

Determinación del mecanismo adecuado de contratación de maquinaria pesada, camiones, vehículos

INDICE

1. Antecedentes y Objetivo	3
2. Metodología Utilizada	4
3. Análisis de la demanda	6
3.1. Análisis puntual de la compra de maquinaria pesada y otros	6
3.2. Análisis ampliado de la demanda por el uso de maquinaria y otros	11
3.3. Tendencia de la demanda de bienes por tipo de Entidad en el periodo 2010 – 2012	12
4. Análisis de la Oferta. Periodo 2010 – 2011	14
5. Dadas estas características ¿es adecuado usar la Compra Corporativa?	16
5.1. Consideraciones teóricas	16
5.2. Mecanismos propuestos, según categoría	18

Determinación del mecanismo adecuado de contratación de maquinaria pesada, camiones, vehículos

1. Antecedentes y Objetivo

En mayo del presente año, el Organismo Supervisor de las Contrataciones verificó que los Gobiernos Regionales y Locales recurren a la causal de situación emergencia a fin de adquirir, vía exoneración, maquinaria pesada y vehículos. En su análisis, señala que la compra de activos fijos no resulta acorde con la naturaleza paliativa y temporal de la situación de emergencia y que, por el contrario, esta situación evidencia la falta de una planificación efectiva, poca capacidad para gestionar dichas contrataciones y/o existencia de una práctica de corrupción.

Sobre la base de ello, se ha propuesto evaluar la posibilidad de viabilizar una compra corporativa, a fin de agrupar la demanda de las Entidades y satisfacerlas de manera oportuna.

Con la finalidad de ejecutar esta propuesta, esta Oficina ha elaborado un informe de la demanda estatal correspondiente a los años 2010 y 2011, de los siguientes bienes:

- *Camiones compactadores*
- *Camiones cisternas*
- *Camiones volquetes*
- *Tractores agrícolas*
- *Tractores sobre orugas*
- *Camioneta 4x2*
- *Camioneta 4x4*
- *Camionetas 4x4, doble cabina*
- *Cargador frontal sobre ruedas*
- *Motoniveladoras*
- *Rodillo vibratorio liso*
- *Retroexcavadoras*
- *Torres de iluminación de 1000 watts*

Si bien el problema señalado anteriormente requiere pronta atención, es posible que la solución planteada, es decir, implementar una compra corporativa, no sea la adecuada para todos los bienes indicados¹. Con estos antecedentes la Oficina de Estudios Económicos, en atribuciones a lo señalado en el ROF, no sólo ha analizado la demanda puntual de los bienes citados sino, teniendo en cuenta la necesidad de uso de estos bienes por parte de las entidades, ha ampliado el estudio (tanto en el período de análisis como hacia servicios complementarios), a fin de analizar y proponer el mecanismo adecuado de contratación según estos mercados.

En ese sentido, el objetivo del presente informe es evaluar las características de la demanda estatal por el uso de maquinaria pesada, camiones y vehículos, a fin de determinar la viabilidad de realizar las contrataciones vía compra corporativa u otra modalidad alternativa, evitando las Exoneraciones.

¹ Para el análisis de las ventajas y debilidades de la Compra Corporativa, se tomó como referencia el estudio "Elementos a tomar en cuenta para la elaboración del Plan de Compras Corporativas 2012 – 2014: La experiencia 2009 – 2010", elaborado por la Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado en junio de 2011.

2. Metodología Utilizada

El problema identificado por el OSCE corresponde a una mala práctica por parte de algunas entidades públicas, lo cierto es que estas requieren usar maquinaria pesada, camiones y vehículos para realizar sus actividades (independientemente si la vía para contar con ellas implique trasgresiones a la normativa). A fin de determinar el número total de Entidades que requieren el uso de estos, el estudio incluyó la revisión de la data correspondiente a la adquisición de los bienes señalados en los antecedentes, así como del servicio de alquiler de los mismos, la compra de repuestos y la contratación de seguros, ello con la finalidad de determinar la demanda actual y potencial.

Del mismo modo, no sólo se analizó la data de los procesos convocados y adjudicados correspondientes a los años 2010 y 2011, sino también se revisó la data registrada en los Planes Anuales 2012 (con datos registrados en el SEACE a mayo 2012).

Al respecto, es importante precisar que la información correspondiente a alquileres suelen ser adjudicaciones de menor cuantía no programadas, por lo tanto, la información de este rubro para el año 2012 es sólo referencial.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el objetivo es determinar la viabilidad de aplicar un mecanismo de contratación (como la compra corporativa), el presente análisis no sólo se circunscribió a determinar el monto y la frecuencia de compras, sino enfatizó en determinar el número de entidades que demandan estos productos y servicios, y que, en el futuro, podrían intervenir en un proceso de compra corporativa.

Considerando que los bienes señalados tienen características distintas y, por lo tanto, los proveedores pueden ser disímiles, se optó por agrupar tales bienes y servicios en las siguientes categorías, a saber:

Categoría	Objeto analizado:	
	Bien	Servicio
<u>Maquinaria Pesada:</u> Tractores agrícolas, tractores sobre oruga, cargadores frontales sobre ruedas, motoniveladoras, rodillos vibratorios y retroexcavadoras	Compra	Alquiler
<u>Vehículos:</u> Camionetas 4x2, 4x4 y 4x4 doble cabina	Compra	Alquiler
<u>Camiones:</u> Camiones cisternas, volquetes y compactadores	Compra	Alquiler
<u>Otros:</u> Torres de iluminación	Compra	Alquiler
<u>Implementos, repuestos y accesorios:</u> Llantas, repuestos y otros para los bienes antes señalados	Compra	—
<u>Reparación y/o Mantenimiento:</u> Correspondiente a los bienes antes señalados	—	Servicio

<p><u>Seguros:</u> Correspondiente a los seguros de los bienes antes señalados</p>	<p>—</p>	<p>Seguro</p>
--	----------	---------------

La motivación por incluir los alquileres son: primero, para determinar la tendencia de la demanda por el uso de estos bienes, si es bajo la forma de alquiler (uso temporal) o propiedad (uso permanente) y, segundo, para identificar las entidades que requieren el uso (actualmente como alquiler) y que, en el futuro, podrían comprarlos.

Del mismo modo, la inclusión de la compra de implementos, repuestos, así como la contratación de servicios de mantenimiento y seguros es para determinar el número de entidades que, si bien durante el período de análisis no realizaron compra alguna de maquinaria pesada, vehículos y camiones, ya cuentan con dichos activos y que, eventualmente, podrían renovarlos en el futuro.

