

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**
Escuela de Posgrado



Optimización del RNP y otras medidas de simplificación
con enfoque en el proveedor para enfrentar la alta prevalencia
de procedimientos de selección declarados desiertos
en el caso peruano (2016-2021)

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestra
en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Lizet Celice Flores Milla

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestro
en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Carlos Serafín Castillo Peralta

Asesor:

Leonidas Lucas Ramos Morales

Lima, 2023

INFORME DE SIMILITUD

Yo, Leonidas Lucas Ramos Morales, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Investigación titulado “Optimización del RNP y otras medidas de simplificación con enfoque en el proveedor para enfrentar la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos en el caso peruano (2016-2021)” de los autores Lizet Celice Flores Milla y Carlos Serafín Castillo Peralta; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 18%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/03/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 16 de marzo de 2024

Apellidos y nombres del asesor: <u>Ramos Morales, Leonidas Lucas</u>	
DNI: 44385069	Firma: 
ORCID: 0000-0001-9285-2953	

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se centra en abordar las ineficiencias presentes en el ámbito de la contratación pública, un tema crítico debido al mandato constitucional que obliga a las entidades del Estado a contratar con terceros para proveerse de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones y fines.

En ese contexto, se ha identificado como problema público la alta prevalencia de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos en el caso peruano entre los años 2016 y 2021, a razón que se ha constatado un incremento progresivo en el porcentaje de desiertos, pasando de un 17% a un 26% durante el periodo analizado. Además, al comparar estos resultados con países como Chile, Uruguay, República Dominicana y España, se evidencia que la magnitud del problema es significativamente mayor en nuestro país.

Para afrontar este problema, a pesar de la multiplicidad de causas que lo pueden generar y la imposibilidad de atribuir exclusivamente este hecho a una sola causa, se ha determinado que las “dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios” son una de las causas cruciales que impactarían directamente en el problema.

Consecuentemente, se ha propuesto una solución que busca mitigar estas dificultades que experimentan los proveedores, la cual consta de tres componentes: i) optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas, ii) elaboración de un nuevo modelo de “bases amigables” y iii) creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.

Además, el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad de la solución demostró que la propuesta reúne todas las condiciones para ser implementada con éxito.

Palabras clave: contratación pública, procedimientos de selección, procedimientos de selección desiertos, optimización, fortalecimiento de capacidades, Registro Nacional de Proveedores (RNP).

ABSTRACT

The present research work focuses on addressing inefficiencies in the field of public procurement, a critical issue due to the constitutional mandate that obliges state entities to contract with third parties to obtain goods, services, and works necessary for the fulfillment of their functions and purposes.

In this context, the high prevalence of tendering procedures declared unsuccessful in the Peruvian case between 2016 and 2021 has been identified as a public issue. There has been a progressive increase in the percentage of unsuccessful procedures, rising from 17% to 26% during the analyzed period. Furthermore, when comparing these results with countries like Chile, Uruguay, the Dominican Republic, and Spain, it becomes evident that the magnitude of the problem is significantly greater in our country.

To address this issue, despite the multiple potential causes and the inability to attribute this solely to one factor, it has been determined that “the difficulties faced by suppliers involved in public procurement processes for goods and services” are one of the crucial causes directly impacting the problem.

Consequently, a solution has been proposed to alleviate these difficulties experienced by suppliers. It consists of three components: i) optimization of the RNP and other improvements in IT tools, ii) development of a new model of “user-friendly bidding documents”, and iii) creation of the National Program “MYPE Winning Offer”.

Furthermore, the analysis of desirability, feasibility, and viability of the solution demonstrated that the proposal meets all the conditions for successful implementation.

Keywords: public procurement, tendering procedures, unsuccessful tendering procedures, optimization, capacity strengthening, National Register of Providers (RNP).

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Informe de similitud	ii
Resumen	iii
Abstract	iv
Índice	v
Índice de tablas	viii
Índice de figuras	xi
Índice de acrónimos y siglas	xiii
Introducción	1
CAPÍTULO I	
DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	6
1.1. Redacción formal del problema	6
1.2. Marco conceptual del problema	7
1.2.1. Contratación pública	7
1.2.2. Procedimiento de selección	8
1.2.3. Procedimiento de selección declarado desierto	9
1.2.4. Bienes	10
1.2.5. Servicios	10
1.2.6. Obras	12
1.2.7. Prevalencia	12
1.3. Arquitectura del problema	13
1.3.1. El proceso de contratación pública	13
1.3.2. Actores que intervienen en el proceso de contratación pública	29
1.3.3. Magnitud del problema	32
1.4. Marco normativo e institucional relacionado con el problema	48
1.4.1. Marco normativo	48

1.4.2.	Marco institucional	50
1.4.3.	Políticas públicas generales	53
1.4.4.	Políticas públicas específicas	55
CAPÍTULO II		
CAUSAS DEL PROBLEMA		58
2.1.	Marco teórico sobre las causas del problema	58
2.1.1.	Deficiencias en la formulación del requerimiento	58
2.1.2.	Deficiencias en el estudio de mercado	60
2.1.3.	Deficiencias en la elaboración de las bases	62
2.1.4.	Complejidad del proceso de contratación	63
2.1.5.	Percepción de corrupción y falta de transparencia	65
2.1.6.	Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública	67
2.1.7.	Ineficiencia de los proveedores	68
2.2.	Análisis causal del problema	69
2.2.1.	Deficiencias en la elaboración del requerimiento	79
2.2.2.	Deficiencias en la indagación de mercado	81
2.2.3.	Errores en la admisión y calificación de ofertas	83
2.2.4.	Percepción de corrupción y falta de transparencia	84
2.2.5.	Elevada dificultad del proceso de contratación	86
2.3.	Árbol de problemas	94
CAPÍTULO III		
DISEÑO DEL PROTOTIPO		96
3.1.	Identificación del desafío de innovación	96
3.1.1.	Priorización de causas	96
3.1.2.	Definición del desafío de innovación	102
3.2.	Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	102
3.2.1.	El caso de ChileCompra	102
3.2.2.	El caso de Comprasnet	106

3.2.3.	El caso de COMPR.AR	108
3.2.4.	El caso de KONEPS	110
3.3.	Proceso de conceptualización y prototipado	113
3.3.1.	Proceso de conceptualización	113
3.3.2.	Proceso de desarrollo del prototipo	133
3.4.	Concepto final y prototipo de alta resolución	137
3.4.1.	Concepto final de innovación	137
3.4.2.	Prototipo de alta resolución	156
3.4.3.	Matriz de marco lógico del prototipo	187
CAPÍTULO IV		
ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO		190
4.1.	Análisis de deseabilidad	190
4.2.	Análisis de factibilidad	193
4.2.1.	Análisis de la factibilidad legal	193
4.2.2.	Análisis de la factibilidad tecnológica	197
4.2.3.	Análisis de la factibilidad organizacional	197
4.3.	Análisis de viabilidad	198
4.3.1.	Costo del proyecto	198
4.3.2.	Fuentes de financiamiento	206
Conclusiones		218
Recomendaciones		226
Referencias bibliográficas		228
Anexos		251

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Porcentaje de ítems desiertos respecto del total de ítems convocados y del monto total convocado según objeto contractual (2007-2022)	33
Tabla 2. Porcentaje de licitaciones desiertas respecto del total de licitaciones convocadas a nivel nacional en Chile (2016-2022).....	38
Tabla 3. Porcentaje de procesos desiertos respecto del total de procesos convocados a nivel nacional en Uruguay (2016-2022).....	39
Tabla 4. Porcentaje de procesos desiertos respecto del total de procesos convocados a nivel nacional en República Dominicana (2018-2021)	39
Tabla 5. Porcentaje de licitaciones desiertas respecto del total de licitaciones convocadas a nivel nacional en España (2018-2022).....	40
Tabla 6. Porcentaje de ítems desiertos respecto del total de ítems convocados a nivel nacional en Perú (2016-2022).....	40
Tabla 7. Porcentaje promedio de procesos desiertos respecto del total de procesos convocados por año según país (2016-2022).....	41
Tabla 8. Tiempo en exceso que demoran las entidades para adjudicar un contrato luego de la declaratoria de desierto del procedimiento de selección..	43
Tabla 9. Costo promedio para la contratación de útiles de escritorio mediante adjudicación directa pública (2009)	44
Tabla 10. Actualización del costo promedio para la contratación de útiles de escritorio mediante adjudicación directa pública (2014).....	45
Tabla 11. Número de ítems desiertos (2016-2022).....	46
Tabla 12. Modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado	48
Tabla 13. Modificaciones al Reglamento de la Ley N° 30225	50
Tabla 14. Productos del Programa Presupuestal N° 0034	56
Tabla 15. Productos del Programa Presupuestal N° 0149	57
Tabla 16. Participantes de las entrevistas sobre las causas del problema.....	69
Tabla 17. Población y distribución muestral por tipo de procedimiento de selección	71
Tabla 18. Número de informes de evaluación de las causas que motivaron la declaratoria de desierto registrados en el SEACE correspondiente a la muestra de ítems analizada	72
Tabla 19. Incidencias durante la descarga de documentos que sustenten la declaratoria de desierto registrados en el SEACE correspondiente a la muestra de ítems analizada	72
Tabla 20. Situaciones que conducen a declarar desierto un procedimiento de selección	73
Tabla 21. Características de los procesos de contratación simples y complicados	86
Tabla 22. Definiciones asociadas a la dificultad del proceso de contratación pública.....	87
Tabla 23. Índice de jerarquización de causas	96
Tabla 24. Priorización de causas	101

Tabla 25. Descripción de la experiencia de ChileCompra	105
Tabla 26. Descripción de la experiencia de Comprasnet	107
Tabla 27. Descripción de la experiencia de COMPR.AR.....	109
Tabla 28. Descripción de la experiencia de KONEPS	112
Tabla 29. Generación de ideas	114
Tabla 30. Agrupación de ideas.....	126
Tabla 31. Priorización del grupo de ideas	128
Tabla 32. Descripción del bosquejo del concepto	131
Tabla 33. Planteamiento de hipótesis y preguntas sobre los impactos del prototipo frente al desafío de innovación.....	132
Tabla 34. Participantes de las entrevistas para el diseño del prototipo.....	134
Tabla 35. Servicios ofrecidos por el RNP	138
Tabla 36. Ejemplos de actividades reguladas donde es obligatorio acreditar la capacidad legal	143
Tabla 37. Relación de los principales sitios web relacionados con la contratación pública.....	147
Tabla 38. Descripción del concepto final.....	153
Tabla 39. Módulos de atención del Programa “MYPE Oferta Ganadora”	183
Tabla 40. Matriz de marco lógico de la solución.....	188
Tabla 41. Matriz de análisis de deseabilidad.....	192
Tabla 42. Matriz de análisis de la factibilidad legal.....	196
Tabla 43. Estimación del costo del proyecto de optimización del RNP	199
Tabla 44. Incremento anual de proveedores inscritos en el RNP (2016-2022)	199
Tabla 45. Estimación del costo del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”	202
Tabla 46. Costo total de la solución	204
Tabla 47. Costo total de la solución clasificado en gasto de capital y gasto corriente	205
Tabla 48. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE (2019-2023)	209
Tabla 49. Seguimiento de proyectos de inversión del OSCE (2019-2023).....	209
Tabla 50. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de categoría y genérica de gasto (2023).....	210
Tabla 51. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por retribuciones y complementos del personal administrativo (2023).....	211
Tabla 52. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por la adquisición de materiales y útiles de oficina (2023)	212
Tabla 53. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por la contratación de servicios de energía eléctrica y agua (2023).....	213
Tabla 54. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por la contratación de servicios de telefonía e internet (2023)	214
Tabla 55. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por inversiones intangibles para el diseño de instrumentos para mejorar la calidad del servicio (2023).....	215

Tabla 56. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones (2023).....	216
Tabla 57. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por adquisición de mobiliario para oficina (2023)	217



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fases del proceso de contratación pública	13
Figura 2. Fase de actuaciones preparatorias	16
Figura 3. Fase de selección	23
Figura 4. Alcance de la fase de selección según la normativa de contrataciones del Estado	24
Figura 5. Fase de ejecución contractual.....	28
Figura 6. Estatus del proveedor durante el proceso de contratación pública ...	30
Figura 7. Porcentaje de ítems desiertos según nivel de gobierno (2016-2022)	35
Figura 8. Porcentaje de ítems desiertos respecto del número de ítems convocados, según tipo de procedimiento de selección (2016-2021)	36
Figura 9. Distribución de ítems desiertos según objeto contractual (2016-2022)	37
Figura 10. Número de procedimientos de selección según objeto contractual (2016-2022).....	37
Figura 11. Situaciones que conducen a declarar desierto un procedimiento de selección	73
Figura 12. Evolución de las situaciones que desencadenan el desierto 2011-2022	74
Figura 13. Causales que generan la invalidez de las ofertas presentadas.....	75
Figura 14. Situaciones que conducen a declarar desierta una subasta inversa electrónica.....	76
Figura 15. Comparación de las situaciones que desencadenan el desierto en el caso de las contrataciones convocadas mediante subasta inversa electrónica (2022-2023).....	77
Figura 16. Distribución porcentual de ítems desiertos por rubro del LBSC	78
Figura 17. Árbol de problemas	95
Figura 18. Diagrama de flujo del procedimiento para realizar la inscripción o reinscripción de proveedores de bienes y servicios en el RNP	139
Figura 19. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar la información legal de los proveedores	140
Figura 20. RNP optimizado y Ficha Única del Proveedor.....	145
Figura 21. Estructura del portal web “contrata.pe”	148
Figura 22. Personas capacitadas durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021 (julio)	151
Figura 23. Bandeja del proveedor del RNP	158
Figura 24. Diagrama de flujo del procedimiento optimizado actualizar la información legal de los proveedores.....	159
Figura 25. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar la capacidad legal de los proveedores.....	160
Figura 26. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar el equipamiento e infraestructura estratégicos de los proveedores.....	161

Figura 27. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar las calificaciones del personal clave	162
Figura 28. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar la experiencia privada en la especialidad de los proveedores.....	163
Figura 29. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar los datos bancarios de los proveedores	164
Figura 30. Actualización de la información legal del proveedor.....	165
Figura 31. Acreditación en línea de la capacidad legal del proveedor	166
Figura 32. Carga de documentos de capacidad legal del proveedor	166
Figura 33. Resumen de la capacidad legal acreditada por el proveedor.....	167
Figura 34. Carga de documentos de equipamiento e infraestructura del proveedor	168
Figura 35. Resumen del equipamiento e infraestructura acreditados por el proveedor	168
Figura 36. Acreditación en línea de grados y títulos del proveedor.....	169
Figura 37. Carga de documentos de grados, títulos y otras calificaciones del proveedor	170
Figura 38. Resumen de grados, títulos y otras calificaciones acreditadas por el proveedor	170
Figura 39. Carga de documentos de experiencia privada del proveedor	171
Figura 40. Resumen de la experiencia pública y privada del proveedor	172
Figura 41. Actualización de los datos bancarios del proveedor.....	173
Figura 42. Ficha Única del Proveedor	174
Figura 43. Proceso de contratación pública con el RNP optimizado	175
Figura 44. Página de inicio (home) del portal web “contrata.pe”	177
Figura 45. Buscador de procedimientos de selección basado en IA	179
Figura 46. Pasos para implementar un buscador con Azure Cognitive Search	179
Figura 47. Flujograma de mejora de las bases estándar del OSCE.....	182
Figura 48. Modelo de intervención del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”	184
Figura 49. Esquema final mostrando los componentes del prototipo	187
Figura 50. Persona	291
Figura 51. Modelo de las nueve cajas de Osterwalder.....	292

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AS	Adjudicación simplificada
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAS	Contrato administrativo de servicios
CEAM	Catálogos electrónicos de acuerdo marco
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CONOSCE	Sistema de Inteligencia de Negocios del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
CP	Concurso público
CPRE	Comparación de precios
DGA	Dirección General de Abastecimiento
EETT	Especificaciones técnicas
ETO	Expediente técnico de obra
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FUP	Ficha Única de Proveedor
IA	Inteligencia artificial
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
LBSC	Listado de bienes y servicios comunes
LP	Licitación pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MPE	Mesa de partes de la entidad
MYPE	Micro y pequeña empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEIN-OSCE	Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050
Perú Compras	Central de Compras Públicas - Perú Compras
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODUCE	Ministerio de la Producción
RNP	Registro Nacional de Proveedores
RTM	Requisitos técnicos mínimos
SCI	Selección de consultores individuales
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP-PCM	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
SIE	Subasta inversa electrónica
SIP-PCM	Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TUO	Texto Único Ordenado
UIT	Unidad Impositiva Tributaria

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se centra en abordar las ineficiencias presentes en el ámbito de la contratación pública, un tema crítico debido al mandato constitucional que obliga a las entidades del Estado a celebrar contratos con terceros para proveerse de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones y fines¹. Al respecto, es importante resaltar que “la contratación pública no solo satisface las necesidades de las entidades, sino que está de por medio un fin mayor que trasciende la compra, este fin lo constituye la finalidad pública” (Hernández Diez, 2015, p. 100). De ese modo, la finalidad pública de la contratación se expresa a través de servicios oportunos y de calidad que los gobiernos brindan a sus ciudadanos.

Sin embargo, de acuerdo con el BID (2018), “la mayoría de los países de América Latina y el Caribe gastan de manera ineficiente” (p. 50). Según la misma fuente, en el Perú las ineficiencias en contratación pública ascienden al 1.8% del PBI al año² (p. 69), lo que equivale a los recursos suficientes para construir 70 hospitales o 7247 km de carretera al año (Shack Yalta et al., 2020, págs. 49-51). Estas contrataciones públicas ineficientes están asociadas al derroche de recursos, particularmente tiempo y dinero (Rodríguez Arévalo, 2020, p. 5) y se caracterizan por la falta de concurrencia de postores, duraciones mayores al promedio, nulidades y declaratorias de desierto (Perú Compras, 2018a, p. 32).

En ese contexto, cobra importancia el estudio de la problemática referida a la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos como componente de las ineficiencias en la contratación pública. Por esa razón, en el presente trabajo de investigación se aborda esta situación indeseable que afecta el desempeño adecuado de las contrataciones públicas, generando la falta de abastecimiento oportuno de bienes y servicios requeridos por las entidades para el cumplimiento de sus actividades, ocasionando, a su vez, que estas no logren atender de manera oportuna las necesidades de la población.

¹ El artículo 60° de la Constitución establece el “principio de subsidiaridad económica del Estado”, lo que limita fuertemente la participación del Estado como productor de bienes y servicios en sectores competitivos, ya que estos pueden ser provistos por la actividad privada.

² Es decir, las ineficiencias en contratación pública representan una pérdida de alrededor de US\$ 3,500.00 millones al año.

Con el propósito de abordar de manera integral este problema, se identificaron tres dimensiones que conforman la arquitectura del problema público bajo análisis: el proceso de contratación pública, los actores involucrados y la magnitud del problema. De esa manera, se determinó que a lo largo del proceso de contratación pública existen varios puntos críticos donde se puede producir el desierto, como el registro de participantes, la presentación y admisión de ofertas, la calificación de ofertas y la suscripción del contrato (OSCE, 2011, p. 6). Asimismo, se estableció que tanto las entidades como los proveedores, guiados por sus intereses, buscan cumplir sus objetivos a través de la contratación pública (Salazar Chávez, 2004, p. 39).

Respecto a la magnitud del problema público, se determinó que el porcentaje de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos entre los años 2016 y 2022 —periodo en que entra en vigor la Ley N° 30225, actual Ley de Contrataciones del Estado— ha experimentado un incremento progresivo, pasando de un 17% a un 26% (CONOSCE, s.f.). Además, al comparar estos porcentajes con países como Chile, Uruguay, República Dominicana y España, durante el mismo periodo, se evidencia que la magnitud del problema es significativamente mayor en nuestro país.

En ese sentido, es importante mencionar que la metodología utilizada para describir la arquitectura del problema consistió en la revisión de diversos documentos, tales como normas legales y reglamentarias (TUO de la Ley N° 30225, Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias, etc.), artículos académicos, estudios de campo del OSCE y de Perú Compras, memorias institucionales del OSCE, entre otros. Del mismo modo, se procedió a la revisión de bases de datos (portales de datos abiertos de contratación pública de Perú, Chile, Uruguay, República Dominicana y España). También se tuvo en cuenta las comunicaciones personales con servidores de las áreas logísticas y otras dependencias de las entidades públicas.

En lo que respecta a las causas detrás de la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos, se determinó que estas son: deficiencias en la formulación del requerimiento, deficiencias en la indagación de mercado, errores en la admisión o calificación de ofertas, percepción de corrupción y falta de transparencia, y elevada dificultad del proceso de contratación.

De acuerdo con el propósito planteado en este trabajo de investigación, se decidió utilizar un enfoque mixto CUAL-CUAN. En esa línea, la técnica cualitativa consistió en una encuesta exploratoria aplicada a un grupo de proveedores y la realización de una serie de entrevistas a expertos en contratación pública, gestores públicos, servidores de las áreas logísticas y proveedores. Por otro lado, la técnica cuantitativa consistió en analizar una muestra representativa de 977 ítems declarados desiertos durante el periodo 2016-2021. Así pues, las causas se determinaron en base a las entrevistas y seguidamente se confrontaron con los resultados del procesamiento de los documentos que sustentan la declaratoria de desierto, con el propósito de validar los hallazgos obtenidos y/o entender mejor o ampliar dichos hallazgos.

En este contexto, si bien existen diversas causas que podrían contribuir a generar la declaratoria de desierto de un procedimiento de selección, y además no siendo posible afirmar que este hecho dependa exclusivamente de una sola causa, sino que puede ser influenciado por más de una, se determinó que las “dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios” es una de las causas cruciales a enfrentar para reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos. En consecuencia, el desafío de innovación que aborda el presente trabajo de investigación es: “¿Cómo podemos disminuir las dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios a efectos de reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos?”.

Por consiguiente, la solución propuesta tiene como objetivo disminuir las dificultades que experimentan los proveedores mediante la implementación de una serie de medidas destinadas a optimizar el RNP. Estas medidas buscan reducir la carga burocrática y documental, así como agilizar los tiempos que los proveedores dedican a participar en los procedimientos de selección. Además, se busca mejorar las bases de los procedimientos de selección para facilitar su lectura y comprensión por parte de los proveedores. Paralelamente, se propone la creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores del sector mype, con el propósito de fortalecer sus capacidades en contratación pública y permitirles aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios aportados por las medidas previamente mencionadas.

Para alcanzar sus fines, la solución se compone de tres componentes que se complementan. Estos son: i) optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas, ii) elaboración de un nuevo modelo de “bases amigables” y iii) creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.

El primer componente de la solución se centra en optimizar el RNP para agilizar y simplificar la participación de los proveedores en los procedimientos de selección y en la suscripción de contratos. Para tal fin, los proveedores inscritos en el RNP contarán con un acceso único al “Escritorio del proveedor”, donde podrán gestionar en línea su información legal, capacidad legal, capacidad técnica y profesional, experiencia y datos bancarios. Esta documentación estará disponible a través de la Ficha Única del Proveedor, la cual podrá ser utilizada para acreditar el cumplimiento de los requisitos de calificación establecidos en las bases al momento de presentar las ofertas. Además, se propone la creación del portal web de la contratación pública “contrata.pe” y un buscador inteligente de procedimientos de selección con el fin de reducir la dificultad de navegación y mejorar la experiencia de búsqueda de los proveedores.

El segundo componente de la solución busca mejorar las bases de los procedimientos de selección para hacerlas más accesibles y amigables para los proveedores. Con ese objetivo, las nuevas bases contendrán únicamente información relevante que los proveedores necesitan conocer para preparar sus ofertas de manera efectiva. Asimismo, se utilizará un lenguaje claro y sencillo, se estructurará la información de manera ordenada y lógica, así como una presentación visualmente atractiva.

El tercer componente de la solución se enfoca en fortalecer las capacidades de los proveedores del sector mype en lo que respecta a la contratación pública. Para tal fin, se implementará el Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”, el cual ofrecerá asistencia técnica y acompañamiento a los proveedores del sector mype en contratación pública. Los servicios abarcarán desde la formalización como proveedor del Estado hasta el manejo de herramientas informáticas. La atención se brindará principalmente de manera presencial en las instalaciones de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) y cámaras de comercio locales, con opciones adicionales en línea y telefónicas. La focalización

de los beneficiarios se realizará en función de las limitaciones de recursos disponibles.

A continuación, se presenta una breve revisión de los capítulos que conforman el presente trabajo de investigación.

En el Capítulo I se define y describe el problema público que constituye el foco del presente trabajo de investigación. Para ello, este capítulo inicia con la redacción formal del problema, seguido del marco conceptual que permita comprenderlo. Posteriormente, se presenta la arquitectura del problema y finalmente se examina el marco institucional y normativo asociado al problema planteado.

En el Capítulo II se exploran las causas del problema público abordado en el presente trabajo de investigación. Para tal fin, primero se construye el marco teórico causal del problema con el propósito de indagar en la literatura sobre las probables causas que lo explican. En segundo lugar, se lleva a cabo el análisis causal del problema a efectos de identificar las causas concretas que lo generan.

En el Capítulo III se presenta el diseño del prototipo final de la innovación. Para ello, en primer lugar, se selecciona una de las causas identificadas en el análisis causal a fin de abordarla mediante una innovación. En segundo lugar, se describen algunas experiencias que enfrentaron desafíos similares. En tercer lugar, se plantean una serie de ideas y se seleccionan aquellas que se consideran más efectivas para enfrentar el desafío de innovación planteado. Por último, a partir de la idea seleccionada, siguiendo un proceso de conceptualización y prototipado se formula el concepto y el prototipo final de innovación, respectivamente.

Finalmente, en el Capítulo IV se aborda el análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo. El objetivo de este análisis es garantizar que el prototipo planteado sea deseable tanto para los proveedores como para los demás actores involucrados en la contratación pública. Además, se evalúan su factibilidad y viabilidad para determinar la posibilidad de implementar el prototipo de manera efectiva y sustentable económicamente en el tiempo.

CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En este primer capítulo vamos a definir y describir el problema del sector público materia del presente trabajo de investigación. Para ello, partimos primero de la redacción formal del problema, luego estableceremos un marco conceptual que permita comprenderlo, posteriormente desarrollaremos la arquitectura del problema y finalmente describiremos el marco institucional y normativo asociado al problema planteado.

1.1. Redacción formal del problema

Según el CEPLAN (2023), “un problema público es una situación que refleja una necesidad colectiva, carencia o insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que la exteriorizan, y ante las cuales se busca una solución” (p. 16). A su vez, la citada fuente precisa que el carácter público del problema se manifiesta cuando confluyen las siguientes situaciones:

- i) Existe evidencia de carencias y necesidades en las personas o en su entorno, una oportunidad de mejora o un riesgo que se desea evitar; ii) Los actores del ámbito político junto a la sociedad civil califican a esa situación como indeseable, en tanto que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población; iii) La solución para atender el problema requiere de la intervención del sector público, aun cuando también implique la intervención del sector privado o de actores sociales. (CEPLAN, 2023, págs. 16-17)

En ese contexto, en el presente trabajo de investigación se aborda una situación indeseable que genera un inadecuado desempeño en las contrataciones públicas y como consecuencia no se logra atender en forma oportuna las necesidades de la población, siendo necesaria la intervención de las autoridades y actores involucrados para su solución. Así pues, el problema público materia de la presente investigación es el siguiente:

“Alta prevalencia de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos en el caso peruano entre los años 2016 y 2021”.

1.2. Marco conceptual del problema

En esta sección se recopilan, sistematizan y describen los principales conceptos relacionados al problema público planteado con el objetivo de tener una mayor y mejor comprensión de este, así como establecer un consenso mínimo respecto del lenguaje y los conceptos manejados en el presente trabajo de investigación.

1.2.1. Contratación pública

Según el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1349, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018):

La contratación pública comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se convoca, selecciona y formaliza la relación contractual para la adquisición de los bienes, servicios y obras requeridos por las entidades del sector público, para satisfacer las necesidades que demanden su operación y mantenimiento.

El artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1349, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 217-2019-EF (2019), complementa la definición anterior al precisar que la contratación pública tiene por finalidad “que las entidades se provean de bienes, servicios y obras asumiendo el pago con fondos públicos, para el logro de sus metas u objetivos estratégicos y operativos”.

Asimismo, de acuerdo con Hernández Diez (2012), la contratación pública se define como:

El conjunto de reglas y procedimientos que buscan, entre otros objetivos, la transparencia y competitividad, constituyéndose en el mecanismo por el cual el Estado se relaciona con terceros a efectos de obtener servicios, bienes u obras para el cumplimiento de sus objetivos, metas o funciones. Esta relación se perfecciona mediante un contrato, denominado contrato de la administración. (p. 3)

En esa línea, Maldonado Meléndez y Bringas Gómez (2020) afirman que la contratación pública es un “conjunto de procedimientos predeterminados por

leyes especiales, en régimen de derecho público, que decantan en un contrato con cláusulas o prerrogativas exorbitantes a favor del Estado en atención a la naturaleza de los fondos que intervienen en la ejecución del contrato, por tratarse de recursos y fines públicos” (p. 53).

Por otro lado, el PNUD (2010, citado por el MEF, 2019b) define la contratación pública como:

El proceso general de adquisición de bienes, obras civiles y servicios, que incluye todas las funciones desde la identificación de necesidades, solicitud y selección de oferentes, preparación y adjudicación del contrato, y todas las etapas de la ejecución hasta el final de la prestación. (p. 4)

En síntesis, la contratación pública es el proceso a través del cual las entidades del Estado arriban a la celebración de un contrato con una persona natural o jurídica que acepta someterse a las reglas del derecho público a cambio de un pago o retribución con cargo a fondos públicos. Este proceso se lleva a cabo con la finalidad de que las entidades se abastezcan de bienes, servicios y obras para el cumplimiento de sus funciones y fines.

1.2.2. Procedimiento de selección

De acuerdo con lo señalado en el Anexo 1 del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias (2023):

Un procedimiento de selección es un procedimiento de naturaleza administrativa que comprende un conjunto de actos de gestión administrativa que se desarrollan con la finalidad de seleccionar a un proveedor con el cual, previo cumplimiento de determinados requisitos, la entidad formaliza un contrato para abastecerse de bienes, servicios en general, consultorías o para la ejecución de obras.

Asimismo, Correa (2002) precisa que se trata de “un procedimiento formal y competitivo, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al postor que ofrezca la propuesta más ventajosa” (p. 19).

Siguiendo esa misma idea, Guzmán Napurí (2020), manifiesta que un procedimiento de selección tiene como propósito elegir al postor más idóneo, denominándosele a esta decisión el otorgamiento de la buena pro (p. 343).

Por su parte, Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) sostienen que los procedimientos de selección se caracterizan por la libre concurrencia de los participantes en igualdad de condiciones, por la competencia entre las ofertas presentadas y por la toma automatizada de la decisión a partir de factores previamente establecidos por la entidad estatal, lo cual limita la discrecionalidad que pudiera darse en la selección de la oferta más conveniente (p. 100).

En resumidas cuentas, un procedimiento de selección se define como un procedimiento de naturaleza administrativa que consta de un conjunto de etapas que se realizan con la finalidad de elegir a la persona natural o jurídica que haya presentado la mejor oferta de entre todas aquellas que fueran admitidas, a quien la entidad convocante adjudicará la buena pro de un contrato para la adquisición de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de una obra.

1.2.3. Procedimiento de selección declarado desierto

Según el artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF (2019), un procedimiento de selección es declarado desierto “cuando no queda válida ninguna oferta”.

A su vez, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), un procedimiento de selección queda desierto “cuando no se recibieron ofertas o cuando no exista ninguna oferta válida, salvo en el caso de la subasta inversa electrónica en que se declara desierto cuando no se cuenta con dos (2) ofertas válidas”. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141 de la citada norma, “también se declara desierto cuando el postor ganador no presente la documentación y/o no concurra a suscribir el contrato, y no existan postores que hayan ocupado el segundo, tercer o cuarto lugar, o de haberlo, estos tampoco suscriban el contrato”.

Sobre el particular, Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) explican que un procedimiento de selección es declarado desierto “porque no se presentaron

postores a los cuales les hubiera atraído el negocio en los términos planteados o cuando habiéndose presentado postores ninguno presentó una oferta válida”. Además, consideran que se trata de un “supuesto patológico” en el desarrollo de los procedimientos de selección (p. 139).

Por su parte, el OSCE (2011) precisa que las distintas situaciones que llevan a declarar desierto un procedimiento de selección son la ausencia de participantes, la ausencia de postores, la ausencia de propuestas válidas o la no suscripción del contrato (p. 6-7).

En resumen, un procedimiento de selección declarado desierto es aquel en el que no se registraron participantes, no se presentaron ofertas, o bien habiéndose presentado ofertas ninguna fue considerada válida o no se llegó a suscribir el contrato por causa imputable al postor ganador y no existan postores que hayan ocupado el segundo, tercer o cuarto lugar, o de haberlos, estos tampoco suscriban el contrato.

1.2.4. Bienes

Según el Anexo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), los bienes se definen como “objetos que requiere una entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines”.

A su vez, los bienes a adquirirse pueden ser bienes muebles o inmuebles, bienes existentes o futuros, bienes comunes o elaborados a pedido, bienes fungibles o no fungibles, bienes de consumo, intermedios o de capital, bienes para consumo institucional o para los ciudadanos, entre otros (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 59).

1.2.5. Servicios

Según el Anexo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), los servicios se definen como la “actividad o labor que requiere una entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines”. A su vez, establece que los servicios pueden clasificarse en “servicios en general, consultoría en general y consultoría de obra”.

De ese modo, el Anexo 1 del Reglamento (2023) define a los servicios en general como “cualquier servicio que puede estar sujeto a resultados para considerar terminadas sus prestaciones”. En opinión de Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) se trata de “servicios comunes” como los servicios de seguridad y vigilancia, transporte y movilidad, limpieza y desinfección, mantenimiento y reparaciones, alquiler de equipos y/o maquinarias, alquiler de inmuebles, telefonía e internet, capacitación, seguros, entre otros (págs. 60-61).

De igual forma, el Anexo 1 del Reglamento (2023) define a la consultoría en general como “servicios profesionales altamente calificados”.

Al respecto, Guzmán Napurí (2020) manifiesta que “esta definición no es lo suficientemente precisa, puesto que no queda claro qué debe entenderse por servicios altamente calificados, siendo que muchas veces la línea divisoria con el contrato de servicios en general puede ser muy tenue”. Por ello, complementa la definición anterior al aclarar que “tradicionalmente se ha entendido que el servicio de consultoría requiere la generación de productos específicos o entregables que demuestran el cumplimiento de la prestación” (p. 505).

Sin embargo, Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) precisan que la consultoría en general consiste en “servicios altamente calificados cuyo objeto está centrado en el desarrollo de actividades de carácter eminentemente intelectual que la entidad estatal no está en capacidad de producir”, tales como elaboración de proyectos, asesorías, auditorías, inspecciones y supervisiones, peritajes y tasación de bienes, equipos y maquinarias, etc. (págs. 66-67).

Por último, el Anexo 1 del Reglamento (2023) define la consultoría de obra como “servicios profesionales altamente calificados consistente en la elaboración del expediente técnico de obra, en la supervisión de la elaboración de expediente técnico de obra o en la supervisión de obras”. Es decir, la consultoría de obra “involucra las prestaciones de servicios profesionales altamente calificados vinculadas al desarrollo de infraestructura” (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 67).

1.2.6. Obras

Según el Anexo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), una obra consiste en la “construcción, reconstrucción, rehabilitación, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren expediente técnico, dirección técnica, mano de obra, materiales y/o equipos”.

Sobre el particular, Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) afirman que una obra se define como: i) una o más prestaciones de ingeniería civil establecidas en la definición de “obra” (tales como construcción, reconstrucción, rehabilitación, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación) ejecutadas sobre bienes inmuebles; ii) donde es necesario contar con dirección técnica, expediente técnico previamente aprobado (memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos, metrados, presupuesto, calendarios, etc.), mano de obra, materiales y/o equipos; iii) con predominio del costo de los materiales sobre la mano de obra. En consecuencia, en el marco de la normativa de contrataciones del Estado, la definición de obra implica considerar estos tres supuestos como concurrentes (p. 63).

1.2.7. Prevalencia

Según Moreno-Altamirano et al. (2007), “la prevalencia es una proporción que indica la frecuencia de un evento” (p. 342).

En esa misma línea, la OPS (2018), define la prevalencia como “el número de casos existentes de una enfermedad u otro evento de salud dividido entre el número de personas de una población en un período específico” (p. 24). Cabe destacar que al tratarse de una proporción denota la frecuencia relativa observada de un evento y estima una probabilidad (p. 19).

En consonancia con las definiciones anteriores, en nuestro caso, la prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos (p) hace referencia a la proporción de procedimientos de selección declarados desiertos (a) con respecto a la cantidad total de procedimientos de selección convocados o al monto total convocado ($a + b$), en un momento dado.

1.3. Arquitectura del problema

En esta sección, a efectos de profundizar en el análisis del problema público que se aborda, se describirá el proceso de contratación pública, los actores que intervienen en el mismo y la magnitud del problema.

1.3.1. El proceso de contratación pública

El proceso de contratación pública bajo los alcances del Régimen General de Contrataciones, es decir, bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado³, se encuentra conformado por las siguientes fases: actuaciones preparatorias, selección y ejecución contractual, tal como se ilustra en la Figura 1.

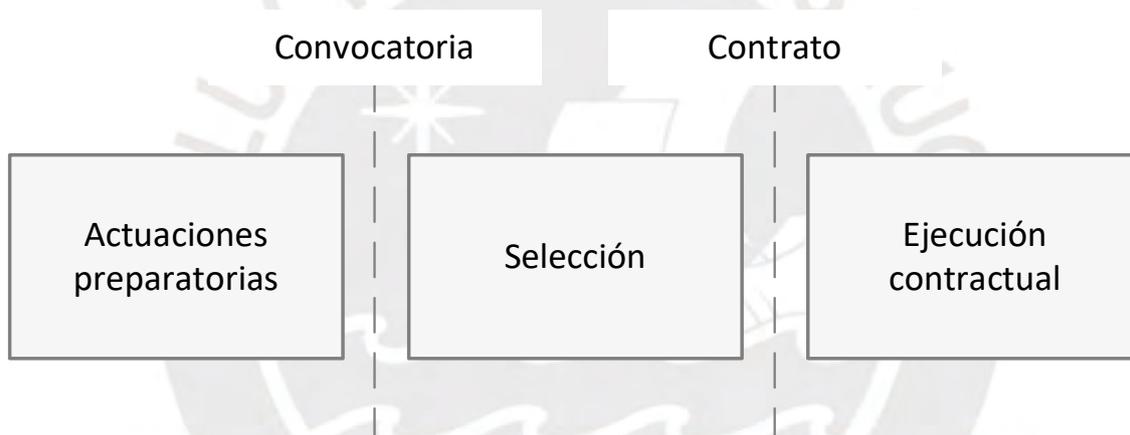


Figura 1. Fases del proceso de contratación pública

Fuente: TULO de la Ley de Contrataciones del Estado (2019). Elaboración propia.

En opinión de Alván Silva (2015), “cada una de estas fases se desarrolla de manera sucesiva y orgánica, los problemas o defectos en cualquiera de estas fases tendrán un impacto en las demás y finalmente en la eficiencia y eficacia de la contratación” (p. 3).

³ De acuerdo con lo establecido el artículo 3 del TULO de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), una contratación se encuentra bajo su ámbito de aplicación, cuando la misma tiene por objeto que una entidad se abastezca de bienes, servicios u obras para el cumplimiento de sus funciones y fines asumiendo el pago al proveedor con cargo a fondos públicos. Asimismo, en el referido artículo se enumeran aquellas entidades que se encuentran comprendidas dentro de los alcances de la Ley.

Actuaciones preparatorias

La fase de actuaciones preparatorias es aquella que tiene por finalidad implementar los procesos de contratación incluidos en el Plan Anual de Contrataciones (PAC)⁴.

De acuerdo con la normativa de contrataciones del Estado, esta fase comprende: la formulación del requerimiento, la indagación de mercado, la certificación de crédito presupuestario, la determinación del tipo de procedimiento de selección, la designación del comité de selección (cuando corresponda) y la elaboración y aprobación de las bases.

Efectivamente, toda contratación comienza con la formulación del requerimiento del área usuaria, adjuntando para ello las especificaciones técnicas (en caso de bienes), los términos de referencia (en caso de servicios) o el expediente técnico (en caso de obras); además, se establecen los requisitos de calificación necesarios para asegurar que los postores cuenten con las capacidades para ejecutar el contrato.

Sobre la base del requerimiento, el órgano encargado de las contrataciones realiza indagaciones en el mercado para determinar si este ofrece lo que se requiere, analizar la pluralidad de proveedores y marcas, ajustar el requerimiento de ser el caso y estimar el monto aproximado de la contratación.

En base al monto estimado de la contratación, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto expide el certificado de crédito presupuestario a solicitud del órgano encargado de las contrataciones, a efectos de garantizar que se disponga del presupuesto necesario para llevar a cabo la contratación y asegurar los pagos al contratista seleccionado.

A continuación, el órgano encargado de las contrataciones determina el tipo de procedimiento de selección a convocar, según el objeto y el monto de la contratación, además de otras condiciones para su empleo previstas en la normativa contractual.

⁴ El PAC es un instrumento de gestión logística utilizado por las entidades para planificar, ejecutar, evaluar y difundir las contrataciones que realizarán durante el año fiscal (OSCE, 12 de enero de 2023, p. 6).

De corresponder, el titular de la entidad o el funcionario a quien se hubiera delegado dicha atribución designa a los integrantes del comité de selección⁵.

Seguidamente, el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, se encarga de elaborar las bases del procedimiento de selección⁶, utilizando obligatoriamente los formatos estandarizados aprobados por el OSCE y la información técnica y económica contenida en el expediente de contratación aprobado⁷.

Las bases deben ser visadas en todas sus páginas por los integrantes del comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda. Posteriormente, deben ser elevadas al funcionario competente para su aprobación.

En síntesis, “para convocar un procedimiento de selección este debe estar incluido en el PAC, contar con expediente de contratación aprobado, haber designado el comité de selección cuando corresponda y contar con las bases aprobadas que se publican con la convocatoria” (Artículo 41 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

⁵ “Para la licitación pública, el concurso público y la selección de consultores individuales, se designa un comité de selección. El órgano encargado de las contrataciones se encarga de la adjudicación simplificada, subasta inversa electrónica, comparación de precios y contrataciones directas”. Sin embargo, “en la subasta inversa electrónica y en la adjudicación simplificada, la entidad puede optar por designar un comité de selección o un comité de selección permanente, cuando lo estime necesario” (Artículo 43 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

⁶ En sentido estricto, “las bases son los documentos del procedimiento de selección que se utilizan en la licitación pública, el concurso público, la adjudicación simplificada y la subasta inversa electrónica”. En el caso de la selección de consultores individuales “los documentos a utilizar son las solicitudes de expresión de interés”. En el caso de la comparación de precios “los documentos a utilizar son las solicitudes de cotización”. En el caso del método especial de contratación de acuerdo marco, “los documentos a utilizar se denominan documentos asociados” (Artículo 47 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

⁷ Toda contratación debe tener un expediente de la contratación, el cual contiene “la información que respalda todas las actuaciones realizadas, desde la formulación del requerimiento del área usuaria hasta el cumplimiento total de las obligaciones derivadas del contrato, incluidas las incidencias derivadas de las controversias generadas durante el procedimiento de selección y/o durante la ejecución contractual”. De ese modo, el expediente de contratación se abre con el requerimiento del área usuaria y se cierra con la culminación del contrato. De otro lado, “durante las actuaciones preparatorias, el órgano encargado de las contrataciones es el responsable de remitir dicho expediente al funcionario competente para su aprobación, en forma previa a la convocatoria del procedimiento de selección” (Artículo 42 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).



Figura 2. Fase de actuaciones preparatorias

Fuente: Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023). Elaboración propia.

Selección

La fase de selección es aquella que tiene por finalidad elegir al proveedor idóneo con quien la entidad va a celebrar un contrato para proveerse de bienes, servicios u obras.

Según el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), las entidades pueden utilizar “los siguientes procedimientos de selección: licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, subasta inversa electrónica, comparación de precios y contratación directa”.

La licitación pública es un procedimiento de selección que se convoca para la contratación de bienes y obras de cuantía elevada (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 104).

El concurso público es un procedimiento de selección que se convoca para la contratación de servicios de toda naturaleza y de cuantía elevada (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 104).

En opinión de Guzmán Napurí (2020), la licitación pública y el concurso público son los procedimientos de selección que ostentan la mayor complejidad en términos de exigencias, etapas y duración, no obstante que han experimentado algunas simplificaciones debido a la evolución de la normativa de contrataciones del Estado (p. 347).

La adjudicación simplificada es un procedimiento de selección que se convoca para la contratación de bienes, servicios⁸ y obras de menor cuantía en comparación con la licitación o el concurso público (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 104). Según Guzmán Napurí (2020), su regulación es similar a la establecida para la licitación pública o el concurso público, con algunos ajustes para agilizar la tramitación del procedimiento de selección, tales como menos exigencias, fusión de etapas, plazos más cortos, entre otros (p. 349).

⁸ Con excepción de los servicios de consultoría en general a ser prestados por los consultores individuales, de acuerdo con la dispuesto en el artículo 23 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado (2019).

La selección de consultores individuales es un procedimiento de selección que se convoca para la contratación de consultorías en general efectuadas por una persona natural en las que no se necesita apoyo profesional adicional ni equipamiento especializado, en tanto que la experiencia y calificaciones de quien prestará el servicio son los requisitos primordiales. Además, cabe precisar que este es el único caso donde el valor estimado se publica con la convocatoria, ya que el precio no forma parte de la evaluación. Según Guzmán Napurí (2020), este procedimiento de selección se justifica en la necesidad de simplificar la contratación de consultores, una necesidad fundamental para las entidades (p. 350).

La subasta inversa electrónica es un procedimiento de selección que se convoca para la contratación de bienes y servicios comunes⁹, donde los postores compiten únicamente en función de la mejor oferta económica, que se entiende como la de menor precio (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 108). En este sentido, es el único procedimiento de selección que permite a los postores realizar mejoras sucesivas a su oferta inicial durante un tiempo determinado conocido como “periodo de lances” con el fin de adjudicarse la buena pro.

La comparación de precios es un procedimiento de selección que se convoca para la contratación de bienes y servicios en general de disponibilidad inmediata, que sean fáciles de obtener, que tengan un estándar establecido en el mercado y que no sean fabricados o prestados según descripción de la entidad, donde el precio es lo que define al adjudicatario de la buena pro. De acuerdo con Guzmán Napurí (2020), este procedimiento de selección busca contratar de manera ágil bienes y servicios disponibles comercialmente¹⁰, que se podrían encontrar en una tienda, es decir, que cumplan con las especificaciones técnicas y/o términos de referencia proporcionados por la entidad contratante sin necesidad de ser fabricados, prestados o modificados (p. 350).

