



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

PROPUESTA NORMATIVA PARA PREVENIR CONFLICTOS EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES DE OBRAS PÚBLICAS EN EL PERÚ

Línea de investigación:

Competitividad industrial, diversificación productiva y prospectiva

Tesis para optar el Grado Académico de Maestro en Gerencia de la
Construcción Moderna

Autor:

Patricio Meniz, Juan Raúl

Asesora:

Castañeda Pérez, Luz Genara
(ORCID: 000-0001-6684-8205)

Jurado:

Valencia Gutiérrez, Andrés Avelino
Manrique Suarez, Luis Humberto
Bazán Briceño, José Luis

Lima - Perú

2021

Referencia:

Patricio, J. (2021). *Propuesta normativa para prevenir conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/5791>



Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (CC BY-NC-ND)

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede generar obras derivadas ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

PROPUESTA NORMATIVA PARA PREVENIR CONFLICTOS EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES DE
OBRAS PÚBLICAS EN EL PERÚ

Línea de investigación:

Competitividad industrial, diversificación productiva y prospectiva

Tesis para optar el Grado Académico de

Maestro en Gerencia de la Construcción Moderna

Autor

Patricio Meniz, Juan Raúl

Asesora

Castañeda Pérez, Luz Genara

(ORCID: 000000166848205)

Jurado

Valencia Gutiérrez, Andrés Avelino

Manrique Suarez, Luis Humberto

Bazán Briceño, José Luis

LIMA - PERÚ

2021

Dedicatoria

A los funcionarios estatales, asesores, empresarios y a todos aquellos que han perpetrado o intenten cometer actos ilícitos con fondos públicos, esta investigación va para ustedes, no puedo cambiar sus valores ni su forma de pensar, pero si puedo prevenir que le roben a mi país.

Agradecimientos

A mi asesora Luz Castañeda por sus valiosos consejos y conocimientos, a quienes aportaron de alguna u otra manera en esta investigación, estoy seguro que sin sus experiencias, opiniones, vivencias y demás este proyecto no sería lo que es y sobre todo a mi familia que me apoyo en el proceso.

ÍNDICE

CARATULA.....	1
DEDICATORIA.....	2
AGRADECIMIENTO.....	3
ÍNDICE.....	4
RESUMEN.....	12
ABSTRACT.....	13
I. INTRODUCCIÓN.....	14
1.1. Planteamiento del problema.....	16
1.2. Descripción del problema.....	17
1.3. Formulación del problema.....	18
1.3.1. Problema general.....	18
1.3.2. Problemas específicos.....	19
1.4. Antecedentes.....	19
1.5. Justificación de la investigación.....	21
1.6. Limitaciones de la investigación.....	23
1.7. Objetivos.....	24
1.7.1. Objetivo general.....	24
1.7.2. Objetivos específicos.....	24
II. MARCO TEÓRICO.....	25
2.1. Marco normativo.....	25
2.2. Definición de variables.....	26

2.2.1.	Propuesta Normativa	26
2.2.2.	Conflicto	27
2.2.3.	Procedimiento.....	27
2.3.	Definición de Indicadores.....	28
2.3.1.	Eficiencia	28
2.3.2.	Eficacia.....	29
2.3.3.	Transparencia	29
2.3.4.	Confiabilidad	29
2.4.	Palabras Claves	29
2.5.	Breve análisis de la evolución de la Ley de Contrataciones	32
2.6.	Breve análisis del origen de la lucha contra la corrupción	33
2.7.	Descripción de las etapas del procedimiento de contratación	35
2.7.1.	Fase de programación y actos preparatorios	38
2.7.1.1.	Sub-fase de programación.....	39
2.7.1.2.	Sub-fase de actos preparatorios	42
2.7.2.	Fase de selección.....	45
2.8.	Descripción de los participantes del procedimiento de contratación	47
2.8.1.	Agentes internos del procedimiento de contratación	48
2.8.2.	Agentes externos del procedimiento de contratación	48
2.8.3.	Relación entre los agentes y sus actividades durante la primera fase	50
2.8.4.	Relación entre los agentes y las actividades durante la segunda fase	53

2.9.	Patrones de los conflictos en las licitaciones de obras públicas	56
2.9.1.	Formas que pueden tomar los conflictos	56
2.9.2.	Indicadores relativos a los precios	57
2.9.3.	Factores que facilitan la colusión	57
2.9.4.	Técnicas que utilizan para realizar la colusión	58
2.9.5.	Como se puede detectar si ha existido colusión entre los licitadores	58
2.9.6.	Factores que facilitan la corrupción	59
2.9.7.	Indicadores en los documentos.....	61
2.9.8.	Indicadores en los requisitos de calificación	62
III.	MÉTODO	64
3.1.	Tipo de investigación	64
3.1.1.	Tipo	64
3.1.2.	Nivel.....	64
3.1.3.	Diseño.....	64
3.2.	Población y muestra.....	65
3.2.1.	Población	65
3.2.2.	Muestra	65
3.3.	Operacionalización de variables	65
3.4.	Instrumentos	66
3.4.1.	Técnicas	66
3.4.2.	Tipo de instrumento.....	67

3.4.3.	Recolección de datos	67
3.4.4.	Validación de instrumento.....	67
3.4.5.	Análisis de validez y confiabilidad de los instrumentos de recolección.....	69
3.5.	Procedimientos.....	71
3.5.1.	Técnicas de análisis estadísticos.....	71
3.6.	Análisis de datos	72
3.6.1.	Análisis de la muestra	72
3.6.2.	Análisis de la encuesta	75
3.6.3.	Análisis de los procedimientos con conflictos.....	87
3.6.3.1	Influencias de conflictos en la fase de programación	87
3.6.3.2.	Influencias de conflictos en la fase de selección	95
IV.	RESULTADOS	98
4.1.	Primer resultado	98
4.2.	Segundo resultado	99
4.3.	Tercer resultado Propuesta Normativa	101
V.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS	142
VI.	CONCLUSIONES	145
VII.	RECOMENDACIONES.....	147
VIII.	REFERENCIAS	148
IX.	ANEXOS.....	152
Anexo A	Preguntas de Caracterización a los encuestados.....	153

Anexo B Preguntas en relacion a las Bases y el Expediente Tecnico.....	153
Anexo C Preguntas sobre la influencia de la politica, corrupcion y colusion.....	154
Anexo D Preguntas con respecto a las entidades publicas.....	154
Anexo E Preguntas con respecto al plazo en el proceso de licitacion	154
Anexo F Matriz de consistencia.....	155

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Topes para Procedimiento 2019	23
Tabla 2 Operacionalizacion de la variable	66
Tabla 3 Ficha Técnica de los Instrumentos de recolección de datos	68
Tabla 4 Escala de Likert	69
Tabla 5 Rango de confiabilidad	70
Tabla 6 Caracterizacion por profesion	73
Tabla 7 Rangos de años de experiencia	73
Tabla 8 Rangos de escala de nivel laboral	74
Tabla 9 Empleo por sector laboral	74
Tabla 10 Ubicación por departamento geografico	75
Tabla 11 Propuesta Normativa.....	103

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Fases del Procedimiento de Contratacion Publica.....	17
Figura 2 Evolucion de la Ley de Contrataciones del Estado	33
Figura 3 Fases del Procedimiento de Contratacion Publica.....	38
Figura 4 Formulacion y Aprobacion del Plan Anual de Contrataciones	41
Figura 5 Actividades y Agentes de la Fase de Programacion y Actos Preparatorios	50
Figura 6 Actividades y Agentes de la Fase de Seleccion.....	53
Figura 7 Directrices de evaluacion indicadas en las bases	76
Figura 8 Respuestas claras y precisas	76
Figura 9 Contradicciones entre bases y expediente tecnico	77
Figura 10 Sobre estimacion o sub estimacion de presuesp.....	77
Figura 11 Claridad en los requisitos	78
Figura 12 Acceso a la informacion	78
Figura 13 Confiabilidad de los expedientes tecnicos.....	78
Figura 14 Modificacion de bases	79
Figura 15 Personal encargado de elaboracion de bases	79
Figura 16 Criterio de elaboracion de bases.....	80
Figura 17 Oferta mas baja como criterio de evaluacion	80
Figura 18 Criterios restrictivos y direccionados	81
Figura 19 Participacion de la autoridad supervisora de procesos.....	81
Figura 20 Politica en los procesos de licitacion.....	82

Figura 21 Corrupcion.....	82
Figura 22 Reparto de comisiones.....	82
Figura 23 Colusion.....	83
Figura 24 Favoritismo en los procesos de licitacion.....	83
Figura 25 Presupuesto de las licitaciones	84
Figura 26 Cantidad de oferentes	84
Figura 27 Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.....	84
Figura 28 Publicidad de los procesos de licitacion.....	85
Figura 29 Uniformidad en el trato de postores	85
Figura 30 Plazos adecuados.....	86
Figura 31 El plazo restringe la participacion	86
Figura 32 Ficha Reseumen 1	89
Figura 33 Ficha Reseumen 2	94
Figura 34 Principales procesos generadores de conflictos en la primera fase.....	98
Figura 35 Principales procesos generadores de conflictos en la segunda fase	98
Figura 36 Principales agentes generadores de conflictos en la primera fase.....	99
Figura 37 Principales agentes generadores de conflictos en la segunda fase	100

Resumen

Esta investigación analiza como tema la prevención de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en Perú en base a una Propuesta Normativa que pueda frenar esos problemas, presenta como objetivos la identificación oportuna de los conflictos y la localización de los agentes que lo originan, además del planteamiento de una serie de mejoras a la normativa vigente, con un fundamento teórico avalado por la normativa de contrataciones del estado y su reglamento, así como sus respectivas modificatorias y los estudios previos similares de otros especialistas en licitaciones, la metodología es una investigación de tipo aplicada con un nivel descriptivo en base a un enfoque mixto, se analiza una muestra de 250 personas con experiencia en licitaciones públicas, teniendo como instrumento una serie encuestas, de la cual proyecta como resultado la Propuesta Normativa, que origino una modificación al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, específicamente en 8 artículos donde se establecen unas nuevas directrices y técnicas para las dos primeras etapas de los procedimientos de contratación, esto tiene como conclusión, que la implementación de la Propuesta Normativa planteada podría reducir en una gran magnitud los niveles de direccionamiento de las obras públicas del Perú, por tanto esta investigación cubre y defiende los principales artículos en la normativa de contrataciones, que son vulnerables ante los vacíos legales y ambigüedades de la misma, de esa manera previniendo la aparición de conflictos en los procedimientos de contrataciones.

Palabras clave: procedimiento de Contratación, ley de contrataciones, propuesta normativa, modificatorias.

Abstract

This research analyzes as a topic the prevention of conflicts in the procedures for contracting public works in Peru based on a Normative Proposal that can curb those problems, presents as objectives the timely identification of conflicts and the location of the agents that originate them, in addition to the approach of a series of improvements to current regulations, with a theoretical basis endorsed by the state contracting regulations and its regulations, as well as their respective modifications and similar previous studies of other tender specialists, the methodology is an applied type investigation with a descriptive level based on a mixed approach, a sample of 250 people with experience in public tenders is analyzed, having as a tool a series of surveys, from which it projects as a result the Normative Proposal, which led to a modification to the Regulation of the State Contracting Law, specifically in 8 articles where new guidelines and techniques are established for the first two stages of the contracting procedures, this has the conclusion that the implementation of the proposed Normative Proposal could greatly reduce the levels of addressing of public works in Perú, so this research covers and defends the main articles in the procurement regulations, which are vulnerable to legal gaps and ambiguities of the same, that way preventing the appearance of conflicts in hiring procedures.

Keywords: recruitment procedure, procurement law, regulatory proposal, modifications.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis tiene como principal objetivo el planteamiento de una Propuesta Normativa para prevenir conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú, asimismo identificando dichos problemas y a los agentes generadores de los mismos en los procesos que derivan de la normativa vigente.

El margen de beneficio de la tesis existe porque hay una brecha sustancial entre la normativa de contrataciones y las acciones que conllevan a vulnerarla, por ende, este trabajo muestra cómo afecta esa diferencia y la importancia de estudiarlo radica en las consecuencias de frenar los avances del direccionamiento de obras públicas y el incentivo a desarrollar propuestas para lograrlo.

Estos procedimientos de contratación en el Perú, están fuertemente afectados por elementos que los restringen y direccionan, los cuales transgreden la libre competencia y no logra generar un mercado de obras públicas benéfico, de calidad, económico y transparente, sobre todo en los proyectos de infraestructura más representativos y con altos niveles de inversión.

En el capítulo 1 se aborda las cuestiones del problema, los cuales son los sustentos del planteamiento, se hace una breve descripción y formulación del problema, los antecedentes de diversos trabajos que han abordado temas similares, y los objetivos a lograr, además de las causas que la justifican, junto a sus alcances y limitaciones.

Para que con ello el capítulo 2 se enfoque, en la recopilación de datos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas que tengan conflictos, se prioriza la localización del foco problemático dentro de las 2 etapas del procedimiento, Fase de Programación y Actos Preparatorios y de Selección, que es donde ocurren con mayor incidencia los actos que afectan a los principios que sostienen la normativa, además de los datos de los agentes que participan y/o generen conflictos y de qué manera se relacionan entre

sí; e incluye el marco normativo, las leyes y reglamentos que se emplean en la investigación, así como la variables, la terminología básica y palabras clave.

La metodología empleada aparece en el capítulo 3, a través del tipo aplicada y nivel de la investigación descriptiva y su enfoque mixto, abarca un diseño no experimental, para una población y muestra no probabilística, además de los respectivos análisis, cuadros estadísticos junto a la validación y confiabilidad de los instrumentos de medición.

El capítulo 4 se origina a partir de los resultados obtenidos de los análisis de dichos focos problemáticos y agentes conflictivos, se procederá a proponer alternativas de solución, con una base sólida validada por sustentos de licitaciones nacionales e internacionales en la temática de contrataciones públicas que cuenten con un exitoso proceso, y estudiando una posible aplicación teórica en la Ley N° 30225.

La discusión de resultados en el capítulo 5 nos muestra las comparativas de este estudio con investigaciones similares de profesionales en el tema y como enfrentaron sus respectivos conflictos en sus instituciones, mostrándose a favor o en contra según sea el caso, para luego continuar con las conclusiones de la investigación en el capítulo 6, siendo este capítulo el eje central de la tesis por lo que representa, para luego culminar con las recomendaciones del capítulo 7 que derivan de la investigación en general.

Y en los capítulos finales 8 y 9 nos mostrarán las referencias bibliográficas de la investigación y en los anexos estarán los instrumentos empleados en la recolección de datos además de la matriz de consistencia.

1.1. Planteamiento del problema.

La administración de los recursos gubernamentales ha estado constantemente evolucionando con el transcurso del tiempo, su régimen ha pasado por diferentes etapas y gestiones, las mismas que han evaluado como realizar de una manera más óptima las licitaciones estatales; sin embargo, el desarrollo de estas no siempre ha tenido resultados positivos, muy por el contrario en la gran mayoría de casos se vio retrasado su avance o incluso en retroceso, y las principales causales van desde una deficiente selección de personal hasta una norma mal elaborada o ambigua.

Por la década del 40, cada país tenía su propio método de afrontar su gasto público, que lógicamente era como mejor se adecuase a sus políticas y/o cuestiones religiosas, con la llegada de la globalización, se ha buscado permanentemente distintos métodos para uniformizar las licitaciones, uno de estos fueron los Tratados de Libre Comercio que implementaba normas equivalentes entre los países asociados a ese acuerdo comercial, otro fue la creación de diversos Organismos Internacionales que serían una gran asistencia para los países emergentes y a su vez también otra manera de homogeneizar las contrataciones entre las naciones.

El Perú ha tomado el modelo económico estadounidense debido a su Tratado de Libre Comercio con ellos, y lo ha adaptado a su normativa para que en el ejercicio de las licitaciones estatales sea análoga y sobre todo comprensible para los países agrupados a este tratado; sin embargo, como se mencionó párrafos atrás, existen diversos problemas que perjudican el desarrollo del proceso y evitan que se realice de la manera más eficiente y eficaz posible.

Estos problemas son un claro ejemplo de conflictos que atentan contra la normativa y los principios de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, que tienen su origen en la unidad sociocultural, funcionarios o personajes externos son quienes de alguna u otra manera buscan quebrantar dichas medidas para obtener beneficios particulares usando los vacíos legales de la norma en perjuicio del interés público.

1.2. Descripción del problema.

La existencia de los conflictos dentro de las licitaciones de obras estatales es un hecho, ya sea por actos de corrupción, colusión, enriquecimiento ilícito, direccionamiento, tráfico de influencias u otros similares, los cuales han estado presentes desde que se formaron las primeras comisiones y disposiciones aisladas entre las distintas entidades de abastecimiento público, con el transcurso del tiempo la situación ha empeorado, tanto así que es habitual referirse a los actos de corrupción en los procedimientos de contrataciones públicas como uno de los mayores males que impide el desarrollo del Perú.

A raíz que la ejecución de proyectos de infraestructura es la que más movimiento económico genera en nuestro país, es común que las licitaciones que conllevan dichos procedimientos se encuentren con mayores inconvenientes en sus diferentes etapas, la presente investigación solo se enfocara en dos de las tres fases del procedimiento de contratación: la fase de programación y actos preparatorios, y la fase de procedimiento de selección, como se indica en la figura 1, porque estas dos están claramente afectadas por funcionarios públicos que pueden influir directa o indirectamente en la selección del proveedor.

Figura 1

Fases del Procedimiento de Contratación Pública



El modo de favorecer a un determinado proveedor para que obtenga una licitación a su beneficio, se realiza de múltiples maneras y la gran mayoría ocurre mediante los vacíos legales y las ambigüedades en la normativa, se ha visto procedimientos donde la normativa fue tan estrictamente aplicada que no hubo rastro alguno de que el proceso fue ilegítimo o no

transparente, sin embargo, la faceta fraudulenta solo estuvo presente durante la fase de programación y actos preparatorios, que fue donde se tergiversaron las bases iniciales de la contratación para adecuar el procedimiento con todas las aristas orientadas al proveedor “favorito”.

En otros procedimientos se muestra con menos prudencia y con mucho descaro formas más notorias de favorecimiento, generalmente se aprecian en la fase de procedimiento de selección, también de múltiples maneras posibles, tales como colusión entre el o los proveedores “favoritos” para realizar cambios a las bases de la licitación que favorecerían a un determinado postor o postores, esto a través de una absolución de consultas y/u observaciones muy direccionada, otra manera se ve típicamente en lugares al interior del país como los gobiernos regionales o locales, donde podemos apreciar un gran respaldo de uno o todos los miembros del comité de selección que está llevando a cabo el procedimiento hacia un determinado proveedor.

Lamentablemente la detección de estos procesos fraudulentos es insuficiente y son pocas las sancionadas por el Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado, y esto se debe principalmente a lo que se mencionó en párrafos anteriores que algunos procedimientos de contratación son tan bien manipulados y procesados que es muy difícil su detección, hace falta un estudio exhaustivo y hasta a veces subjetivo para demostrar faltas y luego se llevaría un largo proceso con el Tribunal de Contrataciones del Estado.

1.3. Formulación del problema.

1.3.1. Problema general.

¿Cómo prevenir los conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú?

1.3.2. Problemas específicos.

- ¿Cuáles son los problemas que son materia de conflictos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas?
- ¿Quiénes son los agentes que generan los conflictos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas?
- ¿Cómo enfrentar la resolución de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas?

1.4. Antecedentes.

La Ley N° 30225, Ley Contrataciones del Estado y el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establecen una serie normas, parámetros y directrices para llevar a cabo los procedimientos de contrataciones públicos de una manera eficiente, eficaz y transparente, teniendo como objetivo priorizar los intereses del estado y la población a servir, dado que estos procesos se manejan con fondos públicos.

No obstante, las licitaciones públicas en el Perú no se realizan de una manera adecuada ni mucho menos transparente, ya que cuentan síntomas de una normativa deficiente en ciertos aspectos que puede ser interpretada no para beneficio de la población sino de quienes manejan el tesoro público y sus allegados.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado es el entre encargo de supervisar las compras estatales, sin embargo, con su labor realizada en los últimos años no se ha logrado evidenciar una solución a los conflictos de corrupción en el estado, esta misma entidad el 20 de Octubre del 2014 publicó una nota titulada: *El “direccionamiento” en las obras de asfaltado y pavimentación*, mostrando unos estudios realizados por ellos donde advierten la existencia de “direccionamiento” de procesos de selección en ese tipo de obras, y estas causas de conflictos son igual de aplicables en otros tipos de procedimientos de selección

como bienes, servicios o consultorías, y esto limita gravemente las barreras de acceso al mercado estatal.

El estudio del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, no solo demuestra lo que era un secreto a voces en las entidades estatales, sino que además muestra que quienes están en el poder solo llegan ahí para sus propios intereses o devolver favores, implementando nuevas leyes, normas u ordenanzas que solo benefician a sus benefactores, y pronostica que lo seguirán haciendo hasta no controlar los conflictos, queda claro que principal conflicto a resolver en esta normativa es el “direccionamiento” de obras públicas, cabe mencionar que la investigación no concluye en una solución integra al problema solo menciona los pormenores ocasionados.

Con el paso del tiempo este ente supervisor, ha implementado una serie de directivas, opiniones y pronunciamientos que han menguado ciertas falencias de la normativa pero que integralmente no han podido apaciguar los conflictos, es por ello que se plantea un control al pronóstico con una Propuesta Normativa proponiendo una serie de mejoras en los aspectos más ambiguos e incluso cubriendo los vacíos legales para así evitar que funcionarios sin escrúpulos continúen apropiándose del tesoro público.

En la tesis para el Grado de Master Universitario “*Análisis de los procesos de licitación pública del sector de la construcción en el Perú*” de Casapino (2016), sostuvo que las bases de los procesos de licitaciones no son claras ni precisas, además indica que los requisitos que se exigen en los procesos de licitación son exagerados e irreales, por ello formula recomendaciones y propuestas de mejora al sistema actual por el que se llevan a cabo las licitaciones públicas en Perú.

Ñahui (2015), publicó una tesis titulada “*Modelo de Gestión de Abastecimiento en el Sector Público peruano*” en la cual indica las principales deficiencias que existen en el sistema de abastecimiento público, tomando como referencia la Ley de Contrataciones del Estado,

buscando otorgar la flexibilidad y celeridad en los procedimientos de selección, con una serie de mecanismos que evitaran los actos de colusión.

Rosales (2015), indica en su tesis de maestría que en el Perú existen mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes que afectan los intereses de las entidades públicas porque no pueden obtener un óptimo bien o servicio al mejor precio, dado que los agentes encargados del procedimiento solo velan por sus propios intereses.

En la tesis para Grado de maestro *“Estructuras de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010”* de Hernández (2012), concluyó que, en los procedimientos de selección, específicamente los de Provias Nacional, están claramente direccionados a cierto grupo de empresas, denominado “El Club de la Construcción”

En la investigación *“Manual sobre delitos contra la administración pública”* de Montoya (2015), detallo y especifico los distintos enfoques, métodos y tipos de corrupción, asimismo su relación con los funcionarios encargados del procedimiento y los personajes externos, además de sus respectivas sanciones legales.

Siendo el manejo de los fondos estatales un tema importante para el pueblo, preguntas como ¿En qué se está invirtiendo nuestro dinero?, han ido tomando cada vez más protagonismo en los últimos años, y esto se debe principalmente a que la ciudadanía ha sido alertada que se están enriqueciendo personas allegadas al poder político, como prueba tenemos todos los casos de direccionamiento de obras sacados a la luz en las últimas décadas por el periodismo.

1.5. Justificación de la investigación.

Justificación teórica: Esta investigación se formaliza con la finalidad de mostrar a la normativa vigente sus falencias, ambigüedades y vacíos legales, que pueden ser aprovechados por malos funcionarios para sus intereses individuales, cuyo efecto podrá materializarse en una

Propuesta Normativa, para ser incorporada como mejora a las leyes actuales, ya que se estaría demostrando que esta propuesta evita los conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas.

Justificación práctica: Esta investigación se realiza a raíz de la necesidad de mejorar la normativa de contrataciones vigente para evitar los conflictos tales como el direccionamiento de obras en los procedimientos de contrataciones de obras públicas, con la implementación de una Propuesta Normativa acorde a las exigencias y necesidades del 2019.

Justificación metodológica: Esta nueva Propuesta Normativa, tanto su elaboración como su aplicación para efectos de la normativa de contrataciones públicas vigente bajo el marco de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, pueden ser implementados por las Jurídicas, una vez que sea demostrada su confiabilidad, podrá ser usada en otros trabajos de investigación y en otros tipos de procesos de selección estatales o los convocados por Organismos Internacionales.

Justificación social: Brindar a la población más seguridad y confianza con el manejo de los fondos públicos para las contrataciones estatales.

Se espera que a partir de esta investigación se obtenga lo siguiente:

- Elaborar una propuesta normativa para lograr que los funcionarios involucrados en las contrataciones de obras públicas, aborden el procedimiento de una manera más eficiente, eficaz y sobre todo transparente. Además, este modelo podría ser aplicado también en otros países.
- Contrarrestar los conflictos ocasionados por los vacíos legales y los artículos ambiguos en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, ya que estos son interpretados generalmente para ejecutar acciones fraudulentas y poco éticas en los procedimientos de contrataciones de obras públicas.

- Reducir los casos conflictivos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas, para de esta forma tener un mejor control administrativo.

1.6. Limitaciones de la investigación:

La propuesta normativa estará limitada a las obras que se rijan bajo la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado sin incluir a los procedimientos que tienen esta norma como respaldo o base para sus licitaciones, tales como las contrataciones de Obras por Impuesto (OXI), Asociaciones Público - Privadas (APP), Reconstrucción con Cambios, etc.

El tema de las licitaciones ejecutadas por los Organismos Internacionales, tales como el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, se verán también excluidas de esta investigación porque su base legal prioriza la normativa internacional.

Además, se focaliza solo un sector de los procedimientos de contrataciones públicas, específicamente los que se refieren a montos considerables, ya sea por el método de Servicio, Consultoría de Obra u Obra, véase la tabla 1.

Tabla 1
Topes para Procedimientos 2019

TIPO	BIENES	SERVICIOS		OBRAS
		EN GENERAL	CONSULTORÍAS	
LICITACIÓN PÚBLICA	\geq a S/. 400,000			\geq a S/. 1 800,000
CONCURSO PÚBLICO		\geq a S/. 400,000	\geq a S/. 400,000	
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	$<$ a S/. 400,000 $>$ 33,600	$<$ a S/. 400,000 $>$ 33,600	$<$ a S/. 400,000 $>$ a 33,600	$<$ a S/. 1 800,000 $>$ a 33,600
SELECCIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES		$<$ a S/. 40,000 $>$ a 33,600	$<$ a S/. 40,000 $>$ a 33,600	
COMPARACIÓN DE PRECIOS	$<$ a S/. 63,000 $>$ a 33,600	$<$ a S/. 63,000 $>$ a 33,600		
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	$>$ a 33,600	$>$ a 33,600		
CONTRATACION DIRECTA	$>$ a 33,600	$>$ a 33,600	$>$ a 33,600	$>$ a 33,600

Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2019

1.7. Objetivos.

1.7.1. *Objetivo general.*

Realizar una Propuesta Normativa para prevenir los conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú, año 2019

1.7.2. *Objetivos específicos.*

- Identificar los problemas que son materia de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas para contrarrestarlos y/o prevenirlos mediante una Propuesta Normativa, año 2019.
- Localizar los agentes que generan conflictos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas para fiscalizar sus funciones o acciones externas mediante una Propuesta Normativa, año 2019.
- Proponer mejoras a la normativa vigente para tener una mejor resolución de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas mediante una Propuesta Normativa, año 2019.

II. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se aborda los fundamentos teóricos para los temas de procedimientos de contrataciones de obras públicas, así como las definiciones y terminología relacionada a los conflictos generados dentro de estas.

2.1. Marco normativo.

A continuación, se presentará en conjunto las normas, criterios y lineamientos, que se tomarán para realizar la investigación y alcanzar los objetivos propuestos.

- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, contiene la finalidad, los principios que rigen las contrataciones estatales, sus autoridades y el respectivo proceso de la misma, es el pilar central de la presente investigación.
- Decreto Supremo N° 350-2015-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones de Estado, contiene los aspectos esenciales para seguir y respetar la Ley de Contrataciones, así como la selección de funcionarios y sus responsabilidades, además del procedimiento de contratación y la preparación de la respectiva documentación necesaria para ello, su análisis es fundamental para plantear los ejes de la Propuesta Normativa.
- Modificatorias de la Ley y el Reglamento, son las adiciones o exclusiones planteadas a la normativa para cubrir sus deficiencias, falencias y/o ambigüedades.
- Directivas y Pronunciamientos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, son los planteamientos y/o respuestas del ente supervisor para los distintos procesos de contrataciones que existen.
- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, permite acceder a la información relevante de los procedimientos de contratación, y también solicitar la documentación presentada en las licitaciones.

- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, presenta la forma en que se manejan los actos administrativos, su nulidad y la eficacia de los mismos, para el caso de esta investigación en los procedimientos de contrataciones públicas.
- Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, indica las sanciones aplicables en caso se vulnere la normativa.

2.2. Definición de variables.

2.2.1. *Propuesta normativa.*

Se examinó el significado de los términos "propuesta normativa" ambos por separado. Y de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (2019) tenemos las siguientes definiciones:

- **Propuesta:** Del lat. Proposita, f de propositus 'propuesto'
 1. f. Oferta o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin.
 2. f. Consulta de una o más personas hechas al superior para un empleo o beneficio.
 3. f. Consulta de un asunto o negocio a la persona, junta o cuerpo que lo ha de resolver
- **Normativo, va:**
 1. adj. Que fija la norma.
 2. f. Conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad.

De acuerdo a estas definiciones tomaremos a "propuesta normativa" como una proposición que ofrecerá un conjunto de medidas aplicables a la normativa de contrataciones públicas.

2.2.2. *Conflicto.*

Se examinó el significado del término "conflicto". De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2019) tenemos las siguientes definiciones:

- **Conflicto:** Del lat. Conflictus
 1. m. Combate, lucha, pelea. U.t en sent. Fig.
 2. m. Enfrentamiento armado.
 3. m. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida.
 4. m. Problema, cuestión, materia de discusión. Conflicto de competencia, de jurisdicción ...

Conflicto colectivo

1. m. En las relaciones laborales, conflicto que enfrenta a los trabajadores, a través de sus representantes, con los empresarios. Afecta a una empresa o a un sector económico y su resolución tiene efectos generales.

De acuerdo a estas definiciones tomaremos a “conflicto” como un problema en el entorno de los procedimientos de contrataciones, resultando claro que es posible utilizar ese término en relación a actos ilícitos dentro de las mismas tales como: corrupción, colusión, enriquecimiento ilícito, direccionamiento, tráfico de influencias, etc.

2.2.3. *Procedimiento.*

Comenzaremos analizando el significado de dos términos ampliamente utilizados en la investigación: "procedimiento de selección" y "procedimiento de contratación", para establecer si es posible o no su uso como sinónimos. De acuerdo al Anexo Único de Definiciones del DS N° 350-2015-EF y a la Opinión N° 128-2009/DTN, respectivamente.

- **Procedimiento de selección.**

Es un procedimiento administrativo especial conformado por un conjunto de actos administrativos, de administración o hechos administrativos, que tiene por objeto la selección de la persona natural o jurídica con la cual las Entidades del Estado va a celebrar un contrato para la contratación de bienes, servicios o la ejecución de una obra.

- **Procedimiento de contratación.**

El “proceso de contratación” comprende las fases de programación y actos preparatorios, de selección y de ejecución contractual; mientras que el “proceso de selección” es una etapa dentro del proceso de contratación que tiene como finalidad que la entidad seleccione a la persona natural o jurídica que presente la mejor propuesta para la satisfacción de sus necesidades, para lo cual, deberá seguirse el procedimiento establecido en normativa sobre contratación pública.

De acuerdo a estas definiciones podemos deducir que el procedimiento de selección es una etapa o proceso que se realiza dentro del procedimiento de contratación resulta claro que es necesario utilizar ambos términos indistintamente.

2.3. Definición de indicadores.

2.3.1. Eficiencia.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2019): Del lat. *Efficientia*.

1. f. Capacidad de disponer de alguien o algo para conseguir un efecto determinado

2.3.2. *Eficacia.*

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2019): Del lat. Efficacia.

1. f. Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

2.3.3. *Transparencia.*

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2019): Tb. Trasporencia.

1. f. Cualidad de transparente...

Que a su vez significa adj. Claro, indiscutible, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

2.3.4. *Confiabilidad.*

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2019):

1. f. Cualidad de confiable
2. f. fiabilidad (II probabilidad de buen funcionamiento de algo)

De acuerdo a estas definiciones para la presente investigación podemos deducir que la eficiencia y eficacia son maneras de llevar a cabo la licitación, entonces transparencia y confiabilidad son adjetivos que deben estar vinculados con en el procedimiento.

2.4. **Palabras claves.**

- **Órgano Encargo de Contrataciones.** Es el órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento de la Entidad, incluida la gestión administrativa de los contratos. (Artículo 8 de la Ley N° 30225, inciso c)

- **Área usuaria.** Es la dependencia cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación o, que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias, que colabora y participa en la planificación de las contrataciones, y realiza la verificación técnica de las contrataciones efectuadas a su requerimiento, para su conformidad. (Artículo 8 de la Ley N° 30225, inciso b)
- **Requerimiento.** Solicitud del bien, servicio en general, consultoría u obra formulada por el área usuaria de la Entidad que comprende las Especificaciones Técnicas de los Términos de Referencia o el Expediente Técnico de obra, respectivamente. Puede incluir, además, los requisitos de calificación que se considere necesario. (Anexo Único de Definiciones del DS N° 350-2015-EF)
- **Términos de referencia.** Descripción de las características técnicas y las condiciones en que se ejecuta la contratación de servicios en general, consultoría en general y consultoría de obra. En el caso de consultoría, la descripción además incluye los objetivos, las metas o resultados y la extensión del trabajo que se encomienda (actividades), así como si la Entidad debe suministrar información básica, con el objeto de facilitar a los proveedores de consultoría la preparación de sus ofertas. (Anexo Único de Definiciones del DS N° 350-2015-EF)
- **Conflicto de intereses.** Situación o relación en la que los intereses personales, laborales, económicos o financieros del servidor pudieran estar en conflicto con el interés público o el cumplimiento de las funciones y deberes a su cargo. (Anexo Único de Definiciones del DS N° 056-2017-EF)
- **Acto de corrupción.** Es el requerimiento o aceptación por, o el ofrecimiento u otorgamiento a, ya sea directa o indirectamente, un servidor público o persona que ejerce funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios

como dadas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización y omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. (Anexo Único de Definiciones del DS N° 056-2017-EF y Ley N° 29976)

- **Direccionamiento.** Acción de direccionar, según la Real Academia Española (2019), el término direccionar es innecesario, pues se ha formado a partir del sustantivo dirección, que significa “acción y efecto de dirigir”.

De acuerdo a esta definición para la presente investigación podemos deducir que el Direccionamiento se empleara como la actividad ilícita que funcionarios inescrupulosos realizar para su beneficio personal y/o en favor de terceros, en agravio del mal uso los fondos públicos.

- **Comité de selección.** Son órganos colegiados encargados de seleccionar al proveedor que brinde los bienes, servicios u obras requeridos por el área usuaria a través de determinada contratación. Su composición y funciones se determinan en el reglamento. (Artículo 8 de la Ley N° 30225, inciso c)

Tratándose de los procedimientos de selección para la contratación de ejecución de obras, consultoría en general, consultoría de obras y modalidad mixta, de los tres (3) miembros que forman parte del comité de selección por lo menos dos (2) deben contar con conocimiento técnico en el objeto de la contratación. (Artículo 23 del Reglamento de la Ley de Contrataciones, DS N° 056-2017-EF, numeral 23.2)

- **Postor.** La persona natural o jurídica que participa en un procedimiento de selección, desde el momento en que presenta su oferta. (Anexo Único de Definiciones del DS N° 350-2015-EF)

2.5. Breve análisis de la evolución de la Ley de Contrataciones.

La primera norma nacional para los procesos estatales fue el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP) en 1980, el cual no tenía un buen manejo del sistema de abastecimiento público y los procedimientos además de estar en su mayoría estancados, estaban claramente direccionados; por ello se decidió optimizarlo y consecuentemente se creó la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que unificó también otros reglamentos como el de asesorías y el de adquisiciones.

Con esa normativa vino posteriormente la creación del Registro Nacional de Proveedores (RNP), el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado a finales de los noventa que tenían el objetivo de organizar a los proveedores, administrar las licitaciones con mayor eficacia y poseer un ente jurídico ajeno al proceso, no obstante, estos tenían unas falencias y omisiones en sus protocolos que generaban confusión entre las distintas entidades públicas, sobre todo en el tema de la solución de controversias.

A raíz de la implementación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en 2009, el estado peruano se tuvo que adecuar a los estándares internacionales con respecto a la normativa de contrataciones públicas, consecuencia de ello nace la Ley de Contrataciones del Estado, ver cuadro 3, bajo el Decreto Legislativo N° 1017, además el nuevo ente rector de las licitaciones públicas sería el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) el cual continúa vigente hasta la actualidad, sin embargo los conflictos por lo ambigua y poco clara que era esta nueva normativa en las fases del proceso de selección dejaba una puerta abierta a la corrupción.

En 2014 se crea la Ley N° 30225, Ley Contrataciones del Estado, que rige nuestro sistema actual de contrataciones, que ha contribuido con diversos cambios y aportes a la lucha contra la corrupción; sin embargo, en algunos artículos la ambigüedad y los vacíos legales

permanecen, y es ahí donde se escudan la mayoría de proveedores y entidades para ejercer sus prácticas fraudulentas, véase su evolución en la figura 2.

Figura 2

Evolución de la Ley de Contrataciones del Estado

Ley de Contrataciones del Estado	Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado
D.L. N° 1017 año 2009	D.S. N° 184-2009-EF año 2009
Ley N° 29873 (01/06/2012)	D.S. N° 182-2012-EF (07/08/2012)
	D.S. N° 116-2013-EF (07/06/2013)
	D.S. N° 080-2014-EF (22/04/2014)
	D.S. N° 261-2014-EF (11/09/2014)
Ley N° 30225 (11/07/2014)	D.S. N° 350-2015-EF (09/01/2016)
D.L. N° 1341 año 2017	D.S. N° 056-2017-EF (19/03/2017)
D.L. N° 1444 año 2018	D.S. N° 344-2018-EF (31/12/2018)

Fuente: Elaboración propia

2.6. Breve análisis del origen de la lucha contra la corrupción.

Si bien en el 2018 se realizaron cambios sustanciales y específicos en algunos aspectos de la normativa, aún no se abarco lo suficiente como para tener un avance idóneo en el tema de la lucha contra la corrupción en los procedimientos de contrataciones, incluso con las políticas anticorrupción del gobierno pasado, todavía no existe un control ni reducción de los actos.

El detalle más influyente en la lucha contra la corrupción se dio en la Resolución Ministerial N° 023-2015-EF/41, específicamente en el numeral 2.2 del artículo 2, que es donde se aprueba el Plan Sectorial Anticorrupción 2015 del Sector Economía y Finanzas, y posteriormente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto fue quien elaboro el Plan Institucional Anticorrupción 2016 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

Los objetivos de esos informes radican en la culminación de una normativa eficiente y eficaz "... una gestión pública en el marco de la ética, transparencia y simplificación administrativa que contribuirá a consolidar la cultura de transparencia y cumplimiento de la

legalidad en las personas que conforman la institución”. (Plan Institucional Anticorrupción, 2016, p. 3)

Ahora veamos las políticas nacionales de cumplimiento obligatorio en materia de política anticorrupción que fueron establecidas a través del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM que son las siguientes:

- Fortalecer la lucha contra la corrupción en las licitaciones, adquisiciones y la fijación de los precios referenciales, eliminando cobros ilegales y excesivos.
- Avalar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Promover, a través de sus acciones y comunicaciones, la Ética Pública.
- Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública.

Con el paso del tiempo el Plan Institucional Anticorrupción, cambio mediante el Decreto Supremo N° 044-2017-PCM, ahora bajo la denominación de Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 el cual tiene 3 políticas básicas como objetivo: la capacidad preventiva, la identificación y gestión de riesgos y la capacidad sancionadora frente a estos actos de corrupción.

En el 2012, se promulgo la Ley N° 29976 que trajo consigo la creación de La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Con el fin de tener un espacio de coordinación entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), organismos constitucionalmente autónomos, representantes de los gobiernos regionales y locales, gremios empresariales, el Acuerdo Nacional y la sociedad civil.

Tanto el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, son los principales ejes actuales en la normativa con respecto a la lucha contra la corrupción, y tienen como objetivo común la prevención eficiente y eficaz

contra la corrupción, a la vez la identificación y gestión de riesgos para proponer mejoras integrales en todo nivel del estado donde la corrupción se halla alojado.

A diferencia del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción centra sus objetivos únicamente en la prevención e identificación de riesgos, ambos objetivos de esta investigación, en cambio el primero enfoca más sus políticas en la lucha contra la corrupción general, dado que implica promover la moralidad, la integridad y la honradez en el actuar público y privado, además de las respectivas sanciones y/o penas a las que se exponen los infractores.

Por ende, queda claro que la base de esta investigación se afianza en incentivar el cumplimiento del objetivo de La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la prevención eficiente y eficaz contra la corrupción, y en la identificación y gestión de riesgos para proponer mejoras, lógicamente la relación de los actos de corrupción y el vínculo que lo atrae a los procedimientos de contratación, es bastante claro, siendo el fenómeno social, la principal razón que genera estos actos de corrupción contra la administración pública.

Lo motivos por lo que los funcionarios públicos realizan dichos actos de corrupción, pueden ser diversos y se presentan desde los empleados ambiciosos hasta la falta de compromiso con el país, entender estas cuestiones tendrían más que ver como un tema social y haciendo un análisis de costo beneficio los funcionarios públicos en el Perú están muy bien pagados sobre todo en las entidades que manejan una gran cantidad de presupuesto como por ejemplo Provias Nacional, y paradójicamente son en estas mismas entidades donde están los funcionarios más corruptibles del país.

2.7. Descripción de las etapas del procedimiento de contratación.

En el marco de la Ley N° 30225, del Decreto Legislativo N° 1341 y del Decreto Legislativo N° 1444, se deben tomar en cuenta dos artículos para tener claro las fases de un

procedimiento de contratación pública. Primero en el artículo 6. Organización de los procesos de contratación, se mencionan dos fases del proceso: Actuaciones Preparatorias y de Selección. La última fase se indica en el artículo 9. Responsabilidades esenciales: Ejecución del Contrato. La razón de su separación en distintos artículos se refiere a que las dos primeras fases pueden ser delegadas mediante un convenio a otras entidades.

Y además según el inciso 6.3 del ya mencionado artículo 6 se indica: “Excepcionalmente, también puede encargarse determinados procedimientos de selección a organismos internacionales debidamente acreditados, previa autorización expresa, cuando el objeto de la contratación sea calificado como especializado o complejo...”, sin embargo, dada las limitaciones de esta investigación se determinó que procedimientos de selección de los organismos internacionales no serán materia del estudio.

Cada una de estas fases está bien diferenciada, además cuentan con sus respectivas obligaciones y restricciones en relación a la envergadura del procedimiento de contratación, las tres poseen una serie de actividades programadas que responden a un orden lineal en su realización, sin embargo, el compromiso de estas labores no responde solo a un área específica de la entidad contratante, sino que algunas de estas tareas se derivan a las distintas unidades orgánicas de la misma.

Cabe mencionar que si bien esta es la estructura base de cómo llevar un procedimiento de contratación algunas entidades agregan nuevas tareas o unidades orgánicas propias de cada entidad, lo cual es permitido por la Ley N° 30225.

Según la OPINIÓN N° 128-2009/DTN, las licitaciones se desarrollan en tres fases:

- **Fase de programación y actos preparatorios**, esta fase comprende los siguientes subprocesos:
 - Definición de necesidades y la aprobación del respectivo Plan Anual de Contrataciones

- Realización de un estudio de posibilidades que ofrece el mercado y la determinación del tipo de proceso de selección a convocarse.
 - Designación del Comité Especial encargado de llevar a cabo la contratación.
 - Preparación y conformidad de las Bases del proceso de selección.
- **Fase de selección**, esta fase se desarrolla en ocho subprocesos:
 - Convocatoria
 - Registro de participantes
 - Formulación y absolución de consultas
 - Formulación y absolución de observaciones
 - Integración de Bases
 - Presentación de propuestas
 - Calificación y evaluación de propuestas
 - Otorgamiento de la buena pro
- **Fase de ejecución contractual**, que comprende desde la celebración del contrato respectivo hasta la conformidad y pago de las prestaciones ejecutadas, en el caso de los contratos de bienes y servicios, y con la liquidación y pago correspondiente, tratándose de contratos de ejecución o consultoría de obras.

Para efectos de la investigación tomaremos de referencia la subdivisión efectuada en la OPINIÓN N° 128-2009/DTN, la cual se ajustará de una manera más explicativa para el estudio, además los títulos de las fases según la Ley N° 30225 serán modificados en base a esta OPINIÓN véase la figura 3:

Figura 3*Fases del Procedimiento de Contratación Pública*

Fase de programación y actos preparatorios	Fase de selección	Fase de ejecución contractual
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica, definición de necesidades y la aprobación del respectivo plan anual de contrataciones • Expediente de contratación, estudio de mercado y determinar el tipo de proceso • Designación del Comité Especial • Elaboración y aprobación de las bases del proceso de selección 	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria • Registro de participantes • Formulación de consultas y observaciones • Absolución de consultas y observaciones • Integración de bases • Presentación de ofertas • Evaluación y calificación • Otorgamiento de la buena pro 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías y Fianzas • Adelantos • Adicionales y deductivos • Ampliaciones y prorrogas • Subcontratistas • Resolución • Penalidades • Recepción y conformidad • Liquidación
Fases realizadas por la entidad y/o mediante convenio con otras entidades		Solo la entidad la realiza

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se procederá a abarcar con mayor detalle las acciones, tareas y procesos que se realizan durante las fases del procedimiento de contratación, específicamente en la dos que se indicó anteriormente: Fase de Programación y Actos Preparatorios seleccionadas y Fase de Selección, además de determinar los agentes que participan en estas 2 fases del procedimiento, así como las unidades orgánicas a la que representan dentro o fuera de la entidad de ser el caso.

2.7.1. Fase de programación y actos preparatorios:

En esta fase, la entidad contratante prepara sus unidades orgánicas para llevar a cabo el procedimiento de contratación, se encuentra dividida en dos sub fases, la primera de Programación, abarca definir las necesidades de abastecimiento (bienes, servicios u obras) y la elaboración del Plan Anual de Contrataciones, una vez definido dichos parámetros viene la segunda de Actos Preparatorios que engloba la elaboración del requerimiento, el estudio de mercado, resumen ejecutivo, establecer el valor referencial, la certificación del crédito

presupuestario, determinar el tipo de procedimiento de selección a convocar, designar al comité especial y la elaboración de bases hasta su convocatoria.

2.7.1.1 Sub-fase de programación. Todo proceso en una Entidad empieza con un cuadro de necesidades de sus requerimientos para poder determinar sus labores y tareas, por eso es primordial que las Áreas Usuarias lo elaboren, adjuntando las especificaciones técnicas, términos de referencia de servicios y descripción general de los proyectos, según sea el caso.

Posteriormente se pasará a la elaboración del cuadro consolidado de las necesidades mencionadas en el párrafo anterior, aquí el Órgano Encargado de las Contrataciones en coordinaciones con el Área Usuaria, consolida y valoriza las contrataciones, entregando un valor estimado de las mismas, así como el costo programado, en el caso de consultoría de obras y ejecución de obras para poder programar el plan mencionado.

Ahora para entender la continuación del proceso tenemos que tener en claro que es el Plan Anual de Contrataciones, veamos cómo lo dispone el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado a través de la Directiva N° 005-2017-OSCE/CD:

El Plan Anual de Contrataciones constituye un instrumento de gestión para planificar, ejecutar y evaluar las contrataciones, el cual se articula con el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Institucional de la Entidad.

El Plan Anual de Contrataciones que se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras financiadas a ser convocados en el año en curso, con cargo a los respectivos recursos presupuestales, con independencia que se sujeten al ámbito de aplicación de la Ley o no, y de la fuente de financiamiento.

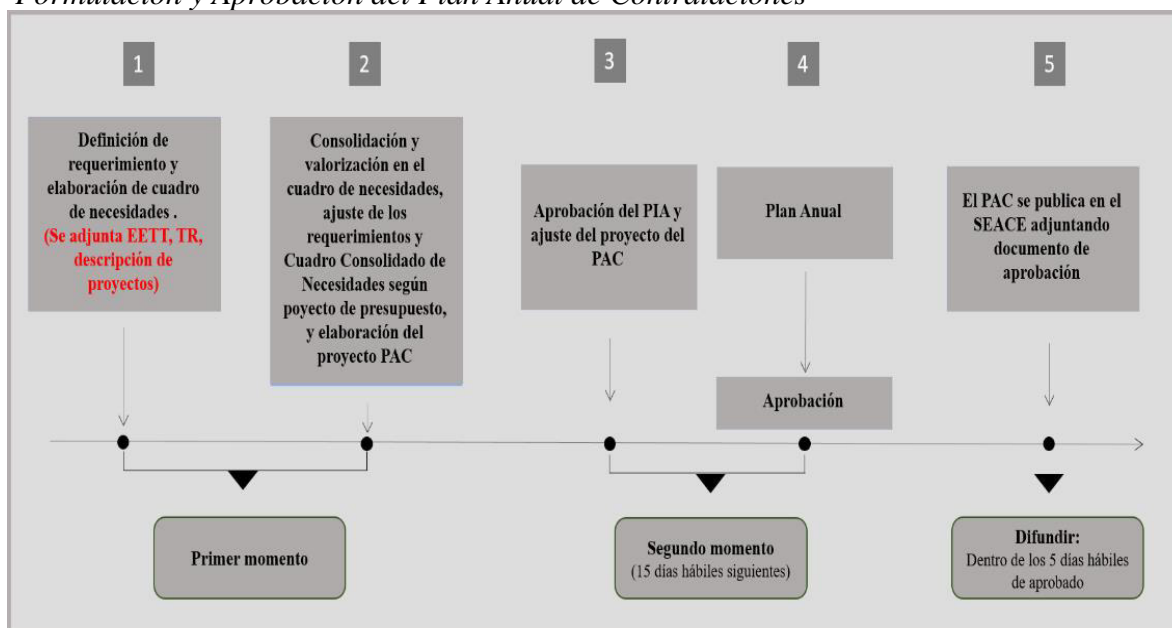
Según los párrafos anteriores el contenido de las contrataciones que menciona el Plan Anual de Contrataciones son las siguientes:

- Todos los procedimientos de selección que se convocarán durante el ejercicio del año fiscal.
- Los procedimientos de selección que serán realizados por otras Entidades ajenas a la convocante, mediante compras corporativas o encargo del procedimiento de selección.
- Los procedimientos de selección que no fueron convocados el año fiscal anterior, aquellos declarados desiertos, y aquellos que fueron declarados nulos de oficio por defectos o vicios en los actos preparatorios, siempre que persista la necesidad y se cuente con el presupuesto respectivo.
- Las contrataciones previstas en el literal f) del artículo 4 de la Ley, así como en los literales b), c), d), e) y f) del artículo 5 de la Ley.
- Las licitaciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico del Acuerdo Marco.
- Las contrataciones que se sujeten a regímenes especiales creados de acuerdo a la Ley N° 30225.

El Plan Anual de Contrataciones debe obedecer en forma estricta y exclusiva a la satisfacción de las necesidades de la Entidad, las que a su vez provienen de cada una de las áreas usuarias, en función de los objetivos y resultados que se buscan alcanzar.

Las Entidades deben elaborar, aprobar, modificar, publicar, difundir, ejecutar y evaluar su Plan Anual de Contrataciones, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento y la Directiva.

Y la formulación del Plan Anual de Contrataciones responde a las necesidades de la entidad contratante véase la figura 4:

Figura 4*Formulación y Aprobación del Plan Anual de Contrataciones*

Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2019

Durante el proceso de formulación del Plan Anual de Contrataciones, el Órgano Encargado de las Contrataciones coordina con las áreas usuarias de donde provienen los requerimientos, la Oficina de Planeamiento y la Oficina de Presupuesto de la Entidad o las que hagan sus veces, para realizar los ajustes pertinentes a las necesidades, a fin de articular el Plan Anual de Contrataciones con el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Institucional de Apertura, mencionados antes.

Cuando el Plan Anual de Contrataciones esté aprobado la entidad tendrá la planificación de procedimientos de contratación a realizarse en el ejercicio del año fiscal y de ser necesario se realizarán las modificadores o cambios necesarios.

El Plan Anual de Contrataciones debe ser aprobado mediante documento emitido por el Titular de la Entidad, o por el funcionario a quien se hubiera delegado dicha facultad, de acuerdo con las normas de organización interna de cada Entidad y una vez aprobado se difundirá y se publicará por el SEACE en los tiempos establecidos.

2.7.1.2 Sub-fase de actos preparatorios. Una vez aprobado el Plan Anual de Contrataciones, el Área Usuaria dispone y solicita que se empiece la contratación, posteriormente el Órgano Encargado de las Contrataciones se encarga de consolidar y buscar la aprobación del Expediente de la Contratación, cumpliendo una serie de requisitos, a continuación, tenemos a los más importantes.

A. *Requerimiento.* “Es la solicitud del bien, servicio en general, consultoría u obra formulada por el área usuaria de la Entidad que comprende las Especificaciones Técnicas, los Términos de Referencia o el Expediente Técnico de Obra, respectivamente, así como los requisitos de calificación que corresponda según el objeto de la contratación”. (OSCE, 2019)

En algunos casos los términos de referencia; así como los requisitos de calificación, pueden ser formulados por el Órgano Encargado de las Contrataciones a solicitud del área usuaria, cuando por la naturaleza del objeto de la contratación dicho órgano tenga conocimiento para ello.

B. *Estudio de posibilidades que ofrece el mercado.* En base al requerimiento, el Órgano Encargado de las Contrataciones determina la existencia de pluralidad de postores e información que pueda utilizarse para determinar los factores de evaluación. Se obtienen de distintas fuentes tales como: precios históricos, SEACE, cotizaciones, estructura de costos, etc.

C. *Resumen ejecutivo.* Alberga la información necesaria del estudio de posibilidades que ofrece el mercado, su principal función es de informar al público los actos preparatorios.

D. *Valor referencial y valor estimado.* La diferencia entre Estimado y Referencial, es que el primero corresponde a Bienes y Servicios, además que no es público, y el segundo pertenece a Ejecución y Consultoría de Obras, y este si es público.

“En la ejecución de obras, es el monto del presupuesto de obra establecido en el expediente técnico de obra aprobado. Se debe realizar indagaciones de mercado necesarias para

contar con el análisis de precios unitarios actualizado por cada partida y su partida, teniendo en cuenta insumos, cantidades, precios o tarifas, gastos generales variables y fijos y utilidad”. (OSCE, 2019)

“En consultoría de obras, el área usuaria proporciona la estructura de componentes o rubros, para que el Órgano Encargado de las Contrataciones determine, previamente a convocatoria el presupuesto de consultoría luego de interacción con mercado. Se debe detallar costos directos, gastos generales, fijos y variables, y utilidad, de acuerdo a características, plazos y demás condiciones de términos de referencia”. (OSCE, 2019)

En ambos casos anteriores el Valor Referencial para convocar el procedimiento de selección no debe tener una antigüedad mayor a seis meses.

La determinación del Valor Referencial va directamente relacionada con las fuentes de precios históricos, cotizaciones o estructuras de costos mencionadas por el ítem b.2 Estudio de posibilidades que ofrece el mercado.

E. Certificación presupuestal. Determinado el Valor Referencial, se procederá a verificar el presupuesto y solicitar la certificación de crédito presupuestal al organismo de la entidad encargado del presupuesto.

F. Determinación del sistema de contratación. La determinación del Sistema de Contratación va estar ligada a uno de estos factores:

- Suma Alzada: Monto fijo integral y por un determinado plazo. No saneamiento y viales.
- Precios Unitarios: Monto según lo ejecutado.
- Esquema mixto de suma alzada y precios unitarios: Magnitud y cantidad no definida (Precios Unitarios) y lo definido (Suma Alzada) obras y servicios.
- Tarifas en base al tiempo trabajado: Consultoría.
- En base a porcentajes: Cobranzas y recuperaciones.
- En base a honorario fijo y comisión de éxito: Servicios.

G. Determinación del procedimiento de selección. Una vez completado el Expediente de Contratación y dado que el tema de investigación de la tesis se refiere a obras públicas de montos considerables se procederá a tomar servicios, consultoría de obra y obras con sus respectivos procedimientos.

H. Designación de un comité de selección. Son los delegados de elaborar y preparar los documentos del proceso, toma de decisiones y ejecutar todo acto necesario para su desarrollo hasta su culminación, consta de 3 miembros, de los cuales uno debe pertenecer al Órgano Encargado de las Contrataciones de la entidad y por lo menos uno debe tener conocimiento en el objeto de la contratación, salvo para ejecución de obras y consultoría donde por lo menos 2 deben contar con conocimiento técnico.

Cuando la Entidad no cuente con especialistas con conocimientos técnicos en el objeto de la contratación se podrá solicitar contratar expertos independientes o gestionar el apoyo de expertos de otras Entidades.

