



Propuesta de mejora de contratación de licitación pública de obras del gobierno regional de Puno - 2019

**Saby Yazmina Cairo Méndez
Angel Eliseo Alay Ale
Victor Yana Mamani
Felix Henry Gutierrez Castillo
André Giancarlo Loayza Palazuelos**



Tinta&Pluma
Editorial

SABY YAZMINA CAIRO MÉNDEZ

Licenciado en Administración por la Universidad Nacional de San Agustín, Maestro en Gerencia Pública por la Universidad Continental, estudios concluidos de Maestría en Economía con mención en Proyectos de Inversión por la Universidad Nacional del Altiplano. Docente de la Escuela Profesional de Administración de la Universidad Nacional del Altiplano. Con líneas de investigación en Administración General y Administración de emprendimientos. Panelista y organizadora de Congresos Internacionales. Coautora de artículos científicos publicados en revistas indexadas. Con experiencia en asesoría y consultoría de gobiernos locales, pymes y ONGs. Especialista en Desarrollo económico local y Desarrollo de capacidades para la formulación de proyectos empresariales y la gestión de pequeñas empresas con metodologías participativas certificadas por la OIT – Organización Internacional del Trabajo.

<https://orcid.org/0000-0002-3573-4368>

Correo: 40371662@continental.edu.pe

ANGEL ELISEO ALAY ALE

Contador Público Colegiado, Magister en Gerencia Pública obtenido en la Universidad Continental - Escuela de Posgrado, Diploma "Curso de Alta Especialización en Contrataciones del Estado", certificado del "Programa de especialización en Contrataciones con el Estado", Diplomado de especialización en "Sistemas Administrativos de La Nueva Gestión Pública", Conciliador Extrajudicial acreditado por el Ministerio de Justicia, experiencia en administración gubernamental y políticas públicas, ocupando cargo de gerencia y jefatura en diversas instituciones públicas y privadas, especialista en Contrataciones con el Estado (certificado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado), asesor y consultor en contrataciones con el estado.

<https://orcid.org/0000-0002-6943-1525>

Correo: angel_liber@hotmail.com

VICTOR YANA MAMANI

Ingeniero de Sistemas y Magister Scientiae en Gestión Empresarial. Estudios doctorales en las áreas de Ingeniería de Sistemas y en Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, lo que subraya pasión y compromiso con la excelencia académica y profesional. Docente universitario de pregrado y postgrado en reconocidas universidades nacionales, participación en la investigación y desarrollo tecnológico. Ponente destacado en múltiples congresos internacionales y publicó artículos en revistas de reconocido prestigio indizadas a nivel global. Servidor público con más de 20 años de experiencia profesional, ocupó diversos cargos en los tres niveles de Gobierno nacional, regional y local. Así mismo desarrolla software especializado para el sector público y privado.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0982-2353>

Correo: vyanam@unam.edu.pev

FELIX HENRY GUTIERREZ CASTILLO

Licenciado en Administración, D.Sc. en Contabilidad y Administración; M.Sc. en Gestión Gubernamental y Desarrollo Empresarial; con experiencia profesional en el sector privado como asesor y administrador de empresas y en el sector público en cargos directivos en el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, asimismo con experiencia en docencia universitaria en la Universidad Nacional de Altiplano, en la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez y en la Universidad Nacional de Moquegua.

<https://orcid.org/0000-0002-8095-1572>

correo: henrygutierrezcastillo@gmail.com

ANDRÉ GIANCARLO LOAYZA PALAZUELOS

MBA en Dirección y Administración de Negocios, Programa de Alta Especialización en Finanzas Corporativas, Diploma como Especialista en Contrataciones del Estado, Licenciado en Administración, Habilitado por el Colegio de Administradores del Perú y Certificado por el Organismo Superior de Contrataciones del Estado como Especialista. Ejecutivo de Logística y Abastecimiento en empresas públicas y privadas durante más de 10 años en Latinoamérica, Europa y Asia, Docente Universitario de la Facultad de Administración y autor de artículos de negocios.

<https://orcid.org/0009-0003-1235-8288>

andre.loayzap@gmail.com

**Propuesta de mejora de
contratación de licitación pública de
obras del gobierno regional de Puno - 2019**



Propuesta de mejora de contratación de licitación pública de obras del gobierno regional de Puno - 2019

Autores

Saby Yazmina Cairo Méndez
Angel Eliseo Alay Ale
Victor Yana Mamani
Felix Henry Gutierrez Castillo
André Giancarlo Loayza Palazuelos

Primera edición: Tinta&Pluma 2023

Tinta&Pluma 2023, Guayaquil, Ecuador, Urbanización Puerto Azul, Mz 20 Villa 12,
fitogonzal@gmail.com
<https://editorialtintaypluma.com/index.php/etp/index>

ISBN:978-9942-619-17-4

DOI: <https://doi.org/10.53887/etp.vi>



Obra revisada previamente por la modalidad doble par ciego, en caso de requerir información sobre el proceso comunicarse con la editorial.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros), sin la previa autorización por escrito del titular de los derechos de autor, bajo las sanciones establecidas por la ley. El contenido de esta publicación puede ser reproducido citando la fuente.

El trabajo publicado expresa exclusivamente la opinión de los autores, de manera que no compromete el pensamiento ni la responsabilidad de la editorial

Cada libro de Colección Tinta & Pluma es evaluado para su publicación mediante el sistema de dictaminación doble ciego por especialistas en la materia. Lo invitamos a ver el proceso de dictaminación de este libro transparentado en nuestra plataforma.



Ediciones Tinta & Pluma se especializa en la publicación de conocimiento científico en español e inglés en soporte de libro digital en las áreas de humanidades, ciencias sociales y ciencias exactas. Guía su criterio de publicación cumpliendo con las prácticas internacionales: dictaminación, comités y ética editorial, acceso abierto, medición del impacto de la publicación, difusión, distribución impresa y digital, transparencia editorial e indexación internacional.

Prólogo

Las compras públicas deben entenderse como un proceso clave al servicio de los objetivos estratégicos y de la misión institucional en las entidades públicas. Los actores de la contratación pública tienen el rol de cumplir con la finalidad pública y son los primeros convocados a gestionar los riesgos que podrían amenazar tales finalidades públicas.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo mejorar el proceso de contratación de licitación pública de obras del Gobierno Regional de Puno, y está articulado al Programa Presupuestal 0149 “Mejora del desempeño de las Contrataciones Públicas”. Se abordaron dos objetivos: 1) Adecuadas competencias de los actores de la contratación pública y 2) Mejorar la identificación y gestión de riesgos en el proceso de la contratación pública.

La contratación pública no es un fin en sí mismo, es parte de un gran eslabón que se justifica sí y solo si el ciudadano recibe servicios de calidad. Por lo tanto, la gestión de riesgos no es únicamente un trabajo documental o instrumental. Es un proceso de transformación cultural y de actitud en el cual todos los actores de la contratación pública deben intervenir para alinear sus intereses y objetivos hacia un único fin, el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos.

Generalidades

De acuerdo al Foro Económico Mundial 2019, el Índice de Competitividad Global, referido a Infraestructura, agrupa dos subpilares, transporte y servicios básicos. En dicho pilar, el Perú se ubicó en el puesto 88, dos posiciones por debajo del resultado obtenido en 2018. En cuanto al subpilar de infraestructura en servicios básicos, retrocedió a la posición 79 por el aumento en el porcentaje de la población expuesta a fuentes de agua no segura y por el deterioro en la seguridad del suministro de agua potable.

Frente a esta situación la Contraloría General de la República (2018, jul. 31) reporta que 867 obras estaban paralizadas por un monto contratado de S/. 16,870,855,767. De las cuales 372 corresponde a entidades de Gobiernos Regionales, cuyo monto contratado asciende a S/. 8,188,778,755. En el 39% de casos se debía a deficiencias técnicas e incumplimiento contractual, el 28% en arbitraje y el 15% por limitaciones presupuestales.

En la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2019, may. 3) la titular del MIDIS señaló que la verdadera inclusión está en el cierre de brechas, en el acceso a servicios básicos “Sin agua segura, saneamiento, conectividad y energía eléctrica no puede haber desarrollo” declaró.

La contratación pública es un instrumento con el que cuenta el Gobierno para lograr el desarrollo económico y social del Perú. El año 2019, las compras públicas realizadas por el Estado representan el 24.5% del total del Gasto del Gobierno, siendo de esta forma, uno de los principales compradores del mercado. Respecto a los cuestionamientos sobre los procedimientos de selección, se han atendido 2,625 expedientes sobre cuestionamientos en materia de contratación pública presentadas ante el OSCE, cuyo valor supervisado asciende a S/ 14,055 millones. A través de éstas solicitudes se llegó a identificar que durante la fase de actuaciones preparatorias, el cuestionamiento más recurrente es la formulación del Requerimiento (18.5%).

Respecto a los pronunciamientos en el año 2019, el OSCE atendió 1,764 expedientes de solicitud de elevación para emisión de pronunciamientos, emitiéndose 1,377 pronunciamientos (el 51% y 49% referidos a licitación pública y concurso público, respectivamente), lo que asciende a un monto total de S/. 8,528'594,987.98.

El IPE- Instituto Peruano de Economía analiza los avances en el desarrollo económico y social de las 25 regiones del país a través del Índice de Competitividad Regional – INCORE, el cual contiene 40 indicadores agrupados en 6 pilares: Entorno Económico, Infraestructura, Educación, Salud, Laboral e Instituciones. En INCORE 2019, las regiones de la costa, y sobre todo, la costa sur del país, llevan una ventaja significativa en competitividad con el resto del Perú (INCORE, 2019).

Para el año 2019 el monto adjudicado de las contrataciones estatales a nivel nacional ascendió a S/. 41,847.30 millones. De las cuales el 76.78% corresponden al régimen general - Ley 30225. De las cuales el 17% de proceso quedaron desiertos y el 33.5% quedaron nulos (OSCE, 2019).

En el estudio "Factores que determinan que la duración de un proceso de selección sea mayor a 60 días" se analizó el caso de los procesos que tuvieron la duración antes indicada, los resultados evidenciaron una problemática que puede extrapolarse al resto de procesos. En el 89.2% de los casos hubo factores que incidieron hasta antes del otorgamiento de la buena pro (por lo tanto, se generaron postergaciones al calendario del proceso). El 29.5% se debió a las observaciones a las bases y la implementación del pronunciamiento, mientras que en el 18.8% de los casos corresponde al volumen y complejidad de las observaciones. (OSCE, 2013).

Respecto a las competencias de los actores de las contrataciones públicas los resultados del examen de certificación por niveles que se toma a los miembros del OEC - órgano encargado de las contrataciones de las entidades. En esta primera etapa de implementación, se verifica que el 87.5% de los postulantes desaprueba el examen (SIGAN, 2017, set. 20) sumado a la falta de información, debido a que no se cuenta con un sistema para la toma de decisiones, pero también de un perfil profesional logístico orientado a un enfoque operativo más que al enfoque estratégico de la compra pública según el mandato legal actualizado de las contrataciones públicas.

Según el IPE - Instituto Peruano de economía en el INCORE (2019, jun.) los resultados indican una relación directa entre la competitividad y el desarrollo

económico y social. En éste sentido, de las ocho regiones menos competitivas siete también son las más pobres.

Puno retrocedió dos puestos y se ubica como la segunda región menos competitiva del país. Diego Macera, gerente general del Instituto Peruano de Economía (IPE), señaló que las autoridades regionales y locales de Puno adolecen de una incapacidad para ejecutar obras públicas. De los 6 pilares evaluados retrocedió en una posición en dos pilares: infraestructura y salud.

Para el año 2019 el monto adjudicado de las contrataciones estatales a nivel regional ascendió a S/. 875.5 millones. De las cuales el 98.95% corresponden al régimen general - Ley 30225. De las cuales el 9.1% de proceso quedaron desiertos y el 53.8% quedaron nulos (OSCE, 2019).

El Gobierno Regional de Puno adjudicó S/. 424.29 millones. Según el SEACE modificó su PAC - Plan Anual de Contrataciones 32 veces y tuvo una ejecución del 62.8% del presupuesto para inversiones. Es decir refleja poca capacidad para planificar las contrataciones y baja ejecución y/o incumplimiento de las metas institucionales que impacta negativamente en los objetivos estratégicos de desarrollo regional, lo que impide dotar al territorio de las capacidades necesarias para promover su desarrollo.

Según la evaluación de implementación del POI 2019, el Gobierno Regional de Puno priorizó 52 proyectos de inversión de continuidad, elaboración de los expedientes técnicos y estudios de preinversión. Al cuarto trimestre se llegó a ejecutar 117 proyectos de inversión pública, De los cuales 51 proyectos corresponde a infraestructura educativa básica regular y educación superior no universitaria, 18 proyectos de infraestructura vial y de orden vecinal, así como 13 proyectos para brindar servicios de salud, destacando la infraestructura hospitalaria materno infantil de la ciudad de Juliaca, Hospital de llave, Hospital de Macusani y Hospital Manuel Nuñez Butrón de la ciudad de Puno (GRP, 2020 marzo).

El OSCE (2019, set. 30) emitió un Pronunciamiento N° 862-2019/OSCE-DGR referido al proyecto “Fortalecimiento de la Capacidad Resolutiva del

Hospital Regional Manuel Núñez Butrón - Puno, adjudicado por un monto ascendente a S/. 329,373,420.56 soles. Respecto a 11 cuestionamientos, de los cuales acogió 6 resaltando por lo menos 3 veces que “Corresponderá al Titular de la Entidad implementar las directrices pertinentes en futuros procedimientos de selección, a fin que el comité de selección cumpla con absolver las consultas y/u observaciones de forma clara y precisa, conforme a lo dispuesto en el Principio de Transparencia que regula toda contratación Estatal, indicando si estas se acogen, se acogen parcialmente o no se acogen, a fin de evitar confusión entre los participantes”. Así mismo señaló “corresponde al área usuaria definir con precisión los términos de referencia que comprenden el requerimiento, las cuales contienen las características, condiciones, cantidad y calidad de lo que se requiere contratar, de tal manera que satisfagan su necesidad, evitando generar mayores costos y/o controversias en la ejecución contractual”.

Según el Informe de acción simultánea N°009-2018-OCI/5350-AS, el jefe del órgano de control institucional advierte al Gobernador Regional del Puno que de la evaluación realizada a los profesionales y técnicos que laboran en los órganos encargados de las contrataciones de las unidades ejecutoras, no cuentan con certificación OSCE en su totalidad generando riesgos en desarrollo de una labor eficaz y eficiente en las contrataciones de bienes, servicios y obras.