⁹ Los bienes y servicios comunes “son aquellos que son ofrecidos por más de un proveedor en el mercado y cuentan con características o especificaciones usuales en el mercado, diferenciándose solo por el precio en el cual se transan”. Están incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes y su identificación y descripción están definidos en una ficha técnica aprobada por Perú Compras (Anexo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

¹⁰ Según Mendoza Becerra (2016), el OSCE denomina a este tipo de objetos “bienes y servicios de vitrina” (p. 74).

Excepcionalmente, las entidades pueden contratar directamente¹¹ con un determinado proveedor bajo ciertas condiciones especiales, tales como situaciones de emergencia y/o desabastecimiento, contrataciones secretas, contrataciones con proveedor único, contrataciones de servicios de publicidad para el Estado, contrataciones para la adquisición y/o arrendamiento de inmuebles, cuando sea imperativo dar continuidad a la ejecución de prestaciones pendientes derivadas de contratos resueltos o declarados nulos, entre otras.

Por otro lado, cada uno de estos procedimientos de selección cuenta con sus propias etapas. Sin embargo, según la normativa de contrataciones del Estado, las siguientes etapas son más o menos comunes a todos ellos: convocatoria, registro de participantes, formulación y absolución de consultas y observaciones, integración de las bases, presentación de ofertas, evaluación y calificación de ofertas, otorgamiento de la buena pro y perfeccionamiento del contrato.

La convocatoria es la forma como se publicita el procedimiento de selección. Salvo en el caso de la comparación de precios, se realiza mediante su publicación en el SEACE e incluye además la publicación de las bases.

El registro de participantes es un requisito indispensable para que el proveedor pueda formar parte del procedimiento de selección. Para ello, debe tener RNP vigente que coincida con el objeto de la contratación y no estar sujeto a impedimentos, suspensiones o inhabilitaciones para contratar con el Estado. Este registro es gratuito y se realiza de forma electrónica a través del SEACE.

Las consultas son solicitudes de aclaración u otros pedidos relacionados con cualquier aspecto de las bases que puedan presentar ambigüedades o falta de claridad. En cambio, las observaciones son cuestionamientos que se presentan ante supuestas vulneraciones a la normativa de contratación pública u otra normativa relacionada con el objeto de la contratación y buscan la modificación

¹¹ En sentido estricto, la contratación directa, denominaba “exoneración” en la anterior normativa contractual (Decreto Legislativo N° 1017), no es un procedimiento de selección, aunque la normativa actual así lo catalogue. En efecto, de conformidad con el artículo 102 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), “la aprobación de una contratación directa faculta a la entidad a omitir la realización del procedimiento de selección e invitar directamente a un solo proveedor, cuya oferta cumpla con las características y condiciones establecidas en las bases”. No obstante, la entidad debe aplicar las disposiciones de la normativa de contrataciones del Estado que regulan las fases de actuaciones preparatorias y ejecución contractual, bajo responsabilidad del titular de la entidad y de los funcionarios que intervengan en la decisión y ejecución.

de la regla considerada ilegal. Cualquier participante tiene derecho a formular consultas y observaciones a las bases a través del SEACE.

La absolución de consultas y observaciones se lleva a cabo de manera motivada mediante pliego absolutorio de consultas y observaciones, el cual es elaborado por el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, y se notifica a través del SEACE. Se debe precisar si las observaciones se acogen totalmente, parcialmente o no se acogen. Los cuestionamientos al pliego de absolución de consultas y observaciones pueden ser elevados al OSCE a través del SEACE, previo pago de la tasa correspondiente.

La integración de las bases se produce cuando el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, incorpora las modificaciones derivadas de las consultas, observaciones y/o la implementación del pronunciamiento emitido por el OSCE. Las bases integradas se publican en el SEACE y son “las reglas definitivas del procedimiento de selección y no pueden ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por ninguna autoridad administrativa” (Opinión N° 001-2022/DTN, 2022).

La presentación de ofertas ocurre cuando los participantes envían sus ofertas escaneadas a través del SEACE, las cuales deben estar firmadas y foliadas. Para la admisión de las ofertas, el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, verifica la presentación de los documentos exigidos y determina si las ofertas se ajustan a las características técnicas y condiciones detalladas en las bases. De no cumplir con tales criterios, la oferta se considera no admitida. Tratándose de obras y consultorías de obra, se declaran como no admitidas las ofertas que superen el valor referencial en más del 10% y que se sitúen por debajo del 90% de dicho valor.

Además, el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, puede rechazar las ofertas que superen el valor estimado o referencial cuando no se cuente con la certificación de crédito presupuestario suficiente y/o con la aprobación del titular de la entidad. Asimismo, para bienes y servicios distintos a consultorías de obra, el órgano competente puede rechazar las ofertas cuyo precio se encuentre muy por debajo del valor estimado cuando no se pueda sustentar (ofertas temerarias).

La evaluación de ofertas es la etapa en la cual el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, aplica los factores de evaluación a las ofertas admitidas para determinar la oferta con puntaje más alto y el orden de prelación de las ofertas.

En el caso de bienes, servicios en general y obras, el criterio más relevante para determinar la oferta con el puntaje más alto es el precio como único factor, sin embargo, adicionalmente, pueden establecerse otros factores.

En el caso de consultorías, además del precio, es necesario establecer al menos uno de los siguientes factores: experiencia del postor en la especialidad, metodología propuesta, calificaciones y/o experiencia del personal clave, etc.

La calificación de ofertas es la etapa en la cual el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, verifica que los postores cuyas ofertas han sido admitidas cumplan con los requisitos de calificación previstos en las bases. Aquellas ofertas que no cumplan con tales requisitos son descalificadas. Al respecto, es relevante precisar que los requisitos de calificación deben ser acreditados documentalmente en la oferta.

Durante la admisión, evaluación y calificación de ofertas, el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, tiene la facultad de requerir al postor que subsane cualquier error material o formal en la documentación presentada, siempre que no afecten el contenido esencial de la oferta. La presentación de subsanaciones se lleva a cabo a través del SEACE.

Uno de los momentos más trascendentales del procedimiento de selección es cuando la entidad convocante, luego de la evaluación y calificación de ofertas, declara cuál ha sido la oferta ganadora y con quién corresponde contratar. El comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, otorga la buena pro mediante su publicación en el SEACE. Asimismo, la buena pro queda consentida luego de transcurrido el plazo legal sin que los postores interpongan recurso de apelación. En caso se presente recurso de apelación, la buena pro queda administrativamente firme una vez que se haya resuelto dicho recurso.

El momento culminante del procedimiento de selección llega cuando el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, remite el expediente de contratación al órgano encargado de las contrataciones para que realice las actuaciones destinadas al perfeccionamiento del contrato.

El contrato se perfecciona mediante la suscripción del documento que lo contiene o mediante la recepción de la orden de compra o de servicio, según corresponda. Cabe precisar que el adjudicatario debe presentar un conjunto de documentos ineludibles para perfeccionar el contrato, tales como la garantía de fiel cumplimiento (salvo casos de excepción), el contrato de consorcio de ser el caso, el documento que acredite que cuenta con facultades para suscribir el contrato, entre otros. Dicha documentación es presentada a través de la mesa de partes de la entidad.

El contrato comprende los términos y condiciones bajo los cuales se llevará a cabo la prestación, abarcando aspectos como el precio, forma de pago, plazo de ejecución, penalidades, garantías, anticorrupción, solución de controversias, resolución de contrato por incumplimiento, entre otras cláusulas.

Ahora bien, según lo establecido en el artículo 69 del Reglamento de Ley de Contrataciones del Estado (2023), “un procedimiento de selección solo culmina cuando se produce alguno de estos eventos: i) se perfecciona el contrato, ii) se cancela el procedimiento de selección, iii) se deja sin efecto el otorgamiento de la buena pro por causa atribuible a la entidad o iv) no se suscriba el contrato por razones de recorte presupuestal, norma expresa o desaparición de la necesidad”.

Sobre el particular, es relevante precisar que la declaratoria de desierto de un procedimiento de selección no implica su culminación.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), cuando es declarado desierto un procedimiento de selección, el órgano encargado de las contrataciones o el comité de selección, según corresponda, tiene la obligación de emitir un informe en el que se analicen y evalúen las causas que no permitieron que el procedimiento de selección logre su finalidad, a efectos de adoptarse las medidas correctivas antes de realizar la siguiente convocatoria.

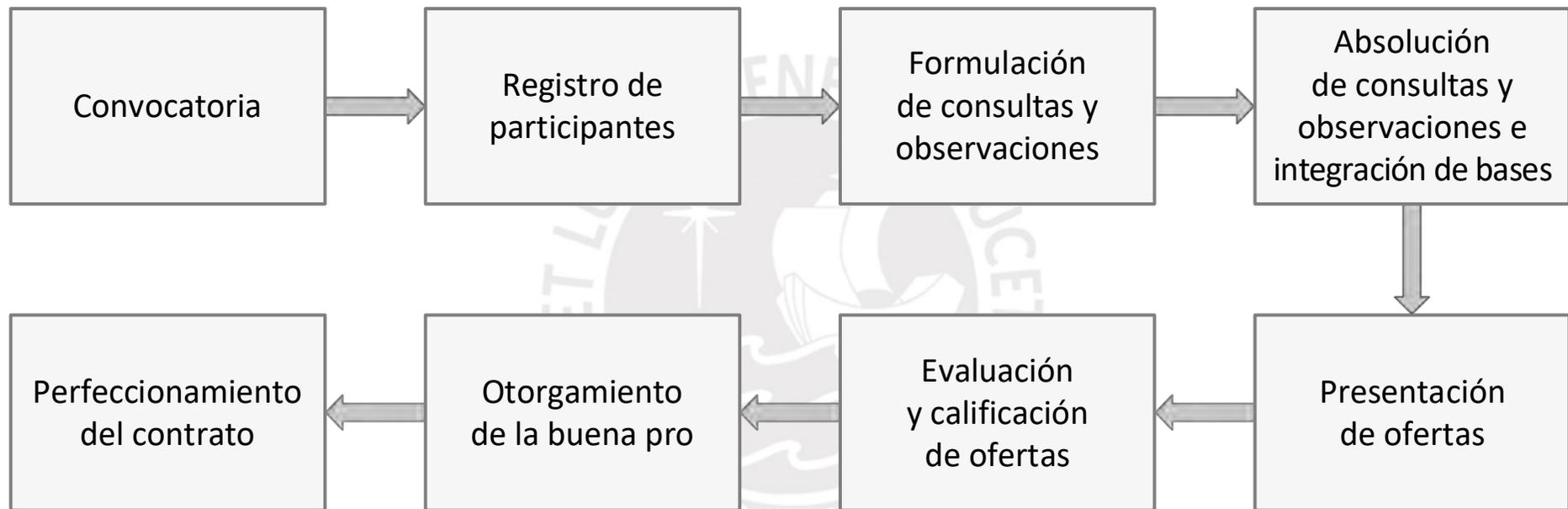


Figura 3. Fase de selección

Fuente: Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023). Elaboración propia.

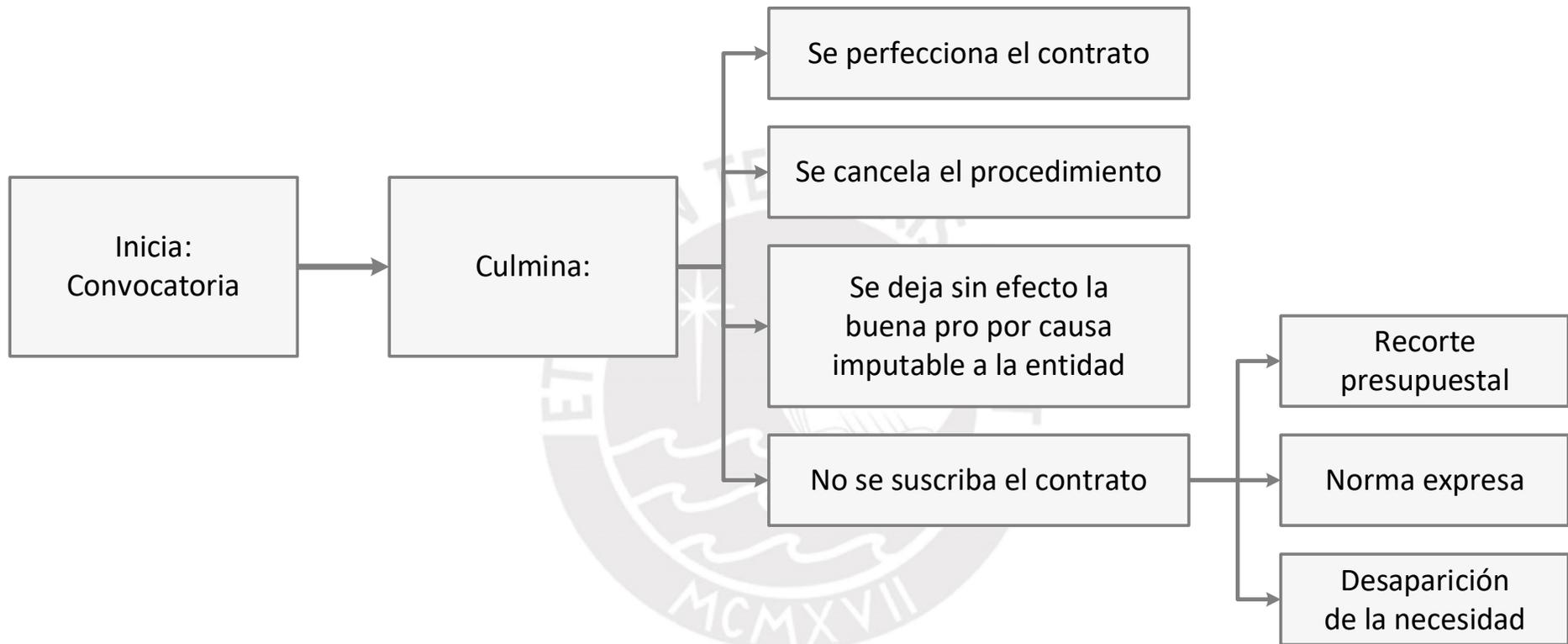


Figura 4. Alcance de la fase de selección según la normativa de contrataciones del Estado

Fuente: Artículos 69 y 136 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023). Elaboración propia.

De otro lado, la normativa contempla mecanismos especiales para que las entidades pueden concentrar prestaciones de diferente tipo o naturaleza en un mismo procedimiento de selección con el propósito de aprovechar las ventajas de la economía de escala y simplificar las relaciones contractuales, puesto que la entidad se abastece con un solo proveedor (Opinión N° 014-2019/DTN, 2019). Estos mecanismos son: la contratación según relación de ítems, la contratación por paquete y las contrataciones que prevén prestaciones accesorias.

La contratación según relación de ítems implica convocar un único procedimiento de selección para contratar bienes, servicios u obras esencialmente similares, con montos individuales superiores a las 8 UIT. Cada ítem se considera un procedimiento de selección independiente dentro de un procedimiento de selección principal (artículo 39 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023). Por ejemplo, es común contratar mediante este mecanismo diferentes tipos de medicamentos, en el que cada tipo de medicamento pasa a constituir un ítem en particular (Opinión N° 014-2019/DTN, 2019).

La contratación por paquete implica agrupar o empaquetar dentro de un mismo objeto contractual varios bienes y/o servicios, distintos pero vinculados entre sí o la ejecución de obras de similar naturaleza, de tal forma que se convoca un único procedimiento de selección (artículo 37 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023). Por ejemplo, es común empaquetar en un mismo objeto contractual: polos, camisas, pantalones, casacas, entre otras prendas de vestir (Opinión N° 014-2019/DTN, 2019).

Las contrataciones que prevén prestaciones accesorias son un mecanismo mediante el cual las entidades puede contratar bienes, servicios u obras que incluyan además la realización de prestaciones accesorias a la principal (Directiva N° 003-2019-OSCE/CD, 2019). Por ejemplo, es posible contratar la adquisición de un determinado bien o equipo sofisticado y considerar como prestación accesoria el servicio de capacitación para su adecuado uso (Opinión N° 014-2019/DTN, 2019)

Asimismo, es frecuente que las entidades realicen contrataciones por ítem-paquete, que es una combinación de las modalidades de contratación según relación de ítem y contratación por paquete. En concordancia con lo anteriormente

señalado, este tipo de contrataciones implica la convocatoria de un único procedimiento de selección según relación de ítem, donde cada ítem conforma un paquete. De esta forma, en cada ítem individual se pueden agrupar o empaquetar bienes, servicios u obras que están vinculados entre sí o comparten una naturaleza similar. Esta práctica tiene como objetivo simplificar aún más los procedimientos de selección al agrupar prestaciones afines, lo que puede resultar en una mayor eficiencia tanto en términos de costos como de gestión.

En relación con este tema, es relevante mencionar que un procedimiento parcialmente desierto es aquel en el cual uno o más ítems que conforman el procedimiento de selección principal son declarados desiertos, mientras al menos uno de los ítems se adjudica (OSCE, 2011, p. 4).

Ejecución contractual

La ejecución contractual es la fase en la cual ambas partes cumplen con sus respectivas obligaciones. De acuerdo con la normativa de contrataciones del Estado, esta fase comienza una vez perfeccionado el contrato y culmina con el pago. Asimismo, durante esta fase es frecuente la entrega de adelantos, la aplicación de penalidades y la realización de modificaciones al contrato.

La entidad puede entregar adelantos al contratista en caso de haberse establecido en las bases. Es oportuno precisar que la entidad solo puede entregar adelantos contra la presentación de una garantía emitida por idéntico monto, sin excepción alguna. La gestión de estas actuaciones recae en el órgano encargado de las contrataciones.

Las penalidades aplicables al contratista por retraso o incumplimiento injustificado de sus obligaciones contractuales se aplican en base a la información brindada por el área usuaria. La verificación y cálculo de penalidades corresponde al órgano encargado de las contrataciones.

La entidad puede disponer modificaciones al contrato original siempre que sean indispensables para alcanzar la finalidad pública de la contratación. Estas modificaciones pueden ser: ejecución de prestaciones adicionales, reducción de prestaciones o ampliaciones de plazo contractual. En cualquiera de los casos,

estas deben ser aprobadas por el titular de la entidad o el funcionario a quien se hubiera delegado dicha atribución, previa sustentación del área usuaria.

La entrega de la prestación consiste en el acto físico por el cual el contratista hace entrega a la entidad de los bienes, servicios y/u obras a su cargo conforme a las condiciones establecidas en el contrato.

La recepción es el acto a través del cual el área usuaria, el área de almacén (en el caso de bienes) o el comité de recepción (en el caso de obras) recibe los bienes, servicios u obras requeridos de parte del contratista.

La conformidad es el acto de control a cargo del área usuaria, o de quien se indique en las bases, mediante el cual expresa la aprobación de las prestaciones comprometidas por el contratista.

De existir observaciones se notifica al contratista para que las subsane. Cuando los bienes, servicios u obras no se ajusten a las características y condiciones acordadas, la entidad no efectúa la recepción o no otorga la conformidad, según corresponda. En tales circunstancias, se considera como no ejecutada la prestación, aplicándose la penalidad correspondiente por cada día de retraso.

Otorgada la conformidad, la Oficina General de Administración o el funcionario designado expresamente por la entidad registra en el SEACE la constancia de prestación, a efectos de que sea descargada por el contratista. Dicho documento es prueba de la experiencia obtenida y de la idoneidad con la que fue cumplida la prestación.

Finalmente, el pago consiste en la entrega de la contraprestación a favor del contratista una vez que se ha cumplido con las prestaciones pactadas, previa conformidad de la prestación y presentación del comprobante de pago respectivo. Es responsabilidad del órgano encargado de las contrataciones consolidar y verificar la documentación para el trámite de pago y remitirla a la Oficina de Finanzas para que lo haga efectivo.

En síntesis, durante la última fase del proceso de contratación pública se espera que las partes ejecuten las prestaciones a las que se comprometieron, luego de lo cual culmina la ejecución contractual y se extingue el vínculo que unía a las partes.

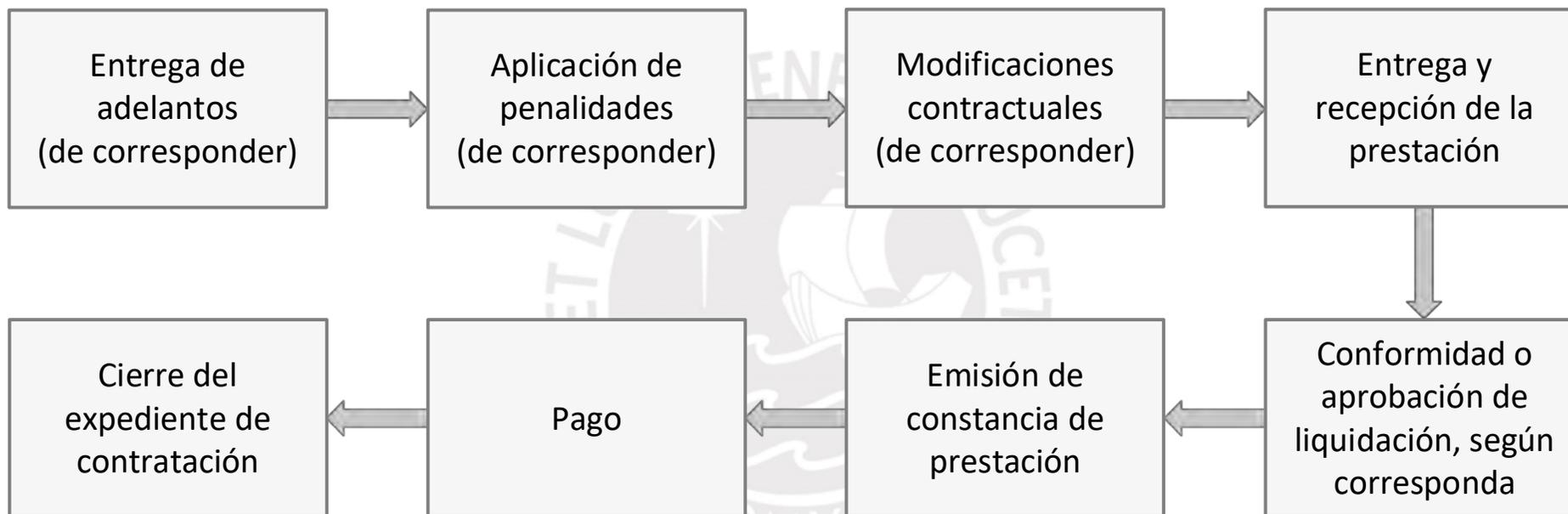


Figura 5. Fase de ejecución contractual

Fuente: Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023). Elaboración propia.

1.3.2. Actores que intervienen en el proceso de contratación pública

En un primer nivel, en función a las partes conformantes de la relación contractual, intervienen las entidades y los proveedores.

Las entidades son aquellas que tienen la necesidad de proveerse de bienes, servicios y obras, “siempre que cuenten con autonomía para gestionar sus contrataciones y con el presupuesto asignado para tal fin” (artículo 24 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

En opinión de Salazar Chávez (2004) el interés de las entidades se centra en “obtener bienes, servicios y obras de la mayor calidad posible que le permitan los recursos disponibles, que sean oportunos y económicos, conforme a la normativa y principios establecidos” (p. 39).

A su vez, Ordinola Talledo (2018), señala que el interés de las entidades tiene que ver con el “cumplimiento de sus funciones y fines” (p. 7). No obstante, el citado autor advierte que “no pocos de los referidos agentes que intervienen dejan de cumplir su rol e incurrir en irregularidades y actos de corrupción afectando la consecución de la finalidad pública perseguida” (p. 8).

Los proveedores pueden ser personas naturales o jurídicas, debiendo contar con inscripción vigente en el RNP y no estar impedidas, suspendidas, ni inhabilitadas para contratar con el Estado.

Según Ordinola Talledo (2018), “los proveedores son agentes económicos que aspiran a tener una oportunidad de negocio” (p. 7).

En esa línea, Salazar Chávez (2004) afirma que el interés de los proveedores se enfoca en la “posibilidad de acceso al mercado público, así como el beneficio económico específico que le puede proporcionar cada contrato celebrado. Por ello, procuran seguridad y protección en el ejercicio de sus derechos de proveedor” (p. 39).

Por otro lado, Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) consideran que el proveedor es un colaborador en el desarrollo de los fines estatales. En tal sentido, espera “que la entidad contratante vele por la efectividad de sus derechos e intereses, en particular, la utilidad” (p. 93).

Análogamente, según Guzmán Napurí (2020), en el contexto de la contratación pública, el particular no se comporta como un contratista común, puesto que, a pesar de buscar un beneficio económico, logra obtenerlo mediante su contribución al cumplimiento de fines públicos por parte del Estado (p. 10).

Es importante señalar, que a lo largo del proceso de contratación pública los proveedores mutan en su estatus, pasando por los siguientes roles: proveedor, participante, postor, adjudicatario y contratista.



Figura 6. Estatus del proveedor durante el proceso de contratación pública

Fuente: Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023). Elaboración propia.

En un segundo nivel, en el ámbito de la gestión de los procesos de contratación pública, según la normativa de la materia, intervienen una serie de funcionarios, dependencias y órganos.

El titular de la entidad es el funcionario designado como la máxima autoridad ejecutiva según las normas de organización interna de la entidad. Entre sus responsabilidades se encuentran la aprobación, autorización y supervisión de los procesos de contratación de bienes, servicios y obras. Puede delegar algunas de estas facultades al siguiente nivel de decisión.

Las áreas usuarias son las dependencias cuyas necesidades se pretenden atender mediante una determinada contratación o que dada su especialidad y funciones pueden canalizar los requerimientos de otras dependencias. Tiene entre sus funciones: colaborar y participar en la planificación de las contrataciones, formular el requerimiento, supervisar la ejecución del contrato (salvo que se le haya asignado a otro órgano tal función), realizar la verificación técnica de las contrataciones efectuadas y emitir su conformidad, entre otras.

El órgano encargado de las contrataciones, comúnmente denominado “Logística”, Abastecimiento” o “Adquisiciones”, es aquel órgano o unidad orgánica responsable de ejecutar las actividades propias del abastecimiento de la entidad. Sus funciones más importantes son: elaborar el PAC, realizar la indagación de mercado, gestionar la certificación de crédito presupuestario y/o la previsión presupuestal, administrar y custodiar el expediente de contratación, encargarse de la gestión administrativa de los contratos (lo que involucra el trámite para su perfeccionamiento, la aplicación de penalidades, el procedimiento de pago, entre otras actividades de índole administrativo).

El órgano a cargo del procedimiento de selección es aquel órgano colegiado responsable de preparar las bases, así como de la preparación, conducción y realización del procedimiento de selección hasta su culminación a efectos de seleccionar al proveedor que brinde los bienes, servicios u obras requeridos por el área usuaria. Este órgano puede ser el comité de selección o el órgano encargado de contrataciones, según corresponda.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es aquel órgano o unidad orgánica responsable de conducir, coordinar, supervisar y evaluar los procesos de planeamiento, modernización, presupuesto e inversión pública de la entidad (Decreto Legislativo N° 1440, 2018). En el ámbito de la contratación pública sus funciones más importantes son coordinar con las áreas usuarias y el órgano encargado de contrataciones para la elaboración del PAC y expedir la certificación de crédito presupuestario a solicitud del órgano encargado de las contrataciones.

La Oficina de Finanzas es aquel órgano o unidad orgánica responsable de ejecutar y evaluar los procesos contables y de tesorería de la entidad (Decreto Legislativo N° 1441, 2018 y Decreto Legislativo N° 1438, 2018). En el ámbito de la contratación pública se encarga de efectuar el pago de las obligaciones a los proveedores de acuerdo con la documentación remitida por el órgano encargado de las contrataciones. Previamente, realiza un control de la documentación remitida, en el que verifica, entre otros, la existencia de la conformidad.

El Órgano de Control Institucional (OCI) es aquel órgano encargado de realizar las funciones de control gubernamental de tipo simultáneo y posterior en la entidad (Ley N° 27785, 2018).

Los servicios de control simultáneo se ejercen bajo las modalidades de control concurrente, visitas de control, orientaciones de oficio, veedurías, entre otros, con el objetivo de alertar oportunamente al titular de la entidad sobre la existencia de hechos que puedan poner en riesgo el resultado de un proceso de contratación en curso, a fin de que se tomen medidas correctivas (Pérez Montero, s.f.).

Los servicios de control posterior se ejercen mediante auditorías de cumplimiento y servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad con el objetivo de revisar y evaluar las actuaciones y los resultados de las entidades en la gestión de sus contrataciones, a efectos de emitir recomendaciones que permitan mejorar sus procesos, así como para identificar responsabilidades administrativas, civiles y/o penales, de ser el caso (Pérez Montero, S., comunicación personal, 28 de abril de 2022).

Además, por el lado del Estado coexisten agentes plurales que interactúan en las diferentes fases de la contratación pública cumpliendo diversos roles determinantes, tales como el MEF, la DGA, el OSCE, Perú Compras, INDECOPI, la CGR, la PCM, los organismos multilaterales, entre otros (Morón Urbina y Aguilera Becerril, 2017, p. 18).

Por último, Salazar Chávez (2014), afirma que la contratación pública concentra, además del interés de las partes contratantes, el interés del destinatario final del bien, servicio u obra a contratar, del sector público en general, del sector privado en general y de la ciudadanía en general (p. 39).

1.3.3. Magnitud del problema

Según el OSCE (2011), un procedimiento de selección declarado desierto acarrea los siguientes problemas: i) derroche de recursos producto de la convocatoria fallida y de la que se realizará nuevamente, ii) falta de abastecimiento oportuno de bienes, servicios y obras requeridos por las entidades y iii) presiones para que las contrataciones de esos faltantes se realicen en menores plazos y/o con menos rigurosidad (p. 4).

Tabla 1. Porcentaje de ítems desiertos respecto del total de ítems convocados y del monto total convocado según objeto contractual (2007-2022)

Año	Bienes		Servicios		Obras		Consultoría obras		Total	
	Ítems	Monto	Ítems	Monto	Ítems	Monto	Ítems	Monto	Ítems	Monto
2007-2010	18.10%	14.20%	16.20%	15.10%	9.60%	8.10%	16.20%	10.00%	–	–
2011	20.00%	–	16.80%	–	10.30%	–	28.20%	–	–	–
2012	17.10%	–	24.10%	–	10.30%	–	15.60%	–	–	–
2013	18.30%	–	26.30%	–	8.30%	–	15.90%	–	–	–
2014	17.30%	–	24.20%	–	8.10%	–	13.40%	–	–	–
2015	15.90%	–	22.20%	–	5.50%	–	12.30%	–	–	–
2016	16.80%	14.40%	18.00%	18.80%	7.70%	7.70%	18.20%	16.30%	16.40%	12.80%
2017	17.00%	16.40%	16.60%	12.30%	7.90%	9.40%	20.30%	17.00%	16.20%	12.00%
2018	19.70%	15.90%	21.30%	17.50%	8.50%	15.40%	20.40%	17.60%	18.90%	16.20%
2019	22.10%	19.50%	24.30%	20.40%	9.00%	11.20%	20.60%	16.80%	21.70%	16.80%
2020	24.50%	21.80%	25.30%	17.60%	11.10%	12.60%	20.70%	18.70%	23.10%	16.60%
2021	25.30%	24.60%	26.10%	28.30%	11.80%	13.10%	21.10%	17.50%	24.00%	21.40%
2022	27.00%	27.80%	25.00%	24.50%	11.20%	19.40%	19.70%	16.50%	23.90%	22.60%

Fuente: OSCE (2011) para el periodo 2007-2010, OSCE (2015) y OSCE (2016a) para el periodo 2011-2015 y CONOSCE (s.f.) para el periodo 2016-2022. Elaboración propia.

En principio, para entender el comportamiento de los procedimientos de selección declarados desiertos se analizará su evolución histórica durante el periodo 2007-2022¹².

Como se aprecia en la Tabla 1, el porcentaje de ítems declarados desiertos con respecto al total de ítems convocados ha oscilado entre 15.90% y 27.00% para el caso de bienes; entre 16.20% y 26.30% para el caso de servicios diferentes a consultorías de obras; entre 5.50% y 11.80% para el caso de obras; y entre 12.30% y 28.20% para el caso de consultorías de obras.

Del mismo modo, en la Tabla 1 se aprecia que el porcentaje del monto declarado desierto con respecto al monto total convocado ha oscilado entre 14.20% y 27.80% para el caso de bienes; entre 12.30% y 28.30% para el caso de servicios diferentes a consultorías de obras; entre 7.70% y 19.40% para el caso de obras; y entre 10.00% y 18.70% para el caso de consultorías de obras.

A su vez, la Tabla 1 evidencia que durante los años 2016 a 2022 —periodo en que entra en vigor la Ley N° 30225, actual Ley de Contrataciones del Estado— el porcentaje de procedimientos de selección desiertos ha experimentado un incremento progresivo, pasando de un 17% a 27% en el caso de bienes y de un 18% a 25% en el caso de servicios.

De esa manera, es posible inferir que a pesar de las mejoras introducidas con la nueva regulación¹³ no se ha logrado enfrentar con éxito el problema. Efectivamente, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3626/2013-PE (2014), que diera lugar a la Ley N° 30225, el nuevo marco normativo buscaba superar una serie de falencias y efectos adversos en la contratación pública, entre ellos el elevado número de procedimientos de selección declarados desiertos (p. 4).

¹² Los datos oficiales sobre procedimientos de selección declarados desiertos recopilados por el OSCE solo están disponible a partir del año 2007.

¹³ La OCDE (2017) reconoce como un acierto la reforma en materia de contratación pública emprendida por el Perú a partir de 2016, en tanto que la nueva regulación incorpora las mejores prácticas internacionales, tales como la adopción del enfoque de gestión por resultados y el valor por dinero en las contrataciones que realicen las entidades, así como la simplificación y estandarización de los procesos de contratación, la incorporación de mecanismos de contratación electrónica, la profesionalización de los operadores logísticos, entre otras mejoras (p. 3).

Por otro lado, analizando el comportamiento de los desiertos según nivel de gobierno (nacional, regional y local) se aprecia que el porcentaje de ítems declarados desiertos fue relativamente similar en las entidades, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan (Figura 7). En consecuencia, se confirma la tendencia identificada en OSCE (2011) y se descarta que la prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos sea explicada por este motivo (p. 9).

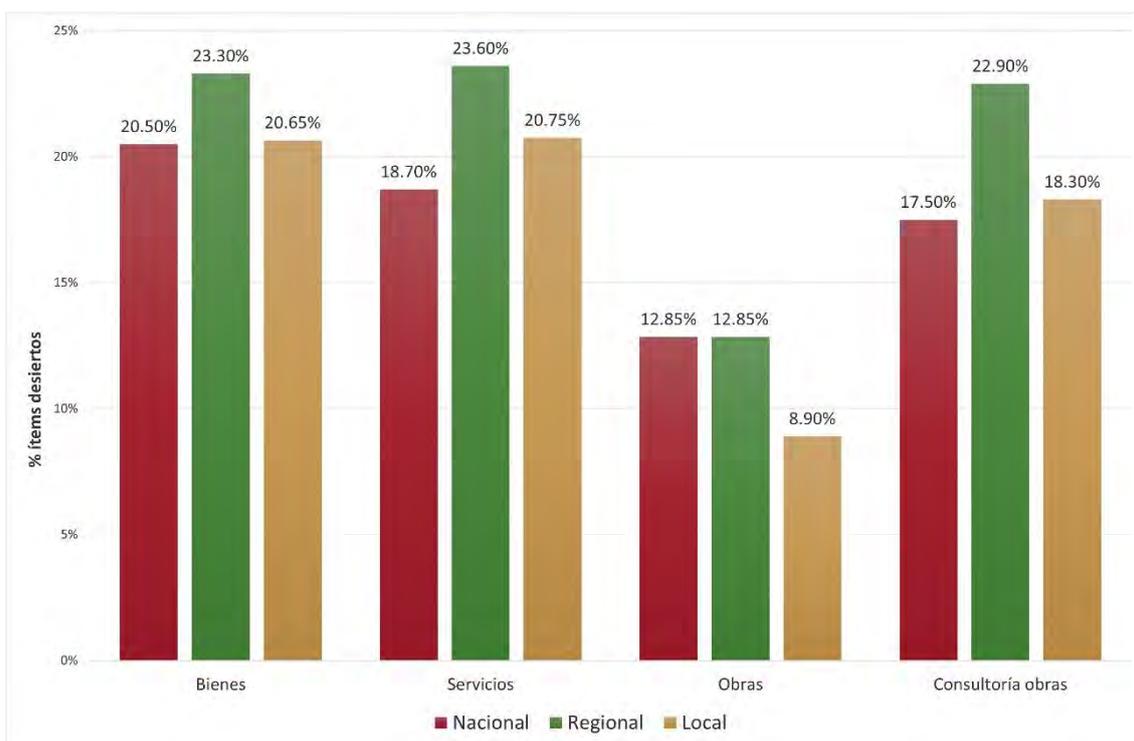


Figura 7. Porcentaje de ítems desiertos según nivel de gobierno (2016-2022)

Fuente: CONOSCE (s.f.). Elaboración propia.

En esa misma línea, analizando el comportamiento de los desiertos según tipo de procedimiento de selección (licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada y subasta inversa electrónica) se aprecia una relación directa entre el número de ítems convocados y desiertos. Asu vez, se aprecia que la licitación pública, el concurso público y la adjudicación simplificada presentan porcentajes similares durante el periodo de estudio, mientras que la subasta inversa electrónica registra un porcentaje ligeramente mayor (Figura 8), con lo que se infiere que no existe una diferencia importante entre tipo de procedimiento de selección. Este resultado confirma la tendencia identificada por OSCE (2011), no

existiendo una relación directa entre el tipo de procedimiento de selección y una mayor proporción de desiertos (p. 8). Por lo tanto, se descarta que la prevalencia de procedimientos de selección declarados desierto sea explicada por el tipo de procedimiento de selección.

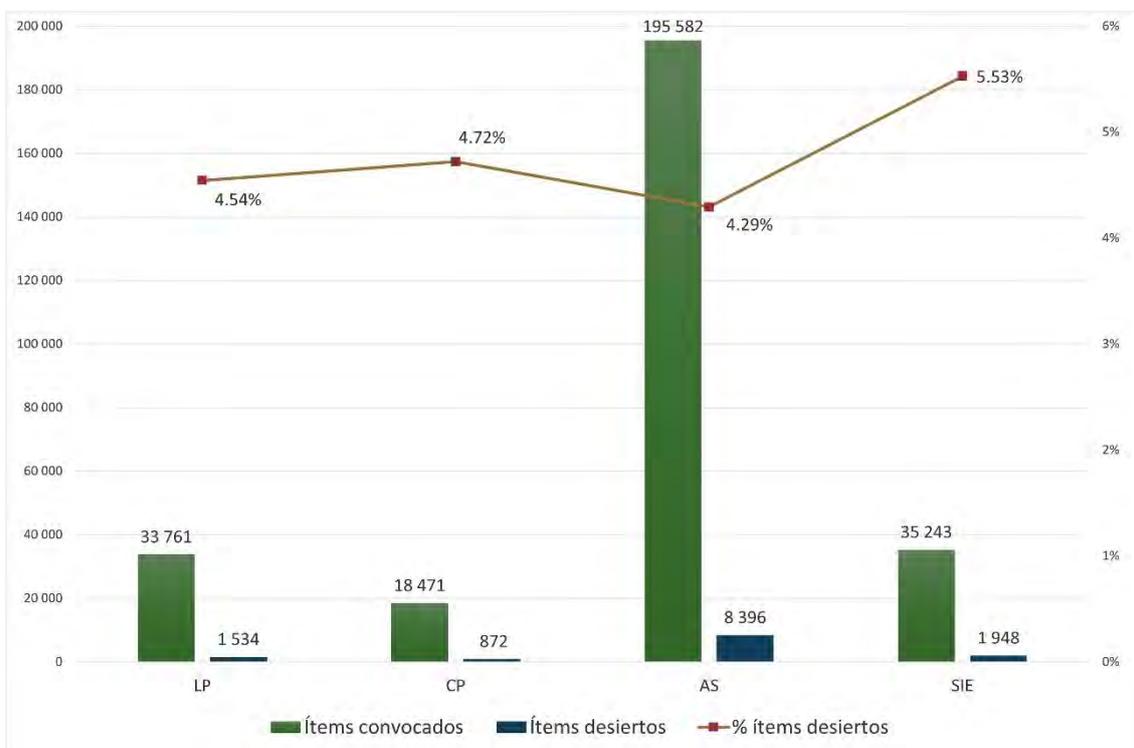


Figura 8. Porcentaje de ítems desiertos respecto del número de ítems convocados, según tipo de procedimiento de selección (2016-2021)

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE (2022).

Siguiendo con el análisis, en cuanto al porcentaje de desiertos según tipo de objeto contractual (bienes, servicios, obras y consultoría de obra) se aprecia que en el caso de bienes y servicios la proporción es mayor, tanto en monto como en número de ítems desiertos. Del mismo modo, se aprecia que la proporción es mucho menor en el caso de obras y consultorías de obra, tanto en monto como en número de ítems desiertos (Figura 9). Ahora bien, este resultado se explica por la mayor demanda de bienes y servicios de parte de las entidades del Estado (Figura 10). Al respecto, en OSCE (2011) se descarta que la prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos sea explicada por su objeto contractual (págs. 8-9).

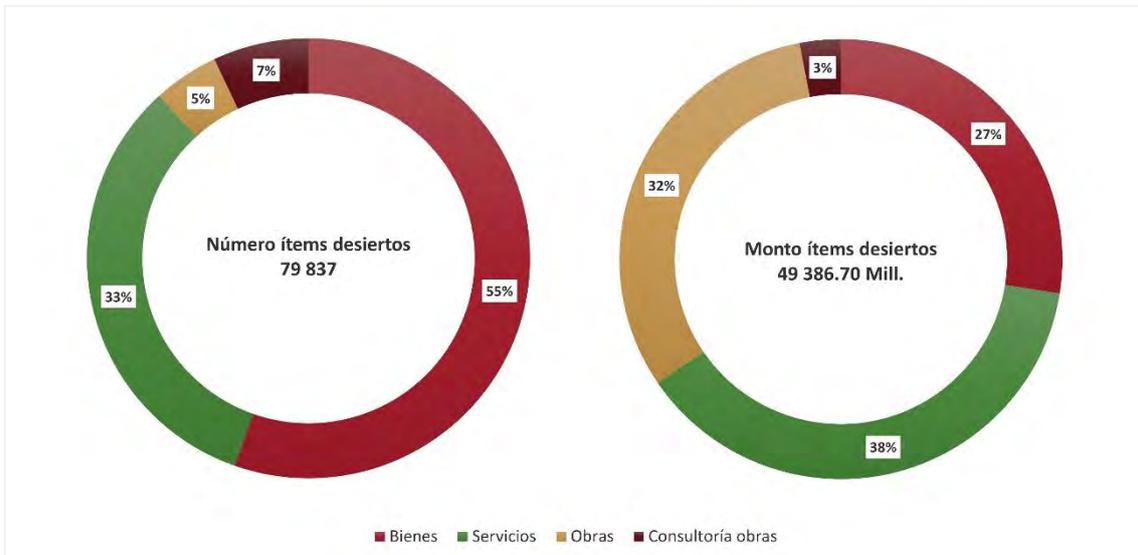


Figura 9. Distribución de ítems desiertos según objeto contractual (2016-2022)

Fuente: CONOSCE (s.f.). Elaboración propia.

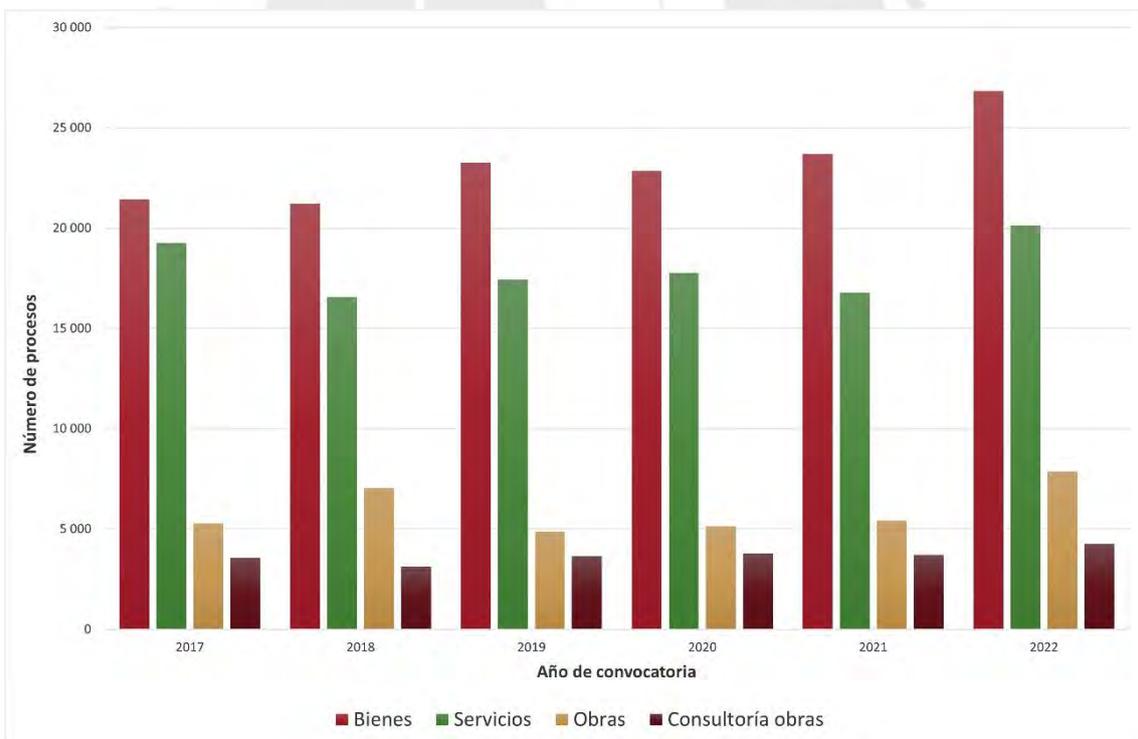


Figura 10. Número de procedimientos de selección según objeto contractual (2016-2022)

Fuente: CONOSCE (s.f.). Elaboración propia.

Ahora bien, cabe destacar que esta problemática no es exclusiva de nuestro medio. Sin embargo, comparando la prevalencia de desiertos con Chile, Uruguay, República Dominicana y España, se puede advertir que la magnitud del problema es menor en dichos países.