I. Preparación de documentos. “El Comité de Selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, elabora los documentos del procedimiento de selección a su cargo, para ello debe de tenerse en consideración:

- Los Documentos Estándar que aprueba el OSCE.
- Los contenidos mínimos de los documentos del procedimiento señaladas en el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Base Legal: Artículo 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y Directiva N° 001-2017-OSCE/CD - Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos a convocar en el marco de la Ley N° 30225” (OSCE, 2019)

2.7.2. Fase de selección.

En esta fase se tomarán en cuenta las acciones que se realizarán desde la convocatoria del procedimiento de selección hasta el otorgamiento de la buena pro, estas actividades estarán a cargo del órgano encargado de las contrataciones o del comité de selección según corresponda teniendo como referencia la tabla 1 vemos los tipos de métodos de contratación de los procedimientos de selección según los montos.

- Licitación Pública.
- Concurso Público.
- Adjudicación Simplificada.
- Selección de Consultores Individuales.
- Comparación de Precios.
- Subasta Inversa Electrónica.
- Contratación Directa.

La determinación y el orden de las siguientes actividades se realizará en atención al: objeto de la contratación, valor referencial y condiciones para su empleo.

A. Convocatoria. Es el acto unilateral de la Entidad mediante el cual llama o invita, según sea el caso, a determinados proveedores para que participen.

B. Registro de participantes. La persona natural o jurídica que desee participar en un procedimiento de selección deberá registrarse como participante conforme a las reglas establecidas en las Bases.

C. Formulación y absolución de consultas y observaciones. A través de las consultas, los participantes podrán solicitar la aclaración de cualquiera de los extremos de las Bases, o plantear solicitudes respecto de ellas. El pliego absolutorio mediante el cual se absolverán las consultas formuladas con la fundamentación correspondiente, deberá ser

notificado a través del SEACE. Cabe indicar que la formulación de una consulta no puede constituir un cuestionamiento que podría alterar el objeto del servicio en las Bases, ya que esta constituye una etapa en la que el participante requiere la opinión o juicio del Comité sobre la interpretación que realiza sobre algunos aspectos de las Bases.

D. Integración de bases. Cuando las consultas y/u observaciones sean absueltas, las Bases quedarán integradas como reglas definitivas y no podrán ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por autoridad administrativa alguna, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad. Se publican a través del SEACE, tal como lo dispone el Reglamento de la Ley. Esta restricción no afecta la competencia del Tribunal para declarar la nulidad del proceso por deficiencias en las Bases.

E. Presentación de propuestas. Para que se admita la propuesta, se deberá incluir, cumplir y, de ser el caso, acreditar, la documentación de presentación obligatoria solicitada en las Bases y en los requerimientos técnicos mínimos, los que constituyen las normas reglamentarias y cualquier otro requisito que sea aplicable.

F. Calificación y evaluación de propuestas. Se realiza en dos etapas:

- Evaluación técnica, que tiene por finalidad calificar y evaluar la propuesta técnica
- Evaluación económica, que tiene por objeto calificar y evaluar el monto de la propuesta económica.

Las propuestas se evalúan asignándoles puntajes de acuerdo a los factores establecidos en las Bases del proceso. No se podrá establecer factores cuyos puntajes se asignen utilizando criterios subjetivos; bajo responsabilidad del comité de selección y del funcionario que aprueba las Bases.

G. Otorgamiento de la buena pro. Se realizará en acto público para todos los procedimientos de selección; a excepción de las Adjudicaciones Simplificadas, en las que podrá realizarse en acto privado. Los resultados del proceso de selección se darán a conocer a

través de un cuadro comparativo, en el que se consignará el orden de prelación y el puntaje técnico, económico y total obtenido por cada uno de los postores.

También pueden ocurrir factores que alargan y/o retrasan el procedimiento de selección, tales como: la elevación de observaciones, denuncias por mala integración de bases, impugnaciones a la buena pro, resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado entre otras más.

2.8. Descripción de los participantes del procedimiento de contratación.

Teniendo en cuenta el marco de la Ley N° 30225 y las etapas del procedimiento de contratación vistas en el anterior numeral, se va abordar las labores directas e indirectas que realizan los trabajadores dentro de las entidades públicas y también la manera como se relacionan entre si por cada proceso o área de trabajo correspondiente; en todo proceso existen dos agentes, uno público por parte del estado (Entidad Contratante - Licitador) y otro generalmente privado (Licitante)

El Licitador es el sujeto estatal en ejercicio de la función administrativa y el licitante es la persona natural o jurídica que formulan las ofertas y que participan en el procedimiento de selección. Evidentemente la situación jurídica de los licitantes va variando conforme a la etapa. Los interesados tienen en la licitación un derecho subjetivo a participar, interés legítimo a la adjudicación y, en caso de resultar adjudicatarios, su situación jurídica es de derecho subjetivo a la contratación.

“Por otra parte, en principio, el número de licitantes se va reduciendo durante el proceso, así, habrá más interesados que adquirentes, más adquirentes que ofertantes, y más ofertantes que adjudicatarios” (Correa, 2002, p. 42). Bajo nuestra normativa tendríamos lo siguiente: mayor cantidad de participantes que de los mismos postores, aumento de postores interesados

que de adjudicatarios y por último más adjudicatarios que quienes firman el contrato, que en la mayoría de casos viene a ser un solo contratista al final del procedimiento.

2.8.1. Agentes internos del procedimiento de contratación.

Conocido también como el agente licitador que puede ser propio de la Entidad, en su mayoría, como también ajeno a la misma, comúnmente representado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y este Agente Interno o Licitador, responde por cada una de las actividades que se realizan durante las diversas fases del Procedimiento de Contratación, cada uno con responsabilidad y obligaciones distintas, y que cuentan con un grado de experiencia o especialización en las tareas que lo involucran.

2.8.2. Agentes externos del procedimiento de contratación.

Existe otro grupo de agentes los cuales no participan directamente en el procedimiento de contratación pública pero que tienen un interés mucho mayor en que el proceso fluya y se lleve de manera “exitosa” y este grupo generalmente tiene mucha influencia en los resultados de la licitación y son los que manejan a los agentes internos para tergiversar el procedimiento y orientar la licitación para así obtener el mayor beneficio del proceso, ellos son la principal causa y fomento de los conflictos.

Estos tienen como principal horizonte el obtener un resultado de la contratación a favor de un tercero o ellos mismos, en base a su poder político, económico o de su posición e influencia en el resultado del procedimiento a cambio de una retribución, aquí podemos encontrar a empresarios, políticos, funcionarios públicos, lobistas (identificados como los que llevan a cabo o sirven de nexo entre los diversos agentes que componen las redes de corrupción).

A continuación, tomaremos una serie de ejemplos, sacados de la tesis de maestría “*Estructuras de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el*

sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010” (Hernández, 2012) para entender hasta donde pueden llegar la influencia de estos agentes externos con tal obtener sus objetivos en el procedimiento de contratación.

“Así, por ejemplo, en lo que se refiere a la etapa de actos preparatorios, se señala que la elaboración de los expedientes de contratación viene determinada para favorecer a un contratista específico, el cual, previamente, ha coordinado con las más altas autoridades del Ministerio o del proyecto, y con quienes tiene a su cargo la definición de los perfiles y requerimientos para el contratista” (Hernández, 2012, p. 40)

“... existe un gremio o agrupación que se vinculan para definir y ponerse de acuerdo qué obra de las que convoca Provias se adjudicará cada uno, lo cual supone que la vinculación de estos grupos o gremios se da con las más altas autoridades del sector. Se estima que las decisiones que se toman respecto de qué obras se van a ejecutar en determinado año ya vienen coordinadas con estos grupos de contratistas. Esto explicaría por qué en los procesos de selección no se dan mayores problemas para la adjudicación, ya que no habría una competencia real, constituyendo esto una clara vulneración de los principios que rigen la contratación pública” (Hernández, 2012, p. 41)

Estos son los conflictos que generan los agentes externos y con ello dañan al estado, a la población y al desarrollo nacional.

La intervención de los agentes internos se puede dar desde los miembros más altos de la entidad hasta los miembros del comité de selección que preceden el procedimiento, la participación de los agentes externos, pueden variar como grupo o de forma individual dependiendo del caso.

¿Por qué se mencionan tanto los conflictos en los procedimientos de contratación de obras públicas? La respuesta la encontraremos en el análisis descriptivo de las actividades que constituyen dos de las fases de la licitación pública, en la que se aprecia la intervención de

diversos agentes que permiten evidenciar no solo los vacíos y ambigüedades de la normativa, sino también las estrategias que estos emplean para “vulnerarla”

2.8.3. Relación entre los agentes y sus actividades durante la primera fase.

En esta fase se tomarán en cuenta las acciones que se realizarán desde Planificación Estratégica hasta la Elaboración de las bases de la licitación.

Figura 5

Actividades y Agentes de la Fase de Programación y Actos Preparatorios



Fuente: Elaboración propia

En la figura 5, Actividades y Agentes de la Fase de Programación y Actos Preparatorios, podemos notar la relación de los agentes (internos y externos) y cada una de las actividades que realizan durante el proceso.

Así tenemos que, durante la programación, que implica la determinación de las necesidades del proyecto y definición e inclusión de los proyectos que se van a ejecutar durante un año determinado, intervienen agentes externos, como empresas constructoras o supervisoras

o asesores (lobistas), que tendrían vínculos o relación con los mandos medios o altos de la entidad.

“Estas altas autoridades no intervienen directamente, lo hacen a través de sus asesores y personal de confianza, quienes instruyen directamente y de manera verbal a quienes son los responsables directos (actores formales directos) de efectuar dichas actividades. Si bien no se ha podido determinar de manera fehaciente la vinculación, sí se ha podido determinar la existencia de indicios razonables, como la intervención en determinadas actividades que escapan a sus competencias y, mediante las entrevistas efectuadas, que la determinación de estas actividades no sigue un conducto regular transparente” (Hernández, 2012, p. 49)

Y si bien la formulación del Plan Anual de Contrataciones es responsabilidad del Órgano Encargado de las Contrataciones, existen indicios que los agentes externos tienen potestad y participación para determinar el orden y la prioridad de las convocatorias de las obras, en pocas palabras pueden manejar el Plan Anual de Contrataciones de la forma que más le convenga y en algunos casos hasta ellos mismos escogen a su supervisión.

“Sin embargo, es durante la formulación de los expedientes de contratación (donde se describe el perfil mínimo que debe cumplir el contratista, que involucra la experiencia mínima y niveles de contratación) donde se hace más evidente la participación y la vinculación existente entre los actores formales y no formales, ya que es en esa etapa donde por lo general se configura el direccionamiento de una obra hacia un contratista o grupo determinado de contratistas ...” (Hernández, 2012, p. 49)

Para el caso de la designación del comité de selección, existen dos métodos, el primero un intervencionismo directo por titular de la entidad, al punto de establecer un mecanismo de designación arbitrario y tal vez contrario a lo que indica la norma y la estructura orgánica de la entidad, y el segundo influenciado por los agentes externos que no pueden coordinar la

designación del comité de selección, pero si un arreglo directo con el comité seleccionado o a veces solo con el presidente del comité.

Según las tesis de Hernández que indica que "... ya cuentan con un acuerdo previo sobre a quién le toca la obra, el resultado es que el proceso se va a desarrollar sin impugnaciones u otros obstáculos. Efectivamente, se ha verificado que así ocurre, que en Provias no hay mayores discrepancias con los resultados de los procesos, pese a que, en las obras, por lo general, es donde existe una mayor competencia entre los postores". (Hernández, 2012, p. 49)

La etapa de elaboración de bases va directamente relacionada con la designación del comité de selección por parte de alta dirección de la entidad, titular de la entidad, de manera que el miembro o por lo menos los miembros designados por la alta dirección, recibirán y acatarán las instrucciones de estas unidades orgánicas superiores, sea en tema de requerimientos, plazos, presupuesto y muy concretamente en la elaboración de los factores de evaluación de las bases del procedimiento.

Existen procedimientos y entidades donde los agentes externos no actúan individualmente, sino que forman grupos para menguar los conflictos lo cual es muy conveniente para ellos dado que al estar en conjunto las probabilidades de que aparezcan los conflictos en el proceso son muy bajas, por el acuerdo previo.

Finalmente, en la elaboración de las bases ocurre también una participación muy activa de los actores informales, como son los asesores de Ministerio, quienes, a pesar de existir un procedimiento determinado o encontrarse definida la competencia del Comité Especial como único órgano responsable de la elaboración de las bases, solicitan de manera expresa la revisión de las mismas o cambios en su contenido. (Hernández, 2012, p. 50)

2.8.4. Relación entre los agentes y las actividades durante la segunda fase.

En esta fase se tomarán en cuenta las acciones que se realizarán desde la convocatoria del procedimiento de selección hasta el otorgamiento de la Buena Pro.

Figura 6

Actividades y Agentes de la Fase de Selección

Actividad	Agentes Internos	Agentes Externos
Convocatoria	Comité de Selección	
Registro de Participantes		Empresas Constructoras o Supervisoras
Formulación de Consultas, Observaciones		Empresas Constructoras o Supervisoras
Absolución de Consultas, Observaciones	Comité de Selección, tribunal del OSCE (en caso de elevación)	Asesores, Empresas Constructoras o Supervisoras
Integración de Bases	Comité de Selección, tribunal del OSCE (en caso de mala integración)	Asesores, Empresas Constructoras o Supervisoras
Presentación de Ofertas	Comité de Selección	Empresas Constructoras o Supervisoras
Evaluación y Calificación	Comité de Selección, Tribunal del OSCE (en caso de apelación)	Asesores, Empresas Constructoras o Supervisoras
Otorgamiento de la Buena Pro	Comité de Selección, Tribunal del OSCE (en caso de apelación)	Asesores, Abogados, Asistentes del Tribunal

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones el principal encargado de conducir la fase de selección es el comité de selección, en ocasiones dependiendo de la etapa del proceso es supervisado y/o controlado por el Tribunal del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

Los cuales están sujetos a los procedimientos establecidos en la normativa, tanto en obligaciones como en respetar los intervalos de tiempo que se detallan en ella.

En la figura 6, Actividades y Agentes de la Fase de Selección, podemos notar la relación de los agentes y cada una de las actividades que realizan durante el proceso.

Así tenemos que, durante las tres primeras etapas del proceso (Convocatoria, Registro de participantes, Formulación de consultas y/u observaciones), no ocurren mayores imprevistos dado que son estrictamente protocolares y no puede existir injerencia directa alguna que pueda dañar el objeto de la convocatoria.

Es en la cuarta etapa donde empiezan a aflorar los conflictos, la absolución de consultas y/u observaciones, se han visto casos que el Comité de Selección en harás de fomentar una mayor participación de proveedores, ha tergiversado el objeto de la convocatoria para que así su postor “favorito” pueda cumplir con todos los requisitos de las bases.

Otros argumentos donde se acoge total o parcialmente las consultas y/u observaciones de un solo postor, perjudicando a los demás, transgrediendo los principios de libre competencia, en esta misma modalidad existen comités de selección que si bien acogen algunas consultas y/u observaciones de los otros participantes lo aplican con el fin de evitar una futura elevación de observaciones, y pretender desviar la atención de que solamente un participante está siendo beneficiado con la absolución, se ha visto muy pocos casos en que el comité de selección no haya acogido ninguna de las consultas de los participantes, esto por el motivo que su favorito ya cumpla a cabalidad con las bases o busca una nulidad en el proceso.

Para el tema de la integración de bases, que resulta de la compilación de las bases iniciales, las consultas y/u observaciones y en caso lo hubiese un pronunciamiento u opinión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, el comité de selección no puede alterar ninguna de las absoluciones, su única labor es unificar dichos documentos en uno solo. Dado que si en esta etapa modifica algo sustancial de las bases (equipos, personal, experiencia) o altera el objeto de la convocatoria, los participantes pueden hacer una denuncia al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado por una mala integración de bases.

El tema de la presentación de las ofertas debería ser solo un protocolo sencillo para su análisis; sin embargo, en la mayoría de entidades más alejadas del país, sean gobiernos regionales, municipalidades provinciales, distritales, etc., existen comités de selección tan peculiares que realizan dicho acto con una serie de irregularidades que determinan una orientación del comité hacia un postor en específico, generalmente eliminando a los demás postores en la misma presentación para que solo quede un único postor o los postores de un grupo favorecido.

La calificación y evaluación de las ofertas corresponde a una función íntegramente del comité de selección, solo ellos tienen la potestad para imponer sus criterios al momento de la calificación y evaluación generalmente también es protocolar dado que revisan íntegramente las ofertas de los postores, sin embargo, en ocasiones realizan criterios de calificación subjetivos que bien son para eliminar al postor o postores en la etapa de calificación o bien para restarle puntaje a los postores “no favoritos” o en el peor de los casos no dejar que entren a la etapa de evaluación económica para dejar el sendero libre al postor favorecido.

Esta resta de puntaje generalmente se realiza en los factores de evaluación como la metodología propuesta, dado que, mediante una relación de actividades, la programación GANNT y PERT – CPM y la matriz de asignación de responsabilidades, a veces siendo tan compleja la obra el postor tiene un método de trabajo que considera el más idóneo para realizarlo y como es lógico cada empresa o consorcio tiene diferente forma de trabajo, ahí es donde se coge el comité de selección para la resta de puntaje, tomando como correcta la forma de realizar la obra del postor favorecido.

En el otorgamiento de la Buena pro etapa que va de la mano con la apertura de la oferta económica no habría mucho que objetar dado que las ofertas económicas están en custodia de un notario público y el resultado de las ofertas técnicas ya están establecidos, con lo que solo

sería consecuente seguir el proceso normalmente, salvo contados casos como concertación de precios y/o colusión entre postores sobre el monto a presentar.

2.9. Patrones de los conflictos en las licitaciones de obras públicas.

Los principales conflictos de la contratación pública son la Colusión y la Corrupción ambos delitos graves, siendo estas sus características más resaltantes. La colusión es mucho más difícil de evitar y dependerá de la estrategia del ente público... Otro riesgo... es la corrupción, pues al definir condiciones excesivamente restrictivas, se puede elegir a priori quienes serán precalificados. (Correa, 2002, p. 29), la primera claramente marcada por sus bajos índices de detección y prevención, y la segunda por las restricciones que claramente direccionan las obras.

Estos patrones se generan "... cuando los postores de un proceso de licitación se ponen de acuerdo para: establecer precios, fijar condiciones comerciales, repartirse el mercado y presentar ofertas acordadas" (Casapino, 2015, p. 37), esto es un claro ejemplo de los conflictos mencionados que son comúnmente vistos y empleados en las contrataciones que derivan de la industria de la construcción por las grandes cantidades de presupuesto que se invierte en este tipo de obras y estos conflictos infectan el abastecimiento público desde sus inicios.

Las entidades públicas vigentes conocen estos patrones de conflictos; sin embargo, dadas sus funciones no pueden tomar acciones al respecto, principalmente dado que la raíz del conflicto se origina en la misma entidad (agentes internos), siendo la detección e identificación de conflictos las mejores herramientas para enfrentarlos y prevenirlos.

2.9.1. Formas que pueden tomar los conflictos.

Suelen ajustarse principalmente en base a estos dos núcleos (CNC, 2010, p. 20)

- Acuerdos de fijación de precios: pueden acordar los porcentajes de descuentos, fijar precios mínimos de participación, o aplicar una misma fórmula de cálculo de precios.

- Acuerdos de reparto de mercado: las empresas licitadoras pueden tratar de acordar el reparto del mercado geográfico o de clientes, esto se realiza generalmente en base a las cuotas de mercado preexistentes.

2.9.2. Indicadores relativos a los precios.

Existen los siguientes indicadores (CNC, 2010, p. 21):

- Los postores aumentan de forma repentina e injustificada sus precios, y puede que lo hagan de forma idéntica o parecida.
- Las empresas realizan unas estimaciones de costos de determinadas partidas de forma idéntica y/o poco realista.
- La existencia de diferencias significativas en los precios que una misma empresa ofrece, para un contrato similar ante Entidades públicas.
- Disminuciones notables en los precios ofertados tras la aparición de un nuevo postor en las licitaciones, esto puede revelar la existencia previa de un acuerdo entre competidores.
- Subidas generales en los precios de todas las ofertas respecto a licitaciones previas sin aumentos de costes o cualquier otra justificación aparente.
- Presentación de ofertas con precios superiores al presupuesto máximo de adjudicación.

2.9.3. Factores que facilitan la colusión.

Se presentan los siguientes factores (CNC, 2010, p. 22):

- Las barreras de entrada dificultan o impiden la entrada de nuevos competidores, esto propicia que los que son postores habituales generen acuerdos entre ellos y que estos acuerdos duren mucho tiempo.

- Los productos que ofrecen las empresas tienen similares características, lo que favorece que las empresas acuerden y establezcan precios.
- No existen sustitutos en el mercado, para los servicios objeto de la contratación, lo que hace que la Entidad tenga pocas alternativas y no haya mucha competencia.
- Se facilita la comunicación y el establecimiento de acuerdos entre las empresas participantes en los procesos, cuando estas tienen socios comunes o pertenecen al mismo grupo empresarial.

2.9.4. Técnicas que utilizan para realizar la colusión.

Suelen presentarse los siguientes casos (CNC, 2010, p. 22):

- Posturas encubiertas: los postores designados previamente para no ganar la licitación presentan ofertas que no tienen ninguna posibilidad de salir vencedoras.
- Supresión de propuestas: una vez decidido el postor que saldrá ganador de la licitación, el resto de postores se abstienen de presentar ofertas.
- Rotación del ganador: los miembros del acuerdo pueden coordinarse para ganar por turnos las licitaciones de un órgano de adjudicación. Al presentar la oferta ganadora de forma rotatoria todas las empresas resultan ganadoras de algún contrato.

2.9.5. Como se puede detectar si ha existido colusión entre los licitadores

Se debe de identificar patrones de conductas sospechosas de los postores, y características particulares en las ofertas. (CNC, 2010, p. 23).

- Algunas empresas no acuden a la licitación a la que normalmente se hubieran presentado.
- Algunas empresas se presentan siempre a pesar de que nunca resultan ganadoras.

- Varias empresas presentan una oferta conjunta a pesar de que pudieron haberlo hecho de forma individual.
- Presentación de ofertas por parte de varias empresas vinculadas o de un mismo grupo.
- La empresa que presenta la mayor oferta ante un órgano adjudicador es frecuentemente la misma.
- Algunas empresas solo ganan en determinadas áreas geográficas.
- Los postores parecen turnarse en la presentación de la oferta ganadora.
- La empresa ganadora de la licitación frecuentemente subcontrata la realización de parte de la obra con las otras empresas que no resultaron ganadoras.
- Un postor presenta una oferta que contiene condiciones especiales que se conocen que son inaceptables para la entidad.

2.9.6. Factores que facilitan la corrupción.

Las interpretaciones de la corrupción, así como sus consecuencias son importantes en nuestro estudio sobre todo cuando pretendemos analizar las causas de la corrupción, esto es, aquellos factores que incentivan a los agentes públicos y privados a realizar la transacción (Zegarra, 1999, p. 10)

- **Discrecionalidad del funcionario público.**

En el ámbito de las contrataciones estatales, el estado brinda atribuciones de discrecionalidad a los funcionarios públicos para que estos ejerzan su función y labor en la administración de los recursos humanos, financieros y logísticos. Sin embargo, esta discrecionalidad muchas veces es mal empleada por estos servidores públicos quienes la utilizan para beneficios propios afectando los recursos del estado. (Rosales, 2015, p. 42)

- **Procedimiento formal en declive.**

Para poder lograr los intereses, los funcionarios dada la discrecionalidad que tenían, buscaban cómo direccionar la documentación y así poder hacer caer los procesos, de tal manera que se llegaran a dar, pero de manera directa sin tanta licitación. (Rosales, 2015, p. 48)

- **Impunidad antes los actos de corrupción.**

...los funcionarios corruptos no sólo se beneficiaron, sino que también salieron impunes del asunto. Más bien los perjudicados fueron los que denunciaron los actos de corrupción, pues tuvieron que renunciar a sus puestos de trabajo, ya que no veían posibilidades de esclarecimiento alguno ni de garantías de que los manejos fueran transparentes. Es cierto que estos actos corruptos, realizados por algunos malos funcionarios, son tangibles y comprobables... Sin embargo, probar que se recibió soborno es difícil de demostrar salvo que se esté presente al momento que sucedió, porque tanto el corrupto como el corruptor se manejan en forma secreta. (Rosales, 2015, p. 51)

- **Gestión dolosa en los procesos.**

... actos de corrupción por la discrecionalidad al disponer quienes serían los miembros del comité, en qué momento se debería convocar el proceso, sumado a ello la discrecionalidad de los miembros del comité de adjudicación cuya decisión no podía ser cuestionada. (Rosales, 2015, p. 50)

- **Exoneración de procesos.**

... se establece las razones por las cuales un proceso se puede exonerar de la formalidad de una licitación o una adjudicación pública, pero es bien sabido que se establece la figura de la exoneración como mecanismo para burlar o sacar la vuelta a la ley evitando que se lleve a cabo el proceso con todas las formalidades que en la ley se establece y se pueda comprar

directamente a un proveedor con el cual se haya pactado con anterioridad. Por lo que se dice que la exoneración de procesos constituye una causa de corrupción. (Rosales, 2015, p.55)

- **Otras causas que contribuyen a los actos de corrupción.**

De las cuales existen algunas que ... no son visibles por los cuales se pueden cometer actos de corrupción pero que en la práctica suceden y contribuyen o facilitan a que los funcionarios que se organizaron para cometer estos actos ilícitos los empleen o utilicen de tal manera que su actuar de la impresión de estar dentro del margen de la ley, las directivas y normas de la institución, sumado a ello el temor a perder el empleo hace que se exprese una lealtad hacia quien ocupa el cargo público superior debido a que no hay una función pública estable y fuerte. (Rosales, 2015, p. 58)

- Carencia de valores de los funcionarios públicos.
- Falta de cultura al servicio público.
- Falta de identidad y lealtad a la institución.
- Bajos sueldos.
- Abuso de poder.

2.9.7. Indicadores en los documentos.

Suelen presentarse los siguientes indicadores (CNC, 2010, p. 30):

- La existencia de errores de cálculo, fallos ortográficos o problemas formales de presentación en la oferta que se presentan varios postores.
- La presencia de tachaduras en las ofertas podrá ser indicativo de un acuerdo de última hora.

- Ofertas de diferentes licitadores presentadas con el mismo formato o papelería idénticas.
- Que una empresa adquiere las bases para sí y para algún competidor, o bien presenta su propuesta y la de otra empresa a la vez.
- Que un postor presente una propuesta que no tiene capacidad de ejecutar.

2.9.8. Indicadores en los requisitos de calificación:

Las condiciones que la entidad necesita para que un postor pueda ser evaluado y calificado deben ser los más claros y transparentes posibles sin posibilidad a error. Debe existir una correlación lógica entre el objeto del contrato y los requisitos que se impongan a los oferentes. (Correa, 2002, p. 45)

Los requisitos de calificación son la valla mínima de las contrataciones públicas para poder pasar a la etapa de evaluación de las ofertas. Entre estos están usualmente: la experiencia de la firma, equipos de trabajo (personal profesional), equipamiento mínimo, plazos y organización. Además, también se exigen los requisitos jurídicos que suelen ser: la acreditación de existencia jurídica, habilitación legal para contratar, acreditación de domicilio y representante legal. (Correa, 2002, p. 32)

En muchos casos las Entidades al formular los requisitos, limitan la libre concurrencia y participación de postores. Se suele observar que en las bases se solicitan requisitos técnicos y económicos innecesarios o excesivos. (CNC, 2010, p. 35)

Entre algunos requisitos que limitan la libre participación y competencia, tenemos como ejemplos los siguientes (CNC, 2010, p. 36):

- La referencia directa a marcas o tipologías muy específicas.

- La experiencia solicitada a la plantilla técnica. Es fundamental que los miembros claves del equipo que desarrollara el proyecto cuenten con la experiencia en la ejecución de trabajos similares. Sin embargo, se suele observar requisitos sobre dimensionados en cantidad de miembros del equipo, especialidades y años de experiencia. Un ejemplo de este caso es el siguiente:

“Para la puesta en marcha (proyecto, producción y montaje) de un centro de interpretación, se solicitó como requisito técnico que la empresa contara con un equipo formado por un historiador, un especialista social y otro en sistemas especiales, un arquitecto, un diseñador gráfico, un arqueólogo, un museólogo, un diseñador de sistemas audiovisuales y un técnico de iluminación”

La exigencia de contar con este equipo tan complejo constituye una barrera de entrada insuperable para empresas capaces de llevar a cabo esta actividad de manera satisfactoria. Pero que no cuentan con todos estos profesionales (CNC, 2010, p. 40). Otro ejemplo: “Que el responsable (Residente) del proyecto tenga 20 años de experiencia en la ejecución de un determinado tipo de proyectos y que estos proyectos hayan sido realizados con una institución en particular”

III. MÉTODO

En este capítulo se aborda los planteamientos metodológicos, técnicas e instrumentos para llevar a cabo la investigación.