Es importante precisar, también, que se ha optado por priorizar el análisis hacia el cálculo del número de entidades que demandan el uso de estos bienes, en lugar del monto adjudicado, debido a dos motivos:

- El primero, porque si el objetivo es identificar el mecanismo adecuado de contratación para que más entidades utilicen este eventual mecanismo y no contraten vía exoneración, es importante conocer el número de estas que, potencialmente, podrían participar.
- El segundo, porque el monto de la compra de una maquinaria (por ejemplo) es considerablemente mayor que el valor del alquiler de la misma. Por lo tanto, circunscribir el análisis sólo utilizando el valor adjudicado podría distorsionar los resultados.

3. Análisis de la demanda

3.1. Análisis puntual de la compra de maquinaria pesada y otros

Las compras analizadas (2010 – 2011), fueron realizadas por 1,016 entidades distintas, y estas ascendieron a S/. 781.80 millones, siendo mayoritaria las realizadas por los Gobiernos Locales, tanto en número (776 municipios) como en monto adjudicado (S/. 549.44 millones).

Cuadro Nº 01
Valor adjudicado (en millones de S/.) en maquinaria pesada, camiones, vehículos y torres de iluminación, según tipo de Entidad
Periodo 2010 – 2011

Tipo de Entidad	Valor Adjudicado				
	Compra de camiones	Compra de maquinaria pesada	Compra de torres de iluminación	Compra de vehículos	Total Valor Adjudicado
Entidades del FONAFE	S/. 0.58	S/. 9.40	S/. -	S/. 10.75	S/. 20.73
Gobierno Locales	S/. 231.71	S/. 255.02	S/. 0.21	S/. 62.50	S/. 549.44
Gobierno Nacional	S/. 26.91	S/. 3.50	S/. -	S/. 61.27	S/. 91.68
Gobierno Regional	S/. 17.40	S/. 57.94	S/. 0.27	S/. 44.35	S/. 119.95
TOTAL	S/. 276.61	S/. 325.86	S/. 0.48	S/. 178.86	S/. 781.80

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

Las adquisiciones más importantes fueron las destinadas a la compra maquinaria pesada, por un monto de S/. 325.86 millones, la cuales fueron realizadas por 425 entidades, de las cuales 386 pertenecen a los Gobiernos Locales, representando el 90.8% del total.

Cuadro Nº 02
Número de entidades que compran maquinaria pesada, camiones, vehículos y torres de iluminación, según tipo de entidad
Periodo 2010 – 2011

Tipo de Entidad	Número de Entidades				
	Compra de camiones	Compra de maquinaria pesada	Compra de torres de iluminación	Compra de vehículos	Número de Entidades distintas *
Entidades del FONAFE	2	4	-	9	13
Gobierno Locales	411	386	4	348	776
Gobierno Nacional	24	12	-	101	112
Gobierno Regional	29	23	4	103	116
TOTAL	466	425	8	561	1,016

(*) Las Entidades que pueden haber realizado una o más compras de equipos distintos, pero son contabilizadas una sola vez.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

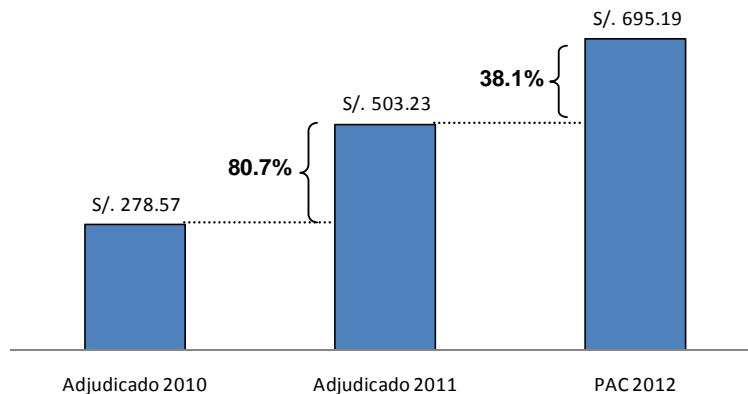
En segundo lugar, tenemos las compras de camiones también por los Gobiernos Locales. En efecto, si bien el monto adjudicado fue de S/. 276.61 millones por un total de 466 entidades, S/. 231.71 millones correspondió a 411 municipalidades.

Para el caso de vehículos, si bien los Gobiernos Locales adjudicaron S/. 62.5 millones, se aprecia que en promedio, cada municipalidad compró por menor monto que el resto de entidades.

Para el año 2012 se prevé que el dominio de las compras continúe siendo de los Gobiernos Locales, esto a razón de lo programado en el PAC 2012, tanto en el número de municipalidades (404) como por el monto que estas han programado comprar (S/. 458.16 millones).

Las compras de estos bienes se incrementaron para el año 2011 con respecto al 2010 en S/. 224.67 millones (80.7%). Para el año 2012, según el PAC, se tiene previsto realizar compras por S/. 191.95 millones adicionales a lo adjudicado en 2011 (38.1% más que el periodo anterior), Esta mayor cantidad de recursos prevista en el 2012 responde a la necesidad de cubrir mayores adquisiciones de maquinaria pesada (cargadores frontales) y camiones, (en especial, compactadores y volquetes).

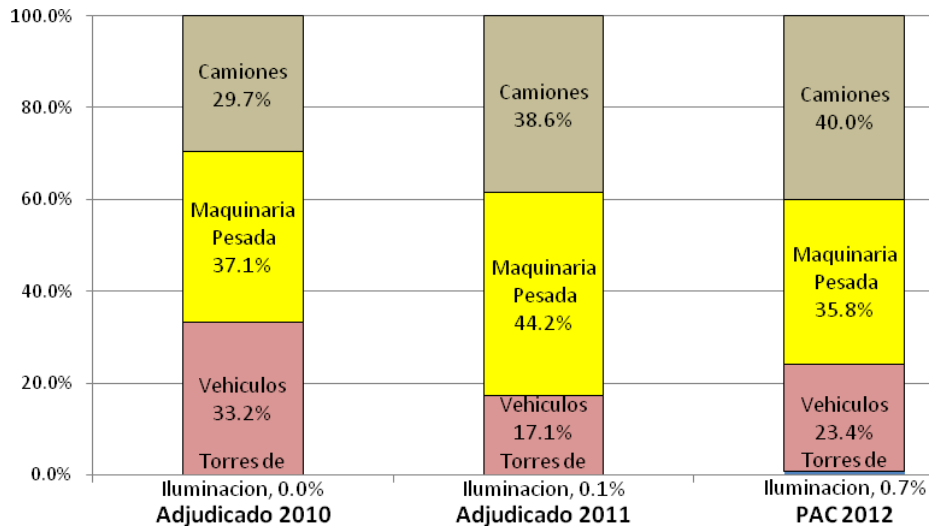
Grafico N° 01
Monto adjudicado (en millones de S/.) en maquinaria pesada, camiones, vehículos y torres de iluminación por año