En este contexto, en Chile con el propósito de promover y fortalecer la gestión del abastecimiento en el sector público se ha establecido un conjunto de indicadores de desempeño asociados a metas aceptables a cumplir por las entidades. De esa manera, cada entidad compara sus resultados respecto a la meta establecida y en caso de que estos sean adversos debe analizar objetivamente las causas que lo explican y emprender acciones para revertir dichos resultados. En efecto, la Dirección ChileCompra (2006), ha definido el indicador “porcentaje de procesos desiertos” como “la proporción de las adquisiciones desiertas respecto de las adquisiciones realizadas por procesos participativos”, estableciéndose como meta aceptable hasta un 3% de desiertos. Por lo tanto, se considera un desempeño satisfactorio de la gestión cuando dicho indicador es $\leq 3.3\%$, regular cuando el indicador es $> 3,3\%$ y $< 3,9\%$ e insuficiente cuando el indicador es ≥ 3.9 (p. 37). En esa línea, el Portal de Datos Abiertos de las Compras Públicas de Chile¹⁴ brinda información sobre el citado indicador desde el año 2007 a la fecha. En la Tabla 2 se presentan los datos para el periodo 2016-2022.

Tabla 2. Porcentaje de licitaciones desiertas respecto del total de licitaciones convocadas a nivel nacional en Chile (2016-2022)

Año	Licitaciones convocadas	Licitaciones desiertas	% desiertos
2016	4 064 102	178 368	4.39%
2017	3 471 351	145 222	4.18%
2018	2 946 219	125 056	4.24%
2019	2 770 490	111 932	4.04%
2020	1 882 981	78 731	4.18%
2021	1 649 003	93 966	5.70%
2022	2 129 967	111 496	5.23%

Fuente: Elaboración propia en base a la información descargada del Portal de Datos Abiertos de las Compras Públicas de Chile (s.f.).

¹⁴ <https://datos-abiertos.chilecompra.cl/>

Con respecto a Uruguay, la Agencia Reguladora de Compras Estatales dispone de un Observatorio de Compras Públicas¹⁵ que brinda información histórica de los procesos de contratación desde el año 2012 en adelante. Así, al analizar la información para el periodo 2016-2022 se observa que la prevalencia de procesos declarados desiertos oscila entre 0.48% y 1.07% (Tabla 3).

Tabla 3. Porcentaje de procesos desiertos respecto del total de procesos convocados a nivel nacional en Uruguay (2016-2022)

Año	Procesos convocados	Procesos desiertos	% desiertos
2016	60 392	287	0.48%
2017	64 985	418	0.64%
2018	76 033	682	0.90%
2019	79 370	851	1.07%
2020	69 980	624	0.89%
2021	89 474	746	0.83%
2022	97 914	959	0.98%

Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de Compras Públicas de Uruguay (s.f.).

En el caso de República Dominicana, la Dirección General de Contrataciones Públicas, a través de su Portal de Datos Abiertos¹⁶, permite la descarga masiva de información referida a sus procesos de contratación desde el 2019 al 2021. De ese modo, se puede analizar que la prevalencia de procesos declarados desiertos oscila entre 0.39% y 0.66% (Tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de procesos desiertos respecto del total de procesos convocados a nivel nacional en República Dominicana (2018-2021)

Año	Procesos convocados	Procesos desiertos	% desiertos
2018	301 241	1 974	0.66%
2019	365 799	1 410	0.39%
2020	250 732	1 075	0.43%
2021	329 545	1 310	0.40%

Fuente: Elaboración propia en base al Portal de Datos Abiertos de Contrataciones Públicas de República Dominicana (s.f.).

¹⁵ <https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/>

¹⁶ <https://datosabiertos.dgcp.gob.do/opendata>

En el caso de España, la prevalencia de licitaciones desiertas tradicionalmente oscila entre el 6% y 7%. Sin embargo, la inflación de precios ha generado un incremento alcanzando la cifra récord de 8.8% el 2022 (Tabla 5). Este indicador se ha visto afectado por el aumento significativo de las licitaciones desiertas de obras que prácticamente se triplicaron (Gobierno.es, s.f.).

Tabla 5. Porcentaje de licitaciones desiertas respecto del total de licitaciones convocadas a nivel nacional en España (2018-2022)

Año	Licitaciones convocadas	Licitaciones desiertas	% desiertos
2018	93 215	6 909	7.41%
2019	148 778	10 997	7.39%
2020	146 945	9 115	6.20%
2021	181 928	12 694	6.98%
2022	195 932	17 212	8.78%

Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación de España (2023).

Por último, se presenta el porcentaje de ítems declarados desiertos en el caso peruano durante el periodo 2016-2022 obtenidos del Portal del Sistema de Inteligencia de Negocios del OSCE (CONOSCE)¹⁷, apreciándose que el porcentaje de desiertos varía entre 16.20% y 24.00% (Tabla 6), resultado muy superior en comparación con los países analizados previamente (Tabla 7).

Tabla 6. Porcentaje de ítems desiertos respecto del total de ítems convocados a nivel nacional en Perú (2016-2022)

Año	Ítems convocados	Ítems desiertos	% desiertos
2016	55 512	9 104	16.40%
2017	57 716	9 350	16.20%
2018	56 815	10 738	18.90%
2019	57 230	12 419	21.70%
2020	42 433	9 802	23.10%
2021	52 125	12 510	24.00%
2022	66 519	15 898	23.90%

Fuente: Elaboración propia en base a CONOSCE (s.f.).

¹⁷ <https://www.gob.pe/14265-acceder-al-conosce>

Tabla 7. Porcentaje promedio de procesos desiertos respecto del total de procesos convocados por año según país (2016-2022)

Parámetro	Perú	Chile	Uruguay	República Dominicana*	España**
Miles de habitantes	33 715.47	19 493.18	3 426.26	11 117.87	47 415.75
Procesos convocados por año (promedio)	55 479	4 064 102	76 878	311 829	153 360
Procesos desiertos por año (promedio)	11 403	178 368	652	1 442	11 385
% desiertos por año	20.55%	4.57%	0.83%	0.46%	7.42%

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Mundial (s.f.) para población total por país, CONOSCE (s.f.), Portal de Datos Abiertos de las Compras Públicas de Chile (s.f.), Observatorio de Compras Públicas de Uruguay (s.f.), Portal de Datos Abiertos de Contrataciones Públicas de República Dominicana (s.f.) y Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación de España (s.f.).

* En el caso de Republica Dominicana los datos corresponden al periodo 2018-2021.

** En el caso de España los datos corresponden al periodo 2018-2022.

Por otro lado, como se señaló anteriormente uno de los principales problemas que acarrea un procedimiento de selección declarado desierto es la falta de abastecimiento oportuno de bienes, servicios y obras que requieren las entidades para el cumplimiento de sus funciones y fines. En ese sentido, la normativa de contrataciones del Estado, a efectos de simplificar y no retrasar más el proceso de contratación ha previsto que “en caso una licitación pública o un concurso público sea declarado desierto, la siguiente convocatoria se efectúa siguiendo las reglas de la adjudicación simplificada” (artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023). No obstante, dicha medida es insuficiente para evitar que se afecte la oportunidad de la contratación.

En ese contexto, para ilustrar la magnitud del problema vamos a estimar el tiempo promedio que demanda a las entidades adjudicar un contrato cuando el procedimiento de selección fue declarado desierto.

Para ello, en primer lugar, hay que considerar el tiempo promedio que duran las actuaciones preparatorias de la siguiente convocatoria, el cual puede variar dependiendo de las razones que motivaron la declaratoria de desierto, tal como señala el especialista corporativo del órgano encargado de las contrataciones en FONAFE, Álvarez Chuquillanqui, R.:

Luego de un desierto hay que enviar comunicaciones a los proveedores que participaron en la indagación de mercado y/o en el procedimiento de selección, se reciben las respuestas, se analiza y evalúa la situación que motivó la declaratoria de desierto, si se advierte que el requerimiento debe ser ajustado se deriva al área usuaria para la evaluación correspondiente, en caso corresponda la modificación de algún extremo del requerimiento quizá sea necesario realizar una nueva indagación de mercado y una nueva aprobación del expediente de contratación, ello haría que la siguiente convocatoria se retrase más de lo esperado. Sin embargo, en términos generales, en un caso simple, preparar la siguiente convocatoria podría tomar entre 15 y 30 días como máximo, en casos más complejos tal vez 2 meses o más. (comunicación personal, 1 de mayo de 2022)

Esta última información coincide con las mediciones realizadas por el OSCE (2014), que determinó que las entidades demoran, en promedio, 68 días

en llevar a cabo las actuaciones preparatorias y que el principal cuello de botella recaía en el estudio de mercado debido a las deficiencias en la elaboración del requerimiento (págs. 6-7).

En segundo lugar, hay que considerar el tiempo promedio que toma desarrollar el siguiente procedimiento de selección, desde la convocatoria hasta el perfeccionamiento del contrato. Según CONOSCE (s.f.), la subasta inversa electrónica y la adjudicación simplificada registran una duración promedio similar de 20 a 21 días hábiles durante el periodo de estudio.

En consecuencia, según se desprende de la Tabla 8, el tiempo en exceso que toma a las entidades adjudicar un contrato cada vez que un procedimiento de selección es declarado desierto, en casos simples es de aproximadamente 35 días a 50 días hábiles y en casos más complejos es de aproximadamente 50 a 80 días hábiles o más. Asimismo, cabe destacar que estos resultados se han obtenido asumiendo que en la segunda convocatoria del procedimiento se logra adjudicar el contrato. Sin embargo, esto no siempre ocurre así. De hecho, según el OSCE (12 de enero de 2023), la normativa de contrataciones “no ha señalado limitación respecto al número de veces que un procedimiento de selección podría declararse desierto, por tanto, se deberá convocar, de existir la necesidad, tantas veces como sea necesario hasta otorgar la buena pro”¹⁸ (p. 29).

Tabla 8. Tiempo en exceso que demoran las entidades para adjudicar un contrato luego de la declaratoria de desierto del procedimiento de selección

Caso	Actuaciones preparatorias	Selección	Total
Simple	15-30 días h.	20 días h.	35-50 días h.
Complejo	30-60 días h.	20 días h.	50-80 días h.

Fuente: Elaboración propia.

En virtud de estos resultados es posible afirmar que un procedimiento de selección declarado desierto implica contrataciones no oportunas con retrasos de 2 a 3 meses o más.

¹⁸ Esta problemática no es exclusiva de nuestro sistema de contratación pública. De hecho, en la literatura internacional se han reportado casos de procedimientos de selección que fueron declarados desiertos en más de diez ocasiones (Cancino Gómez, 2019, p. 1127).

Del mismo modo, como se señaló anteriormente otro de los principales problemas que acarrea un procedimiento de selección declarado desierto es la duplicación de los recursos empleados en la convocatoria fallida y en la que se realizará nuevamente.

En ese sentido, para ilustrar la magnitud del problema vamos a estimar el costo promedio en que incurren las entidades para adjudicar un contrato cuando el procedimiento de selección fue declarado desierto.

Para ello, en principio podemos recurrir a Villena Mayorca (2013), quien realizó una estimación del costo promedio en el que incurren las entidades para la contratación de útiles de escritorio, considerando los costos en recursos humanos (horas-hombre) y en materiales (papel empleado), desde la realización del estudio de mercado hasta la suscripción del contrato, durante el año 2009. De ese modo, el autor estimó que el costo promedio para llevar a cabo una adjudicación directa pública¹⁹ asciende a S/2,964.94 (Tablas 9).

Tabla 9. Costo promedio para la contratación de útiles de escritorio mediante adjudicación directa pública (2009)

Actividad	Costo total por actividad
Determinación del valor estimado	S/507.02
Gestión de la disponibilidad presupuestal	S/195.18
Firma de la disponibilidad presupuestal	S/25.61
Aprobación del expediente de contratación	S/157.04
Firma del expediente de contratación	S/25.61
Designación del comité de selección	S/852.51
Aprobación de las bases	S/276.54
Desarrollo del procedimiento de selección	S/899.84
Firma del contrato	S/25.61
Costo total del proceso	S/2,964.94

Fuente: Villena Mayorca (2013).

¹⁹ En el Decreto Legislativo N° 1017, anterior Ley de Contrataciones del Estado, se establecía como procedimientos de selección la licitación pública, el concurso público, la adjudicación directa pública, la adjudicación directa selectiva y la adjudicación de menor cuantía, además de los procesos especiales. Al respecto, según OSCE (2016b), las adjudicaciones simplificadas son equiparables con el bloque de las adjudicaciones directas públicas y selectivas correspondientes a la normativa anterior (p. 4).

Por otro lado, el OSCE encargó un estudio para estimar los costos en que incurren las entidades para realizar un procedimiento de selección bajo la modalidad clásica²⁰, desde la convocatoria hasta la suscripción del contrato, considerando solo los costos en recursos humanos (horas-hombre). En efecto, a través de entrevistas a funcionarios de 208 entidades se estimó que en promedio llevar a cabo una adjudicación directa pública demandaba a las entidades un costo de S/1,332.10 (Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3626/2013-PE, 2014, p. 87). Lamentablemente, en el citado documento no se especifica el año en que se realizó el estudio, sin embargo, se advierte que al 2014 dicho estudio todavía se encontraba en una fase preliminar.

Ahora bien, a partir del costo estimado por el OSCE para la actividad procedimiento de selección, mediante una regla de tres simple directa se pueden actualizar los costos totales de las demás actividades estimados por Villena Mayorca (2013), obteniéndose un costo promedio de la contratación mediante adjudicación directa pública de S/4,389.25 al 2014 (Tabla 10).

Tabla 10. Actualización del costo promedio para la contratación de útiles de escritorio mediante adjudicación directa pública (2014)

Actividad	Villena Mayorca (2013)	OSCE (~2014)
Determinación del valor estimado	S/507.02	S/750.58
Gestión de la disp. presupuestal	S/195.18	S/288.94
Firma de la disp. presupuestal	S/25.61	S/37.91
Aprobación del exp. de contratación	S/157.04	S/232.48
Firma del exp. de contratación	S/25.61	S/37.91
Designación del comité de selección	S/852.51	S/1,262.03
Aprobación de las bases	S/276.54	S/409.38
Procedimiento de selección	S/899.84	S/1,332.10
Firma del contrato	S/25.61	S/37.91
Costo total del proceso	S/2,964.94	S/4,389.25

Fuente: Elaboración propia.

²⁰ En el Decreto Legislativo N° 1017, anterior Ley de Contrataciones del Estado, se habla de modalidad clásica para hacer referencia a los siguientes procedimientos de selección: licitación pública, concurso público, adjudicación directa pública, adjudicación directa selectiva y adjudicación de menor cuantía.

Seguidamente, sobre la base de la duración promedio del procedimiento de selección²¹, asumimos que los costos de la adjudicación directa pública estimado en la Tabla 10 son similares a los costos de la adjudicación simplificada y a los de la subasta inversa electrónica de la actual normativa de contrataciones del Estado (Ley N° 30225).

Además, se plantea un escenario en el cual la declaratoria de desierto implique la modificación del requerimiento²² y posiblemente una nueva indagación de mercado (S/750.58), una nueva gestión de la disponibilidad presupuestal (S/288.94) y la firma correspondiente (S/37.91), una nueva aprobación del expediente de contratación (S/232.48) y la firma correspondiente (S/37.91), así como la actualización de las bases y su aprobación correspondiente (S/409.38), todo ello corresponde al costo de las actuaciones preparatorias de la siguiente convocatoria, monto que asciende a S/1,757.20 (Tabla 10). Por otro lado, el costo del desarrollar nuevamente el procedimiento de selección asciende a S/1,332.10 (Tabla 10). Entonces, al sumar dichos costos se obtiene el costo total en que incurren las entidades cada vez que un procedimiento de selección es declarado desierto y se vuelve a convocar, monto que asciende a S/3,089.30.

Tabla 11. Número de ítems desiertos (2016-2022)

Año	Número de ítems desiertos
2016	9 104
2017	9 350
2018	10 738
2019	12 419
2020	9 802
2021	12 510
2022	15 898
PROMEDIO	11 403

Fuente: Elaboración propia en base a CONOSCE (s.f.).

²¹ Según CONOSCE (s.f.), la duración promedio de la adjudicación directa pública es de 22 días hábiles, en tanto que la duración promedio de la adjudicación simplificada es de 20 días hábiles y de la subasta inversa electrónica es de 21 días hábiles.

²² En nuestro análisis no se está considerando el costo que implica la actualización y/o modificación del requerimiento, debido a que no existe uniformidad en los tipos de requerimientos que realizan las áreas usuarias, los cuales están en función a las características de cada entidad, lo cual dificulta en gran medida su cálculo.

Ahora, multiplicando el número promedio anual de ítems declarados desiertos (11 403, según se desprende de la Tabla 11) por el costo total de preparar, convocar y desarrollar nuevamente un procedimiento de selección declarado desierto (S/3,089.30), se obtiene el costo promedio anual en exceso en que incurrir las entidades producto de la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos, el cual asciende a S/35,227,287.90 por año.

Al respecto, es importante señalar que estos resultados requieren ser actualizados acorde con el uso de las tecnologías y medios electrónicos para llevar a cabo las actuaciones administrativas, la incorporación de los nuevos mecanismos de contratación electrónica, la evolución en los ingresos de los funcionarios y servidores del sector público, entre otros ajustes.

Además, es relevante señalar que los resultados obtenidos no consideran diversos costos ocultos que no han podido cuantificarse, tales como el costo de actualización y/o modificación del requerimiento, el costo por desabastecimiento, el costo de oportunidad, etc. Además, tampoco se han considerado los costos que representan para las entidades realizar una contratación mediante un procedimiento de selección de una menor envergadura o de ser el caso mediante una contratación directa ante el retraso por las sucesivas declaratorias de desierto del procedimiento de selección²³, situaciones que incrementan la posibilidad de que los proveedores y/o las ofertas seleccionadas no sean las más idóneas.

Por último, análogamente al análisis de la demora en los tiempos y la inoportunidad de las contrataciones vinculada a la declaratoria de desierto, cabe destacar que estos resultados se han obtenido asumiendo que en la segunda convocatoria del procedimiento de selección se logra adjudicar el contrato. Sin embargo, como hemos visto, esto no siempre ocurre así.

²³ Es preciso señalar que la declaratoria de desierto de un procedimiento de selección, por sí sola, no faculta a la entidad a contratar de manera directa, sino que la entidad deberá efectuar un análisis del caso en particular a efectos de determinar si concurren algunos de los supuestos previstos en el artículo 27 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), bajo responsabilidad.

1.4. Marco normativo e institucional relacionado con el problema

En esta sección se describen las principales normas e instituciones existentes relacionadas al problema público que se aborda, así como la existencia de políticas públicas generales y específicas diseñadas para dar respuesta, de manera total o parcial, al problema identificado.

1.4.1. Marco normativo

Las principales normas vigentes relacionadas al problema público que se aborda en la presente investigación son las siguientes:

Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado

La Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, fue publicada el 11 de septiembre de 2014 y entró en vigor a partir del 9 de enero de 2016, fecha en que entra en vigor su Reglamento primigenio, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF. Al respecto, es relevante mencionar que esta norma ha experimentado una serie de modificaciones desde su publicación, lo que refleja su naturaleza altamente volátil (Tabla 12).

Tabla 12. Modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado

Publicación	Vigencia	Dispositivo
11-07-2014	09-01-2016	Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
07-01-2017	03-04-2017	Decreto Legislativo N° 1341 que modifica la Ley N° 30225.
30-11-2017	30-11-2017	Ley N° 30689, modifica el literal r) del numeral 11.1 de la Ley N° 30225.
29-10-2015	01-12-2017	Ley N° 30353 que crea el REDERECL, modifica los literales l) y m) del artículo 11 de la Ley N° 30335.
16-09-2018	30-01-2019	Decreto Legislativo N° 1444 que modifica la Ley N° 30225.
13-03-2019	13-03-2019	TUO de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF.
06-03-2022	06-03-2022	Ley N° 31433, modifica el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley N° 30225.
28-07-2022	28-07-2022	Ley N° 31535, modifica el numeral 50.10 del artículo 50 de la Ley N° 30225.

Fuente: Elaboración propia.

Como es sabido, esta norma regula las contrataciones que realizan las entidades del sector público para proveerse de bienes, servicios y obras. En efecto, según el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), esta norma tiene por finalidad:

Establecer disposiciones y lineamientos orientados a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras que realizan las entidades, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de calidad y precio, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

En cuanto al problema público identificado, el artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019) regula la declaratoria de desierto, preceptuando: “Los procedimientos de selección quedan desiertos cuando no quede válida ninguna oferta”. A su vez, delega al Reglamento el procedimiento de selección a utilizar luego de una declaratoria de desierto, así como otros aspectos operativos en función al tipo de procedimiento de selección u objeto contractual.

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

El Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 314-2018-EF²⁴, fue publicado el 31 de diciembre de 2018 y entró en vigor el 30 de enero de 2019, y al igual que la Ley N° 30225, ha sufrido una serie de modificaciones (Tabla 13).

En este sentido, esta norma tiene por objeto desarrollar los procedimientos, plazos, condiciones y otros aspectos relevantes de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, para dar cumplimiento a la finalidad de esta.

²⁴ Al respecto, cabe mencionar que esta norma corresponde al segundo Reglamento de la Ley N° 30225, puesto que el Reglamento primigenio fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF, publicado el 10 de diciembre de 2015 y estuvo en vigor desde el 09 de enero de 2016 hasta el 29 de enero de 2019.

Tabla 13. Modificaciones al Reglamento de la Ley N° 30225

Publicación	Vigencia	Dispositivo
10-12-2015	09-01-2016	Decreto Supremo N° 350-2015-EF, que aprueba el Reglamento primigenio de la Ley N° 30225 (no vigente).
19-03-2017	03-04-2017	Decreto Supremo N° 056-2017-EF, que modifica el Reglamento primigenio de la Ley N° 30225 (no vigente).
31-12-2018	30-01-2019	D.S. N° 344-2018-EF, que aprueba el nuevo Reglamento.
14-12-2019	14-12-2019	D.S. N° 377-2019-EF, que modifica el Reglamento.
30-06-2020	30-06-2020	D.S. N° 168-2020-EF, que modifica el Reglamento.
04-09-2020	04-09-2020	D.S. N° 250-2020-EF, que modifica el Reglamento.
26-06-2021	26-06-2021	D.S. N° 162-2021-EF, que modifica el Reglamento.

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el problema público identificado, los artículos 20, 42, 65, 114, 117, 119 y 141 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y sucesivas modificatorias, regulan de manera directa o indirecta la declaratoria de desierto de un procedimiento de selección.

1.4.2. Marco institucional

Las principales entidades e instituciones relacionadas al problema público que se aborda en la presente investigación son las siguientes:

Ministerio de Economía y Finanzas

De acuerdo con lo establecido en los artículos 2 y 3 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, esta entidad se encarga de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar los asuntos relativos a presupuesto, endeudamiento, tesorería, contabilidad, inversión pública y privada, gestión fiscal de los recursos humanos, abastecimiento y contratación pública, política fiscal y política económica y social (Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, 2020).

En ese sentido, el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), reitera que “las normas sobre contrataciones del Estado establecidas en la Ley y el Reglamento son de ámbito nacional, siendo

competencia exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas el diseño de políticas sobre dicha materia y su regulación”. Asimismo, el referido artículo precisa que “es nulo de pleno derecho cualquier disposición o acto que se emita en contravención de lo dispuesto en el numeral anterior”.

Dirección General de Abastecimiento

De acuerdo con el artículo 165 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, la DGA es un órgano de línea de este ministerio, ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento (Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, 2020).

En ese sentido, según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018), las principales funciones de esta dirección son ejercer la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Abastecimiento, encargada de proponer políticas, dictar normas y procedimientos para la conducción de las actividades de la cadena de abastecimiento público; así como de monitorear, supervisar y evaluar la gestión de dichas actividades.

Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2019), la DGA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, tiene a su cargo fortalecer el desarrollo de las capacidades y la certificación de los servidores involucrados en gestión de las contrataciones y/o del abastecimiento público; implementar el catálogo único de bienes, servicios y obras; aprobar el diseño y desarrollo de la plataforma informática de abastecimiento, así como sus actualizaciones y modificaciones; disponer las acciones para la articulación entre el OSCE y Perú Compras, en su calidad de conformantes del Sistema Nacional de Abastecimiento; entre otras.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

Según el artículo 7 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018), el OSCE es un organismo técnico especializado adscrito al MEF, encargado de supervisar el cumplimiento de la normativa de contrataciones

del Estado, promoviendo las mejores prácticas en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras, de acuerdo con lo dispuesto en su marco legal y en el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

En ese marco, según lo dispuesto en el literal a) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), el OSCE tiene como primera función velar y promover que las entidades realicen contrataciones eficientes bajo los parámetros de la normativa de contrataciones del Estado, la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión por resultados. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la citada norma, cuando el OSCE tome conocimiento de un requisito o regla en las bases que limite o afecte la libre concurrencia de proveedores y/o la competencia, está facultado para ordenar a la entidad que los elimine.

Tribunal de Contrataciones del Estado

De acuerdo con el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), el Tribunal de Contrataciones del Estado es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura administrativa del OSCE y cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. En efecto, según lo establecido en el citado artículo, entre sus funciones tenemos la resolución de controversias que surjan entre entidades, participantes y postores durante los procedimientos de selección; la aplicación de sanciones a proveedores, participantes, postores, contratistas, residentes y supervisores de obra; la aplicación de multas a las entidades cuando actúen como proveedor; entre otras que le otorga la normativa.

Con respecto al problema público abordado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo en el artículo 117 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), en aquellos procedimientos de selección cuyo valor estimado o valor referencial sea mayor a 50 UIT, el recurso de apelación contra la declaratoria de desierto del procedimiento de selección es conocido y resuelto por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

Central de compras públicas - Perú Compras

Según el artículo 8 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018), Perú Compras es un organismo público ejecutor adscrito al MEF, encargado de promover estrategias y mecanismos que aseguren la eficiencia en la contratación pública, de acuerdo con lo establecido en su marco legal y en el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

En tal sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1018, Decreto Legislativo que crea la Central de Compras Públicas - Perú Compras (2008), son funciones de este organismo realizar las compras corporativas obligatorias y facultativas que le encarguen otras entidades, realizar las adquisiciones que le encarguen otras entidades, conducir los procedimientos de selección para la implementación y/o extensión de la vigencia de los catálogos electrónicos de acuerdo marco, entre otras que le asigne la normativa. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva N° 006-2020-PERÚ COMPRAS (2020), Perú Compras se encarga de realizar el acompañamiento a los ministerios en el proceso de generación de sus fichas de homologación. Del mismo modo, según lo dispuesto en el artículo 110 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), Perú Compras genera y aprueba las fichas técnicas de los bienes y servicios a incluirse en el Listado de Bienes y Servicios Comunes.

1.4.3. Políticas públicas generales

Las principales políticas públicas generales relacionadas al problema público que se aborda en la presente investigación son las siguientes:

Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, es un foro de diálogo y construcción de consensos integrado por el gobierno en sus tres niveles (nacional, regional y local), las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la República y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación a nivel nacional (Acuerdo Nacional, s.f.).

Asimismo, el Acuerdo Nacional contiene un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos con el fin de definir el rumbo para el país, agrupadas en cuatro grandes objetivos o ejes estratégicos: a) Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho; b) Desarrollo con equidad y justicia social; c) Promoción de la competitividad del país; y, d) Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

En tal sentido, el problema público materia de la presente investigación se enmarca en la política de Estado 24 del eje estratégico 4 referida a la “afirmación de un Estado eficiente y transparente”, que el establece que el Estado deberá incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la provisión y prestación de los servicios públicos; así como establecer mecanismos de mejora continua en la ejecución, calidad y control del gasto fiscal.

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aprobado mediante Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, contiene la visión compartida y concertada de futuro del país, los lineamientos de política, las prioridades de política, los objetivos (con indicadores y metas) y las acciones de orden estratégico que permitan el logro de dichos objetivos, constituyéndose en un instrumento orientador de la acción del Estado (gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales); al mismo tiempo que orienta los esfuerzos del conjunto de la sociedad (gremios, academia y empresas) para alcanzar el desarrollo armónico y sostenido del país.

En ese marco, el problema público identificado se enmarca en el objetivo nacional 4 que apunta a “garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones”, que demanda el fortalecimiento de la gestión de contrataciones estatales con la finalidad de lograr contrataciones eficientes y efectivas (PEDN, 2022, p. 381).

Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2025 del Sector Economía y Finanzas

El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 411-2016/EF.41 y su horizonte temporal fue ampliado al 2025 mediante Resolución Ministerial N° 072-2022-EF/41, contiene la síntesis del análisis prospectivo, el escenario apuesta, la visión y objetivos estratégicos del sector, la definición de los indicadores y metas; así como las acciones estratégicas sectoriales y la relación de los proyectos priorizados, que constituyen la ruta estratégica para obtener los resultados esperados.

En tal sentido, el problema público abordado en la presente investigación está relacionado con el objetivo estratégico sectorial 5, que apunta a “mejorar el desempeño del gasto público en los tres niveles de gobierno”, relacionado con la acción sectorial estratégica 5.4 que consiste en “fortalecer los mecanismos de abastecimiento y desarrollo de instrumentos de contratación pública” (PESEM 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas, 2016, págs. 33-34).

1.4.4. Políticas públicas específicas

Las siguientes políticas públicas específicas abordan parcialmente y/o están relacionadas al problema público que se aborda en la presente investigación:

Programa Presupuestal N° 0034

El Programa Presupuestal N° 0034 - “Contrataciones públicas eficientes”, denominado inicialmente “Mejora del Sistema de Abastecimiento del Estado” correspondiente al Sector Economía y Finanzas, estuvo vigente desde el 2012 hasta fines de 2018, siendo la entidad responsable de su ejecución el OSCE y la población objetivo las entidades que realizan procesos de contratación bajo su ámbito de supervisión.

El programa tenía como objetivo específico resolver el problema de las contrataciones públicas ineficientes a través de la implementación de ciertas actividades integradas y articuladas, tales como capacitar a los operados logísticos, realizar el acompañamiento técnico a las entidades seleccionadas,

aprobar y/o actualizar las fichas técnicas y promover el uso de la subasta inversa electrónica, implementar y promover el uso de los catálogos electrónicos de acuerdo marco, mejorar los módulos del SEACE, entre otras, orientadas a la provisión de cuatro productos (Tabla 14).

Tabla 14. Productos del Programa Presupuestal N° 0034

Código	Producto
3000415	Servidores públicos y proveedores del Estado con capacidades para la gestión de las contrataciones con el Estado.
3000416	Instrumentos implementados para la contratación pública a nivel nacional.
3000417	Expedientes supervisados mejoran contrataciones públicas y generan valor agregado.
3000493	Proveedores habilitados para participar en las contrataciones públicas.

Fuente: Programa Presupuestal N° 0034 (MEF, 2018a).

En efecto, según el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0034, como resultado de la aplicación de estos productos en la gestión logística de las entidades se generarían contrataciones públicas eficientes “medidas a través del menor plazo en el desarrollo de procesos de selección de envergadura, reducción del número de procesos de selección declarados desiertos y una mayor competencia de postores” (MEF, 2018b, p. 53).

Programa Presupuestal N° 0149

El Programa Presupuestal N° 0149 - “Mejora del desempeño en las contrataciones públicas”, correspondiente al Sector Economía y Finanzas, está vigente desde el 2019 a la fecha y de igual forma que el anterior programa presupuestal, la entidad responsable de su ejecución es el OSCE y la población objetivo son las entidades que convocan procesos de contratación bajo su ámbito de supervisión.

El programa apunta a resolver el inadecuado desempeño en las contrataciones públicas, para tal fin, plantea una serie de actividades integradas y articuladas, tales como la formación de formadores en contratación pública, la capacitación de los operadores logísticos, la adecuada gestión de riesgos en el proceso de contratación pública, el mejoramiento de la gestión de la relación con

los proveedores, la aprobación y/o actualización de fichas técnicas y promoción del uso de la subasta inversa electrónica, la implementación y promoción del uso de los catálogos electrónicos de acuerdo marco, el mejoramiento de los módulos del SEACE y de su gestión, entre otras, orientadas a la provisión de tres productos (Tabla 15).

Tabla 15. Productos del Programa Presupuestal N° 0149

Código	Producto
3000844	Actores de la contratación pública con mejores competencias.
3000845	Entidades y proveedores reciben información para la gestión de las contrataciones públicas.
3000846	Planes de mitigación de riesgos implementados.

Fuente: Programa Presupuestal N° 0149 (MEF, 2019a).

Efectivamente, según el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0149, el resultado específico que se busca alcanzar en la gestión de las contrataciones de las entidades es la mejora de su desempeño “medida a través una mayor competencia de postores, un menor plazo en el desarrollo de procesos de selección de envergadura y la reducción del número de procesos de selección declarados desiertos” (MEF, 2019b, p. 85).

CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA

En este capítulo vamos a abordar las causas del problema materia del presente trabajo de investigación. Para ello, primero desarrollamos un marco teórico causal del problema a efectos de indagar en la literatura sobre las probables causas que podrían explicarlo. En segundo lugar, desarrollamos el análisis causal del problema a efectos de identificar las causas concretas que lo generan.

2.1. Marco teórico sobre las causas del problema

En esta sección, producto de la revisión de la literatura se evidenciaron las distintas situaciones y causas que llevan a declarar desierto un procedimiento de selección.

2.1.1. Deficiencias en la formulación del requerimiento

Diversos autores identificaron la deficiente o incorrecta formulación del requerimiento²⁵ de parte de las áreas usuarias como una de las causas relevantes que conduce a la declaración de desierto del procedimiento de selección.

En tal sentido, Luna Castellón (2018) en su estudio para formular un plan de mejoras a los procesos de contratación pública de bienes y servicios efectuados por el Ministerio de Transportes e Infraestructura de Nicaragua, sostiene que las causas que motivan la declaratoria de desierto de un proceso de licitación están asociadas a “especificaciones confusas e incompletas de parte de las unidades al momento de formular sus requerimientos” (p. 53).

A su vez, Queiroz (2018) en su estudio sobre mejoras en el procedimiento de estimación de precios de referencia en las licitaciones públicas convocadas por el Ministerio Público Federal de Espírito Santo (Brasil), concluye que existen múltiples factores que pueden hacer que una licitación fracase o quede desierta,

²⁵ El requerimiento es la solicitud formulada por las áreas usuarias para contratar un bien, servicio u obra. De acuerdo con la normativa de contrataciones del Estado, “contiene la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, así como las condiciones en las que se ejecuta el contrato y los requisitos de calificación que correspondan según el objeto de la contratación” (artículo 16 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, 2019).

pudiendo ser citados entre los más frecuentes las deficiencias o defectos en las especificaciones técnicas y/o términos de referencia (p. 127).

Del mismo modo, Guartán Quezada (2018) en su estudio sobre el riesgo operativo en los procesos de contratación pública en las empresas de generación eléctrica en el cantón Cuenca (Ecuador), precisa que el riesgo de no recibir ofertas ocasionando que los procesos de licitación se declaren desiertos, deriva, entre otros factores, de especificaciones técnicas y/o términos de referencia mal estructurados (insuficientes o sobredimensionados) o ambiguos. Además, la autora señala que la mala elaboración de dichos documentos se debe a la falta de conocimiento técnico en el objeto de la contratación y a la poca experiencia de las áreas usuarias en la elaboración del requerimiento (p. 107).

Por otro lado, De Faria (2017), en su estudio sobre indicadores de eficiencia en las licitaciones públicas electrónicas convocadas por la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil), afirma que cuando las especificaciones técnicas y/o términos de referencia son demasiado específicos y/o restrictivos pueden hacer que el ítem quede desierto, puesto que los postores no tienen forma de cumplir tales exigencias (p. 103).

Del modo similar, Ramos de Moura (2017), en su estudio sobre las causas de los desiertos en las licitaciones públicas de servicios técnicos profesionales altamente especializados convocadas por el Instituto de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (Brasil), sostiene que las licitaciones desiertas están fuertemente relacionadas con la “utilización de especificaciones no actualizadas en relación con la tecnología, precios de referencia inadecuados, así como la exigencia de requisitos de calificación sin sustento legal” (p. 63).

En esa línea, Romano Morilas et al. (2017), en un estudio sobre la eficiencia de las licitaciones públicas electrónicas realizadas en el Campus de Ribeirão Preto de la Universidad de São Paulo (Brasil), encontraron que los errores en la elaboración del requerimiento, tales como solicitar productos inexistentes o raros en el mercado y/o con especificaciones incompletas o erradas frecuentemente conducen a la declaratoria de desierto de una licitación (p. 10). Asimismo, según los autores es posible inferir que los fracasos están relacionados a la complejidad de los objetos contractuales, tales como artículos de uso médico, hospitalario y/o

de laboratorio, así como servicios especializados con baja oferta en el mercado (p. 15).

Para concluir con este punto, es importante considerar lo señalado en el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0034 (MEF, 2018b): “El 71% de los desiertos tienen como causales comunes diversos aspectos principalmente relacionados con el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos”. En virtud de tales resultados, el documento recomienda prestar mayor atención al conocimiento y experiencia que necesitan los servidores de las entidades a efectos de formular con objetividad y claridad los requerimientos (p. 24).

2.1.2. Deficiencias en el estudio de mercado

Por otro lado, los siguientes autores identificaron las fallas en la realización del estudio de mercado²⁶ como una de las causas relevantes que conduce a la declaratoria de desierto del procedimiento de selección.

En efecto, Cancino Gómez (2019) en su investigación sobre compras públicas consolidadas de México, afirma que un estudio de mercado mal diseñado puede generar que se establezcan precios incorrectos o irreales causando la deserción de los procesos (p.1129). En esa línea, Luna Castellón (2018), manifiesta que “cuando no se hace bien el estudio de mercado se corre el riesgo de que se presenten ofertas con montos superiores al monto designado” (p. 52).

Asu vez, Guartán Quezada (2018), advierte que cuando se fijan presupuestos referenciales por debajo del promedio de los precios de mercado, se desincentiva la presentación de ofertas, existiendo una alta probabilidad de que el proceso se declare desierto. Por el contrario, cuando el presupuesto referencial se fija por encima de los precios de mercado, las entidades estatales terminan realizando pagos excesivos por las prestaciones a contratar (p. 108).

²⁶ El estudio de mercado, el estudio de posibilidades que ofrece el mercado o la indagación del mercado es el análisis técnico y estratégico que realiza el órgano encargado de las contrataciones con la finalidad de averiguar los precios con los que se comercializan los bienes, servicios u obras que la entidad requiere contratar, asimismo, confirma la existencia de pluralidad de marcas y/o proveedores en el mercado (artículos 32, 33 y 34 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

Al respecto, diversos autores brasileños concluyen que la adopción del precio mínimo como precio de referencia, producto de un mal estudio de mercado, sin tener en cuenta la compleja dinámica del mercado deviene en elevados porcentajes de licitaciones fracasadas o desiertas, debido a la ausencia de participantes o porque las ofertas presentadas estuvieron muy por encima del precio referencial fijado por la entidad siendo rechazadas (Alves, 2019; Queiroz, 2018; Rocha Teodoro, 2018; Romano Morilas et al., 2017).

En nuestro medio, el OSCE (2011) señala que uno de los motivos por los que un procedimiento de selección es declarado desierto se configura cuando “el valor referencial que se determinó estuvo muy por debajo de los precios de mercado, factor que desalentaría el registro de participantes” (p. 6). Al respecto, cabe precisar que durante el periodo de evaluación del referido estudio (2007-2010), la normativa de contrataciones del Estado (Decreto Legislativo N° 1017) contemplaba como regla general que el valor referencial sea publicado junto con la convocatoria del procedimiento de selección. Sin embargo, la actual normativa diferencia dos conceptos, el valor referencial para la contratación de obras y consultoría de obra y el valor estimado para la contratación de bienes y servicios diferentes a consultoría de obra. Asimismo, la actual normativa dispone que únicamente el valor referencial es publicado con la convocatoria del procedimiento de selección, en cambio, el valor estimado se mantiene en reserva (no se hace público) hasta el otorgamiento de la buena pro. De ese modo, los proveedores no conocen de antemano el precio que las entidades están dispuestas a pagar por el bien y/o servicio demandado, con la finalidad de fomentar una mayor competencia entre los proveedores que deberán elaborar sus ofertas atendiendo solamente a las condiciones propias del mercado. En consecuencia, en el caso de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios, cuando el valor estimado se fija muy bajo, ya no puede constituirse en un factor que desalienta el registro de participantes, puesto que no es conocido por los proveedores, salvo que ocurran filtraciones²⁷.

²⁷ Según INDECOPI (2018), el OSCE reconoce la posibilidad de que ocurran filtraciones del valor estimado, por ejemplo, “si un postor llega a un acuerdo ilícito con algún funcionario de la entidad con acceso a dicha información” (p. 7).

De otro lado, Queiroz (2018) encontró que uno de los problemas que enfrentan los operadores logísticos es la dificultad en obtener información para elaborar el estudio de mercado, puesto que las empresas no tienen interés en responder las solicitudes de cotización, otras envían cotizaciones poco serías, muy por encima o muy por debajo de las condiciones reales del mercado. En ocasiones no es posible llegar al mínimo de tres cotizaciones, especialmente si el mercado local o regional tiene pocos proveedores (págs. 17-18).

En efecto, según Díaz Dávila (2016) en Colombia, “es frecuente que las entidades para la compra de bienes se limiten a solicitar cotizaciones que en la mayoría de los casos no son atendidas por personas dedicadas al comercio de estos”. Asimismo, el autor añade que “otra forma fácil pero poco confiable a la que acuden las entidades es tomar precios históricos sin tener en cuenta las variaciones reales en los precios del mercado” (p. 32). Referente a ello, el OSCE (2014) encontró que el mecanismo más usado para determinar el valor estimado “es el menor precio, empleando precisamente dos fuentes relacionadas con el precio: cotizaciones actuales y precios históricos del SEACE” (p. 9).

2.1.3. Deficiencias en la elaboración de las bases

Asimismo, varios de los autores consultados identificaron la deficiente o incorrecta elaboración de las bases²⁸ como una de las causas relevantes que conduce a la declaración de desierto del procedimiento de selección.

En efecto, según Guartán Quezada (2018), los errores o deficiencias en la elaboración de los bases o pliegos de condiciones desalientan el registro de participantes o la presentación de ofertas, generando que la licitación se declare desierta. Asimismo, precisa que estas deficiencias se originan debido al uso de

²⁸ Las bases del procedimiento de selección contienen reglas generales, impersonales e iguales para todos los que deseen postular, y es en función a ellas que se debe efectuar la admisión, calificación y evaluación de las ofertas presentadas por los postores. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2023), “el comité de selección o el órgano encargado de las contrataciones, según corresponda, debe elaborar las bases del procedimiento de selección utilizando obligatoriamente los formatos estándar que aprueba el OSCE”, cuya estructura básica incluye los datos del procedimiento, el listado de documentos de presentación obligatoria, el listado de documentos para la firma del contrato, las EETT, TDR o ETO, según corresponda, los requisitos de calificación, los factores de evaluación y la proforma del contrato.

formatos estándar no actualizados, al uso inadecuado del aplicativo informático facilitador de la contratación pública y/o producto de establecer cronogramas con tiempos cortos en relación con el alcance del proceso, entre otros (p. 108).

En esa línea, Hernández Centeno (2017) manifiesta que “la falta de claridad o inconsistencias en la elaboración del documento base de la licitación es otra de las posibles causas que derivan en procesos declarados desiertos”. El autor atribuye estas falencias a la diversidad de criterios en confrontación que intervienen en la elaboración de dichos documentos, a la falta de información actualizada, a la alta rotación del personal designado, entre otros (p. 24).

Del mismo modo, Aspíllaga Castellón (2008), en un estudio sobre el mejoramiento de las competencias de los servidores a cargo de la gestión de las compras públicas en Chile, identificó que la “cantidad de licitaciones desiertas está asociada a bases inadecuadas, incompletas y/o demasiado complejas, que otorgan poco tiempo a los proveedores para que elaboren sus propuestas, lo que dificulta el cumplimiento de tales exigencias por parte de los proveedores” (p. 2).

A su vez, en nuestro medio, el OSCE (2011) advierte que las bases que contienen condiciones o requisitos excesivamente restrictivos desalientan el registro de participantes y/o la presentación de ofertas. Del mismo modo, cabe la posibilidad que acreditar dichas condiciones y/o requisitos sea tan complejo, costoso o confuso que ningún postor lo realice de la manera adecuada, siendo desestimadas todas las ofertas (págs. 6-7).

2.1.4. Complejidad del proceso de contratación

Varios de los autores consultados identificaron la complejidad²⁹ del proceso de contratación como una de las causas relevantes que conduce a la declaración de desierto del procedimiento de selección.

²⁹ La complejidad es una forma de analizar determinados fenómenos que presentan ciertas características que los clasifican como sistemas de comportamiento complejo (González Álvarez, 2009, p. 243). En ese contexto, los sistemas complejos son aquellos “que contienen muchas partes que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunas partes que tienen a autoorganizarse localmente de forma espontánea, y de maneras difícilmente predecibles”. De ese modo, es posible diferenciar un sistema complejo de un sistema complicado, porque este último puede tener muchas partes, pero su funcionamiento es altamente predecible, debido a que sus partes no toman decisiones por sí mismas ni se autoorganizan espontáneamente (Waissbluth, 2008, p. 3).

En efecto, Hochstetter Diez (2020) en un estudio sobre el impacto de la calidad del documento de requisitos en licitaciones públicas de proyectos de desarrollo software en Chile, concluye que la percepción de los proveedores es que el proceso de licitación es dificultoso y de naturaleza compleja (p. 113).

De otro lado, diversos autores (Melián, 2020; Gualán Ontaneda, 2020; Rocha Nan, 2019; Queiroz, 2018; Ramos de Moura, 2017) han identificado a través de sus respectivas investigaciones que los procesos de contratación pública resultan complejos en comparación con las contrataciones del sector privado, por lo tanto, se tornan menos atractivas.

Efectivamente, Gualán Ontaneda (2020), afirma que las constantes reformas a la normativa de contratación pública en Ecuador generan confusión en los actores públicos y en los proveedores, producto de dicha situación, las entidades han declarado desiertos o cancelado sus procesos por no observar la normativa aplicable (p. 73).

Del mismo modo, Rocha Nan (2019), señala que en Argentina “gran cantidad de licitaciones quedan desiertas o adjudicadas a postores que no necesariamente revestían las mejores cualidades para serlo. La principal razón de ello radica en errores formales producto del desconocimiento de la norma y su infinidad de detalles” (p. 36).

Igualmente, según Queiroz (2018, p. 127) y Ramos de Moura (2017, p.98), en Brasil la incorrecta operativización de las medidas legales y el establecimiento de un flujo administrativo ineficiente son factores que a menudo pueden hacer que las licitaciones fracasen o queden desiertas.

En esa línea, Melián (2020) afirma que la naturaleza extremadamente técnica hace que “la compra pública no sea entendida por quienes se suponen son sus destinatarios, los proveedores”. El autor añade, que a veces “ni siquiera es comprendida por los propios operadores públicos, que de ordinario se limitan a copiar y pegar de forma casi automática”.

