

| | |
|--|--|
| Institución: | Central de Compras Públicas, PERÚ COMPRAS |
| Título: | Recomendaciones y Buenas Prácticas para elaborar Estudios de Mercado |
| Descripción de la buena práctica: | <p>El propósito de este documento de Recomendaciones y Buenas Prácticas para elaborar los estudios de mercado en las compras públicas, es el de orientar y brindar asistencia al personal encargado de la gestión y realización de las contrataciones en las Entidades del Estado (el comprador), en la formulación de dichos estudios, con el objeto de desarrollar criterios y/o metodologías razonables para el cálculo del valor estimado¹, considerando que la elaboración de Estudios e Indagaciones de Mercado adecuados y correctos resultan de alta importancia en las actuaciones preparatorias de la contratación pública, así como determinantes para lograr compras exitosas y oportunas, que permitirán satisfacer las necesidades del Estado, con el máximo rendimiento de sus recursos, en el marco del cumplimiento de los objetivos institucionales y las políticas públicas.</p> <p>Este documento, no pretende dar fórmulas rígidas para el cálculo de dicho valor, dado que cada caso depende del comportamiento particular de un mercado, segmento o nicho en particular, de sus elementos y de otros factores que a veces no se pueden controlar y que se deben tener en cuenta al momento de la determinación del valor estimado.</p> <p>La razón por la cual PERÚ COMPRAS considera que este documento de Recomendaciones y Buenas Prácticas para elaborar los estudios de mercado en las compras públicas, debe considerarse como una Buena Práctica, es porque la función de las compras públicas estatales, es la que registra una mayor percepción de corrupción por ser la que se encuentra más expuesta a estos riesgos, pudiendo deberse, entre otros, al continuo interactuar de los compradores (operador logístico) y los vendedores (proveedores); es por ello que estas “Recomendaciones y Buenas Prácticas para elaborar Estudios de Mercado”, buscan minimizar esos posibles riesgos, haciendo predecible el actuar de uno de los actores en esta dinámica de interacción, sin restarle por ello la adecuada discrecionalidad que se debe tener en la toma de decisiones para determinar el valor estimado¹, lo que está directamente relacionado a la naturaleza y complejidad de los bienes y servicios a contratar; luego, si bien el público objetivo directo es el operador de las áreas de logística de todas las Entidades del Estado en los tres niveles de Gobierno, el público objetivo final es el ciudadano peruano ya que las contrataciones estatales están orientadas a cumplir una finalidad pública previamente determinada y que al lograr cubrir esta de manera oportuna, con calidad y a un buen precio, repercute en la calidad de vida de la población.</p> <p>Asimismo, PERÚ COMPRAS, viene ejecutando talleres dirigidos a las entidades del Estado, a fin de dar a conocer estas recomendaciones y buenas prácticas.</p> |
| Razones e importancia: | Desde la creación de PERÚ COMPRAS, siempre se ha buscado qué estrategias seguir, qué estudios o documentos podrían crearse para mejorar las herramientas administradas por la entidad, así como documentos de apoyo que puedan generarse para brindar apoyo y sean de utilidad para aquellos operadores logísticos que realicen ciertas actividades |

