capacitación en la lucha contra la colusión en compras públicas, incluyendo talleres y manuales para funcionarios de competencia, compras, presupuesto o control interno.

Los últimos países que se han beneficiado de una evaluación son Perú (2021), Ucrania (2021), Brasil (2021), Argentina (2019), México (2018, 2017, 2016, 2012, 2011) y Colombia (2014).

Puede accederse a las evaluaciones en www.oecd.org/competition/bidrigging