Para que el Gobierno Regional de Puno cumpla con el objetivo fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional, se requiere que las contrataciones se efectúen de forma estratégica, oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, aportando al cumplimiento de los fines públicos con repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. En los procesos de mayor envergadura, es decir las licitaciones y concursos públicos, el tiempo promedio de duración desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena pro es de 52 días hábiles. Cuyo promedio de presentación de postores es de 3.4 y 3.9 postores por procedimiento respectivamente (OSCE, 2019, dic.).

Con el presente trabajo de investigación aplicada se busca identificar por qué los

proceso de contratación de licitación de obras se demoran más de 60 días, según los estudios realizados por parte del OSCE la extensión de duración en un procedimiento de selección desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena pro, generalmente se debe a la mala elaboración de los requerimientos que generan consultas y observaciones a las bases, lo que impacta mayoritariamente en la duración de los procedimientos de selección (sea a través de prórrogas y postergaciones).

Para lo cual se requiere de personal con competencias para resolver problemas que orientados a las compras públicas. Al no contar con competencias adecuadas, los servidores cometerán errores para formular los requerimientos. Las consecuencias son diversas: procedimientos de selección nulos o desiertos, selección de proveedores no idóneos, incumplimientos de contrato, entre otros aspectos derivados de la incorrecta formulación.

La metodología desarrollada es la investigación aplicada, dado que se orienta a identificar relaciones causales de la problemática con el fin de generar propuestas a ser implementadas por las entidades públicas, que generen valor público mediante la solución de problemas relevantes para la ciudadanía.

El presente trabajo de investigación aplicada tiene alcance institucional, ya que será aplicado en la Sede Central del Gobierno Regional de Puno y sus dependencias.

La principal limitación fue que los autores del trabajo, desarrollan sus actividades laborales en tres departamentos diferentes (Tacna, Arequipa y Puno), por lo que la mayor limitación fue de espacio y tiempo para poder hacer mayor trabajo de campo.

La Gestión basada en Resultados (GpR) es un enfoque de gestión del sector público cuya función es facilitar a las organizaciones públicas, la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (OSCE, 2019)

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las compras públicas comprenden tres funciones principales de Estado: a) de utilidad pública; b) de carácter administrativo y c) de tipo económico, las cuales deben converger en un fin último, satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado.

A través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado. Los sectores de la salud, educación, agrícola e infraestructura son los más relevantes para las compras públicas, al ser el Estado el responsable de ejecutar políticas en estas áreas vitales para el desarrollo económico y social. (CEPAL, 2015)

Agüero (2018) en su Tesis titulada “Análisis de la contratación pública en una institución del Estado, Lima 2018” El objetivo general fue explicar la contratación pública en una institución del Estado, Lima 2018.

Concluyó que:

- Primero: En la entidad de estudio se demostró que los profesionales de las áreas usuarias no formulan los Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas según lo señalado en la norma, básicamente por desconocimiento, lo cual trae consigo el desabastecimiento de cada área.
- Segunda: Los profesionales de las áreas usuarias y de abastecimiento o logística no están capacitados para participar en el proceso de contratación, asimismo es necesario que las diferentes áreas se apoyen para formular los requerimientos y posterior ejecución.

- Tercera: Las áreas usuarias no planifican con el debido tiempo y necesidad, optan por replicar requerimientos pasados, sin considerar los objetivos institucionales y calidad de servicio al ciudadano.
- Cuarta: Los procedimientos son evaluados periódicamente, donde se evidenció que a la fecha existe una contradicción porque hay quienes sostienen que se avanzó al 50% mientras que otro especialista indicó que no, por ende, es necesario realizar el análisis documental.
- Quinta: Los procesos demoran básicamente porque no se realiza de manera correcta los requerimientos, existe desconocimiento de la norma, los proveedores demoran en remitir las cotizaciones por desinterés y la corrupción que es imperante en las organizaciones estatales, además que el Estado demora en cumplir con sus obligaciones económicas.
- Sexta: Los procesos son declarados desiertos básicamente porque los contratistas cometen errores al momento de realizar la evaluación.

Meléndez (2018) en su tesis titulada “Elaboración de Especificaciones Técnicas y Términos de Referencia para compras eficientes y la gestión de la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional de Madre de Dios- 2018” el Objetivo general es identificar la relación entre la elaboración de Especificaciones Técnicas (EETT) y Términos de Referencia (TDR) para compras eficientes y la gestión de la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional de Madre de Dios 2018.

Concluyó que:

- De acuerdo a los datos obtenidos en cuanto a la variable elaboración de EETT y TDR para compras eficientes, el promedio de toda la muestra es de 35.79 puntos, lo cual la ubica en el nivel de tendencia a inadecuado; por tanto, significa que el personal tiene los conocimientos necesarios, sin embargo, tienen limitaciones para adaptarse y realizar la elaboración de cuadro de necesidades, el cumplimiento del plan anual de contrataciones y cumplimiento de metas institucionales.
- De acuerdo a los datos obtenidos en cuanto a la variable gestión, el promedio de toda la muestra es de 35.34 puntos, lo cual la ubica en el nivel de tendencia a ineficaz; por tanto, significa que el personal considera que la alta dirección tiene limitaciones en cuanto a la eficiencia para la disposición del tiempo para

realizar actividades, capacidad para realizar actividades, entre otros que le permitan cumplir con las metas y los objetivos.

- El coeficiente de correlación r de Pearson entre las variables elaboración de EETT y TDR para compras eficientes y gestión, según la percepción de los trabajadores es de 0.755, lo cual indica la existencia de una correlación positiva alta.
- La dimensión cumplimiento del plan anual de contrataciones es la que tiene mayor relación con la variable gestión con un 0.671 positiva moderada, lo que demuestra que mientras mejor se dé la consolidación y el levantamiento de observaciones en cuanto al plan anual de contrataciones, mejores se dará elaboración de cuadro de necesidades y cumplimiento de metas institucionales.

Albán (2017) en su Tesis titulada “Incidencia del plan de desarrollo de capacidades en el desempeño laboral de los trabajadores administrativos, Municipalidad Provincial de Chota, 2017” Cajamarca, el objetivo general es Determinar la incidencia del plan de desarrollo de capacidades en el desempeño laboral de los trabajadores administrativos, Municipalidad Provincial de Chota, 2017, el contexto de la investigación nació como exploratoria y con los datos obtenidos se convirtió en descriptiva explicativa y de enfoque cuantitativo.

Concluyó que:

- Los resultados del cuestionario se determinan que existe incidencia significativa del plan de desarrollo de capacidades en el desempeño laboral de los trabajadores administrativos, Municipalidad Provincial de Chota, 2017.
- El nivel de desempeño laboral de los trabajadores administrativos, Municipalidad Provincial de Chota, 2017 según el cuestionario, indica que se manifiesta entre el límite del nivel regular y bueno al obtener un promedio de 65,69 puntos, por lo que fue necesario la aplicación del plan de desarrollo de capacidades administrativas, legislativas y de gestión.
- La aplicación del plan de desarrollo de capacidades a los trabajadores administrativos, Municipalidad Provincial de Chota, 2017 mejoró su desempeño laboral, al obtener una diferencia de promedios entre el cuestionario de 4,745 puntos en la dimensión desenvolvimiento del trabajador, 4,248 en la dimensión cumplimiento de funciones, 3,305 en logro de resultados y a nivel de variable 12,298 puntos.

- El análisis del cuestionario aplicado, según prueba T de Student establece una incidencia significativa del plan de desarrollo de capacidades en el desempeño laboral de los trabajadores administrativos, Municipalidad Provincial de Chota, 2017 al obtener una t tabular (t_t) de 1,645 y la t calculada (t_c) de 21,492. El resultado indica la $t_c > t_t$, por lo tanto, se acepta la H_1 y se rechaza la H_0 .

La gestión pública

a) Introducción: Los conceptos de Gestión Pública y Estado guardan relación originada en que el Estado es el medio de gobierno sobre un territorio definido o "soberano". Está compuesto por un ejecutivo, una burocracia, tribunales y otras instituciones. Pero, sobre todo, un estado recauda impuestos y opera una fuerza militar y policial. Los estados distribuyen y redistribuyen recursos y riquezas.

El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional (2009), señala que el funcionamiento del Estado se origina en el cumplimiento de sus funciones, del cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones, tareas para actuar: jurídica, política y técnicamente. Estas actividades las asume como persona jurídica de derecho público y lo realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto Nacional, como regional y local.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administrador cumple sus fines, competencias y funciones en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial y un conjunto de técnicas y procedimientos que lo ponen en marcha (Idea internacional, 2009).

b) El Estado y la Gestión Pública: Idea Internacional (2009) afirma también que, el Estado, reconocido como la organización política de una población para establecer reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo de la persona humana y la sociedad. En consecuencia, la finalidad del Estado es lograr condiciones adecuadas de vida y bienestar para la población. Si a ello añadimos que un elemento constitutivo del Estado es el poder que se ejerce a través de un gobierno, quien actúa y acciona mediante un conjunto de instituciones que ha originado el mismo Estado, en las cuales se sustenta

entonces surge la pregunta, de qué se sirven las instituciones estatales, conducidos por un gobierno en la representación del Estado, para actuar en función de los intereses de la población, qué hace que su actuación sea ordenada, eficaz o no, y produzca resultados para los ciudadanos.

La respuesta es la administración o gestión pública, que viene a ser el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el desempeño del Estado depende de la calidad y eficiencia de las políticas y el desempeño de la gestión pública. Sin políticas públicas responsables y sostenidas, o una gestión pública moderna, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social terminan afectadas, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la competitividad, el bienestar colectivo y la reducción de la pobreza. (El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, 2009)

Las administraciones públicas deben constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. Para ello las instituciones administrativas deben ser fortalecidas, no sólo por la importancia que tienen en sí mismas, sino porque su solidez es una condición necesaria para rentabilizar las inversiones en cualquier sector. Sin embargo, es necesario diferenciar la actuación política del Estado producto del ejercicio del poder emanado de la voluntad popular en su beneficio, de la politización de las administraciones públicas y su "captura" por intereses particulares, que se traducen en fenómenos de clientelismo y amiguismo que son causa de ineficiencia, corrupción y distorsión de las intervenciones y políticas del Estado. (El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, 2009)

c) Gestión Pública y Administración Pública: Apolitano (2019) señala que en "términos generales las expresiones gestionar y administrar aparecen como sinónimos, similares, de uso indistinto. Incluso a ambos se los define como la acción y efecto de hacer algo, de asumir una función o tarea para cumplir un propósito". Pero, en el caso de la legislación peruana ambos conceptos son

diferentes.

En ese sentido se entiende por administración pública, en su enfoque procedimental, a todas las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos. (Apolitano, 2019)

Por consiguiente, son entidades dependientes del gobierno central, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, junto con sus correspondientes organismos públicos.

En efecto, en la práctica, la gestión pública está destinada a mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios prestados por las organizaciones públicas. Los gerentes interpretan la política pública para implementar los servicios públicos de manera que se espera que logren los resultados más deseables para los intereses a los que sirven.

Como en el sector privado, el motivo administrativo es el interés propio, pero el motivo organizativo declarado no lo es. La clara relación entre la visión externa de una organización en términos de sus logros y la visión interna de los arreglos administrativos se hace añicos. Aunque puede motivar el éxito administrativo, el interés propio se considera venal. Además, el director ejecutivo de una organización pública puede no tener derecho presunto a establecer un propósito, ya que es dado por la legislación.

d) Gestión Pública por Resultados: En los últimos dos decenios en los países desarrollados, los sistemas de gestión del desempeño (PMS) se han desarrollado enormemente, gracias a una transferencia de conocimientos del sector privado al público. Estos sistemas se basan en la Nueva Gestión Pública (NPM), cuyo objetivo es hacer que las organizaciones públicas y gubernamentales sean más comerciales (Jansen, 2008). Los primeros enfoques de gestión del desempeño se basaron en la teoría económica clásica (teoría de la elección pública), con un enfoque en la transformación de entradas en salidas. Luego se volvieron más complejos, primero integrando la noción de resultados (la introducción de resultados y relevancia, una corriente de NPM; Bouckaert, Talbot) y luego la de los interesados (los modelos EIPA y Moullin).

Hood (1995), al posicionar su trabajo dentro del marco teórico de la Nueva Gestión Pública, destaca cinco principios que permiten comprender la noción de desempeño:

La gestión por resultados modifica fundamentalmente el rol del servidor público, cambiándolo de administrador a gerente responsable de los resultados;

Una medida del impacto de las acciones, que supone la definición previa de las finalidades y objetivos estratégicos de la autoridad local, la consideración de la contribución de sus socios y la mejora de la circulación de información entre los socios;

La búsqueda de la satisfacción del cliente, la acción de la Administración está totalmente centrada en la satisfacción del usuario. Este principio supone el despliegue de herramientas para analizar las necesidades y expectativas y el desarrollo de servicios diferenciados;

La determinación de establecer las finanzas públicas sobre una base sólida, lo que implica el análisis de costos y, para ciertas reformas, la externalización o privatización de ciertos servicios;

Una mejora en la precisión y transparencia de las cuentas públicas. Este principio, adoptado del sector competitivo, tiene como objetivo aplicar los principios de la contabilidad privada al sector público y, especialmente, tener en cuenta los activos de la autoridad local. Supone la presentación de un balance que reconstituya, en particular, el valor de los activos fijos de la autoridad local. Se acompaña de la certificación de las cuentas por un auditor externo.

Por lo tanto, según Hood, la nueva gestión por resultados se trata de la responsabilidad en relación con los resultados, y se cree que elimina algunas de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas.

e) Sistemas de Gestión Pública en la nueva gestión pública.

El término nueva gestión pública fue acuñada por académicos del Reino Unido y Australia (Hood 1991 y Hood y Jackson 1991), que trabajaban en las áreas de la administración pública. Ahora, el origen de este nuevo término fue proponer un nuevo punto de vista hacia el diseño organizacional en el sector

público, sin embargo, después de una década, el significado de este término en las discusiones y debates se convirtió en muchos. Algunos académicos eligen definirlo como la introducción de la nueva economía institucional a la gestión pública y otros lo utilizan para referirse a los cambios de patrones en la formulación de políticas. Antes de hacer un esfuerzo por comprender mejor los diversos aspectos de la Nueva Gestión Pública, veamos cómo es diferente de la administración pública tradicional.

La nueva gestión pública que surgió en la década de 1980 representó un intento de hacer que el sector público sea más comercial y mejorar la eficiencia de las ideas prestadas por el Gobierno y los modelos de gestión del sector privado. Hizo hincapié en la centralidad de los ciudadanos que fueron los destinatarios de los servicios o clientes del sector público.