3.1. Tipo de investigación.

3.1.1. Tipo.

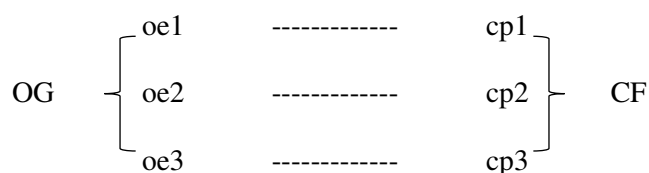
Según el tipo de investigación, el presente estudio corresponde a una investigación aplicada, debido a que se utilizaron conocimientos de las Ciencias Jurídicas y Sociales, a fin de aplicarlas en la propuesta planteada.

3.1.2. Nivel.

Esta investigación, por el nivel conocimiento empleado y por la naturaleza de los objetivos es descriptiva y por la naturaleza de la información que se acopia para responder al problema de investigación es mixta, cualitativa y cuantitativa.

3.1.3. Diseño.

Se realizará mediante la investigación por objetivos conforme al siguiente esquema:



Donde:

- OG = Objetivo General.
- oe = Objetivo Específico.
- cp = Conclusión Parcial.
- CF = Conclusión Final.

Siendo un diseño no experimental a razón que el estudio no manipulara deliberadamente las variables. Es transversal dado que la recolección de datos se realizó en un tiempo y momento único, con el propósito de describir las variables y analizar su incidencia. Y por último prospectivo, ya que los datos se consiguen a medida que van aconteciendo.

3.2. Población y muestra.

3.2.1. Población.

La población motivo de esta investigación está conformada por el total de 1324 trabajadores de todos los niveles del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Habiendo sido seleccionados por las actividades y presupuestos considerables que maneja la entidad.

3.2.2. Muestra.

La muestra es no probabilística dado que “la elección de elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra” (Hernández et al, 2004, p. 241).

La muestra por conveniencia está conformada por el personal y asesores externos del proyecto especial Provias Nacional que es una unidad autónoma del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, siendo dicha muestra el orden de 250 trabajadores, habiéndose utilizado preferentemente a personas que cuentan con una base sólida de experiencia en procedimientos de contrataciones de obras públicas.

3.3. Operacionalización de variables.

Procedimiento mediante el cual se transforma la variable a términos concretos, observables, mediante su definición conceptual, es decir, en dimensiones, indicadores y el tipo

de variable, en términos sencillos operacionalizar una variable es hacerla medible, y en nuestro caso tenemos una investigación descriptiva por lo que no existen variables dependientes ni independientes. Ver tabla 2.

Tabla 2
Operacionalización de variables

Variable	Definición Conceptual	Dimensiones	Operacionalización	
			Indicador	Tipo de Variable
Propuesta normativa en los procedimientos de contrataciones de obras publicas en el Perú	Uso de las modificatorias y exclusiones presentadas en la propuesta normativa para conseguir cambios sustanciales en la normativa de contrataciones vigente que afectan los procedimientos contrataciones de obras públicas en el Perú	Componente Normativo	Eficiencia	Categoría Ordinal
			Eficacia	Categoría Ordinal
		Componente Administrativo	Interacción correcta entre los funcionarios	Categoría Ordinal
			Experiencia en contrataciones publicas	Categoría Ordinal
Conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras publicas en el Perú	La localización de conflictos y detección de los agentes que los generan dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú	Corrupción	Transparencia	Categoría Ordinal
			Confiabilidad	Categoría Ordinal
		Direccionamiento	Control Interno	Categoría Ordinal
			Seguridad en protocolos	Categoría Ordinal

Fuente: Elaboración propia

3.4. Instrumentos.

3.4.1. Técnicas.

Las principales técnicas que se utilizaran en la investigación son:

- Cuestionario.
- Entrevista.
- Análisis Documental.
- Análisis de Campo.
- Observación.

3.4.2. Tipo de instrumento.

Es una serie de encuestas que preliminarmente contarán con un esquema piloto para afinar detalles como forma, percepción y recepción. Ver anexos 1, 2, 3, 4 y 5.

Estará estructurada en tres partes:

- Preguntas de caracterización para determinar al encuestado promedio.
- Preguntas sobre la variable Propuesta Normativa con enunciados que nos indicaran las opiniones de los encuestados respecto a la normativa en los procedimientos de contrataciones públicas vigente.
- Preguntas sobre la variable Conflictos con enunciados que nos indicaran su percepción de los problemas actuales de la normativa en los procedimientos de contrataciones públicas vigente.

También se empleará entrevistas que apunten a datos específicos de la información requerida por el estudio.

3.4.3. Recolección de datos.

La recolección de información será periódicamente en campo, oficinas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pero también realizará su difusión mediante medios electrónicos principalmente la red social LinkedIn por su enfoque profesional y el almacenamiento de datos mediante el iCloud permitirá subir las preguntas y respuestas en tiempo real, para que puedan cuantificarse más fácilmente, debido a su homogeneidad.

3.4.4. Validación de instrumento.

Las encuestas serán sometidas a opinión de expertos para su evaluación previa. Entre los expertos se ha de considerar a profesionales con experiencia en procedimientos de

contrataciones de obras públicas en todas sus ramas de objeto de contratación. Se elaboró una ficha técnica de los instrumentos de recolección de datos, ver tabla 3, y en base al esquema piloto ya mencionado se logró un cuestionario de fácil comprensión y llenado instantáneo.

El tiempo empleado para el llenado de la encuesta fue calculado con un tiempo aproximado de 5 minutos, dejando otros 5 minutos para una pequeña entrevista.

Tabla 3
Ficha Técnica de los Instrumentos de recolección de datos

FICHA TECNICA

A.	Nombre Cuestionario sobre Contrataciones Públicas 2019
B.	Objetivos Sirve para diagnosticar de manera individual y general el nivel eficiencia, eficacia, confianza y transparencia de la normativa vigente
C.	Autor Cuestionario de Miguel Casapino
D.	Adaptación Adaptado por Juan Raul Patricio Meniz, para realidad nacional.
E.	Administración: Individual
F.	Duración: 5 Minutos de encuesta más otros 5 minutos de entrevista
G.	Sujetos de aplicación. Personal y asesores externos del proyecto especial, Provias Nacional
H.	Técnica <ul style="list-style-type: none"> • Observación • Cuestionario • Entrevista

Fuente: Elaboración propia

Escala Likert: Esta fue la escala de medición utilizada para el desarrollo de la encuesta, se usó una escala de 5 puntos, la cual es la más utilizada para la elaboración de encuestas en investigaciones sociales y de percepción. La encuesta tiene estas cinco alternativas de respuesta, además que se encuentran vinculadas a los correspondientes valores numéricos de la tabla 4.

Tabla 4
Tabla de escala de Likert

Respuestas	Valor Numérico
Si	5
Probablemente si	4
Tal vez	3
Probablemente no	2
No	1

Fuente: Likert, Elaboración propia

3.4.5. Análisis de validez y confiabilidad de los instrumentos de recolección.

Todo instrumento de medición ha de reunir dos características: confiabilidad y validez. Ambas de suma importancia en la investigación científica, porque los instrumentos que se van a utilizar deben ser precisos y seguros. (Valderrama, 2014, p. 205)

Validación: La validez del instrumento de recolección de datos, en términos generales se refiere, al grado en que un instrumento realmente mide la variable que corresponde les medir sin detalles afecten su lectura.

La validez es un tema es complejo y controvertido y que, sin embargo, debe alcanzar todo instrumento de medición que se aplica. De esa manera, se define la validez como una magnitud que nos indica si estamos midiendo lo que necesitamos analizar y se plantean la pregunta *¿Está midiendo lo que cree que está midiendo?, si es así su medida es válida, si no evidentemente carece de validez. No es posible estudiar la validez sin tarde o temprano investigar sobre la naturaleza y el significado de las propias variables.* (Kerlinger y Lee, 2002, p. 604).

Confiabilidad: Para (Valderrama, 2014, p. 215) un instrumento es confiable o fiable si produce resultados consistentes cuando se aplica en diferentes ocasiones, esquemáticamente, se evalúa administrando el instrumento a una misma muestra de sujetos, ya sea en dos ocasiones diferentes (repetitividad) o por dos o más observadores diferentes (confiabilidad inter

observación). Se trata de analizar la concordancia entre los resultados obtenidos en las diferentes aplicaciones del instrumento.

La confiabilidad del instrumento de medición se realiza con los datos obtenidos mediante la prueba piloto que según (Valderrama, 2014, p. 205) con las respuestas obtenidas se realizaran las correspondientes rectificaciones; así no se malversaran energías y recursos en la realización de un estudio en el que se recaben datos de calidad dudosa.

Para saber si un instrumento es confiable, se realiza el cálculo de la confiabilidad, en el cual existen diversos métodos y procedimientos. La confiabilidad de un instrumento de medición se refiere al grado en que su aplicación repetida al mismo individuo u objeto produce resultados iguales. Existen diversos procedimientos para calcular la confiabilidad de un instrumento de medición, uno de ellos es en base a rangos. Ver tabla 5.

Tabla 5
Rangos de confiabilidad

Intervalos	Interpretación	Semáforo
De 01 a 20	Poca confiabilidad	
De 21 a 40	Baja confiabilidad	
De 41 a 60	Confiabilidad moderada	
De 61 a 80	Alta confiabilidad	
De 81 a 100	Muy alta confiabilidad	

Fuente: Sánchez, 2011

Análisis de la validez de los instrumentos de la investigación: “La necesidad de que un instrumento sea válido surge en la medida en que muchos de los aspectos que nos interesan evaluar, no son susceptibles de observación directa por una u otra razón. En estas condiciones, es menester que la prueba que se diseña mida lo que queremos medir y no otra cosa. Tal es el concepto de validez” (Oseda et al., 2014, p. 38).

La validez total de un instrumento de investigación se logra como resultado del análisis de tres tipos de validez: la validez del contenido, criterio y constructo. La validez del contenido establece la relación del instrumento con las variables que pretende medir, mientras que la validez de constructo relaciona los ítems del instrumento aplicado.

La validez de contenido para el instrumento de investigación utilizado en el presente estudio será hallada mediante juicio de expertos con la participación de profesionales de reconocida trayectoria en los procedimientos de contrataciones de obras públicas, todos ellos con grados académicos de profesionales.

3.5. Procedimientos.

La metodología utilizada es del tipo descriptivo con un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, en la cual se recolectará información de un grupo de 250 profesionales de Provias Nacional con experiencia en licitaciones públicas, la cual nos dará una visión de la normativa vigente, de cómo se desarrolla el panorama en las contrataciones con el estado y de cómo los conflictos tales como la corrupción y colusión los dañan, esto mediante una serie de encuestas orientadas al tema, también mostrando el análisis descriptivo de los procedimientos estatales con conflictos durante su desarrollo, esta base servirá como cimiento para futuras investigaciones de orden aplicativa.

3.5.1. Técnicas de análisis estadísticos.

Se utilizarán los métodos analítico y sintético en esta investigación; dichos métodos permitirán una comparación, la cual consiste en documentar las mejoras planteadas ante una eventual aplicación de la Propuesta Normativa. El periodo de levantamiento de información bordeará los 6 meses, para incluir en su percepción las nuevas modificatorias.

Concluida la recolección de datos se procesará en forma manual la tabulación de los

mismos. Para el procesamiento de la información obtenida se usará el software: Microsoft Office.

- Ordenamiento y clasificación. - Se aplicará para tratar la información cualitativa y cuantitativa de la Propuesta Normativa.
- Registro manual con Word. - Se utilizará para digitar la información de las diferentes fuentes.
- Proceso computarizado con Excel. - Se manejará para corroborar las operaciones matemáticas y analizar los gráficos estadísticos.

3.6. Análisis de datos.

Una vez terminado el periodo de recepción de las encuestas, se procederá a utilizar el Microsoft Excel para el desarrollo de las gráficas y tablas para determinar las tendencias y opiniones de los profesionales con respecto a los procedimientos de contratación.

3.6.1. Análisis de la muestra.

De acuerdo a los datos obtenidos con respecto a la profesión de los encuestados, se aprecia que más de la mitad encuestados son ingenieros civiles y esto no es casualidad dado que su profesión les permite desenvolverse en todo tipo de obras (saneamiento, vial, hidrocarburos, etc.) además cabe destacar que esta encuesta se direcciono a una de las entidades más importantes y que manejan presupuestos altos para el desarrollo nacional: Provias Nacional, donde en su mayoría contratan profesionales de esta especialidad, seguidos muy detrás vienen los arquitectos y abogados con un ligero margen de diferencia porcentual entre ellos, sin embargo también muy importantes en los procedimientos de contratación y por último el grupo de profesionales como economistas , ingenieros sanitarios y demás profesiones afines cierran el universo de los encuestados. Ver tabla 6.

Tabla 6
Caracterización por profesión

Profesión	Cant	%
Arquitecto	38	15%
Ingeniero Civil	140	56%
Ingeniero Sanitario	12	5%
Economista	20	8%
Abogado	25	10%
Afines	15	6%
Total	250	100%

Fuente: Elaboración propia

Con respecto al tiempo de experiencia, se buscó siempre a profesionales que tenían mejor solvencia en la comunicación y fluidez para los temas de las licitaciones públicas durante la encuesta, incluso la gente joven o de escasa experiencia, tenían una base sólida de contrataciones por sus estudios previos; sin embargo, siempre se buscó un balance entre los encuestados para tener un rango adecuado de profesionales en el medio local con distinto puntos de vista en base su experiencia. Ver tabla 7.

Tabla 7
Rangos de años de experiencia

Rango de edad	Cant	%
Menor a 1	7	3%
1 a 5	27	11%
6 a 10	163	65%
11 a 15	26	10%
16 a 20	19	8%
Mayor a 20	8	3%
Total	250	100%

Fuente: Elaboración propia

La relación de la escala de nivel en las labores desempeñadas en los últimos 5 años de ejercicio, nos ayudan a comprender el nivel de capacitación de los profesionales, por ejemplo, en la entrevista a un gerente se da por sentado que sus experiencias y nivel de juicio son altas, sin embargo, sus conocimientos no son muy fiables sino más bien empíricos y se basan en la repetición de procesos, caso contrario con un joven profesional ingeniero que manejaba un léxico fluido y notable conocimiento a la Ley de Contrataciones; teniendo como principales conjuntos a los técnicos, supervisores y los de mando medio, donde se localizan la mayor parte de la población de la encuesta. Ver tabla 8.

Tabla 8
Rangos de escala de nivel laboral

Labor desempeñada	Cant	%
Técnico (Proyectista, Planificador, Asistente, Oficina Técnica, Consultor, etc.)	68	27%
Supervisor (Supervisor, Profesor Universitario, Consultor de Gestión, etc.)	75	30%
Mando Intermedio (Residente, Jefe de Supervisión, Administrador de Contrato, etc.)	72	29%
Directivo (Socio de la empresa, Director, Gerente, etc.)	26	10%
Otros	9	4%
Total	250	100%

Fuente: Elaboración propia

Otro factor que se priorizo en la obtención de datos es verificar el tipo de sector donde laboraron antes de Provias Nacional para determinar su sector de trabajo. Ver tabla 9.

Tabla 9
Empleo por sector laboral

Labor por sector	Cant	%
Constructora	52	21%
Consultora (Ingeniería)	96	38%
Sector Publico	59	23%
Independiente	35	14%
Otros	8	3%
Total	250	100%

Fuente: Elaboración propia

Y por último el departamento geográfico donde provienen, si bien esta encuesta se realizó en Provias Nacional, también se priorizo conocer cuanto sabe un profesional forjado en otras regiones del Perú no solo en Lima Metropolitana. Ver tabla 10.

Tabla 10
Ubicación por departamento geográfico

Departamento Geográfico	Cant	%
Ancash	28	11%
Arequipa	31	13%
Cajamarca	3	1%
Chachapoyas	9	4%
Cusco	13	5%
Junín	5	2%
Lima Metropolitana	131	52%
Lima Provincias	7	3%
Loreto	6	2%
Puno	7	3%
Otros	10	4%
Total	250	100%

Fuente: Elaboración propia

3.6.2. *Análisis de la encuesta.*

En base a las respuestas de los profesionales, en las encuestas realizadas, las siguientes figuras mostrarán las tendencias con respecto a las licitaciones públicas en nuestro país, mencionadas por los profesionales ya descritos en el numeral anterior.

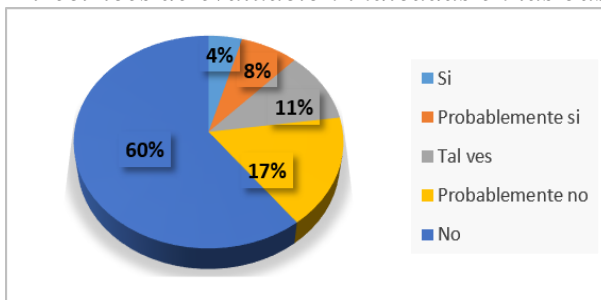
Las preguntas de la encuesta están agrupadas en 4 grandes grupos:

- Preguntas en relación a las Bases y el Expediente Técnico.
- Preguntas sobre la influencia de la política, corrupción y colusión en las licitaciones.
- Preguntas con respecto a las entidades públicas.
- Preguntas con respecto al plazo en el proceso de licitación.

Las encuestas estarán enfocadas a las opiniones objetivas que pueda tener el encuestado, no obstante, se enfocara en la medida de sus posibilidades que su opinión no se vea influenciada por la subjetividad al momento de responder, por ejemplo, si al encuestado se le pregunta sobre un artículo de la ley que es muy detallado y transparente en cuestiones técnicas pero él considera que de alguna manera pueden vulnerarlo pero no hay indicios significativos para que eso suceda, el encuestado debería priorizar responder lo seguro y objetivo, la primera parte de las encuestas están orientadas a las bases y el expediente técnico, sin embargo por expediente técnico se podrá tomar también en consideración a las especificaciones técnicas, términos de referencia y demás documentos involucrados en la licitación para el encuestado.

Figura 7

Directrices de evaluación indicadas en las bases

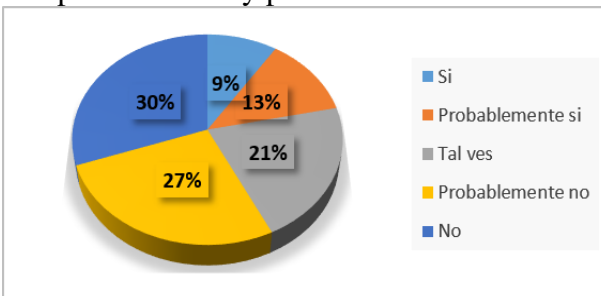


Fuente: Elaboración propia

El procedimiento de licitación y evaluación de postores se realiza de acuerdo a las directivas de indicadas en las bases de la licitación, véase fig. 7, es notorio concluir que más del 70% de los encuestados pone en duda la transparencia del procedimiento

Figura 8

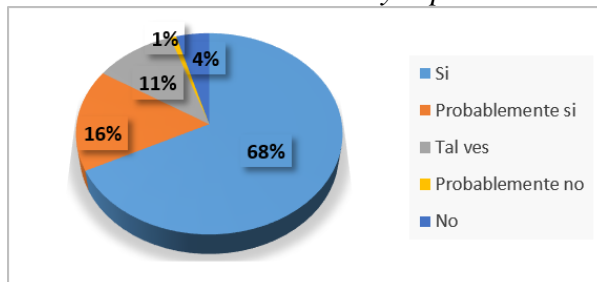
Respuestas claras y precisas



Fuente: Elaboración propia

Las respuestas o aclaraciones a las bases de las licitaciones son claras y precisas, véase fig. 8, existe un gran porcentaje, mayor a la mitad de los encuestados, que duda de la veracidad de las repuestas a consultas y/u observaciones en los procesos sobre todo en las licitaciones de obra.

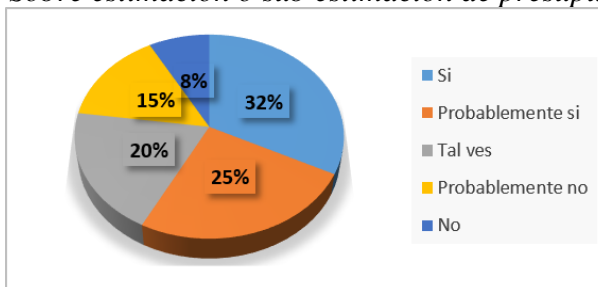
Figura 9
Contradicciones entre bases y expedientes técnicos



Fuente: Elaboración propia

Suelen existir contradicciones entre los documentos de las bases de licitación y los expedientes técnicos, véase fig. 9, el mayor índice de respuestas concuerda en la existencia de defectos que conllevan a errores en el presupuesto y en las partidas de obra de la ruta crítica, lo cual genera adicionales innecesarios.

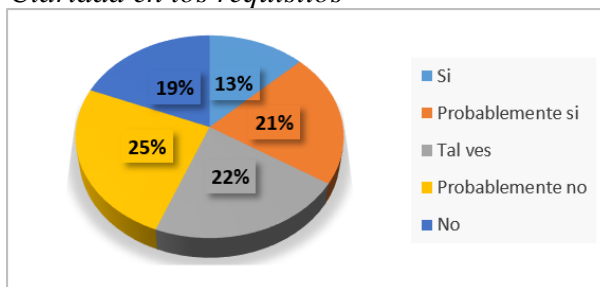
Figura 10
Sobre estimación o sub estimación de presupuestos



Fuente: Elaboración propia

Los presupuestos de obra en los expedientes técnicos se encuentran sobre valorados, véase fig. 10, más de la mitad consideran que los presupuestos en las obras están sobre valorados y no son acordes a los precios de mercado vigentes.

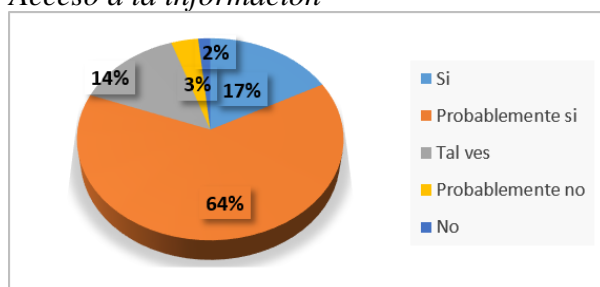
Figura 11
Claridad en los requisitos



Fuente: Elaboración propia

Los requisitos en los procesos de licitación son definidos en forma clara, véase fig. 11, en esta pregunta las respuestas fueron equilibradas en cantidad de respuestas porque la mayoría no tienen indicios de ambigüedades.

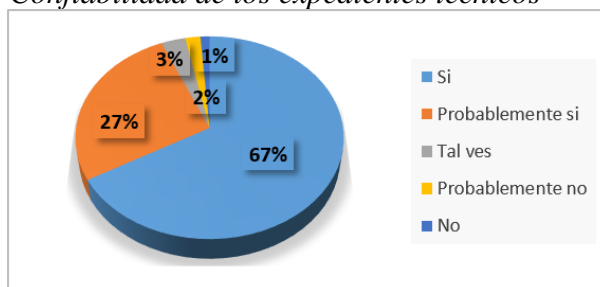
Figura 12
Acceso a la información



Fuente: Elaboración propia

En los procesos de licitación se tiene libre acceso a toda información de interés público, véase fig. 12, queda claro que cerca al 90% de los encuestados considera que el acceso a la información es seguro y confiable, solo algunos detalles puntuales con la plataforma SEACE.

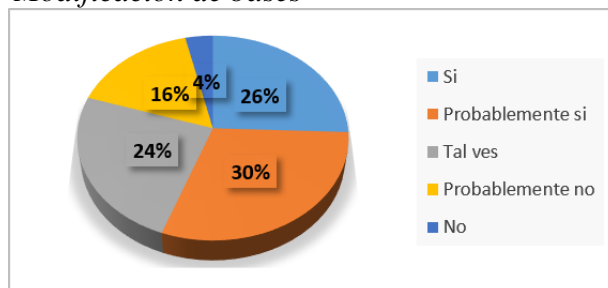
Figura 13
Confiabilidad de los expedientes técnicos



Fuente: Elaboración propia

Los estudios previos de las obras no son 100% confiables, tendiendo a generar modificaciones y por tanto adicionales durante la ejecución de la obra, véase fig. 13, y en efecto más del 90% considera que no son 100% confiables, y mayor mente sucede en los metrados que los planos.

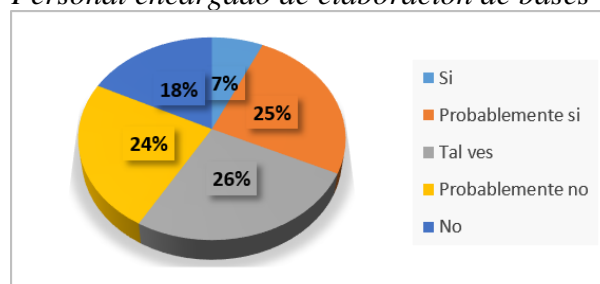
Figura 14
Modificación de bases



Fuente: Elaboración propia

Se suelen modificar las bases de los procesos de licitación en base a las observaciones de los postores, véase fig. 14, más del 50% considera que, si y que las consultas y/u observaciones juegan un papel importante en el direccionamiento de las ofertas, la otra parte piensa que esa modificación es irrelevante.

Figura 15
Personal encargado de elaboración de bases

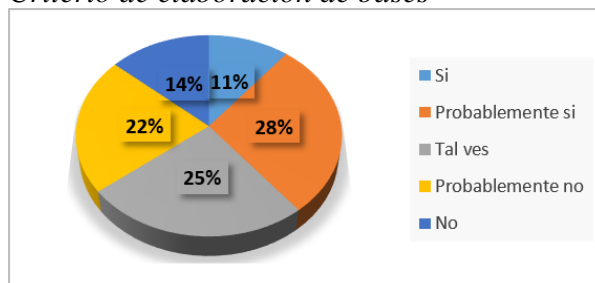


Fuente: Elaboración propia

Todo el personal encargado de la elaboración de las bases de las licitaciones se encuentra correctamente formado, capacitado y calificado en aspectos técnicos, económicos y legales de la Ley de Contrataciones, véase fig. 15, con una estadística equilibrada se nos informa que no pueden afirmar concretamente que el personal no está capacitado, siendo

comprensible este resultado porque la mayoría responde bajo las exigencias de su propia entidad.

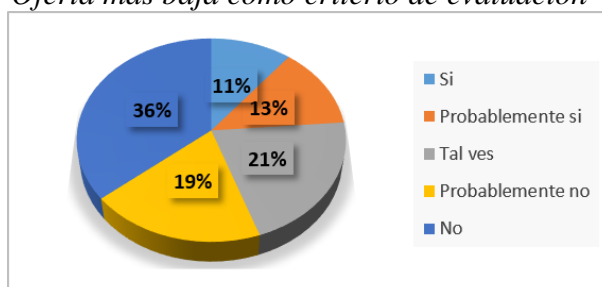
Figura 16
Criterio de elaboración de bases



Fuente: Elaboración propia

Las bases de los procesos de licitación son elaboradas bajo un criterio técnico práctico, véase fig. 16, una vez más con una estadística equilibrada se nos informa que no pueden afirmar concretamente que se maneja un criterio técnico práctico para la elaboración de las bases de una licitación sin embargo consideran que la practicidad de los formatos base del OSCE son necesarios, cabe aclarar que la mayoría de los encuestados en el interior de país consideran aplicar el esquema de bases estándar en razón a su necesidades, lo cual es correcto mientras no desvirtúen el proceso de selección.

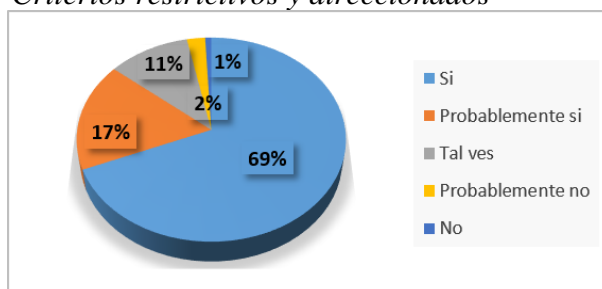
Figura 17
Oferta más baja como criterio de evaluación



Fuente: Elaboración propia

La elección del ganador del proceso de licitación basado en la oferta más baja es el mejor criterio de evaluación, véase fig. 17, el 36% lanzo un rotundo no porque consideran que el mejor método siempre fue el promedio de las ofertas validas.