¹ Antes Valor Referencial

| | |
|-----------------|--|
| | <p>durante las etapas de un procedimiento de selección (actos preparatorios, procedimiento de selección y ejecución contractual).</p> <p>En ese sentido, se detectó que existía un problema en las contrataciones del Estado, ya que los operadores logísticos de las entidades Estatales no cuentan con herramientas que los guíen para una adecuada determinación del valor estimado, antes valor referencial, dado que la normativa de contrataciones vigente, en esta fase de las actuaciones preparatorias da ciertos parámetros y ningún tipo de detalle o procedimiento, lo que no resulta suficiente para el adecuado accionar del comprador público, dejando en esta tarea una discrecionalidad casi total, lo cual le causa incertidumbre, situación que se agrava si se considera que demasiada discrecionalidad puede generar espacios para la corrupción.</p> <p>Adicionalmente, la falta de buenas prácticas, así como el continuo seguimiento a las solicitudes de cotización y/o información, genera que la etapa de actos preparatorios que incluye el Estudio de Mercado se realice en plazos muy amplios. Otras causas probables que originan la problemática identificada son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Que los órganos de control tienen una filosofía que no es preventiva ni correctiva, sino disciplinaria, lo que genera en muchos compradores públicos (y en muchos funcionarios públicos también), “miedo a firmar”, en efecto, el elegir ser funcionario público involucra el riesgo de ser acusado (muchas veces injustamente), e involucrado en sanciones de índole administrativo, civil y hasta penal. b. Que en muchos casos los decisores desconocen los procedimientos a seguir, (ignorancia del ciclo logístico y en la normativa de contrataciones y, sobre todo, de sus plazos), en efecto, esto ocurre generalmente cuando se anteponen criterios u objetivos políticos sobre criterios u objetivos técnicos, en otros casos, resulta simplemente producto del desconocimiento. c. Que faltan capacidades en los compradores públicos, que puede deberse a su alta rotación, pues cuando cambian las gestiones se suele cambiar a todo el equipo de compras. d. Un mercado poco competitivo, donde el promedio de postores en un procedimiento de selección clásico (Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Simplificada), es de 2.7 postores². e. Un Estado poco exigente, donde se suele confundir requisitos de calidad con barreras de acceso, que hace que los proveedores no se desarrollen y miren al Estado como un negocio marginal (le vendo al Estado si ya cubrí mis costos, porque es un problema, pagan tarde, etc.) o como un negocio de explotación (no pienso desarrollar mi producto, cumplo al mínimo lo que me piden porque si no, no me dan conformidad y no me pagan, etc.). |
| Enfoque: | Explicación de la Experiencia |

² NIVEL DE COMPETENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN AÑO 2017 Y SU PROYECCIÓN PARA EL 2018, elaborado por OSCE
<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/ESTUDIO%20CONSOLIDADO%20-datos%202017-Final%2019102018.pdf>

a. Objetivos

Esta iniciativa busca orientar y brindar asistencia en la elaboración y formulación de los Estudios de Mercado al personal encargado de la gestión y realización de las contrataciones de las Entidades en los tres niveles de gobierno, con el objeto de desarrollar criterios razonables para el cálculo del valor estimado, antes valor referencial, considerando que la elaboración de Estudios de Mercado adecuados y correctos resultan de alta importancia en las actuaciones preparatorias de la contratación pública, así como determinantes para lograr compras exitosas y oportunas, que permitan satisfacer las necesidades del Estado, con el máximo rendimiento de sus recursos, en el marco del cumplimiento de los objetivos institucionales y las políticas públicas.

Objetivo General de la iniciativa

Ayudar al operador logístico de las diferentes entidades del Estado, a establecer y desarrollar criterios razonables para el cálculo del valor referencial (no dar fórmulas rígidas para su cálculo), dado que cada caso depende del comportamiento particular del mercado a analizar, de sus elementos y otros factores que muchas veces no se pueden controlar.

Objetivos Específicos de la iniciativa

- Proporcionar un marco general respecto al desarrollo del Estudio de Mercado que debe efectuar el operador logístico.
- Recomendar una estructura para los informes de estudio de mercado, sobre todo para análisis complicados.
- Recomendar sobre el análisis necesario para la utilización de cada una de las fuentes de información a utilizar para la determinación del valor referencial.
- Transmitir e interiorizar en los operadores logísticos la importancia de la realización de un estudio de mercado activo, que involucre un seguimiento constante para la obtención de respuestas del mercado, a solicitudes de cotización y/o información.
- Facilitar conceptos matemáticos, de división de mercado y costeo a fin que el operador logístico cuente con más herramientas al momento de determinar el valor referencial.
- Facilitar herramientas para una comparación adecuada de cotizaciones internacionales.
- Recomendar una metodología a tener en cuenta para la revisión de los requerimientos.