Fuente: SEACE
 Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

Sin embargo este aumento ha venido acompañado de un cambio en la estructura de estas compras. Para el año 2011 se aprecia mayor ponderación hacia la compra de camiones y maquinaria pesada, ambas sumaron el 82.8%, mientras que en el 2010 significaron el 66.8%. El cambio en la estructura y el crecimiento de las compras en el 2011, estuvo impulsado por la incorporación de 507 nuevas entidades (Cuadro N° 03), principalmente municipalidades, que no habían realizado compras de estos bienes en el 2010, las mismas que participaron adquiriendo S/. 301.93 millones principalmente en camiones y maquinaria pesada. Ello explica también el aumento significativo en el valor de las compras para el 2011.

Grafico N° 02
Estructura de la demanda por año



Fuente: SEACE
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

Las entidades que programaron compras de estos productos (principalmente camiones: volquetes, compactadores y cisternas), fueron 525, de las cuales 197 no efectuaron compras similares para el período 2010 – 2011. Cabe precisar que el monto programado total fue de S/. 695.19 millones, mientras que S/. 135.74 fue programado por estas 197 entidades.

Cuadro N° 03
Número de Entidades que realizaron y programaron compras según categoría por año

Categoría	Adjudicado 2010	Adjudicado 2011	PAC 2012
Camiones	179	318	229
Maquinaria Pesada	160	302	148
Vehículo	282	347	317
Torres de Iluminación	2	6	3
Total Entidades distintas (*)	509	721	525
<hr/>			
Nuevas Entidades		507	197
Entidades que compraron en el 2010		214	
Entidades que compraron en el 2010 - 2011			328

(*) Las Entidades que pueden haber realizado una o más compras de equipos distintos, pero son contabilizadas una sola vez.

Fuente: SEACE
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

En cuanto al ritmo de compras, se observa que en las categorías de maquinaria pesada y camiones no hay clara presencia de estacionalidad. El crecimiento registrado en el periodo agosto – noviembre 2011 se debe a las compras realizadas por los gobiernos locales que no realizaron compras en el año 2010.

En el caso de los vehículos, se aprecia una estacionalidad hacia finales de ambos años, hay una tendencia creciente de los procesos hacia el último trimestre de cada año.

Grafico N° 03

N° DE PROCESOS CONVOCADOS PARA LA COMPRA DE MAQUINARIA PESADA. AÑOS 2010 - 2011

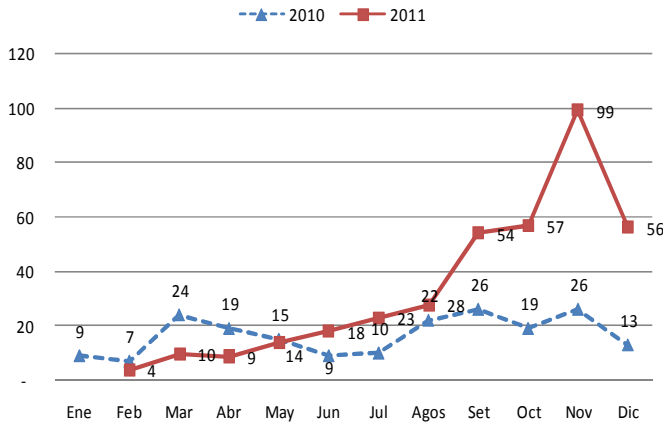


Grafico N° 04

N° DE PROCESOS CONVOCADOS PARA LA COMPRA DE CAMIONES. AÑOS 2010 - 2011

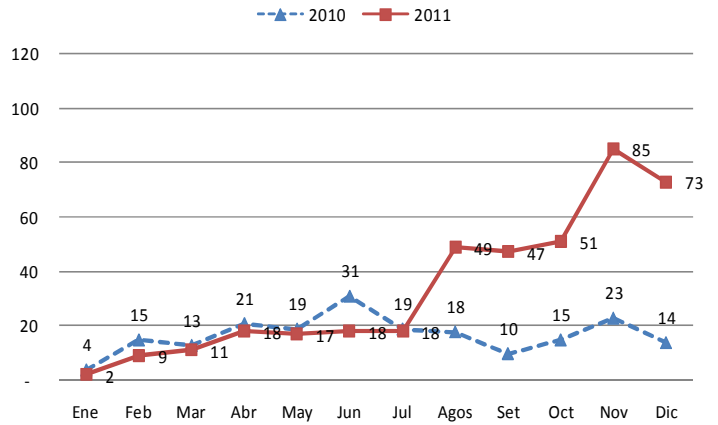


Grafico N° 05

N° DE PROCESOS CONVOCADOS PARA LA COMPRA DE VEHICULOS. AÑOS 2010 - 2011

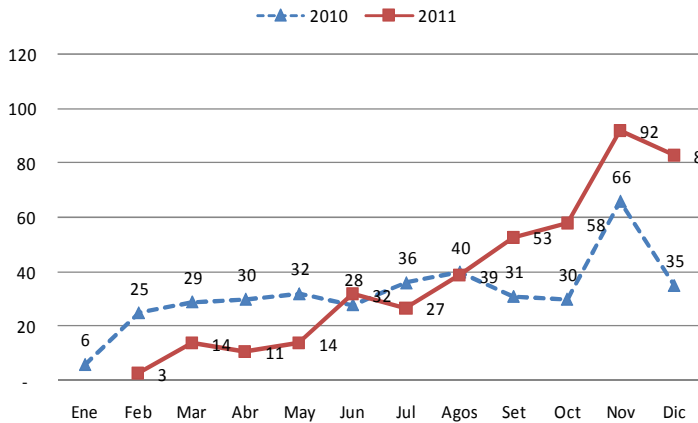
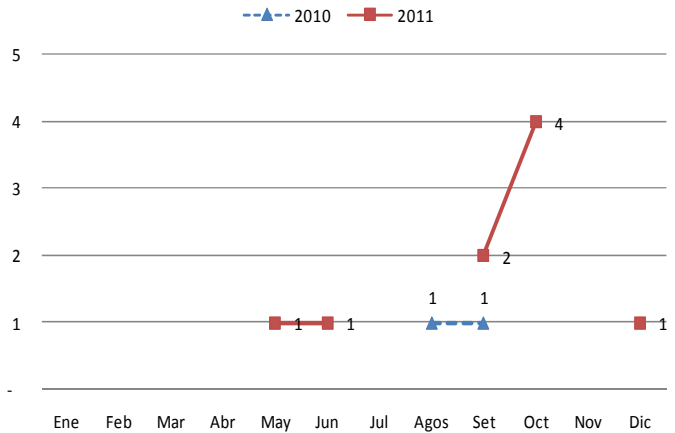


Grafico N° 06

N° DE PROCESOS CONVOCADOS PARA LA COMPRA DE TORRES DE ILUMINACIÓN. AÑOS 2010 - 2011



Fuente: SEACE
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

La compra de vehículos respondió a la demanda por supervisión de proyectos de mejoramiento productivo, supervisión de obras, transporte de personal y servicios de seguridad ciudadana.