Por otro lado, según el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0149 los factores que dificultan la participación de los proveedores giran en torno a tres aspectos: a) las dificultades que tienen con el SEACE; b) la complejidad y

volatilidad de la normativa; y, c) la exigencia de muchos requisitos y la elevada carga burocrática (MEF, 2019b, p. 296). A la vez, en el citado documento se advierte que aquellos procedimientos de selección en los que la participación de postores es limitada “corren un mayor riesgo de declararse desiertos” (MEF, 2019b, p. 7).

2.1.5. Percepción de corrupción y falta de transparencia

El gran volumen de transacciones involucradas y la compleja interacción entre los sectores público y privado hacen que la contratación pública sea terreno fértil para la corrupción (BID, 2018, p. 56). En ese contexto, los siguientes autores identificaron la percepción de corrupción y la falta de transparencia³⁰ en los procesos de contratación como una de las causas relevantes que conduce a la declaración de desierto del procedimiento de selección.

IPSOS en una investigación elaborada para el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE) sobre la percepción de corrupción en la contratación pública realizado a empresarios de Colombia, Ecuador y Perú (750 por país) que en los últimos 5 años hubieran participado en procesos de contratación con el Estado, reveló los siguientes resultados para el caso peruano: a) el 28% de los encuestados considera que la corrupción es parte de las reglas de juego en la contratación pública; b) los encuestados manifestaron que la “tarifa” a entregar a las autoridades con la finalidad de direccionar el otorgamiento de la buena pro es de aproximadamente el 14% del monto del contrato; c) el 63% de los encuestados cree que pocas veces los procesos de contratación pública suelen culminar con la mejor oferta; y, d) el 83% de los encuestados manifiesta que han habido procesos de contratación en los que ha contemplado participar, pero finalmente desistió debido a la corrupción (CIPE, 30 de agosto de 2022).

³⁰ Según Kunz (2005), la percepción es un mecanismo mediante el cual los seres humanos extraemos información del mundo que nos rodea (exterior) a través de los sentidos y la interpretamos a partir de nuestra experiencia previa (interior), esto nos lleva a la idea (que puede convencernos o no) de que esa información nos muestra al mundo tal como es (p. 16). En ese marco, Del Castillo (2003) manifiesta que la percepción de corrupción o de falta de transparencia puede estar influida por la cobertura que hacen los medios de comunicación de escándalos de interés público, pero que no necesariamente representan la situación en todo el país (p. 40).

Asimismo, en el estudio de Hochstetter Diez (2020), se identificó como factores influyentes en el fracaso de las licitaciones, la falta de transparencia durante el proceso, entendida como “la opacidad de las evaluaciones de las propuestas o la sospecha de que antes de finalizar las evaluaciones ya existían proveedores elegidos”. Al respecto, el autor precisa que “algunos síntomas de reconocimiento de estas licitaciones ‘cocinadas’ eran los plazos de postulación muy breves” (p. 127).

En esa línea, Rocha Nan (2019) sostiene que en Argentina prevalece la percepción generalizada de que solo un grupo selecto de empresas son las que proveen al Estado, resultando casi imposible que otras empresas ganen una licitación pública. “En el ideario popular dichas empresas suelen ser las de mayor tamaño, las mejor relacionadas con el gobierno de turno o las que cuentan con mayor poder de influencia” (p. 10).

Del mismo modo, según el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0034 (MEF, 2018b), la percepción de corrupción en las compras públicas frena la participación de los proveedores en los procesos de contratación convocados por las entidades, derivando en procedimientos de selección poco competitivos y/o declarados desiertos (págs. 47-51).

Por otro lado, Romano Morilas et al. (2017) advierten que es una práctica frecuente “copiar y pegar” descripciones de catálogos de internet en las solicitudes de bienes y/o servicios requeridos, conducta que, aun practicada sin mala fe, acaba atentando contra los principios de la contratación pública, ya que puede direccionar la licitación hacia un determinado proveedor o generar la percepción de compra direccionada (p. 12). Esta percepción de direccionamiento hace que los proveedores no tengan incentivos para participar en la licitación, corriendo el riesgo de quedar desierta.

2.1.6. Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública

Sobre este punto, diversos autores identificaron que las inadecuadas y/o limitadas competencias³¹ de los actores públicos que intervienen en los procesos de contratación pública es una de las causas relevantes que conduce a la declaración de desierto del procedimiento de selección.

Efectivamente, estos autores concluyen que la falta de capacidades de los operadores logísticos y los integrantes de los comités técnicos origina que se formulen requerimientos mal elaborados o direccionados, estudios de mercado deficientes, elaboración de bases o pliegos con condiciones poco claras o imprecisas, ofertas calificadas inadecuadamente, errores en el manejo de las plataformas informáticas de contratación, entre otras falencias, que conducen a la declaratoria de desierto de los procedimientos de selección (Luna Castellón, 2018, p. 53; Guartán Quezada, 2018, págs. 107-111; Ramos de Moura, 2017, p. 97; Aspíllaga Castellón, 2008, p.2).

Al respecto, según el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0149 (MEF, 2019b), las limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en las contrataciones³² afectan su desempeño y el de su entidad, derivando en procedimientos de selección declarados desiertos o con nulidades, selección de proveedores no idóneos, incumplimientos de contrato, etc. (p. 32).

Asimismo, en el Anexo 2 del Programa Presupuestal N° 0034 (MEF, 2018b) se identifica que los débiles perfiles de los operadores logísticos y la brecha de conocimientos de los servidores de las áreas usuarias afectan el desempeño de las contrataciones generando dilaciones y desiertos. Al mismo

³¹ SERVIR define las competencias como “todas aquellas características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desarrollo laboral exitoso; e involucran de forma integrada el conocimiento, las habilidades y las actitudes, las cuales son el factor diferenciador dentro de una organización y contexto determinado” (Resolución de Presidencia Ejecutiva 093-2016-SERVIR-PE, 2016, p. 3).

³² Los resultados del diagnóstico de conocimientos realizado por SERVIR el año 2014 a 4793 servidores de los órganos encargados de las contrataciones evidenciaron que solo el 10% de los evaluados contaba con conocimientos óptimos para las funciones que realizaba. Del mismo modo, en la primera etapa de la implementación del examen de certificación por niveles tomado por el OSCE a los servidores de los órganos encargados de las contrataciones se obtuvo una desaprobación del 87.5% de los participantes que rindieron la prueba (MEF, 2019b, p. 31).

tiempo, se precisa que estas falencias se explican por la existencia de un sistema de empleo fragmentado y por la insuficiente profesionalización de los actores públicos que intervienen en las contrataciones, donde no hay meritocracia ni carrera pública. Del mismo modo, se advierte que no existe la noción de trabajo en equipo entre los servidores del órgano encargado de las contrataciones y los de las áreas usuarias, motivado por un enfoque funcional y no de gestión por resultados que aporte a la cadena de valor público (p. 22).

2.1.7. Ineficiencia de los proveedores

Por último, algunos autores identificaron la ineficiencia de los proveedores³³ como una de las causas relevantes que conduce a la declaración de desierto del procedimiento de selección.

En tal sentido, Romano Morilas et al. (2017) describen que en una subasta pública convocada por la Universidad de São Paulo (Brasil) para la adquisición de equipos de protección personal se ofrecieron artículos sin certificados de aprobación, requisito exigido en cualquier convocatoria para la adquisición de este tipo de producto. Asimismo, citan un caso donde las lámparas LED ofertadas tenían la mitad de las horas de autonomía exigidas en las bases (p. 11).

Del mismo modo, Luna Castellón (2018) sostiene que “los proveedores no presentan en sus ofertas los requisitos idóneos del proceso” (p. 4); ello genera, a la larga, que el proceso quede desierto.

Al respecto, Hernández Centeno (2017) manifiesta que “algunos oferentes presentan ofertas deficientes o defectuosas debido a un desconocimiento del documento base de licitación, lo cual tiene como consecuencias que sean rechazadas y que se declare desierto el proceso” (p. 25).

Asimismo, según OSCE (2011), la ineficiencia de los proveedores está relacionada con la ausencia de postores y con la ausencia de ofertas válidas. En efecto, existen proveedores que a pesar de haberse registrado para formar parte

³³ La ineficiencia de los proveedores hace referencia a las limitaciones de los proveedores, expresadas como la incapacidad para preparar adecuadamente sus ofertas o para cumplir con las condiciones de la prestación requerida por las entidades (OSCE, 2011, p. 7).

del procedimiento de selección —manifestando su interés, de manera expresa, de querer participar— terminan por no presentar sus ofertas debido a su “ineficiencia al no haber preparado oportunamente su oferta”. Del mismo modo, en caso de presentar sus propuestas, “estas no consideran las condiciones y/o características del bien o servicio demandado o en su defecto los postores no cumplen con los requisitos de calificación exigidos, y, por lo tanto, era correcto desestimarlas” (págs. 6-7).

2.2. Análisis causal del problema

En esta sección, se utilizó un diseño de investigación mixto de tipo CUAL-CUAN, con el objeto de aprovechar las fortalezas de ambos enfoques (cualitativo y cuantitativo) combinándolos y tratando de minimizar sus debilidades potenciales (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 544) y de ese modo lograr una perspectiva más amplia respecto de las causas del problema materia de la presente investigación.

En ese sentido, la técnica cualitativa que se aplicó incluyó una encuesta exploratoria a 19 proveedores y una entrevista semiestructurada a un grupo de personas según cuatro perfiles (experto, gestor público, operador logístico y proveedor). La encuesta se llevó a cabo del 7 al 11 de marzo de 2022, mientras que las entrevistas se realizaron entre el 11 y el 22 de marzo de 2022 mediante videoconferencia (Zoom) y tuvieron una duración aproximada de 45 minutos.

Tabla 16. Participantes de las entrevistas sobre las causas del problema

Perfil	Entrevistados
Experto en contratación pública	3
Gestor público	1
Operador logístico	4
Proveedor	12
Total	20

Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, la técnica cuantitativa que se aplicó consistió en seleccionar una muestra representativa de procedimientos de selección declarados desiertos durante el periodo 2016-2021, con la finalidad de descargar el informe y otros

documentos que sustentan la declaratoria de desierto registrados en el SEACE. Para seleccionar cada uno de los casos de la muestra se utilizó el software IBM SPSS Statistics versión 28.0. Seguidamente, la descarga y procesamiento de los documentos se realizó entre el 1 de julio y el 7 de agosto de 2022.

Para efectos de la presente investigación se consideraron los procedimientos de selección clásicos: licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada y subasta inversa electrónica.

Asimismo, siguiendo la metodología utilizada en OSCE (2011), es importante aclarar que un procedimiento de selección puede convocarse según relación de ítems y alguno de ellos puede ser declarado desierto (p. 12). Por dicha razón, al igual que en el citado estudio, la unidad de observación será el ítem y no el procedimiento de selección. De ese modo, la población total de ítems a analizar fue de 11 531 ítems³⁴. Luego, siguiendo a Perú Compras (2018a), se utilizó la siguiente fórmula para obtener el tamaño de la muestra (p. 12):

$$n = \frac{Z_{\alpha}^2 N p q}{e^2(N - 1) + Z_{\alpha}^2 p q}$$

Donde:

n es el tamaño de la muestra.

N es el tamaño de la población.

Z_{α} es el nivel de confianza. Para el caso de un nivel de confianza del 95% es igual a 1.96.

p es la proporción de individuos que posee la característica a estudiar, en tanto que q es la proporción de individuos que no poseen esa característica. De ese modo la suma $p + q$ debe ser 100%. Para nuestro caso, puesto que se desconocen se puede considerar 50%.

e es el error máximo permitido. Para nuestro caso se asume un 3%.

³⁴ La relación de ítems declarados desiertos durante el periodo 2016-2021 fue proporcionada por la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE (EXP. 2022-0016764, 14 de marzo de 2022) al amparo de lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

En tal sentido, el tamaño de muestra para la presente investigación se calculó de la siguiente manera:

$$n = \frac{(1.96)^2 \times 11531 \times 50\% \times 50\%}{(3\%)^2 \times (11531 - 1) + (1.96)^2 \times 50\% \times 50\%} = 976.80 \approx 977$$

Una vez obtenido el tamaño de muestra (977 ítems declarados desiertos), se procedió a repartir proporciones similares a la población total según tipo de procedimiento de selección (Tabla 17).

Tabla 17. Población y distribución muestral por tipo de procedimiento de selección

Tipo proc.	Población			Muestra		
	Bienes	Servicios	Total	Bienes	Servicios	Total
LP	1 457	0	1 457	123	0	123
CP	0	811	811	0	69	69
AS	3 963	3 352	7 315	336	284	620
SIE	1 947	1	1 948	165	0	165
Total	7 367	4 164	11 531	624	353	977

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, las causas se determinaron a partir de las entrevistas realizadas a los expertos, gestores públicos, operadores logísticos y proveedores. Luego, dicha información fue contrastada con los resultados del procesamiento de las actas y/o los informes que sustentan la declaratoria de desierto de los ítems analizados, a efectos de corroborar o no los resultados y descubrimientos obtenidos en las entrevistas y/o entender mejor o ampliar dichos resultados.

Sobre este punto, es importante advertir que en la mayoría de los casos las entidades no cumplen con registrar en el SEACE el informe donde se evalúan las causas que motivaron la declaratoria de desierto a efectos de adoptar las medidas correctivas antes de realizar la siguiente convocatoria, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. En reemplazo, las entidades suben cualquier otro documento (cartas, oficios, informes, memorándums, resoluciones, etc.). Sin embargo, los citados documentos solo informan sobre las incidencias referidas al desarrollo de las

etapas de admisión, evaluación y calificación de ofertas, más no contienen el análisis de las causas que condujeron a la declaratoria de desierto.

Con respecto a aquellas entidades que sí registraron el informe de evaluación de las causas que motivaron el desierto (Tabla 18), cabe precisar que la mayoría lo hace a través de un formato, el mismo que en algunas ocasiones es llenado de manera incorrecta y/o a la ligera, no reflejando el análisis solicitado. De ese modo, fueron pocos los casos donde el referido informe aportó información relevante a efectos de esclarecer las causas del desierto, siendo necesario cruzar información de varios documentos (reportes de presentación, evaluación y calificación de ofertas; actas; informes; resoluciones; entre otros).

Tabla 18. Número de informes de evaluación de las causas que motivaron la declaratoria de desierto registrados en el SEACE correspondiente a la muestra de ítems analizada

Fuente de información	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número de ítems analizados	134	131	165	176	133	231
Número de informes registrados	4	2	4	14	12	8

Fuente: Elaboración propia a partir del SEACE (s.f.).

Por otro lado, es preciso mencionar que de los 977 ítems analizados, hubo varios casos en los que las entidades no cumplieron con registrar en el SEACE documento alguno que haga referencia a las causales que motivaron el desierto o incluso que permitan conocer el estado final del procedimiento de selección. Asimismo, se presentaron algunos casos en los que el ítem reportado como “desierto” figuraba como “adjudicado” en el SEACE sin más información (Tabla 19). En ambos casos, dichos ítems fueron descartados.

Tabla 19. Incidencias durante la descarga de documentos que sustenten la declaratoria de desierto registrados en el SEACE correspondiente a la muestra de ítems analizada

Incidencia	Número de ítems
No existen documentos que sustenten la causal del desierto	38
Se registró una hoja en blanco como acta de desierto	1
El ítem figura como adjudicado	7
Incidencias totales	46

Fuente: Elaboración propia a partir del SEACE (s.f.).

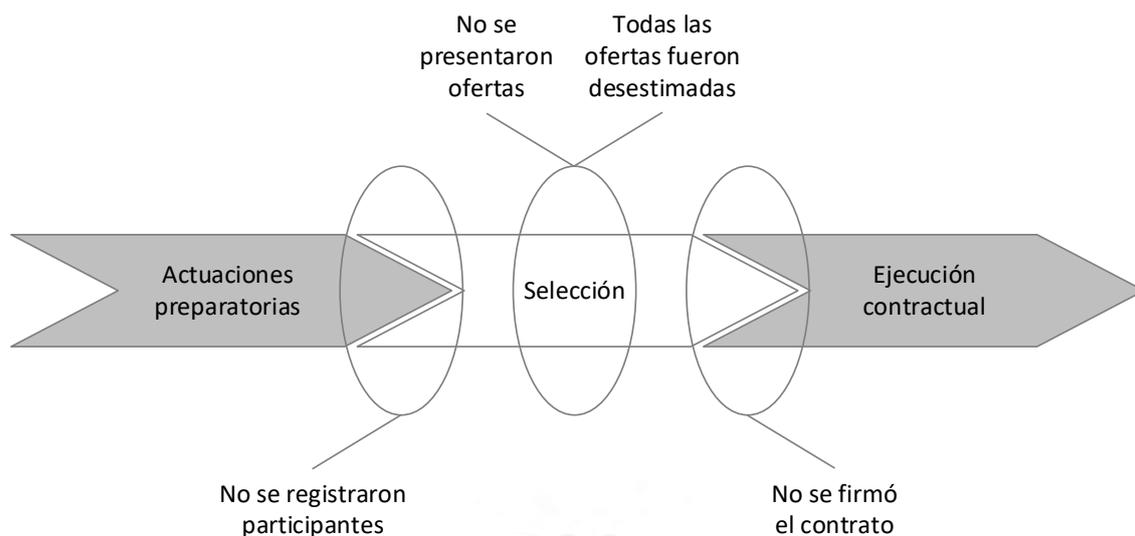


Figura 11. Situaciones que conducen a declarar desierto un procedimiento de selección

Fuente: Adaptado de OSCE (2011, p. 6).

Ahora bien, de acuerdo con la definición de procedimiento de selección declarado desierto existen cuatro situaciones identificables que desencadenan un desierto (Figura 11). En ese marco, como resultado del procesamiento de la muestra seleccionada se tiene que el 4.19% de los desiertos se originó debido a que no se registraron participantes en el procedimiento de selección; el 4.73% debido a que no se firmó el contrato; el 40.49% debido a que no se presentaron ofertas (a pesar de que hubo participantes registrados) y el 50.59% se debió a la ausencia de ofertas válidas (es decir, no admitidas o descalificadas); según se evidencia en la Tabla 20.

Tabla 20. Situaciones que conducen a declarar desierto un procedimiento de selección

Situación	Número de ítems	Porcentaje
No se registraron participantes	39	4.19% ≈ 4%
No se presentaron ofertas	377	40.49% ≈ 40%
Ausencia de ofertas válidas	471	50.59% ≈ 51%
No se firmó el contrato	44	4.73% ≈ 5%
Total	931	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir del SEACE (s.f.).

Por otro lado, es importante señalar que los resultados obtenidos presentan diferencias y similitudes con los reportados por el OSCE (2011).

En efecto, en la presente investigación se observa una notable reducción del no registro de participantes en el procedimiento de selección, disminuyendo del 27% al 4%. Con respecto a la no firma del contrato, en nuestra investigación se evidencia un leve incremento del 2% al 5%. Por otro lado, la no presentación de ofertas se incrementa en nuestra investigación, pasando del 26% al 40%. Asimismo, en nuestra investigación la ausencia de ofertas válidas se incrementa levemente de un 45% a un 51% (Figura 12).

Así, se confirma la tendencia identificada por el OSCE (2011, p. 13) en el sentido de que la mayor proporción de desiertos se debe a situaciones ocurridas en las etapas avanzadas del procedimiento de selección (40% + 51% = 91%). Sin embargo, hay una reducción drástica en cuanto al no registro de participantes en el procedimiento de selección (27% → 4%).

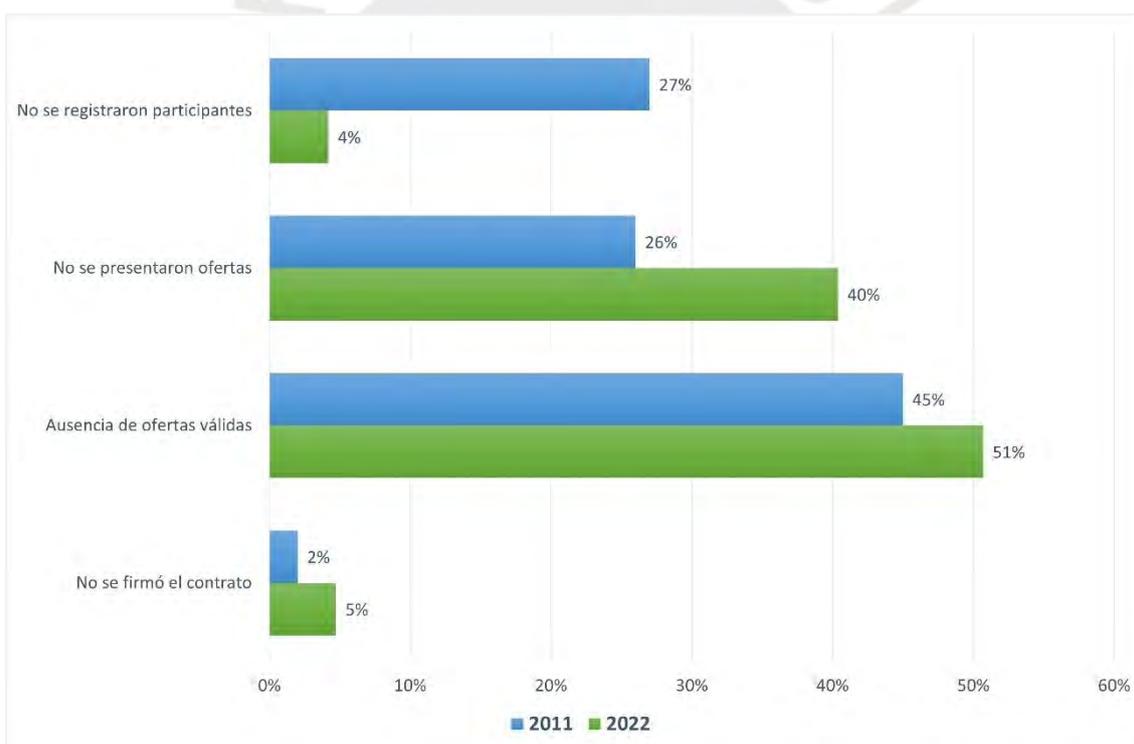


Figura 12. Evolución de las situaciones que desencadenan el desierto 2011-2022

Fuente: Elaboración propia. Los resultados publicados el año 2011 fueron obtenidos por el OSCE. Los resultados para el año 2022 fueron obtenidos por los autores a partir del SEACE.

Asu vez, debido a que aproximadamente la mitad de los ítems declarados desiertos (51%) están relacionados con la ausencia de ofertas válidas, se procedió a analizar las causales que generan dicha situación (Figura 13).

De acuerdo con los resultados del procesamiento de los documentos descargados del SEACE (reportes de presentación, evaluación y calificación de ofertas, actas de otorgamiento de la buena pro y/o de declaratoria de desierto, informes de análisis y evaluación de la declaratoria de desierto, entre otros), las principales causales que generan la invalidez de las ofertas presentadas por los postores son: i) ofertas no admitidas por no cumplir con la documentación mínima exigida para su admisibilidad y/o en mayor medida por no responder a las especificaciones técnicas y/o términos de referencia solicitados en las bases, ii) ofertas descalificadas por no responder a los requisitos de calificación exigidos a los postores y iii) ofertas rechazadas por superar el valor estimado³⁵ y no contar con la ampliación de certificación de crédito presupuestario correspondiente y/o con la aprobación del titular de la entidad.

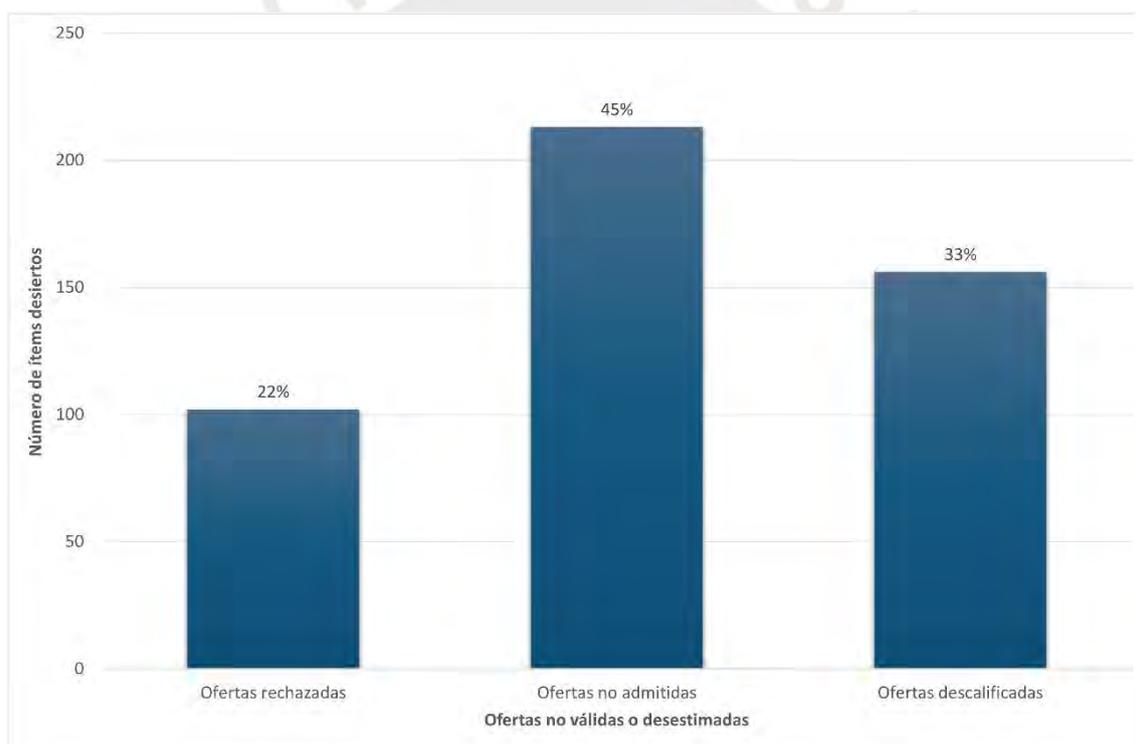


Figura 13. Causales que generan la invalidez de las ofertas presentadas

Fuente: Elaboración propia a partir del SEACE (s.f.).

³⁵ Cabe señara que del 100% de ofertas rechazadas, el 97% fue debido a que superaban el valor estimado. Sin embargo, hubo un 3% que fue debido a que las ofertas se encontraban sustancialmente muy por debajo del valor estimado (ofertas temerarias) y cuando se le solicitó al postor la información adicional que sustente el monto de su oferta, estos no cumplieron con presentarla (2%) o cuando sí cumplieron con presentar la estructura de costos de su oferta (1%), se pudo advertir que no se habían incluido algunas de las prestaciones requeridas.

En referencia a las causales que generan la invalidez de las ofertas presentadas por los postores (Figura 13), se aprecia que la mayor proporción se debe a no admisibilidad de las ofertas (45%), en segundo lugar, a la descalificación de las ofertas (33%) y, en tercer lugar, pero no menos importante, al rechazo de ofertas por superar el valor estimado (22%).

En relación con este tema, es relevante mencionar que Perú Compras ha realizado un estudio reciente sobre las causales de desierto en contrataciones convocadas mediante subasta inversa electrónica. Dicho estudio fue publicado en julio de 2023 y se basó en una muestra de 391 ítems convocados durante el 2021 y que al 9 de septiembre de 2022 permanecían en estado de desierto (Perú Compras, 2023, p. 14).

Con el propósito de establecer comparaciones entre los hallazgos de ambas investigaciones, en la Figura 14 se presentan los resultados específicos para la subasta inversa electrónica obtenidos en la presente investigación.

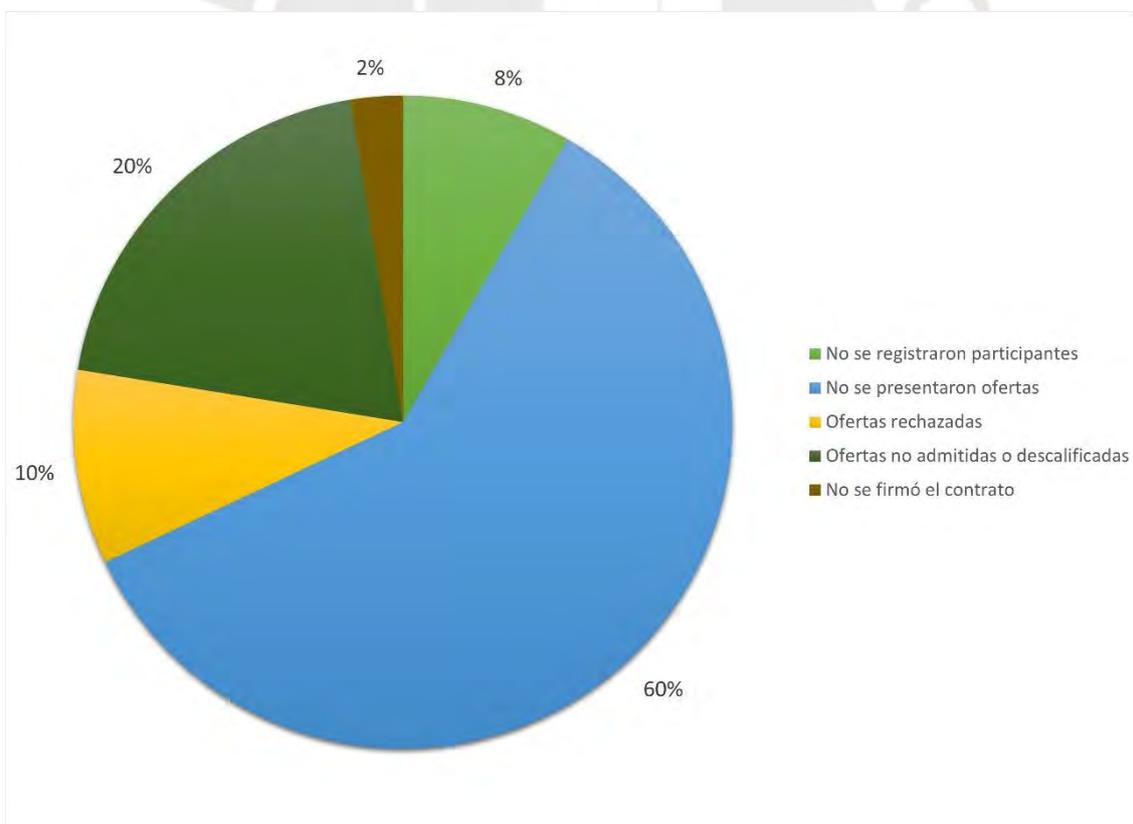


Figura 14. Situaciones que conducen a declarar desierto una subasta inversa electrónica

Fuente: Elaboración propia a partir del SEACE (s.f.).

En este sentido, al observar la Figura 15, se evidencia que los resultados obtenidos muestran semejanzas con los reportados por Perú Compras (2023, p. 25), lo que implica una confirmación de los hallazgos de ambas investigaciones. No obstante, en el presente trabajo de investigación, se observa que la no presentación de ofertas es ligeramente superior en un 12%, mientras que las ofertas no admitidas o descalificadas fueron menores en un 8%.

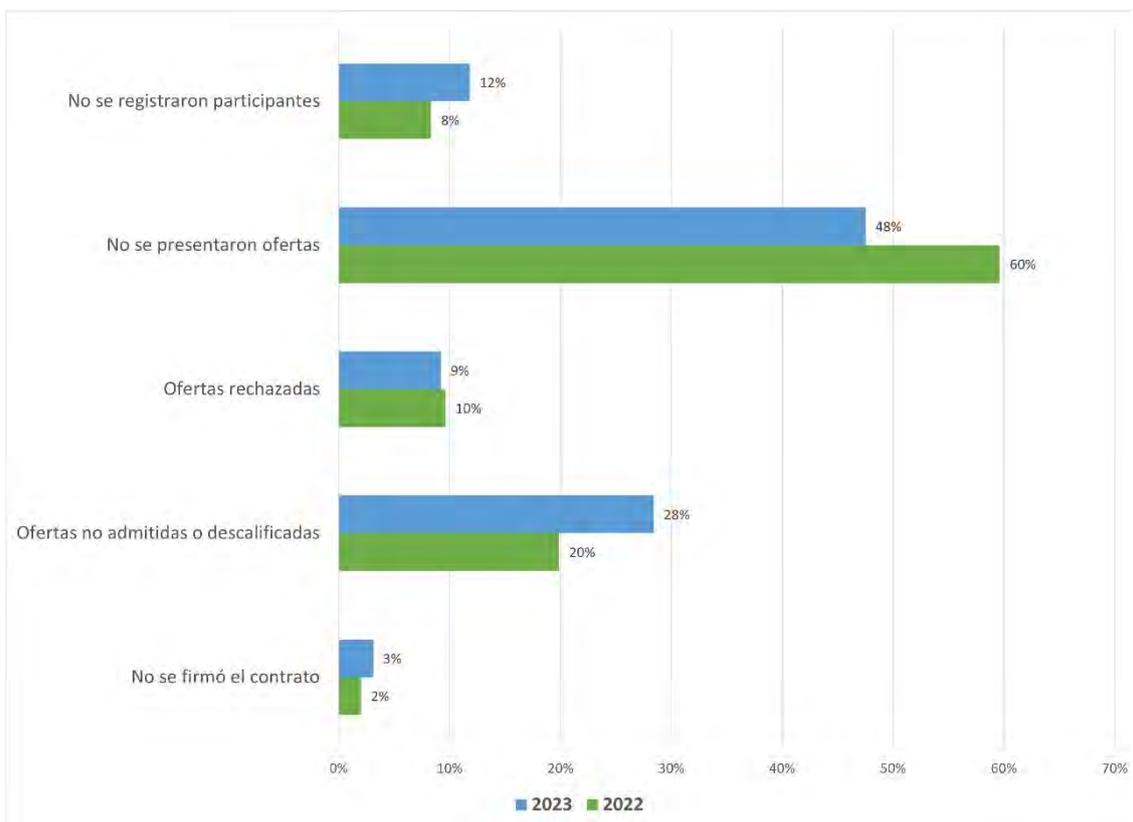


Figura 15. Comparación de las situaciones que desencadenan el desierto en el caso de las contrataciones convocadas mediante subasta inversa electrónica (2022-2023)

Fuente: Elaboración propia. Los resultados publicados el año 2023 fueron obtenidos por Perú Compras. Los resultados para el 2022 fueron obtenidos por los autores a partir del SEACE.

Debido a que los requerimientos en el caso de la subasta inversa electrónica están estandarizados en el Listado de Bienes y Servicios Comunes, se realizó un análisis del porcentaje de ítems desiertos con relación a los rubros del citado listado (Figura 16).

Además, con respecto a los rubros con mayor cantidad de ítems desiertos, el presente trabajo de investigación coincide con el estudio de Perú Compras. En tal sentido, se confirman los cuatro rubros con mayor incidencia de desiertos

en ambas investigaciones. En particular, el rubro “combustibles, aditivos para combustibles, lubricantes y materiales anticorrosivos” se posiciona en el primer lugar en ambos trabajos, aunque con porcentajes diferentes: un 33.97% en esta investigación y un 58.60% en el estudio de Perú Compras. Patrones similares se observan en relación con los demás rubros (Perú Compras, 2023, p. 32).

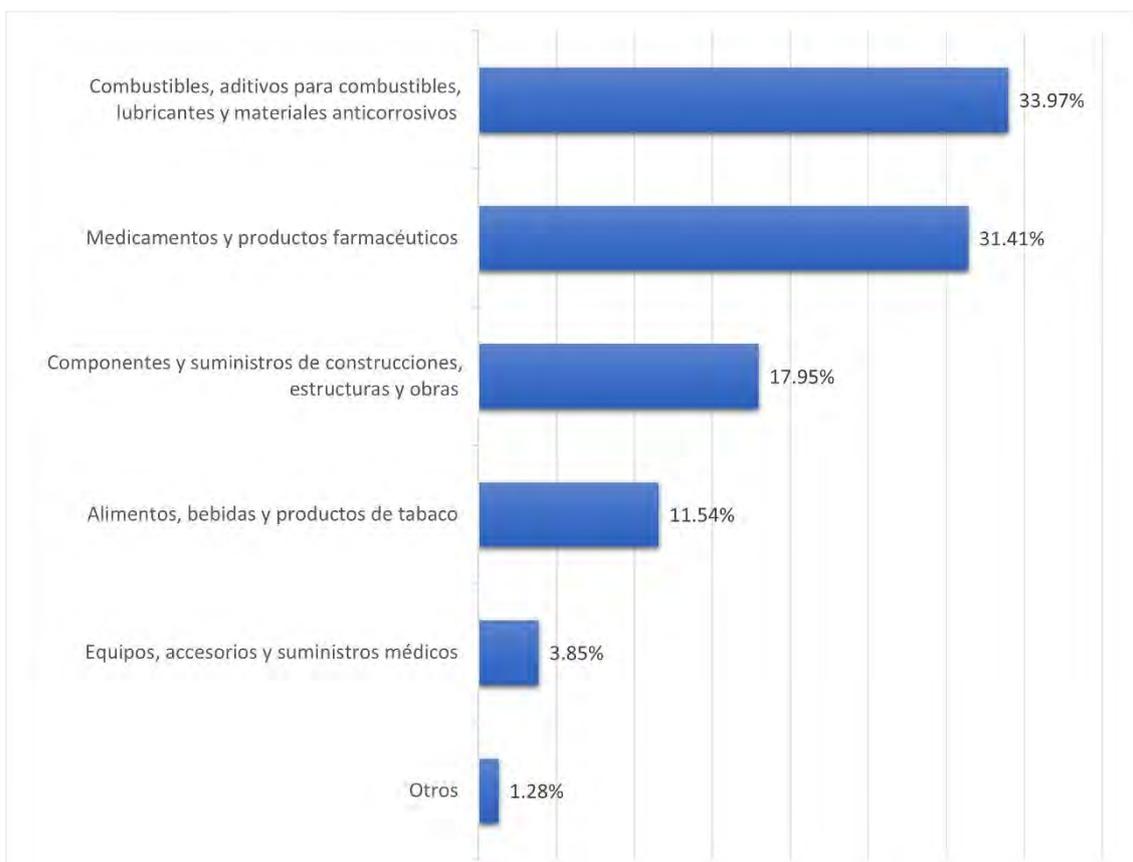


Figura 16. Distribución porcentual de ítems desiertos por rubro del LBSC

Fuente: Elaboración propia a partir del SEACE (s.f.)

De eso modo, de acuerdo con la revisión del marco teórico que aborda las causas del problema, la información recopilada en las entrevistas y el procesamiento de los ítems declarados desiertos descargados del SEACE, se determinó que las causas que conducen a declarar desierto un procedimiento de selección son las que se describen a continuación.

2.2.1. Deficiencias en la elaboración del requerimiento

Los tres expertos entrevistados coincidieron en que muchas veces los requerimientos no se definen de manera clara, no se precisan las características y/o requisitos funcionales relevantes del bien o servicio a contratar (cantidad, material, dimensiones, condiciones de operación, etc.), así como las condiciones en las que se ejecutará el contrato (lugar y plazo de ejecución, forma de pago, penalidades, etc.). En tal sentido, es común que las áreas usuarias incluyan condiciones desproporcionadas, innecesarias, imprecisas y/o desactualizadas.

Al respecto, uno de los expertos citó el caso de la adquisición de equipos médicos en los hospitales en zonas alejadas:

He visto casos de adquisición de equipos médicos, tales como tomógrafos o equipos de rayos X, cuyos requerimientos son elaborados por médicos que colocan las mismas características del equipo antiguo que se busca reemplazar y muchas veces dicha tecnología ya había sido superada, en consecuencia, ese equipo ya no existía en el mercado. Entonces, si esta deficiencia no es advertida en la indagación de mercado o durante la etapa de consultas y observaciones, se termina declarando el desierto porque el equipo era muy antiguo. (Entrevistado 2, experto)

En tal sentido, las fallas o deficiencias en la formulación del requerimiento tienen como primer efecto la inexistencia de oferta del bien o servicio demandado con las características y/o condiciones requeridas, desalentándose el registro de participantes o la presentación de ofertas en el procedimiento de selección correspondiente. En efecto, del procesamiento de los documentos descargados el SEACE se constató que hubo varios casos donde registraron su participación hasta 10 proveedores, pero no enviaron sus ofertas.

Un segundo efecto de un requerimiento mal elaborado es que durante el desarrollo del procedimiento de selección se van a generar una gran cantidad de consultas y observaciones, ello conlleva una mayor duración del procedimiento debido a la revisión y absolución de estas. Al respecto, un servidor del área logística manifestó:

Durante el desarrollo del procedimiento de selección puede que tengamos muchas consultas y observaciones porque el requerimiento no está claro. Sin embargo, podría ser que el requerimiento quede ajustado. Eso sería lo ideal. Pero, no siempre ocurre así. Y recién en la etapa de evaluación y calificación de ofertas se advierten las deficiencias en el requerimiento. Ha habido casos en que los postores sí presentaron sus ofertas, pero por errores en el requerimiento no hemos podido adjudicar. Ante ello se suele aplicar la nulidad del procedimiento de selección y cuando no se aplica se genera el desierto. (Entrevistado 4, operador logístico)

En esa línea, otro de los expertos comentó: “si el requerimiento no está bien elaborado, las empresas no tienen interés en participar porque se trata de un proceso problemático y cuando sí participan sus ofertas terminan siendo descalificadas” (Entrevistado 3, experto). Al respecto, del procesamiento de los documentos descargados el SEACE se pudo verificar fehaciente lo manifestado por el citado experto. Así pues, se advirtieron varios casos donde registraron su participación más de 20 proveedores en un procedimiento de selección de ítem único y solo fueron presentadas una, dos o tres ofertas, las que finalmente no fueron admitidas.

Así pues, un tercer efecto de los errores o deficiencias en la elaboración del requerimiento —cuando estas no son advertidas durante la indagación de mercado— es que de presentarse ofertas se corre el riesgo de que estas no sean admitidas o sean descalificadas, debido a que ningún proveedor haya podido elaborar sus ofertas de la manera adecuada ante las exigencias tan elevadas y/o confusas del requerimiento. A su vez, los miembros del comité de selección tienen mayores incentivos para descalificar las ofertas. Por tanto, en estos casos la declaratoria de desierto del procedimiento de selección tiene un alto riesgo de ocurrencia.

Un cuarto efecto de un requerimiento deficiente o mal elaborado es la no suscripción del contrato debido a la exigencia de requisitos adicionales complejos y/o costosos para el perfeccionamiento del contrato que ningún postor pueda conseguir y/o presentar en el plazo establecido por la norma, derivando en la declaratoria de desierto del procedimiento de selección. Sobre este punto, un servidor del área logística comentó lo siguiente:

Cuando un procedimiento de selección se declara desierto debido a que los postores no suscribieron el contrato, es porque a veces las entidades como no pueden exigir algunos requisitos durante la presentación de la oferta, todo lo trasladan al perfeccionamiento del contrato. Y esto obviamente va a generar que el postor no lo cumpla, puesto que el tiempo que tiene para perfeccionar el contrato es corto y la norma no permite otorgar mayores plazos para subsanar. Entonces, si no hay otro postor a quien invitar, se generaría el desierto. (Entrevistado 5, operador logístico)

Asimismo, el citado servidor de área logística comenta que una de las causas más comunes de una mala formulación del requerimiento es el desconocimiento del área usuaria:

A veces solicitan bienes y/o servicios que no deben pedir, en otras ocasiones se trata de orientar la contratación a un determinado proveedor, muchas veces no por el hecho de que reciban una dádiva o algo, sino porque piensan que es bueno y que hay que contratarlo a él, he advertido mucho esta práctica. (Entrevistado 5, operador logístico)

Efectivamente, las fallas o deficiencias en la formulación del requerimiento se originan debido a múltiples factores, siendo los más relevantes las limitadas capacidades de los servidores de las áreas usuarias en el conocimiento técnico del objeto contractual; los posibles escenarios de corrupción, tales como el direccionamiento hacia un determinado proveedor o sector del mercado; y, la falta de filtros de control técnico, legal y de mercado.

2.2.2. Deficiencias en la indagación de mercado

Tanto los expertos como los servidores del área logística entrevistados coinciden en señalar que una indagación de mercado deficiente no refleja la situación real del mercado respecto de la pluralidad de proveedores y marcas y/o puede proyectar un valor estimado del bien o servicio a contratar subestimado o sobrestimado con respecto a los precios de mercado.

Normalmente, la posibilidad de que exista concurrencia de proveedores es un hecho comprobable durante la indagación de mercado, momento en el que el operador logístico analiza el comportamiento de los proveedores respecto de

un determinado requerimiento, de modo que, si fuera el caso, este puede ser ajustado para generar mayor concurrencia, sin que ello implique desnaturalizar el objeto de la contratación. De hecho, “la indagación de mercado marca la tendencia y anticipa los posibles escenarios que podrían presentarse durante el procedimiento de selección” (Entrevistado 1, experto).

Entonces, una indagación de mercado deficiente tiene por efecto la poca existencia o incluso la inexistencia de proveedores que cuenten con la capacidad de ofertar el bien o servicio demandado con las condiciones requeridas y por tanto de participar en el procedimiento de selección correspondiente. “En estos casos, la declaratoria de desierto del procedimiento de selección tiene un alto riesgo de ocurrencia” (Entrevistado 1, experto).

De otro lado, varios de los entrevistados coincidieron al afirmar que, en raras ocasiones, una indagación de mercado deficiente puede conducir al rechazo de las ofertas presentadas cuando estas superen ampliamente el valor estimado y la entidad no cuente con el presupuesto necesario. Sobre este punto, del procesamiento de los documentos que sustentan la declaratoria de desierto descargados del SEACE, se advierte que el 11% respecto del total de los casos analizados ocurrieron debido a que la oferta ganadora superaba ampliamente el valor estimado por la entidad (en algunos casos en más del 100%). A su vez, de acuerdo con los resultados de la presente investigación, una mala determinación del valor estimado representa el 22% de las ofertas inválidas (Figura 13).