El nuevo sistema de gestión pública también propuso un control más descentralizado de los recursos y la exploración de otros modelos de prestación de servicios para lograr mejores resultados, incluida una estructura cuasi mercada donde los proveedores de servicios públicos y privados compitieron entre sí en un intento de proporcionar servicios mejores y más rápidos.

Los temas centrales para la Nueva Gestión Pública fueron:

- Un fuerte enfoque en el control financiero, la relación calidad-precio y el aumento de la eficiencia.
- Un modo de funcionamiento de comando y control, identificación y establecimiento de objetivos y monitoreo continuo del desempeño, entregando el poder a la alta gerencia
- Introducción de auditorías a nivel financiero y profesional, utilizando medios transparentes para revisar el desempeño, estableciendo puntos de referencia, utilizando protocolos para mejorar el comportamiento profesional.
- Mayor orientación y capacidad de respuesta al cliente y aumento del alcance de los roles desempeñados por proveedores del sector no público
- Desregular el mercado laboral, reemplazar los convenios colectivos por

paquetes de recompensas individuales en niveles superiores combinados con contratos a corto plazo

- Desalentar el poder de autorregulación de los profesionales y transferir el poder de los individuos a la gerencia.
- Fomentar una mayor gestión empresarial que la burocracia con altos requisitos de responsabilidad retrospectiva hacia arriba
- Introducir nuevas formas de gobierno corporativo, introducir un modelo de funcionamiento de la junta y concentrar el poder en el núcleo estratégico de la organización.

Con los tiempos cambiantes, se incluyeron aspectos más nuevos en el modelo NPM mencionado anteriormente y lo que los estudiosos llaman el modelo NPM

2. Los aspectos críticos de este nuevo modelo fueron:

- Introducción de un sistema de cuasi mercado más elaborado y evolucionado.
- Creación de organizaciones del sector público más fragmentadas o menos contratadas a nivel local en un cambio de gestión de jerarquía a gestión de contrato
- Distinguir entre el pequeño núcleo estratégico y la gran periferia organizacional, probar el mercado y contratar las funciones no estratégicas.
- Retraso y reducción de tamaño
- Introducción de nuevos conceptos gerenciales como Management by Influence, creación de redes para organizaciones, creación de alianzas estratégicas entre las organizaciones.
- Alejándose de los formularios de servicio estandarizados hacia formularios de servicio más flexibles y variados

Ahora, a medida que se hacía más y más trabajo en las áreas de Recursos Humanos y Relaciones y textos populares que enfatizaban la necesidad de excelencia, la importancia de la cultura organizacional, los valores, la visión y el concepto de Organización de Aprendizaje presentado por Peter Senge (1990) También influyó en la nueva gestión pública y, por lo tanto, los académicos sugirieron cambios adecuados en la teoría.

El Sistema de Contrataciones Públicas en el Perú.

“Las contrataciones públicas son el principal instrumento que tiene el gobierno para el cumplimiento de sus objetivos y para ello requiere de un sistema de contrataciones del sector público (que en adelante llamaremos simplemente sistema de contrataciones) que convierta eficientemente el presupuesto aportado por todos los ciudadanos en bienes, obras y servicios para la comunidad”.

El artículo 76° de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con fondos públicos se efectúe obligatoriamente por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo Reglamento. Ello, con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, esto es, que las entidades obtengan los bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, al menor precio y con la mejor calidad, de forma oportuna y la observancia de principios básicos que aseguren la transparencia en las transacciones, la imparcialidad de la entidad, la libre concurrencia de proveedores, así como el trato justo e igualitario.

Asimismo, la Ley de Contrataciones con el Estado, se ha ido modificando hasta llegar a la ley 30225 publicada el 11 de Julio del 2014 que se refiere a las contrataciones del Estado se desarrollan con fundamento en principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público.

Estos principios sirven de criterio interpretativo e integrador para la aplicación de la presente Ley y su reglamento, y como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones.

Ley de Contrataciones del Estado



Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado



Figura 1. Base Legal mediante el cual se lleva a cabo la contratación pública actual

El Estado ahora cuenta con 7 métodos distintos para adquirir bienes o contratar servicios. Estos son: la licitación pública, el concurso público, la adjudicación simplificada, la selección de consultores individuales, la comparación de precios, la subasta inversa electrónica y la contratación directa. Así lo prevé la Ley Nº 30225, nueva Ley de Contrataciones del Estado, publicada el viernes 11 de julio del 2014 en el diario oficial El Peruano, la cual ha derogado el Decreto Legislativo Nº 1017.

Pero no serán los únicos métodos de contratación. A los antes señalados, hay que adicionarles los denominados “métodos especiales de contratación”, entre los que se encuentran los catálogos electrónicos de acuerdo marco.

Además, la norma menciona que el Reglamento de la Ley de Contrataciones fija otros procedimientos de selección de alcance general, los cuales deberán respetar los principios que rigen las contrataciones y los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública.

a. Procedimientos de Selección

- **Licitación y concurso públicos**

La licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y obras; mientras que el concurso público para la contratación de servicios. La norma prevé que ambas modalidades se deberán aplicar a las contrataciones cuyo valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público. (La Ley, 2014). Se precisa que el reglamento establecerá las modalidades de licitación y concurso públicos.

- **Adjudicación simplificada**

Esta es una nueva modalidad de contratación, y se utilizará para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras, cuyo valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes fijados por la Ley de Presupuesto del Sector Público. (La Ley, 2014)

- **Selección de consultores individuales**

Otra nueva modalidad de contratación, la cual se destinará para la contratación de servicios de consultoría en los que no se necesita equipos de personal ni apoyo profesional adicional, y en los que la experiencia y las calificaciones de la persona natural que preste el servicio constituyan los requisitos primordiales de la contratación. Igualmente existe la limitación que su valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que precise la Ley de Presupuesto del Sector Público. (La Ley, 2014)

- **Comparación de precios**

Esta nueva modalidad se utilizará para la contratación de bienes y servicios de disponibilidad inmediata, distintos a los de consultoría, que no sean fabricados o prestados siguiendo las especificaciones o indicaciones del contratante, siempre que sean fáciles de obtener o que tengan un estándar establecido en el mercado.

Un detalle importante es que el valor estimado de dichas contrataciones debe ser inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para la licitación y el concurso públicos. (OSCE, 2017)

- **Subasta inversa electrónica**

La subasta inversa electrónica se utiliza para la contratación de bienes y servicios comunes que cuenten con ficha técnica y se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes. (OSCE, 2017)

- **Contrataciones directas**

La anterior Ley de Contrataciones establecía 6 supuestos en los cuales la entidad podría contratar directamente, esto es, sin necesidad de llevar adelante un proceso de selección (se incluía, por ejemplo, los casos de desabastecimiento, emergencias por catástrofes, compras militares secretas, servicios personalísimos, etc.).

Además de estas, la nueva Ley contempla 7 nuevas situaciones en las que procederá esta contratación directa. Destacan los servicios de publicidad en medios de comunicación; bienes y servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo científico o tecnológico; arrendamiento de bienes inmuebles y la adquisición de bienes inmuebles existentes; servicios especializados de asesoría legal para la defensa de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales; etc. (OSCE, 2017)

b. Métodos especiales de contratación

La norma también dispone que las entidades podrán contratar, sin realizar procedimiento de selección, los bienes y servicios que se incorporen en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco como producto de la formalización de Acuerdos Marco. Se establece que el reglamento fijará los procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco. (La Ley, 2014)

c. Concurso de Proyectos Arquitectónicos

Que, la normativa vigente ha implementado –en los artículos 85 siguientes del Reglamento– el Concurso de Proyectos Arquitectónicos, el cual se utiliza para la contratación de consultorías de obra para la elaboración de expedientes técnicos de obras urbanas, edificaciones y afines.

Este nuevo procedimiento busca que las Entidades tengan la posibilidad de evaluar la propuesta arquitectónica que propongan los postores, en función de diferentes criterios, de modo tal que tenga un rol preponderante en dicha evaluación, a través del factor denominado “propuesta arquitectónica.”

En adición a lo anterior, resulta pertinente mencionar que este particular factor (la “propuesta arquitectónica”) es evaluado por un colegiado independiente; en efecto, el numeral 86.2 del artículo 86 del Reglamento dispone que la evaluación de la propuesta arquitectónica la realiza un jurado independiente conformado por “tres (03) arquitectos de reconocida trayectoria y experiencia profesional”.

¿Qué tipos de procedimientos de selección hay?



Figura 2. Tipos de procedimientos de Selección

Fuente: Capacitación OSCE, 2020

d. Principios en las contrataciones públicas

- **Libertad de Concurrencia.** Por este principio la Entidad debe definir reglas y procedimientos que promuevan la concurrencia amplia, objetiva e imparcial de potenciales postores. Su importancia radica en que la participación amplia de proveedores le genera, a la Entidad, la posibilidad de obtener mejores condiciones del precio. Por eso, este principio no sólo es una garantía para el proveedor sino también de la Entidad, pues coadyuva al cumplimiento de sus fines. Debido a este principio la Administración también debe evitar imponer formalidades y exigencias innecesarias. Por ello, se vulnera este principio cuando, por ejemplo, en los documentos del procedimiento de selección se impide a participar a un proveedor que se encuentre con un proceso judicial en curso; o también, cuando en los mismos se indica que solo será válida la experiencia relacionada a la provisión de bienes idénticos al objeto de la convocatoria. (Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas – INCISPP, 2016).
- **Principio de Igualdad de Trato.** Una condición indispensable para que exista libre competencia es la igualdad entre los postores. No habrá competencia auténticamente libre si se favorece sin ninguna justificación a alguno de los postores. Es así como, en virtud del principio de igualdad, no debe haber discriminación. La Entidad no puede favorecer a ninguno de los postores. Este principio, debe ser respetado en todas las etapas del proceso. Así, por ejemplo, la Entidad deberá otorgar las mismas oportunidades para la participación, solución de consultas y observaciones. (Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas – INCISPP, 2016).
- **Principio de Transparencia.** Por este principio, la Entidad debe ser clara y coherente con la información que brinda, para que los postores y particulares interesados puedan comprender sin mayor complicación el desarrollo del Proceso de Contratación. Este principio se justifica porque la Contratación Pública es un asunto público y, por lo tanto, todos los involucrados tienen derecho a conocer su desarrollo. Por eso el mandato, no se reduce a poner la información al alcance de los interesados, sino que esta debe caracterizarse por ser CLARA. (Instituto

de Ciencias Sociales y Políticas Públicas – INCISPP, 2016).

Así, por ejemplo, la Entidad deberá responder las consultas y observaciones en un lenguaje accesible, de tal manera que todo interesado pueda comprender.

- Principio de Publicidad. Por este principio, las Entidades tienen la obligación de DIFUNDIR las actuaciones fundamentales del Proceso de Contratación. Ello como una manera de garantizar la libre concurrencia y la efectiva pluralidad de postores.
- Eficacia y Eficiencia. Por este principio, las Entidades deben priorizar el logro de un resultado que redunde en las condiciones de vida de los ciudadanos antes que formalismos innecesarios. Así también, las autoridades administrativas deben procurar que estos Resultados, se generen optimizando el gasto de los recursos.
- Vigencia Tecnológica. Este principio tiene 2 implicancias: Que la tecnología del bien u obra que se haya contratado sea compatible con la finalidad pública que se persigue. Que durante su periodo de duración o funcionamiento cuenten con la posibilidad de adecuarse, integrarse u actualizarse con el avance tecnológico. (Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas – INCISPP, 2016).

En virtud de este principio, las Entidades deben, por ejemplo, considerar como prestaciones accesorias la reparación o mantenimiento del objeto de contratación. También, debe procurar que los bienes adquiridos sean de primer uso y no reciclados, recuperados o ensamblados.

- Sostenibilidad Ambiental. Por este principio, las Entidades deben contratar diseñando reglas y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medio ambiental como social y al desarrollo humano. (Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas – INCISPP, 2016).
- Equidad. Las prestaciones y derechos de las partes deben guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general.
- Integridad (Incorporado por el D.L 1341). Este principio indica que las conductas de los partícipes deben estar guiadas por la honestidad y probidad. Este es un mandato que alcanza tanto a los Servidores de la

Entidad como a los postores y contratistas, en todo el Proceso de Contratación. No habrá honestidad, cuando los Servidores busquen obtener alguna ventaja personal a partir del Proceso, en desmedro del interés público. Tampoco la habrá cuando la Entidad no actúe acorde a la Buena Fe; por ejemplo, cuando inserte cláusulas en el Contrato que hagan depender el pago de la Recaudación Fiscal. (Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas – INCISPP, 2016).

Los principios que rigen las Contrataciones

- ✓ Sirven como criterio interpretativo e integrador de la normativa.
- ✓ De integración para solucionar sus vacíos.
- ✓ Sirven como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones.

Artículo 2. Principios que rigen las contrataciones
 Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado

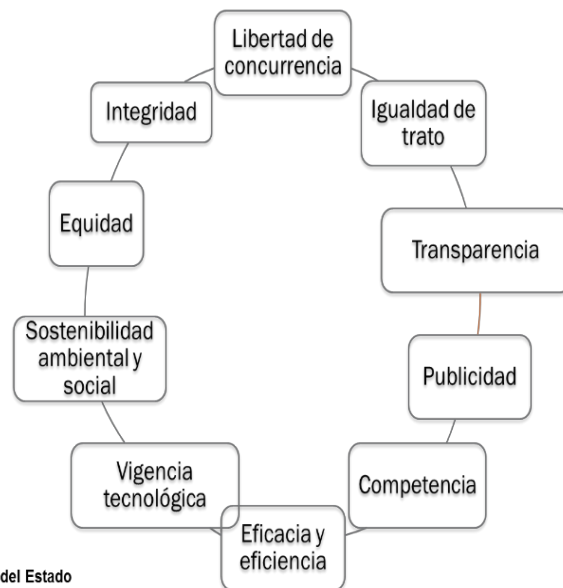


Figura 3. Principios que rigen la Contratación Estatal

Fuente: TUO de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado

Diagnóstico

Determinación del Problema

El presente capítulo se basa en el documento presentado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado - OSCE al Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, denominado anexo N° 2. Contenidos mínimos del Programa Presupuestal 0149. "Mejora del desempeño en las contrataciones públicas" (OSCE, 2019).

Árbol del Problema y Causas del PP 0149

La siguiente figura muestra cuatro causas directas, que generan el problema específico identificado "Inadecuado Desempeño en las Contrataciones del Estado", las cuales a su vez son generadas o influenciadas por causas indirectas en las cuales se podría intervenir, según las facultades otorgadas por la Ley de Contrataciones del Estado.