Finalmente, a nivel regional en el periodo 2010-2011, el mayor número de entidades que demandaron este tipo de productos se encuentran en las regiones de Lima (136), Cusco (103), Arequipa (90) y Puno (86), las que conjuntamente realizaron adquisiciones por un valor de S/. 403.67 millones que representó el 51.6% del valor total adjudicado. Sin embargo, si se revisa por tipo o categoría de producto, se aprecia que en Cusco y

Arequipa hay mas organismos públicos que demandan camiones, y en Cusco y Puno se adquiere más maquinaria pesada.

Cuadro Nº 04
Número de entidades y valor adjudicado (en millones de S/.) en maquinaria pesada, camiones, vehículos y torres de iluminación según región
Periodo 2010 - 2011

REGION	Número de Entidades					Valor Adjudicado				
	Compra de camiones	Compra de maquinaria pesada	Compra de torres de iluminación	Compra de vehículo	Número de entidades distintas *	Compra de camiones	Compra de maquinaria pesada	Compra de torres de iluminación	Compra de vehículo	Total Valor Adjudicado
AMAZONAS	12	8	-	9	22	S/. 4.31	S/. 5.09	S/. 0.00	S/. 1.32	S/. 10.73
ANCASH	13	11	-	18	32	S/. 6.83	S/. 4.04	S/. 0.00	S/. 15.57	S/. 26.44
APURIMAC	8	19	-	12	32	S/. 2.10	S/. 9.46	S/. 0.00	S/. 4.27	S/. 15.84
AREQUIPA	55	41	-	43	90	S/. 28.09	S/. 24.89	S/. 0.00	S/. 6.26	S/. 59.24
AYACUCHO	14	27	1	24	50	S/. 8.65	S/. 27.58	S/. 0.08	S/. 3.86	S/. 40.16
CAJAMARCA	26	18	-	43	62	S/. 17.33	S/. 13.20	S/. 0.00	S/. 8.45	S/. 38.99
CALLAO	6	4	-	5	9	S/. 11.60	S/. 1.02	S/. 0.00	S/. 5.10	S/. 17.73
CUSCO	57	74	3	53	103	S/. 39.18	S/. 87.09	S/. 0.16	S/. 10.35	S/. 136.78
HUANCAVELICA	15	19	-	11	32	S/. 5.61	S/. 8.98	S/. 0.00	S/. 4.22	S/. 18.82
HUANUCO	8	6	-	16	22	S/. 2.40	S/. 3.31	S/. 0.00	S/. 1.94	S/. 7.65
ICA	19	7	-	22	29	S/. 9.37	S/. 5.69	S/. 0.00	S/. 3.37	S/. 18.43
JUNIN	21	29	-	29	56	S/. 10.22	S/. 15.23	S/. 0.00	S/. 4.48	S/. 29.92
LA LIBERTAD	26	22	1	40	59	S/. 14.92	S/. 13.48	S/. 0.08	S/. 6.38	S/. 34.86
LAMBAYEQUE	15	4	-	14	26	S/. 8.34	S/. 5.78	S/. 0.00	S/. 2.22	S/. 16.33
LIMA	51	24	-	106	136	S/. 53.05	S/. 21.64	S/. 0.00	S/. 72.05	S/. 146.74
LORETO	7	4	-	7	12	S/. 2.70	S/. 3.23	S/. 0.00	S/. 1.22	S/. 7.15
MADRE DE DIOS	3	5	-	7	9	S/. 1.70	S/. 3.77	S/. 0.00	S/. 2.70	S/. 8.17
MOQUEGUA	9	8	-	7	18	S/. 3.18	S/. 8.17	S/. 0.00	S/. 1.19	S/. 12.53
PASCO	7	5	-	14	21	S/. 2.08	S/. 0.83	S/. 0.00	S/. 2.37	S/. 5.28
PIURA	15	7	-	26	37	S/. 7.56	S/. 5.14	S/. 0.00	S/. 7.65	S/. 20.35
PUNO	41	57	-	16	86	S/. 22.39	S/. 34.94	S/. 0.00	S/. 3.59	S/. 60.91
SAN MARTIN	25	8	-	20	43	S/. 8.54	S/. 5.58	S/. 0.00	S/. 4.20	S/. 18.32
TACNA	8	10	3	14	20	S/. 3.31	S/. 8.79	S/. 0.17	S/. 3.43	S/. 15.70
TUMBES	-	2	-	5	7	S/. 0.00	S/. 0.34	S/. 0.00	S/. 0.78	S/. 1.12
UCAYALI	5	7	-	8	13	S/. 3.10	S/. 8.57	S/. 0.00	S/. 1.90	S/. 13.57
MULTIDEPARTAMENTAL	1	-	-	-	1	S/. 0.06	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.06
TOTAL	467	426	8	569	1,027	S/. 276.61	S/. 325.86	S/. 0.48	S/. 178.86	S/. 781.80

(*) Corresponde a las Entidades que pueden haber realizado una o mas compras de equipos distintos y son contabilizadas una sola vez.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

De la información revisada, se puede concluir lo siguiente:

- 1. La demanda por estos productos (principalmente de camiones y maquinaria pesada) es creciente y provienen mayoritariamente de los Gobiernos Locales.*
- 2. La demanda por la compra de cada categoría están dispersas en cada región del país.*
- 3. No hay clara estacionalidad en la compra de maquinaria pesada y de camiones, en el caso de los vehículos existe una tendencia creciente hacia el último cuatrimestre del año. Su mayor demanda proviene principalmente de la región Lima.*