Sobre este tema, los servidores del área de logística señalaron que se enfrentan a una serie de inconvenientes para recabar información durante la indagación de mercado:

Cuando he tenido oportunidad de hacer una indagación de mercado, los proveedores no te quieren cotizar. Si bien es cierto, las cotizaciones no son la única fuente, son una de las más confiables que tenemos. Muchas veces la indagación de mercado contiene fallas porque no se consiguen suficientes cotizaciones... Los proveedores señalan que preparar la cotización desgasta, involucra un tiempo considerable, y en algunos casos ni siquiera podrán participar porque los requisitos son muy exigentes. (Entrevistado 6, operador logístico)

Estas dificultades que enfrentan los servidores de las áreas logísticas se ilustran en el siguiente párrafo extraído de un acta de declaratoria de desierto:

La única oferta presentada fue de INFORMÁTICA DELTA S.A.C. por el monto de S/925,730.65 lo que supera el valor estimado en 25.49%. Considerando la alta dispersión en la determinación del valor estimado, adicional a ello, la empresa que ofreció la menor cotización no se presentó, que la otra empresa que cotiza y de quien se consideró su cotización para determinar el valor estimado presentó una oferta mucho mayor a la cotización enviada, que el área usuaria sólo indica que persiste la necesidad, pero no precisa si su contratación es prioritaria, sugiero no aprobar la oferta de mayor valor al estimado. (Acta de declaratoria de desierto del Concurso Público N° 0057-2021-SUNAT/8B7200 - "Servicio de suscripción de una solución de software de arquitectura empresarial para la SUNAT", 10 de febrero de 2022)

En tal sentido, cabe señalar que las deficiencias en la indagación de mercado se producen debido a factores de diversa índole, siendo los más recurrentes los errores al momento de seleccionar las fuentes de la indagación de mercado, tales como recurrir únicamente a cotizaciones; los errores en el mecanismo usado para determinar el valor estimado recurriendo a la menor cotización o al menor precio histórico tomado del SEACE; el reducido número de proveedores dispuestos a colaborar en la indagación de mercado; y, la obtención de información poco confiable o irresponsable de parte de algunos proveedores.

2.2.3. Errores en la admisión y calificación de ofertas

La mayoría de entrevistados manifestó que los integrantes del comité de selección tienen una interpretación muy literal de las bases, excesivamente formalista, se descalifican ofertas por errores menores, tales como llenado incorrecto de declaraciones juradas o por la falta u omisión de algún documento sustentatorio a pesar de que la normativa señala que pueden ser subsanados. Al respecto, uno de los gestores públicos entrevistado citó lo siguiente:

Los miembros de comité técnico evalúan al pie de la letra, taxativamente como está escrito en las bases. Por ejemplo, una entidad solicitó el "servicio de computación en la nube" y un postor ofrecía el "servicio de

cloud computing”, que uno podría pensar que es lo mismo, que es equivalente, pero como las denominaciones no son iguales, la oferta terminó siendo rechazada. (Entrevistado 8, gestor público)

En tal sentido, estos errores al momento de la admisión y calificación de las ofertas pueden llevar a que no queden ofertas válidas, especialmente en procedimientos de selección poco competitivos con uno o dos postores, y, en consecuencia, se tenga que declarar desierto el procedimiento de selección.

Ahora bien, según un experto entrevistado “cuando todas las ofertas son descalificadas hay que prestar atención a las bases, que tan claras fueron, de repente no había la suficiente claridad, por eso el comité de selección decidió descalificarlas a todas” (Entrevistado 1, experto). A su vez, añade que no se pueden descartar escenarios de corrupción, en aquellos casos en que “de manera deliberada el comité de selección descalifica ofertas para favorecer a un determinado postor” (Entrevistado 1, experto).

Así pues, los errores en la admisión y calificación de ofertas se explican por la falta de criterio y/o de competencias técnicas de los integrantes del comité de selección; y, por la visión formalista de los órganos del Sistema Nacional de Control, acostumbrados a efectuar el control posterior en base a documentos y no a resultados, condicionando la labor del comité de selección. Estos errores también están relacionados a deficiencias en la formulación del requerimiento que se trasladan a las bases, donde la falta de claridad y/o complejidad motiva a que los miembros del comité terminen descalificando todas las ofertas. Del mismo modo, es posible atribuir esta situación a actos de corrupción, tales como la eliminación injustificada de postores para favorecer a otro.

2.2.4. Percepción de corrupción y falta de transparencia

Los proveedores entrevistados tienen la percepción de que la contratación pública está asociada a malas prácticas y actos de corrupción, que las entidades tienen de antemano al postor que ganará la buena pro (direccionamiento), que pocas veces las entidades suelen seleccionar la mejor oferta o al postor más idóneo y que hay que pagar sobornos para salir adjudicado con algún contrato. Sobre el particular, uno de los proveedores entrevistados comentó: “creo que

muchas personas que quieren participar desisten porque ya saben que no van a ganar” (Entrevistado 11, proveedor).

Asimismo, todos los proveedores entrevistados manifestaron que habían tenido alguna experiencia de corrupción, al punto que lo ven como algo normal inherente al sistema, incluso dos proveedores aceptaron que tuvieron que pagar una “coima” para que les adjudiquen un contrato. En esa línea, un proveedor manifestó lo siguiente: “Por ejemplo, aquí en Tumbes a mí me están pidiendo el 15%, es decir, más de lo normal que es el 10%, pero este alcalde quiere el 15%, entonces ya escapa a mis posibilidades” (Entrevistado 13, proveedor).

De ese modo, ante cualquier actuación considerada sospechosa de parte de la entidad o ante entidades con mala reputación, los proveedores pueden decidir no participar o no presentar sus ofertas. La cuestión radica en que dicha decisión se basa en percepciones y no es casos reales de corrupción. Sobre este punto, un funcionario del OSCE comentó:

Cuando los proveedores tienen desconfianza porque perciben algún nivel de corrupción lo que hacen es no participar, pero si dicha percepción tiene un correlato con la realidad, raras veces el procedimiento queda desierto, sino que se va a adjudicar a quién estaba dirigido. (Entrevistado 3, experto)

En tal sentido, la percepción de corrupción y falta de transparencia en la contratación pública obedece a varios factores, siendo los más relevantes las experiencias previas de los proveedores en otros procesos de compra pública; la mala reputación de las entidades, especialmente de algunos gobiernos locales y/o regionales; las denuncias y reportajes sobre actos de corrupción y malos manejos en las contrataciones realizadas por las entidades de los tres niveles de gobierno; las deficiencias en la elaboración del requerimiento y/o de las bases, que aparentan un posible direccionamiento; entre otros.

2.2.5. Elevada dificultad del proceso de contratación

En la literatura se suele identificar la complejidad de la contratación pública como una de las causas relevantes que conducen a la declaratoria de desierto de un procedimiento de selección (Hochstetter Diez, 2020; Gualán Ontaneda, 2020; Rocha Nan, 2019; Queiroz, 2018; Ramos de Moura, 2017).

Sin embargo, aceptando que la contratación pública es un fenómeno que puede ser catalogado como “complejo” (Waissbluth, 2008, p. 3), coincidimos con varios de los entrevistados que consideran que en nuestro medio el proceso de contratación pública es “complicado” o “difícil”, puesto que su aprendizaje y/o realización demanda un gran esfuerzo y tiempos considerables, especialmente para aquellos proveedores del interior del país y/o para las mypes.

Tabla 21. Características de los procesos de contratación simples y complicados

Proceso de contratación simple	Proceso de contratación complicado
Razonable carga burocrática y documental.	Elevada carga burocrática y documental.
Bajas cargas económica.	Altas cargas económica.
Requerimientos estandarizados.	Requerimientos no estandarizados.
Empleo de contratación electrónica en todas las fases del proceso.	Empleo de contratación analógica en algunas fases del proceso.
Plataforma informática de contratación usable y con funcionalidades transaccionales.	Plataforma informática de contratación poco usable y/o con funcionalidades obsoletas.
Normativa simplificada y estable.	Normativa densa y altamente volátil.
Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores.	Relaciones adversas con los proveedores.

Fuente: Elaboración propia basado en la OCDE (2017)³⁶.

Un proceso de contratación pública puede ser considerado complicado o difícil si presenta varias de las características mencionadas en la Tabla 21.

En ese contexto, para los propósitos del presente trabajo de investigación se adoptarán las definiciones presentadas en la Tabla 22.

³⁶ De forma complementaria se ha recurrido al desarrollo de entrevistas con el objeto de validar los criterios presentados en la Tabla 20.

Tabla 22. Definiciones asociadas a la dificultad del proceso de contratación pública

Término	Definición
Carga burocrática	Hace referencia a aquellos trámites (requisitos, pasos o acciones) que son exigidos a los proveedores cada vez que participan en un proceso de contratación. De ese modo, se excluyen trámite exigidos una única vez o con una periodicidad muy irregular o poco frecuentes (adaptado de Monge Acuña, 2022, p. 8).
Carga documental	Hace referencia a la cantidad de documentos que los proveedores deben presentar en forma física y/o digital cada vez que participan en un proceso de contratación (García Jiménez, 2016, p. 376).
Carga económica	Está constituida por aquellos factores relacionados directamente con los costos asumidos por los proveedores cada vez que participan en un proceso de contratación, tales como la exigencia de garantías, demora en los pagos, entre otros (OSCE, 2013, p. 10).
Requerimiento estandarizado	Es aquel requerimiento cuyas características técnicas, condiciones de ejecución contractual y/o requisitos de calificación han sido uniformizados sobre la base del análisis de las necesidades de las entidades y los bienes y/o servicios ofertados en el mercado (adaptado de Perú Compras, 2018a, p. 8).
Requerimiento no estandarizado	Es aquel requerimiento cuyas características técnicas, condiciones de ejecución contractual y/o requisitos de calificación presentan un nivel no aceptable de uniformización (adaptado de Perú Compras, 2018a, p. 8). En mercados con un alto volumen de requerimientos no estandarizados se observan mayores niveles de ineficiencia en la compra pública (Perú Compras, 2018a, p. 52).
Contratación pública electrónica	Se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para gestionar cualquiera o todas las fases del proceso de contratación pública (BAsD, 2013, p. 7). En otras palabras, es la realización de la contratación pública a través de medios informáticos (Nieto Melgarejo, 2016, p. 65).
Contratación pública analógica	Se refiere a aquellas actuaciones o procedimientos que no son automatizados y que requieren de la interacción personal entre proveedores y servidores de las entidades (por ejemplo, durante la presentación de ofertas o durante la presentación de los requisitos para suscribir el contrato) y/o de la intervención manual de los usuarios (por ejemplo, durante la evaluación y calificación de ofertas) (OCDE, 2017, págs. 201-202).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 22. Definiciones asociadas a la dificultad del proceso de contratación pública (continuación)

Término	Definición
Plataforma informática usable	Es aquella plataforma que se caracteriza por su facilidad de uso tanto para proveedores como para compradores públicos (García Jiménez, 2016, p. 369).
Plataforma informática no usable	Es aquella plataforma difícil de utilizar para los usuarios debido a problemas de diseño, organización, navegabilidad o accesibilidad (Sánchez, 2011, p. 9).
Plataforma informática transaccional	Es aquella plataforma que permite concretar transacciones comerciales automatizadas de forma segura entre proveedores y entidades estatales, de forma similar a las plataformas de comercio electrónico (OCDE, 2019, p. 16; Suárez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007, p. 28).
Plataforma informática no transaccional	Es aquella plataforma que permite la publicación de la información de las contrataciones (convocatorias, bases, contratos, etc.) y la interacción e intercambio de información entre entidades y proveedores (por ejemplo, durante la formulación y absolución de consultas y observaciones o en la presentación de ofertas), pero sin llegar a concretar una transacción comercial (Laguado Giraldo, 2005, p. 161).
Contratación pública electrónica	Se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para gestionar cualquiera o todas las fases del proceso de contratación pública (BAoS, 2013, p. 7). Es decir, es la contratación pública a través de medios informáticos (Nieto Melgarejo, 2016, p. 65).
Gestión de la relación con los proveedores	Se refiere al enfoque adoptado por las entidades estatales para relacionarse con sus proveedores (Mandiyambira, 2011, p. 306). Así, en las relaciones mutuamente beneficiosas se busca estimular la colaboración del proveedor en el desarrollo de los fines públicos (incentivos, política de pagos adecuada, etc.). Por otro lado, en las relaciones adversas se busca castigar y presionar al proveedor, en lugar de buscar su colaboración activa (Medina Flores, 2021, págs. 76-77).

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en lo concerniente a las dificultades que afrontan los proveedores cuando participan en los procedimientos de selección convocados por las entidades, uno de los expertos comenta la siguiente:

Lo cierto es que para contratar con el Estado debes tener cierto *know-how*, porque muchas veces por cualquier motivo no admiten tu oferta o no la califican, o peor aún, terminas sancionado. Entonces venderle al Estado es complicado. Por ejemplo, un hospital puede requerir lo mismo que una clínica, pero el procedimiento para acceder al contrato con el privado es mucho más fácil que para acceder al contrato con el Estado, porque en este último caso tienes que saber dónde poner el punto y la coma para que tu oferta sea admitida o para no terminar sancionado por presentar información inexacta. Hay mucha formalidad de por medio. (Entrevistado 2, experto)

Sobre el tema, varios de los proveedores entrevistados manifiestan que las principales dificultades que enfrentan están relacionadas con la elaboración de las ofertas. En tal sentido, un proveedor comentó que elaborar una oferta adecuada demanda tiempo:

Lleva tiempo armar una oferta para cumplir con todos los requisitos de ley y con todas las formalidades. Nosotros, primero revisamos las bases y nos damos cuenta si vamos a poder cumplir con lo que se está solicitando y si la empresa cumple con la experiencia que piden. Nosotros evaluamos y vemos si vamos o no. Si decidimos que sí vamos, entonces, hay que dedicarle tiempo para que esa oferta salga correcta. (Entrevistado 9, proveedor)

A su vez, otro de los proveedores precisó que la dificultad radica en el cumplimiento de los requisitos técnicos y/o funcionales y/o de calificación:

Es tedioso tener que llenar una serie de anexos, debes foliar y firmar cada hoja, luego hay que escanear todo y subirlo al SEACE. Pero, para mí lo más complicado es revisar las bases, debes revisar las características del producto que están solicitando, el plazo para entregar el producto, verificar que cumples con la experiencia y cómo se debe acreditar, debes leer bien la información proporcionada, para que no te eliminen por no cumplir algún

requisito, entonces habrás invertido tiempo en vano (Entrevistado 20, proveedor)

Al respecto, un servidor del área logística manifiesta que los errores cometidos por los proveedores al momento de elaborar y/o presentar sus ofertas son una expresión de las dificultades y obstáculos propios del proceso de contratación pública:

Los proveedores deben enfrentar una serie de dificultades o barreras propias del proceso de contratación pública. Entonces, eso hace que a veces cometan errores. En mi experiencia cuando me ha tocado conducir procedimientos de selección, he visto casos en los que los postores omiten algún documento de admisión y al final su oferta no es admitida. También he visto casos en que no acreditan la experiencia de la manera correcta, por ejemplo, adjuntan contratos, pero no adjuntan el documento que acredite la cancelación o conformidad. Este tipo de situaciones se advierten durante la evaluación y calificación de ofertas. Varias veces ha pasado que se han presentado tres o cuatro ofertas, pero al final, luego de revisar nadie cumple. (Entrevistado 4, operador logístico)

Corroborando lo manifestado por los entrevistados, según los resultados del procesamiento de los documentos que sustentan la declaratoria de desierto descargados del SEACE, el 40% de los desiertos ocurrieron porque las ofertas fueron inválidas³⁷, es decir, no admitidas (23%) o descalificadas (17%). Dichos resultados, como hemos visto anteriormente, están relacionados con los errores o deficiencias en la formulación del requerimiento del área usuaria y con los errores cometidos por el órgano a cargo del procedimiento al momento de admitir y/o calificar las ofertas. Sin embargo, no se puede descartar que también se deban a los errores cometidos por los proveedores al momento de elaborar sus ofertas.

Por otro lado, los proveedores deben afrontar una serie de dificultades para cumplir con los requisitos y/o la documentación exigida para la firma del contrato cada vez que son adjudicados con la buena pro.

³⁷ En este caso hemos descontado el 11% de los desiertos generados debido al rechazo de ofertas por superar el valor estimado.

La cuestión de fondo radica en que la mayoría de los documentos exigidos obran en poder del OSCE³⁸ o de las entidades, bien porque han sido emitidos por estas últimas (por ejemplo, la conformidad o constancia de prestación) o bien porque los proveedores la han presentado anteriormente (por ejemplo, contratos, comprobantes de pago, constancias de depósito bancario, entre otros).

En consecuencia, la elevada carga burocrática y documental del proceso de contratación pública tiene dos efectos principales. En primer lugar, la invalidez de las ofertas presentadas debido a los errores cometidos por los postores al momento de su elaboración. En segundo lugar, la imposibilidad de suscribir el contrato debido a que el postor ganador de la buena pro no logró conseguir los requisitos exigidos dentro del plazo establecido.

Asimismo, otra dificultad que enfrentan los proveedores para la firma del contrato está referida a la gestión de la garantía de fiel cumplimiento³⁹. Sobre el particular, uno de los expertos comenta:

El motivo más recurrente para no suscribir el contrato es el tema de la garantía de fiel cumplimiento, el postor no consigue la garantía, pensó que le iban a dar la garantía, pero no lo logró. Y si el segundo tampoco lo consigue, entonces se declara el desierto. (Entrevistado 3, experto).

En esa misma línea, uno de los proveedores manifestó lo siguiente: “se podría decir que los montos de las garantías que nos solicitan para la firma del contrato son verdaderos candados que le ponen a los procesos de selección” (Entrevistado 11, proveedor).

Entonces, la elevada carga económica que implica gestionar la garantía de fiel cumplimiento tiene como principal efecto la no suscripción del contrato por causa imputable al postor.

³⁸ Las entidades están obligadas a registrar en el SEACE la información de todas las contrataciones que realicen (artículo 48 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, 2019). Del mismo modo, los proveedores presentan una serie de documentación para formalizar su inscripción en el RNP (artículo 46 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, 2019). A su vez, el SEACE y el RNP son administrados y operados por el OSCE (artículo 52 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, 2019).

³⁹ Al respecto, es importante señalar que los contratos de bienes y servicios distintos a consultorías de obra cuyos montos sean iguales o menores a S/200,000.00 (doscientos mil y 00/100 soles) están exceptuados de otorgar la garantía de fiel cumplimiento (artículo 152 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 2023).

Asimismo, otra de las dificultades que enfrentan los proveedores está relacionada con el uso del SEACE⁴⁰, una plataforma desarrollada hace casi 20 años. En ese contexto, se trata de una plataforma poco amigable en cuanto a su navegabilidad. Además, no soporta el manejo de datos estructurados, razón por la que los proveedores deben subir sus ofertas escaneadas. Por estos motivos, dicha plataforma no resulta ser el mejor aliado de los proveedores.

Sobre este punto uno de los expertos considera que el SEACE es una de las principales barreras que desalientan la participación de los proveedores en los procedimientos de selección:

En nuestro medio tenemos un sistema informático malísimo. Por ejemplo, el buscador de procedimientos de selección es sumamente complicado, tiene un montón de criterios de búsqueda y no sabes por dónde empezar. Más bien el buscador debería ser como el de Google, donde tú escribes, por ejemplo “grupos electrógenos” y debería mostrarte todas las entidades que requieren grupos electrógenos. Pero no, el buscador del SEACE no es amigable en lo más mínimo. Lo mismo ocurre con la presentación de ofertas, tienes que subir los archivos de tu oferta escaneada y realizar una serie de pasos para que se envíe correctamente. Nuevamente, esto no es para nada amigable. Por eso, insisto, tener un sistema informático tan malo es una de las principales barreras que desalienta la participación de los proveedores (Entrevistado 2, experto).

En efecto, tal como señala el experto, diez de los doce proveedores entrevistados manifestaron tener dificultades para identificar oportunidades de negocio con el Estado a través del SEACE. Algunos incluso admitieron que solo se enteran de las convocatorias a través de contactos en las entidades. Al preguntarles acerca del Buscador de Oportunidades de Negocio con el Estado⁴¹, todos respondieron que no conocían dicha herramienta. De igual forma, en los

⁴⁰ Desde junio de 2019 el desarrollo de todas las etapas de los procedimientos de selección se realiza en forma electrónica a través del SEACE.

⁴¹ El Buscador de Oportunidades de Negocio con el Estado es una herramienta implementada por el OSCE que facilita la búsqueda de procedimientos de selección de bienes, servicios y obras que se encuentran en la etapa de “registro de participantes” vigente. De ese modo, cuando un proveedor encuentra un procedimiento de selección de su interés, puede acceder a información detallada de este, como el cronograma, la entidad que convoca, el objeto del contrato y el listado de los documentos publicados, entre otros aspectos relevantes que lo impulsen a participar.

diversos cursos y talleres sobre contratación pública impartidos por los autores de esta investigación, se ha podido constatar que son escasos los proveedores que están familiarizados o emplean la citada herramienta.

Del mismo modo, uno de los servidores del área logística manifiesta que los proveedores del interior del país y/o de las mypes no tienen mucha experiencia en el manejo de sistemas informáticos y presentan dificultades para enviar sus ofertas:

Por ejemplo, en la indagación de mercado hay muchos proveedores que te cotizan y muestran su interés en participar en el procedimiento de selección, pero cuando se convoca el procedimiento muchas veces o bien no se registran como participantes o bien no presentan sus ofertas. Y cuando se les consulta en su momento, luego del desierto, al elaborar el informe con las medidas correctivas, estos proveedores suelen decirte que no han podido presentarse porque no manejan bien el SEACE y tuvieron complicaciones para registrar su oferta. En varios procedimientos nos han indicado eso, principalmente proveedores de la microempresa o del interior de país. (Entrevistado 4, operador logístico)

Así pues, contar con una plataforma informática de contratación pública poco usable y obsoleta tiene como efecto que no se registren participantes o en caso de haberse registrado que no logren presentar sus ofertas o que las presenten en forma errónea y no sean tomadas en cuenta. Sobre el particular, del procesamiento de los documentos descargados del SEACE se constató que hubo varios casos de ofertas registradas como “borrador no enviado”. A su vez, se identificaron varios casos de ofertas que no pudieron ser revisadas porque el archivo enviado estaba dañando o contenía una hoja en blanco.

Además, otra de las dificultades inherentes a los procesos de contratación pública está relacionada con la densidad y volatilidad de nuestra normativa. Al respecto, uno de los expertos comenta lo siguiente:

Lamentablemente, en la actualidad el proveedor tiene que ser un experto en contratación pública, no basta con saberse la Ley y el Reglamento al revés y al derecho, sino que debe saber también de opiniones del OSCE y de las resoluciones del Tribunal. Por el contrario, lo que debería hacer

el Estado es facilitar la participación de los proveedores en los procedimientos de compra pública, pero en realidad no es así, a mí me parece más bien que al proveedor se le está cargando una responsabilidad que no tendría por qué asumir. (Entrevistado 2, experto)

En efecto, la mayoría de los proveedores entrevistados considera que la normativa de contrataciones del Estado es compleja y reconocen tener un conocimiento general y limitado de esta, además de no estar al tanto de las últimas modificaciones. Como resultado, a menudo requieren de la contratación de asesores para poder participar en los procedimientos de selección.

Además de lo mencionado anteriormente, los expertos coinciden en que nuestra normativa de contrataciones es excesivamente preventiva, lo que implica la exigencia de una serie de requisitos para los proveedores, haciendo cada vez más burocrático y restrictivo el proceso de contratación pública.

En resumen, estas dificultades que experimentan los proveedores limitan o desalientan la participación de estos en el mercado de compras públicas. A su vez, aquellos proveedores que participan en los procedimientos de selección convocados por las entidades tienen una mayor probabilidad de cometer errores al elaborar y presentar sus ofertas a través del SEACE, corriendo el riesgo de no ser admitidas o ser descalificadas. Del mismo modo, una vez adjudicados con la buena pro, existe la posibilidad de no suscribir el contrato debido a que no consiguieron cumplir con los requisitos en el plazo fijado en la norma. Como resultado, aumenta el riesgo de que el procedimiento de selección sea declarado desierto.

2.3. Árbol de problemas

Una vez que se ha identificado tanto el problema público, como sus causas y efectos, procederemos a elaborar el árbol de problemas⁴². El siguiente diagrama muestra cinco causas directas que dan origen al problema público, las que, a su vez, son generadas por veinte causas indirectas en las cuales se puede intervenir para reducir el impacto del problema en cuestión (Figura 17).

⁴² El árbol de problemas “da una visión integral de la situación negativa existente” (Ortegón et al., 2005, p. 16).

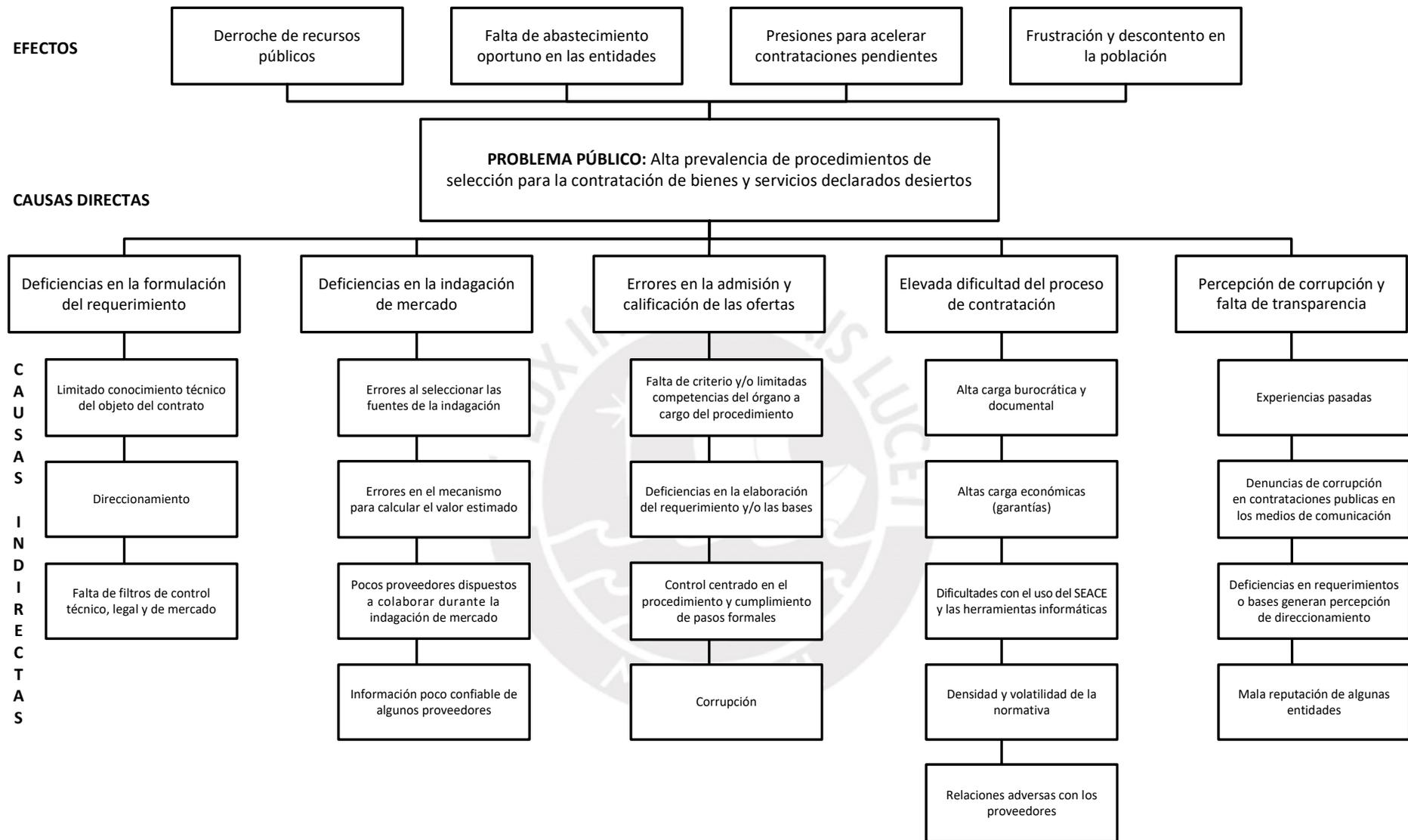


Figura 17. Árbol de problemas

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO

En este capítulo vamos a diseñar el prototipo final de la innovación. Para ello, primero vamos a seleccionar una de las causas identificadas en el análisis causal a fin de abordarla a través de una innovación. En segundo lugar, vamos a describir cinco experiencias que enfrentaron similares desafíos. En tercer lugar, vamos a plantear una serie de ideas y seleccionaremos aquellas que resulten más efectivas para enfrentar el desafío de innovación. Por último, a partir de la idea seleccionada, siguiendo un proceso de conceptualización y prototipado vamos a formular el concepto final de innovación.

3.1. Identificación del desafío de innovación

En esta sección se procede a definir el desafío de innovación, entendido como el elemento causal del problema público considerado decisivo y que se pretende mitigar o eliminar mediante el presente proyecto de innovación.

3.1.1. Priorización de causas

Partiendo del análisis causal del capítulo anterior se procede a seleccionar aquella causa que se resulte más idónea a efectos de ser mitigada o eliminada, lo que redundará en la mitigación o eliminación del problema público.

Tabla 23. Índice de jerarquización de causas

Dimensiones	Valores
Nivel de impacto en el problema	Alto impacto = 3 Regular impacto = 2 Bajo impacto = 1
Posibilidades de modificación por parte de la entidad desde la cual se pretende desarrollar la intervención	Alta posibilidad de modificación = 3 Regular posibilidad de modificación = 2 Baja posibilidad de modificación = 1
Se encuentra en el ámbito de competencia de la entidad desde la cual se pretende desarrollar la intervención	Totalmente = 2 Es compartida = 1 No está en el ámbito = 0

Fuente: Ramos Morales (2022, págs. 57-58).

Con esa finalidad, se procede a valorar las causas del problema público identificadas (Figura 17), de acuerdo con la revisión del marco teórico causal, las entrevistas realizadas, el procesamiento de los datos descargados del SEACE (Tabla 20) y el índice de jerarquización de causas (Tabla 23). Los resultados obtenidos se presentan en la Tabla 24.

a) Deficiencias en la formulación del requerimiento

Cuando el requerimiento del área usuaria contiene exigencias muy elevadas, confusas y/o presenta incoherencias existe una alta probabilidad de que no se registren participantes (4%) o si se registran al no lograr abrir el procedimiento durante la etapa de consultas y observaciones decidan no presentar sus ofertas (40%). Del mismo modo, en caso los postores presenten sus ofertas, existe el riesgo de que estas no sean admitidas o sean descalificadas (51%). A su vez, cuando el requerimiento incluye la exigencia de requisitos complejos y/o costosos para el perfeccionamiento del contrato, es probable que estos no puedan ser cumplidos por los postores y no se logre suscribir el contrato (5%). En tal sentido, esta causa tiene un alto impacto en el problema (puntaje = 3).

Sin embargo, esta causa cuenta con regulares posibilidades de modificación por parte de la DGA (puntaje = 2) y su ámbito de competencia es compartida con otras entidades, tales como SERVIR (puntaje = 1).

En efecto, esta causa se explica por las limitadas competencias de los servidores de las áreas usuarias en el conocimiento del objeto contractual (relacionado con las falencias de nuestro sistema de empleo público⁴³, con la diversidad de requerimientos y con la complejidad de estos desde una perspectiva técnica) y en menor medida por las prácticas corruptas de algunos malos servidores.

De ese modo, en virtud de los criterios señalados, a esta causa se le asigna un puntaje total de 6.

⁴³ Según Martínez Ortiz (2022), los problemas de fondo de nuestro sistema de empleo público son el inadecuado ingreso de personal, la alta rotación de personal, la ausencia de mecanismos de medición de desempeño, la inexistencia de incentivos, etc. (págs. 76-77).

b) Deficiencias en la indagación de mercado

Producto de una indagación de mercado deficiente puede suceder que no exista oferta en el mercado y por lo tanto que no se registren participantes en el procedimiento de selección; sin embargo, este supuesto es mínimo (4%). En cambio, su principal efecto recae en proyectar un valor estimado por debajo de los precios de mercado, generando que las ofertas sean rechazadas por falta de certificación presupuestaria. Efectivamente, este supuesto representa el 11% de los ítems desiertos. Sobre el particular, cabe mencionar que en octubre de 2022 se ha modificado la normativa de contrataciones del Estado, estableciéndose la posibilidad de que el postor reduzca su oferta en caso de que supere el valor estimado a efectos de evitar que su oferta sea rechazada (Decreto Supremo N° 234-2022-EF, 2022). En tal sentido, consideramos que esta medida podría ser efectiva en aquellos casos en que la diferencia entre el valor estimado y el monto ofertado por el postor no difieran significativamente. Por lo tanto, el nivel de impacto en el problema es regular (puntaje = 2).

Asimismo, esta causa cuenta con regulares posibilidades de modificación por parte de la DGA (puntaje = 2) a pesar de encontrarse dentro de su ámbito de competencia (puntaje = 2).

Las principales limitaciones para mitigar esta causa son su estrecha vinculación con el requerimiento del área usuaria y la compleja dinámica del mercado. En efecto, según Perú Compras (2018b) “los mercados no son perfectos, hasta en los más competitivos se encuentran productos que no valen lo que cuestan, precios que suben en lugar de bajar, nichos de mercado que no son atendidos y muchas imperfecciones más” (p. 20). En consecuencia, para mitigar las deficiencias o limitaciones en la indagación de mercado, éstas deben analizarse caso por caso, requerimiento por requerimiento.

De ese modo, en virtud de los criterios señalados, a esta causa se le asigna un puntaje total de 6.

c) Errores en la admisión y calificación de ofertas

Debido a los errores durante la admisión y calificación de ofertas puede darse el caso que sean desestimadas todas las ofertas, no quedando ninguna oferta válida (40%), especialmente en procedimientos de selección poco competitivos con uno o dos postores. En tal sentido, esta causa tiene un regular impacto en la declaratoria de desiertos (puntaje = 2).

Sin embargo, esta causa depende de varios factores que van desde el desarrollo de capacidades y competencias de los actores públicos que intervienen en el procedimiento de selección, pasando por el tema de la cultura de las burocracias y el papel de los órganos de control que tienen una mirada inquisidora, debido a ello sus posibilidades de modificación de parte de la DGA son bajas (puntaje = 1).

Del mismo modo, el ámbito de competencia es compartida con otras entidades como SERVIR, la CGR, etc. (puntaje = 1).

En consecuencia, en virtud de los criterios señalados, a esta causa se le asigna un puntaje total de 4.

d) Percepción de corrupción y falta de transparencia

La percepción de corrupción y falta de transparencia desalienta el registro de participantes (4%) o la presentación de ofertas (40%). Sin embargo, en casos reales de corrupción, pocas veces un procedimiento de selección es declarado desierto, sino que la buena pro es adjudicada a quién estaba dirigido (Entrevistado 3, experto). En tal sentido, esta causa tiene un nivel de impacto regular en el problema (puntaje = 2).

Por otro lado, las posibilidades de modificar una percepción —si bien es cierto no son imposibles—, son de mediano a largo plazo, por ejemplo, mediante la difusión de buenas prácticas o casos de funcionarios y/o servidores de las áreas logísticas íntegros, etc. (Entrevistado 1, experto). En consecuencia, esta causa cuenta con bajas posibilidades de modificación por parte de la DGA (puntaje = 1).

Del mismo modo, dado que la corrupción es un problema transversal a todos los niveles y sectores del gobierno su ámbito de competencia es sumamente disperso, siendo compartido con otras entidades como la SGP-PCM, la SIP-PCM, la CGR, entre otras (puntaje = 1).

Por ende, en virtud de los criterios señalados, a esta causa se le asigna el puntaje de 4.

e) Elevada dificultad del proceso de contratación

Las dificultades que experimentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública son de diversa índole, teniendo un mayor impacto en los proveedores de las mypes.

En tal sentido, estas dificultades se constituyen en barreras que desalientan la participación de los proveedores en las contrataciones convocadas por las entidades (4%). Asimismo, aquellos proveedores que participan en los procedimientos de selección muchas veces no pueden elaborar y/o presentar sus ofertas a tiempo (40%) y/o tienen una mayor probabilidad de cometer errores al momento de elaborar y/o enviar sus ofertas a través del SEACE, corriendo el riesgo de ser no admitidas o descalificadas (40%). Además, en caso ganen la buena pro deben afrontar una serie de dificultades para conseguir la garantía, corriendo el riesgo de perder la buena pro y no suscribir el contrato (5%). En tal sentido esta causa tiene un alto impacto en el problema (puntaje = 3).

Esta causa cuenta con altas posibilidades de modificación por parte de la DGA (puntaje = 3). Asimismo, se encuentra dentro de su ámbito de competencia como ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento; sin embargo, debido que afecta principalmente a las mypes, sería necesario contar con el apoyo y colaboración de PRODUCE (puntaje = 1). En consecuencia, a esta causa se le asigna el puntaje de 7.

En virtud de los resultados obtenidos se identifica que las “dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios” es una de las causas cruciales desde la cual se puede construir una innovación en el sector público.

Tabla 24. Priorización de causas

Causas	Nivel de impacto en el problema	Posibilidades de modificación	Ámbito de competencia	PUNTAJE TOTAL
Deficiencias en la formulación del requerimiento	3	2	1	6
Deficiencias en la indagación de mercado	2	2	2	6
Errores en la admisión o calificación de las ofertas	2	1	1	4
Percepción de corrupción y falta de transparencia	2	1	1	4
Elevada dificultad del proceso de contratación	3	3	1	7

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Definición del desafío de innovación

Partiendo del problema público materia del presente estudio (“Alta prevalencia de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos en el caso peruano entre los años 2016 y 2021”) y de la causa priorizada en el punto anterior (“Dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios”), el desafío de innovación materia del presente proyecto es:

“¿Cómo podemos disminuir las dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios a efectos de reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos?”

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Seguidamente, producto de la revisión de la literatura se han obtenido las siguientes experiencias relacionadas con el desafío de innovación planteado, a efectos de recoger los aprendizajes positivos y negativos de las mismas.

3.2.1. El caso de ChileCompra

Chile fue uno de los países pioneros de la región en apostar decididamente por la implantación de la contratación electrónica en sus contrataciones públicas. Producto de esta política, en agosto de 2003 se implementó la macro plataforma informática ChileCompra⁴⁴ con el objetivo de optimizar y centralizar en un solo portal todas las licitaciones convocadas por las entidades del Estado chileno (García Jiménez, 2016, p. 369). Específicamente, se logró simplificar trámites y reducir tiempos (MEF, 2019b, p. 107).

Es relevante señalar que ChileCompra no fue desarrollada por el gobierno de Chile, sino que se licitó y contrató una plataforma que cumpliera con ciertos estándares y niveles de servicio (MEF, 2019b, p. 101), resultando ganadora la empresa SONDA, quien además se haría cargo de operar la plataforma y proveer las actualizaciones del sistema (Gomes Fernandes, 2002, p.4).

⁴⁴ <https://www.chilecompra.cl>

Para cumplir su cometido, ChileCompra centraliza y organiza de forma coherente las distintas plataformas que la conforman. A la vez, su interfaz atractiva y usable permite que tanto entidades públicas como proveedores naveguen sin dificultad alguna (García Jiménez, 2016, p. 384). Así, las plataformas que conforman ChileCompra son las siguientes:

- a) Mercado Público. Es la plataforma en la que confluyen las entidades y los proveedores para realizar sus transacciones de compra y venta de bienes y servicios. Para tal fin, la plataforma cuenta con un buscador de oportunidades de negocio, permitiendo a los proveedores gestionar y enviar fácilmente sus ofertas para concurrir a las mismas. Mientras que las entidades pueden realizar consultas al mercado, buscar proveedores, elaborar requerimientos o bases, publicar convocatorias de licitaciones, adjudicar la buena pro, suscribir contratos, realizar el pago electrónico a los proveedores, etc. (García Jiménez, 2016, p. 370).
- b) ChileProveedores. Es la plataforma que tiene la función de gestionar toda la documentación requerida para que los proveedores se registren y participen en MercadoPúblico. Sus servicios están orientados a la acreditación y validación en línea de los documentos presentados por los proveedores, tras lo cual se almacenan en un repositorio central, quedando disponible para múltiples procesos. De esa forma, se facilita la labor de los proveedores al no tener que presentar en forma física toda esa documentación cada vez que participan de algún negocio con el Estado, concentrando así sus esfuerzos en la elaboración de su oferta (García Jiménez, 2016, p. 376-377).
- c) ChileCompra Capacitación. Es la plataforma que se enfoca exclusivamente en la formación tanto de compradores como de proveedores. A través de la plataforma *e-learning* los usuarios cuentan con contenidos actualizados para el conocimiento tanto de ChileCompra como de la normativa de compras públicas, de forma gratuita, en línea y según sus necesidades. Asimismo, cada tres años los servidores de las áreas logísticas deben rendir un examen de certificación de competencias a fin de corroborar que cuentan con las aptitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir las actividades que componen su función laboral. En caso de que un operador logístico no

supere el examen, sus accesos a la plataforma quedarán bloqueados en un plazo de noventa días contados desde el momento en que fueron publicados los resultados (García Jiménez, 2016, p. 377-378).

- d) Datos Abiertos. Es la plataforma encargada de brindar información derivada de las compras públicas que realiza el Estado chileno. En efecto, pone a disposición de la ciudadanía datos sobre qué, cómo y cuánto ha comprado el Estado y otras estadísticas sobre compras públicas, permitiendo generar gráficos y tablas según las necesidades del usuario, gestionando así grandes volúmenes de información, pudiéndose guardar, descargar o imprimir (García Jiménez, 2016, p. 375-376). Además, exhibe un ranking de las entidades con más reclamos, sirviendo como un mecanismo de presión sobre aquellas entidades que no realizan buenas prácticas (MEF, 2019b, p. 51).
- e) Observatorio ChileCompra. Es una unidad especializada en la vigilancia de las compras públicas. Su finalidad principal es promover un estándar de calidad y buenas prácticas en los procesos de contratación que realizan las entidades y levantar alertas ante comportamientos anómalos (Dirección ChileCompra, 2017, p. 42).
- f) ChilePaga. Aunque no es una plataforma en sí misma, ChilePaga responde a una iniciativa del gobierno chileno para promover el pago oportuno a los proveedores, en especial a las mypes, con el objetivo de generar un mercado más atractivo y competitivo. En efecto, en el sitio web de ChilePaga los proveedores pueden hacer un seguimiento del estado del pago de sus facturas y realizar los reclamos pertinentes cuando haya retrasos. A la vez, el sitio web exhibe un ranking de acceso público con los tiempos que demoran las entidades en pagar a sus proveedores (García Jiménez, 2016, p. 380).

Por último, desde que ChileCompra se puso en funcionamiento se logró reducir el número de trámites y los tiempos empleados en el proceso de compra pública (MEF, 2019b, 107). A su vez, aumentó la eficiencia y transparencia del sistema de adquisiciones chileno, permitiendo un ahorro importante frente a los costos de su creación y mantenimiento de la plataforma. En consecuencia, “ChileCompra constituye un claro ejemplo de éxito en la aplicación de técnicas electrónicas en la contratación pública” (García Jiménez, 2016, p. 384).

Tabla 25. Descripción de la experiencia de ChileCompra

Elementos	Descripción
Nombre	ChileCompra.
Objetivos	Optimizar y agilizar los procesos de compra pública.
Alcance	Nivel nacional.
Público objetivo	Entidades compradoras, proveedores, ciudadanía en general.
Periodo de implementación	Desde su creación, el 29 de agosto de 2003 hasta la fecha.
Rol de las entidades encargadas de su implementación	La fase previa de la implementación estuvo a cargo de la Dirección de Aprovechamiento del Estado (DAE). A partir de 2003, asume dicho rol la Dirección ChileCompra, que es el ente rector del Sistema de Compras Públicas de Chile, encargada de administrar la macro plataforma ChileCompra.
Aspectos que aborda del desafío de Innovación	ChileCompra aborda la optimización y agilización de los procesos de compra pública.
Razones por las que se indica que es una innovación	<p>Fue una iniciativa pionera en la región y en el mundo. Incluye propuestas novedosas y sin antecedentes dentro del Estado chileno (Ministerio de Hacienda, Chile, s.f., p. 9).</p> <p>Centraliza y organiza de manera muy coherente las distintas plataformas vinculadas a la compra pública. Implementa mecanismos de contratación electrónica en todas las etapas del proceso de contratación, garantizando una transacción “100% electrónica, cero papeles”.</p>
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<p>Se logró reducir el número de trámites y el tiempo que se empleaba en los procesos de compra pública.</p> <p>Aumentó la eficiencia y transparencia del sistema de adquisiciones chileno.</p> <p>La Dirección ChileCompra se consolida como una entidad pública fuerte, con liderazgo, visión y creatividad al conducir el difícil proceso de implementación de un proyecto de esa envergadura (Hussmann, 2004, p. 38).</p>
Dificultades identificadas	<p>Durante la fase previa a la implementación no hubo respaldo político de las máximas autoridades, lo que demoró su lanzamiento. A su vez, durante esta fase se evidenció resistencia al cambio al interior de las entidades, siendo preciso cambiar prácticas y culturas organizacionales vinculadas a la compra pública para lograr su despegue (Hussmann, 2004, págs. 24-38).</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. El caso de Comprasnet

El gobierno federal de Brasil adoptó tempranamente la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la contratación pública. Para ello implementó una política permanente de innovación en este campo, cuyo núcleo central fue el portal de compras del gobierno federal Comprasnet (actualmente Compras)⁴⁵ creado en marzo de 1997 (Aparecido Pires et al., 2014, p. 164).

Según Gomes Fernandes (2002), el portal fue creado con el objetivo de publicar electrónicamente las convocatorias de las licitaciones y los contratos firmados por las entidades de la administración pública federal. Sin embargo, recién con la incorporación de la subasta inversa electrónica como nuevo método de contratación⁴⁶ y la transformación del portal en un sistema informático con funcionalidades transaccionales⁴⁷, Comprasnet adquiere el estatus de paradigma internacional en materia de contratación pública electrónica (p. 4).

Así pues, Comprasnet estaba compuesto por el SIASG (módulo central) y varios módulos responsables de la operación de cada una de las etapas de la cadena de compras públicas como el SICAF (registro unificado de proveedores), el Catálogo (catálogo unificado de materiales y servicios), el SIREP (registro de precios históricos), el SIDEC (divulgación electrónica de convocatorias), SICON (gestión de contratos), EMPENHO (gestión de pagos) y COMUNICA (gestión de la comunicación entre entidades) (Gomes Fernandes, 2002, p. 4; Pimienta, 2002, p. 8). Además, la plataforma está en constante evolución incorporando nuevos módulos y funcionalidades (SERPRO, 2022; Braga et al., 2022, p. 4).

Sobre este punto, se reconoce como una gran innovación en el campo público la adopción de un modelo de negocios en el que el gobierno federal compartía con socios privados la gestión de la plataforma. En efecto, el consorcio encargado del desarrollo y gestión de la plataforma fue seleccionado a través de una licitación pública y estuvo conformado por una empresa pública (Servicio Federal de Procesamiento de Datos - SERPRO) y dos empresas del sector privado (Unisys y Vesta Technologies) (Gomes Fernandes, 2002, p. 4).

⁴⁵ <https://compras.gov.br>

⁴⁶ Decreto N° 3.697 de diciembre de 2000.

⁴⁷ Octubre de 2001.