Los objetivos planteados permiten dar pautas específicas a los operadores logísticos de las Entidades del Estado en los tres niveles de gobierno para efectuar un correcto y oportuno análisis del mercado y determinación del valor referencial, a fin de mitigar los riesgos que puedan producirse durante el estudio de mercado.

b. Público Objetivo

El público objetivo de esta experiencia son los operadores logísticos de las diferentes Entidades del Estado en sus tres niveles de gobierno y

que deben de realizar estudios de mercado de los bienes y servicios a contratar.

Beneficiarios directos: La práctica detalla recomendaciones y buenas prácticas a ser aplicadas en la elaboración de estudios de mercado para los bienes y servicios que se requieren contratar, tarea realizada por todos los operadores logísticos de las más de 3,000 Entidades del Estado en los tres niveles de gobierno.

Beneficiarios Indirectos: Son todos los ciudadanos, como destinatarios finales de las prestaciones que contrata el Estado de manera oportuna; como, por ejemplo, kits de abrigos para la época de heladas y friaje en la sierra y selva, medicamentos y equipamiento médico, ambulancias, patrulleros, entre los otros más de 25,000 ítems que contrata el Estado.

En resumen, este documento proporciona recomendaciones y buenas prácticas para la elaboración de los estudios de mercado, (determinación del valor estimado, antes valor referencial), que permiten contratar bienes y servicios dirigidos a los ciudadanos, en la cantidad, calidad, fuente, oportunidad, ubicación y precio más adecuados.

Lo señalado anima a PERÚ COMPRAS a compartir y difundir estas recomendaciones y buenas prácticas, de forma que su réplica en las Entidades del Estado de los tres niveles de gobierno tenga un efecto multiplicador que favorezca a los ciudadanos, especialmente a los grupos más vulnerables.

Es importante recalcar que es la primera vez que se toma una iniciativa que incorpore conceptos novedosos y estrategias a seguir tales como:

- Análisis de la oferta y la demanda.
- Estructura recomendada para un informe de indagación de mercado.
- Consideraciones a tomar en cuenta sobre las fuentes a utilizar en la determinación del valor referencial.
- Criterios que se pueden tomar para determinar el valor referencial.
- Identificación del tipo de mercado y acciones que se pudieran tomar en cada caso.
- Recomendaciones a tener en cuenta en la revisión de requerimientos de contratación.
- Consideraciones a tener en cuenta en caso de contar con cotizaciones internacionales para poder compararlas entre sí o con cotizaciones nacionales.

| | |
|------------------------|---|
| Implementación: | <p>Difusión de la Práctica</p> <p>En el año 2018 PERÚ COMPRAS realizó 3 talleres basados en el documento, capacitando a 64 servidores públicos de 21 Entidades pertenecientes a las áreas de abastecimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sector Salud (MINSA y CENARES). - Sector Educación (MINEDU, PRONIED, PRONABEC, UGEL 01 y UGEL) - Sector Transportes y Comunicaciones (MTC, PROVÍAS Nacional). - Sector Vivienda (MVCS) - Sector Interior (MININTER y PNP) - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA) - Ministerio de Defensa y Agencia de Compras de las FFAA (MINDEF y ACFFAA) - Contraloría General de la República (CGR) - Gobierno Regional de Lima (GORE Lima y EMILIMA) - Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) - Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) |
| Resultado: | <p>Estas recomendaciones y buenas prácticas fueron aplicadas exitosamente en los procedimientos de selección llevados a cabo por PERÚ COMPRAS, como por ejemplo, la Adquisición de Kits de Abrigo 2017 – 2018, para la atención del Programa Presupuestal 068 – “Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres” del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, donde los grupos beneficiarios vulnerables fueron las niñas y niños hasta los 5 años de edad y adultos mayores en situación de pobreza y pobreza extrema, que residen en las zonas del Perú que se ven afectadas por las heladas y el friaje. En dicho procedimiento de selección, el estudio de mercado se logró realizar en un plazo de 14 días calendario, lo que permitió que el procedimiento de selección se convocara oportunamente, asegurando que los kits de abrigo puedan ser entregados y distribuidos en las fechas programadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mitigando los estragos de las heladas y el friaje en el interior del país. Cabe indicar, que en este procedimiento de selección se adquirieron kits de abrigo para 248 805 beneficiarios, obteniéndose un ahorro de S/ 1 870 669.60, y multiplicidad de ofertas (se recibieron 35 ofertas).</p> |