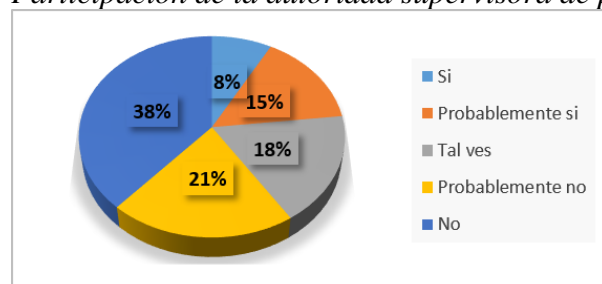
Figura 18
Criterios restrictivos y direccionados



Fuente: Elaboración propia

Los criterios de evaluación de los postores son restrictivos y tienden a direccionar los procesos de licitación, véase fig. 18, la gran mayoría lo consideran positivo porque están firmemente seguros que los procesos son direccionados porque ellos mismos se vieron afectados de alguna manera.

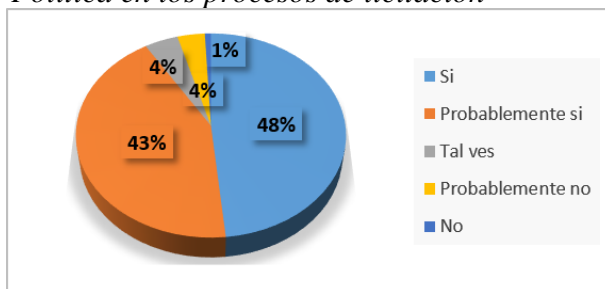
Figura 19
Participación de la autoridad supervisora de procesos



Fuente: Elaboración propia

La autoridad competente de la supervisión de los procesos de licitación pública (OSCE) participa oportunamente en los procesos de evaluación para evitar las prácticas comerciales restrictivas (colusión y/o corrupción), véase fig. 19, más de la mitad consideran al OSCE como un ente regulador y no de acción para evitar esas malas prácticas, sin embargo, consideran que debería tener mayor participación en los procedimientos.

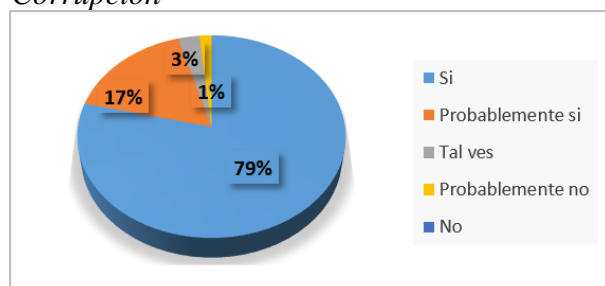
Figura 20
Política en los procesos de licitación



Fuente: Elaboración propia

Los procesos de licitación responden a factores políticos, véase fig. 20, los encuestados están ampliamente convencidos que existe un manejo de las licitaciones por parte del gobierno y desde el plan anual de contrataciones las licitaciones direccionadas están ya distribuidas para cada proveedor.

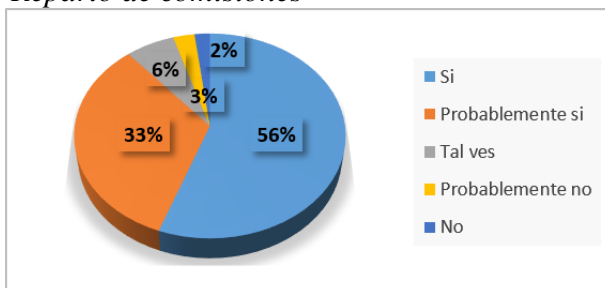
Figura 21
Corrupción



Fuente: Elaboración propia

La corrupción afecta los procesos de licitación pública, véase fig. 21, un amplio margen está prácticamente convencido de que la corrupción es real y afecta mucho a los procesos de licitación prácticamente consideran que no existe procedimiento de contratación que no haya visto influenciado por este conflicto.

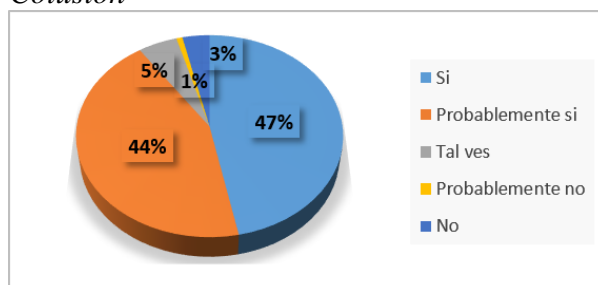
Figura 22
Reparto de comisiones



Fuente: Elaboración propia

Es común el uso y reparto de comisiones con el objeto de obtener contratos, véase fig. 22, al igual la pregunta anterior la mayoría considera que existe el reparto de comisiones entre cierto grupo de proveedores favorecidos.

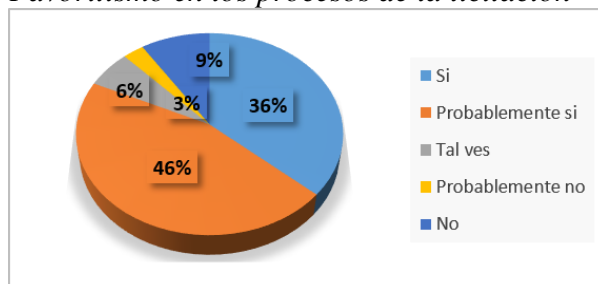
Figura 23
Colusión



Fuente: Elaboración propia

Los postores participan en un mercado donde no se respeta la libre competencia y son afectados por agentes de colusión, véase fig. 23, la gran mayoría considera a la colusión como el problema más grave luego de la corrupción.

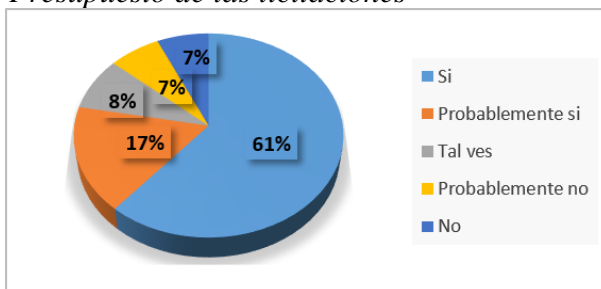
Figura 24
Favoritismo en los procesos de la licitación



Fuente: Elaboración propia

La información confidencial de la licitación puede que sea dada a un postor específico y/o se percibe que los requisitos son direccionados hacia determinados postores ya que estos son los únicos que cumplen, véase fig. 24, más del 50% considera que existe favoritismo en las licitaciones de alguna u otra manera, otros optaron por el probablemente por el tema de que el favoritismo es hacía varias empresas no solo a una.

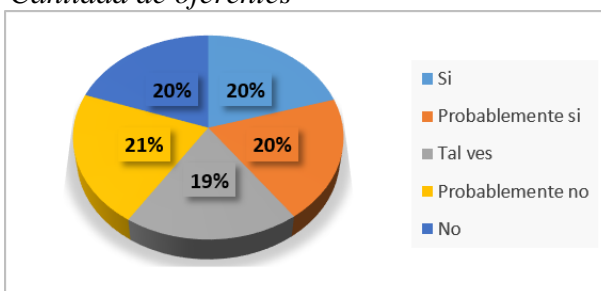
Figura 25
Presupuesto de las licitaciones



Fuente: Elaboración propia

Muchos procesos de licitación son puestos en marcha sin contar con la totalidad de la partida presupuestal, ocasionando paralizaciones de obra, véase fig. 25, existen muchos casos que nos comentan los encuestados en que la entidad no tiene el presupuesto necesario para empezar la obra y no puede otorgar el adelanto directo.

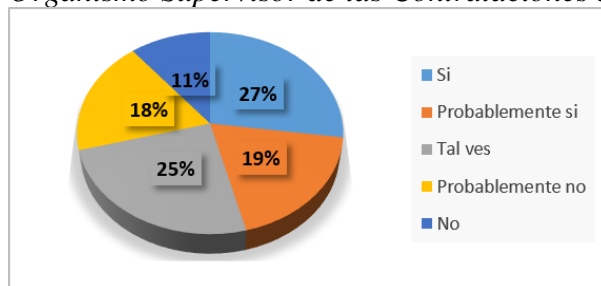
Figura 26
Cantidad de oferentes



Fuente: Elaboración propia

Las licitaciones son diseñadas para promover la participación de la mayor cantidad de oferentes, véase fig. 26, en esta pregunta las respuestas son equitativas considerando que para cada grupo el diseño de la licitación está determinado para promover o no la cantidad de postores.

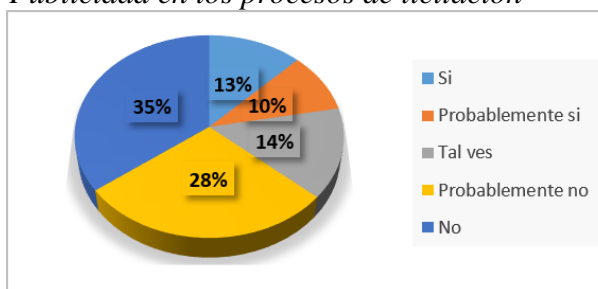
Figura 27
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado



Fuente: Elaboración propia

El portal digital de la entidad encargada de las contrataciones del estado (OSCE) es claro, fácil de usar, se actualiza con regularidad y ofrece información oportuna acerca de los procesos de licitación, véase fig. 27, gran parte de los encuestados considera que el SEACE se actualiza con regularidad, salvo los de provincias por los problemas de cobertura.

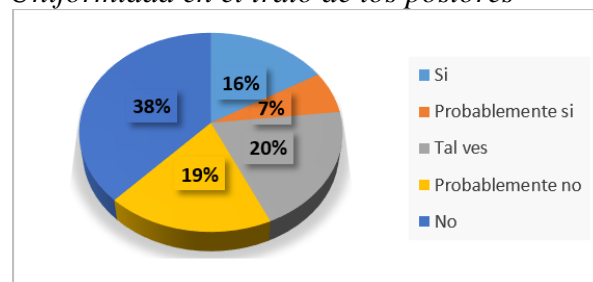
Figura 28
Publicidad en los procesos de licitación



Fuente: Elaboración propia

Los procesos de licitación son lo suficientemente publicitados que permiten que todos los posibles oferentes se enteren del proceso, véase fig. 28, lo encuestados concuerdan que si eres habitual usuario del SEACE te enteras de todos los procesos.

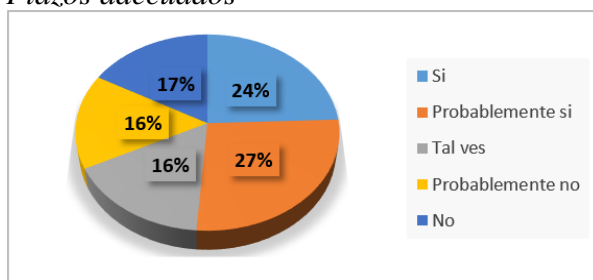
Figura 29
Uniformidad en el trato de los postores



Fuente: Elaboración propia

Se maneja el criterio de uniformidad entre todas las entidades contratantes a la hora de la elaboración de los requisitos y de los criterios de evaluación, en aras de permitir un trato igualitario hacia los postores, véase fig. 29, más del 50% considera que no por el tema del direccionamiento en las ofertas a los proveedores.

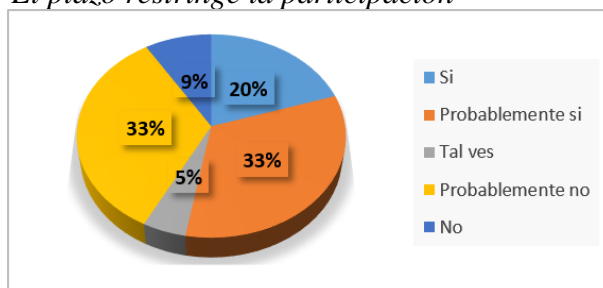
Figura 30
Plazos adecuados



Fuente: Elaboración propia

El plazo de tiempo que se proponen para el desarrollo del proceso de licitación son los suficientemente cómodos que permiten el estudio, las vistas y elaboración y presentación de las propuestas, véase fig. 30, las respuestas están balanceadas porque consideran que los plazos establecidos por la OSCE son adecuados sin embargo algunos aducen que el tema de la integración de bases debería coordinarse con el ente supervisor.

Figura 31
El plazo restringe la participación



Fuente: Elaboración propia

Los plazos propuestos en las bases para la presentación de propuestas restringen la participación de postores, véase fig. 31, los encuestados no están muy seguros sobre si el plazo influye en restringir la participación, algunos argumentan que los plazos son adecuados para entidades en Lima, sin embargo, en provincias es complicado cumplir con los plazos.

3.6.3. *Análisis de los procedimientos con conflictos.*

De acuerdo a los datos obtenidos de la plataforma virtual SEACE con respecto a los procedimientos de selección con conflictos se analizarán obras y las repercusiones que esta otorga.

Se realizó una muestra en las dos fases del procedimiento de contratación enfocadas en este estudio, detallando claramente el conflicto de turno, donde se origina y por quien o quienes se realiza este conflicto durante el proceso.

Se precisa que las muestras obtenidas de las licitaciones con conflictos serán independientemente del método del procedimiento (Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Simplificada, etc.) dado que la manera en la que se generan los problemas no guarda relación con el tipo de método del procedimiento, no obstante si bien algunos métodos son generalmente más empleados para generar conflictos, esta investigación busca evitar y prevenir dichos hechos, no realizar un inventario de las licitaciones públicas con más conflictos.

3.6.3.1 Influencias de conflictos en la fase de programación y actos preparatorios

Como se señaló anteriormente en la investigación esta etapa es la más complicada de analizar dado que los sucesos que generan conflictos están tan arraigados y mimetizados con la forma de llevar el procedimiento de una manera normal y regular, sin indicios de problemas en él, que su proceso se realiza sin mayor inconveniente.

A. *Influencia en el Plan Anual de Contrataciones.* Etapa donde generalmente los agentes internos y externos coordinan la convocatoria y el orden los procesos de selección que serán convocados en el transcurso del año fiscal, algunos ya anteriormente direccionados y al estar dentro de la programación adecuada esta mezclada junto a los procesos no direccionados por ende no hay un registro o muestra clara del hecho de colusión.

B. Influencia en el requerimiento. Las especificaciones técnicas, términos de referencia y/o el expediente técnico son los núcleos del servicio a contratar sin ellos no puede realizarse la obra y como tales son los que determinan que proveedor puede cumplir con dicho requerimiento, en esta etapa es donde la mayoría de los agentes internos camuflan todos sus detalles de direccionamiento en base a un estudio que avala dichos requisitos para lanzar la licitación. Dentro de esos documentos del requerimiento se encuentran la experiencia del postor que se solicita al proveedor, el equipo profesional que se necesita para realizar la obra y el equipamiento mínimo necesario para llevar cabo el proyecto.

Para este ítem se tomará de ejemplo el CONCURSO PUBLICO N° 001-2019-MPL- I CONVOCATORIA ver figura 32.

Todo conforme con la definición de obras similares dado que esta corresponde con el objeto de la convocatoria y no transgrede la normativa, sin embargo, veamos el requerimiento para el personal profesional.

Recapitulemos que el proceso corresponde a una consultoría de supervisión de obra sin embargo solo al Gerente de Supervisión se le está solicitando experiencia en supervisión de obras similares y a todo el personal restante la experiencia que se le solicita es en obras similares (ejecución de obras), cuando esta experiencia no está acorde con el objeto del servicio a contratar.

Otro detalle es que la duración de la obra es de 18 meses sin embargo al Jefe de Supervisión, Especialista en Estructuras, Especialista en Planta de Tratamiento de Agua Potable e Instalaciones Sanitarias y Especialista en Planta de Tratamiento de Desagüe (PTAR) e Instalaciones Sanitarias se les solicita 96, 72, 84, 84 meses respectivamente siendo un requisito sumamente excesivo e incongruente con el tiempo de duración de la obra para solicitar una experiencia de esa envergadura.

Figura 32*Ficha Resumen 1 CONCURSO PUBLICO N° 001-2019-MPL- I*

Nomenclatura del proceso	CONCURSO PUBLICO N° 001-2019-MPL – I CONVOCATORIA
Método de contratación	CONCURSO PUBLICO
Denominación del proceso	Contratación del Servicio de Consultoría de Obra para la Supervisión de la Ejecución de la Obra: “Mejoramiento, Ampliación Sistema de Agua Potable, Saneamiento y Tratamiento de Aguas Servidas de la Ciudad de Nauta, provincia de Loreto – Loreto”
Entidad convocante	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LORETO
Valor referencial o estimado	S/ 4'417'417.50
Ubicación del proyecto	LORETO
Definición de obra similar	Supervisión de obras de agua potable y/o saneamiento y/o tratamientos de aguas servidas. La definición de Saneamiento comprende: los servicios de disposición sanitaria de excretas y/o alcantarillado sanitario y/o desagües y/o tratamiento y/o disposición final de aguas servidas. No incluye obras de drenaje pluvial, obras de relleno sanitario ni obras de piletas.
Personal Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Supervisión Experiencia mínima de 60 meses en su especialidad de Gerencia en la Supervisión de obras similares • Jefe de Supervisión Experiencia mínima de 96 meses en su especialidad de Jefatura en obras similares. • Especialista en Hidrología Experiencia mínima de 24 meses en su especialidad en obras en general. • Especialista en Metrados, Costos y Presupuestos Experiencia mínima de 36 meses en su especialidad en obras similares. • Especialista en Estructuras Experiencia mínima de 72 meses en su especialidad en Obras en general. • Especialista en Planta de Tratamiento de Agua Potable e Instalaciones Sanitarias Experiencia mínima de 84 meses en su especialidad en obras similares. • Especialista en Planta de Tratamiento de Desagüe (PTAR) e Instalaciones Sanitarias Experiencia mínima de 84 meses en su especialidad en obras similares. • Especialista en Mecánica de Suelos Experiencia mínima de 60 meses en su especialidad en obras en general. • Especialista en Instalaciones mecánicas y eléctricas Experiencia mínima de 60 meses en su especialidad en obras similares. • Especialista en Seguridad Industrial Experiencia mínima de 60 meses en su especialidad en obras en general. • Especialista en Medio Ambiente Experiencia específica mínima de 36 meses en su especialidad en obras en general.

Fuente: Elaboración propia

C. *Influencia en el estudio de posibilidades que ofrece el mercado.* Esta etapa es el eje central del direccionamiento en los procedimientos dado que es donde se avala la pluralidad de postores que pueden cumplir con el proyecto, por ende, dan conformidad que los proveedores del mercado nacional tienen la experiencia y cuentan con el personal profesional solicitado en el Requerimiento, generalmente este punto se maneja en base a cotizaciones de proveedores que están coludidos con la empresa “ganadora” y envían sus cotizaciones para dos fines, el primero aumentar el precio de la obra en base a sus precios históricos elevando así el valor referencial generando así sobre costos que el estado tendría que subsanar; y el segundo que es más importante para ellos, el direccionamiento de requisitos a favor de un determinado proveedor avalando un personal que generalmente el postor favorito solo tiene y/o experiencia tan específica como componentes, que solo muy pocos podrían cumplir.

El estudio de posibilidades no puede ser ni eludido ni omitido dado que es el factor fundamental para que el Requerimiento tenga un sustento técnico, y pueda ser convocado el procedimiento, de no ser así el proceso puede ser declarado nulo desde su convocatoria al no tener una certeza de que en el mercado peruano existan empresas y/o profesionales que puedan realizar dicho proyecto, por ende este ítem es el pilar fundamental para la creación de unas especificaciones técnicas, términos de referencia y/o expedientes técnicos de licitación direccionados dado que una vez avalado este factor la modificación de este no puede ser alterado mediante consultas y/u observaciones, solo un pronunciamiento del OSCE podría exigirle al área usuaria, que fue la encargada del Requerimiento, un sustento simple de porque se está solicitando tal cuestión, y como se mencionó antes tiene el aval del estudio de mercado y solo se realiza una ratificación sencilla por parte del área usuaria, así que no existe forma viable mediante la normativa actual, de asegurar que estudio de posibilidades no está orientado a un determinado proveedor.

Existen pocos registros donde el proveedor favorito de una licitación ha participado en el estudio de mercado de la misma, generalmente no lo hacen para evitar suspicacias.

D. *Influencia del valor referencial y valor estimado.* El tema del valor referencial o valor estimado en una licitación, casi no influye mucho en el direccionamiento a un postor dado que este ya está establecido con el estudio de posibilidades que ofrece el mercado; sin embargo, hay agentes internos que emplean este factor para retrasar el procedimiento, en caso que el postor favorito no llegase a presentarse o en caso los agentes internos no consiguieran un “acuerdo” con un proveedor.

Generalmente si solo se busca retrasar el procedimiento, una manera es extendiendo el lapso de la fase de selección ya sea por diversos métodos, tales como consultas, observaciones, elevación, recarga laboral, etc., y con ello lograr que el tiempo de la antigüedad del valor referencial quede caducado y como este debe ser menor a seis meses, tendría que actualizarse durante el proceso, haciendo que la licitación se alargue mínimo un mes.

E. *Influencia la certificación presupuestal.* Se ha visto casos que cuando los agentes internos no llegan a un acuerdo con ningún proveedor hacen que el procedimiento se declare en nulidad por la falta de presupuesto en la entidad.

Para los agentes internos que buscan la nulidad de la licitación lo más óptimo para ellos sería que ningún participante asista a la presentación de las ofertas, así declarando desierto el proceso y posteriormente reducir lo solicitado para que un proveedor pueda cumplir con lo requerido y negociar con él.

Sin embargo, si aun así terminan presentándose los proveedores, durante la presentación de las ofertas, un representante de logística o de la entidad, les indicara a los

proveedores que no queda un presupuesto para llevar a cabo dicha obra y que terminara por declararse en nulidad solo por no tener un “favorito”.

Lógicamente este detalle de la falta de presupuesto de la entidad, algunas veces es verídico y otras solo buscan favorecer a otros, así que no existe un registro certero que muestre con veracidad cuando está siendo empleado de la manera inadecuada.

F. Influencia de la designación de un comité de selección. El comité de selección siempre ha estado en el ojo de la tormenta durante el proceso de selección del proveedor, es casi siempre el más señalado en el origen de los conflictos, y generalmente es así, bien porque siguen órdenes de sus superiores, agentes internos con alta jerarquía, o porque ellos mismos buscan ser los beneficiados durante la licitación.

No siempre todo el comité de selección esta coludido con el proveedor favorito, casi siempre es solo el presidente de comité dado su mayor jerarquía en el proceso, pero hay ocasiones en que todo el comité apoya a un solo postor.

También existen situaciones donde cada miembro del comité esta parcializado con distinto proveedor, generando así una gran incertidumbre en la realización de la obra dado el nivel de colusión que puede llegar a tomar un proceso de selección y de no tener un claro ganador competente, la licitación podría tomar muchos meses, por la cantidad de impugnaciones o denuncias al procedimiento.

G. Influencia de la preparación de documentos. Es prácticamente la conclusión de toda la primera etapa del procedimiento, la preparación de documentos responde a la elaboración de las bases iniciales con que se va trabajar la fase de selección de la obra, tarea que está a cargo del comité de selección, cuya labor consiste en incluir todo lo ya mencionado dentro de las bases, además de proponer los requisitos para la firma de contrato tales como

garantías, métodos de pagos, adelantos, penalidades, etc., además que son los encargados de elegir los factores de evaluación más idóneos para llevar a cabo la obra.

El tema de los factores de evaluación es donde el comité de selección puede manejar a su criterio, ellos deciden cual es la experiencia adicional que los participantes deben cumplir para poder ser adjudicatarios de la obra y de tal forma también es una de sus principales maneras de direccionar una obra hacia un determinado postor.

Tenemos tres criterios de evaluación técnica con puntaje: Metodología, Calificaciones y/o experiencia del personal clave, Certificaciones. Para este ítem se tomará de ejemplo el CONCURSO PUBLICO N° 002-2018-GR CUSCO ver figura 33.

El factor de la metodología tiene la función de proponer un modelo de trabajo óptimo para la obra, sin embargo, el modo de realizar dicha labor va ser diferente por cada empresa dado que los profesionales manejan diferentes métodos para realizar una obra sea *Project Managment*, *Lean Construction* o el que mejor dominen, entonces se puede inferir que el puntaje es el factor metodológico debe estar de acuerdo a la presentación únicamente de esta metodología, no obstante si el comité de selección se pone a evaluar dicha metodología, como es lógico cada persona tiene un criterio a la hora de calificar un flujo de trabajo, por ende la evaluación de este factor resultaría muy subjetiva.

Las certificaciones como factor de evaluación influyen mucho en la concurrencia de postores, dado que no todas las empresas del medio los poseen, el direccionamiento radica cuando se le solicita una gran cantidad de certificaciones e incluso algunas son muy complejas que otorgadas por entidades del extranjero o se le otorga un puntaje sumamente alto que si no tienes esa certificación no podrás pasar a la etapa de evaluación económica.

Ahora en los requisitos de calificación, experiencia del personal clave, ocurre algo similar, durante la etapa del Requerimiento, se solicitan muchos años de experiencia innecesario para asegurar que solo los favorecidos cumplan con lo estipulado, incluso se

acostumbra solicitar doctorados, maestrías, diplomados y/o cursos tan específicos que solo pocos profesionales del medio pueden cumplir.

Figura 33

Ficha Resumen 2 CONCURSO PUBLICO N° 002-2018-GR CUSCO

Nomenclatura del proceso	CONCURSO PUBLICO N° 002-2018-GR CUSCO
Método de contratación	CONCURSO PUBLICO
Denominación del proceso	Contratación del Servicio de Consultoría de Obra para la Supervisión de la Ejecución del Saldo de Obra y Equipamiento Integral Hospitalario de la PIP Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud del Hospital Antonio Lorena Nivel III- 1 Cusco
Entidad convocante	GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO
Valor referencial o estimado	S/ 6'969'036.82
Ubicación del proyecto	CUSCO
Definición de obra similar	Se consideran servicios de consultoría de obra similares a los siguientes: 1. Supervisión de Establecimientos de salud del segundo (nivel II-2) ya sean públicos y/o privados. 2. Supervisión de Establecimientos de salud de tercer nivel de atención o nivel superior ya sean públicos y/o privados.
Personal Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de Supervisión Experiencia mínima de 5 años en su especialidad de Jefatura en obras similares. <ul style="list-style-type: none"> • Maestría o estudios concluidos de maestría en Gerencia de Proyectos obra y/o Gerencia y/o Gestión de Proyectos y/o Supervisión de Obras y/o Liquidación de Obra y/o Residencia y Supervisión y/o Liquidación de Obras. • Diplomado en Supervisión de Obras <ul style="list-style-type: none"> • Asistente de Jefe de Supervisión Experiencia mínima de 5 años en su especialidad de Asistente en obras similares. <ul style="list-style-type: none"> • Maestría o estudios concluidos de maestría en Gestión de Proyectos en Supervisión de Obra y/o Liquidación de Obras y/o Gerencia y/o Gestión de Proyectos y/o, Residencia y Supervisión y/o Gestión de Riegos en Obras • Diplomado en Supervisión de Obras. <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Equipamiento Medico Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras de establecimientos de salud <ul style="list-style-type: none"> • Maestría o estudios concluidos de maestría en Ciencias de la Electrónica con mención en Ingeniería Biomédica y/o relacionada a equipamiento hospitalario. • Diplomado en Equipamiento Hospitalario. <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Equipamiento Hospitalario Experiencia mínima de 5 años en su especialidad en ejecución y supervisión de obras similares, con certificado IPEN <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado en en Supervisión de Obras y/o Equipamiento Hospitalario. <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Arquitectura Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado en Supervisión de Obras . <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Estructuras Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Instalaciones Sanitarias Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado en Supervisión de Obras . <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Instalaciones Eléctricas Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado en Supervisión de Obras . <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Instalaciones Mecánicas Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado en Supervisión de Obras . <ul style="list-style-type: none"> • Especialista en Tecnologías de Información y Comunicación Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado en Supervisión de Obras . <ul style="list-style-type: none"> • Ingeniero de Metrados y Valorizaciones, Costos y Programación Experiencia mínima de 3 años en su especialidad en ejecución y/o supervisión de obras similares

Fuente: Elaboración propia

3.6.3.2. Influencias de conflictos en la fase de selección. Esta sección está fuertemente ligada con el comité de selección por los tipos de método de contratación de la investigación, cuyas actividades estarán ordenadas con relación al valor referencial, objeto de la contratación y las condiciones del proceso.

En este punto el agente interno capaz de direccionar la licitación hacia un determinado postor toma la fachada del comité de selección siendo principalmente el origen directo o indirecto (en caso recibió orden de la alta gerencia) de los conflictos.

A. *Influencia en la absolución de consultas y observaciones.* La manera como se manejan la absolución de las consultas y observaciones dentro de un procedimiento de selección pueden orientar mucho una licitación en favor de un determinado proveedor, generalmente de esta manera no es viable alterar el objeto de la convocatoria, pero si ampliar cargos y/o profesiones similares para ampliar la pluralidad de postor de la obra siempre y cuando dichos cambios estén dentro de la naturaleza del servicio a contratar.