Tabla 26. Descripción de la experiencia de Comprasnet

Elementos	Descripción
Nombre	Comprasnet (actualmente Compras).
Objetivos	En un primer momento, incrementar la divulgación y la transparencia de las contrataciones. Posteriormente, simplificar y agilizar las compras públicas y promover una mayor participación de las PYMES.
Alcance	Nivel nacional.
Público objetivo	Entidades compradoras, proveedores, ciudadanía en general.
Periodo de implementación	Desde marzo de 1997 hasta la fecha.
Rol de las entidades encargadas de su implementación	El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil fue la entidad responsable de liderar e implementar el proceso.
Aspectos que aborda del desafío de Innovación	Comprasnet aborda la optimización y agilización de los procesos de compra pública. También aborda el desarrollo de capacidades para las PYMES.
Razones por las que se indica que es una innovación	Fue una iniciativa pionera en la región y en el mundo. Adopta un modelo de negocios en el que el gobierno federal compartía con socios privados la gestión de la plataforma. Implementa tempranamente la subasta inversa electrónica como método de contratación pública.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	Se logró agilizar los procedimientos, incrementar el número de proveedores, reducir los precios pagados por las entidades (economía en las compras), mayor transparencia y frenar la corrupción.
Dificultades identificadas	Dificultades en la interoperación e integración con los otros sistemas informáticos gubernamentales, varios de esos sistemas tuvieron que ser adaptados (Braga et al., 2002, págs. 3-4). Escasez de recursos humanos con los conocimientos técnicos necesarios para la difusión y formación de los usuarios de la nueva plataforma, siendo necesario redimensionar recursos y contratar más personal cualificado (Braga et al., 2002, p. 4). Para su implantación en las entidades fue necesario alterar en profundidad rutinas, procedimientos y, sobre todo, la cultura administrativa (Aparecido Pires et al., 2014, p. 168).

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el gobierno federal con la finalidad de dinamizar el acceso de las PYMES al mercado de las compras públicas dictó una serie de medidas, destacando la facultad otorgada al Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) para asesorarlas y acompañarlas en el proceso de participar como proveedoras de las entidades gubernamentales (Romero Gudiño, 2020, págs. 44-45).

En cuanto a los resultados que supone esta innovación, específicamente se logró “avances en la agilización de los procedimientos, la ampliación del número de proveedores interesados, la reducción de precios, la transparencia y frenar la corrupción” (Aparecido Pires et al., 2014, p. 169).

Por último, es importante señalar que la mayoría de los estados brasileños ha optado por la utilización de la plataforma informática del gobierno federal en lugar de desarrollar sistemas propios (MEF, 2019b, p. 108).

3.2.3. El caso de COMPR.AR

En el caso argentino, la gestión electrónica de las compras públicas se limitaba a la publicación de las convocatorias en un espacio del sitio web del gobierno como complemento a la difusión en medios de prensa local y el Boletín Oficial (Banco Mundial, 2018). Una vez publicada la convocatoria, el proceso era absolutamente analógico, puesto que se requería que los proveedores se apersonen a las entidades y presenten una serie de documentos impresos para poder participar, extendiéndose los tiempos administrativos (Greco, 2019, p. 6).

Ante esta realidad, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), en el marco de las reformas que buscaban la modernización y desburocratización del sector público, implementa el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, denominado COMPR.AR⁴⁸ con el objetivo de simplificar los procesos de compra de bienes y servicios llevados a cabo por las entidades gubernamentales⁴⁹, permitiendo una participación más ágil y transparente de los proveedores (Greco, 2019, p. 5). El desarrollo del sistema estuvo a cargo de la

⁴⁸ <https://comprar.gob.ar>

⁴⁹ Para gestionar las contrataciones de obras públicas en Argentina se cuenta con el sistema CONTRAT.AR (<https://contratar.gob.ar>), que fue desarrollado paralelamente a COMPR.AR.

empresa C&S INFORMÁTICA S.A.⁵⁰ (C&S, s.f.). De ese modo, la nueva plataforma entró en producción el 4 de julio de 2016 y su implantación se llevó a cabo gradualmente y en consenso con la entidad involucrada, estableciéndose su uso obligatorio a partir del 24 de octubre de 2016 (Greco, 2019, p. 5).

Tabla 27. Descripción de la experiencia de COMPR.AR

Elementos	Descripción
Nombre	COMPR.AR.
Objetivos	Simplificar los procesos de contratación pública de bienes y servicios, permitiendo una participación más ágil y transparente de los proveedores.
Alcance	Nivel nacional.
Público objetivo	Entidades compradoras, proveedores, ciudadanía en general.
Periodo de implementación	Desde que entró en producción, el 4 de julio de 2016 hasta la fecha.
Rol de las entidades encargadas de su implementación	La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) fue la entidad que lideró el proceso de implementación.
Aspectos que aborda del desafío de Innovación	COMPR.AR aborda la simplificación y optimización del proceso de contratación pública.
Razones por las que se indica que es una innovación	Permite llevar a cabo la integridad de la gestión de las contrataciones públicas de forma electrónica.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<p>Permitió reducir el tiempo promedio de duración de los procesos de contratación y los precios pagados por las entidades.</p> <p>Facilitó el acceso de nuevas empresas al mercado de las compras públicas.</p> <p>Se logró una mayor homogenización de las compras a través de toda la administración pública.</p> <p>Aumentó la eficiencia y la transparencia del sistema de adquisiciones.</p>
Dificultades identificadas	<p>Limitadas capacidades de los operadores logísticos, siendo necesario capacitar a cada entidad encargada de utilizar COMPR.AR antes de su implementación.</p> <p>Renuencia al cambio al interno de las entidades, haciéndose necesario una implementación gradual.</p>

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁰ El sistema COMPR.AR es una evolución del Buenos Aires Compras (BAC) implementado el 2011 en la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio de Modernización, s.f.).

Lo innovador en el caso de COMPR.AR es que abarca la gestión electrónica integral del proceso de contratación pública, desde la formulación del requerimiento hasta el perfeccionamiento del contrato y ciertos aspectos de la ejecución contractual y el pago (Greco, 2019, p. 8; De Michele y Pierri, 2020, 5). Para tal fin, se vincula con otros sistemas informáticos de la administración pública como SIPRO (registro único de proveedores), e-SIDIF (gestión de certificación presupuestaria), SIByS (catálogo de bienes y servicios), GDE (gestión de expediente electrónico y generación de documentos oficiales), entre otros (Greco, 2019, p. 18).

Por último, en referencia a los resultados, la implementación del sistema COMPR.AR permitió reducir el tiempo promedio de duración de los procesos de compra pública y los precios que pagados por las entidades (Greco, 2019, p. 24; De Michele y Pierri, 2020, p. 16). A su vez, facilitó el acceso de nuevas empresas al mercado de las compras públicas (De Michele y Pierri, 2020, 5). Además, se logró la estandarización de múltiples procedimientos administrativos asociados generándose una mayor homogenización de las compras a través de toda la administración pública y una gran cantidad de ahorros internos (Ministerio de Modernización, s.f.). En general, aumentó la eficiencia y la transparencia del sistema de adquisiciones (De Michele y Pierri, 2020, p. 16).

3.2.4. El caso de KONEPS

A partir de la década de 1990, las entidades públicas coreanas que efectuaban grandes volúmenes de compras comenzaron a implementar sistemas propios de contratación electrónica. Si bien estos sistemas independientes generaron algunas mejoras en la eficiencia para los proveedores, también acarrearón una serie de inconvenientes como falta de estandarización, duplicación de esfuerzos e inversiones redundantes, limitaciones para para compartir información. Además, las entidades más pequeñas seguían dependiendo de procesos basados en papel e interacciones cara a cara con los proveedores para llevar a cabo sus contrataciones (OCDE, 2016, p. 39).

Para abordar estos problemas, el gobierno de Corea emprendió un ambicioso proyecto de transformación digital con el objetivo implementar un sistema nacional de contratación electrónica basado en la web que abarque la totalidad

de las etapas del proceso de contratación, desde la formulación del requerimiento hasta el pago electrónico a los proveedores, así como el intercambio de información con otros sistemas informáticos gubernamentales y privados. Para tal fin, a inicios de 2002 se licitó y adjudicó el desarrollo del sistema a una empresa del sector privado bajo la dirección del Servicio de Contratación Pública de Corea (PPS, por sus siglas en inglés) y en septiembre de ese año se lanzó el KONEPS⁵¹ (OECD, 2016, p. 40).

En este caso, la innovación que aporta el KONEPS es su gran capacidad de interoperabilidad e integración con otros sistemas informáticos y/o bases de datos, tanto dentro como fuera del ámbito gubernamental. Así, en su lanzamiento contenía interfaces para comunicarse y compartir información con 50 sistemas informáticos y/o bases de datos. Sin embargo, con el tiempo esta infraestructura se ha ampliado a más de 160 sistemas informáticos y/o bases de datos, permitiendo la conexión de las entidades compradoras con compañías de fianza, empresas de calificación crediticia, banca comercial, entre otros (OECD, 2016, págs. 46-47)

Como resultado de esta innovación del país asiático se ha logrado mejorar la eficiencia e incrementar la transparencia de las contrataciones llevadas a cabo por las entidades. Efectivamente, desde la implementación del KONEPS se ha logrado reducir los tiempos de procesamiento, el número de transacciones en papel y los tiempos de espera para el pago de los proveedores. Esto se traduce en una mayor capacidad de acceso para nuevos proveedores, especialmente PYMES, en la medida en que el proceso de contratación pública es mucho más simple⁵² (OECD, 2016, págs. 47).

⁵¹ https://www.dgovkorea.go.kr/service1/g2c_07/koneps

⁵² Según OECD (2016), el valor del KONEPS en la creación de eficiencia está respaldado por entrevistas con las partes interesadas. Tanto los servidores de las entidades compradoras como las representantes de las empresas registradas como proveedoras informaron estar satisfechos con la facilidad y funcionalidad del sistema (p. 48).

Tabla 28. Descripción de la experiencia de KONEPS

Elementos	Descripción
Nombre	KONEPS.
Objetivos	Simplificar y mejorar la eficiencia de los procesos de contratación pública.
Alcance	Nivel nacional.
Público objetivo	Entidades compradoras, proveedores, ciudadanía en general.
Periodo de implementación	Desde que entró en producción, en septiembre de 2002 hasta la fecha.
Rol de las entidades encargadas de su implementación	El Servicio de Contratación Pública de Corea (PPS) fue la entidad que lideró el proceso de implementación y es quién administra actualmente la plataforma.
Aspectos que aborda del desafío de Innovación	Aborda la interoperabilidad e integración con otros sistemas informáticos y/o bases de datos, tanto dentro como fuera del ámbito gubernamental para optimizar el proceso de contratación pública.
Razones por las que se indica que es una innovación	Tempranamente implementa un sistema para llevar a cabo el ciclo completo de gestión de las contrataciones públicas gracias a su capacidad de interoperabilidad e integración con otros sistemas y/o bases de datos, tanto públicos como del sector privado, incluidos los de la banca comercial para agilizar el pago a los proveedores.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	Se logró reducir tiempos de procesamiento, número de transacciones en papel y tiempos de espera en los pagos a los proveedores. Se logró una mayor capacidad de acceso para nuevos proveedores (PYMES), en la medida en que el proceso de contratación pública es mucho más simple. Se logró un aumento de la eficiencia y transparencia de las contrataciones realizadas por las entidades.
Dificultades identificadas	Durante el proceso de implementación del KONEPS se han enfrentado varios desafíos, tales como el bajo conocimiento y habilidades para el empleo de las TICs, la falta de cultura organizacional innovadora y el poco conocimiento de las oportunidades económicas que proporcionan los sistemas de contratación electrónica (OECD, 2016, p.51).

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Proceso de conceptualización y prototipado

En esta sección, se plantean una serie de posibles soluciones al desafío de innovación identificado, priorizando y seleccionando aquellas que resultaron más idóneas para hacer frente. Posteriormente, este grupo de ideas fueron evolucionadas hasta convertirse en concepto y a partir de ello diseñar el prototipo final de innovación.

3.3.1. Proceso de conceptualización

La conceptualización de la solución se refiere a la descripción detallada de la idea o grupo de ideas que se muestran como idóneas frente al desafío de innovación. De ese modo, el proceso de conceptualización comienza con la generación de una serie de ideas, las cuales se categorizan, agrupan y priorizan hasta seleccionar la mejor solución que posteriormente será conceptualizada.

Producción de ideas

Frente al desafío de innovación identificado se plantearon una serie de ideas para hacerle frente (Tabla 26).

Estas ideas surgieron producto de la técnica denominada “lluvia de ideas” (*brainstorming*) realizada por los autores, con base a la revisión de la literatura y a las entrevistas realizadas.

En tal sentido, siguiendo algunas de las recomendaciones del Laboratorio de Gobierno (2018), se plantearon las siguientes reglas para el desarrollo de las sesiones: i) mantener el foco en el desafío de innovación, ii) generar tantas ideas como sea posible durante la sesión, iii) no se permite que una sola persona domine la sesión, iv) no se permite criticar ideas, v) apoyar ideas audaces y ambiciosas, vi) construir sobre las ideas de los demás y vii) combinar ideas que contengan propuestas comunes.

Tabla 29. Generación de ideas

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
1	Optimización del RNP para darle “valor agregado”	El RNP debe posibilitar el registro, actualización y validación en línea de la información de los proveedores, constituyéndose en un repositorio central que contenga toda la documentación exigida por las entidades para adjudicar un contrato a un determinado proveedor. De ese modo, se evita que el proveedor tenga que presentar dicha documentación cada vez que participa en una contratación.	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas. - Revisión de experiencias previas. - Mejorando el RNP para dar mejor respuesta a las necesidades de los usuarios, propuesta de la OCDE (2017).
2	Buscador de oportunidades de negocio guiado por IA	Diseñar un buscador de procedimientos de selección que cuente con una interfaz de usuario amigable, similar a la del buscador de Google, y que esté guiado por IA para mejorar la precisión y la relevancia de los resultados de la búsqueda. Esta herramienta reemplazará al actual buscador de procedimientos de selección del SEACE.	<ul style="list-style-type: none"> - Idea propia.
3	Postula Fácil Proveedor	Diseñar una nueva interfaz centrada en el usuario, que permita a los proveedores buscar y postular a los procesos de contratación de su interés de la manera más fácil e intuitiva posible, que reemplace a la actual ficha de selección del SEACE.	<ul style="list-style-type: none"> - Idea propia.
4	Nuevo SEACE	Desarrollar una nueva plataforma informática de contratación pública que permita realizar transacciones entre entidades y proveedores de la forma más ágil, cómoda, segura e intuitiva posible. De cara al proveedor el sistema debe incluir: i) un buscador de oportunidades de negocio, ii) una interfaz para postular, iii) una interfaz para el seguimiento de los negocios en que está participando, iv) una interfaz para suscripción de contratos y v) una interfaz de pagos. Además, el sistema debe interactuar con otros sistemas informáticos gubernamentales, como el RNP, RENIEC, SUNAT, SIAF-SP, SIGA-MEF, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas. - Revisión de experiencias previas. - Haciendo que el sistema sea más transaccional, propuesta de la OCDE (2017).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
5	Interoperabilidad extendida del SEACE	Implementar una mayor integración de la plataforma de contratación pública con los otros sistemas informáticos gubernamentales (RNP, RENIEC, SUNAT, SUNARP, SIAF-SP, BN, INDECOPI, etc.) y con sistemas de la banca privada, sistema de firma digital, etc., a efectos de reducir la carga burocrática y los tiempos de los procesos de contratación.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de experiencias previas. - Integración del SEACE con otros sistemas informáticos para una mejor gestión, propuesta de la OCDE (2017).
6	Portal web único para la contratación pública	Portal web único (único punto de contacto o ventanilla única) que centralice toda la información relacionada a la contratación pública, incluida la plataforma transaccional.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de experiencias previas. - Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos (Farias y at al., 2016).
7	SEACE en línea	Desarrollar o adquirir un sistema que brinde soporte técnico en línea a los proveedores.	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis del nivel deficiente de acceso, uso y gestión del SEACE (MEF, 2019b).
8	SEACE versión “Demo”	Desarrollar una versión de prueba del SEACE para ser usada con fines de capacitación y entrenamiento de proveedores.	<ul style="list-style-type: none"> - Idea propia.
9	Aprendiendo a venderle al Estado	Desarrollar cursos y talleres gratuitos, en modalidades virtual y/o presencial, bajo la metodología aprender haciendo, dirigidos a proveedores y público en general, a efectos de que adquieran las competencias necesarias para venderle con éxito al Estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Idea propia.
10	Yo me capacito para hacer negocios con el Estado	Diseñar un modelo de capacitación bajo el enfoque centrado en el participante y la metodología aprender haciendo, dirigido a los proveedores y público en general, a efectos de que adquieran las competencias necesarias para venderle con éxito al Estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Idea propia.
11	Yo le vendo al Estado	Desarrollar capacitaciones focalizadas a los proveedores en convenio con PRODUCE, orientadas a brindar pautas para alcanzar contrataciones exitosas.	<ul style="list-style-type: none"> - Alternativa de intervención ante el poco conocimiento del proceso de contratación por parte de los proveedores (MEF, 2018b).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
12	Yo le vendo al Estado como jugando	Desarrollar una aplicación de capacitación de tipo lúdica dirigida a los proveedores y al público en general, enfocada a brindar las capacidades necesarias para venderle con éxito al Estado.	- Idea propia.
13	Guías “Venderle al Estado es Fácil”	Elaborar guías amigables en versión digital interactiva, que desarrollen cada uno de los pasos que deben seguir los proveedores para venderle con éxito al Estado.	- GETS, guías para proveedores del Servicio Electrónico de Licitaciones Gubernamentales de Nueva Zelanda (OCDE, 2017).
14	Videos “Venderle al Estado es Fácil”	Elaborar videos cortos que enseñen de forma sencilla cada uno de los pasos que deben seguir los proveedores y potenciales proveedores para venderle con éxito al Estado.	- Idea propia.
15	Manual del proveedor	Elaborar manuales en versión digital interactiva dirigidos a los proveedores con información relevante para venderle con éxito al Estado, tales como resumen de la normativa, diagramas de flujo de los diferentes tipos de contratación, ejemplos resueltos y propuestos, casuística, preguntas frecuentes, etc.	- Idea propia.
16	Conoce la normativa para venderle al Estado	Difundir la normativa de contrataciones del Estado a los proveedores focalizados por PRODUCE.	- Alternativa de intervención ante el poco conocimiento del proceso de contratación por parte de los proveedores (MEF, 2018b).
17	Asesoría a proveedores del sector mype	Brindar asistencia técnica gratuita a los proveedores, especialmente a los del sector mype, a efectos de que puedan realizar contrataciones exitosas.	- Revisión de experiencias previas.
18	PAS MYPE	Implementar un programa gratuito de acompañamiento y seguimiento (PAS) con la finalidad de fortalecer las capacidades de los empresarios del sector mype de rubros estratégicos a efectos de que puedan realizar contrataciones exitosas.	- Revisión de experiencias previas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
19	Contrata MYPE	Implementar un programa de alcance nacional con la finalidad de facilitar la participación de las mypes en las contrataciones públicas de bienes y servicios a través de la creación de Núcleos Ejecutores de Compras (NEC) conformados por Perú Compras, PRODUCE y los representantes de los gremios de las mypes.	- Programa Nacional Compras MYPERú.
20	Régimen MYPE para las contrataciones de bienes y servicios	Crear un régimen de exclusividad para los proveedores del sector mype para la contratación de bienes y servicios comunes (SIE) y/o de disponibilidad inmediata en el mercado (CPRE), cuyo valor estimado sea igual o menor a 20 UIT. Asimismo, Perú Compras y PRODUCE brindarán asesoría técnica a los proveedores a efectos de que puedan realizar contrataciones exitosas.	- Revisión de experiencias previas.
21	Alianzas para fortalecer las capacidades del proveedor	Impulsar alianzas estratégicas con gremios empresariales, ONGs, universidades, colegios profesionales, etc., con el objetivo de fortalecer las capacidades de los proveedores y empresarios del sector mype a efectos de que puedan realizar contrataciones exitosas.	- Idea propia.
22	Capacitación a entidades contratantes	Diseñar un modelo de capacitación bajo el enfoque centrado en el participante, el modelo de normalización de competencias laborales y la metodología aprender haciendo, dirigido a los actores públicos que intervienen en las contrataciones (área usuaria, OEC, comité de selección, asesoría jurídica, órgano de control, procuradores, etc.), para mejorar su desempeño y alcanzar contrataciones eficientes.	- Idea propia.
23	Capacitación a los actores públicos que gestionan las contrataciones	Diseñar cursos cortos dirigidos a los actores públicos que intervienen en las contrataciones que proporcionen las herramientas necesarias y mejores prácticas internacionales orientadas a facilitar la labor de los proveedores.	- Idea propia.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
24	Capacitación a servidores del órgano de control	Diseñar cursos cortos de contratación pública con énfasis en la gestión por resultados y el enfoque de valor por dinero dirigidos a los servidores de los órganos de control.	- Idea propia.
25	PAS a las entidades con más desiertos	Implementar un programa de acompañamiento y seguimiento (PAS) a las entidades que tienen mayor número de procedimientos de selección declarados desiertos y otras ineficiencias.	- Programa de acompañamiento y seguimiento de entidades públicas (PAS) del OSCE.
26	CEAM, CPRE, SIE y AS para bienes y servicios	Establecer los catálogos electrónicos de acuerdo marco, la comparación de precios y la subasta inversa electrónica como métodos preferentes de contratación para el caso de bienes y servicios. Salvo en casos de prestaciones más complejas se podría recurrir a la adjudicación simplificada.	- Revisión de experiencias previas.
27	Ranking de desiertos	Crear un sitio web que presente un ranking de las entidades con mayor número de procedimientos de selección declarados desiertos.	- Idea propia.
28	Ranking de reclamos	Crear un sitio web que presente un ranking de entidades con más reclamos de parte de los proveedores, que sirva como mecanismo de presión sobre aquellas entidades que no realizan buenas prácticas y dificulten la participación de los proveedores.	- Revisión de experiencias previas.
29	Ranking de entidades por desempeño	Crear un sitio web que presente un ranking de entidades basado en el desempeño en la gestión de sus contrataciones, que sirva como incentivo para que las entidades realicen mejores contrataciones.	- Idea propia.
30	Indicadores de desempeño de contratación pública	Establecer un conjunto de indicadores de desempeño de contratación pública de observancia obligatoria para las entidades que realizan sus contrataciones bajo el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado. Además, dichos indicadores deben ser publicados en la plataforma de contratación pública.	- Revisión de experiencias previas. - Mejorar el desempeño mediante la evaluación del sistema de contratación pública, propuesta de la OCDE (2017).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
31	Supervisión focalizada con enfoque de riesgos	Supervisión focalizada a las entidades con enfoque de riesgos para mejorar la eficiencia de las contrataciones realizadas.	- Alternativa de intervención ante limitado alcance de la supervisión de las contrataciones públicas (MEF, 2018b).
32	Identificación de desiertos	Identificación de los rubros con mayor número de procedimientos de selección declarados desiertos para ser analizados y plantear medidas correctivas.	- Idea propia.
33	Alertas ante desiertos	Implementar un sistema de alerta a las entidades con más desiertos.	- Idea propia.
34	Big Data e IA en el control interno y gestión de riesgos	Incorporación de técnicas de tratamiento masivo de datos (Big Data) e inteligencia artificial (IA) aplicadas a la gestión de riesgos.	- El control interno en un marco de administración digital (García Molinero, 2020).
35	Comités de compras en las entidades	Implementación de comités de compras integrado por servidores del área usuaria, miembros del OEC, asesoría jurídica, órgano de control institucional y un consultor independiente de ser necesario, encargados de la elaboración de los requerimientos complejos.	- La complejidad del requerimiento y sus implicancias en la ejecución contractual (Alvarado León, 2021).
36	Reuniones transparentes con proveedores	Implementación de reuniones transparentes con los proveedores en las que estén presentes servidores del área usuaria, miembros del OEC, asesoría jurídica y órganos de control, a efectos de obtener información técnica y de mercado que permita mejorar la formulación de los requerimientos de las áreas usuarias.	- Entrevistas. - Promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas, propuesta de la OCDE (2017).
37	Difusión del requerimiento antes de la convocatoria	Modificar la Vigésimosegunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado con la finalidad de ampliar su alcance, disponiéndose que todas las entidades estén obligadas a difundir a través del SEACE el requerimiento antes de convocar el procedimiento de selección correspondiente, con la finalidad de recibir consultas y observaciones de carácter técnico de los proveedores del rubro que permitan mejorar su formulación.	- Idea propia.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
38	Prepublicación de bases antes de la convocatoria	Prepublicación de las bases antes de convocar el procedimiento de selección correspondiente con la finalidad de recibir consultas, observaciones y sugerencias de carácter técnico de los proveedores del rubro que permitan su perfeccionamiento y reducir las dificultades asociadas a bases poco claras o incongruentes.	- Idea propia.
39	Incentivos a proveedores que colaboren durante las actuaciones preparatorias	Otorgar incentivos a los proveedores que participen en la indagación de mercado y/o colaboren con las entidades para mejorar la formulación del requerimiento y reducir su complejidad. Estos incentivos pueden ser tributarios, líneas de crédito especiales, subvenciones, exoneración de presentar garantías, etc.	- Idea propia.
40	Mayor estandarización de los requerimientos	Poner mayor énfasis en la estandarización de requerimientos de bienes y servicios a efectos de evitar la dispersión de requerimientos demandados por las entidades.	- Mejorar los procedimientos de adquisición y reducir duplicaciones, propuesta de la OCDE (2017).
41	Simplificación basada en riesgos	Eliminar la garantía de fiel cumplimiento para las mypes en contratos de bienes y servicios diferentes a consultorías de obra, previa evaluación del perfil de riesgo del proveedor.	- Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos (Farias et al., 2016).
42	Simplificación de trámites en los procedimientos de selección	Revisar y simplificar los requisitos exigidos a los proveedores con la finalidad de reducir las dificultades que enfrentan al participar en los procedimientos de selección.	- Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de Fundes (Castillo et al., 2007).
43	Reingeniería de la compra pública	Mejorar y optimizar los procedimientos de selección, eliminando pasos y trámites inútiles e ineficientes.	- La vida salvaje de la simplificación en la contratación pública (Melián, 2020).
44	Normativa amigable	Simplificar la normativa de contratación pública con la finalidad de hacerla más accesible y comprensible.	- Idea propia.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Generación de ideas (continuación)

N°	Denominación	Descripción	Fuentes
45	Bases amigables	Simplificar el contenido de las bases (incluida la estructura del requerimiento) en función a los destinatarios de dichos documentos, es decir los proveedores (empresarios), usando diversos medios, tales como la “comunicación ágil” o el “lenguaje ciudadano” con la finalidad de reducir el tiempo y la dificultad que enfrentan los proveedores al leer y comprender dichos documentos.	<ul style="list-style-type: none"> - La vida salvaje de la simplificación en la contratación pública (Melián, 2020). - Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos (Farias et al., 2016).
46	Oferta simplificada	Reducir el contenido mínimo de las ofertas a lo siguiente: i) acreditación de la representación de quien firma la oferta, ii) un único anexo de declaraciones juradas, iii) promesa de consorcio legalizada, de ser el caso, iv) monto de la oferta. El documento debe ser firmado, escaneado y subido al SEACE.	- Idea propia.
47	Formulario Único de Oferta (FUO)	Simplificar la presentación de las ofertas mediante un único formulario que contenga las siguientes secciones: i) acreditación de la representación, en la que el proveedor ingresa su número de documento de identidad y el sistema verifica automáticamente la acreditación de la representación; ii) declaraciones juradas, en la que el proveedor marca un conjunto de casillas de verificación (<i>checklist</i>); iii) promesa de consorcio, en la que se consigna los datos de los consorciados de ser el caso; v) monto de la oferta, en la que se ingresara el monto de la oferta y otros detalles de ser el caso. Dicho formulario será firmado digitalmente por el proveedor con carácter de declaración jurada.	- Idea propia.
48	Programa de mentoría	Establecer un programa de mentoría en el que proveedores con experiencia exitosa en contratación pública brinden orientación y apoyo a los nuevos proveedores, especialmente del sector mype.	- Idea propia.

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación y agrupación de ideas

Una vez obtenido el banco de ideas presentado en la Tabla 29, se procedió a categorizar y agrupar estas ideas según la estrategia empleada para hacer frente al desafío de innovación.

Al respecto, cabe mencionar que durante este proceso se fusionaron varias ideas que compartían elementos comunes, otras fueron absorbidas por ideas más generales que las incluían y otras tantas fueron descartadas por no responder al desafío de innovación o por no ser alternativas novedosas (actualmente implementándose).

De esa manera, una vez completado este proceso se generaron los cinco grupos de ideas siguientes: i) optimización y simplificación de trámites y/o procesos con enfoque en el usuario, ii) mejoramiento de la coordinación durante las actuaciones preparatorias, iii) fortalecimiento de capacidades orientadas al proveedor, iv) implementación de indicadores de desempeño y v) incorporación de nuevas estrategias de control interno y gestión de riesgos. La descripción detallada de cada grupo de ideas se presenta en la Tabla 30.

Priorización de ideas

Seguidamente, se efectuó la comparación de los grupos de ideas presentados en la Tabla 30 para definir cuál o cuáles de ellos son priorizados en función a sus niveles de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción.

Al respecto, cabe señalar que los criterios de priorización se seleccionaron conforme a las recomendaciones del Laboratorio de Gobierno (2018). De este modo, la deseabilidad hace referencia al grado en que la solución resuelve el problema y es útil para las personas; la factibilidad hace referencia al grado en que la solución es técnicamente posible de implementar en un futuro cercano; la viabilidad hace referencia al grado en que la solución es sostenible económicamente en el tiempo; el impacto hace referencia al grado en que la solución genera un cambio positivo en la población objetivo; y, la disrupción hace referencia al grado de novedad de la solución (p. 53).

Así, el grupo de ideas relacionadas con la “optimización y simplificación de trámites y/o procesos con enfoque en el usuario” es deseable, factible, viable

y además genera un impacto positivo, tanto para las entidades como para los proveedores, dado que la evidencia muestra que estas estrategias han sido efectivas para mejorar la eficiencia de los procesos, eliminar trámites inútiles, agilizar procedimientos y reducir tiempos y costos (López Azumendi, 2021a, p.12; Sturbrin y Stein, 2021, págs. 5-7; García Mejía et al., 2018, págs. 23-32; Farias et al., 2016, p. 70; Muñoz Marticorena, 2011, p. 11; Castillo et al., 2007, págs. 5-6). De otro lado, este grupo de ideas resulta relativamente disruptivo en nuestro medio, en tanto que plantea soluciones creativas enfocadas en mejorar la experiencia del proveedor. En consecuencia, a este grupo de ideas se le asigna un puntaje de 5 (Tabla N° 31).

En referencia al grupo de ideas relacionadas con el “mejoramiento de la coordinación durante las actuaciones preparatorias” es deseable, viable y puede generar un impacto positivo, tanto para las entidades como para los proveedores. Efectivamente, estas estrategias permiten mejorar la formulación de los requerimientos del área usuaria y promover una mayor participación de proveedores en los procedimientos de selección (Alvarado León, 2021, págs. 21-22; OCDE, 2017, p. 103). Asimismo, este grupo de ideas es disruptivo en nuestro medio en la medida que plantea realizar reuniones sistemáticas de coordinación entre los servidores de las entidades y los proveedores. Sin embargo, es poco factible lograr este nivel de interacción debido a que rápidamente se asociaría con escenarios de corrupción. Por lo tanto, a este grupo de ideas se le asigna un puntaje de 4 (Tabla N° 31).

En cuanto al grupo de ideas relacionadas con el “fortalecimiento de capacidades orientadas al proveedor” es deseable, factible, relativamente viable y generaría un impacto positivo en los proveedores, principalmente del sector mype, contribuyendo a mejorar su desempeño en materia de contratación pública y alcanzar un estatus competitivo (Romero Gudiño, 2020, p. 45; Castillo et al., 2016, p. 5; Albújar et al., 2008, págs. 18-19). Sin embargo, toda vez que existen cerca de un millón de mypes inscritas en el RNP⁵³ y resulta imposible

⁵³ Según CONOSCE (s.f.), al 31 de diciembre de 2022 había 1 361 000 proveedores con RNP vigente, de los cuales 26 073 se adjudicaron un contrato bajo el Régimen General de Contrataciones el Estado. De este porcentaje, el 80.40% (20 951 proveedores) son mypes. A su vez, según COMEXPERÚ (2022), las mypes representan el 96% de las empresas peruanas (p. 2). Por ende, se infiere que el mayor porcentaje de proveedores inscritos en el RNP son mypes.

brindar asistencia técnica y/o acompañamiento a todas, es necesario establecer criterios de focalización para que la alternativa resulte viable. Por otro lado, el fortalecimiento de capacidades (capacitación, asesoría, asistencia técnica, acompañamiento, etc.) es una práctica relativamente común en el sector público, por lo que no puede considerarse una innovación en sí misma, salvo que el enfoque y las metodologías utilizadas sean novedosas y efectivas. En tal sentido, a este grupo de ideas se le asigna un puntaje de 4 (Tabla N° 31).

En relación con el grupo de ideas relacionadas con la “implementación de indicadores de desempeño” es deseable, factible y viable (MEF, 2018b, p. 88). Sin embargo, la evidencia muestra que el impacto podría ser reducido si no se acompaña de otras medidas para mejorar la gestión de las contrataciones (Hartasánchez Garaña, 2009, p. 145; Bonnefoy y Armijo, 2005, págs. 10-11). Asimismo, estos mecanismos de medición del desempeño de la gestión pública no son disruptivos ya que surgen a finales de la década de 1990 (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 10). Del mismo modo, el OSCE ha implementado un conjunto de indicadores de desempeño que se publican a través del CONOSCE. Por estas razones, a este grupo de ideas se le asigna un puntaje de 3 (Tabla N° 31).

Finalmente, en lo que respecta al grupo de ideas relacionadas con la “incorporación de nuevas estrategias de control interno y gestión de riesgos” es deseable y puede generar un impacto positivo, tanto para las entidades como para los proveedores (Proaño Salazar, 2021, p. 205; Ernst & Young LLP, 2020, págs. 43-44; García Molinero, 2020; Montes Mendoza, 2019, págs. 25-26). Asimismo, la incorporación de técnicas de tratamiento masivo de datos (Big Data) e inteligencia artificial (IA) aplicadas a la gestión de riesgos en la contratación pública es una propuesta disruptiva (Montes Mendoza, 2019, p. 25). Sin embargo, para su implementación se requiere contar con la disponibilidad de datos estructurados y desagregados que permitan su extracción para su procesamiento y análisis (García Molinero, 2020). En tanto, que actualmente la información de las contrataciones realizadas por las entidades que se registra en el SEACE no se almacena como datos estructurados, sino como archivos (DOC, DOCX, XLS, XLSX, PDF, ZIP, 7Z y RAR) (MEF, 2019b, p. 47), este grupo de ideas no sería factible y tampoco viable en el corto plazo. Por consiguiente, a este grupo de ideas se le asigna el puntaje de 3 (Tabla N° 31).

De esa manera, el grupo de ideas relacionadas a la “optimización y simplificación de trámites y/o procesos con enfoque en el usuario” resultó ganador, como se resume en la Tabla 31. No obstante, consideramos que el grupo de ideas relacionadas al “fortalecimiento de capacidades orientadas al proveedor” es necesario para que los proveedores puedan aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios aportados por el grupo de ideas ganador. En ese sentido, ambos grupos de ideas se complementan para hacer frente al desafío de innovación, por lo que en la siguiente etapa se abordaran con mayor detalle.

Por otro lado, consideramos pertinente aclarar algunos términos empleados en el contexto del presente trabajo de investigación.

En primer lugar, de acuerdo con Paredes Morales (2011), la optimización y simplificación de trámites y/o procesos es el conjunto de estrategias orientadas a mejorar la eficiencia de un trámite o proceso, redefiniendo su curso de acción, eliminando pasos innecesarios o “cuellos de botella”, etc. (p. A11). En esa línea, García Mejía et al. (2018), señalan que la optimización de procesos es una de las estrategias utilizadas para simplificar trámites y servicios prestados por las entidades (p. 15). A su vez, Muñoz Marticorena (2011) precisa que simplificar consiste en eliminar los obstáculos y esfuerzos innecesarios generados por un inadecuado funcionamiento de la Administración Pública (p. 2). Por otro lado, el enfoque en el usuario implica que la simplificación está dirigida a mejorar la experiencia del proveedor, es decir, debe responder a sus necesidades y expectativas (García Mejía et al., 2018, p. 33; Farias et al., 2016, p. 83).

En segundo lugar, según Hunter y Heywood (2012), el fortalecimiento de capacidades se refiere al desarrollo de competencias en individuos u organizaciones con el fin de mejorar su desempeño en el tiempo (p. 404). Asimismo, desde una perspectiva laboral y empresarial, las competencias son el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para realizar eficazmente las tareas relacionadas con la función por realizar (Reis, 1994, citado por Albújar et al., 2008, p. 17). En ese orden de ideas, el fortalecimiento de capacidades orientadas al proveedor busca equipar a los proveedores y empresarios de las mypes con las competencias necesarias para participar en los procedimientos de selección y que logren elaborar y presentar ofertas exitosas.

Tabla 30. Agrupación de ideas

N°	Grupo	Ideas principales	Descripción
1	Optimización y simplificación de trámites y/o procesos con enfoque en el usuario	<ul style="list-style-type: none"> - Portal web único para la contratación pública. - Optimización del RNP para darle “valor agregado”. - Plataforma de contratación pública con interoperabilidad extendida. - Buscador de oportunidades de negocio usando IA. - Maximizar la estandarización de requerimientos. - CEAM, CPRE, SIE y AS para bienes y servicios. - Flexibilizar requisitos exigidos a los proveedores. - Oferta simplificada y/o formato único de oferta. - Bases “amigables”. 	<p>El núcleo central de este grupo de ideas consiste en identificar aquellos trámites y/o procesos involucrados en la contratación pública que dificultan la participación de los proveedores a fin de optimizarlos y hacerlos “más sencillos, fáciles y eficientes” (Molina Hernández, 2016, p. 2). De esta manera, se busca reducir los errores cometidos por los proveedores debido a las dificultades que enfrentan al participar en los procedimientos de selección.</p>
2	Mejoramiento de la coordinación durante las actuaciones preparatorias	<ul style="list-style-type: none"> - Comités de compras en las entidades. - Reuniones transparentes con proveedores. - Prepublicación del requerimiento y/o de las bases antes de la convocatoria. - Incentivos a proveedores que colaboren durante las actuaciones preparatorias. 	<p>El núcleo central de este grupo de ideas es mejorar la coordinación entre las dependencias de las entidades durante las actuaciones preparatorias, a su vez, incorporar activamente a los proveedores del rubro con el objetivo de obtener información técnica y de mercado de los requerimientos (principalmente complejos) que permita perfeccionar su formulación y reducir su complejidad.</p>
3	Fortalecimiento de capacidades orientadas al proveedor	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría a proveedores del sector mype. - Programas de apoyo y seguimiento a las mypes. - Programa Nacional “Contrata MYPE”. - Alianzas estratégicas para facilitar la participación de las mypes en las contrataciones públicas. 	<p>El núcleo central de este grupo de ideas es fortalecer las capacidades de los proveedores y empresarios del sector mype, a través de diversos mecanismos como asesorías, asistencia técnica, acompañamiento, etc. a fin de mejorar su desempeño al participar en los procedimientos de selección y que logren elaborar y presentar ofertas exitosas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 30. Agrupación de ideas (continuación)

N°	Grupo	Ideas principales	Descripción
4	Implementación de indicadores de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de indicadores de desempeño de contratación pública de aplicación obligatoria para todas las entidades. - Publicación de ranking de entidades por desempeño, de mejor a insuficiente. - Publicación de ranking de entidades con más desiertos. - Publicación de ranking de entidades con más reclamos de parte de los proveedores. 	<p>El núcleo central de este grupo de ideas es implementar indicadores de desempeño de contratación pública (porcentaje de desiertos, número de postores por procedimiento de selección, tiempo de duración de los procedimientos de selección, etc.) y metas aceptables que las entidades puedan cumplir a efectos de evaluar su desempeño y emprender las acciones correctivas que tiendan al cumplimiento de dichas metas, de ser el caso.</p>
5	Incorporación de nuevas estrategias de control interno y gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> - Control interno y gestión de riesgos orientadas a mitigar las dificultades que enfrentan los proveedores. - Seguimiento a entidades con más desiertos o con más reclamos de parte de los proveedores. - Supervisión focalizada con enfoque de riesgos, priorizando aquellas entidades con más desiertos. - Alertas a las entidades ante desiertos y otras ineficiencias. - Incorporación de técnicas de tratamiento masivo de datos (Big Data) e inteligencia artificial (IA) aplicadas a la gestión de riesgos. 	<p>El núcleo central de este grupo de ideas es incorporar nuevas estrategias de control interno y gestión de riesgos a efectos de identificar las potenciales dificultades (burocráticas, económicas, técnicas, etc.) que enfrentan los proveedores cuando participan en los procedimientos de selección e implementar medidas para mitigar sus posibles efectos adversos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 31. Priorización del grupo de ideas

Grupo de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Optimización y simplificación de trámites y/o procesos con enfoque en el usuario	X	X	X	X	X	5
Mejoramiento de la coordinación durante las actuaciones preparatorias	X	–	X	X	X	4
Fortalecimiento de capacidades orientadas al proveedor	X	X	X	X	–	4
Implementación de indicadores de desempeño	X	X	X	–	–	3
Incorporación de nuevas estrategias de control interno y gestión de riesgos	X	–	–	X	X	3

Fuente: Elaboración propia.

Bosquejo del concepto

En líneas generales, la solución planteada consiste en implementar un conjunto de medidas para optimizar y simplificar el proceso de contratación pública con enfoque en el proveedor. Además, estas medidas serán complementadas con el fortalecimiento de las capacidades de los proveedores del sector mype.

La solución consta de las siguientes medidas: i) optimización del RNP, ii) creación de un portal web único para la contratación pública, iii) desarrollo de un buscador inteligente de procedimientos de selección, iv) elaboración de un modelo “amigable” de las bases de los procedimientos de selección, y v) creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores del sector mype.

La medida más importante es la optimización del RNP, la cual consiste en la incorporación de funcionalidades que permitan a los proveedores presentar, actualizar y validar su documentación en línea y por única vez, con el propósito de reducir la carga burocrática que implica presentar la misma información repetidamente cada vez que participan en un procedimiento de selección o son adjudicados con la buena pro y deban suscribir un contrato.

El portal web “contrata.pe” funcionará como ventanilla única digital (*one-stop-shop*) para la contratación pública, centralizando y organizando en un solo lugar toda la información y herramientas informáticas que necesitan los proveedores para realizar sus trámites y transacciones de manera ágil y eficiente. En síntesis, este componente plantea la creación de un sitio web que funcione como punto de acceso único para los diversos sitios web vinculados a la contratación pública que existen actualmente (plataforma del RNP, plataforma del SEACE, plataforma de catálogos electrónicos de Perú Compras, entre otros) con el propósito de ofrecer una experiencia unificada y reducir la dificultad de navegación y los tiempos empleados por los proveedores.

El nuevo buscador de procedimientos de selección basado en algoritmos de inteligencia artificial reemplazará al actual buscador de procedimientos de selección del SEACE. En este caso el objetivo principal es mejorar la experiencia de búsqueda de los proveedores brindándoles una herramienta más intuitiva, eficiente y precisa.

El diseño “amigable” de las bases de los procedimientos de selección con un enfoque centrado en el proveedor tiene como objetivo reducir el tiempo y la dificultad que enfrentan los proveedores al leer y comprender dichos documentos. Con este fin, se emplearán diversas herramientas, como el “lenguaje ciudadano” y la “comunicación ágil”. De esa manera, las nuevas bases serán más amigables y contendrán únicamente información relevante que los proveedores necesitan conocer para preparar adecuadamente sus ofertas. Además, se empleará una diagramación y composición enfocadas en presentar el contenido de manera clara, concisa, ordenada y atractiva.

El Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” es una propuesta de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores y empresarios del sector mype con el propósito de fortalecer sus capacidades y mejorar su desempeño al participar en los procedimientos de selección, permitiéndoles elaborar y presentar ofertas exitosas. En tal sentido, el programa se enfoca en brindar asesoramiento y apoyo técnico personalizado, adaptado a las necesidades de cada proveedor. A su vez, se pretende identificar y resolver problemas que los proveedores pueden no haber advertido y que limitan su rendimiento al participar en los procedimientos de selección. Además, a través del acompañamiento se busca proporcionar un respaldo continuo a los proveedores en su participación en el mercado de compras públicas.

Es importante señalar que la solución planteada implica una innovación de producto, ya que busca mejorar de manera significativa productos o servicios existentes (plataforma informática del RNP, buscador de procedimientos de selección del SEACE y bases del procedimiento de selección). Además, pretende introducir dos nuevos servicios (portal web único para la contratación pública y programa de asistencia técnica y acompañamiento para proveedores del sector mype). A su vez, la solución planteada se caracteriza por ser una innovación incremental, ya que se enfoca en la actualización evolutiva de servicios existentes y en la optimización y mejora de aspectos específicos del proceso de contratación pública, en lugar de realizar cambios radicales o disruptivos.

Tabla 32. Descripción del bosquejo del concepto

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	Optimización del RNP y otras medidas de simplificación con enfoque en el proveedor.
Población beneficiada de la solución	<ul style="list-style-type: none"> • Proveedores y potenciales proveedores, especialmente del sector mype. • Demás actores que intervienen en la contratación pública. • Ciudadanía en general.
Descripción de la solución	<p>La solución propuesta consiste en implementar un conjunto de medidas para optimizar y simplificar los procesos de contratación pública con enfoque en el proveedor.</p> <p>Estas medidas son: i) optimización del RNP, ii) creación de un portal web único para la contratación pública, iii) desarrollo de un buscador inteligente de procedimientos de selección, iv) elaboración de un nuevo modelo de las bases de los procedimientos de selección para hacerlas más amigables.</p> <p>Además, estas medidas serán complementadas con la creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores del sector mype.</p>
Descripción del beneficio aportado	<p>La solución contribuye a reducir la carga burocrática y documental, así como los tiempos que los proveedores emplean al participar en los procedimientos de selección. Asimismo, contribuye a clarificar la información destinada a los proveedores disminuyendo los tiempos que estos dedican a la lectura y comprensión de las bases de los procedimientos de selección, con el propósito de minimizar los errores que suelen cometer al elaborar sus ofertas.</p> <p>Además, la solución contribuye a fortalecer las capacidades de los proveedores del sector mype, mejorando su desempeño al participar en los procedimientos de selección y que logren elaborar y presentar ofertas exitosas.</p> <p>Finalmente, la implementación de la solución contribuirá a reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Establecimiento de hipótesis y preguntas

A partir del bosquejo del concepto se plantean preguntas e hipótesis para evaluar el impacto de los componentes a prototipar frente al desafío de innovación. Estas se abordan desde la perspectiva tanto de los proveedores como de las entidades y guiarán todo el proceso de prototipado.