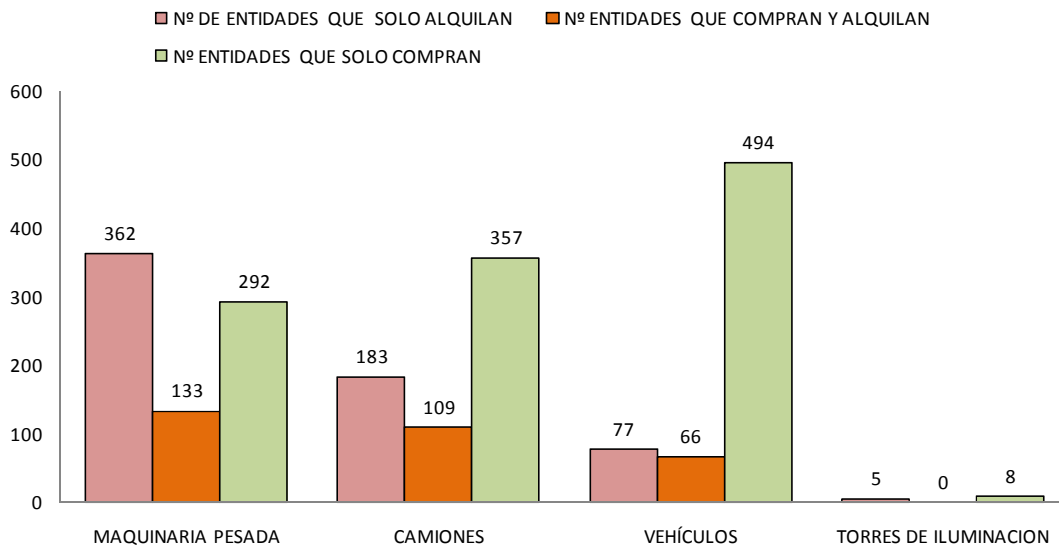
3.2. Análisis ampliado de la demanda por el uso de maquinaria y otros

En esta sección se incluye el análisis de los servicios de alquiler de maquinaria pesada, vehículos, camiones y otros. Del mismo modo se incluye la compra de repuestos, los servicios de reparación y la contratación de seguros relacionados con los bienes productos del presente análisis. Como se verificará, la demanda de los bienes a analizar tiene distintos comportamientos por la naturaleza de estos, y por las diferentes necesidades que atienden.

Para el caso de maquinaria pesada, durante el período de análisis (2010 – 2011), 362 entidades estatales han hecho un mayor uso de estos bienes a través del alquiler de las mismas, lo que denota preferencia por el uso temporal del bien. Por otro lado, 292 entidades compraron este tipo de bienes, ello a razón de atender necesidades de carácter permanente (obras de infraestructura, actividades agrícolas, etc.), mientras que 133 entidades realizaron operaciones tanto de compra como de alquiler.

Situación distinta presenta la demanda de camiones y vehículos; estos cuentan con una mayor demanda bajo la forma de compra, debido a la necesidad permanente del uso de estos bienes, en actividades como recojo de basura (camiones compactadores) y/o transporte de personal para actividades de gestión y administración (camionetas tipo 4x4). Este uso constante explicaría su adquisición.

Grafico Nº 07
Número de entidades que demandan el uso de maquinarias pesadas, camiones, vehículos y torres de iluminación por modalidad de demanda.
 Periodo 2010 – 2011



Fuente: SEACE
 Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

El uso de estos bienes da lugar a la existencia de otros mercados relacionados, como la venta de repuestos, el servicio de reparación y mantenimiento, y la contratación de seguros. El tamaño del mercado estatal de estos bienes y servicios, para el año 2010 – 2011 fue de S/. 82.74 millones.

Cuadro Nº 05
Composición del mercado en el periodo 2010 – 2011
(En millones de S/.)

CONCEPTO		Nº ENTIDADES DEMANDANTES	VALOR ADJUDICADO	%
Compras	Maquinaria Pesada	425	S/. 325.86	28.1%
	Camiones	466	S/. 276.61	23.8%
	Vehículo	560	S/. 178.86	15.4%
	Torres de Iluminación	8	S/. 0.48	0.0%
	Subtotal		S/. 781.80	67.4%
Alquileres	Maquinaria Pesada	495	S/. 187.90	16.2%
	Camiones	292	S/. 90.99	7.8%
	Vehículo	143	S/. 16.65	1.4%
	Torres de Iluminación	5	S/. 0.21	0.0%
	Subtotal		S/. 295.76	25.5%
Otros	Reparación y/o mantenimiento	209	S/. 22.04	1.9%
	Seguros	27	S/. 1.86	0.2%
	Implementos, Repuestos y/o Accesorios, otros	533	S/. 58.84	5.1%
	Subtotal		S/. 82.74	7.1%
TOTAL			S/. 1,160.30	100.0%

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

Si se añade estas compras y servicios complementarios, tenemos que son 1,398 Entidades distintas las que actualmente usan estos bienes, lo cual quiere decir que las Entidades que potencialmente podrían participar en la implementación de un mecanismo adecuado de compra para estos bienes equivalen al 48.85% del total de entidades estatales.