Siendo lo más habitual es que la empresa coludida realice consultas con el fin que sean favorables para su causal y que adicionalmente no se acoja las consultas formuladas por otros proveedores, para que de esta manera los “favoritos” solamente sean ellos capaces de cumplir con los requisitos y sin necesidad de llegar con mucha competencia a las instancias finales del procedimiento.

No obstante, cuando una consulta u observación busca modificar el objeto del servicio, los términos de referencia, y esto se acoge positivamente, sucede que, si esta licitación llega a ser elevada al OSCE, el área usuaria de la entidad debe realizar un informe técnico que sustente la modificación, en este caso también podemos observar un direccionamiento de parte de ese agente interno, que ocurre en la mayoría de casos por órdenes de los funcionarios de alta jerarquía (comité de selección o directivos)

B. *Influencia de la calificación y evaluación de propuestas.* Dependiendo si el proceso es obra o consultoría de obra, la manera y el orden de la calificación y/o evaluación tendrá un proceso diferente de conducción, en el caso de obras primero se realiza la evaluación y posteriormente la calificación, a diferencia de las consultorías de obra que se realiza en conjunto ambas etapas.

En este caso si el postor coludido preparo a su beneficio los términos de referencia o especificaciones técnicas según sea el caso, la etapa de la calificación ya estaría asegurada para ellos ya que saben que están cumpliendo con todo lo que se necesita en las bases de la licitación, generalmente si se coordinó con anterioridad en esta etapa la única labor del comité de selección es que se encargara de descalificar a los demás postores para que únicamente el favorito pueda acceder a la buena pro de manera más rápida sin que los demás puedan impugnar porque ni siquiera se les considera postores.

La evaluación de propuestas es el principal factor de direccionamiento durante la fase de selección aquí el comité de selección, busca otorgar la buena pro del proceso al proveedor con el que coordino alguna ganancia o beneficio o también por órdenes de funcionarios con mayor jerarquía, lo más óptimo para el agente interno es que el postor favorito gane con cierto margen sobre los demás postores, a los cuales se les redujo el puntaje, sea por la metodología, factores de capacitación o experiencia del personal, la experiencia del postor o certificaciones.

Que ocurre cuando las ofertas técnicas de todos los proveedores tienen una evaluación sobre cien puntos y no es posible reducir su puntaje de alguna forma, aquí el comité generalmente revisa exhaustivamente los requerimientos técnicos mínimos para encontrar algún detalle sustancial que pueda conducir a la eliminación de los demás proveedores e incluso hasta buscar la sinrazón en su oferta para quitar de carrera a los demás dado que si todos llegan a la económica será muy difícil asegurar una victoria para el proveedor favorito, para este caso

a veces toman un criterio muy rígido con respecto a las bases tomando literalmente cada párrafo de las mismas.

La evaluación de propuestas la realiza el comité de selección, es a puerta cerrada y con cierto margen de días dependiendo de la cantidad de ofertas presentadas. En general la revisión es 100% criterio del comité de selección, siendo que está conformado por especialistas en el tema de la licitación y son en su mayoría miembros de la misma entidad, salvo en algunos casos que no cuenten con especialistas con conocimiento técnico se podrá contratar expertos independientes.

Otro detalle a tener en cuenta es que al tener ellos las ofertas técnicas, siempre y cuando estén coludidos junto al notario de la licitación, puedan alterar y cambiar documentos presentados por ellos mismos o por otros postores, para así o bien completar información vital de la oferta o bien agregar documentos que puedan sustentar información que los otros postores no tienen para así eliminarlos y dejarlos fuera de carrera.

IV. RESULTADOS

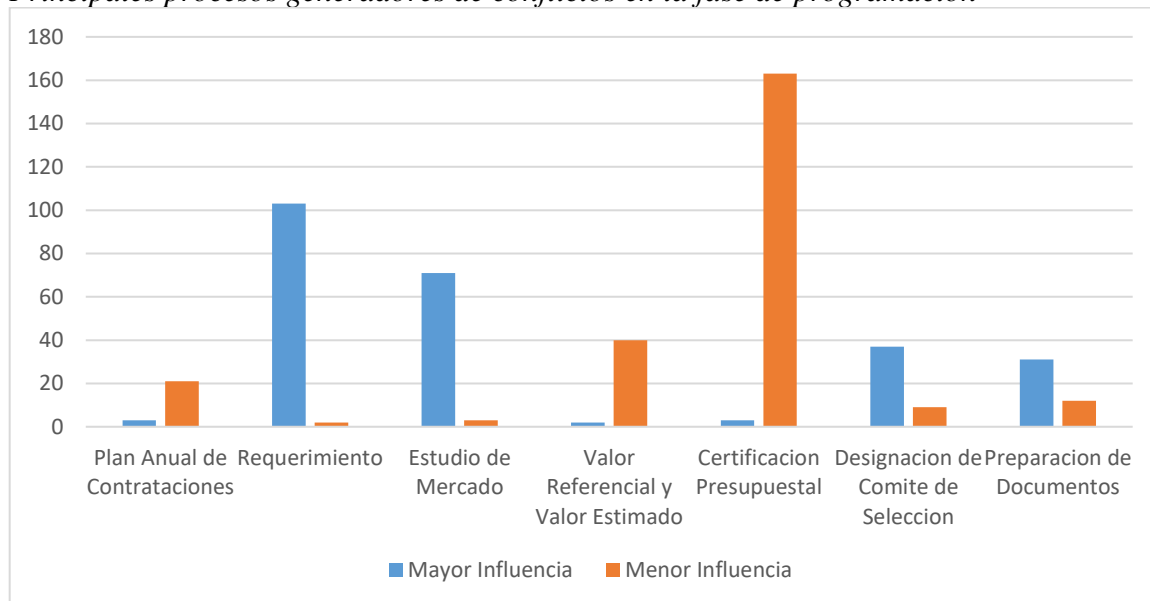
En este capítulo se aborda los resultados obtenidos en base a la metodología empleada

4.1. Primer resultado.

De las muestras y procedimientos analizados se tienen los siguientes resultados:

Figura 34

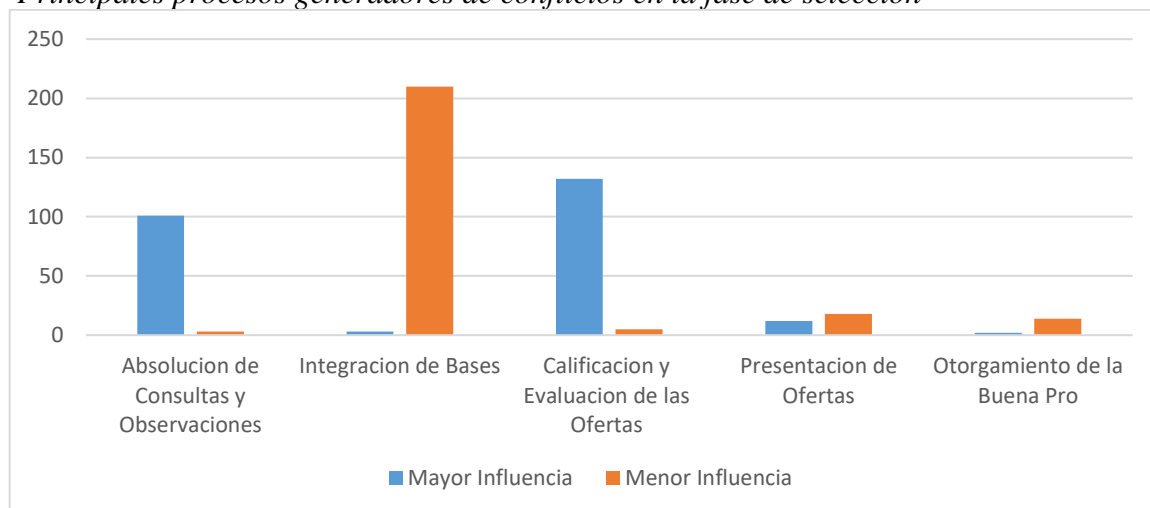
Principales procesos generadores de conflictos en la fase de programación



Fuente: Elaboración propia

Figura 35

Principales procesos generadores de conflictos en la fase de selección



Fuente: Elaboración propia

Respeto al objetivo específico 1 y conforme a los análisis de las encuestas, específicamente a las preguntas relacionadas a las bases y el expediente técnico, se ha podido identificar que dentro de sus fases existen etapas en el proceso de licitación que claramente son influenciadas tanto por los agentes internos, como externos y que pueden alterar su proceso regular y alterarlo a beneficio personal y con perjuicio del estado, es así como se generan los problemas que son materia de conflictos, de los cuales son dos los principales conflictos por cada fase, en la primera fase son el requerimiento y estudio de mercado, ver figura 34 y en la segunda fase son la absolución de consultas y/u observaciones, y calificación y evaluación de las ofertas, ver figura 35, estos son los pilares centrales para el direccionamiento de obras públicas que obtuvo de los análisis estadísticos.

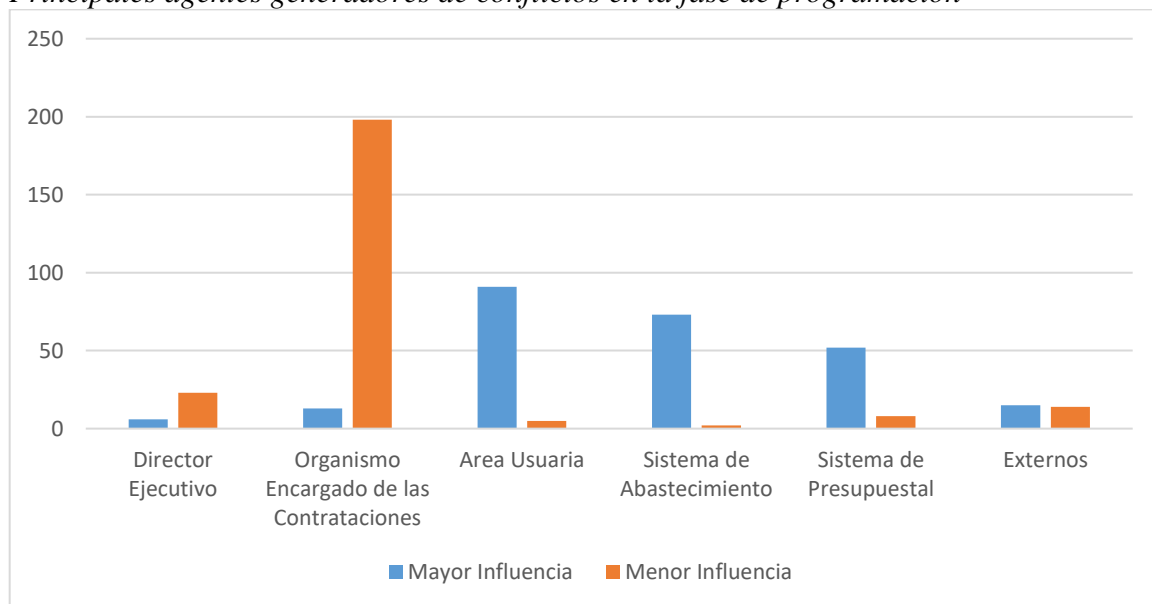
4.2. Segundo resultado.

De las muestras y procedimientos analizados se tienen los siguientes resultados:

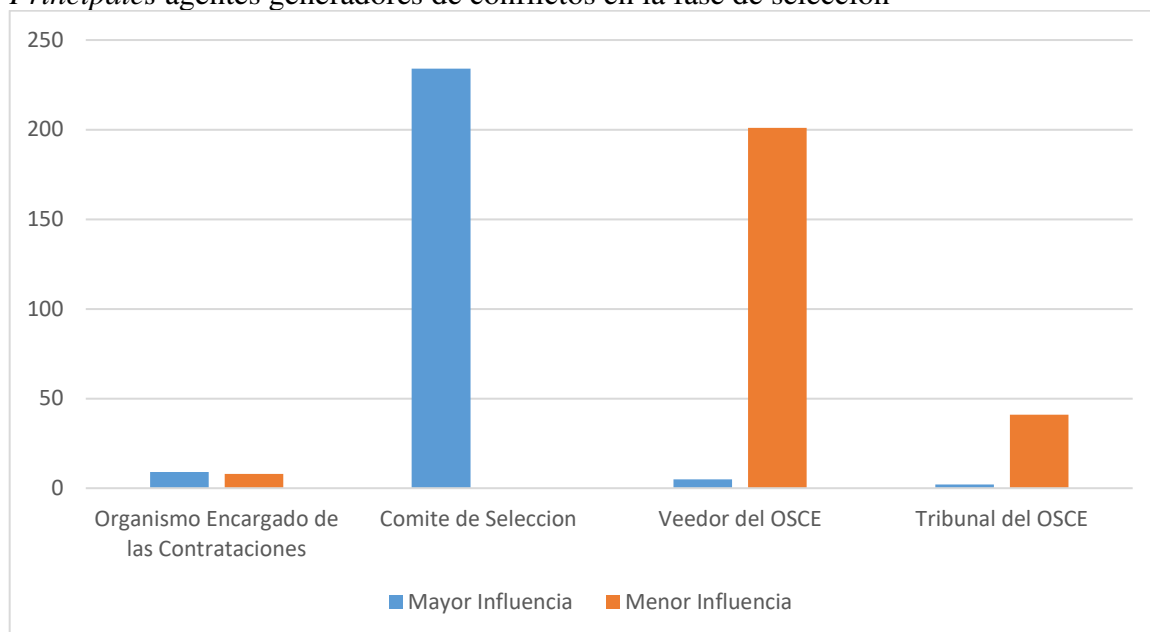
Cabe aclarar que la denominación de agente generador de conflicto en esta etapa no va corresponder a los interesados en causar el conflicto sino en los agentes que tienen la capacidad administrativa de lograr dichos fines.

Figura 36

Principales agentes generadores de conflictos en la fase de programación



Fuente: Elaboración propia

Figura 37*Principales agentes generadores de conflictos en la fase de selección*

Fuente: Elaboración propia

Respeto al objetivo específico 2 y conforme a los análisis de las encuestas, específicamente a las preguntas relacionadas sobre la influencia de la política, corrupción y colusión en las licitaciones y las preguntas con respecto a las entidades públicas, además de los análisis de los procedimientos de contratación con conflictos, se ha podido localizar a los agentes que generan conflictos dentro de las fases de los procedimientos de contrataciones de obras públicas, en base al resultado 1 identificamos los problemas que son materia de conflictos y donde están ubicados.

El siguiente paso fue determinar quiénes laboraran en la unidad orgánica de la entidad encargada del proceso conflictivo en cuestión, y localizamos que en la primera fase participan los agentes internos activos son: área usuaria, sistema de abastecimiento y sistema de presupuesto; agentes internos pasivos: funcionarios de alta jerarquía de la entidad y directores ejecutivos; y por último los agentes externos: empresas constructoras, consultoras y asesores. De los cuales se priorizo a los agentes internos activos como ente principal de direccionamiento dado que son ellos quienes realizan el proceso conflictivo, ver figura 36.

En la segunda fase participan los agentes internos activos son: comité de selección; agentes internos pasivos: funcionarios de alta jerarquía de la entidad y directores ejecutivos; y por último los agentes externos: empresas constructoras, consultoras y asesores. De los cuales se priorizo a los agentes internos activos como ente principal de direccionamiento dado que son ellos quienes realizan el proceso conflictivo, ver figura 37, aunque a diferencia de los agentes internos activos de la fase 1 que realizan el proceso conflictivo principalmente por orden de altos funcionarios dado que ellos no reciben ningún beneficio claro del direccionamiento de obras y además están a expensas de perder su posición laborar de no cumplir con las ordenes de sus superiores (agentes internos pasivos) quienes son los principales colaboradores del conflicto, en cambio los agentes internos activos de la fase 2 tienen la opción de recibir orden directa de su superior para el direccionamiento o ellos mismos ser el principal beneficiario del hecho por ellos son los más diversos en generar conflictos por la cantidad de entidades en el territorio nacional.

4.3. Tercer resultado Propuesta Normativa

Respeto al objetivo específico 3 y conforme a los análisis de las encuestas, además de los análisis de los procedimientos de contratación con conflictos, se ha realizado una propuesta normativa para la mejorar la vigente y que pueda prevenir conflictos.

Esta propuesta formulará y fundamentará una serie de modificatorias, agregando y/o suprimiendo párrafos a la normativa vigente de las contrataciones públicas para prevenir todas estas inconformidades, vacíos legales, ambigüedades y actos ilegales que dañan el patrimonio y tesoro público, los encuestados nos detallaron según su experiencia y percepción, como se podrían enfrentar dichos conflictos en base a una serie de planteamientos sustentados por la experiencia y el estudio realizado.

Se tomará extractos del Decreto Supremo N°350-2015-EF Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y su modificatoria en el Decreto Supremo N°056-2017-EF, porque principalmente es ahí donde esta descritos los procedimientos, labores y agentes que participan en los procedimientos de contrataciones de obras públicas.

Tabla 11
Propuesta Normativa

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>Artículo 11.- Estudios de Mercado</p> <p>11.1. El órgano encargado de las contrataciones realiza un estudio de mercado para determinar el valor referencial, sobre la base del requerimiento, tomando en cuenta las especificaciones técnicas o términos de referencia, así como los requisitos de calificación definidos por el área usuaria. El estudio de mercado debe contener como mínimo la siguiente información: a) Existencia de pluralidad de marcas o postores; y b) Si existe o no la posibilidad de distribuir la buena pro.</p> <p>11.2. El estudio de mercado debe indicar los criterios y la metodología utilizados, a partir de las fuentes previamente identificadas para lo cual se recurre a cotizaciones,</p>	<p>Artículo 11.- Estudios de Mercado</p> <p>11.1. El órgano encargado de las contrataciones realiza un estudio de mercado para determinar el valor referencial, sobre la base del requerimiento, tomando en cuenta las especificaciones técnicas o términos de referencia, así como los requisitos de calificación definidos por el área usuaria. El estudio de mercado debe contener como mínimo la siguiente información: a) Existencia de pluralidad de marcas o postores <i>adjuntando un sustento técnico del personal profesional requerido y/o de la experiencia del postor según sea el caso;</i> y b) Si existe o no la posibilidad de distribuir la buena pro.</p> <p>11.2. El estudio de mercado debe indicar los criterios y la metodología utilizados, a partir de las fuentes previamente identificadas para lo cual se recurre a cotizaciones,</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>presupuestos, portales o páginas web, catálogos, precios históricos, estructuras de costos entre otros, según corresponda al objeto de la contratación. Las cotizaciones deben provenir de proveedores cuyas actividades estén directamente relacionadas con el objeto de la contratación.</p>	<p>presupuestos, portales o páginas web, catálogos, precios históricos, estructuras de costos entre otros, según corresponda al objeto de la contratación. Las cotizaciones deben provenir de proveedores cuyas actividades estén directamente relacionadas con el objeto de la contratación y <i>se adjuntará dentro de ellas una lista de los profesionales que cumplan con las exigencias del área usuaria, debiendo existir en el global por lo menos tres profesionales diferentes para cada cargo, de no ser así se enviará a cotizar a otro grupo de proveedores y de no cumplirlo por segunda vez, se procederá a reducir las exigencias por no existir una pluralidad de proveedores que puedan cumplir tales requisitos, para el caso de experiencia del postor no se solicitará sustento técnico salvo que se le exija componentes específicos a los proveedores.</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>11.3. En la elaboración del estudio de mercado se encuentra proscrita toda práctica que oriente la contratación hacia un proveedor o que incida de manera negativa o distorsione la competencia en el proceso de contratación o la aplicación del procedimiento de selección que le corresponda.</p>	<p>11.3. En la elaboración del estudio de mercado se encuentra proscrita toda práctica que oriente la contratación hacia un proveedor o que incida de manera negativa o distorsione la competencia en el proceso de contratación o la aplicación del procedimiento de selección que le corresponda. <i>Cuando el estudio de mercado no avale una pluralidad de proveedores se procederá a reducir las exigencias del área usuaria y se solicitará a cotizar nuevamente en caso otra vez no exista pluralidad de proveedores se procederá a reformular el requerimiento.</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>Artículo 30.- Factores de evaluación</p> <p>30.1. La Entidad evalúa las ofertas conforme a los factores de evaluación previstos en las Bases, a fin de determinar la mejor oferta.</p> <p>30.2. En el caso de bienes, servicios en general, modalidad mixta y obras, el precio debe ser un factor de evaluación y, adicionalmente, pueden establecerse los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El plazo para la entrega de los bienes o la prestación de los servicios; b) Las características particulares que se ofrecen para el objeto de contratación, como pueden ser las relacionadas a la sostenibilidad ambiental o social, mejoras para bienes y servicios, entre otras; c) Garantía comercial y/o de fábrica; y, 	<p>Artículo 30.- Factores de evaluación</p> <p>30.1. La Entidad evalúa las ofertas conforme a los factores de evaluación previstos en las Bases, a fin de determinar la mejor oferta.</p> <p>30.2. En el caso de bienes, servicios en general <u>y</u> modalidad mixta y obras, el precio debe ser un factor de evaluación y, adicionalmente, pueden establecerse los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El plazo para la entrega de los bienes o la prestación de los servicios; b) Las características particulares que se ofrecen para el objeto de contratación, como pueden ser las relacionadas a la sostenibilidad ambiental o social, mejoras para bienes y servicios, entre otras; c) Garantía comercial y/o de fábrica; y,