Tabla 33. Planteamiento de hipótesis y preguntas sobre los impactos del prototipo frente al desafío de innovación

Parte	Hipótesis	Preguntas
Solución: Optimización del RNP y otras medidas de simplificación con enfoque en el proveedor.	H1a. La solución contribuirá a reducir las dificultades que experimentan los proveedores al participar en los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios.	P1a. ¿Cómo la solución contribuirá a reducir las dificultades que experimentan los proveedores al participar en los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios?
	H1b. La solución contribuirá a reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección desiertos.	P1b. ¿Cómo la solución contribuirá a reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección desiertos?
Parte 1: Optimización del RNP.	H2. El RNP optimizado disminuirá la elevada carga burocrática y documental que enfrentan los proveedores.	P2. ¿Cómo el RNP optimizado disminuirá la elevada carga burocrática y documental que enfrentan los proveedores?
Parte 2: Creación del portal web “contrata.pe”.	H3. El portal web “contrata.pe” reducirá la dificultad de navegación y los tiempos empleados por los proveedores.	P3. ¿Cómo el portal web “contrata.pe” reducirá la dificultad de navegación y los tiempos empleados por los proveedores?
Parte 3: Desarrollo de un buscador inteligente de procedimientos de selección.	H4. El nuevo buscador de procedimientos de selección del SEACE mejorará la experiencia de búsqueda de los proveedores.	P4. ¿Cómo el nuevo buscador de procedimientos de selección del SEACE mejorará la experiencia de búsqueda de los proveedores?
Parte 4: Elaboración de un nuevo diseño de bases “amigables”.	H5. Las bases “amigables” agilizarán la lectura y comprensión de las reglas de los procedimientos de selección.	P5. ¿Cómo las bases “amigables” agilizarán la lectura y comprensión de las reglas de los procedimientos de selección?
Parte 5: Creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.	H6. El Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” mejorará el desempeño de las mypes en los procedimientos de selección.	P6. ¿Cómo el Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” mejorará el desempeño de las mypes en los procedimientos de selección?

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2. Proceso de desarrollo del prototipo

Un prototipo es una representación o simulación de un concepto antes de que la solución final exista (Bason, 2018, citado por Ramos Morales, 2022, p. 78). Es decir, se trata de la versión temprana de un producto, servicio, sistema, documento o experiencia que se crea con el fin de probar y validar el diseño y la funcionalidad de la solución de manera rápida, a bajo costo y con un riesgo mínimo (Laboratorio de Gobierno, 2018, p. 56).

De ese modo, el prototipo final de innovación ha sido desarrollado en cuatro etapas. En primer lugar, se llevó a cabo la definición del concepto final. En segundo lugar, se procedió al diseño de la versión inicial del prototipo (baja resolución). En tercer lugar, se realizó el testeo del prototipo inicial para evaluar su funcionamiento y obtener retroalimentación relevante. Por último, se llevó a cabo la construcción de la versión final del prototipo (alta resolución).

Siguiendo esa lógica, en un principio se aplicaron diversas técnicas y herramientas con el propósito de madurar el bosquejo del concepto hasta obtener una conceptualización de la solución más profunda y robusta (Sánchez y otros, 2013, págs. 78-80).

Así, en base a la literatura revisada (COMEXPERÚ, 2022), a las estadísticas sobre la participación de las mypes en las compras públicas (CONOSCE, s.f.) y a las entrevistas con proveedores, se aplicó la técnica de *Design Thinking* denominada “persona” para establecer los perfiles de usuarios a los que se dirige la solución. Sobre el particular, cabe precisar que las “personas” son personajes ficticios, pero realistas que representan a un grupo de usuarios con objetivos, motivaciones y frustraciones similares. De ese modo, las “personas” aseguran que el diseño de la solución se mantenga centrado en el usuario.

A continuación, se utilizó la herramienta “las nueve cajas de Osterwalder” o “Modelo Canvas” (*Business Model Canvas*) para analizar diversos aspectos de la solución planteada, tales como la propuesta de valor para el usuario final, la relación con los usuarios y su segmentación, la estrategia de difusión, los socios estratégicos, las actividades clave, los recursos clave, así como la estructura de costes e ingresos.

Posteriormente, se empleó la técnica de *Design Thinking* conocida como “cuentacuentos” (*storytelling*) con el fin de presentar la solución propuesta a los usuarios finales. En ese sentido, se buscó transmitir la historia desde la perspectiva del proveedor, destacando las dificultades y retos a los que se enfrentan actualmente. Al final de la narrativa, se mostró cómo la solución aporta el valor que el proveedor necesita.

Para poner en práctica estas técnicas y herramientas se organizó un taller mediante videoconferencia (Zoom) en el que participaron tres proveedores de bienes y servicios y un proveedor ejecutor de obras. Después de presentar la solución, se formularon cuatro preguntas abiertas para conocer su opinión y recibir sugerencias sobre la propuesta planteada.

Como resultado, se logró comprender mejor las necesidades y expectativas de los usuarios finales (proveedores). Esto permitió afinar las características y funcionalidades de la solución para proporcionar una experiencia centrada en sus requerimientos, refinando así la propuesta de valor ofrecida. Además, se realizó una evaluación inicial de la factibilidad y viabilidad de la solución. En resumen, se logró madurar el concepto (bosquejo) hasta llegar a su versión final lista para ser prototipada.

Para elaborar la primera versión del prototipo se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a personas con tres perfiles distintos (experto, operador logístico y proveedor). Estas entrevistas se llevaron a cabo en dos grupos. El primer grupo fue entrevistado entre el 10 y el 30 de junio de 2022, mientras que el segundo grupo fue entrevistado entre el 26 y el 31 de mayo de 2023. En todos los casos, las entrevistas se realizaron a través de videoconferencia (Zoom) y tuvieron una duración aproximada de 45 minutos.

Tabla 34. Participantes de las entrevistas para el diseño del prototipo

Perfil	Primer grupo	Segundo grupo
Experto en contratación pública	2	1
Operador logístico	2	0
Proveedor	4	4
Total	8	5

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al formato de las entrevistas, en un primer momento, se realizó una presentación inicial que abarcó una descripción del problema público, sus causas y la propuesta de solución a nivel conceptual. En un segundo momento, se procedió a formular cuatro preguntas abiertas para conocer la opinión y sugerencias de los entrevistados respecto a la solución propuesta.

Gracias a estas entrevistas se obtuvo información que permitió dar forma a la versión inicial del prototipo, pasando de un nivel conceptual a un nivel más tangible de cada uno de sus componentes e incluso detallando algunas de sus principales funcionalidades. Además, se priorizaron y agruparon aspectos clave para abordar el problema, lo que resultó en una reducción del prototipo de cinco a tres componentes.

Para el desarrollo del prototipo del proceso de mejora del RNP, se realizó un análisis detallado de los procesos de gestión de proveedores, gestión de adquisiciones y gestión de contratos. A continuación, se identificaron los pasos repetitivos e innecesarios o “cuellos de botella” para el proveedor y se formularon las propuestas de mejora correspondientes. Luego, se elaboraron los diagramas de flujo de los procesos mejorados. Por último, se efectuó el diseño de la interfaz de usuario utilizando *wireframes*⁵⁴ y *mockups*⁵⁵.

Para el desarrollo del prototipo del portal web “contrata.pe” se tomaron en consideración las recomendaciones de Murillo y Herrera (2015)⁵⁶. De esa manera, se realizó una encuesta a 34 proveedores y se analizaron dichos resultados para determinar sus requerimientos. Con base en la información recabada, se definió el contenido y la estructura del portal. Luego, se llevó a cabo el diseño de la interfaz de usuario utilizando *wireframes* y *mockups*. Finalmente, se elaboraron los principales flujos de usuario.

⁵⁴ Un *wireframe* es una representación visual esquemática de la estructura y disposición de los elementos de un sitio web o aplicación. Es un diseño básico en blanco y negro que muestra la distribución de los elementos principales sin detalles gráficos ni contenido real. Son considerados prototipos de baja fidelidad y se utilizan para planificar y comunicar la estructura de la interfaz de usuario antes del diseño final (Lapin, 2016, diapos. 24-25; Murillo y Herrera, 2015, págs. 218-219).

⁵⁵ Un *mockup* es una representación visual más detallada del diseño de la interfaz de usuario de un sitio web o aplicación, incorpora tipografías, colores e imágenes (Murillo y Herrera, 2015, p. 219). Son considerados prototipos de fidelidad media y se utilizan para obtener una vista previa realista de la parte visual del proyecto antes de su implementación (Salgado, 2015).

⁵⁶ Según Murillo y Herrera (2015), se sugiere seguir los siguientes pasos para la creación de un portal web: análisis de requerimientos, definición de la estructura, diseño de la interfaz y elaboración de los flujos de usuario (págs. 218-220).

Para el desarrollo del prototipo del nuevo buscador de procedimientos de selección del SEACE, se comenzó definiendo la forma en que los usuarios interactuarán con el buscador y las acciones que podrán realizar, tales como ingresar consultas de búsqueda, aplicar filtros y visualizar los resultados. A continuación, se procedió a diseñar las pantallas más importantes del buscador, como la página de inicio, la página de resultados de búsqueda y la página de detalles del procedimiento, utilizando *wireframes* y *mockups* como herramientas visuales.

Para el desarrollo del prototipo de las nuevas bases “amigables” de los procedimientos de selección, se tomaron en consideración las recomendaciones del comunicador Víctor Vega Paz. En primer lugar, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de las bases actuales. Posteriormente, se realizaron correcciones de estilo y ortotipográficas. Por último, se mejoraron la diagramación y composición de las bases para optimizar su presentación, organizar la información y facilitar su lectura.

Para el desarrollo del prototipo del Programa Nacional "MYPE Oferta Ganadora", con base en las entrevistas realizadas en las etapas previas del presente trabajo de investigación, se llevó a cabo un análisis de las necesidades de los proveedores, lo que permitió identificar sus brechas de conocimiento y habilidades, así como comprender sus expectativas. Con esta información, se diseñó el modelo de intervención del programa y se definieron los canales de atención.

Para testear el prototipo, se llevó a cabo un taller virtual mediante videoconferencia (Zoom) con la participación de 34 proveedores y 20 personas interesadas en acceder al mercado de compras públicas. En este taller se presentaron los componentes prototipados y se simularon diversos casos de uso. Durante el proceso se registraron los comentarios, preguntas y sugerencias de los participantes. Al concluir el taller, se aplicó una encuesta para evaluar su experiencia y obtener su opinión sobre la efectividad y utilidad del prototipo. Es importante destacar que en el taller se utilizaron diversas técnicas de *Design Thinking*, como el “mapa de experiencia del usuario” (*Customer Journey Map*), “y si” (*What if*) y “cuentacuentos” (*storytelling*) para mapear las interacciones del usuario con el servicio y presentar el nuevo escenario en aquellos puntos de contacto donde el usuario no tiene una experiencia positiva.

3.4. Concepto final y prototipo de alta resolución

Luego de elaborar el bosquejo del concepto y aplicar las diversas técnicas y herramientas para su maduración, en esta sección se presentan el concepto final de la solución y el prototipo de final de innovación.

3.4.1. Concepto final de innovación

La solución propuesta surge con el objetivo de mitigar las dificultades que experimentan los proveedores al intervenir en los procedimientos de selección. Esta solución implica la implementación de un conjunto de medidas destinadas a optimizar el RNP con la finalidad de reducir la carga burocrática y documental que enfrentan los proveedores, así como los tiempos que los proveedores dedican a participar en los procedimientos de selección. Asimismo, se busca clarificar la información proporcionada a los proveedores disminuyendo el tiempo que dedican a leer y comprender las bases de los procedimientos de selección, con el propósito de minimizar los errores que suelen cometer al elaborar sus ofertas. Además, dichas medidas se complementarán con la creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores y empresarios del sector mype, con el fin de fortalecer sus capacidades en materia de contratación pública y aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios ofrecidos por las medidas previas.

Para alcanzar estos fines, la solución se compone de tres componentes que se complementan. Estos son: i) la optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas, ii) la elaboración de un nuevo modelo de “bases amigables” y iii) la creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.

Optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas

El RNP y el SEACE son dos plataformas fundamentales en el proceso de contratación pública. Sin embargo, a pesar de las mejoras que se han implementado, ambas plataformas presentan limitaciones, especialmente en lo que respecta al empleo de mecanismos analógicos en algunas fases del proceso y la reutilización de la información (OECD, 2017, págs. 207-209).

La implementación del RNP se basó en la idea de establecer un repositorio central de información de los proveedores, con el objetivo de evitar que tengan que presentar la misma información en repetidas ocasiones al participar en los procedimientos de selección o al suscribir contratos (Chávez Huertas y Coronado Vivanco, 2018, págs. 71-72).

Sin embargo, actualmente el RNP no cumple tal función, limitándose únicamente a mantener actualizada la información sobre los proveedores inhabilitados para contratar con el Estado (Chávez Huertas y Coronado Vivanco, 2018, p. 28). Como consecuencia, los proveedores se ven obligados a adjuntar una serie de documentos cada vez que presentan sus ofertas a través del SEACE o suscriben contratos con las entidades.

Tabla 35. Servicios ofrecidos por el RNP

Servicio	Descripción	Resultado
Habilitación para contratar con el Estado	Corresponde a los procedimientos de inscripción, reinscripción, aumento de capacidad máxima de contratación y ampliación de categoría.	Constancia de inscripción.
Actualización de información	Corresponde a los procedimientos de actualización de información legal, actualización de información financiera y declaración de récord de ejecución y consultoría de obras.	Actualización de información del proveedor.
Información registral	Corresponde a los procedimientos para brindar información contenida en el sistema informático del RNP, expedición de la constancia de capacidad libre de contratación y elaboración de la relación mensual de proveedores sancionados para contratar con el Estado.	Constancia de capacidad libre de contratación. Publicación de la relación mensual de proveedores sancionados para contratar con el Estado, en el sitio web institucional del OSCE.
Control posterior	Verificación de la veracidad y legalidad de los documentos presentados por los administrados ante el RNP.	Informe de fiscalización. Resoluciones de nulidad por fiscalización.

Fuente: Adaptado de Vásquez Barreto (2015) y actualizado en base a la Directiva N° 001-2020-OSCE/CD aprobada con Resolución N° 030-2020-OSCE/PRE y modificada mediante Resolución N° 192-2021-OSCE/PRE.

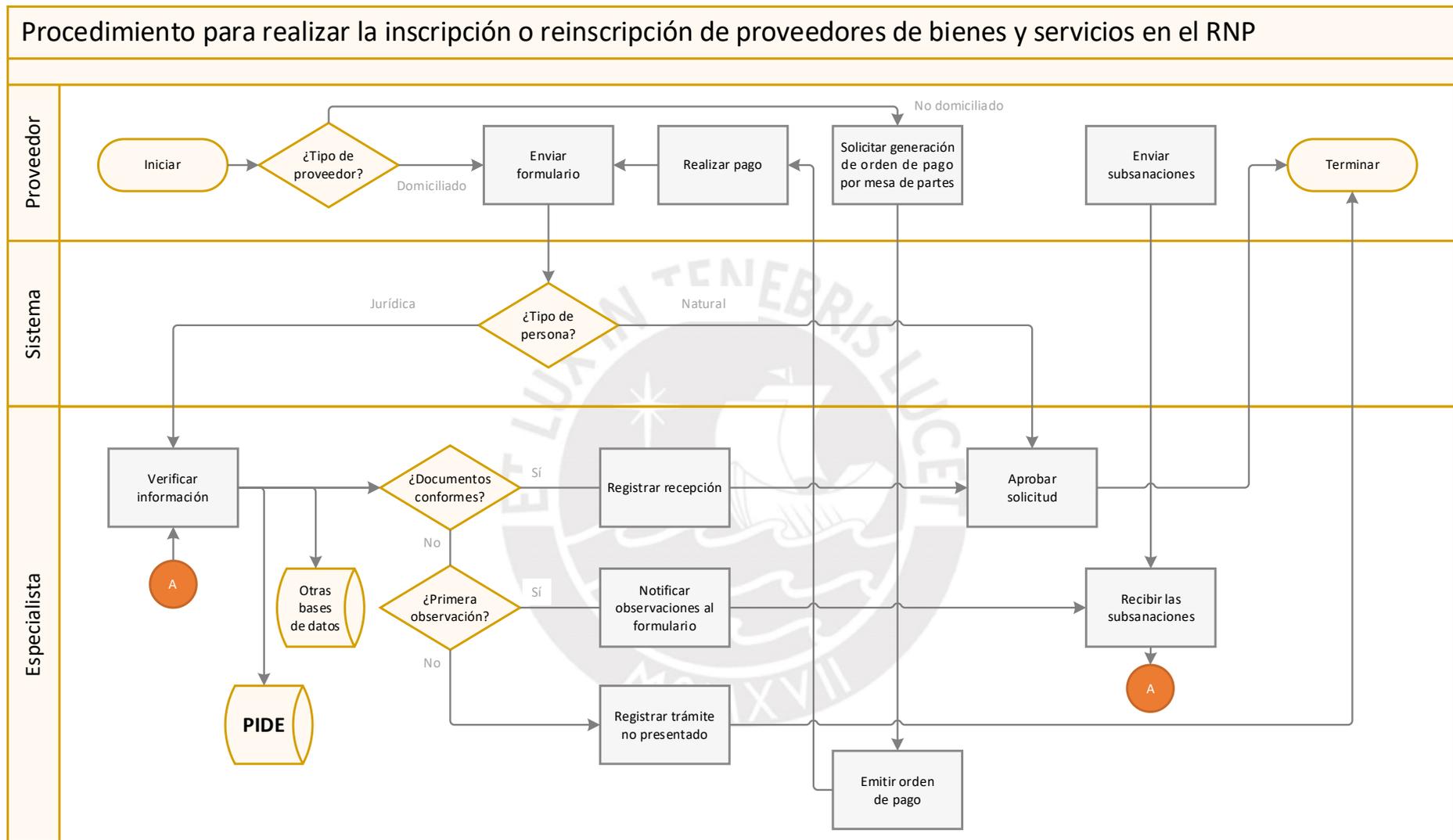


Figura 18. Diagrama de flujo del procedimiento para realizar la inscripción o reinscripción de proveedores de bienes y servicios en el RNP

Fuente: Simplificado a partir del Anexo N° 2 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

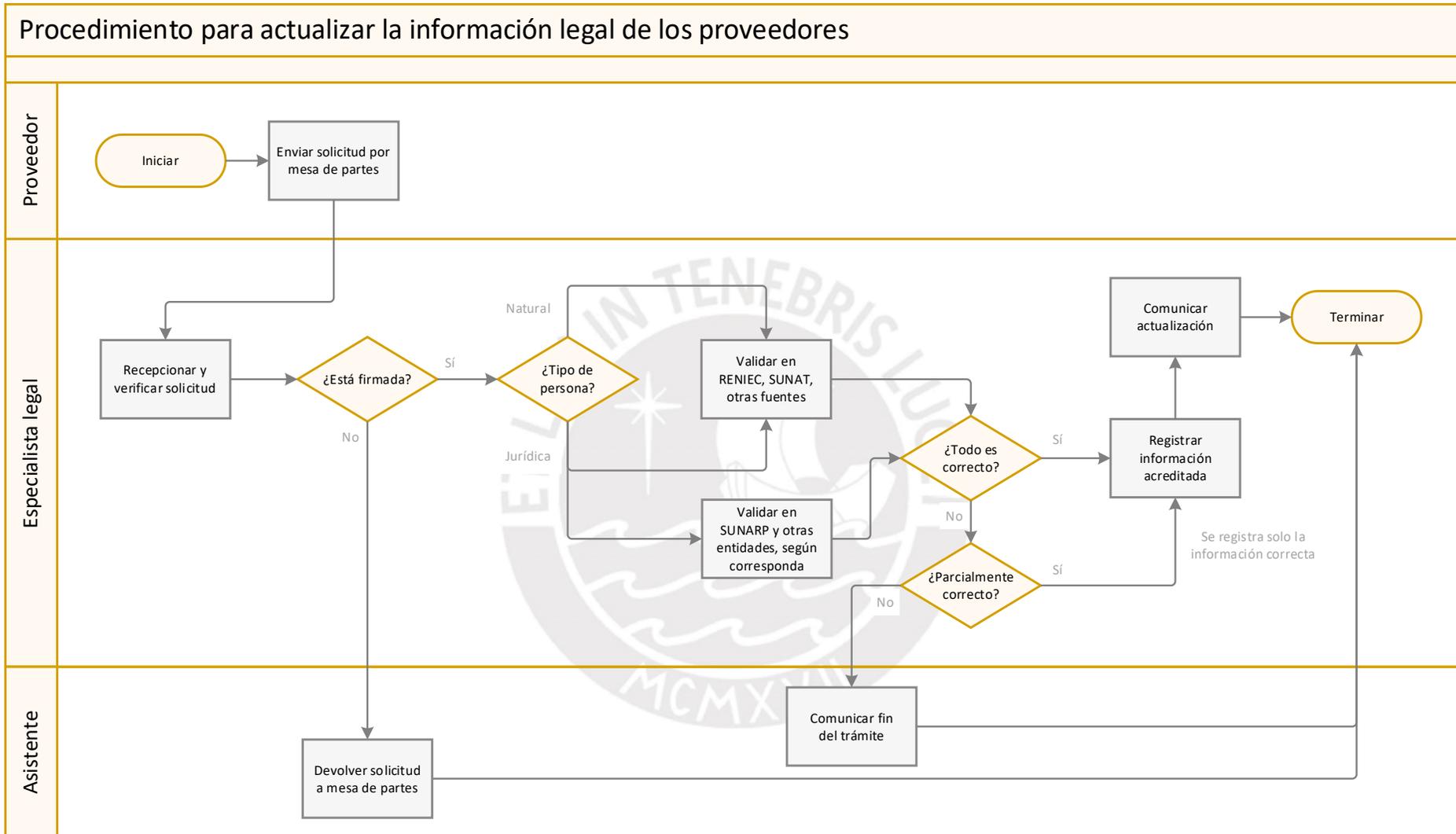


Figura 19. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar la información legal de los proveedores

Fuente: Simplificado a partir del Anexo N° 2 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Para inscribirse en el RNP, los proveedores de bienes y servicios deben cumplir con ciertos requisitos, tales como: a) contar con RUC activo y habido en el caso de proveedores nacionales y extranjeros domiciliados⁵⁷, b) no tener sanción vigente de inhabilitación o suspensión para contratar con el Estado y c) efectuar el pago de la tasa correspondiente.

En el caso de las personas naturales nacionales o extranjeras domiciliadas en el Perú, deben ingresar los datos requeridos a través de un formulario electrónico. Seguidamente, el sistema procederá a validar los datos del formulario enviado y de ser conformes aprobará automáticamente la solicitud de inscripción (OSCE, 10 de abril de 2023, págs. 7-9).

En el caso de las personas jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas en el Perú, adicionalmente, se requiere estar constituida conforme a la Ley General de Sociedades (Ley N° 26887), estar inscrito en la SUNARP y que su objeto social, fines o actividades se correspondan con la provisión de bienes y/o servicios que se desean ofrecer. En este supuesto, un especialista de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP verificará dicha información utilizando mecanismos de interoperabilidad con RENIEC, SUNAT, SUNARP, entre otras entidades pertinentes. Si todo está conforme, se aprobará la solicitud de inscripción. Si la solicitud es observada, el proveedor tiene oportunidad de subsanar las observaciones por única vez (OSCE, 10 de abril de 2023, págs. 7-13).

En el caso de las personas naturales extranjeras no domiciliadas que cuenten con representante legal o apoderado en el Perú⁵⁸, este último debe iniciar el trámite solicitando la orden de pago correspondiente a través de la Mesa de Partes Digital del OSCE a efectos de abonar la tasa requerida. Una vez efectuado el pago debe ingresar los datos solicitados a través de un formulario electrónico. Seguidamente, el sistema procederá a validar los datos del formulario enviado y de ser conformes aprobará automáticamente la solicitud de inscripción (OSCE, 10 de abril de 2023, págs. 25-26).

⁵⁷ Esta condición no es exigida en el caso de los proveedores extranjeros no domiciliados.

⁵⁸ El representante legal o apoderado del proveedor extranjero debe contar con facultades de representación en procedimientos administrativos ante entidades públicas, debidamente inscrito en SUNARP.

En el caso de las personas jurídicas extranjeras no domiciliadas con representante legal o apoderado en el Perú⁵⁹, este último debe iniciar el trámite presentando a través de la Mesa de Partes Digital del OSCE la escritura pública inscrita ante la autoridad registral competente en su país de origen que acredite que su objeto social, fines y/o actividades se corresponden con la provisión de bienes y/o servicios que se desean ofrecer, con el fin de solicitar la orden de pago correspondiente para que el proveedor abone la tasa requerida. Una vez efectuado el pago, se deben ingresar los datos solicitados a través de un formulario electrónico. En este supuesto, un especialista de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP verificará la información enviada. Si todo está conforme, se aprobará la solicitud de inscripción. Si la solicitud es observada, el proveedor tiene oportunidad de subsanar las observaciones por única vez (OSCE, 10 de abril de 2023, págs. 23-24).

Además, la normativa permite que las entidades contraten con personas jurídicas extranjeras no domiciliadas que no cuenten con representante legal o apoderado en el Perú cuando se trate de la adquisición de bienes sofisticados y/o servicios especializados. En este supuesto, el procedimiento es similar al descrito en el párrafo anterior, con la diferencia de que en este caso el titular de la entidad contratante debe designar a un funcionario o servidor público que será el responsable del procedimiento (OSCE, 10 de abril de 2023, págs. 29-31).

En cuanto a la actualización de la información de los proveedores, en el caso de bienes y servicios, se considera únicamente la actualización de la información legal, la cual se refiere a la variación de domicilio, razón social, transformación societaria, objeto social, representante legal, socios accionistas, capital social o patrimonio, condición de domiciliado o no domiciliado, entre otros (OSCE, 10 de abril de 2023, p. 63). Es relevante mencionar que este trámite se lleva a cabo a través de la Mesa de Partes Digital del OSCE mediante el llenado manual de un formato. De otro lado, de acuerdo con el numeral 7.5.8 de la Directiva N° 001-2020-OSCE/CD, la actualización de la información financiera solo es aplicable a los proveedores ejecutores de obra (OSCE, 10 de abril de 2023, p. 64).

⁵⁹ El representante legal o apoderado del proveedor extranjero debe contar con facultades de representación en procedimientos administrativos ante entidades públicas, debidamente inscrito en SUNARP.

Precisamente, al revisar los servicios ofrecidos por el RNP (Tabla 35), se evidencia que esta plataforma solo gestiona información básica y no dispone de funcionalidades para almacenar información más relevante, como los requisitos de calificación exigidos a los proveedores.

Sobre el particular, cabe precisar que los requisitos de calificación deben ser acreditados documentalmente y no mediante declaración jurada cada vez que los postores presentan sus ofertas (Opinión N°197-2016/DTN, 2016).

Por citar un ejemplo, en aquellos procedimientos de selección que involucran a empresas que realizan actividades reguladas se exige como requisito de calificación una habilitación (capacidad legal) emitida por las entidades reguladoras pertinentes. Sin embargo, no debería ser necesario que los postores presenten dicha documentación, ya que podría obtenerse mediante mecanismos de interoperabilidad conforme a lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1246, el cual aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.

Tabla 36. Ejemplos de actividades reguladas donde es obligatorio acreditar la capacidad legal

Actividad	Habilitación
Intermediación laboral (servicios de seguridad y vigilancia, limpieza, etc.).	Inscripción en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que Realizan Actividades de Intermediación Laboral (RENEEIL).
Seguridad y vigilancia privada.	Autorización para prestar servicios de vigilancia privada (SUCAMEC).
Servicios postales y de mensajería.	Contrato de concesión para la prestación del servicio postal (MTC).
Servicio de traslado de caudales.	Autorización de funcionamiento como empresa de transporte, custodia y administración de numerario (SBS).
Comercialización de combustibles.	Inscripción en el Registro de Hidrocarburos (OSINERGMIN).
Comercialización de medicamentos.	Autorización sanitaria de funcionamiento (DIGEMID).
Comercialización de bienes e insumos químicos fiscalizados.	Inscripción en el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF).

Fuente: Elaboración propia.

De otro lado, es importante precisar que en el marco del Proyecto de Inversión N° 2394412, denominado “Mejoramiento de la capacidad para la generación del conocimiento y mejora continua en la gestión de la contratación pública”,

se contemplan una serie de mejoras a la plataforma de adquisiciones, según consta en los diferentes documentos asociados al Contrato de Préstamo N° 4428/OC-PE (21 de mayo de 2018) y su enmienda (31 de diciembre de 2018) suscritos entre el Perú y el BID (OSCE, 2021a, p.8).

En ese sentido, después de revisar las especificaciones técnicas de la Licitación Pública Internacional N° 01-2022-OSCE/PBID para la “Adquisición de la solución para el sistema de compras públicas electrónicas del Perú”, se ha identificado que la plataforma de adquisiciones interactuará con el RNP y permitirá la inscripción en línea de los proveedores, así como la presentación, actualización y validación de la información correspondiente (OSCE, 2022, p. 9). Sin embargo, en el caso de los proveedores de bienes y servicios, no se detalla la información que deben presentar para su inscripción, a diferencia de los consultores de obra y ejecutores de obra, donde se especifica que se trata de la información financiera, legal y técnica del proveedor (OSCE, 2022, p. 43). Asimismo, la validación requerirá la intervención de un operador, quien realizará una revisión manual de la documentación presentada (OSCE, 2022, p. 44). Además, se creará un expediente electrónico único por cada proveedor, el cual estará disponible para su consulta en cualquier etapa del proceso de contratación (OSCE, 2022, p. 44).

Teniendo en cuenta la complejidad del Proyecto de Inversión N° 2394412 y la duración habitual de este tipo de intervenciones, consideramos que existe una alternativa más rápida y económica para optimizar el RNP.

Esta alternativa consiste en continuar con el desarrollo de la “Ficha Única del Proveedor” implementada en mayo de 2020. De este modo, en el corto plazo, el RNP podría contar con funcionalidades orientadas a maximizar la reutilización de la información, con el propósito de reducir la carga burocrática y el esfuerzo que implica presentar información que ha sido generada por el sector público o que el proveedor ha presentado con anterioridad a las entidades.

Asimismo, de acuerdo con el ingeniero Orlando Barrón Galarza de la empresa de desarrollo de software PeruPHP EIRL, la plataforma del RNP optimizada puede adaptarse e integrarse más adelante al nuevo entorno tecnológico que propone el Proyecto de Inversión N° 2394412 (comunicación personal, 24 de junio de 2023).

En tal sentido, como medida más importante, se propone que el RNP funcione como un repositorio central de la información de los proveedores con el objetivo de facilitar su participación en los procedimientos de selección y/o la suscripción de contratos.

En otras palabras, toda aquella documentación presentada por los proveedores para acreditar su capacidad legal, capacidad técnica y profesional (equipamiento e infraestructura) y experiencia en una determinada actividad, así como sus datos bancarios, tras haber sido validada, debe almacenarse en la base de datos del RNP.

De ese modo, esta información sería accesible a través de la Ficha Única del Proveedor, estando disponible para su uso en futuros procesos de contratación en los que el proveedor participe (Figura 20).

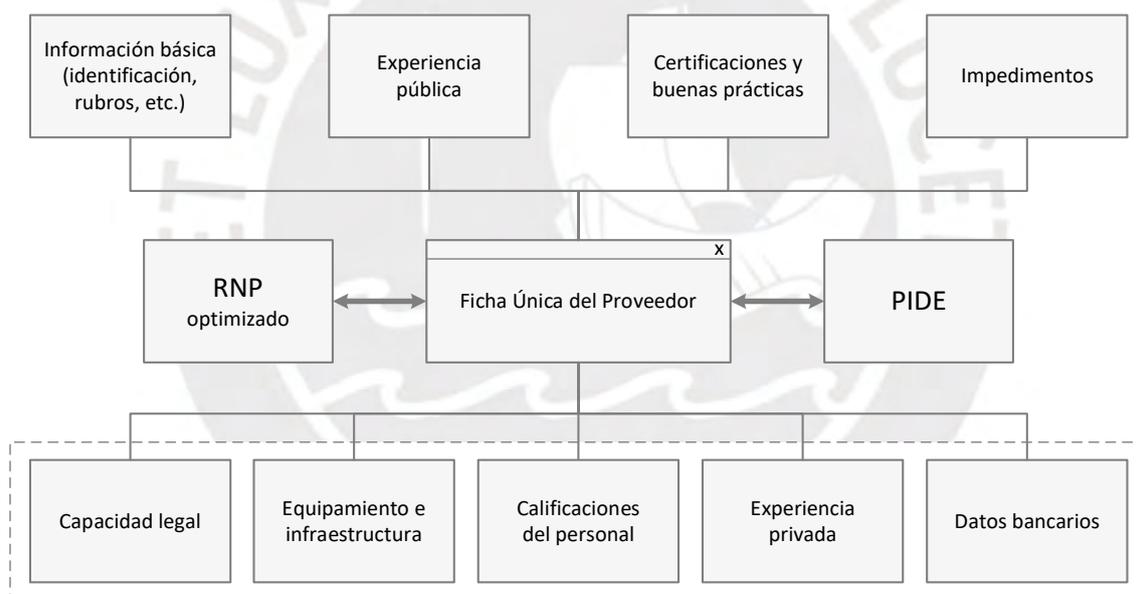


Figura 20. RNP optimizado y Ficha Única del Proveedor

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se busca que toda la información declarada por el proveedor para su inscripción o actualización ante el RNP que haya sido emitida por las entidades públicas se valide de forma automática a través de mecanismos de interoperabilidad, es decir, sin la intervención de un operador que verifique y apruebe dicha documentación.

De otro lado, a pesar de los beneficios que brinda la implementación de la Plataforma Digital Única del Estado Peruano “GOB.PE”, la información sobre trámites y servicios asociados a la contratación pública sigue siendo muy dispersa y la navegación entre las diferentes páginas es confusa para los usuarios.

De hecho, todos los proveedores entrevistados señalaron que luego de la incorporación del portal web del OSCE en la plataforma GOB.PE se ha vuelto más complicado ubicar algunas páginas de su interés, como el buscador público de procedimientos de selección o la plataforma de adquisiciones del SEACE, entre otros. Del mismo modo, también expresaron que tienen dificultades para ubicar la normativa actualizada.

En la Tabla 37 se muestra el entramado de los principales sitios web relacionados con la contratación pública.

Por este motivo, se propone como una medida adicional la creación del portal web “contrata.pe” que funcionará como ventanilla única digital o punto único de contacto digital (*one-stop-shop*) para la contratación pública. De esta manera, se busca centralizar y organizar en un solo espacio virtual toda la información y herramientas informáticas necesarias para que los proveedores puedan realizar sus trámites y transacciones de manera ágil y eficiente.

Esta propuesta toma como base experiencias previas que demuestran la efectividad de las ventanillas únicas digitales para la simplificación de trámites y la reducción de tiempos y costos (Cubo Contreras et al., 2022, p. 671; Veiga, 2021, p. 66; Thorrens, 2019, p. 29; Farias et al., 2016, p. 66; Castillo et al., 2007, p. 22). Asimismo, diversos informes del *Doing Business* indican que esta reforma es una de las más exitosas y populares (Castillo et al., 2007, p. 22).

Tabla 37. Relación de los principales sitios web relacionados con la contratación pública

Sitio web	URL
OSCE	https://www.gob.pe/osce
RNP	https://www.gob.pe/institucion/osce/tema/registro-nacional-de-proveedores
SEACE	https://www.gob.pe/institucion/osce/tema/seace
Perú Compras	https://www.gob.pe/perucompras
Buscadores públicos del SEACE	https://www.gob.pe/7505-buscadores-publicos-del-sistema-electronico-de-contrataciones-del-estado-seace
Plataforma de adquisiciones del SEACE	https://www.gob.pe/7324-sistema-electronico-de-contrataciones-del-estado-seace
Plataforma de catálogos electrónicos	https://www.gob.pe/institucion/perucompras/pages/10239-acceder-a-la-plataforma-de-catalogos-electronicos
Buscador de proveedores	https://www.gob.pe/7342-acceder-al-buscador-de-proveedores-del-estado
Relación de proveedores sancionados	https://www.gob.pe/689-relacion-de-proveedores-sancionados-para-contratar-con-eleestado
Normativa de Contrataciones del Estado	https://www.gob.pe/institucion/osce/colecciones/135-ley-de-contrataciones-del-estado-y-su-reglamento
Normativas y documentos del OSCE	https://www.gob.pe/institucion/osce/tema/normativas-y-documentos
Normas legales del OSCE	https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales
Normas legales de Perú Compras	https://www.gob.pe/institucion/perucompras/normas-legales
Estudios de contratación pública del OSCE	https://www.gob.pe/institucion/osce/colecciones/986
Estudios y publicaciones de Perú Compras	https://www.gob.pe/institucion/perucompras/colecciones/688-estudios-y-publicaciones
CONOSCE	https://www.gob.pe/14265-acceder-al-sistema-de-inteligencia-de-negocios-del-osce-conosce
Perú Observa	https://www.gob.pe/10428-peru-observa
Aula Virtual del OSCE	https://www.gob.pe/7544-ingresar-al-aula-virtual-del-osce

Fuente: Elaboración propia.

Con base en la información recabada de los proveedores se decidió incorporar al portal las plataformas y servicios mostrados en la Figura 21.

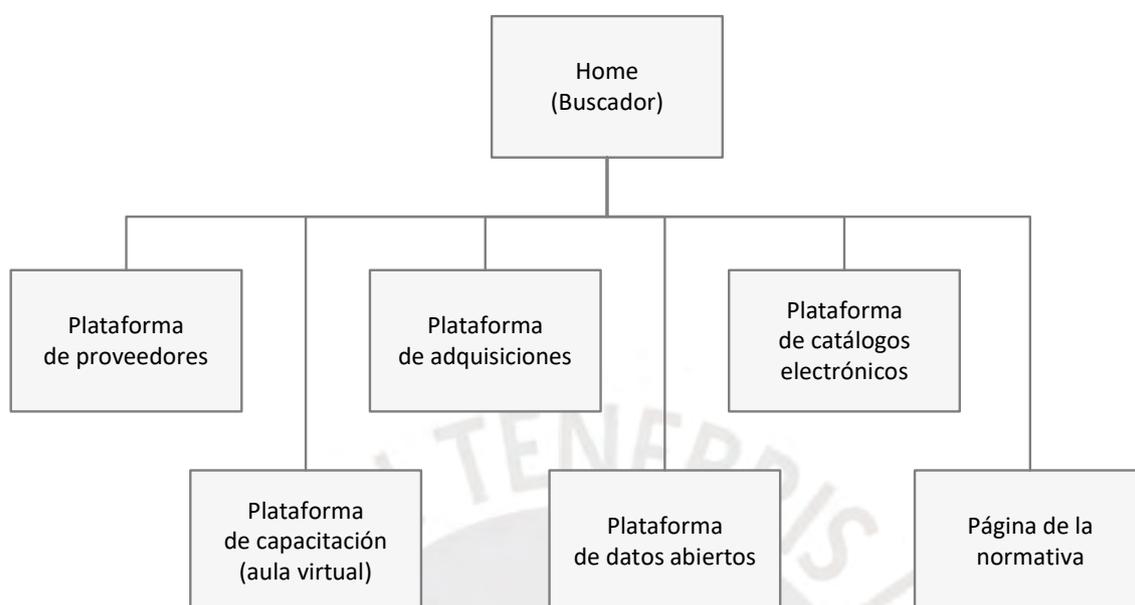


Figura 21. Estructura del portal web “contrata.pe”

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que se decidió incluir el acceso a la normativa en el portal debido a que una de las dificultades que experimentan los empresarios es ubicar dentro del entramado gubernamental el marco normativo aplicable a sus actividades (Farias y et al., 2016, p. 66). En ese sentido, la mayoría de los proveedores entrevistados expresaron que la búsqueda de la normativa actualizada les consume tiempo que podrían dedicar a elaborar sus ofertas.

Por añadidura, se propone desarrollar un nuevo buscador de procedimientos de selección basado en algoritmos de inteligencia artificial que reemplace al actual buscador de procedimientos de selección del SEACE. Este buscador emplearía algoritmos como “puntuación por similitud”, “aprendizaje automático”, “procesamiento natural del lenguaje”, etc. Además, utilizaría técnicas como análisis de palabras clave, desambiguación de términos y comprensión de la intención del usuario, identificación de sinónimos, corrección automática de errores ortográficos y búsqueda por similitud semántica. La implementación de esta herramienta permitiría a los proveedores encontrar información relevante de manera más intuitiva, rápida y precisa, incluso si no utilizan los términos exactos.

Los algoritmos de puntuación por similitud asignan una puntuación numérica que representa el grado de similitud entre los elementos evaluados. En el contexto de la búsqueda de información, permiten clasificar y ordenar los resultados de acuerdo con su relevancia en relación con una consulta o criterio de búsqueda especificado (Prasetya et al., 2018, p. 63).

Es importante mencionar que estos algoritmos combinan técnicas de aprendizaje automático y procesamiento natural de lenguaje para aprender patrones y características de los datos, así como para realizar el análisis semántico y extracción de características, identificar la similitud entre las palabras y frases utilizadas en la consulta y en los datos y/o documentos, asignando una puntuación de similitud a cada resultado en función de su relevancia (Khurana et al., 2022, págs. 3714-3719; Prasetya et al., 2018, p. 63).

Además, el nuevo buscador contará con funciones avanzadas de procesamiento natural de lenguaje, tales como análisis de palabras clave, desambiguación de términos y comprensión de la intención del usuario, identificación de sinónimos y corrección automática de errores ortográficos. De esta manera, la implementación de esta herramienta permitiría a los proveedores encontrar información relevante de manera más intuitiva, rápida y precisa, incluso si no utilizan los términos exactos.

Es importante señalar que la contratación pública supone un entorno propicio para implementar soluciones basadas en inteligencia artificial (CAF, 2021, p. 344). Un ejemplo de ello es el caso de Perú Compras, que ha aplicado algoritmos de puntuación por similitud para mejorar su “Buscador de fichas producto”, permitiendo un acceso eficiente y sencillo a más de 180 mil bienes ofrecidos por los proveedores a través de los catálogos electrónicos del acuerdo marco (Perú Compras, comunicación personal, 13 de junio de 2023).

Asimismo, según el ingeniero Orlando Barrón Galarza, el buscador inteligente de procedimientos de selección podría integrarse fácilmente con la nueva plataforma de adquisiciones que será implementada en el marco del Proyecto de Inversión N° 2394412 (comunicación personal, 24 de junio de 2023).

Elaboración de un nuevo modelo de “bases amigables”

En la actualidad, las bases de los procedimientos de selección se dividen en dos secciones: una general y otra específica. La sección general proporciona información sobre las etapas del procedimiento de selección, el recurso de apelación y las obligaciones contractuales. Cabe precisar que esta sección no puede ser modificada por las entidades bajo sanción de nulidad. De otro lado, la sección específica contiene información detallada sobre el procedimiento de selección, el requerimiento, los factores de evaluación, la proforma del contrato y los anexos asociados.

Sobre el particular, es importante señalar que todos los proveedores encuestados y/o entrevistados para el presente trabajo de investigación admitieron no leer detenidamente la información contenida en la sección general de las bases. Asimismo, la mayoría de ellos manifestó tener dificultades, en mayor o menor medida, para comprender la información de la sección específica de las bases, así como al llenar los anexos que acompañan las ofertas.

Para abordar esta problemática, se propone un nuevo modelo de las bases de los procedimientos de selección, más “amigable”, enfocado en mejorar la experiencia del usuario y reducir el tiempo y la dificultad que enfrentan los proveedores al leer y comprender dichos documentos. Para lograrlo, se emplearán diversas herramientas, como el “lenguaje ciudadano” y la “comunicación ágil”.

De ese modo, las nuevas bases contendrán únicamente información relevante que los proveedores necesitan conocer para preparar adecuadamente sus ofertas (Secretaría de la Función Pública, México, 2004, p. 6). Además, se utilizará un lenguaje claro y sencillo, evitando el empleo de términos técnicos o jerga innecesaria, de manera que cualquier persona pueda entender fácilmente los requisitos, condiciones y reglas del procedimiento de selección establecidos en las bases. Al mismo tiempo, se busca estructurar la información de manera ordenada y lógica, utilizando secciones y títulos descriptivos que faciliten la lectura y comprensión del contenido. Finalmente, se aplicará una diagramación y composición atractiva y coherente para presentar el contenido de manera visualmente agradable.

Creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de los actores que intervienen en la contratación pública, el OSCE ha llevado a cabo diversos eventos de capacitación y difusión de la normativa de contrataciones del Estado. Hasta el 2019, estos eventos se realizaban de manera presencial, pero posteriormente, debido a la pandemia del COVID-19 se han adaptado a la modalidad virtual.

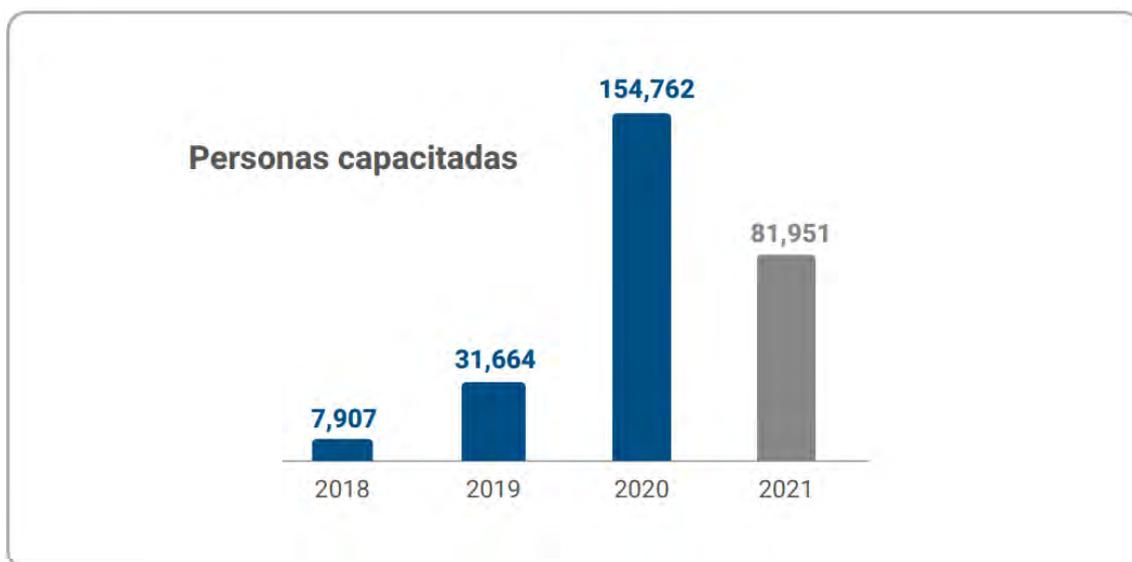


Figura 22. Personas capacitadas durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021 (julio)

Fuente: OSCE (2021b, p. 66).