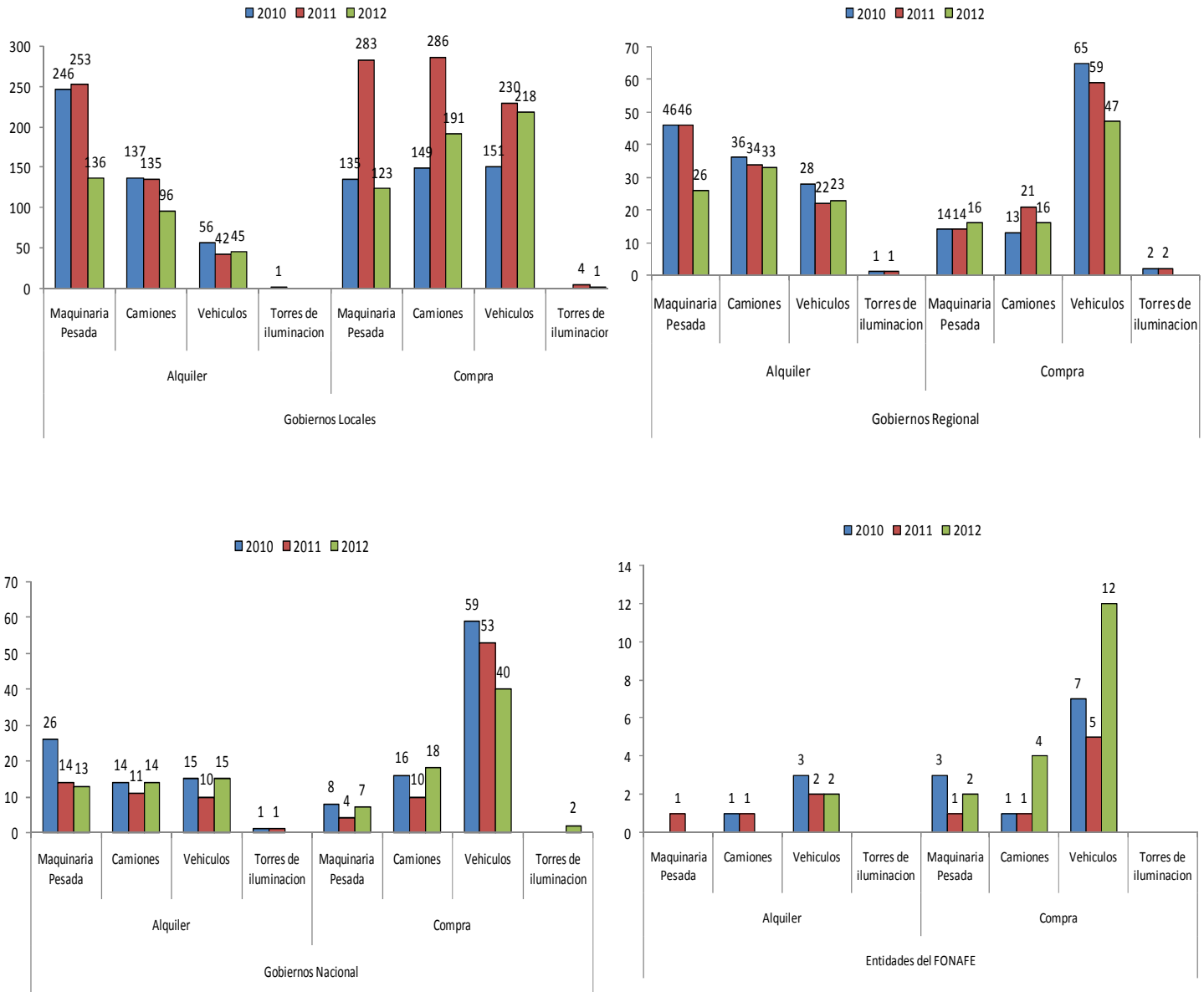
3.3. Tendencia de la demanda de bienes por tipo de Entidad en el periodo 2010 – 2012

En general se comprueba que la mayor demanda por el uso de los bienes (sea mediante compra o alquiler) es por las entidades pertenecientes a los Gobiernos Locales.

En efecto, para el caso de maquinaria pesada las municipalidades han optado por el alquiler en el período 2010 – 2012, y para el caso de camiones y vehículos, por la compra. En todos los casos, el número de entidades que demandaron el uso ha sido mayor que los gobiernos regionales y el gobierno nacional. Los camiones más adquiridos por los son los volquetes; en el caso de maquinaria pesada, las más usadas son los tractores agrícolas y los cargadores frontales.

Para el caso de los gobiernos regionales, la tendencia general es hacia el alquiler, sobre todo en maquinaria pesada y camiones. Destacan Arequipa, Puno y Ancash, para actividades tales como limpieza de canales, mantenimiento de vías (Arequipa y Ancash) y programas de riego, drenaje y desarrollo agropecuario (Programa Regional de Riego y Drenaje - Puno). En cambio, para el uso de vehículos optan por la compra.

Grafico N° 08
Número de entidades que demandan alquiler y/o compra de maquinaria pesada, camiones, vehículos y torres de iluminación según tipo de Entidad.



Fuente: SEACE
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

Finalmente, para el caso del Gobierno Nacional y Entidades bajo el ámbito del FONAFE, la demanda está focalizada en la adquisición de vehículos.

De las secciones 3.2 y 3.3, se obtienen las siguientes conclusiones:

1. La demanda por el uso de maquinaria pesada está orientada mayoritariamente hacia el alquiler. En efecto, 495 entidades alquilan durante el período de análisis

- (de los cuales, 362 exclusivamente alquilaron), en su mayoría, fueron gobiernos locales.*
- 2. Para el caso de camiones se encuentran resultados mixtos: mayor tendencia hacia la compra en los gobiernos locales y mayor tendencia al alquiler en los gobiernos regionales*
 - 3. Por el contrario, para el caso de vehículos, la tendencia es a la compra en todos los casos.*
 - 4. El número potencial de entidades que, eventualmente, podrían participar en la implementación de un adecuado mecanismo de contratación de estos bienes (sea para uso temporal o permanente) son 1,398.*

4. Análisis de la Oferta. Periodo 2010 – 2011

La ventaja de haber agrupado los bienes, conforme a lo señalado en la metodología, es que permite una mejor segmentación para el análisis de los proveedores.

Así tenemos que, para el caso de maquinaria pesada se evidencia concentración del mercado y competencia entre marcas. En efecto, si bien se han identificado 119 proveedores, los 5 principales han atendido la demanda de 316 Entidades, lo que representa el 56.1% del total de Entidades demandantes por este bien y las ventas ascendieron a S/. 179.89 millones, lo cual representó el 55.2% de este grupo. El principal proveedor es Ferreyros S.A.A (que representa marcas como Caterpillar, Massey Ferguson, Landini, entre otros), seguido de IPESA SAC, que es representante oficial de la marca Jhon Deere. En tercer lugar se encuentra STENICA S.A, que representa a la marca New Holland.

En el caso de la demanda de camiones, los 05 principales proveedores atendieron a 186 Entidades por un valor de S/. 125.93 millones, lo cual representó el 32.4% del total de Entidades demandantes y el 45.5% del total adjudicado. Entre los principales proveedores destaca Volvo Perú S.A, Ferreyros S.A.A. y Vehículos, Maquinarias y Equipos SAC, que es un importador de maquinarias y vehículos diversos.

Cuadro N° 06
Principales proveedores en la venta de maquinaria pesada, camiones y vehículos a las Entidades estatales. Periodo 2010 – 2011
 (En millones de S/.)