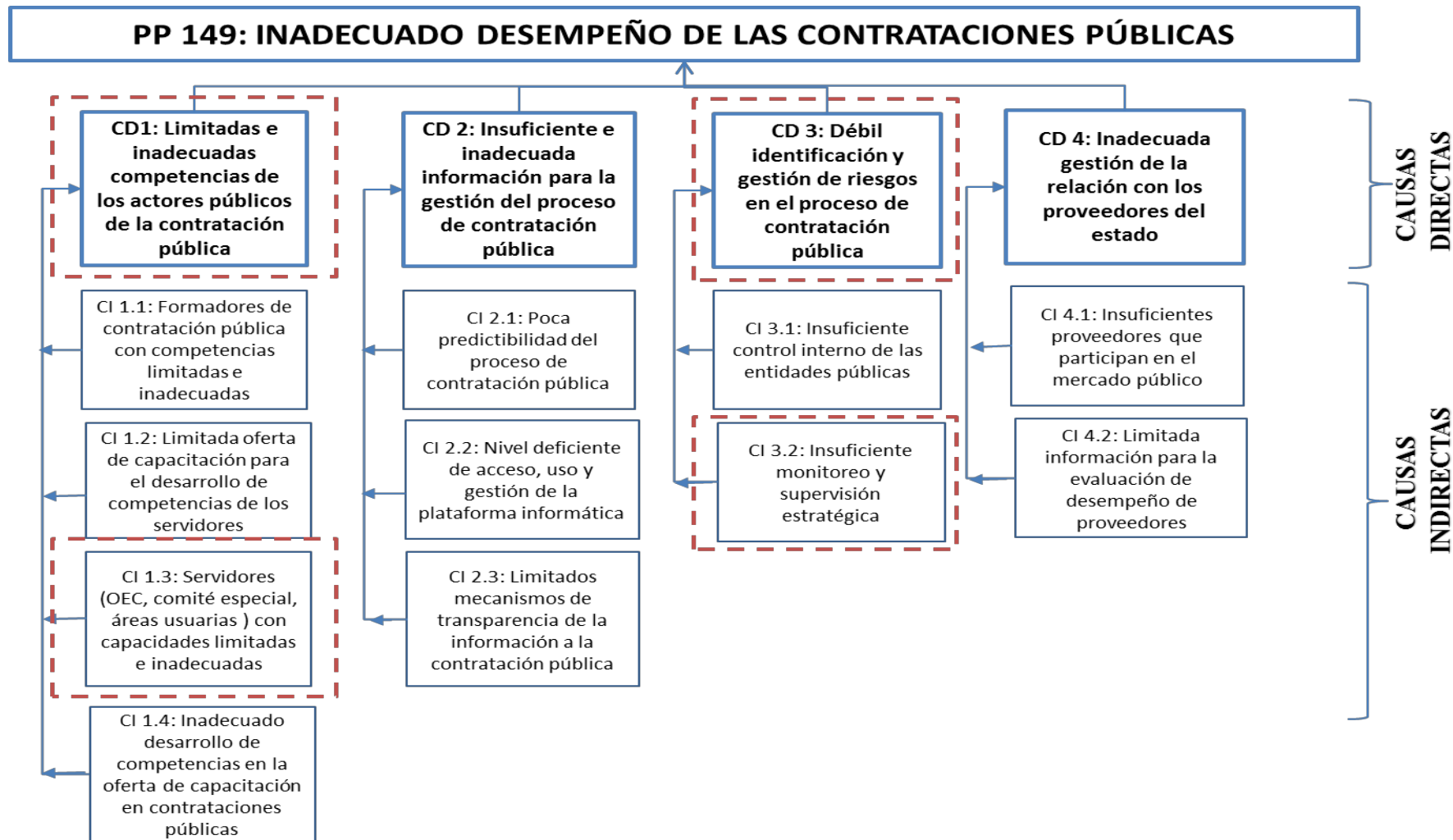


Figura 4. Árbol de Problemas del PP 0149.

Fuente: Tomado del Anexo 2. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal

Árbol del Problema y Causas del Trabajo de Investigación

Del diagnóstico realizado en el Gobierno Regional de Puno, se pudo identificar que existe una ineficiente contratación de obras de envergadura, es decir en las licitaciones públicas, que son las obras con montos mayores o iguales a S/. 1,800,000.00 soles cuyas causas directas están articuladas al árbol de problemas del PP 0149, específicamente a la CD1: *Limitadas e inadecuadas competencias de los actores públicos de la contratación pública* y a la CD3: *Débil identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública*, como se puede observar en la siguiente figura.



Figura 5. Árbol de Problemas del Trabajo de Investigación Aplicada.

Fuente: Elaboración propia

A. CD1: Limitadas e inadecuadas competencias de los actores públicos de la contratación pública

- CI 1.1: Débil perfil de los actores de la contratación pública. Del diagnóstico realizado, el jefe de la Unidad de Abastecimientos manifestó que las áreas usuarias desconocen la importancia del PAC como herramienta de gestión.

Respecto al personal del OEC, desconocen la normativa de contrataciones vigente en actuaciones preparatorias y selectivas.

Así mismo hay un alto nivel de rotación de personal, lo cual genera retrasos en la continuidad de las inversiones, puesto que el personal nuevo debe sumar a su trabajo la recopilación de información para conocer el estado situacional de las contrataciones. De enero del 2019 a agosto 2019 se realizaron varios cambios de funcionarios y servidores públicos: 3 Gerentes Generales Regionales, 3 Jefes de Oficina de Abastecimiento, 2 Gerentes Regionales de Infraestructura, 2 Sub gerentes de obras, 2 Gerentes Regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

De la entrevista realizada por el equipo a los miembros del OEC del Gobierno Regional de Puno - sede central, se evidenció que el 59% de los servidores no cuenta con certificación del OSCE como se puede apreciar en la siguiente figura.

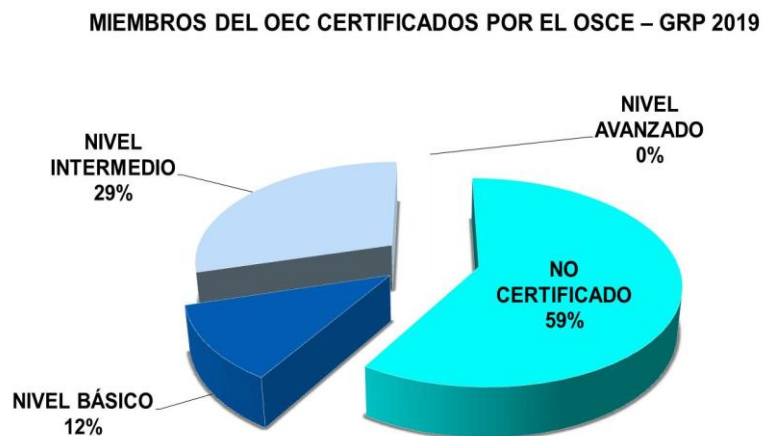


Figura 6. Miembros del OEC certificados por el OSCE del GRP - 2019

B. CD2: Débil identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública

- CI 2.1 Deficiente formulación de requerimientos de Licitación pública. El área usuaria es responsable de la adecuada formulación del requerimiento, debiendo asegurar la calidad técnica y reducir la necesidad de reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de contratación.

El caso más emblemático del Gobierno Regional de Puno es la Licitación Pública N° 3-2019-CS/GR PUNO-1 para la ejecución de la obra: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA DEL HOSPITAL REGIONAL MANUEL NUÑEZ BUTRON PUNO, por un valor referencial de S/ 356, 009,494.30 soles. La misma que se demoró desde la convocatoria (27.06.2019) hasta el otorgamiento de la buena pro (19.06.2020) en total 248 días hábiles, cuando el tiempo promedio de una licitación pública según la Oficina de estudios e inteligencia de negocios (OSCE, 2018) es de 46.5 días hábiles.

El comité de selección realizó postergaciones a la etapa de absolución de consultas, observaciones e integración de bases debido a que los participantes formularon en total 375 Consultas y Observaciones (157 observaciones y 218 consultas). Ello demuestra la deficiencia en la formulación del requerimiento (Requisitos de calificación y el expediente técnico).

Generando los siguientes efectos: Elevación de bases en 02 oportunidades, 2 Pronunciamientos del OSCE N° 862-2019/OSCE-DGR y 280 -2020/OSCE-DGR de parte de la Dirección de Gestión de Riesgos. Declaración de 01 nulidad durante el procedimiento por parte del Tribunal de Contrataciones del Estado mediante Resolución N° 008- 2020-TCE-S3 (02.01.2020) retrotrayéndola a la etapa de Absolución de consultas, observaciones e integración de bases.

Finalmente, el contrato se suscribió con el CONSORCIO HOSPITALARIO MANUEL NUÑEZ por un monto ascendente a S/ 329, 373,420.56 soles (Contrato N° 04-2020-LP-GR PUNO).

Sustento de Evidencias

Las evidencias de las causas que contribuyen al inadecuado desempeño de las contrataciones públicas se sustentan en:

Tabla N° 1

Relación Causa Directa 1.

Causa directa 1	Limitadas e inadecuadas competencias de los servidores (OEC, comité especial, áreas usuarias) que participan en la contratación pública
Describa la vinculación entre la causa directa y el problema específico o en general	Las limitadas competencias de los servidores públicos que gestionan las contrataciones afectan el adecuado desempeño en las contrataciones del Estado, debido a que sus limitaciones de conocimientos técnicos, habilidades, actitudes y valores no permiten gestionar correctamente las compras públicas, por lo que experimentan un costo de entrada alto y una necesidad de aprender en el propio puesto de trabajo, lo que finalmente afecta su desempeño y en consecuencia el desempeño de la institución. Esta situación ha sido documentada en el campo educativo (Barber y Mourshed 2007; Vaillant 2007), de la misma manera, postulamos que en el área de las compras públicas las capacidades iniciales afectan el desempeño general de la institución.

<p>Magnitud de la causa (datos cuantitativos)</p>	<p>La Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR define a las “competencias” como todas aquellas características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desempeño laboral exitoso; involucra de forma íntegra el conocimiento, habilidades, actitudes, las cuales son el factor diferenciador dentro de una organización y contexto determinado. Los comportamientos ligados a estas características personales son determinantes para garantizar la misión, objetivos y resultados definidos por la organización</p> <p>Considerando que las competencias son importantes para mejorar el desempeño personal y por ende, el de la institución, se presentan los resultados del diagnóstico de conocimientos realizados en el año 2014 a 4793 Servidores civiles del sistema administrativo de abastecimiento, cuyo objetivo fue evidenciar las necesidades de capacitación requerida por los servidores y por ende sus limitadas competencia.</p> <p>Otra fuente de información que grafica la magnitud del problema son los resultados del examen de certificación por niveles que se toma a los miembros del órgano encargado de las contrataciones de las entidades.</p> <p>A diferencia de SERVIR en el que se evalúa funciones, en el mencionado examen del OSCE se evalúa las siguientes 4 competencias básica, en un colaborador</p> <ul style="list-style-type: none"> . 1. Competencias 1. Relaciona la gestión por resultados con los elementos del planeamiento estratégico teniendo en cuenta su rol ético como servidor público y lo lineamiento de la modernización de la Gestión Pública. . 2. Competencia 2. Explica la planificación, programa, actuaciones, preparatorias para la contratación del Estado teniendo en cuenta el rol del órgano encargado de las contrataciones, como parte de la cadena logística, la gestiona por resultados y responsabilidad ética que debe asumir como servidor público. . 3. Competencia 3. Describe los procedimientos realizados por el comité de selección u órgano encargado de las contrataciones para elegir proveedores considerando su apoyo, a ambas instancias y contribuir de manera transparente y oportuna, con el objetivo de la selección. . 4. Competencia 4. Explica el proceso de la ejecución de un contrato desde que la buena pro quede consentida o administrativamente firme hasta su conformidad, precisando algún mecanismo para evitar corrupción. <p>En esta primera etapa de implementación, se verifica que el 87.5% de los postulantes desaprueba el examen (fuente: sistema de certificación por niveles-SICAN 200 examen</p>
---	---

	<p>aplicados desde el 20 de setiembre al 04 de diciembre del 2017)</p> <p>Así mismo, al verificar las estadísticas de las preguntas bien contestadas o mal contestadas, se verifica que el promedio de preguntas bien contestadas de la competencia 1 es de 33.03, de la competencia 2 es 38.68%, de las competencias 3 es 35.12% y de la competencia 4, es de 36.03%</p>
--	---

Fuente: PP 0149: "Mejora del Desempeño en las Contrataciones Públicas"

Tabla N° 2

Relación Causa directa 3.

