

UNIVERSIDAD ESAN



**DIAGNÓSTICO, ANÁLISIS, Y PROPUESTA DE MEJORAS EN EL
PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA DE
BIENES Y SERVICIOS DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES DEL
ESTADO**

**Tesis presentada en satisfacción de los requerimientos para obtener el grado de
Magister en Gestión Pública por:**

Julián Reynaldo Apolinario Tapia

Fernando Carlos Chiock Chang

Juan Carlos Chipoco Toledo

Herbert Medrano Lahura

Programa de la Maestría de Gestión Pública

Lima, 09 de mayo del 2017

RESUMEN:

A partir del mes de enero del 2016, entró en vigencia la Ley 30225, que introdujo cambios al anterior marco normativo para las contrataciones públicas, introduciendo innovaciones a las contrataciones de Estado con la finalidad de poner en práctica el enfoque de gestión por resultados aplicado a la administración pública. Entre las modificaciones introducidas se encuentra la modificación de las modalidades de contratación. En este nuevo marco normativo se creó el procedimiento de selección Adjudicación Simplificada.

La adjudicación simplificada es el procedimiento que permite la contratación de bienes y servicios por montos mayores a S/. 32,400 y menores a S/. 400,000; y obras por montos mayores a S/. 32,400 y menores a S/. 1'800,000.

De acuerdo a las estadísticas del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE durante el año 2016, se realizaron mediante la modalidad de Adjudicación Simplificada (AS) 25,857 procesos para la contratación de bienes y servicios que representaron un valor adjudicado de S/. 4,009.1 millones de soles. Con lo que de las modalidades de contratación contempladas en la Ley 30225 es una de los tipos de procedimientos de contrataciones más usados junto con el Acuerdo Marco.

Por otro lado, si bien no se cuenta con una estadística de tipo de procedimiento por nivel de gobierno; si se conoce que en el 2016 el 53% del valor total adjudicado correspondió a entidades del Gobierno Central.

Considerando la cantidad de procesos que se realizan, el valor total de los montos que se adjudican y la participación de todos los niveles de gobierno; los procesos de adjudicaciones simplificadas constituyen un proceso importante para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas en el país. Por lo tanto, que estos procesos sean cada vez más eficientes y transparentes, es de suma importancia para un buen manejo de los recursos públicos y cumplimiento de los objetivos nacionales.

Sin embargo, estos procesos aún deben continuar mejorando. Ya en el año 2012 la OSCE presentó un estudio, donde identificó las principales barreras de acceso al mercado estatal, percibidas

por los proveedores. En este estudio, clasificaron las barreras como: técnicas, económicas, administrativas/legales e informativas.

Por otro lado, el Perú participa en el Programa País de la OCDE (lanzado el 8 de diciembre del 2014), a partir de lo cual se han realizado diversos estudios sobre políticas públicas, que incluyen integridad y la lucha contra la corrupción.

En ese marco la OSCE realizó una autoevaluación en el año 2015, empleando la metodología de la OCDE; a partir del cual propuso los lineamientos de un programa de fortalecimiento del sistema de contrataciones peruano. Así mismo, la OCDE a partir de los estudios realizados ha hecho algunas recomendaciones como las siguientes:

- Promover el uso de instrumentos de contratación pública que permitan la agregación estratégica de la demanda.
- Modernizar el sistema de contratación pública y simplificar los procedimientos administrativos a fin de impulsar la rentabilidad.
- Continuar desarrollando el uso de mecanismos electrónicos en la realización de los procesos de contratación pública y hacer que el sistema de contratación electrónica sea más transaccional y esté mejor integrado con los sistemas de gestión de las finanzas públicas.

Es en este contexto, que el presente trabajo de tesis, propone realizar el diagnóstico, análisis, y propuesta de mejoras en el procedimiento de selección Adjudicación Simplificada de bienes y servicios del sistema de Contrataciones del Estado.

Así mismo se planteó como Objetivos Específicos, los siguientes:

1.- Describir el Sistema de Contrataciones del Estado en el aspecto normativo, procedimental, tecnológico y de recursos humanos.

2.-Descripción y análisis de sistemas de contrataciones público en Chile y Colombia de procedimientos equivalentes a la Adjudicación simplificada de bienes y servicios del Sistema de Contrataciones Peruano.

3.-Análisis y diagnóstico del procedimiento de selección Adjudicación Simplificada” de bienes y servicios del Sistema de Contrataciones del Estado.

4.-Comparación del procedimiento de selección Adjudicación Simplificada” de bienes y servicios del sistema de contrataciones peruano con procedimientos equivalentes de contrataciones públicas en Chile y Colombia, estableciendo ventajas y desventajas.