| | |
|-------------------------------------|--|
| <p>Replicabilidad:</p> | <p>Algunas de las dificultades que se tiene es que estas Buenas Prácticas están referidas a la formulación de los estudios de mercado para la determinación del valor estimado, este procedimiento se realiza en los actos preparatorios para la realización de procedimientos clásicos, los cuales son monitoreados por el OSCE, y debido a que las entidades del Estado no publican los informes de estudio de mercado, no es factible identificar la replicabilidad que pudiera haberse dado entre las entidades; siendo que esta falta de evidencia puede constituirse como una debilidad externa al procedimiento mismo.</p> <p>A fin de potenciar la difusión de estas buenas prácticas, es necesario intensificar las charlas tanto en Lima como en provincias.</p> <p>Para efectos de que estas buenas prácticas se puedan desarrollar por parte de los operadores logísticos es necesario que ellos interioricen estos conceptos que se vierten en el documento que se encuentra publicado en la página web de PERÚ COMPRAS y el compromiso irrestricto por parte de las Altas Direcciones de las Entidades del Estado, para que estas consideraciones y criterios prevalezcan.</p> |
| <p>Cooperación técnica:</p> | <p>En la medida que toda compra estatal en los diferentes países considera la formulación de los informes de estudio de mercado destinados a la determinación del valor estimado o valor referencial, esta buena práctica es fácilmente adaptable para ser implementada en otros países.</p> <p>De ser necesario PERÚ COMPRAS podría brindar la asistencia técnica que soliciten.</p> |
| <p>Seguimiento:</p> | <p>Tal como ya se ha indicado, debido a que este procedimiento se realiza en los actos preparatorios para la realización de procedimientos clásicos, los cuales son monitoreados por el OSCE, y debido a que las Entidades del Estado no publican los informes de estudio de mercado, no es factible identificar la replicabilidad que pudiera haberse dado entre las entidades; siendo que esta falta de evidencia puede constituirse como una debilidad externa al procedimiento mismo.</p> |
| <p>Lecciones aprendidas:</p> | <ul style="list-style-type: none"> - El documento elaborado no es perfecto ni exacto; sin embargo, traza un camino claro para trabajar los Estudios de Mercado y esperamos que genere criterio en los compradores públicos que los ayude a afrontar la tarea. - En un procedimiento de mejora continua, consideramos importante hacer una posterior evaluación de la practicidad de uso del documento a manera de retroalimentación y de ser necesario, incorporar las mejoras y/o actualizaciones que sean necesarias. - La práctica es totalmente replicable. Si cada Entidad del Estado la aplica, se lograrían compras públicas más eficientes. - Es bueno salir de la zona de confort, y hacer cosas diferentes. El fijarse metas que parecen imposibles es siempre necesario, porque de solamente de ese modo podremos verificar lo que realmente es posible. - Finalmente, creemos firmemente en que se pueden hacer las cosas en el Estado transparente y eficientemente, pues siempre procuramos que el niño que fuimos no se avergüence del adulto que somos. |

| | |
|--------------------|---|
| Documentos: | El documento que se encuentra publicado en la página web de PERÚ COMPRAS es: "Recomendaciones y Buenas Prácticas para la Elaboración de Estudios de Mercado" https://www.perucompras.gob.pe/archivos/revistas-virtuales/EP_N09_Marzo_2018/#page/8 |
| Contacto: | Nombres y apellidos: Manuel Felipe Semorile Chau Cargo: Director de Análisis de Mercado – PERÚ COMPRAS Correo electrónico: manuel.semorile@perucompras.gob.pe Teléfono fijo: 643-0000, Anexo 6000 Teléfono móvil: 945129954 |