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>d) Otros factores que se prevean en los documentos estándar que aprueba el OSCE.</p> <p>Los factores de evaluación señalados deben ser objetivos.</p> <p>30.3. En el caso de consultoría en general o consultoría de obra, debe establecerse al menos uno de los siguientes factores de evaluación:</p> <p>a) La metodología propuesta;</p> <p>b) Calificaciones y/o experiencia del personal clave con formación, conocimiento, competencia y/o experiencia similar al campo o especialidad que se propone, así como en administración de riesgos en obra, de ser el caso;</p> <p>c) Referidos al objeto de la convocatoria, tales como equipamiento, infraestructura, entre otros;</p> <p>d) Otros que se prevean en los documentos estándar que aprueba el OSCE.</p>	<p>d) Otros factores que se prevean en los documentos estándar que aprueba el OSCE.</p> <p>Los factores de evaluación señalados deben ser objetivos</p> <p>30.3. En el caso de consultoría en general o consultoría de obra sin incluir consultoría de obra, debe establecerse al menos uno de los siguientes factores de evaluación:</p> <p>a) La metodología propuesta;</p> <p>b) Calificaciones y/o experiencia del personal clave con formación, conocimiento, competencia y/o experiencia similar al campo o especialidad que se propone, así como en administración de riesgos en obra, de ser el caso;</p> <p>c) Referidos al objeto de la convocatoria, tales como equipamiento, infraestructura, entre otros;</p> <p>d) Otros que se prevean en los documentos estándar que aprueba el OSCE.</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>Adicionalmente, debe considerarse el precio como un factor de evaluación.</p> <p>30.4. En el caso de selección de consultores individuales, los factores de evaluación deben ser:</p> <p>a) Experiencia en la especialidad;</p> <p>b) Calificaciones; y,</p> <p>c) Entrevista.</p>	<p>Adicionalmente, debe considerarse el precio como un factor de evaluación.</p> <p>30.4. <i>En el caso de obras, el precio debe ser un factor de evaluación y, adicionalmente, pueden establecerse los siguientes factores:</i></p> <p><i>a) Integridad de la contratación pública</i></p> <p><i>b) Protección social y desarrollo humano</i></p> <p>30.5. <i>En el caso de consultoría de obra, debe establecerse al menos uno de los siguientes factores de evaluación:</i></p> <p><i>a) Experiencia del postor en la especialidad</i></p> <p><i>b) Integridad de la contratación pública</i></p> <p><i>c) Protección social y desarrollo humano</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
	<p><i>30.6. En el caso de selección de consultores individuales, los factores de evaluación deben ser:</i></p> <p><i>a) Experiencia en la especialidad;</i></p> <p><i>b) Calificaciones; y,</i></p> <p><i>c) Entrevista.</i></p>
<p>Artículo 40.- Acceso a la información</p> <p>40.1. Después de la apertura de los sobres que contienen las ofertas no debe darse a conocer información alguna acerca del análisis, subsanación y evaluación de las ofertas hasta que se haya publicado la adjudicación de la buena pro.</p>	<p>Artículo 40.- Acceso a la información</p> <p><i>40.1. Desde la presentación de las ofertas todos los proveedores tendrán acceso las ofertas de todos los participantes mediante la plataforma del SEACE</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>40.2. Una vez otorgada la buena pro, el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, está en la obligación de permitir el acceso de los participantes y postores al expediente de contratación, salvo la información calificada como secreta, confidencial o reservada por la normativa de la materia, a más tardar dentro del día siguiente de haberse solicitado por escrito. Asimismo, también puede solicitarse dicho acceso en el acto público de otorgamiento de buena pro, mediante la anotación de su solicitud en el acta.</p>	<p>40.1. 40.2. <i>Después de la apertura de los sobres que contienen las ofertas no debe darse a conocer información alguna acerca del análisis, subsanación y evaluación de las ofertas hasta que se haya publicado la adjudicación de la buena pro.</i></p> <p>40.2. 40.3. <i>Una vez otorgada la buena pro, el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, está en la obligación de permitir el acceso de los participantes y postores al expediente de contratación, salvo la información calificada como secreta, confidencial o reservada por la normativa de la materia, a más tardar dentro del día siguiente de haberse solicitado por escrito. Asimismo, también puede solicitarse dicho acceso en el acto público de otorgamiento de buena pro, mediante la anotación de su solicitud en el acta.</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>40.3. En el caso de procedimientos convocados para la contratación de bienes, servicios en general, consultorías y obras, luego de otorgada la buena pro no debe darse a conocer las ofertas cuyos requisitos de calificación no fueron analizados y revisados por el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda.</p>	<p>40.3. 40.4. <i>En el caso de procedimientos convocados para la contratación de bienes, servicios en general, consultorías y obras, luego de otorgada la buena pro no debe darse a conocer las ofertas cuyos requisitos de calificación no fueron analizados y revisados por el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda.</i></p>
<p>Artículo 53.- Presentación de ofertas</p> <p>53.1. La presentación de ofertas se realiza en acto público en presencia de notario o juez de paz en el lugar indicado en las bases, en la fecha y hora establecidas en la convocatoria, salvo que estos se posterguen de acuerdo a lo establecido en la Ley y el presente Reglamento.</p> <p>53.2. El acto público se inicia cuando el comité de selección empieza a llamar a los participantes en el orden en que se</p>	<p>Artículo 53.- Presentación de ofertas</p> <p>53.1. La presentación de ofertas se realiza en acto público en presencia de notario o juez de paz en el lugar indicado en las bases, en la fecha y hora establecidas en la convocatoria, salvo que estos se posterguen de acuerdo a lo establecido en la Ley y el presente Reglamento.</p> <p>53.2. El acto público se inicia cuando el comité de selección empieza a llamar a los participantes en el orden en que se</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>registraron en el procedimiento, para que entreguen sus ofertas. Si al momento de ser llamado el participante no se encuentra presente, se le tiene por desistido.</p> <p>53.3. Las ofertas se presentan por escrito, rubricadas, foliadas y en un (1) sobre cerrado. La presentación puede realizarse por el mismo participante o a través de un tercero, sin que se exija formalidad alguna para ello.</p>	<p>registraron en el procedimiento, para que entreguen sus ofertas. Si al momento de ser llamado el participante no se encuentra presente, se le tiene por desistido.</p> <p><i>53.3. Las ofertas se presentan por escrito, rubricadas, foliadas y en un (1) sobre cerrado, a su vez se procederá a la verificación mediante el SEACE que el participante ha proporcionado una copia escaneada de su oferta dentro de la plataforma virtual, de confirmar que el participante lo tiene en el sistema se procederá con la descarga y pasará a formar parte también de su oferta, de no tenerla al participante se le dará por desistido, posteriormente en cualquiera de ambos casos se continuara con el proceso. La presentación puede realizarse por el mismo participante o a través de un tercero, sin que se exija formalidad alguna para ello.</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>53.4. En la apertura del sobre que contiene la oferta, el comité de selección debe anunciar el nombre de cada participante y el precio de la misma; asimismo, verifica la presentación de los documentos requeridos en los numerales 1, 2, 3 y 5 del artículo 31. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida. Esta información debe consignarse en el acta, con lo cual se da por finalizado el acto público. Después de abierto el sobre que contiene la oferta, el notario o juez de paz procederá a sellar y firmar cada hoja de los documentos de la oferta.</p>	<p><i>53.4. En la apertura del sobre que contiene la oferta, el comité de selección debe anunciar el nombre de cada participante y el precio de la misma; asimismo, verifica la presentación de los documentos requeridos en los numerales 1, 2, 3 y 5 del artículo 31. De existir discrepancias entre la oferta presentada por escrito y la oferta descargada del SEACE, esta última tendrá la prioridad exclusiva, salvo en los casos de documentos legalizados los cuales deben ser idénticos en ambos formatos (escrito y descargado). De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida. Esta información debe consignarse en el acta, con lo cual se da por finalizado el acto público. Después de abierto el sobre que contiene la oferta, el notario o juez de paz procederá a sellar y firmar cada hoja de los documentos de la oferta.</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>53.5. El comité de selección devuelve las ofertas que no se encuentren dentro de los límites del valor referencial, teniéndose estas por no admitidas.</p> <p>53.6. En caso el comité de selección no admita la oferta, el postor puede solicitar que se anote tal circunstancia en el acta, debiendo el notario o juez de paz mantenerla en custodia hasta el consentimiento de la buena pro, salvo que en el acto de presentación de ofertas o en fecha posterior el postor solicite su devolución.</p> <p>53.7. En el acto de presentación de ofertas se puede contar con un representante del Sistema Nacional de Control, quien participa como veedor y debe suscribir el acta correspondiente.</p>	<p>53.5. El comité de selección devuelve las ofertas que no se encuentren dentro de los límites del valor referencial, teniéndose estas por no admitidas.</p> <p>53.6. En caso el comité de selección no admita la oferta, el postor puede solicitar que se anote tal circunstancia en el acta, debiendo el notario o juez de paz mantenerla en custodia hasta el consentimiento de la buena pro, salvo que en el acto de presentación de ofertas o en fecha posterior el postor solicite su devolución.</p> <p>53.7. En el acto de presentación de ofertas se puede contar con un representante del Sistema Nacional de Control, quien participa como veedor y debe suscribir el acta correspondiente.</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>Artículo 54.- Evaluación de las ofertas</p> <p>54.1. Previo a la evaluación, el comité de selección debe determinar si las ofertas responden a las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las Especificaciones Técnicas especificadas en las bases. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida.</p> <p>Solo se evalúan las ofertas que cumplen con lo señalado en el párrafo anterior. La evaluación tiene por objeto determinar la oferta con el mejor puntaje y el orden de prelación de las ofertas, según los factores de evaluación enunciados en las bases.</p>	<p>Artículo 54.- Evaluación de las ofertas</p> <p>54.1. Previo a la evaluación, el comité de selección debe determinar si las ofertas responden a las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las Especificaciones Técnicas especificadas en las bases. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida.</p> <p>Solo se evalúan las ofertas que cumplen con lo señalado en el párrafo anterior. La evaluación tiene por objeto determinar la oferta con el mejor puntaje y el orden de prelación de las ofertas, según los factores de evaluación enunciados en las bases.</p> <p><i>Cuando el comité de selección muestre los resultados de la evaluación, los representantes de los postores presentes podrán hacer uso de la palabra para expresar su conformidad o discrepancia con la evaluación, la cual se</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>54.2. El comité de selección evalúa la oferta económica de conformidad con lo establecido en el artículo 47, de ser el caso.</p> <p>54.3. En el caso de bienes, en el supuesto de ofertas que superen el valor referencial de la convocatoria, para efectos que el comité de selección considere válida la oferta económica debe contar con la certificación de crédito presupuestario correspondiente y la aprobación del Titular de la Entidad, que no puede exceder de cinco (5) días hábiles,</p>	<p><i>dará en el mismo orden de prelación con el que fueron llamados al momento de la presentación.</i></p> <p><i>El comité de selección en caso que el postor o los postores estén inconformes se verán obligados a revisar los detalles de la evaluación en la oferta pudiendo acoger o no las opiniones de los postores según su criterio.</i></p> <p>54.2. El comité de selección evalúa la oferta económica de conformidad con lo establecido en el artículo 47, de ser el caso.</p> <p>54.3. En el caso de bienes, en el supuesto de ofertas que superen el valor referencial de la convocatoria, para efectos que el comité de selección considere válida la oferta económica debe contar con la certificación de crédito presupuestario correspondiente y la aprobación del Titular de la Entidad, que no puede exceder de cinco (5) días hábiles,</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>contados desde la fecha prevista en el calendario para el otorgamiento de la buena pro, bajo responsabilidad, salvo que el postor acepte reducir su oferta económica.</p> <p>54.4. Tratándose de obras para que el comité de selección considere válida la oferta económica que supere el valor referencial, hasta el límite máximo previsto el artículo 28 de la Ley, se debe contar con la certificación de crédito presupuestario suficiente y la aprobación del Titular de la Entidad, previa opinión favorable del área usuaria, en el mismo plazo establecido en el numeral precedente, salvo que el postor acepte reducir su oferta económica.</p> <p>En caso no se cuente con la certificación de crédito presupuestario se rechaza la oferta.</p>	<p>contados desde la fecha prevista en el calendario para el otorgamiento de la buena pro, bajo responsabilidad, salvo que el postor acepte reducir su oferta económica.</p> <p>54.4. Tratándose de obras para que el comité de selección considere válida la oferta económica que supere el valor referencial, hasta el límite máximo previsto el artículo 28 de la Ley, se debe contar con la certificación de crédito presupuestario suficiente y la aprobación del Titular de la Entidad, previa opinión favorable del área usuaria, en el mismo plazo establecido en el numeral precedente, salvo que el postor acepte reducir su oferta económica.</p> <p>En caso no se cuente con la certificación de crédito presupuestario se rechaza la oferta.</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>54.5. Tratándose de bienes, para determinar la oferta con el mejor puntaje, se toma en cuenta lo siguiente:</p> <p>a) Cuando la evaluación del precio sea el único factor, se le otorga el máximo puntaje a la oferta de precio más bajo y otorga a las demás ofertas puntajes inversamente proporcionales a sus respectivos precios, según la siguiente fórmula:</p> $P_i = \frac{O_m \times PMP}{O_i}$ <p>Donde:</p> <p>i = Oferta.</p> <p>P_i = Puntaje de la oferta a evaluar.</p> <p>O_i = Precio i.</p> <p>O_m = Precio de la oferta más baja.</p> <p>PMP = Puntaje máximo del precio.</p>	<p>54.5. Tratándose de bienes, para determinar la oferta con el mejor puntaje, se toma en cuenta lo siguiente:</p> <p>a) Cuando la evaluación del precio sea el único factor, se le otorga el máximo puntaje a la oferta de precio más bajo y otorga a las demás ofertas puntajes inversamente proporcionales a sus respectivos precios, según la siguiente fórmula:</p> $P_i = \frac{O_m \times PMP}{O_i}$ <p>Donde:</p> <p>i = Oferta.</p> <p>P_i = Puntaje de la oferta a evaluar.</p> <p>O_i = Precio i.</p> <p>O_m = Precio de la oferta más baja.</p> <p>PMP = Puntaje máximo del precio.</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>b) Cuando existan otros factores de evaluación además del precio, aquella que resulte con el mejor puntaje, en función de los criterios y procedimientos de evaluación enunciados en las bases. La evaluación del precio se sujeta a lo dispuesto en el literal anterior.</p> <p>En el supuesto de que dos (2) o más ofertas empaten, la determinación del orden de prelación de las ofertas empatadas se realiza a través de sorteo.</p> <p>54.6. En el caso de obras, para determinar la oferta con mejor puntaje, se toma en cuenta lo siguiente:</p> <p>a) Cuando la evaluación del precio sea el único factor, el comité de selección evalúa las ofertas económicas, asignando un puntaje de cien (100) a la oferta más próxima al promedio de las ofertas admitidas que quedan en competencia,</p>	<p>b) Cuando existan otros factores de evaluación además del precio, aquella que resulte con el mejor puntaje, en función de los criterios y procedimientos de evaluación enunciados en las bases. La evaluación del precio se sujeta a lo dispuesto en el literal anterior.</p> <p>En el supuesto de que dos (2) o más ofertas empaten, la determinación del orden de prelación de las ofertas empatadas se realiza a través de sorteo.</p> <p>54.6. En el caso de obras, para determinar la oferta con mejor puntaje, se toma en cuenta lo siguiente:</p> <p>a) Cuando la evaluación del precio sea el único factor, el comité de selección evalúa las ofertas económicas, asignando un puntaje de cien (100) a la oferta más próxima al promedio de las ofertas admitidas que quedan en competencia,</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>incluyendo el valor referencial, y otorga a las demás ofertas puntajes, según la siguiente fórmula:</p> $P_i = \frac{O_m}{O_m + O_m - O_i } \times PMP$ <p>Donde:</p> <p>i = Oferta.</p> <p>P_i = Puntaje de la oferta a evaluar.</p> <p>O_i = Precio i.</p> <p>O_m = Precio de la oferta más próximo al promedio de ofertas válidas incluido el valor referencial.</p> <p>PMP = Puntaje máximo del precio.</p>	<p>incluyendo el valor referencial, y otorga a las demás ofertas puntajes, según la siguiente fórmula:</p> $P_i = \frac{O_m}{O_m + O_m - O_i } \times PMP$ <p>Donde:</p> <p>i = Oferta.</p> <p>P_i = Puntaje de la oferta a evaluar.</p> <p>O_i = Precio i.</p> <p>O_m = Precio de la oferta más próximo al promedio de ofertas válidas incluido el valor referencial.</p> <p>PMP = Puntaje máximo del precio.</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>En el supuesto de que dos o más ofertas obtengan el mismo puntaje, obtiene el mejor orden de prelación aquella oferta más cercana por debajo del promedio.</p> <p>En caso de empate en puntaje y en oferta económica, el orden de prelación se determina por sorteo.</p> <p>b) Cuando existan otros factores de evaluación además del precio, aquella que resulte con el mejor puntaje, en función de los criterios y procedimientos de evaluación enunciados en las bases. La evaluación del precio se sujeta a la aplicación de la fórmula prevista en el literal anterior.</p> <p>Si dos (2) o más ofertas empatan, la determinación del orden de prelación de las ofertas empatadas se realiza a través de sorteo.</p>	<p>En el supuesto de que dos o más ofertas obtengan el mismo puntaje, obtiene el mejor orden de prelación aquella oferta más cercana por debajo del promedio.</p> <p>En caso de empate en puntaje y en oferta económica, el orden de prelación se determina por sorteo.</p> <p>b) Cuando existan otros factores de evaluación además del precio, aquella que resulte con el mejor puntaje, en función de los criterios y procedimientos de evaluación enunciados en las bases. La evaluación del precio se sujeta a la aplicación de la fórmula prevista en el literal anterior.</p> <p>Si dos (2) o más ofertas empatan, la determinación del orden de prelación de las ofertas empatadas se realiza a través de sorteo.</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>54.7. Para la aplicación del sorteo se requiere la participación de notario o juez de paz y la citación oportuna a los postores que hayan empatado, pudiendo participar en calidad de veedor un representante del Sistema Nacional de Control.</p>	<p>54.7. Para la aplicación del sorteo se requiere la participación de notario o juez de paz y la citación oportuna a los postores que hayan empatado, pudiendo participar en calidad de veedor un representante del Sistema Nacional de Control.</p> <p><i>54.8. En caso que un postor o postores hayan expresado su inconformidad con la decisión final del comité de selección podrán detallarlo en el acta para que la revisión del proceso de selección pueda ser analizada por el Sistema Nacional de Control.</i></p>
<p>Artículo 55.- Calificación</p> <p>Luego de culminada la evaluación, el comité de selección debe determinar si los postores que obtuvieron el primer y segundo lugar, según el orden de prelación, cumplen con los requisitos de calificación especificados en las bases. La oferta</p>	<p>Artículo 55.- Calificación</p> <p>Luego de culminada la evaluación, el comité de selección debe determinar si los postores que obtuvieron el primer y segundo lugar, según el orden de prelación, cumplen con los requisitos de calificación especificados en las bases. La oferta del postor</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>del postor que no cumpla con los requisitos de calificación debe ser descalificada. Si ninguno de los dos postores cumple con los requisitos de calificación, el comité de selección debe verificar los requisitos de calificación de los postores admitidos, según el orden de prelación obtenido en la evaluación.”</p>	<p>que no cumpla con los requisitos de calificación debe ser descalificada. Si ninguno de los dos postores cumple con los requisitos de calificación, el comité de selección debe verificar los requisitos de calificación de los postores admitidos, según el orden de prelación obtenido en la evaluación.”</p> <p><i>Cuando el comité de selección muestre los resultados de la calificación, los representantes de los postores presentes podrán hacer uso de la palabra para expresar su conformidad o discrepancia con la calificación, la cual se dará en el mismo orden de prelación con el que fueron llamados al momento de la presentación.</i></p> <p><i>El comité de selección en caso que el postor o los postores estén inconformes se verán obligados a revisar los detalles de la calificación en la oferta pudiendo acoger o no las opiniones de los postores según su criterio.</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>Artículo 62.- Presentación de ofertas</p> <p>62.1. La presentación de ofertas se realiza en acto público en presencia de notario o juez de paz en el lugar indicado en las bases, en la fecha y hora establecidas en la convocatoria, salvo que estos se posterguen de acuerdo a lo establecido en la Ley y el Reglamento.</p> <p>62.2. Las ofertas se presentan por escrito, rubricadas, foliadas, y en dos (2) sobres cerrados, uno de los cuales contiene la oferta técnica y, el otro, la económica. La presentación puede realizarse por el mismo participante o a través de un tercero, sin que se exija formalidad alguna para ello.</p>	<p>Artículo 62.- Presentación de ofertas</p> <p>62.1. La presentación de ofertas se realiza en acto público en presencia de notario o juez de paz en el lugar indicado en las bases, en la fecha y hora establecidas en la convocatoria, salvo que estos se posterguen de acuerdo a lo establecido en la Ley y el Reglamento.</p> <p>62.2. Las ofertas se presentan por escrito, rubricadas, foliadas, y en dos (2) sobres cerrados, uno de los cuales contiene la oferta técnica y, el otro, la económica. <i>A su vez se procederá a la verificación mediante el SEACE que el participante ha proporcionado una copia escaneada únicamente de su oferta técnica dentro de la plataforma virtual, si el participante consigna también su oferta económica o alguna referencia de precios será descalificado, de confirmar que el participante lo tiene solicitado en el sistema, se procederá</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>62.3. El acto público se inicia cuando el comité de selección empieza a llamar a los participantes en el orden en que se registraron en el procedimiento, para que entreguen sus ofertas. Si al momento de ser llamado el participante no se encuentra presente, se le tiene por desistido.</p> <p>62.4. El comité de selección solo abre los sobres que contienen las ofertas técnicas, debiendo anunciar el nombre de cada uno de los proveedores; asimismo, verifica la presentación de los documentos requeridos en los numerales</p>	<p><i>con la descarga y pasará a formar parte también de su oferta técnica, de no tenerla al participante se le dará por desistido, posteriormente en cualquiera de ambos casos se continuará con el proceso.</i> La presentación puede realizarse por el mismo participante o a través de un tercero, sin que se exija formalidad alguna para ello.</p> <p>62.3. El acto público se inicia cuando el comité de selección empieza a llamar a los participantes en el orden en que se registraron en el procedimiento, para que entreguen sus ofertas. Si al momento de ser llamado el participante no se encuentra presente, se le tiene por desistido.</p> <p>62.4. El comité de selección solo abre los sobres que contienen las ofertas técnicas, debiendo anunciar el nombre de cada uno de los proveedores; asimismo, verifica la presentación de los documentos requeridos en los numerales 1, 2, y 3 del artículo</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>1, 2, y 3 del artículo 31. De no presentar lo requerido, la oferta se considera no admitida. Esta información debe consignarse en acta, con lo cual se da por finalizado el acto público. Después de abierto cada sobre que contiene la oferta técnica, el notario o juez de paz procederá a sellar y firmar cada hoja de los documentos de la oferta técnica.</p> <p>62.5. En caso el comité de selección no admita la oferta, el postor puede solicitar que se anote tal circunstancia en el acta debiendo el notario o juez de paz mantenerla en custodia hasta el consentimiento de la buena pro, salvo que en el acto</p>	<p>31. <i>De existir discrepancias entre la oferta técnica presentada por escrito y la oferta técnica descargada del SEACE, esta última tendrá la prioridad, salvo en los casos de documentos legalizados los cuales deben ser idénticos en ambos formatos.</i></p> <p>De no presentar lo requerido, la oferta se considera no admitida. Esta información debe consignarse en acta, con lo cual se da por finalizado el acto público. Después de abierto cada sobre que contiene la oferta técnica, el notario o juez de paz procederá a sellar y firmar cada hoja de los documentos de la oferta técnica.</p> <p>62.5. En caso el comité de selección no admita la oferta, el postor puede solicitar que se anote tal circunstancia en el acta debiendo el notario o juez de paz mantenerla en custodia hasta el consentimiento de la buena pro, salvo que en el acto de</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>de presentación de ofertas o en fecha posterior el postor solicite su devolución.</p> <p>62.6. Las ofertas económicas deben permanecer cerradas y quedar en poder de un notario público o juez de paz hasta el acto público de otorgamiento de la buena pro.</p> <p>62.7. En los actos de presentación de ofertas y de otorgamiento de la buena pro, se puede contar con un representante del Sistema Nacional de Control, quien participa como veedor y debe suscribir el acta correspondiente.”</p>	<p>presentación de ofertas o en fecha posterior el postor solicite su devolución.</p> <p>62.6. Las ofertas económicas deben permanecer cerradas y quedar en poder de un notario público o juez de paz hasta el acto público de otorgamiento de la buena pro.</p> <p>62.7. En los actos de presentación de ofertas y de otorgamiento de la buena pro, se puede contar con un representante del Sistema Nacional de Control, quien participa como veedor y debe suscribir el acta correspondiente.”</p>
<p>Artículo 63.- Calificación y evaluación de las ofertas técnicas</p> <p>Previo a la calificación, el comité de selección debe determinar si las ofertas responden a las características y/o</p>	<p>Artículo 63.- Calificación y evaluación de las ofertas técnicas</p> <p>Previo a la calificación, el comité de selección debe determinar si las ofertas responden a las características y/o requisitos y</p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>requisitos y condiciones de los Términos de Referencia. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida.</p> <p>Posteriormente, determina si las ofertas técnicas cumplen los requisitos de calificación previstos en las bases; de no ser así, descalifica las ofertas técnicas.</p>	<p>condiciones de los Términos de Referencia. De no cumplir con lo requerido, la oferta se considera no admitida.</p> <p>Posteriormente, determina si las ofertas técnicas cumplen los requisitos de calificación previstos en las bases; de no ser así, descalifica las ofertas técnicas.</p> <p><i>Cuando el comité de selección muestre los resultados de la calificación, los representantes de los postores presentes podrán hacer uso de la palabra para expresar su conformidad o discrepancia con la calificación, la cual se dará en el mismo orden de prelación con el que fueron llamados al momento de la presentación.</i></p> <p><i>El comité de selección en caso que el postor o los postores estén inconformes se verán obligados a revisar los detalles de</i></p>

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
<p>Solo pasan a la etapa de evaluación las ofertas técnicas que cumplen con lo señalado en el párrafo anterior. La evaluación se realiza conforme a los factores de evaluación enunciados en las bases.</p> <p>Las reglas de la evaluación técnica son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El comité de selección debe evaluar las ofertas de acuerdo con los factores de evaluación previstos en las bases. b) Las ofertas técnicas que contengan algún tipo de información que forme parte de la oferta económica son descalificadas. c) Las ofertas técnicas que no alcancen el puntaje mínimo especificado en las bases deben ser descalificadas. 	<p><i>la calificación en la oferta pudiendo acoger o no las opiniones de los postores según su criterio.</i></p> <p>Solo pasan a la etapa de evaluación las ofertas técnicas que cumplen con lo señalado en el párrafo anterior. La evaluación se realiza conforme a los factores de evaluación enunciados en las bases.</p> <p>Las reglas de la evaluación técnica son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El comité de selección debe evaluar las ofertas de acuerdo con los factores de evaluación previstos en las bases. b) Las ofertas técnicas que contengan algún tipo de información que forme parte de la oferta económica son descalificadas. c) Las ofertas técnicas que no alcancen el puntaje mínimo especificado en las bases deben ser descalificadas.

<i>Decreto Legislativo Supremo N° 056-2017-EF</i>	Propuesta Normativa
	<p><i>Cuando el comité de selección muestre los resultados de la evaluación, los representantes de los postores presentes podrán hacer uso de la palabra para expresar su conformidad o discrepancia con la evaluación, la cual se dará en el mismo orden de prelación con el que fueron llamados al momento de la presentación.</i></p> <p><i>El comité de selección en caso que el postor o los postores estén inconformes se verán obligados a revisar los detalles de la evaluación en la oferta pudiendo acoger o no las opiniones de los postores según su criterio.</i></p> <p><i>En caso que un postor o postores hayan expresado su inconformidad con la decisión final del comité de selección podrán detallarlo en el acta para que la revisión del proceso pueda ser analizada por el Sistema Nacional de Control</i></p>

Fuente: Elaboración propia

A continuación, analizaremos los cambios propuestos a la normativa vigente y cómo influyen en la prevención de conflictos:

- **En el Artículo 11.- Estudio de mercado**

En este artículo podemos observar que, para aprobar el requerimiento solicitado por el área usuaria, tiene que ser obligatoriamente avalado mediante el estudio de mercado, por ende, podemos deducir que toda licitación direccionada tiene su origen en el requerimiento, sin embargo para que este conforme debe tener su fundamento o aval en base a el estudio de mercado, en el numeral 11.3 del reglamento vemos que solo hace advertencia de malas prácticas, pero no existe un manejo adecuado para prevenirlas.

Con esta propuesta de mejora al Artículo 11.- Estudio de mercado del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, estaríamos evitando el direccionamiento de las obras por parte de los proveedores que emplean siempre el mismo personal para ganar sus licitaciones manipuladas, donde plantean sus términos de referencia o especificaciones técnicas que solo su personal de planta puede cumplir y además de evitar las exigencias desproporcionadas a la experiencia del postor en obras similares que solo muy pocas empresas en el mercado podrían sustentar.

Con la normativa actual los proveedores que realizan una cotización requerida por cualquier entidad solamente confirman que cumplen con lo solicitado por el área usuaria enviando solo una carta de respuesta afirmativa del cumplimiento de los términos de referencia o especificaciones técnicas, además del valor resultante de su cotización, sin dar mayores detalles. Generalmente para direccionar los procedimientos, estas cotizaciones se envían hacia socios estratégicos del postor favorito con el fin de “avalarse” el estudio de mercado y cumplir con el protocolo del Reglamento; y en algunos casos estos proveedores ni siquiera tienen personal a su cargo o la experiencia requerida para la obra a pesar que se dedican al rubro

solicitado solamente por participar continuamente en consorcios con los proveedores coludidos.

En base a esta nueva propuesta por ejemplo si para el Especialista en Trazo, Topografía, Señalización y Seguridad Vial de una carretera se le solicita en los términos de referencia que tenga un doctorado en Estructuras, competencia que debe ser solo del Especialista Estructural, una maestría en Gerencia de Proyectos, un diplomado en obras públicas, ponencias de conferencias en el Congreso de la Republica o cualquier otro requisito que el área usuaria considere indispensable, cada uno de los proveedores del mercado peruano que sean seleccionados para cotizar el proyecto deberían dar por lo menos un profesional diferente para que se cumpla con lo solicitado siendo el contenido global mínimo tres profesionales por cada cargo, o sea Empresa X propone a Ingeniero G, Empresa Y propone a Ingeniero H y Empresa Z propone a Ingeniero I, esa sería la manera idónea de avalar un estudio de mercado fidedigno y verídico, siendo 3 cotizaciones como mínimo o más si se requiera para demostrar la pluralidad de postores en el mercado peruano.

Para el tema de la experiencia exigida en obras similares se mantendrá igual siempre y cuando la experiencia exigida no presente componentes específicos salvo que la obra sea de esa magnitud en esos casos se presentará con sustento técnico cuando se le solicite componentes a la definición de obras similares,

Por ejemplo en el caso de obras de saneamiento si los términos de referencia o especificaciones técnicas incluyen la construcción de una planta de tratamiento, el termino de planta de tratamiento y las unidades similares de esta serán válidos para la definición de obras similares y se podrá avalar sin sustento técnico, sin embargo veamos el caso de un obra de edificación de un centro de salud tipo I y en los términos de referencia o especificaciones técnicas aparecen solicitudes tales como helipuertos, sala de neurocirugía, entre otros componentes que no necesita un centro de salud tipo I, para que se avale dicho requerimiento

se presentara un sustento técnico, de los proveedores que coticen el proyecto, para que demuestren que hayan realizado obras con dichas características, siendo igualmente 3 cotizaciones como mínimo o más si se requiera para demostrar la pluralidad de postores en el mercado peruano.

En caso de que las cotizaciones no puedan ser avaladas por los proveedores seleccionados para cotizar se procederá a enviar nuevamente a otro grupo de proveedores para corroborar si estos pueden cumplir con las exigencias de la entidad, de ser negativa una vez más la respuesta, el área usuaria procederá a reducir los requisitos solicitados en términos de referencia o especificaciones técnicas y se procederá nuevamente a solicitar la cotización respectiva con estos cambios, de ser negativa esta respuesta, por última vez se volverá a escoger otro grupo de proveedores para corroborar si estos pueden cumplir con las nuevas exigencias de la entidad, de no ser así finalmente el requerimiento retornará al área usuaria para ser reformulado.

De esta forma se evitará el direccionamiento de obras públicas que emplean como eje conflictivo la etapa del requerimiento y posteriormente su aval un por un estudio de mercado coludido y corrupto.

- **En el Artículo 30.- Factores de evaluación**

En este artículo podemos observar que, se pueden solicitar diversas características para los factores de evaluación en las bases del procedimiento, que varían según el método de contratación y que en esta investigación nos compete tanto para obras o como para consultoría de obras, veamos el caso del numeral 30.2 que menciona las obras indica que el factor evaluación precio es obligatorio y adicionalmente se podrá solicitar los demás en caso se necesite y en el caso del numeral 30.3 que se enfoca en consultoría de obra, debe escoger por

lo menos una de todas las modalidades, dejando a criterio la selección de requisitos para los factores de evaluación.

Con esta propuesta de mejora al Artículo 30.- Factores de evaluación del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, estaríamos evitando el direccionamiento de las obras publicas tanto en ejecución de obras como en consultoría de obras impidiendo que se soliciten requisitos de evaluación que solo puedan cumplir los proveedores que estén coludidos para adjudicar los contratos y así consiguiendo mayor pluralidad de postores en las licitaciones públicas.

En base a esta nueva propuesta se buscará evitar factores que no son objetivos para la evaluación y también los de alguna manera puedan generar suspicacias de direccionamiento.

Para el caso de factores subjetivos como la metodología propuesta, la cual su evaluación depende íntegramente de las capacidades y conocimientos técnicos del comité de selección, se debería suprimir por la manera de cómo se evalúa y se otorga puntaje, siendo totalmente a criterio del comité de selección, a continuación se detallara la modalidad mediante un ejemplo de dos proyectos muy similares que en una obra el ganador obtuvo el puntaje perfecto empleando el *Project Management* y en el otro con el *Lean Construction*, bajo esta modalidad se podría incurrir en direccionamiento alegando que es mejor una metodología u otra cuando sea conveniente a los intereses de agentes coludidos.

Con respeto al tema de las calificaciones y/o experiencia del personal clave con formación, conocimiento, competencia y/o experiencia similar al campo o especialidad que se propone, es similar a la situación que ya se explicó en párrafos anteriores con la etapa del requerimiento y el estudio de mercado se podría exigir requisitos muy específicos que solo personal del proveedor favorito podría cumplir. Además, también existen los factores de evaluación que solamente se solicitan para las licitaciones de bienes, servicios y consultoría en general los cuales no competencia del estudio.

En base a esta nueva propuesta para las licitaciones de ejecución de obra se han suprimido los demás factores que se indican en el Reglamento y en los documentos estándar que aprueba el ente supervisor para el caso de ejecución de obras, dejando tal cual el factor evaluación de Precio como obligatorio, y adicionalmente planteando dos opciones de evaluación que son Integridad de la contratación pública y el de Protección social y desarrollo humano, de los cuales se podría optar por uno de ellos, los dos o ninguno, según el criterio del comité de selección.

Para el caso de las licitaciones de consultoría de obra se han suprimido los demás factores que se indican en el Reglamento y en los documentos estándar que aprueba el OSCE para el caso de consultoría de obras, planteando tres opciones de evaluación que son la Experiencia del postor en la especialidad, la Integridad de la contratación pública y el de Protección social y desarrollo urbano, de los cuales se podría optar por uno de ellos, los dos o ninguno, según el criterio del comité de selección.

Las opciones propuestas para los factores de evaluación son muy difíciles de manipular y de direccionar dado el protocolo para obtenerlas de las entidades respectivas, lo cual no quiere decir que sea compleja la manera de solicitarla a los proveedores , tanto la de Integridad de la contratación pública que tiene que el sistema de gestión anti sobornos acorde con la norma ISO 37001:2016 o con la Norma Técnica Peruana (NTP) debería ser de carácter obligatorio luego de unos años de convertirte en proveedor, al igual que de Protección social y desarrollo humano que debe tener una certificación como “Empresa segura libre de violencia y discriminación contra la mujer” la cual permite ambientes laborales dignos y seguros.