Causa Directa 3	Débil identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública
<p>Describe la vinculación entre la causa directa y el problema específico o en general</p>	<p>A lo largo del proceso de adquisición, debido al efecto de la interacción entre los componentes del sistema de contratación pública, pueden ocurrir ciertas acciones con efectos negativos significativos en su desempeño.</p> <p>Los riesgos pueden ser resultado de un simple error en el desarrollo y la administración del proceso de adquisición o debido a una desviación deliberada de las disposiciones legales existentes (Risk Management in public Procurement process, 2010).</p> <p>En relación a los posibles errores durante la gestión de las contrataciones por parte de las entidades, el principal impacto radica en la dilatación de los plazos de atención de los requerimientos que se pretenden atender: por ejemplo, si para el caso de una licitación pública, sus bases contienen deficiencias, estas pueden llegar a comprometer todo el procedimiento de selección, generando retrasos en el calendario, ocasionada por una gran cantidad de consultas y/u observaciones, solicitud de emisión de pronunciamiento, y en el peor de los casos, cuando los vicios y deficiencias llegan a afectar la validez del proceso, al nulidad del proceso hasta la etapa correspondiente en la cual se subsana el vicio.</p> <p>Por otro lado, distintos estudios han destacado que la corrupción está ligada a la ausencia de una identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública. Así, por ejemplo, Sorunke et al. (2016) argumentan que la principal razón por la que la corrupción en el sistema de adquisiciones sigue siendo desenfrenada en Nigeria es la ausencia de un plan de gestión de riesgos en todas las fases del proceso de contratación pública. Mediante el uso de técnicas estadísticas inferenciales, los autores encuentran que planes formales de gestión de riesgo reducen significativamente la corrupción en el sistema de contratación pública en dicho país.</p> <p>En principio, un aspecto fundamental de la política fiscal y un elemento indispensable para cumplir los objetivos de desarrollo de los países, radica en la eficiencia del gasto público; en este contexto, un componente principal del gasto público lo constituye las contrataciones que realiza el Estado.</p>
<p>Atributos de la causa</p>	<p>Los procesos de selección están concebidos para que las entidades del Estado obtengan las mejores condiciones</p>

<p>(datos cuantitativos)</p>	<p>para la satisfacción de sus necesidades (calidad, cantidad, precio y oportunidad), teniendo en consideración el uso eficiente de los recursos del estado y su respectivo impacto en la economía nacional, considerando que el Estado es el principal consumidor del mercado, en ese sentido, resulta relevante que se atienda las necesidades de manera oportuna.</p> <p>Dicho así, la razonabilidad debería ser más que suficiente para llevar a cabo compras gubernamentales exitosas; sin embargo, la realidad muestra algo distinto. En efecto, el Estado peruano se ha provisto de procedimientos reglados y plazos perentorios, todo lo cual debe ser articulado por los funcionarios de las entidades.</p> <p>Según se aprecia en la información registrada en el portal OSCE, durante el ejercicio de 2010 se realizaron 83241 procesos de selección denominados “tradicionales”, entre licitaciones públicas, concursos públicos, adjudicaciones directas públicas y selectivas, y adjudicaciones de menor cuantía, por un monto total de S/. 15343 millones. Lo expuesto revela que el Estado es uno de los mayores consumidores del mercado, por lo que no ha de extrañar que concentre la atención de más de 120 mil proveedores a nivel nacional.</p> <p>Desafortunadamente, pese a que en las compras gubernamentales el “negocio” es el cumplimiento de los objetivos institucionales – los que por su naturaleza impactan en la sociedad -, puede identificarse en algunas entidades del Estado cierta vocación por arriesgar graciosamente los recursos que respaldan tales compras al dirigirlos a determinados proveedores por intereses distintos de la búsqueda de la mejor oferta.</p> <p>En relación con lo expuesto, este es un extracto de las bases de una adjudicación Directa Selectiva registrada en el SEACE, convocada para la contratación del consultor que elabore un estudio definitivo para un proyecto de infraestructura de riego:</p> <p><i>ojo Darcy en esta parte de las bases es fundamental que lo veas de acuerdo a tu perfil obviamente va la consulta que si tu como agrónomo puedes y estas facultado para la formulación de proyectos de este tipo de manera que si es así enriquece los cuadros pero Darcy tú te puedes finalmente presentar como empresa consultora y puedes proponer a los ingenieros civiles economistas y agrícolas que sí están involucrados en este tipo de trabajos. Necesitamos Darcy colgar mañana el proceso (...) dale una chequeadita (a) la parte de los términos de referencia tal vez algo falte y debe de concordar con el expediente que has preparado (sic).</i></p> <p>Como se advierte, esta nota aparentemente olvidada en el texto de las bases revelaría acuerdos previos con un</p>
------------------------------	---

	<p>proveedor en particular, lo que trasgrede los principios anteriormente comentados. Lógicamente, y según se aprecia de la ficha del proceso publicada en el SEACE, la entidad convocante declaró la nulidad del proceso y dispuso el inicio de las acciones conducentes al deslinde de responsabilidades; no obstante, cabría preguntarles a los potenciales proveedores si en lo sucesivo podrían confiar en la actuación de la entidad. Al evidenciarse el direccionamiento hacia un determinado proveedor, ¿sería posible pensar que se buscaba una compra exitosa? ¿Dónde quedo la observancia de los principios de libre competencia y de moralidad?</p> <p>Situaciones como la mencionada permiten advertir graves deficiencias en el inicio del procedimiento de selección, siendo que se desprendería que se pretende direccionar el procedimiento a un proveedor determinado.</p>
--	--

Fuente: PP 0149: "Mejora del Desempeño en las Contrataciones Públicas"

Elaboración: OSCE 2019

Análisis organizacional

La organización

- **Misión y visión**

Misión: El Gobierno Regional Puno, es una Institución Pública que impulsa el Desarrollo Integral de la Región, con la participación de los Agentes de Desarrollo y la Población, a través de una Gestión Eficiente y Transparente, así como promover la inversión y ejecutar proyectos estratégicos en forma concertada, en el marco de sus competencias, para generar el empleo y disminuir la pobreza.

Visión: Al 2021, somos una región andina – amazónica que ha afirmado su identidad, su población ha desarrollado interculturalmente, capacidades, valores y goza de calidad de vida, con igualdad de oportunidades.

Maneja sosteniblemente sus recursos naturales y el ambiente integrando corredores ecológicos, con una producción agropecuaria, minero – energética e industrial competitiva; basada en la ciencia, tecnología e investigación. Líder en el desarrollo de cadenas productivas en camélidos sudamericanos, ovinos, bovinos, granos andinos, café, trucha y el turismo, insertados a los mercados nacionales e internacional, en un marco de desarrollo integral y sustentable.

La gestión pública es moderna, transparente y democrática en el marco del estado de derecho, con equidad y justicia social, su territorio regional esta ordenado y articulado con perspectiva geopolítica.

- **Oficina de abastecimientos y servicios auxiliares**

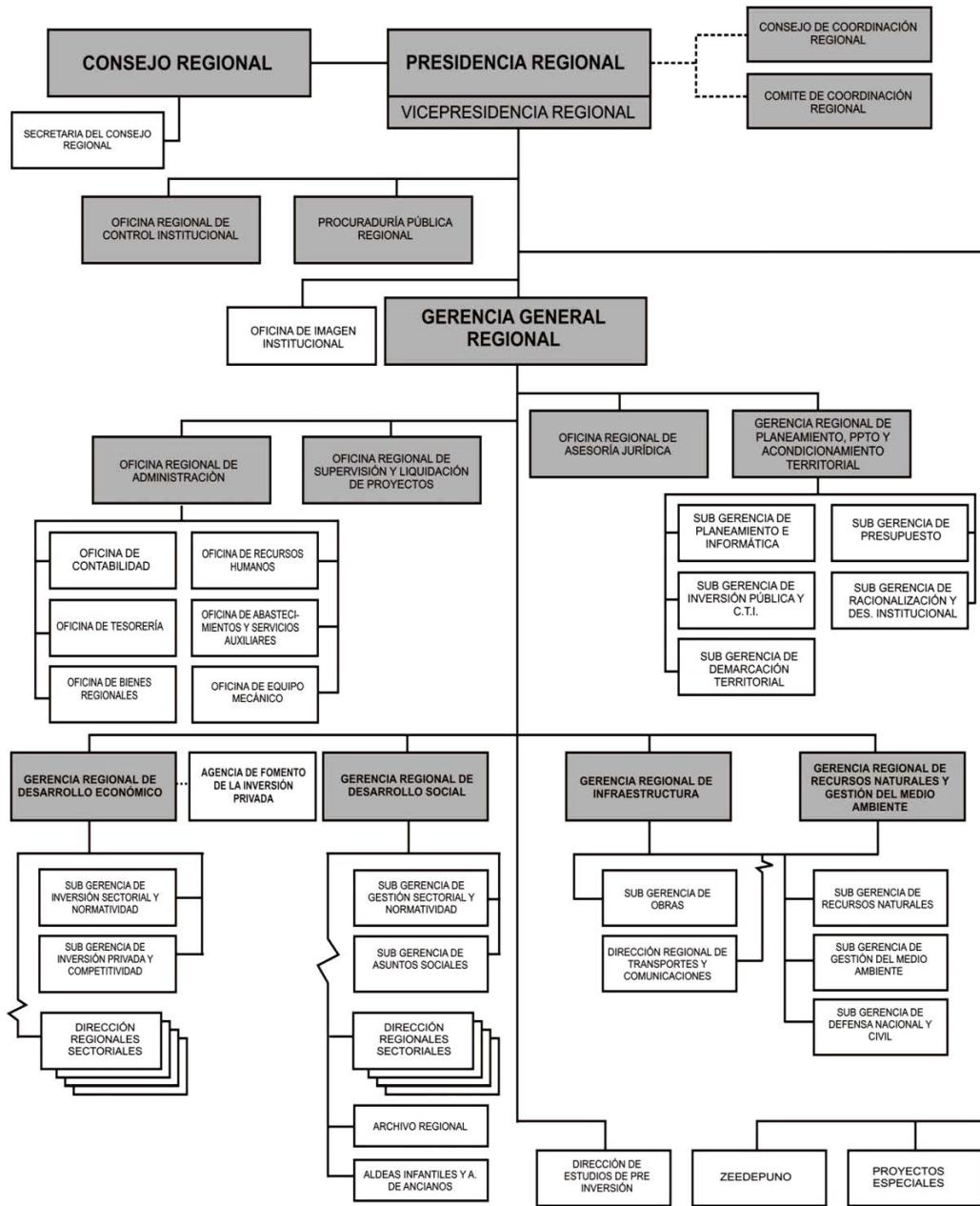
Es responsable de programar, conducir, ejecutar y controlar el abastecimiento de bienes y prestación de servicios para el funcionamiento de la Institución.

La Oficina de Abastecimientos y Servicios Auxiliares se encuentra inmersa dentro de la estructura orgánica de la Oficina Regional de Administración, juntamente con las Oficinas de contabilidad, Recursos

Humanos, Bienes Regionales, Tesorería y Equipo Mecánico. La Oficina Regional de Administración es dependiente directamente de la Gerencia General Regional siendo esta la máxima autoridad administrativa, quien depende la Presidencia Regional y este rinde cuentas al Consejo Regional máximo órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional Puno. Como se observa en la siguiente figura.

Figura 7. Organigrama Gobierno Regional de Puno

Fuente: Reglamento de Organizaciones y Funciones – GRP



APROBADO POR O.R. N° 014-2013-GRP-CRP

- **Análisis FODA del Gobierno Regional de Puno**

A través de esta herramienta realizaremos un diagnóstico del Gobierno Regional de Puno.

- i. Fortalezas**

- Recursos financieros para el cumplimiento de los programas y proyectos.
- Autonomía administrativa autorizada para conseguir presupuesto.
- Cuenta con maquinaria pesada moderna.
- El Gobierno Regional de Puno cuenta con Plan de Desarrollo Regional concertado.

- ii. Oportunidades**

- Existencia de universidades públicas y privadas para capacitar a los servidores públicos.
- Recursos financieros provenientes del canon minero y recursos otorgados por fuentes internacionales para la financiación de proyectos.
- Convenio, tratados nacionales y cooperación interinstitucional.
- La descentralización permite nuestra autonomía social y administrativa.

- iii. Debilidades**

- Burocratización y deficiente uso de los recursos económicos por parte de los funcionarios que retarda la dinámica de desarrollo.
- Influencia política para colocar personal en áreas críticas, las mismas están al margen de la meritocracia.
- Deficiente ejecución presupuestaria que limita el cumplimiento de metas.

- Escaso compromiso con el desarrollo institucional por parte de algunos servidores públicos.

iv. Amenazas

- Limitación presupuestal del MEF para las capacitaciones permanentes del personal.
- No se cumple lo planificado por la injerencia política en la gestión administrativa.
- Conflictos sociales que retrasan las actividades de la región y generan inestabilidad e ingobernabilidad.
- Políticas nacionales centralistas no permiten el desarrollo de las regiones.

Entorno Organizacional

- **Entorno Inmediato**

En capítulo I se analizó que el Gobierno Regional de Puno sólo ejecutó el 62.8% del presupuesto para inversiones, reflejando la poca capacidad para planificar las contrataciones y baja ejecución y/o incumplimiento de las metas institucionales que impacta negativamente en los objetivos estratégicos de desarrollo regional, lo que impide dotar al territorio de las capacidades necesarias para promover su desarrollo.

De los S/. 424.29 millones adjudicados, el 78% se adjudicó a la Obra: “Fortalecimiento de la capacidad Resolutiva del Hospital Manuel Núñez Butrón” como lo muestra la siguiente figura.

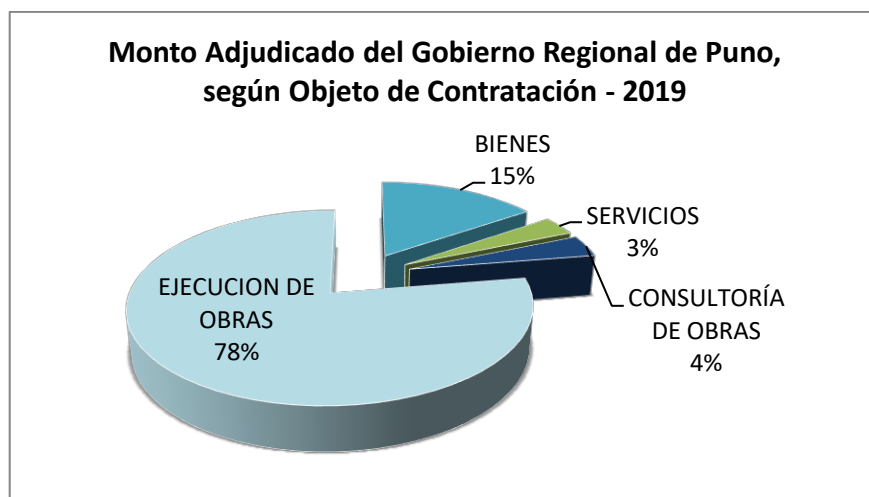


Figura 8. Monto Adjudicado del GRP – Según Objeto de Contratación
Fuente: OSCE

Respecto a las brechas de infraestructura, el Gobierno Regional de Puno determinó el nivel de demanda total de cada servicio el año 2019. Las principales brechas e indicadores de infraestructura y servicios a nivel sectorial y regional se muestran en la siguiente tabla.