5.-Proponer mejoras al procedimiento de selección “Adjudicación Simplificada” de bienes y servicios del Sistema de Contrataciones del Estado Peruano

6.-Analizar los costos y beneficios de las mejoras propuestas en los aspectos normativo, procedimental, tecnológico y de recursos humanos para el procedimiento de selección Adjudicación Simplificada de bienes y servicios del sistema de contrataciones del Estado Peruano.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se diseñó la siguiente metodología de tipo cualitativo. El proceso de nuestra investigación, constará de cuatro fases, que son: (i) Fase exploratoria, (ii) Fase de análisis y diagnóstico, (iii) Fase de planteamiento de propuestas y finalmente la (iv) Fase de conclusiones.

Como parte de la metodología para recolectar información y validar nuestro análisis sobre el procedimiento de adjudicación simplificada, se emplearon herramientas como: los focus group cuyos grupos objetivos fueron especialistas en compras públicas y proveedores; y entrevistas a profundidad, a especialistas en contrataciones públicas. La finalidad del empleo de estas herramientas fue la de construir a partir de las experiencias de especialistas en contrataciones públicas y empresas y proveedores del estado, el conjunto de situaciones que se producen en torno a las contrataciones públicas.

A partir de este análisis y diagnóstico se ha podido determinar que uno de los principales problemas de las contrataciones públicas en general es la corrupción, que en los últimos años se ha evidenciado en las denuncias y sentencias a funcionarios públicos por su actividad pública vinculada a contrataciones públicas. Estas evidencias se han manifestado en los estudios realizados en materia de contrataciones por parte de la Defensoría del Pueblo, OCDE y evaluaciones de la OSCE, quienes han dado recomendaciones para combatir dicho problema y para realizar mejoras en los sistemas de contrataciones.

Por otro lado, se ha tomado como experiencias importantes para comparar los sistemas de contrataciones públicas de Chile y Colombia; la principal razón de considerar a estos países, es que, en el caso de Chile, es un país de la región que ya es miembro de la OCDE y en el caso de Colombia, al igual que Perú, se encuentra en el proceso de incorporación.

Una de las principales características de los procedimientos empleados en estos países es que se realizan de forma electrónica; y no solo están enfocados a la eficiencia de los procesos de contrataciones públicas, sino que tienen una visión más amplia al promover un mercado público altamente competitivo que busque la participación de las pequeñas, medianas y grandes empresas

nacionales que conllevará a obtener un mayor valor por el dinero. Dichos procedimientos electrónicos contribuyen también a crear mayor confianza de todos los actores que participan en el sistema de contratación pública gracias a la transparencia que brindan la utilización de estas herramientas tecnológicas.

Asimismo, del análisis realizado al procedimiento de adjudicación simplificada, se determinó que este presenta vulnerabilidades, ineficiencia en el manejo de recursos e ineficacia en cumplir con una adecuada selección debido al alto riesgo de direccionamiento. Esta afirmación se sostiene en los resultados obtenidos de las herramientas metodológicas empleadas para esta investigación, como los focus groups, entrevistas a profundidad y literatura especializada sobre el tema. La principal característica de este procedimiento es que las principales etapas se deben realizar de forma presencial; y mediante el empleo de medios manuales.

En tal sentido, luego del análisis realizado y considerando las experiencias de Chile y Colombia, se propone que para: el logro de un buen manejo de información, la reducción de riesgos, eliminación de las limitaciones, las reducciones de costos en las contrataciones públicas bajo el procedimiento de selección de adjudicación simplificada son posibles con la utilización de herramientas tecnológicas. En ese sentido, la propuesta de mejora al procedimiento de selección actual exige la implementación de una plataforma netamente electrónica que interopere con otros sistemas administrativos.

El principal beneficio que genera el sistema electrónico es la mayor transparencia, eficiencia y trazabilidad (capacidad de ver el proceso antes, durante y después). El sistema genera una mayor confianza en los proveedores lo que permite agilizar y dinamizar el mercado público. Un mercado dinámico genera que el Estado obtenga mayor valor por el dinero.

El sistema electrónico al reducir la posibilidad de manipulación y direccionamiento en el proceso brinda la posibilidad de cambiar radicalmente la forma mediante la cual el Estado gestiona el gasto público, garantizando la pluralidad de postores, y generando una cultura de transparencia y de rendición de cuentas, cambiando radicalmente la percepción del ciudadano de como invierte el Estado peruano los fondos públicos, lo que contribuye a la legitimación de su acción como Estado y la preservación del sistema democrático.

Finalmente, se concluye que la transformación del procedimiento de selección de adjudicación simplificada actual, presencial, a un procedimiento netamente electrónico significará grandes beneficios para el sistema de contratación pública del país. Porque reducirá los riesgos relacionados al procedimiento como son: el direccionamiento de los procesos, la vulnerabilidad del proceso y la

discrecionalidad en la toma de decisiones de los funcionarios. Este nuevo procedimiento se genera transparencia, se genera confianza, mejores ofertas, mejores propuestas y el Estado obtiene mejor valor por el dinero que invierte.

Resumen elaborado por los autores