CATEGORIA	NOMBRE DE PROVEEDOR	Nº ENTIDADES ATENDIDAS (*)	%	VALOR ADJ.	%
MAQUINARIA PESADA	FERREYROS S.A.A.	105	18.7%	S/. 86.81	26.6%
	IPESA S.A.C.	95	16.9%	S/. 45.66	14.0%
	STENICA SA.	72	12.8%	S/. 28.51	8.7%
	ANDEAN MOTORS EIRL	26	4.6%	S/. 14.66	4.5%
	RINAIT SCRL	18	3.2%	S/. 4.25	1.3%
	114 PROVEEDORES	247	43.9%	S/. 145.97	44.8%
	TOTAL	563	100.0%	S/. 325.86	100.0%
CAMIONES	VOLVO PERU S A	72	12.5%	S/. 42.17	15.2%
	FERREYROS S.A.A.	32	5.6%	S/. 18.77	6.8%
	VEHICULOS MAQUINARIAS Y EQUIPOS S.A.C. - VEMAEQU	29	5.1%	S/. 29.53	10.7%
	MAQUINARIA Y VEHICULOS DE LOS ANDES S.A.C.	28	4.9%	S/. 24.80	9.0%
	INTERAMERICANA NORTE S.A.C.	25	4.4%	S/. 10.66	3.9%
	170 PROVEEDORES	388	67.6%	S/. 150.68	54.5%
	TOTAL	574	100.0%	S/. 276.61	100.0%
VEHÍCULOS	NISSAN MAQUINARIAS S.A.	78	11.3%	S/. 35.70	20.0%
	CORPORACION AUTOMOTRIZ DEL SUR S.A.	37	5.4%	S/. 5.79	3.2%
	AUTOMOVILES S.A.	33	4.8%	S/. 5.97	3.3%
	GRUPO PANA S.A.	29	4.2%	S/. 3.80	2.1%
	AUTOESPAR S A	28	4.1%	S/. 24.93	13.9%
	122 PROVEEDORES	486	70.3%	S/. 102.68	57.4%
	TOTAL	691	100.0%	S/. 178.86	100.0%

(*) Una entidad puede haber sido atendida en sus requerimientos por proveedores distintos.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

Para el caso de vehículos, se evidencia menos concentración en cuanto a oferta, pero ello no quiere decir que no haya concentración en cuanto a marcas. En efecto, el principal proveedor de vehículos fue Nissan Maquinarias, el cual atendió la demanda de vehículos de 78 Entidades estatales (11.3% de las Entidades demandantes), lo que le representó adjudicarse S/. 35.7 millones valor total demandado por este bien. Sin embargo le siguen Corporación Automotriz del Sur S.A. (empresa del Cusco concesionaria de Toyota), Automóviles S.A. (empresa de Junín, concesionaria de Toyota), Grupo Pana y Autoespar (también representantes de Toyota).

Situación distinta es para el caso de alquileres (como se aprecia en el Cuadro N° 07), pues se ha determinado una amplia cantidad de oferta y no existe concentración en algún proveedor para cualquiera de los bienes de estudio.

Cuadro N° 07
Principales proveedores de alquileres de maquinaria pesada, camiones y vehículos de las Entidades estatales. Periodo 2010 – 2011
(En millones de S./)

CATEGORIA	NOMBRE DE PROVEEDOR	Nº ENTIDADES ATENDIDAS (*)	%	VALOR ADJ.	%
MAQUINARIA PESADA	CONSTRUCTORA MEDINA S.R.LTDA.	8	0.5%	S/.	1.67 0.9%
	GALVEZ COSIOS MARIA ELIZABETH	8	0.5%	S/.	0.56 0.3%
	H&C CONTRATISTAS GENERALES S.R.L.	8	0.5%	S/.	2.58 1.4%
	TRANSPORTES Y CAL ORTIZ S.R.L.	6	0.4%	S/.	3.44 1.8%
	ACURIO CRUZ CARLOS LEONARDO	6	0.4%	S/.	0.72 0.4%
	1,123 PROVEEDORES	1,447	97.6%	S/.	178.94 95.2%
	TOTAL	1,483	100.0%	S/.	187.90 100.0%
CAMIONES	JUAN CARLOS MAMANI INVERSIONES S.C.R.L.	6	0.7%	S/.	1.41 1.6%
	TRANSPORTES Y CAL ORTIZ S.R.L.	5	0.6%	S/.	1.72 1.9%
	TRANSPORTES Y SERVICIOS ZORRITO DE LOS ANDES SAC	5	0.6%	S/.	0.26 0.3%
	A & G MINERIA, SERVICIOS Y TRANSPORTES S.R.L.	4	0.5%	S/.	3.30 3.6%
	SETRANSJA EMPRESA INDIVIDUAL RESP LTDA.	4	0.5%	S/.	0.10 0.1%
	707 PROVEEDORES	804	97.1%	S/.	84.19 92.5%
	TOTAL	828	100.0%	S/.	90.99 100.0%
VEHICULOS	TRANSPORTES FELIPE J HUANCA ALVITEZ EIRL	7	1.9%	S/.	1.33 8.0%
	CONSORCIO Y SERVICIOS D&R E.I.R.L.	4	1.1%	S/.	0.07 0.4%
	MOLLEDA RAURAU VICTOR	2	0.5%	S/.	0.09 0.5%
	CONCESIONARIOS AUTORIZADOS S.A.C.	2	0.5%	S/.	0.51 3.1%
	QUISPE YUPANQUI ELADIO FELIX	2	0.5%	S/.	0.08 0.5%
	335 PROVEEDORES	347	95.3%	S/.	14.58 87.5%
	TOTAL	364	100.0%	S/.	16.65 100.0%

(*) Una entidad puede haber sido atendida en sus requerimientos por proveedores distintos.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – OSCE

5. Dadas estas características ¿es adecuado usar la Compra Corporativa?

5.1. Consideraciones teóricas

Como se señaló, en el año 2011 se realizó una evaluación de la experiencia de compras corporativas 2009 – 2010, a fin de brindar elementos a tomar en cuenta para el Plan de Compras Corporativas 2012 – 2016.

Según los materiales de capacitación, las Compras Corporativas son “aquellas compras agregadas o compras conjuntas referidas a la contratación conjunta de bienes o servicios comunes que realizan dos o más Entidades Públicas, con la finalidad de aprovechar los beneficios que ofrece la economía de escala²”.

Ahora bien, el concepto de “economías de escala” se desarrolla en el marco de la Teoría de Costos, donde las empresas pueden ser más eficientes debido al ahorro en la ampliación de sus procesos de producción (por indivisibilidad de los equipos, especialización de labores, la imposibilidad de reducción en costos fijos y/o financiamiento, así como complejidades en la obtención de insumos). Por su parte, los precios se determinan por la interacción entre la Oferta y la Demanda. En otras palabras, “economías de escala” no implica necesariamente menor precio.