Tabla N° 3

Brechas de Infraestructura o de acceso a servicios para el PMI Regional 2020 - 2022

FUNCION	INDICADORES DE BRECHAS	BRECHA SEGÚN SECTOR	BRECHA SEGÚN REGIÓN
Agropecuaria	Porcentaje de superficie sin acondicionamiento para recarga hídrica provenientes de precipitación	57.00%	95.50%
	Porcentaje de superficie agrícola sin riesgo	62.70%	96.50%
	Porcentaje de superficie agrícola sin riesgo tecnificado	90.50%	95.52%
	Porcentaje de puntos críticos de la ribera del río no protegidos ante peligros	100.00%	89.90%
Educación	El porcentaje de locales educativos con el servicio de educación inicial con capacidad instalada inadecuada	89.73%	89.73%

	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación primaria con capacidad instalada inadecuada	94.92%	94.92%
	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación secundaria con capacidad instalada inadecuada	89.87%	89.87%
	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación básica alternativa con capacidad instalada inadecuada	87.03%	87.03%
	Porcentaje de centros de educación básica especial con capacidad instalada inadecuada	91.64%	91.64%
	Porcentaje de locales educativos con servicio del programa de intervención temprana que contiene capacidad instalada inadecuada	96.88%	100.00%
	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación superior de formación artística con capacidad instalada inadecuada	91.18%	100.00%
	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación superior pedagógica con capacidad instalada inadecuada	99.08%	100.00%
	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación superior tecnológica con capacidad instalada inadecuada	89.34%	87.50%
	Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación técnica productiva con capacidad instalada inadecuada	92.50%	92.50%
Salud	Porcentaje de establecimientos de salud de primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada	87.00%	49.00%
	Porcentaje de establecimientos de salud de primer nivel de atención requeridos	N.D.	4.00%
	Porcentaje de hospitales con capacidad instalada inadecuada	72.00%	82.00%
	Servicio de hospitales requeridos	N.D.	8.00%
Transportes y comunicaciones	Porcentaje de la red vial departamental no pavimentada con inadecuadas niveles de servicio	31.00%	24.20%
	Porcentaje de la red vial departamental por pavimentar	79.81%	79.20%
Cultura y Deporte	Porcentaje de instituciones museales públicas que no cuentan con condiciones para prestar un adecuado servicio del patrimonio cultural de la nación	95.73%	86.80%

	Porcentaje de instalaciones deportivas en condiciones inadecuadas para la práctica de actividades deportivas de competencia	S.I	22.72%
Ambiente	Porcentaje de superficie de ecosistemas como potencial para el apoyo al aprovechamiento sostenible sin intervención adecuada	98.86%	87.36%
	Porcentaje de superficie sin acondicionamiento para recarga hídrica proveniente de precipitación	92.50%	97.20%
	Porcentaje de especies que requieren de recuperación	100.00%	95.34%
Protección social	Porcentaje de centros de atención residencial para personas adultas mayores (CARPAM) de acogida pública requeridos por implementar	57.70%	84.62%
Pesca	Porcentaje de disminución de biomasa de especies nativas de mayor consumo alimentario	S.I	20.00%
Orden Público y Seguridad	Porcentaje de puntos críticos de la ribera del río no protegidos ante peligros	87.01%	98.00%
Planeamiento, Gestión y reserva de Contingencia	Porcentaje de productores sin servicio de asistencia técnica	87.01%	81.00%
Vivienda	Porcentaje de viviendas saludables y climatizadas	S.I	S.I

Fuente: Diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura del GRP - 2019

- **Entorno Intermedio**

Según OCDE, respecto al control interno, el Perú, cuenta con un sólido marco conceptual de control interno y de gestión de riesgos, que responde a los estándares internacionales. El Sistema Nacional de Control, está conformado por la Contraloría General de la República (CGR), los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditoría Independientes. El OSCE, por su parte tiene entre sus funciones principales, según lo establecido en el artículo 52 de la Ley 30225, la supervisión de los procesos de contratación pública (OSCE, 2020).

Respecto a integridad, la importancia y alto riesgo de las contrataciones públicas fue recogida en el Plan Nacional de Integridad

y Lucha Contra la Corrupción, (CAN, 2017) que, en el eje N° 2 “Identificación y Gestión de Riesgos” plantea como objetivo específico “Garantizar la integridad en las contrataciones de bienes, servicios y obras”, con 10 acciones para alcanzar ese objetivo, cuya responsabilidad se asigna principalmente a OSCE, PERÚ COMPRAS, entidades, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

- **Tendencias Globales**

En el continente europeo se reconocieron los desafíos para estimular el crecimiento de la industria de la construcción por parte de los distintos gobiernos y las empresas privadas como clientes del sector público, motivo por el cual se formó el “EU BIM Task Group” con la finalidad de ofrecer un enfoque europeo común para el uso de BIM. Gran cantidad de países de Sudamérica han iniciado el proceso de adopción de la metodología BIM y se encuentran desarrollando sus planes de implementación, dentro de los cuales destacan: Brasil, Chile y México.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y de acuerdo a las funciones establecidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1486, Decreto Legislativo que establece Disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas, y el numeral 4 del párrafo 8.2 del artículo 8 y Cuarta Disposición Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252 aprobado mediante Decreto Supremo N° 284-2018-EF, lidera el proceso de implementación del Plan BIM Perú, cuyo objetivo es promover la incorporación progresiva de la metodología BIM en entidades públicas de los tres niveles de gobierno, a fin de mejorar la calidad, eficiencia y transparencia de la inversión pública. Este valor agregado, es fundamental para generar el cambio que se fomenta e influye en la innovación del sector público.

El Decreto Supremo N° 237-2019-EF publicado el 2019 aprueba el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, a través del cual se formuló la Medida de política 1.2 Plan BIM del Objetivo Prioritario 1 “Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad”, la misma que establece los hitos al año 2030 para la adopción progresiva de la metodología BIM en todo el sector público en las diferentes fases del Ciclo de inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Análisis de Stakeholders

Los actores institucionales que inciden sobre las variables claves del desarrollo del Gobierno Regional de Puno.

Tabla N° 4

Matriz de Identificación de Actores

Matriz de Identificación de Actores		
ITEM	Actor	Descripción / Misión
1	Organismo supervisor de las contrataciones del estado - OSCE	<p>El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)</p> <p>El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) encargado de supervisar el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado, promoviendo las mejores prácticas en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras, de acuerdo a lo establecido en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado y en el Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento. Cuya misión es “Promover contrataciones públicas entre entidades y proveedores, íntegras, eficientes y competitivas”</p> <p>Extraído del portal institucional del OSCE: https://portal.osce.gob.pe/osce/content/vision-mision-y-principios</p>
2	Gobernación Regional de Puno	La Gobernación Regional, es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional Puno, recae en el Gobernador Regional, quien es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional. Es elegido por sufragio directo por un periodo de cuatro (04) años. El mandato

Matriz de Identificación de Actores

		<p>es irrenunciable con excepción de los casos previstos en la Constitución Política del Perú, pero revocable conforme a ley.</p> <p>El Gobernador Regional desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente, percibe una remuneración mensual fijada por el Consejo Regional.</p> <p>Extraído del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Puno, modificado por Ordenanza Regional N°002-2018-GR PUNO.CRP (Pag.16)</p>
3	Gerencia General del Gobierno Regional de Puno	<p>La Gerencia General Regional de Puno, es el órgano ejecutivo de primer nivel organizacional del Gobierno Regional Puno, responsable administrativo, encargado de coordinar, conducir, supervisar y controlar las acciones administrativas del Gobierno Regional Puno. Depende jerárquicamente de la Gobernación Regional. Al interno coordina permanentemente las acciones de los diferentes órganos integrantes de la estructura orgánica del Gobierno Regional Puno, los cuales son responsables legal y administrativamente por los actos que ejecutan en el ejercicio de sus funciones y por los que suscriben junto con el Gobernador Regional.</p> <p>Extraído del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Puno, modificado por Ordenanza Regional N°002-2018-GR PUNO.CRP (Pag.22)</p>
4	Gerencia Regional de Infraestructura	<p>La Gerencia Regional de Infraestructura es un órgano de línea del Gobierno Regional de Puno, responsable de la fase de ejecución de proyectos de inversión, así como de normar y ejecutar las acciones en materia de infraestructura vial y construcciones bajo su dependencia; dirige las funciones específicas en materia de transportes, comunicaciones y telecomunicaciones. Depende de la Gerencia General Regional y está a cargo de un funcionario de confianza designado por el Gobernador Regional.</p> <p>Extraído del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Puno, modificado por Ordenanza Regional N°002-2018-GR PUNO.CRP (Pag.50)</p>
5	Oficina De Abastecimientos y Servicios Auxiliares	<p>Oficina de Abastecimientos y Servicios Auxiliares del Gobierno Regional de Puno, es responsable de programar, conducir, ejecutar y controlar el abastecimiento de bienes y prestación de servicios para el funcionamiento de la Institución.</p> <p>Extraído del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Puno, modificado por Ordenanza Regional N°002-2018-GR PUNO.CRP (Pag.38)</p>

Fuente: Elaboración propia

La Formulación

Los objetivos de la investigación, que tienen como finalidad mejorar la contratación de licitación pública de obras del Gobierno Regional de Puno, se articulan a los objetivos del PP 0149 cuyo resultado específico es “Mejorar el desempeño en las contrataciones públicas” del Órgano Supervisor de las Contrataciones, el mismo que plantea alternativas de intervención al problema explicado en el Capítulo III.

Los medios directos abordados, según las competencias del Gobierno Regional de Puno son:

MD 1: Adecuadas competencias de los actores públicos de la contratación pública

MD 3: Mejorar la identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública

Ya que según el análisis realizado los otros 2 medios: MD2, MD4 y 10 Medios Indirectos son competencia del OSCE, Perú Compras y la Contraloría General de la República.

En el numeral 3.3 Análisis de Medios - del Anexo 2. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0149 (OSCE, 2019), se plantea el Árbol de Medios que se observa en la siguiente figura.

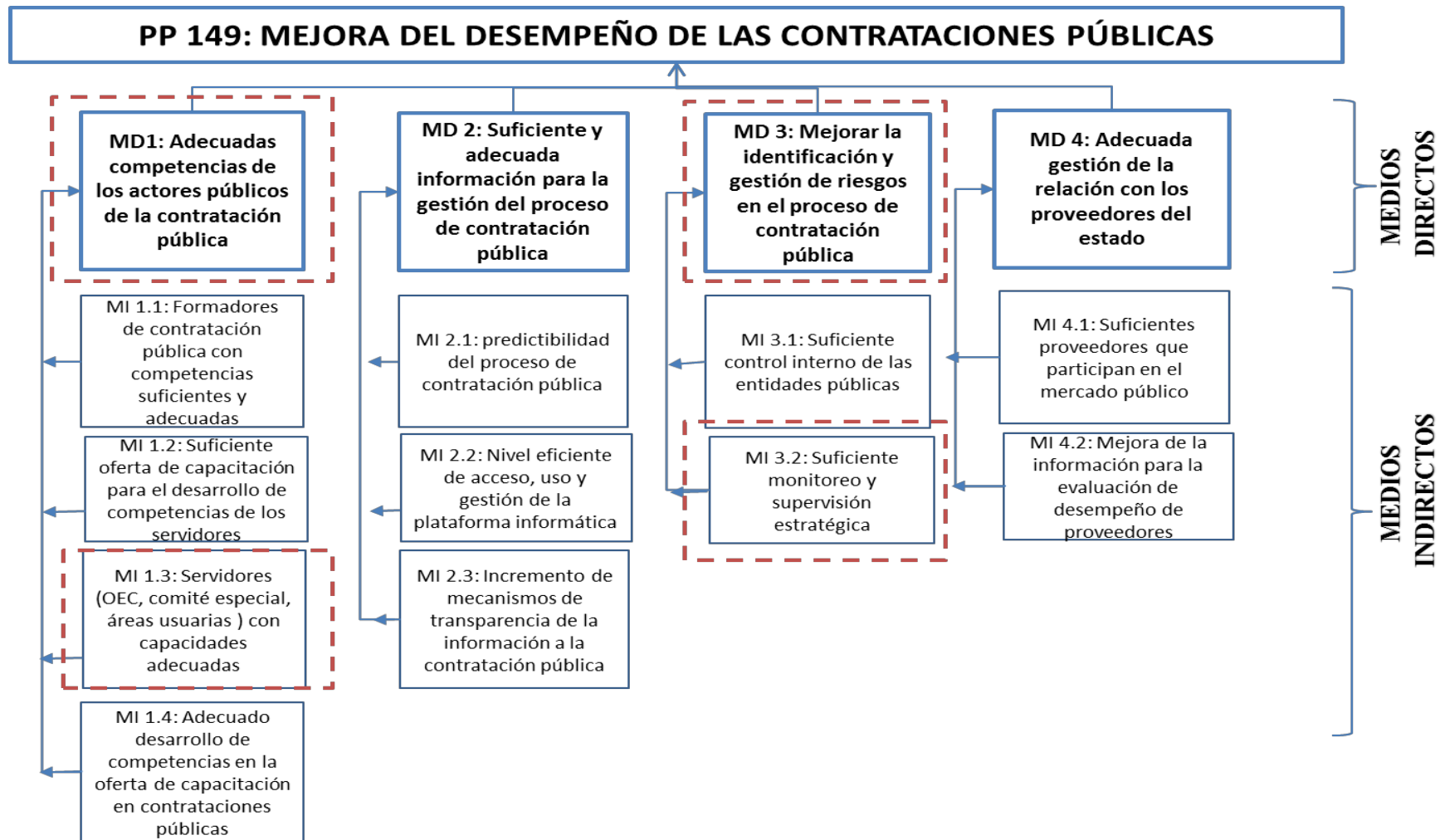


Figura 9. Árbol de Medios del PP 149.

Fuente: Tomado del Anexo 2 Contenidos Mínimos del PP 149

Sustento de Evidencias

A. MD 1: Adecuadas competencias de los actores públicos de la contratación pública

La capacitación cierra las brechas de conocimientos de los servidores, fortaleciendo sus competencias y capacidades para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos y las acciones del Estado y alcanzar el logro de los objetivos institucionales (art. 9 D.S. W 040-2014-PCM; Perú).

No implementar actividades de formación resulta ineficiente, puesto que el mal desempeño de las personas no capacitadas se traduce en una menor productividad y; por lo tanto, en un menor desempeño de la entidad. Por ello, es eficiente hacer que los trabajadores sean más competentes.

Sobre la evaluación de competencias basada en el estándar, MARIA IRIGOIN y FERNANDO VARGAS (2002) indican que "se centra en establecer evidencias de que el desempeño fue logrado con base en la norma. Las competencias son evaluadas con el pleno conocimiento de los trabajadores y en la mayor parte, con base en la observación de su trabajo y de los productos del mismo. También suele contener evidencias del conocimiento teórico y práctico aplicado en la ejecución de las actividades laborales.

B. MD 2: Mejorar la identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública

Las compras públicas deben entenderse como un proceso clave al servicio de los objetivos estratégicos y de la misión institucional, en las entidades públicas; y a través de él, se relacionan todas las áreas de un organismo para cumplir con la finalidad pública llamadas a satisfacer, por lo que, son las primeras convocadas a gestionar los riesgos que podrían amenazar tales finalidades públicas.

El área usuaria es responsable de la adecuada formulación del requerimiento por lo que para asegurar la calidad técnica debe contar con lineamientos que le permitan reducir la necesidad de reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de contratación.

Estandarizar y establecer directrices respecto de qué pasos y documentos son pertinentes en el proceso de contratación, limitando la posibilidad que tienen las áreas usuarias de solicitar en las bases estandarizadas otros documentos o requisitos de calificación, más allá de los indicados.