El factor de evaluación Experiencia del postor se mantendría bajo estándares aceptables por el OSCE sin exigir requisitos de experiencia desproporcionada

- **En el Artículo 40.- Acceso a la información**

En este artículo podemos observar los métodos de acceso a la información y el momento en que puedes solicitar el acceso a esta misma.

Con esta propuesta de mejora al Artículo 40.- Acceso a la información del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, estaríamos logrando que la información presentada por todos los postores interesados en el proyecto y su respectiva licitación, sea pública, virtual y de fácil acceso, no solamente admisible cuando se solicite permiso a la entidad, ni privilegiada solo para los postores que participaron en el proceso sino para el público en general.

El motivo principal de cómo influirá este método para evitar los direccionamientos en las obras del estado se planteará más adelante cuando se analice en conjunto con los artículos que corresponde a los métodos de contratación de licitación pública y concurso publico, que junto a estos más el empleo de la plataforma virtual SEACE, serán una pieza fundamental en la lucha contra los conflictos en las licitaciones.

- **En el Artículo 53.- Presentación de ofertas**

En este artículo podemos observar la manera como se presenta una licitación pública desde hace muchas décadas y la manera como se presenta la oferta no ha variado, lo resulta muy extraño teniendo en cuenta los graves registros de la corrupción que tenemos en nuestro país. Se propone un cambio para que la presentación de ofertas de la licitación pública sea mucho más transparente y fidedigna para todos los involucrados e interesados en el proyecto. Esta propuesta está condicionada a una mejora en el rendimiento, acceso y permisos de la plataforma virtual SEACE.

Con esta propuesta de mejora para la Licitación Pública al Artículo 53.- Presentación de ofertas del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, estaríamos consiguiendo

que la información presentada este a libre disponibilidad y sin restricciones de visibilidad, que ya se formuló mediante la propuesta de modificación al Artículo 40.- Acceso a la información.

Alegando que toda la información de la oferta de los participantes este con libre acceso a todo público una vez presentadas las ofertas.

La razón principal del porque se cambia a esta forma de presentación de ofertas es para evitar suspicacias sobre las ofertas que permanecerán en custodia por parte de la entidad y que puedan ser posible una causal de corrupción por ese medio, se ha visto casos donde han existido páginas enteras que han desaparecido del expediente que generalmente son las ultimas hojas, correcciones de documentos dentro las ofertas o incluso completar documentos que nunca llegaron a presentarse por falta de tiempo.

- **En el Artículo 54.- Evaluación de las ofertas y Artículo 55.- Calificación**

En estos ítems Artículo 54.- Evaluación de las ofertas y Artículo 55.- Calificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, podemos observar el dominio absoluto del que goza el comité de selección en el proceso, con esta normativa ellos son la máxima autoridad y tienen todo el poder de decisión durante la licitación pública, lo que se busca no es quitarles la autoridad ni poner en duda sus conocimientos técnicos, sino tener como prioridad balancear el nivel de análisis de las ofertas en base a las opiniones de los participantes que están en el procedimiento, dado que la propuesta de mejora al Artículo 40.- Acceso a la información dará acceso a las ofertas de cada uno de ellos, y cuando sea el momento de presentar los resultados por parte del comité de selección, los postores podrán dar sus puntos de vista respectivo sobre si un postor paso correcta o incorrectamente la revisión, para lo cual el comité de selección evaluara el punto de vista de lo postores acogiéndolo o no según su criterio, manteniendo así el nivel jerárquico ya establecido en la licitación.

Lógicamente habrá casos en los cuales los postores a pesar de tener opinión dentro de la licitación pública sus sentencias pueden ser totalmente no acogidas a pesar de considerar que su postura es lo correcto, actualmente existe un método para delegar la revisión al OSCE cuando no se está de acuerdo con el dictamen del comité de selección que es posterior a la buena pro, el cual es presentar un recurso de apelación, sin embargo el trámite es muy costoso para pequeñas empresas y el proceso es bastante largo, dejando en claro que no existe un método para evaluar al comité de selección.

Con este planteamiento también se estaría previniendo la falsificación de documentos dado que todo público tiene acceso a la oferta y sería muy poco probable que los postores presenten documentación inexacta o adulterada porque la mayoría pertenece al mismo rubro de la obra que se está licitando, más aún si son obras emblemáticas, y evitarían dejar una evidencia tan notoria, además que si luego se van a una apelación el postor que presento esa documentación tendría todas las de perder e incluso si llegase a ganar fácilmente un recurso impugnativo podría dejarlo sin la buena pro.

Con esta propuesta de mejora al Artículo 54.- Evaluación de ofertas y Artículo 55.- Calificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se estaría consiguiendo que la evaluación y calificación absoluta por parte del comité de selección pueda ser cuestionada y revisada en una última instancia durante el acto público mediante las opiniones de los postores, dado que mediante la propuesta de mejora al Artículo 40.- Acceso a la información ahora tienen acceso a la oferta de todos los participantes y pueden analizarlo para encontrar detalles y/o falencias que el comité de selección pudo haber obviado en su revisión.

En caso el comité de selección se mantenga firme en su punto de vista con respecto a la evaluación y/o calificación, los postores se encuentren inconformes podrán detallar en el acta que no están de acuerdo con la revisión y que el análisis debería ser evaluado por el Sistema

Nacional de Control, manteniendo así un registro del trabajo de los comités de selección de cada entidad, y pudiendo ser suspendidos en caso no realicen una labor correcta.

- **En el Artículo 62.- Presentación de ofertas**

En este artículo podemos observar la manera como se presenta un concurso público desde hace muchas décadas y la manera como se presenta la oferta no ha variado, lo resulta muy extraño teniendo en cuenta los graves registros de la corrupción que tenemos en nuestro país. Se propone un cambio para que la presentación de ofertas del concurso público sea mucho más transparente y fidedigno para todos los involucrados e interesados en el proyecto. Esta propuesta está condicionada a una mejora en el rendimiento, acceso y permisos de la plataforma virtual SEACE.

Con esta propuesta de mejora al Concurso Público del Artículo 62.- Presentación de ofertas del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, estaríamos consiguiendo que la información presentada este a libre disponibilidad y sin restricciones de visibilidad, que ya se formuló mediante la propuesta de modificación al Artículo 40.- Acceso a la información.

Alegando que toda la información de la oferta técnica de los participantes este con libre acceso a todo público una vez presentadas las ofertas. Cabe aclarar que si se presenta cualquier referencia a la oferta económica terminara en la descalificación del postor.

La razón principal del porque se cambia a esta forma de presentación de ofertas es para evitar suspicacias sobre las ofertas técnicas que permanecerán en custodia por parte de la entidad y que puedan ser posible una causal de corrupción por ese medio, se ha visto casos donde han existido páginas enteras que han desaparecido del expediente que generalmente son las ultimas hojas, correcciones de documentos dentro las ofertas o incluso completar documentos que nunca llegaron a presentarse por falta de tiempo.

- **En el Artículo 63.- Calificación y evaluación de las ofertas técnicas**

En este artículo podemos observar el dominio absoluto del que goza el comité de selección en el proceso, con esta normativa ellos son la máxima autoridad y tienen todo el poder de decisión durante el concurso público, lo que se busca no es quitarles la autoridad ni poner en duda sus conocimientos técnicos, sino tener como prioridad balancear el nivel de análisis de las ofertas técnicas en base a las opiniones de los participantes que están en el procedimiento, dado que la propuesta de mejora al Artículo 40.- Acceso a la información dará acceso a las ofertas técnicas de cada uno de ellos, y cuando sea el momento de presentar los resultados por parte del comité de selección, los postores podrán dar sus puntos de vista respectivo sobre si un postor paso correcta o incorrectamente la revisión, para lo cual el comité de selección evaluara el punto de vista de lo postores acogiéndolo o no según su criterio, manteniendo así el nivel jerárquico ya establecido en el procedimiento de selección.

Lógicamente habrá casos en los cuales los postores a pesar de tener opinión dentro del concurso público sus sentencias pueden ser totalmente no acogidas a pesar de considerar que su postura es lo correcto, actualmente existe un método para delegar la revisión al OSCE cuando no se está de acuerdo con el dictamen del comité de selección que es posterior a la buena pro, el cual es presentar un recurso de apelación, sin embargo el trámite es muy costoso para pequeñas empresas y el proceso es bastante largo, dejando en claro que no existe un método o proceso para determinar o evaluar al comité de selección.

Con este planteamiento también se estaría previniendo la falsificación de documentos dado que todo público tiene acceso a las ofertas técnicas y sería muy poco probable que los postores presenten documentación inexacta o adulterada porque la mayoría pertenece al mismo rubro de la obra que se está licitando, más aún si son obras emblemáticas, y evitarían dejar una evidencia tan notoria, además que si luego se van a una apelación el postor que presento esa

documentación tendría todas las de perder e incluso si llegase a ganar fácilmente un recurso impugnativo podría dejarlo sin la buena pro.

Con esta propuesta de mejora al Artículo 63.- Calificación y evaluación de las ofertas técnicas del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se estaría consiguiendo que la evaluación y calificación absoluta por parte del comité de selección pueda ser cuestionada y revisada en una última instancia durante el acto público mediante las opiniones de los postores, dado que mediante la propuesta de mejora al Artículo 40.- Acceso a la información ahora tienen acceso a la oferta de todos los participantes y pueden analizarlo para encontrar detalles y/o falencias que el comité de selección pudo haber obviado en su revisión.

En caso el comité de selección se mantenga firme en su punto de vista con respecto a la evaluación y/o calificación, los postores se encuentren inconformes podrán detallar en el acta correspondiente que no están conforme con la revisión y que el análisis debería ser evaluado por el Sistema Nacional de Control, manteniendo así un registro del trabajo de los comités de selección de cada entidad, y pudiendo ser suspendidos en caso no realicen una labor correcta.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La presente investigación titulada *Propuesta Normativa para Prevenir los Conflictos en los Procedimientos de Contrataciones de Obras Públicas en el Perú, Año 2019*, tiene un argumento sólido fundamentado en los esquemas trazados en los resultados del estudio para que en base a ellos generar una defensa acérrima contra los conflictos, ya lo enfatizo Rosales en su tesis, que tuvo como prioridad el espacio decisional de los funcionarios públicos y cómo este poder con lleva a que lo manejen a su beneficio, vulnerando así a libre conveniencia los vacíos legales y ambigüedades que se presentan en las contrataciones estatales, no obstante, otro especialista, Hernández, señala que los problemas de corrupción no se originan por deficiencias normativas, sino por los agentes generadores de conflictos quienes han ingeniado mecanismos que no vulneren la normativa sino que logran que siga su respectivo proceso, pero totalmente orientado y favorecido los proveedores coludidos, respecto a este punto la presente investigación difiere con el especialista Hernández, el cual solo toma como conflicto a los agentes y no a la norma, dado que si la normativa es tan eficiente como lo sugiere no debería existir esa ambigüedad o vacío legal que pudiera vulnerarla o sacarle provecho, por ello es importante plantear la propuesta normativa.

Teniendo como sustento los datos de los resultados de las encuestas en la población de profesionales, además de la muestra de procedimientos de selección, se puede deducir el origen de los conflictos que atacan la normativa y que se encuentran principalmente dentro de las fases de los procedimientos de contrataciones de obras estatales, anteriormente se reducía únicamente a fase de selección dada la fuerte influencia que ejercía un comité de selección, sin embargo se ha demostrado que en su gran mayoría los procesos ya direccionados por corrupción o colusión se elaboran desde la fase de programación y actos preparatorios, tanto es así que algunos profesionales y proveedores con solo leer las bases de la licitación podían deducir sin atisbo de duda a quien ira orientada dicha obra, razón por la cual la localización de

los problemas que son materia de conflictos en las fases de procedimientos de contrataciones de obras públicas es fundamental, por ende una vez identificados los procesos donde están los conflictos se planteara medidas para prevenir la aparición de los mismos.

A raíz del sustento de datos de los resultados de las encuestas en la población de profesionales, además de la muestra de procedimientos de selección, se puede inferir que la participación de los agentes que llevan a cabo el procedimiento junto a su jerarquía y actividad dentro del procedimiento son factores fundamentales para determinar la colusión o corrupción en la licitación, un resultado similar es la tesis de Maestría de Hernández, que pone énfasis en la existencia de los niveles de articulación entre los diversos actores (agentes) que tienen un grado de operación sistemática sin alcanzar un nivel de organización estructurada, por lo que pueden aparecer o desaparecer en cualquiera de las etapas del procedimiento de acuerdo a sus circunstancias y si bien la como se mencionó antes la mayoría de actos de corrupción no se encuentra tipificados en la normativa, pero igual constituyen actos de transgresión a la ética pública, por lo que se concluye que la participación de los agentes internos o externos del procedimiento están claramente influenciados a convertirse en agentes corrupto por lo que es sumamente importante tanto su localización como una supervisión más severa.

Se puede inferir que el manejo de las licitaciones públicas en diversos países será exitoso siempre y cuando se maneje un buen contexto social y económico, con respecto a las leyes y normas estarán vinculadas con su tasa de procedimientos exitosos sin conflictos, un resultado similar es la tesis de Maestría de Casapino, que pone énfasis que los procesos se ven afectados en función de su origen que para ellos responde a las bases de la licitación y el expediente técnico, factores que tienen su origen en la influencia de la política, corrupción y colusión, factores que tienen su origen en las entidades que participan en los procesos y por ultimo factores que tienen su origen en los plazos de los procesos de licitación. En conclusión, cada país toma sus propias reglas en relación a la normativa de licitaciones públicas e incluso

con la globalización vigente, el estándar de solicitud de experiencia del postor y personal profesional requerido se mantiene similar entre los países de la región, y de los cuales se tomarán los casos de éxito en sus distintas etapas para enfrentar la colusión y corrupción en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú.

Además teniendo como sustento los datos de los resultados de las encuestas en la población de profesionales, se puede inferir que la situación actual con respecto a la normativa vigente es caótica y está inmersa en hechos de colusión y corrupción lo cuales conducen al direccionamiento de obras a empresas o grupo de empresas para así tener el acceso al mercado solo entre los proveedores involucrados y además que existe una fuerte relación entre los vacíos legales y ambigüedades de la normativa con los conflictos de colusión y corrupción dentro de las licitaciones, un resultado similar es la tesis de Maestría de Hernández, que pone énfasis en tener un mayor control en las etapas del procedimiento de contratación pública dado que los operadores (agentes) se las han ingeniado para establecer procedimientos que desvirtúan el sentido de la norma, por lo que se concluye que la normativa actual junto a las licitaciones estatales respetan el orden adecuado, pero los manejan a conveniencia del proveedor favorito con detalles muy específicos que transgreden la pluralidad de postores.

VI. CONCLUSIONES

- En conclusión general, a raíz de los resultados obtenidos en este trabajo de investigación, se constató que la implementación de la Propuesta Normativa planteada podría reducir en una gran proporción los niveles de direccionamiento de obras en el Perú, por tanto esta propuesta cubre y defiende los principales artículos en la normativa de contrataciones de obras públicas, que son vulnerables a los vacíos legales y ambigüedades de la misma, de esa manera previniendo la aparición de conflictos en los procedimientos de contrataciones.
- El presente estudio ha resaltado que los factores que afectan a los procedimientos de contratación se agrupan primero en función a su origen, se identificaron principalmente procedentes del estudio de mercado y de los factores de evaluación, los cuales son fácilmente manipulables para el direccionamiento de obras, específicamente en la selección del personal profesional y sus requisitos exigidos tanto en el requerimiento mínimo como en los factores de evaluación.
- Una vez identificado el origen del conflicto, podemos deducir en base a la investigación quién es responsable de dicho proceso o función, por tanto la localización de los agentes conflictivos fue fundamental para proponer alternativas de prevención, tenemos que los principales generadores de conflictos son: el área usuaria, el área de abastecimiento y el comité de selección, dado que no realizan una labor de calidad y generan malos manejos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas, por el escaso control hacia ellos.
- Por último, resaltamos que las mejoras planteadas muestran cambios sustanciales y precisos en la normativa de contrataciones y señalan escenarios muy necesarios para lograr una resolución adecuada de los conflictos que la atentan y vulneran, estos cambios serán propuestos a través de una serie de modificatorias aplicadas en artículos

específicos del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. No obstante, cabe aclarar que estas modificatorias no pueden controlar en su totalidad al agente comité de selección dado que su función también lo faculta de dar una opinión subjetiva en base al procedimiento.

VII. RECOMENDACIONES

Este trabajo cumplió con los objetivos de acuerdo al alcance establecido para esta investigación, sin embargo, sería interesante profundizar algunos temas que son:

- Ampliar la investigación propuesta para otorgar un acceso total del SEACE a todas las entidades del estado, sobre todo en el interior del país, para tener un acceso sin inconvenientes y visualizaciones en tiempo real del procedimiento de contratación y así evitar suspicacias.
- Asimismo, proponer una nueva forma más adecuada para ajustar el nivel de decisión dentro de la calificación y evaluación de las ofertas otorgando a los postores la capacidad de defender su posición durante esta etapa.
- Conjuntamente, el mantener un modelo estándar que podría ser aplicado en otro tipo de procesos no solo de obras sino también como bienes o servicios en general e incluso en licitaciones de organismos internacionales.
- Igualmente se sugiere que reduciendo y/o eliminando estos conflictos de las dos fases del procedimiento de contratación generaría un excelente camino para reducir los conflictos de la fase de ejecución contractual que no está ajena a tener diversos conflictos cuando se realice la obra.

VIII. REFERENCIAS

Casapino M. (2016). *Análisis de los procesos de licitación pública del sector de la construcción en el Perú*. (Tesis para optar por el grado de Master Universitario en Planificación y Gestión en Ingeniería Civil, Universidad Politécnica de Valencia). Archivo digital.

<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/62755/MACasapinoTFM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CNC. (2010). *CNMC, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. Recuperado el 08 de agosto de 2015, de CNMC, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Archivo digital.

http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/GUIA_CONTRATACION_v4.pdf

Contraloría General de la República. (2019). *INFOBRAS*.

Correa I. (2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. Publicación de las Naciones Unidas, Chile. Archivo digital.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/S2002616_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado. (7 de enero de 2017). Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Legislativo N° 1444, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado. (16 de setiembre de 2018). Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Supremo N° 008-2008-TR, Reglamento de la Ley MYPE. (1 de octubre de 2008). Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Supremo N° 304-2012-EF, Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto. (30 de diciembre de 2012). Ministerio de Economía y Finanzas.

Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE- Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial. (28 de diciembre de 2013). Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 350-2015-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado. (10 de diciembre de 2015). Ministerio de Economía y Finanzas.

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. (17 de marzo de 2017). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021. (26 de abril de 2018). Ministerio de Economía y Finanzas.

Decreto Supremo N° 056-2017-EF, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF. (19 de marzo de 2017). Ministerio de Economía y Finanzas.

Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado y que deroga el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF. (31 de diciembre de 2018). Ministerio de Economía y Finanzas.

Domínguez T. & Durand N. (2015). *Análisis Descriptivo de la Problemática de las Contrataciones Estatales en el Marco del Sistema de Abastecimiento Público*.

(Tesis para optar por el grado de Magister en Gestión Pública, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas). Archivo digital.

<https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/620716/MAR-COSISTEMAABASTECIMIENTO.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

Hernández S. (2012). *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010* (Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencia

Política con mención en Gerencia Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú). Archivo digital.

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5546/HERNANDEZ_DIEZ_SANDRO_ESTRUCTURA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ley N° 27806, Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública. (13 de julio de 2002). Congreso de la República.

Ley N° 29976, Ley que crea la comisión de Alto Nivel de Corrupción. (4 de enero de 2013). Congreso de la República.

Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. (11 de julio de 2014). Congreso de la República.

Molina C. (2000). *Delitos contra la administración pública*. (1° ed.)

Montoya Y. (2015). *Manual sobre delitos contra la administración pública*. (1° ed.). Archivo digital.

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110641/2016Manual%20sobre%20delitos%20contra%20la%20administraci%3%b3n%20p%3%bablica%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Ñahui J. (2015). *Modelo de Gestión de Abastecimiento en el Sector Público peruano*. (Tesis para optar por el grado de Magister en Administración Pública, Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Archivo digital.
<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/4419>
- Quiroz A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. (1° ed.).
- Rosales M. (2015). *Estructura de los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en EDITORA PERÚ entre los años 2007 al 2010* (Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú). Archivo digital.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7199?show=full>
- Zegarra L. (1999). *Causas y consecuencias económicas de la corrupción: Un análisis teórico y empírico*. (1° ed.) Universidad del Pacífico.

IX. Anexos

Anexo A*Preguntas de Caracterización a los encuestados*

Pregunta	Opciones
¿ Cual es su profesión ?	Arquitecto / Ing. Civil / Ing. Sanitario / Economista/ Abogado / Afines
¿ Cuantos años de experiencia laboral tiene ?	Menor a 1 / 1 a 5 / 6 a 10 / 11 a 15 / 16 a 20 / mas de 21
¿ Cual es la labor que desempeña o desempeño en los últimos 5 años ?	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico (Proyectista, Planificador, Asistente, Oficina Técnica, Consultor, etc.) • Supervisor (Supervisor, Profesor Universitario, Consultor de Gestión, etc.) • Mando Intermedio (Residente, Jefe de Supervisión, Administrador de Contrato, etc.) • Directivo (Socio de la empresa, Director, Gerente, etc.)
¿ En que subsector trabaja ?	Constructora / Consultora (Ingeniería) / Sector Publico / Independiente / Otros
¿ En que departamento geográfico labora?	Indicar

Fuente: Casapino Miguel, 2015.

Anexo B*Preguntas en relación a las Bases y el Expediente Técnico*

	Enunciado
Directrices de evaluación indicadas en las bases	El procedimiento de licitación y evaluación de postores se realiza de acuerdo a las directivas indicadas en las bases de la licitación
Respuestas claras y precisas	Las respuestas o aclaraciones a las bases de las licitaciones son claras y precisas
Contradicciones entre bases y expedientes técnicos	Suelen existir contradicciones entre los documentos de las bases de licitación y los expedientes técnicos
Sobre estimación o sub estimación de presupuestos	Los presupuestos de obra en los expedientes técnicos se encuentran sobre valorados
Claridad en los requisitos	Los requisitos en los procesos de licitación son definidos en forma clara
Acceso a la información	En los procesos de licitación se tiene libre acceso a toda información de interés publico
Confiabilidad de los expedientes técnicos	Los estudios previos de las obras no son 100% confiables, tendiendo a generar modificaciones y por tanto adicionales durante la ejecución de la obra
Modificación de bases	Se suelen modificar las bases de los procesos de licitación en base a las observaciones de los postores
Personal encargado de elaboración de bases	Todo el personal encargado de la elaboración de las bases de las licitaciones se encuentra correctamente formado, capacitado y calificado en aspectos técnicos, económicos y legales de la Ley de Contrataciones
Criterio de elaboración de bases	Las bases de los procesos de licitación son elaboradas bajo un criterio técnico practico
Oferta mas baja como criterio de evaluación	La elección del ganador del proceso de licitación basado en la oferta mas baja es el mejor criterio de evaluación.

Fuente: Casapino Miguel, 2015.

Anexo C

Preguntas sobre la influencia de la política, corrupción y colusión en las licitaciones

Enunciado	
Criterios restrictivos y direccionados	Los criterios de evaluación de los postores son restrictivos y tienden a direccionar los procesos de licitación
Participación de la autoridad supervisora de procesos	La autoridad competente de la supervisión de los procesos de licitación pública (OSCE) participa oportunamente en los procesos de evaluación para evitar las prácticas comerciales restrictivas (colusión y/o corrupción)
Política en los procesos de licitación	Los procesos de licitación responden a factores políticos
Corrupción	La corrupción afecta a los procesos de licitación pública
Reparto de comisiones	Es común el uso y reparto de comisiones con el objeto de obtener contratos
Colusión	Los postores participan en un mercado donde no se respeta la libre competencia y son afectados por agentes de colusión
Favoritismo en los procesos de licitación	La información confidencial de la licitación puede que sea dada a un postor específico y/o se percibe que los requisitos son direccionados hacia determinados postores ya que estos son únicos que cumplen
Presupuesto de las licitaciones	Muchos procesos de licitación son puestos en marcha sin contar con la totalidad de la partida presupuestal, ocasionando paralizaciones de obra

Fuente: Casapino Miguel, 2015.

Anexo D

Preguntas con respecto a las entidades públicas

Enunciado	
Cantidad de Oferentes	Las licitaciones son diseñadas para promover la participación de la mayor cantidad de oferentes
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)	El portal digital de la entidad encargada de las contrataciones del estado (OSCE) es claro, fácil de usar, se actualiza con regularidad y ofrece información oportuna acerca de los procesos de licitación
Publicidad de los procesos de licitación	Los procesos de licitación son lo suficientemente publicitados que permiten que todos los posibles oferentes se enteren del proceso
Uniformidad en el trato de los postores	Se maneja el criterio de uniformidad entre todas las entidades contratantes a la hora de la elaboración de los requisitos y de los criterios de evaluación, en aras de permitir un trato igualitario hacia los postores

Fuente: Casapino Miguel, 2015.

Anexo E

Preguntas con respecto al plazo en el proceso de licitación

Enunciado	
Plazos adecuados	Los plazos de tiempo que se proponen para el desarrollo del proceso de licitación son lo suficientemente cómodos que permiten el estudio, las vistas, elaboración y presentación de las propuestas.
El plazo restringe la participación	Los plazos propuestos en las bases para la presentación de propuestas restringe la participación de postores.

Fuente: Casapino Miguel, 2015.

Anexo F
Matriz de Consistencia

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	MÉTODO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN
<p>Problema General:</p> <p>¿Cómo prevenir los conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú?</p>	<p>Objetivo General:</p> <p>Realizar una Propuesta Normativa para prevenir los conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas en el Perú, año 2019.</p>	<p><i>No corresponde</i></p>	<p>VARIABLE: PROPUESTA NORMATIVA</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia - Eficacia - Interacción correcta entre los funcionarios - Experiencia en contrataciones publicas 	<p>Tipo de Investigación: investigación aplicada, debido a que se utilizaron conocimientos de las Ciencias Jurídicas y Sociales, a fin de aplicarlas en la propuesta planteada.</p> <p>Nivel de la Investigación: Por el nivel conocimiento empleado y por la naturaleza de los objetivos es descriptiva y por la naturaleza de la información que se acopia para responder al problema de investigación es de enfoque mixta, cualitativa y cuantitativa.</p> <p>Diseño de la Investigación: Siendo un diseño no experimental a razón que el estudio no manipulara deliberadamente las variables. Es transversal dado que la recolección de datos se realizó en un tiempo y momento único, con el propósito de describir las variables y analizar su incidencia. Y por último prospectivo.</p>

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	MÉTODO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN
<p>Problemas Secundarios:</p> <p>1) ¿Cuáles son los problemas que son materia de conflictos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas?</p> <p>2) ¿Quiénes son los agentes que generan los conflictos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas?</p>	<p>Objetivos Específicos:</p> <p>1) Identificar los problemas que son materia de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas para contrarrestarlos y/o prevenirlos mediante una Propuesta Normativa, año 2019.</p> <p>2) Localizar los agentes que generan conflictos dentro de los procedimientos de contrataciones de obras públicas para controlar fehacientemente sus funciones o acciones externas mediante una Propuesta Normativa, año 2019.</p>	<p><i>No corresponde</i></p>	<p>VARIABLE: CONFLICTOS</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Confiabilidad - Control Interno - Seguridad en Protocolos 	<p>Población: La población motivo de esta investigación está conformada por el total de 1324 trabajadores de todos los niveles del personal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Habiendo sido seleccionados por las actividades y presupuestos considerables que maneja la entidad.</p> <p>Muestra La muestra es no probabilística está conformada por el personal y asesores externos del proyecto especial Provias Nacional que es una unidad autónoma del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, siendo dicha muestra el orden de 250 trabajadores, habiéndose utilizado preferentemente a personas que cuentan con una base sólida de experiencia en procedimientos de contrataciones de obras públicas.</p>

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	MÉTODO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN
3) ¿Cómo enfrentar la resolución de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas?	3) Proponer mejoras a la normativa vigente para tener una mejor resolución de conflictos en los procedimientos de contrataciones de obras públicas mediante una Propuesta Normativa, año 2019.	<i>No corresponde</i>		<p>Técnicas Las principales técnicas que se utilizarán en la investigación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encuesta (Fuente primaria) - Entrevista (Fuente primaria) - Análisis Documental (Fuente secundaria) <p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuestionario de caracterización para determinar al encuestado promedio. - Cuestionario sobre la variable Propuesta Normativa con enunciados que nos indicaran las opiniones de los encuestados respecto a la normativa en los procedimientos de contrataciones públicas vigentes. - Cuestionario sobre la variable Conflictos con enunciados que nos indicaran su percepción de los problemas actuales de la normativa en los procedimientos de contrataciones públicas vigentes.

Fuente: Elaboración propia