² Material de Capacitación – Aula Virtual OSCE. Módulo 3. Capítulo 3: Mecanismos de Contratación.

Para la legislación nacional, mediante las Compras Corporativas (CC), las entidades del Estado, sea mediante convenio (CC Facultativas) o por mandato legal (CC Obligatorias), se agrupan para adquirir y/o contratar bienes y servicios estándar o uniformes de manera corporativa, a través de un proceso de selección único, con el objetivo de reducir los costos de transacción y aprovechar las ventajas de la economía de escala.

En otras palabras, las CC implican la organización de un grupo de entidades para que, de manera conjunta, adquieran los bienes y servicios que requieren para el cumplimiento de sus fines, aprovechando las ventajas de comprar a grandes volúmenes a través de un solo proceso de selección, único y centralizado, con el fin de lograr mejores precios y condiciones que las que se obtendrían si cada entidad comprara de manera individual. De esta forma, las entidades que participan en la CC encargan a una de ellas el desarrollo, ejecución y conducción del proceso de selección, que les permitirá seleccionar al proveedor que se encargará de la atención de sus requerimientos.

Sin embargo, la obtención de beneficios por medio de este mecanismo de compra, descansa en dos supuestos:

En un ambiente de competencia, las economías a escala permitirán comprar a menores precios: Es decir, mientras los productores, en competencia, manejen mayores volúmenes en sus pedidos, el precio podrá reducirse ya que los costos de producción y comercialización disminuyen.

Los costos de transacción entre las entidades son muy bajos: Es decir, la coordinación entre Entidades es rápida y sencilla y, por lo tanto, la reducción de los costos de transacción provendrá de la unificación de procesos que reducirían los plazos y la cantidad de personal a cargo de los procesos tanto ex ante como ex post de la convocatoria, selección y adjudicación de los bienes y/o servicios requeridos.

Sobre la base de estos supuestos, cabe anotar los siguientes riesgos de una CC:

De un lado, puede ocurrir que al agregar la demanda de cierto producto, el volumen del mismo sea tan elevado que produzca una distorsión en los mercados. En este escenario, no necesariamente se obtendría una reducción de precios debido a la existencia de un solo proveedor o pocos proveedores que realizan acuerdos colusorios por ejemplo, por lo que ante menores costos, debido a economías de escala, los precios no necesariamente disminuirían.

De otro lado, el modelo supone que no existen costos de transacción entre las entidades, o que estos son muy pequeños. Esto significa que la coordinación para la consolidación de los requerimientos, intereses y necesidades de las entidades participantes es sencilla y de bajo costo en horas/hombre, tiempo de espera y trámites administrativos.

Por lo tanto, la CC será conveniente siempre que los beneficios para las entidades públicas obtenidos gracias a las economías de escala (materializado a través de menores precios o mejores condiciones) sean mayores a los costos de transacción de realizar esta compra.

5.2. Mecanismos propuestos, según categoría

En el estudio realizado en el año 2011³, se determinó que en la práctica no hubo CC facultativas. En efecto, dicho estudio señala que “la experiencia indica que se requiere cierto poder de decisión en la entidad a cargo de la CC, para congregarse a las demás entidades participantes”.

Añade dicho estudio que “si bien las CC analizadas formalmente son facultativas, en la práctica la voluntad de las entidades participantes no habría sido determinante. Así, las entrevistas efectuadas arrojaron que las unidades ejecutoras, programas, hospitales o institutos especializados adscritos a determinado sector acataron, en la mayoría de los casos, la iniciativa de la entidad líder del sector para participar en la CC (incluso sin estar informados sobre la existencia de alguna disposición que los obligara a formar parte de aquella)”.

Según los datos analizados, las principales entidades demandantes de maquinaria pesada y camiones son los Gobiernos Locales⁴ y Gobiernos Regionales⁵, sin embargo gozan de autonomía según ley. En ese sentido, llevar a cabo una compra corporativa implica, también, incurrir en altos costos de transacción por la coordinación entre las distintas municipalidades participantes (tales como las horas/hombres destinadas al proceso, la logística involucrada, los tiempos de espera, la falta de capacitación, alta rotación del personal, entre otros).

Al no existir una entidad con suficiente autoridad para congregarse, no se estaría cumpliendo uno de los supuestos que permiten el desarrollo adecuada de una CC donde intervengan los gobiernos locales y regionales.

Por tanto, dada estas consideraciones, es importante implementar un adecuado mecanismo que incentive a las entidades a utilizarlo para realizar la contratación de estos productos y/o servicios, evitando así que las entidades incurran constantemente en prácticas inadecuadas, como el uso de las exoneraciones de procesos de selección (mediante causal de situación de emergencia). Por ello, se proponen los siguientes mecanismos, según tipo de bien:

- Para el caso de maquinaria pesada: como se señaló, las entidades optan por el alquiler. Asimismo, en dicho mercado hay una amplia oferta. Por lo tanto es aconsejable iniciar las indagaciones para implementar el convenio marco del servicio de alquiler de estos bienes.*
- Para el caso de camiones: hay una mayor tendencia hacia la compra, por parte de las municipalidades y mayor tendencia hacia el alquiler, por parte de los gobiernos regionales. Como se señaló, los costos de transacción relacionados con la coordinación de este proceso (para el caso de CC en donde participen*

³ “Elementos a tomar en cuenta para la elaboración del Plan de Compras Corporativas 2012 – 2014” – Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado. 2011

⁴ Ley N° 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”, art. 02.-Autonomía, Los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

⁵ Ley N° 27902, “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, art 02.-Legitimidad y naturaleza jurídica; Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal.

municipalidades y gobiernos regionales) serían elevados. Por ello, es aconsejable iniciar las indagaciones para implementar el convenio marco del servicio de alquiler de estos bienes, inicialmente orientado para gobiernos regionales, pero previendo la participación de las municipalidades, las que podrían optar por este mecanismo alternativo, en tanto desarrollan su proceso de contratación sin optar por la exoneración.

- *Para el caso de vehículos: sí existen condiciones para implementar una compra corporativa, pues intervendrían en mayor proporción las entidades del gobierno nacional y del Fonafe. Tampoco se descarta la implementación del convenio marco. Sin embargo, si bien se ha determinado la existencia de diversos proveedores, la mayoría de ellos son concesionarios de una sola marca, se requieren estudios técnicos previos para estandarizar las características técnicas mínimas de estos bienes y propiciar la participación de mayores marcas y que cuenten con respaldo y servicio técnico a nivel nacional o en las regiones donde se destinarán estas unidades.*