Análisis de Alternativas

De acuerdo con el árbol de medios presentado se desarrollan alternativas de intervención para los siguientes medios fundamentales:

Tabla N° 5

COMPARACIÓN DE ALTERNATIVAS						
N°	ALTERNATIVA	COMPLEMENTARIA CON	VIABILIDAD	EFICIENCIA	EFICACIA	ALTERNAT. SELECCIÓN.
MDI	Adecuadas competencias de los actores que participan en la contratación pública					
01	Formación de servidores para mejorar sus capacidades	-	X	01	01	X
02	Técnicas de acompañamiento personalizado a los actores de la contratación Pública.	-	X	02	02	
MI 1.1	Formadores de contratación pública con competencias adecuadas					
03	Selección y entrenamiento de formadores para la contratación pública		X	01	01	X
MI 1.2	Suficiente oferta de capacitación para el desarrollo de competencias de los servidores					
04	Incremento de la oferta de capacitación en contrataciones del Estado en Regiones.		X	01	01	
MI 1.3	Adecuadas capacitaciones para el desarrollo de competencias en contrataciones públicas.					
05	Estandarización de competencias para la selección, capacitación y evaluación de servidores		X	01	01	
MI 2.1	Predictibilidad del proceso de contratación pública					
06	Información y procesos estandarizados.		X	01	01	X
MI 2.2	Nivel eficiente de acceso, uso y gestión de la plataforma Informática					
07	Información relevante disponible en la plataforma informática	-	X	01	01	X
MI 2.3	Incremento de mecanismos de transparencia de la Información en la contratación pública.					
08	Canales de información que promuevan la transparencia en la contratación pública.	-	X	01	01	X
MI 3.2	Suficiente monitoreo y supervisión estratégica					
09	Tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsible.	-	X	01	01	X
10	Mejora del control interno de las entidades públicas	-	X	02	01	X
MD 4	Adecuada gestión de la relación con los proveedores del Estado					
11	Atracción y fidelización de proveedores	-	X	01	01	X

Fuente: Tomado del Anexo 2 Contenidos Mínimos del PP 149

Con relación al análisis de los Medios Indirectos, en algunos casos se han identificado y desarrollado alternativas complementarias que permiten su viabilidad, basado en alternativas que actualmente están siendo intervenidas y que cuentan con evidencias que respalda su efectividad y eficiencia.

Productos del PP 0149

Tabla N° 6

Medios fundamentales		Intervenciones seleccionadas	PRODUCTOS
N°	Denominación	N° y Denominación	N° y Denominación
MDI	Adecuadas competencias de los actores que participan en la contratación pública	01 Formación de capacidades de los actores de la contratación pública	1 Actores de la contratación pública con mejores competencias
MI 1.1	Formadores de contratación pública con competencias adecuadas	03 Selección y entrenamiento de formadores para la contratación pública	
MD 4	Adecuada gestión de la relación con los proveedores del Estado	11 Atracción y fidelización de proveedores	2 Entidades proveedores reciben información para la gestión de las contrataciones públicas
MI 2.1	Predictibilidad del proceso de contratación pública	06 información y procesos estandarizados	
MI 2.2	Nivel eficiente de acceso, uso y gestión de la plataforma Informática	07 información relevante y disponible en la plataforma informática	
MI 2.3	Incremento de mecanismos de transparencia de la Información en la contratación pública.	08 canales de información que promuevan la transparencia en la contratación pública	
MI 3.2	Suficiente monitoreo y supervisión estratégica	09 Tipificación, Estimación y asignación de los riesgos previsibles fomentar mejor control interno en las entidades	3 Planes de mitigación de riesgo implementados

Fuente: Tomado del Anexo 2 Contenidos Mínimos del PP 149

4.1. Actividades

Cada producto propuesto conlleva una serie de actividades para su realización, las cuales deben darse de manera ordenada, pertinente y oportuna.

Tabla N° 7*Actividades del Programa Presupuestal 0149*

Actividades del Programa Presupuestal 149	
Denominación del Producto 1	Actores de la contratación pública con mejores competencias
Actividad 1	Formación de especialistas en contratación pública
Actividad 2	Capacitación de los Actores de la contratación pública
Denominación del Producto 2	Entidades y proveedores reciben información para la gestión de las contrataciones publicas
Actividad 1	Aprobación y/o actualización de fichas técnicas y difusión de la modalidad de subasta inversa para la adquisición de bienes y servicios comunes*
Actividad 2	Implementación de catálogos electrónicos de convenio marco*
Actividad 3	Gestión de la Plataforma de Contrataciones
Actividad 4	Solución de controversias en contrataciones públicas
Actividad 5	Mejoramiento de la gestión de la relación con los proveedores
Denominación del Producto 3	Planes de mitigación de riesgos implementados
Actividad 1	Identificación y tratamiento de riesgos en el proceso de contratación pública
Actividad 2	Supervisión a los actores en el proceso de contratación

Fuente: Tomado del Anexo 2 Contenidos Mínimos del PP 149

(*) Actividades a cargo de la Central de Compras Públicas –PERU COMPRAS.

La Propuesta de Implementación

Según el OCDE, Perú cuenta con un sólido marco conceptual de control interno y de gestión de riesgos, que responde a los estándares internacionales, pero no se puede indicar lo mismo respecto de su implementación, pues la aplicación del control interno y de evaluación de riesgos, no ha evidenciado buenos resultados según la Contraloría General de la República, con mayores brechas en los gobiernos regionales y locales.

Por lo que se propone una metodología para la identificación de riesgos, posibles consecuencias y las acciones de mitigación validada por Osce, Usaid y el Observatorio de la Integridad.

Primero se identificación de riesgos con los servidores que toman decisión en materia de contrataciones de Obras Públicas (Gerente General Regional, Jefe de la Oficina de Administración, Gerente de Planeamiento y Presupuesto, Jefe del OEC, Gerente de Infraestructura). Luego se valoraron los riesgos por probabilidad de ocurrencia e impacto que pueden generar en el proceso de contratación. Para determinar la severidad del riesgo se multiplica el valor de la probabilidad de ocurrencia del riesgo con el valor del impacto del riesgo:

$$\text{Severidad del riesgo} = \text{PO} * \text{I}$$

PO: Probabilidad del riesgo

I: Impacto del riesgo

Para determinar el valor de la probabilidad del riesgo debe hacerse la pregunta ¿Cuál es la probabilidad de ocurrencia del riesgo? Considerando los valores de la tabla probabilidad del riesgo. Para determinar el valor del impacto se debe hacer la pregunta ¿Cuál es el impacto del riesgo en el proceso de contratación? En base al uso de la fórmula se obtiene el resultado general para los riesgos que permite calificar la severidad de los mismos.

Tabla N° 8

Valores probabilidad del riesgo

Probabilidad (Po)	
Nivel	Valor
Bajo	1
Medio	3
Alto	5

Fuente: Criterios para la valorización del riesgo - OSCE

Tabla N° 9

Valores Impacto del riesgo

Impacto (I)	
Nivel	Valor
Bajo	1
Medio	3
Alto	5

Fuente: Criterios para la valorización del riesgo - OSCE

Tabla N° 10

Severidad del riesgo según valores obtenidos

		Impacto		
		BAJO	MEDIO	ALTO
Probabilidad	ALTO	5	15	25
	MEDIO	3	9	15
	BAJO	1	3	5

Fuente: Criterios para la valorización del riesgo - OSCE

Si el puntaje es entre 15 y 25, la severidad es alta, si el puntaje es entre 5 y 9, la severidad es media y si el puntaje es entre 1 y 3 la severidad es baja.

En el levantamiento de riesgos en contratación pública del Gobierno Regional de Puno se han identificado riesgos que afectan la integridad y provocan efectos en la eficiencia y la competitividad en los procesos de compra pública. Por lo que se decidió actuar sobre los de mayor severidad, como muestra la siguiente tabla.

Tabla N° 11

Priorización del Tratamiento de Riesgos según Impacto y Probabilidad

RIESGO IDENTIFICADO	Probabilidad	Impacto	Valor Riesgo	Severidad del Riesgo	ACCIONES DE MITIGACIÓN	RESPONSABLE
Desconocimiento de la normativa y de procedimientos de la normativa de los actores de la contratación pública (OEC, Comité Selección y Área Usaria) podría exponer a cometer errores que afecten el proceso de compra.	5	5	25	Severidad Alta	*Desarrollo de capacidades de los actores de la contratación pública en la correcta formulación del PAC, adecuada formulación de requerimiento de obras, absolución de consultas y observaciones, SEACE y ética, transparencia e integridad en la gestión pública. *Profesionalización del servidor de las contrataciones públicas: 100% del OEC certificados por el OSCE.	Jefe de RRHH
Deficiencia técnica de los Requerimientos y de los expedientes técnicos podría comprometer todo el procedimiento de selección, generando retrasos en el calendario.	3	5	15	Severidad Alta	Elaborar directrices / lineamientos para la adecuada formulación de los requerimientos para mejorar el proceso de contratación de obras públicas.	Gerente General Regional

Fuente: Elaboración propia

Objetivos



Figura 10. Árbol de Medios del TIA.

Fuente: Elaboración propia

Objetivo General

Mejorar la contratación de licitación pública de obras del Gobierno Regional de Puno

Objetivos Específicos

- Mejorar las competencias de los actores de la contratación pública de la entidad
- Adecuada formulación de requerimientos de licitación pública de obras del Gobierno Regional de Puno

A. Objetivo Específico 1: Mejorar las competencias de los actores de la contratación pública de la entidad

PRODUCTO 1: Plan de Fortalecimiento de Capacidades de los Actores de la Contratación Pública de la Entidad

Una persona competente tiene mejores y mayores posibilidades de resolver problemas orientados a las compras públicas. Todas las personas que trabajan en el OEC e intervienen directamente en una de las fases de la contratación deben estar certificadas por el OSCE considerando el valor estratégico que tiene esta actividad en relación a la mejora de la calidad de vida del ciudadano.

La Ley del Servicio Civil, indica que la finalidad del proceso de capacitación es: a) buscar la mejora del desempeño de los servidores civiles para brindar servicios de calidad a los ciudadanos; b) busca fortalecer y mejorar las capacidades de los servidores civiles para el buen desempeño, y c) es una estrategia fundamental para alcanzar el logro de objetivos institucionales (art. 10 Ley 30057; Perú). Considerando ello, la capacitación logra los objetivos del Estado, al mismo tiempo que permite el desarrollo personal de los trabajadores.

Conforme a la Directiva N°002-2018-OSCE/CD “Certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades públicas”.

El plan de Fortalecimiento de capacidades, está dirigido a todos los actores de la contratación pública (OEC, áreas usuarias y comités especiales). Ha sido elaborado usando la metodología establecida por el SERVIR, contribuirá al logro de los objetivos institucionales y elevará los niveles de desempeño de los trabajadores respecto a las contrataciones públicas.

Tabla N° 12

PRODUCTO 1: Identificación y Gestión de riesgo

Identificación del Riesgo	Acciones de Mitigación
1) Desconocimiento de normativa y de procedimientos por parte de los servidores de las áreas usuarias y comités de selección, que los expone a cometer errores o infracciones que afectan el proceso de compra.	Desarrollo de capacidades de los actores de la contratación pública en la correcta formulación del PAC, adecuada formulación de requerimiento de obras, absolución de consultas de observaciones, SEACE, ética, transparencia e integridad en la gestión pública. Profesionalización del servidor de las contrataciones públicas: 100% del OEC certificados por el OSCE.
2) OEC no certificados ponen en riesgo la garantía de una gestión eficiente y competente.	Realizar convenios con OSCE, SERVIR, PERU COMPRAS e instituciones privadas para capacitación y becas.

Fuente: Propia

Tabla N° 13

Detalle de Producto 1

Detalle del Producto	
Producto 1	Plan de Fortalecimiento de Capacidades de los Actores de la Contratación Pública de la Entidad
Unidad de medida	Persona Capacitada
¿Quién recibe el producto o sobre quién se interviene?	Actores de la contratación pública (OEC, áreas usuarias, comité de selección) con mejores competencias
¿Qué bienes y/o servicios específicos que recibirá dicho grupo poblacional?	Capacitación de actores que intervienen en el proceso de contratación
¿Cuál es la modalidad de entrega del producto a dicho grupo poblacional?	Presencial y virtual.
¿Quién realiza la entrega del producto?	Jefe de Recursos Humanos del Gobierno Regional de Puno
¿Dónde se entrega el producto?	De manera Virtual y en local del GRP.

Fuente: Propia

Objetivo Específico 2: Adecuada formulación de requerimientos de licitación pública de obras

PRODUCTO 2: Directrices para una adecuada formulación de requerimientos de licitación pública de obras

Una directiva es un documento normativo en el que se establecen aspectos técnicos y operativos en materias específicas, que pueden partir de una norma de carácter general.

Según el diagnóstico y entrevistas realizadas se identificaron riesgos internos en la formulación del requerimiento por lo que se propone la implementación de la directiva y guía que coadyuven a dinamizar las fases de actuaciones preparatorias y procedimientos de selección en el Gobierno Regional de Puno:

- Directiva para la correcta formulación y elaboración de los Requerimientos de Obras: cuya finalidad es establecer normas y procedimientos técnicos y administrativos de carácter obligatorio que regulen la Información complementaria del Expediente Técnico de

Obra (Requerimiento), por parte del área usuaria para la contratación de la ejecución de la obra en el Gobierno Regional de Puno.

- Guía sobre la correcta actuación del Comité de Selección durante la conducción del procedimiento de selección. Tiene la finalidad de orientar a los Comités de Selección respecto a las actuaciones y responsabilidades que se deben tener en cuenta durante el desarrollo de un procedimiento de selección, desde que es notificada su designación.

Tabla N° 14

PRODUCTO 2: Identificación y Gestión de riesgo

Identificación del Riesgo	Acciones de Mitigación
1) Deficiencia Técnica de los Requerimientos y de los expedientes técnicos por información errónea o incompleta.	Hacer uso de los mecanismos de estandarización de requerimientos ya establecidos en la normativa de contrataciones del Estado
2) Exigencias de condiciones técnicas, certificaciones o garantías excesivas, no justificadas para el cumplimiento de la finalidad de la contratación, que restringen la participación.	Elaborar e Implementar directrices y lineamientos para una adecuada formulación de requerimientos para mejorar el proceso de contratación de obras públicas. (normativos y no normativos) Programar capacitaciones dirigidas a las áreas usuarias en formulación de requerimientos, gestión por resultados, taller de obras públicas, ética, transparencia e integridad en la función pública.

Fuente: Propia

Tabla N° 15

Detalle del Producto 2

Detalle del Producto	
Producto 2	Directrices para una adecuada formulación de requerimientos de licitación pública de obras para mejorar el proceso de contratación de obras
Unidad de medida	Directrices implementadas
¿Quién recibe el producto o sobre quién se interviene?	Actores de la contratación pública de la entidad (OEC, áreas usuarias y comités de selección).

Detalle del Producto	
¿Qué bienes y/o servicios específicos que recibirá dicho grupo poblacional?	Directiva para la correcta formulación y elaboración de los Requerimientos de Obras; y Guía sobre la correcta actuación del Comité de Selección durante la conducción del procedimiento de selección. Es decir, documentos especializados normativos y no normativos
¿Cuál es la modalidad de entrega del producto a dicho grupo poblacional?	A través de su publicación en la página web del Gobierno Regional de Puno
¿Quién realiza la entrega del producto?	Gerencia General Regional
¿Dónde se entrega el producto?	En físico y a través de la Pagina web

Fuente: Propia

Tabla N° 16
Cronograma

Actividades	2020				2021			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Plan de Fortalecimiento de Capacidades de los actores de la Contratación Pública		X		X				
Realización de Capacitaciones y Talleres		X	X		X	X	X	X
Evaluación y Programación de Capacitaciones				X				
Elaboración de la Directiva Elaboración del PAC		X						
Elaboración de la Directiva Formulación del Requerimiento para la Contratación de ejecución de Obras		X						
Elaboración de la Directiva Formulación y/o Absolución de Consultas y Observaciones		X						
Elaboración de la Guía Práctica: Actuaciones y responsabilidades del comité de selección		X						
Socialización e Implementación de Directrices y lineamientos		X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

Arquitectura Institucional (Intra e inter organizacional)

Los productos del presente Trabajo de Investigación no modifican la estructura orgánica del Gobierno Regional de Puno, pero sí necesita de una alta coordinación entre las áreas usuarias y el órgano encargado de las contrataciones. Así como la coordinación con el área de Recursos Humanos para la realización de las capacitaciones y talleres.

Metas período de 3 años

El programa presupuestal 0149 para los siguientes tres años tiene metas proyectadas al 2021 que se pueden observar en la siguiente tabla.

Tabla N° 17
Metas del PP 149. Mejora del Desempeño de las Contrataciones Públicas

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Valores históricos %		Metas proyectadas %				
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Resultado específico "Mejora de desempeño en las contrataciones públicas"	Porcentajes de ítems declarados desiertos	14.9	14.9	14.8	14.7	14.7	14.6	
	Porcentaje de ítems que tuvieron alguna nulidad		10.0	10.0	9.7	9.6	9.5	
	Porcentaje de Licitaciones y Concursos Públicos cuya duración en días hábiles es menor al promedio (2 postores o más)		65.0	65.5	66.0	66.5	66.5	
	Número promedio de propuestas presentadas en los ítems de los procedimientos de selección competitivos de bienes, servicios y obras		2.6	2.7	2.9	2.9	3.0	
	Porcentaje de ítems de procesos competitivos que se adjudicaron en ambiente de competencia		52.5	53.0	53.5	54.0	54.0	
	Porcentaje del monto adjudicado a las micro y pequeñas empresas (MYPE)		45.6	45.6	45.7	45.6	45.6	
	Porcentaje de ahorro por precio en el mercado público		6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	
	Porcentaje de cumplimiento de Plan Anual de Contrataciones PAC		7.5	71.0	71.5	72.0	72.0	
	Producto 1: Entidades y proveedores reciben información para la gestión de las contrataciones públicas	Promedio de tiempo de atención de los trámites de Inscripción Ejecutores y Consultores de Obra	14.4	11.4	9.8	9.8	8.1	7.2
		Porcentaje del monto contratado mediante el procedimiento de Subasta Inversa Electrónica por las entidades	9.8	4.0	7.5	8.0	8.3	8.8
Porcentaje del monto contratado mediante el procedimiento de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco por las Entidades del Estado		6.5	4.7	7.6	8.5	9.5	10.5	
Producto 2: Actores de la contratación pública con mejores competencias	Porcentaje de personas con competencias suficientes				60.0	65.0	70.0	

Producto 3: Expedientes supervisados mejoran contrataciones públicas y generan valor agregado	Porcentaje de acciones de mitigación de riesgos implementadas	60.0	67.0	71.0
---	---	------	------	------

Fuente: Tomado del PP 149

El presente trabajo cuenta con viabilidad política dado que se encuentra en el marco de la Ley N° 30225 y sus modificaciones, así como de la Directiva N°002-2018-OSCE/CD Certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades públicas.

El proyecto está alineado a los procedimientos del Gobierno Regional de Puno, y viable legalmente ya complementa el marco legal vigente, así como también en funcionamiento de las actividades del Gobierno Regional, es fácil su aplicación en la institución. No habrá en la estructura orgánica, pero se agregará o complementará con planes e instrumentos de gestión.

El presente trabajo de investigación cuenta con viabilidad social, dado que se pretende mejorar las capacidades de los funcionarios que intervienen en las etapas del proceso de selección de obras públicas a fin de aminorar los plazos de las etapas y hacerlo más eficientes en la evaluación de las propuestas, con ello se pone fin a la postergación de procedimientos de selección, como resultado se verá beneficiada la población con obras de gran impacto que contribuirá al desarrollo de la Región Puno.

El presente trabajo de investigación cuenta con viabilidad presupuestal, se ha considerado que dicho presupuesto será asumido por recursos propios del Gobierno Regional de Puno y además se tiene planificado involucrar a otras instituciones mediante alianzas estratégicas para reducir costos.

El presente Plan cuenta con viabilidad operativa dado que las intervenciones se encuentran dentro a las actividades a cargo del Gobierno Regional de Puno.

Dentro de los actores involucrados tenemos al órgano encargado de contrataciones, las áreas usuarias y el comité de selección. Así como Unidad de Recursos Humanos, Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto.

Basados en el análisis de (Stakeholders), y actores de la contratación pública como ya lo hemos mencionado en acápite anteriores, la propuesta es viable pues la mayor parte de ellos están de acuerdo con desarrollar sus competencias y aportar al cumplimiento de objetivos institucionales, así mismo existe convergencia para el desarrollo de los productos.

Para la viabilidad de las propuestas del trabajo de investigación en el campo de la evaluación estratégica gerencial, se asume el enfoque de Gestión por resultados en las contrataciones públicas.

El presente trabajo de investigación genera valor público, pues contribuye al logro de los resultados del Programa Presupuestal 0149 “Mejora del Desempeño de las Contrataciones Públicas”. El Programa Presupuestal 0149 tomó en cuenta las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (cuya abreviatura en inglés es OECD), que son señaladas en su publicación “La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación” (2017). Las recomendaciones clave que más importancia tuvieron son las siguientes: trabajar hacia un proceso de licitación más eficiente y justo; inculcar la integridad en todo el ciclo de contratación; y, fortalecer las capacidades de contratación. Empero, se requiere incorporar las demás recomendaciones con la finalidad de complementar las acciones que viene realizando el OSCE para contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Así mismo contribuye a mitigar riesgos en la gestión de la contratación pública, ya que contempla el establecimiento de directrices y lineamientos internos para organizar el flujo de las contrataciones y el fortalecimiento de capacidades de los servidores dentro del Gobierno Regional de Puno, lo que les permitirá estar mejor preparados para gestionar con eficiencia el proceso de contratación. Empero se requiere que el personal clave permanezca en la institución por lo menos dos años continuos, ya que la rotación del personal clave es alta como por ejemplo el Gerente General, el jefe de la Oficina de Recursos Humanos y el jefe de la Oficina de Abastecimientos.

Seguimiento

Para el seguimiento se proponen los mismos indicadores del Programa Presupuestal 0149 “Mejora del Desempeño de las Contrataciones Públicas”

Tabla N° 18

Indicadores de seguimiento

PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACION
Actores de la contratación pública con mejores competencias	Porcentaje de personas con competencias suficientes	SICAN
Identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública	N° de acciones de mitigación de riesgos implementadas	Registro Administrativo

Fuente: Tomado del PP 149

- **Indicador 1: Porcentaje de personas con competencias suficientes**
El indicador mide las brechas de conocimientos de los actores de la contratación pública.
- **Indicador 2: N° de acciones de mitigación de riesgos implementadas.**
El indicador mide las acciones de mitigación de riesgos implementadas que afectan la integridad en las compras públicas.

Para medir los indicadores de resultados se proponen 3 indicadores del Programa Presupuestal 0149 “Mejora del Desempeño de las Contrataciones Públicas”

Tabla N° 19

Indicadores de resultado

RESULTADO ESPECÍFICO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACION
Mejorar la contratación de licitación pública de obras del Gobierno Regional de Puno	Porcentaje de ítems declarados desiertos	SEACE y cuadros y reportes elaborados por la Oficina de Abastecimientos
	Porcentaje de ítems que tuvieron alguna Nulidad	
	Porcentaje de Licitaciones cuya duración promedio es igual o mayor a 60 días hábiles	

Fuente: Tomado del PP 149

- **Indicador 1: Porcentaje de ítems declarados desiertos**
El indicador mide el número de procesos desiertos sobre los procesos convocados
- **Indicador 2: Porcentaje de ítems que tuvieron alguna Nulidad.**
El indicador mide el número de procesos nulos sobre los procesos convocados.
- **Indicador 3: Porcentaje de Licitaciones cuya duración promedio es igual o mayor a 60 días hábiles.**
El indicador mide las licitaciones cuya duración promedio es igual o mayor a 60 días hábiles sobre el total de licitaciones convocadas. La Región Puno es una de las Regiones menos competitivas del país. El 2019 el Gobierno Regional de Puno sólo ejecutó el 62.8% del presupuesto de inversiones. Uno de sus procesos de Licitación Pública de Obras adjudicado por un monto ascendente a S/. 329,373,420.56, llegó a tardar 248 días hábiles desde la convocatoria hasta el otorgamiento de la buena pro, cuando la media es de 46.5 días hábiles según el OSCE, los principales afectados por una incorrecta gestión de las contrataciones son los ciudadanos. Hubo 375 consultas y observaciones, 2 pronunciamientos, 1 declaración de nulidad retrotrayéndola a la etapa de Absolución de consultas, observaciones e integración de bases

Uno de los problemas que contribuye a la ineficiente contratación de licitación pública de obras es que el 59% de los servidores no cuenta con certificación del OSCE generando riesgos en desarrollo de una labor eficaz y eficiente en las contrataciones de bienes, servicios y obras. Por lo que es indispensable que los actores de la contratación pública (OEC, áreas usuarias y comités de selección) mejoren sus competencias para tener mejores y mayores posibilidades de resolver problemas orientados a las compras públicas. Todas las personas que trabajan en el OEC e intervienen directamente en una de las fases de la contratación deben estar certificadas por el OSCE considerando el valor estratégico que tiene esta actividad en relación a la mejora a la calidad de vida del ciudadano.

La deficiente formulación de requerimientos es otro problema desde la lógica de riesgos, es uno de los aspectos más importantes de todo el proceso de contratación, ya que es determinante en el resultado final del mismo, generando retrasos en el calendario, ocasionada por una gran cantidad de consultas y/u observaciones,

solicitud de emisión de pronunciamiento, y en el peor de los casos, cuando los vicios y deficiencias llegan a afectar la validez del proceso, la nulidad del proceso hasta la etapa correspondiente en la cual se subsana los vicios. Las exigencias de condiciones técnicas, certificaciones o garantías excesivas no justificadas para el cumplimiento de la finalidad de la contratación, pueden restringir la participación. El área usuaria es responsable de la adecuada formulación del requerimiento por lo que para asegurar la calidad técnica debe implementar Directrices y lineamientos que le permitan reducir la necesidad de reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de contratación.

Referencias

Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF y Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 377-2019-EF a partir del 16 de diciembre del 2019.

Directiva N° 004-2019-OSCE/CD - DISPOSICIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL RESUMEN EJECUTIVO DE LAS ACTUACIONES PREPARATORIAS. Aprobada mediante Resolución N° 016-2019-OSCE/PRE, publicada en el Diario oficial El Peruano el 29 de enero de 2019 y modificada según la Resolución N° 099-2019-OSCE/PRE, publicada en el Diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2019.

Directiva N° 012-2017-OSCE/CD - GESTIÓN DE RIESGOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS. Incluye las modificaciones aprobadas mediante Resolución N° 018-2017-OSCE/CD del 23.05.2017.

Directiva N° 023-2016-OSCE/CD - Disposiciones sobre la Formulación y Absolución de Consultas y Observaciones.

Directiva N° 004-2016-OSCE/CD - LINEAMIENTOS PARA LA CONTRATACIÓN EN LA QUE SE HACE REFERENCIA A DETERMINADA MARCA O TIPO PARTICULAR.

Directiva N° 002-2019-OSCE/CD - PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES. Aprobada mediante Resolución N° 014-2019-OSCE/PRE, publicada en el Diario oficial El Peruano el 29 de enero de 2019.

Directiva N° 002-2018-OSCE/CD - Certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades públicas. Aprobada mediante Resolución N° 001-2019-OSCE/PRE de fecha 08 de enero de 2019.

Ley 27806, Ley de Transparencia y acceso a la información pública.

Apolitano, J. (2019) Gestión Pública: Con políticas responsables y sostenidas. Recuperado de <https://www.elpueblo.pe/gestion-publica-con-politicas-responsables-y-sostenidas/>

Aragón C, J Y CHCHPP (2006) Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Texto Único Ordenado y su Reglamento, Edición revisada y ampliada.

La Ley (2014) Las 7 formas de contratación previstas en la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Recuperado de: <https://laley.pe/art/1571/las-7-formas-de-contratacion-previstas-en-la-nueva-ley-de-contrataciones-del-estado>

OSCE, Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - www.osce.com/Instrumentos-de-gestion

Retamozo, A. (2017) Los procedimientos de selección en la Ley N.º 30225, Ley de contrataciones del estado. Revista Aequitas, Número 1, Mayo 2018, pp. 97-111

Alejandro, Keila, “Incidencia de los procesos de contrataciones – ley n°30225 y cumplimiento de metas presupuestales del Gobierno Regional de Pasco – 2019” Tesis UNDAC 2019

https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf

https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/DS%20344-2018-EF%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2030225.pdf

https://portal.osce.gob.pe/osce/content/documentos_normativos_directivas

<https://portal.osce.gob.pe/osce/content/desarrollo-de-capacidades>

<https://portal.osce.gob.pe/osce/content/estudios-sobre-contratacion-publica>

<https://www.meespecializo.pe/>

ISBN: 978-9942-619-17-4



SCAN ME



Tinta&Pluma
Editorial



OPEN ACCESS