Sin embargo, el modelo de capacitación es el tradicional, limitándose a la transmisión unidireccional de conocimientos, sin brindar oportunidades para la participación de los proveedores y sin promover un aprendizaje práctico y aplicado. Además, este modelo tiende a ser generalizado y no se adapta a las necesidades y desafíos particulares que enfrentan los proveedores.

Por esa razón, como medida complementaria a las anteriores, se propone la creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.

Esta propuesta tiene como objetivo brindar asistencia técnica y acompañamiento a los proveedores y empresarios del sector mype, permitiéndoles aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios ofrecidos por las medidas previas. En resumidas cuentas, el programa busca mejorar el desempeño de los proveedores del sector mype dotándolos con las competencias necesarias para

participar en los procedimientos de selección y que logren elaborar y presentar ofertas exitosas.

El canal de atención principal del programa será el presencial, ya que la mayoría de los proveedores consultados consideró relevante este canal para servicios clave. Sin embargo, también estarán disponibles la atención en línea y por teléfono para consultas de menor importancia.

Para implementar la atención presencial, se aprovecharán las instalaciones de los Centros de Desarrollo Empresarial (CED) autorizados por PRODUCE, así como las sedes de las cámaras de comercio locales y otras instituciones públicas y privadas, mediante la suscripción de convenios interinstitucionales.

Finalmente, debido a que resulta imposible atender a todas las mypes a nivel nacional se aplicaran determinados criterios de focalización para ser elegibles como beneficiarias del programa, tales como: a) calificar como mype conforme a lo establecido en la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, b) acreditar al menos dos años de experiencia en la actividad y c) dedicarse a la comercialización o producción de bienes y/o servicios de contratación recurrente, de uso masivo por las entidades y/o aquellos identificados como estratégicos para los sectores.

Tabla 38. Descripción del concepto final

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina la solución?	Optimización del RNP y otras medidas de simplificación con enfoque en el proveedor.
¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría la solución?	Consiste en la implementación de un conjunto de medidas para optimizar el RNP, reduciendo la carga burocrática y documental, y los tiempos que los proveedores dedican a participar en los procedimientos de selección. Por añadidura, se propone la creación del portal web “contrata.pe” como ventana única de la contratación pública y un buscador inteligente de procedimientos de selección que reemplace al actual buscador del SEACE. Asimismo, se pretende mejorar las bases de los procedimientos de selección para facilitar su lectura y minimizar los errores que los proveedores suelen cometer al elaborar sus ofertas. Estas medidas se complementan con la creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores del sector mype para fortalecer sus capacidades en contratación pública y aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios aportados por las medidas previas.
¿Cuáles son los componentes de la solución?	<ul style="list-style-type: none"> • Optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas. • Elaboración de un nuevo modelo de “bases amigables”. • Creación e implementación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.
¿Para quién es la solución?	<ul style="list-style-type: none"> • Proveedores y potenciales proveedores, especialmente del sector mype. • Demás actores que intervienen en la contratación pública. • Ciudadanía en general.
¿Para qué es la solución?	La solución es para reducir las dificultades que enfrentan los proveedores al participar en los procedimientos de selección y de esa forma mitigar la alta incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos.
¿Cuáles son los indicadores clave de desempeño (KPI) para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de reutilización de información. • Porcentaje de claridad de las bases. • Promedio de asistencias técnicas por asesor. • Porcentaje del monto adjudicado a las mypes. • Duración promedio de los procedimientos de selección. • Número promedio de ofertas presentadas por procedimiento de selección. • Porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 37. Descripción del concepto final (continuación)

Ítem	Contenido
<p>¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?</p>	<p>El valor que agrega la solución es optimizar y simplificar el proceso de contratación pública de cara al proveedor.</p> <p>A través de la optimización del RNP se reduce la carga burocrática y documental que actualmente experimentan los proveedores. Además, el portal “contrata.pe” y el buscador inteligente mejoran la experiencia de navegación y de búsqueda de los proveedores, respectivamente.</p> <p>A su vez, el diseño de “bases amigables” proporciona información relevante y fácil de entender por los proveedores.</p> <p>Además, el Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” ofrece asistencia técnica y acompañamiento para fortalecer las capacidades de los proveedores del sector mype.</p>
<p>¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora?</p>	<p>La solución se considera innovadora debido a la incorporación de herramientas y metodologías novedosas para reducir las dificultades que enfrentan los proveedores al participar en los procedimientos de selección y por su enfoque centrado en las necesidades del usuario (proveedor) y los resultados que estos desean alcanzar.</p>
<p>¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (¿externos e internos)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al cambio al interior de las entidades. • Falta de capacidad de la infraestructura de tecnología de la información. • Deficiencias en la interoperabilidad con los otros sistemas informáticos y fuentes de datos involucrados. • Falta de personal calificado. • Falta de recursos financieros. • Cambios en la normativa. • Interferencia política.
<p>¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?</p>	<p>La solución reduce las dificultades y los tiempos demandados a los proveedores al participar en los procedimientos de selección. Además, mejora las capacidades de los proveedores del sector mype en contratación pública. Esto se traduce en una disminución del porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos. A su vez, genera otras mejoras, como el aumento del número de ofertas presentadas por procedimientos de selección y la reducción de la duración promedio de los procedimientos de selección.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones del usuario?</p>	<p>Los proveedores deben adaptarse a las nuevas herramientas y procesos, mantener su información actualizada, interpretar correctamente el contenido de las bases y aprovechar las oportunidades de asistencia técnica y acompañamiento para maximizar el valor aportado por la solución.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 37. Descripción del concepto final (continuación)

Ítem	Contenido
<p>¿Cuál es la entidad encargada de su implementación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DGA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento será la responsable de la aprobar la implementación de la solución. • Sin embargo, la entidad encarga de implementar la solución será el OSCE, debido a su especialidad y funciones establecidas en su marco normativo.
<p>¿Cuáles son las principales acciones de la entidad?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la implementación de las medidas planteadas por la solución. • Destinar recursos para implementar la solución. • Coordinar la implementación de la solución. • Capacitar a los servidores de las entidades en el uso de los componentes de la solución. • Comunicar y difundir la solución.
<p>¿Quiénes son sus aliados estratégicos internos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios de la DGA. • Funcionarios del OSCE. • Funcionarios de Perú Compras. • Entidades contratantes.
<p>¿Quiénes son sus aliados estratégicos externos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MEF. • SGP de la PCM. • SGTD de la PCM. • PRODUCE. • Gremios empresariales. • Cámaras de comercio. • BID.

Fuente: Elaboración propia.

3.4.2. Prototipo de alta resolución

Las dificultades que experimentan los proveedores limitan o desalientan su participación en el mercado de compras públicas. Asimismo, los proveedores que deciden participar en los procedimientos de selección convocados por las entidades tienen mayor probabilidad de cometer errores al elaborar y presentar sus ofertas, corriendo el riesgo de no ser admitidas o ser descalificadas. Además, al ser adjudicados con la buena pro existe la posibilidad de no suscribir el contrato debido a que no consiguen cumplir con los requisitos en el plazo de ley. Estas circunstancias incrementan el riesgo de que el procedimiento de selección sea declarado desierto.

La solución propuesta es una iniciativa que surge como respuesta a esta problemática, buscando mitigar las dificultades que experimentan los proveedores durante los procedimientos de selección. En concreto, se enfoca en reducir la carga burocrática y documental que enfrentan los proveedores, así como en clarificar la información destinada a estos para minimizar los errores que suelen cometer durante esta fase del proceso de contratación. A su vez, busca fortalecer las capacidades de los proveedores del sector mype, mejorando su desempeño para que logren elaborar ofertas exitosas. Así, la iniciativa pretende contribuir a reducir el alto porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos.

Enfoques utilizados en el desarrollo del prototipo

Es importante destacar que esta iniciativa ha sido desarrollada bajo tres ejes transversales: el enfoque centrado en el usuario, el enfoque del Estado ágil y el enfoque de la transformación digital del gobierno.

El enfoque centrado en el usuario implica comprender las necesidades y expectativas del ciudadano y diseñar servicios que las satisfagan y solucionen sus problemas (Farias et al., 2016, págs. 74-75). Asimismo, colocar al usuario en el centro implica involucrarlo en el proceso de toma de decisiones, darle voz para expresar sus comentarios y realizar ajustes en los servicios según sea necesario (SGP-PCM, 2022, p. 10; Farias et al., p. 50).

En ese sentido, la solución tiene como base la información recabada durante las entrevistas con los proveedores. Además, se aplicaron diversas técnicas

y herramientas de *Design Thinking*. De igual manera, la participación de los proveedores durante la etapa de testeo del prototipo fue fundamental, ya que sus comentarios brindaron retroalimentación valiosa que permitió refinar y concretar varias ideas. En conclusión, se trató de asegurar en todo momento que el diseño de la solución estuviera centrado en el usuario.

De otro lado, el enfoque del Estado ágil recoge los principios del desarrollo ágil de software⁶⁰ y los adapta al contexto de la gestión pública (López Azumendi, 2021b, p. 10). El citado autor enfatiza que este enfoque busca romper con las estructuras burocráticas y los procesos lentos y rígidos de la gestión pública tradicional, promoviendo una gestión más colaborativa, innovadora, flexible y ágil, orientada a resultados al servicio del ciudadano (págs. 24-29).

En efecto, la solución surge como una iniciativa que promueve el uso de metodologías y herramientas innovadoras con el objetivo de simplificar y agilizar los trámites y procesos asociados a la contratación pública. Asimismo, se ha concebido de manera colaborativa, involucrando a expertos en contratación pública, operadores logísticos, gestores públicos y proveedores.

Por otra parte, el enfoque de la transformación digital del gobierno busca aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el desempeño del gobierno y ofrecer una atención eficiente, transparente y segura a los ciudadanos y empresas (Cubo Contreras et al., 2022, p. 10).

En ese contexto, la solución se alinea con dicho enfoque al hacer uso intensivo de las tecnologías digitales y datos con el objetivo de simplificar los procedimientos de selección y evitar pasos redundantes y engorrosos a los proveedores, permitiendo que centren sus esfuerzos en elaborar mejores ofertas. Además, esta iniciativa ha sido diseñada considerando las necesidades específicas de los usuarios directos (proveedores), buscando ser lo más sencilla e intuitiva posible. De esta manera, se pretende evitar repetir los mismos errores e invertir recursos públicos en plataformas que no aportan valor al ciudadano.

⁶⁰ El desarrollo ágil de software fue pensado para dar respuestas prácticas y rápidas al usuario. Sus doce principios son: orientación al usuario, adaptación, rapidez, colaboración, motivación, comunicación cara a cara, funcionalidad, sustentabilidad, mejora continua, simplicidad, autoorganización y autoevaluación (Mondelo y Sánchez Orduña, 2020, p. 14).

Primer componente: Optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas

El RNP funcionará como un repositorio central de la información de los proveedores con el objetivo de facilitar su participación en los procedimientos de selección y/o la suscripción de contratos.

Para tal fin, el procedimiento de inscripción o reinscripción en el RNP se realizará de la misma forma que hasta ahora (Figura 18). Sin embargo, una vez que la solicitud de inscripción sea aprobada, el proveedor contará con un usuario y contraseña únicos que le permitirán acceder a la “Bandeja del proveedor”, donde podrá gestionar y mantener actualizada su información (Figura 23).

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Ver mi Ficha Única de Proveedor

Información legal > Resumen

Nombre, denominación o razón social (*)	RUC (*)		
ALIMENTACIÓN Y SERVICIOS 360 EIRL	20602739903		
Correo electrónico (*)	Teléfono (*)	Celular (*)	
foodandservices360@gmail.com	017346161	998472481	
Domicilio legal (**)			
AV. RIVERA NAVARRETE 762, OFICINA 801, TORRE ANDINA, SAN ISIDRO, LIMA, PERÚ			
Estado (**)	Condición (**)	Tipo de contribuyente (**)	
ACTIVO	HABIDO	EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDAD	

Figura 23. Bandeja del proveedor del RNP

Fuente: Elaboración propia.

Desde la “Bandeja del proveedor” el usuario podrá actualizar su información legal, su capacidad legal, su capacidad técnica y profesional, su experiencia y sus datos bancarios, según corresponda. Para ello, se modificará el procedimiento para actualizar la información legal de los proveedores y se implementarán cinco nuevos procedimientos para actualizar la capacidad legal, el equipamiento e infraestructura estratégicos, las calificaciones del personal clave, la experiencia privada en la especialidad y los datos bancarios de los proveedores.

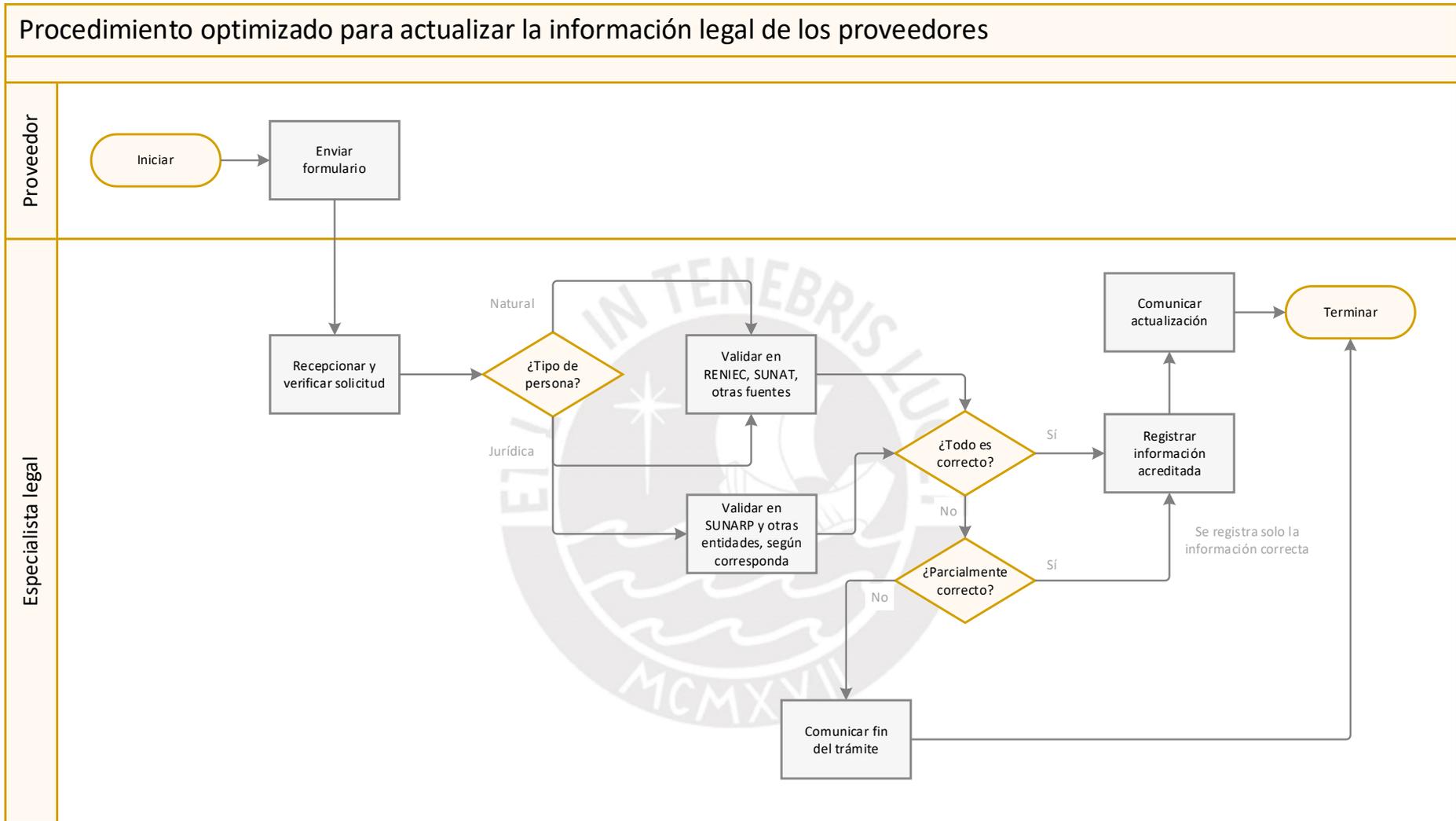


Figura 24. Diagrama de flujo del procedimiento optimizado actualizar la información legal de los proveedores

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo N° 2 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

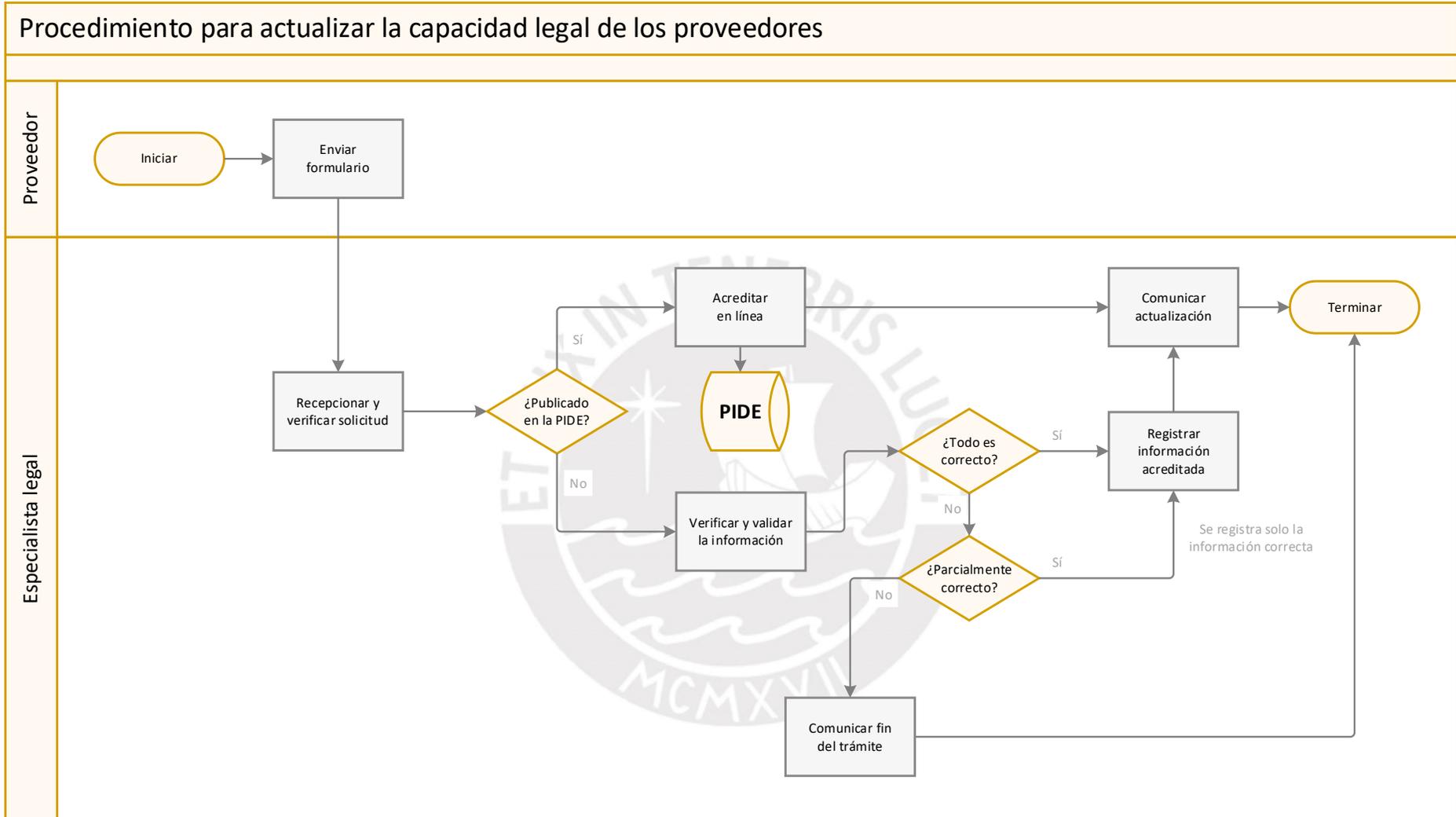


Figura 25. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar la capacidad legal de los proveedores

Fuente: Elaboración propia.

Procedimiento para actualizar el equipamiento e infraestructura estratégicos de los proveedores

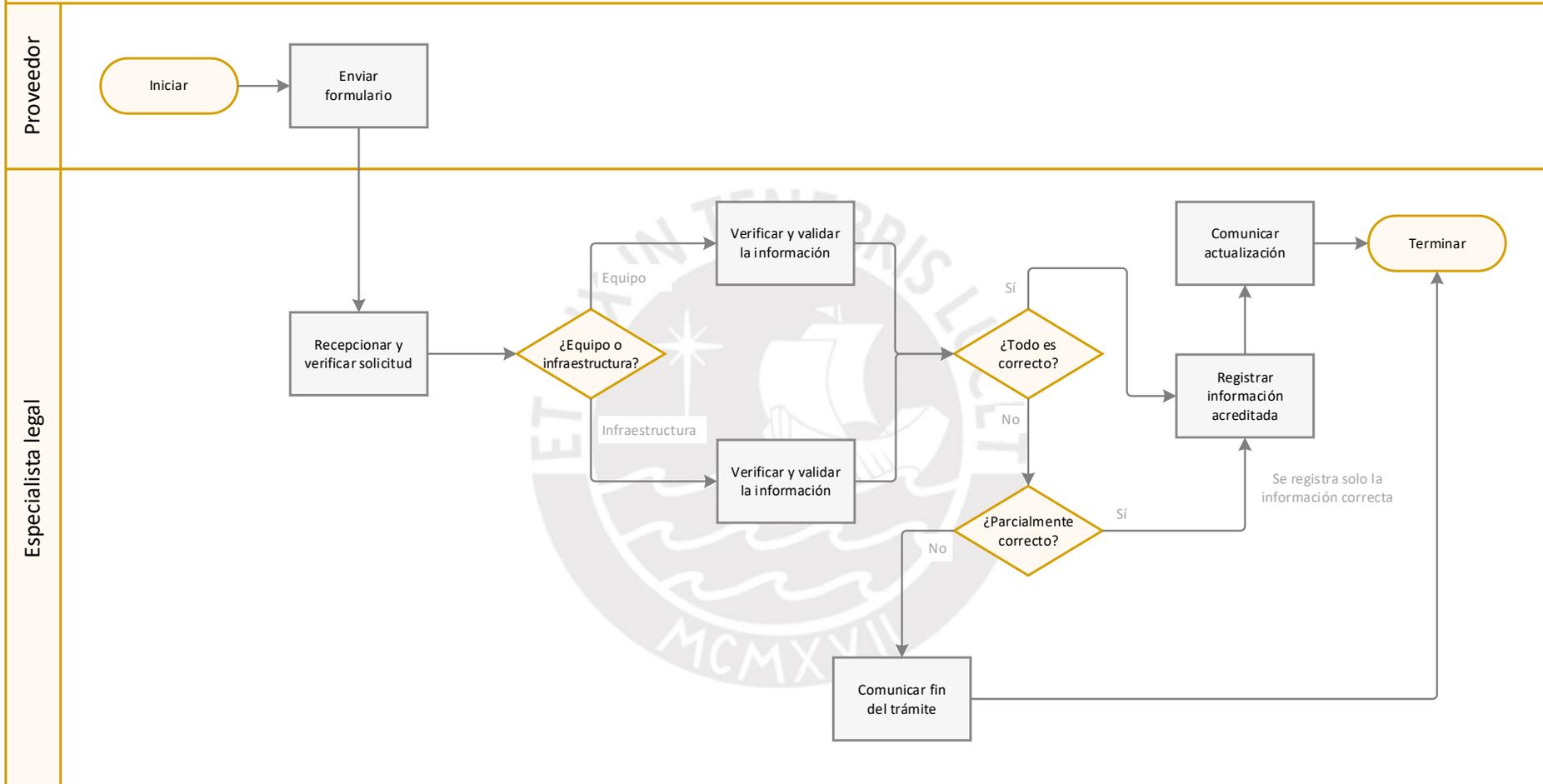


Figura 26. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar el equipamiento e infraestructura estratégicos de los proveedores

Fuente: Elaboración propia.

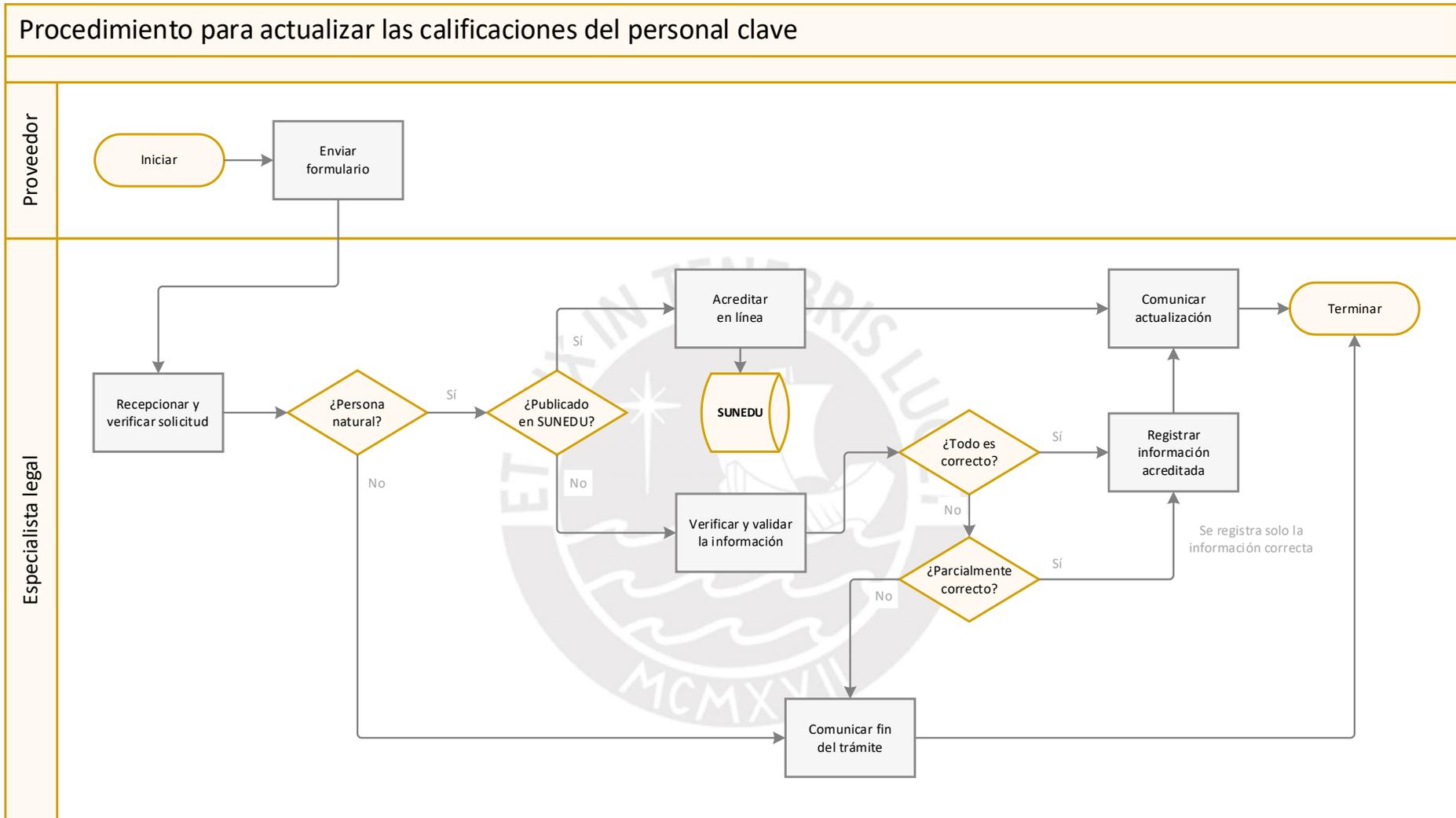


Figura 27. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar las calificaciones del personal clave

Fuente: Elaboración propia.

Procedimiento para actualizar la experiencia privada en la especialidad de los proveedores

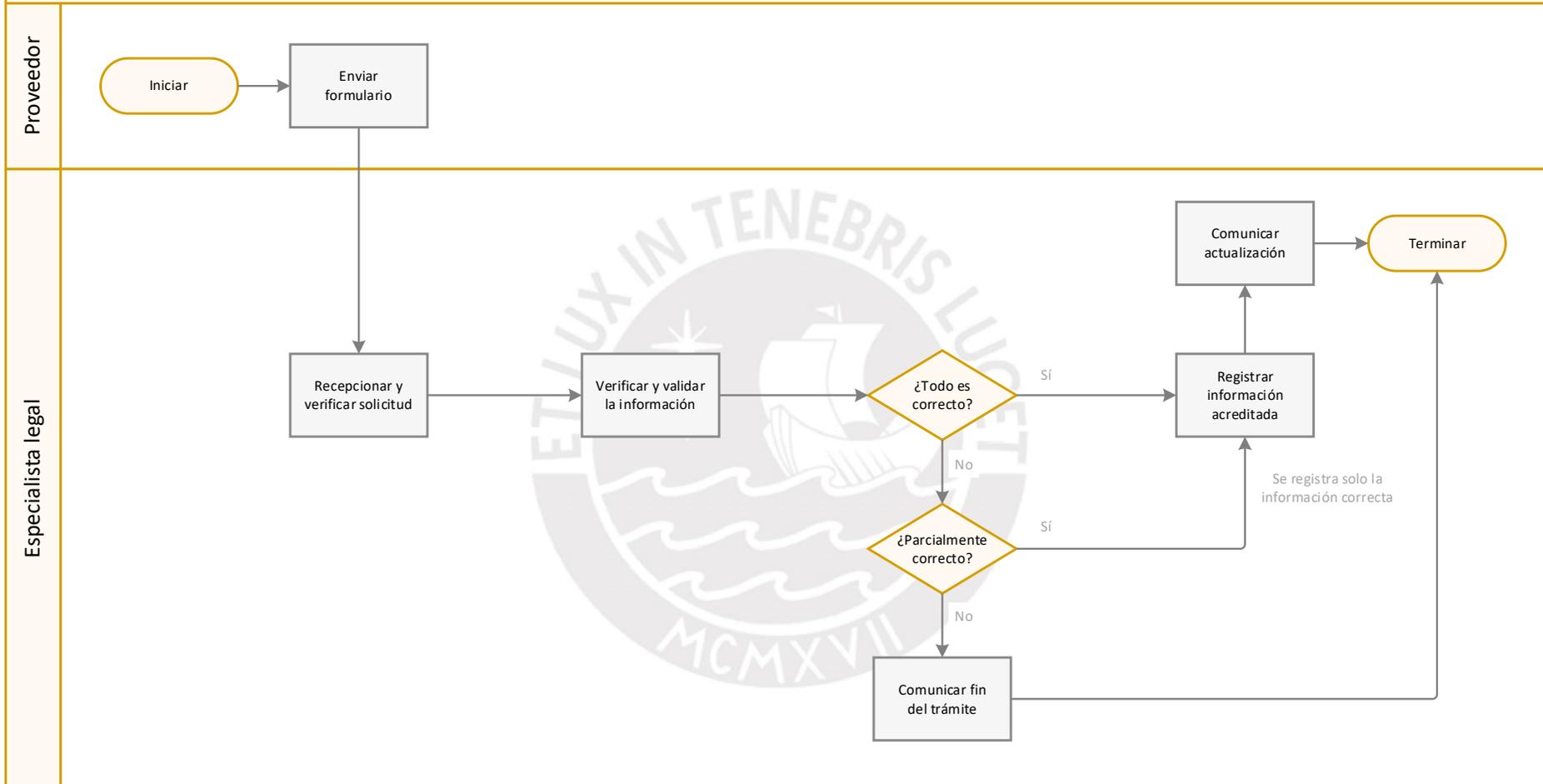


Figura 28. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar la experiencia privada en la especialidad de los proveedores

Fuente: Elaboración propia.

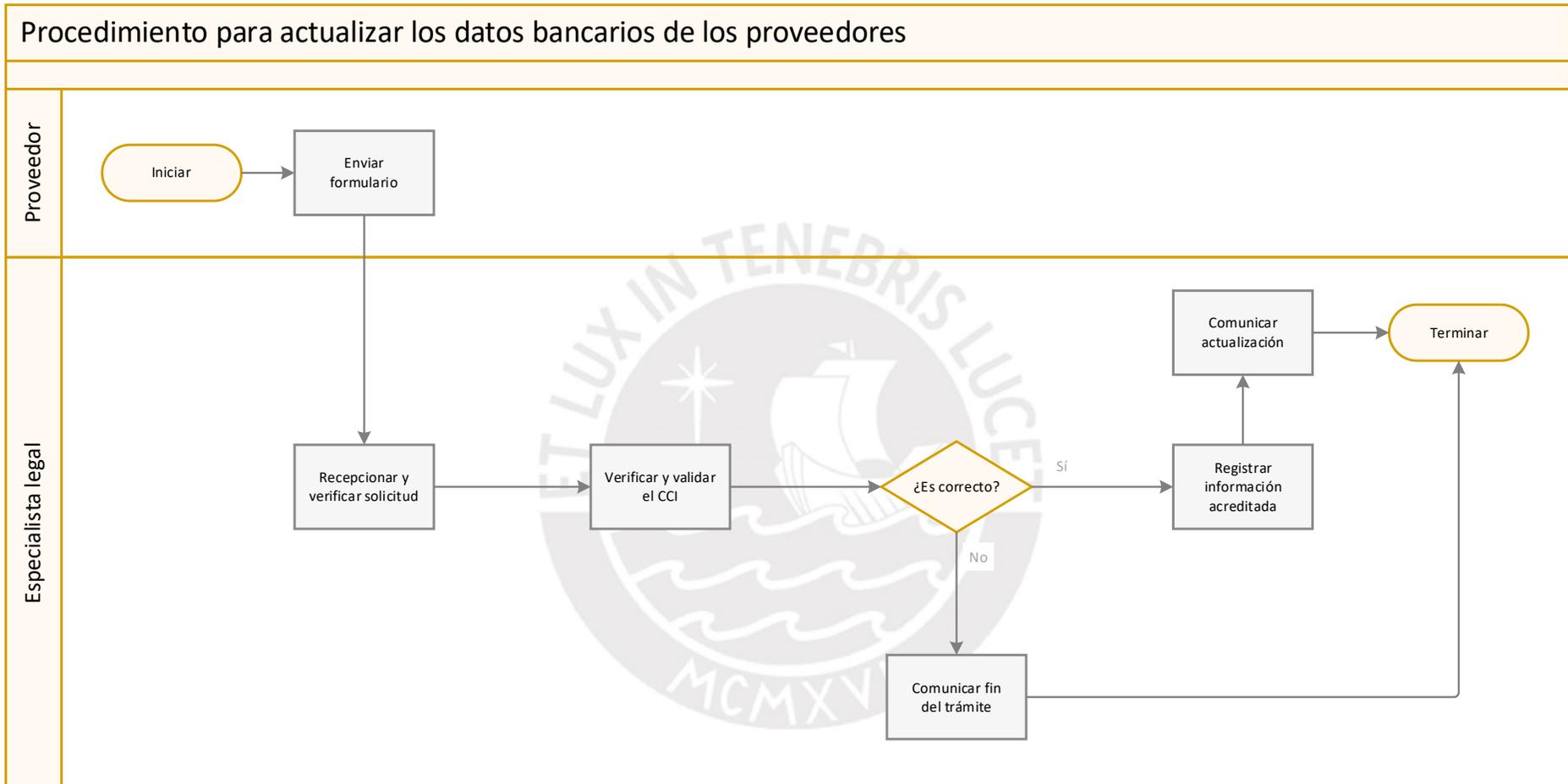


Figura 29. Diagrama de flujo del procedimiento para actualizar los datos bancarios de los proveedores

Fuente: Elaboración propia.

El proveedor podrá actualizar su información legal directamente desde la “Bandeja del proveedor” a través del llenado y envío de un formulario electrónico con la información a ser actualizada y los documentos sustentatorios, de ser el caso. Para ello, deberá hacer clic en la opción “Actualizar” del menú “Mi información legal”, seguidamente editar los campos que desea modificar y hacer clic en el botón “Guardar” (Figura 30).

The screenshot shows the 'Actualizar' (Update) page for a provider's legal information. The header includes the OSCE logo and the text 'Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado' and 'Alimentación y servicios 360 EIRL'. The main heading is 'Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL'. The page is titled 'Información legal > Actualizar'. A sidebar on the left contains a menu with options: 'Mi información legal', 'Resumen', 'Actualizar', 'Mi capacidad legal', 'Mi equipamiento e infraestructura', 'Mi experiencia', 'Mis certificaciones y buenas prácticas', and 'Mis datos bancarios'. The main content area displays the following information:

Nombre o razón social	ALIMENTACIÓN Y SERVICIOS 360 EIRL		
RUC	20602739903		
Correo electrónico	foodandservices360@gmail.com		
Teléfono	017346161	Celular	998472481

Below the form, there are several expandable sections for updating specific legal information:

- Actualizar nombre, denominación o razón social
- Actualizar objeto social
- Actualizar capital social
- Actualizar gerente general, representante legal o apoderado
- Actualizar miembros de los órganos de administración
- Actualizar socios

At the bottom, there are two buttons: 'Guardar' (Save) and 'Cancelar' (Cancel).

Figura 30. Actualización de la información legal del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el proveedor dispondrá de dos mecanismos para acreditar su capacidad legal.

En primer lugar, si las entidades reguladoras han publicado su información a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), el proveedor podrá recuperar automáticamente sus documentos vigentes haciendo clic en la opción “Acreditar en línea” del menú “Mi capacidad legal” (Figura 31).

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Capacidad legal > Acreditar en línea Ver mi Ficha Única de Proveedor

Resumen
Acreditar en línea
Subir documentación

AUTORIZACIÓN PARA PRESTAR SERVICIOS DE VIGILANCIA PRIVADA - SUCAMEC Buscar

Actividad	Registro	Nro. Reg.	Fecha inicio	Fecha fin	Estado	Ver
VIGILANCIA PRIVADA	SUCAMEC	1628-22	25/09/2022	24/09/2025	VIGENTE	🔍

Guardar Cancelar

Figura 31. Acreditación en línea de la capacidad legal del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Capacidad legal > Subir documentación Ver mi Ficha Única de Proveedor

Resumen
Acreditar en línea
Subir documentación

Actividad INTERMEDIACIÓN LABORAL

Habilitación INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO NACIONAL DE EMPRESAS Y ENTIDADES QUE REALIZAN ACTIVIDA

Nro. Reg. 947-2022

Fecha inicio 11/07/2022 Fecha fin 10/07/2023

Adjunta tus documentos

Elegir archivos Sin archivos seleccionados
(o puedes arrastrar y soltar tus archivos aquí)

Guardar Cancelar

Figura 32. Carga de documentos de capacidad legal del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, cuando no sea posible obtener la información de forma automática, el proveedor deberá adjuntar los archivos correspondientes a sus documentos a través de la opción “Subir documentación” del menú “Mi capacidad legal” (Figura 32). En este último caso, la información presentada por el proveedor deberá ser validada y aprobada por un especialista legal de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP antes ser almacenada en la base de datos del RNP (Figura 33).

The screenshot shows the SCSE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado) portal. The header includes the SCSE logo and the text 'Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado' and 'Alimentación y servicios 360 EIRL'. The main content area is titled 'Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL' and 'Capacidad legal > Resumen'. A sidebar on the left contains navigation options: 'Mi información legal', 'Mi capacidad legal', 'Resumen', 'Acreditar en línea', 'Subir documentación', 'Mi equipamiento e infraestructura', 'Mi experiencia', 'Mis certificaciones y buenas prácticas', and 'Mis datos bancarios'. The main content area features a table with the following data:

Actividad	Registro	Nro. Reg.	Fecha inicio	Fecha fin	Estado	Ver
INTERMEDIACIÓN LABORAL	RENEEIL - MTPE	947-2022	11/07/2022	10/07/2023	VIGENTE	🔍
VIGILANCIA PRIVADA	SUCAMEC	1628-22	25/09/2022	24/09/2025	VIGENTE	🔍

Below the table, it states 'Fuente: Registro Nacional de Proveedores (RNP)'. A red button labeled 'Ver mi Ficha Única de Proveedor' is located in the top right corner of the main content area.

Figura 33. Resumen de la capacidad legal acreditada por el proveedor

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la acreditación del equipamiento e infraestructura estratégicos, el proveedor podrá cargar copia de los documentos que respalden la propiedad, posesión, alquiler o cualquier otro documento que confirme la disponibilidad del equipamiento y/o infraestructura que está registrando. Para tal fin, debe hacer clic en la opción “Subir documentación” del menú “Mi equipamiento e infraestructura” (Figura 34). En este caso, la información presentada por el proveedor deberá ser validada y aprobada por un especialista legal de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP antes ser almacenada en la base de datos del RNP (Figura 35).

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Equipamiento e infraestructura > Subir documentación Ver mi Ficha Única de Proveedor

Equipo o infraestructura TALLER DE IMPRENTA

Fecha de adquisición, posesión o alquiler 20/12/2013

Equipo Infraestructura

Completar los siguientes campos solo en caso de estar registrando infraestructura:

Área (M2) 240

Distrito CHORRILLOS

Provincia LIMA

Departamento LIMA

Adjunta tus documentos

Figura 34. Carga de documentos de equipamiento e infraestructura del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Equipamiento e infraestructura > Resumen Ver mi Ficha Única de Proveedor

Equipamiento

Nro.	Equipo	Fecha	Ver
1	MÁQUINA DE IMPRESIÓN 1 PLIEGO 4 COLORES HEIDELBERG CD 102-4 LX2	24/04/2018	🔍
2	MÁQUINA DOBLADORA 1 PLIEGO STAHL K52/4KTL	18/02/2018	🔍
3	MÁQUINA GUILLOTINA WOHLBERG 132 TS	29/04/2016	🔍
4	GRAPADORA ELÉCTRICA RAPID 106E	18/08/2016	🔍
5	MÁQUINA ENCOLADORA SULBY MK II	21/08/2016	🔍
6	INSOLADORA DE PLACAS OFFSET RIVERSON	21/08/2015	🔍
7	INSOLADORA DE PLACAS OFFSET BCB	16/03/2014	🔍

Infraestructura

Nro.	Infraestructura	Fecha	Área	Ubigeo	Ver
1	TALLER DE IMPRENTA	20/12/2013	240 M2	CHORRILLOS, LIMA, LIMA	🔍

Fuente: Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Figura 35. Resumen del equipamiento e infraestructura acreditados por el proveedor

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las calificaciones del personal clave, es importante precisar que esta funcionalidad solo estará disponible para personas naturales.

En esta circunstancia, el proveedor tendrá la posibilidad de registrar su grado académico o título profesional, el cual será recuperado automáticamente del Registro Nacional de Grados y Títulos de la SUNEDU mediante mecanismos de interoperabilidad. Para tal propósito, debe seleccionar la opción “Acreditar en línea” del menú “Mis calificaciones” (Figura 36).

The screenshot shows the OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado) portal. The user is logged in as Nora Elena Peralta Aguayo. The main heading is 'Calificaciones > Acreditar en línea'. A search bar is present with the text 'Buscar en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la SUNEDU'. Below this is a table of qualifications:

Titular	Grado o título	Créditos	Horas	Fecha	Institución	País	Ver
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	BACHILLER EN INGENIERÍA QUÍMICA	-	-	06/07/2003	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO	PERÚ	🔍
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	INGENIERO PESQUERO	-	-	23/08/1989	UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	PERÚ	🔍
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	BACHILLER EN INGENIERIA PESQUERA	-	-	03/12/1976	UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	PERÚ	🔍

At the bottom of the table, there are two buttons: 'Guardar' (yellow) and 'Cancelar' (green).

Figura 36. Acreditación en línea de grados y títulos del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

En caso de que el documento no se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la SUNEDU, el proveedor deberá cargar copia del diploma correspondiente. Del mismo modo, el proveedor podrá cargar certificados, constancias, u otros documentos, según corresponda. Para ello, debe hacer clic en la opción “Subir documentación” del menú “Mis calificaciones” (Figura 37). En este caso, la información presentada por el proveedor deberá ser validada y aprobada por un especialista legal de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP antes ser almacenada en la base de datos del RNP (Figura 38).

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Nora Elena Peralta Aguayo

Proveedor: Nora Elena Peralta Aguayo Rubros vigentes: [Bienes](#) [Servicios](#)

Calificaciones > Subir documentación

[Ver mi Ficha Única de Proveedor](#)

Grado, título o capacitación:

Fecha de emisión:

Créditos: Horas:

Institución:

País:

Adjunta tus documentos



[Elegir archivos](#) Sin archivos seleccionados

(o puedes arrastrar y soltar tus archivos aquí)

[Guardar](#) [Cancelar](#)

Figura 37. Carga de documentos de grados, títulos y otras calificaciones del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Nora Elena Peralta Aguayo

Proveedor: Nora Elena Peralta Aguayo Rubros vigentes: [Bienes](#) [Servicios](#)

Calificaciones > Resumen

[Ver mi Ficha Única de Proveedor](#)

Titular	Grado o título	Créditos	Horas	Fecha	Institución	País	Ver
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	DIPLOMA DE POSGRADO EN GESTIÓN PÚBLICA	24	384	04/03/2021	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ	PERÚ	Q
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	BACHILLER EN INGENIERÍA QUÍMICA	-	-	06/07/2003	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO	PERÚ	Q
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	INGENIERO PESQUERO	-	-	23/08/1989	UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	PERÚ	Q
PERALTA AGUAYO, NORA ELENA	BACHILLER EN INGENIERIA PESQUERA	-	-	03/12/1976	UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	PERÚ	Q

Fuente:
Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Figura 38. Resumen de grados, títulos y otras calificaciones acreditadas por el proveedor

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la experiencia en contratos privados, el proveedor deberá cargar los archivos correspondientes a sus documentos (contratos, comprobantes de pago, constancias de depósito bancario, notas de abono, reportes de estado de cuenta, etc.) a través de la opción “Subir documentación” del menú “Mi experiencia” (Figura 39). En este caso, la información presentada por el proveedor deberá ser validada y aprobada por un especialista legal de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP antes ser almacenada en la base de datos del RNP.

The screenshot displays the OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado) portal. The header includes the OSCE logo and the text 'Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado' on the left, and 'Alimentación y servicios 360 EIRL' on the right. The main content area is titled 'Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL' and 'Experiencia > Subir documentación'. A sidebar on the left contains navigation options: 'Mi información legal', 'Mi capacidad legal', 'Mi equipamiento e infraestructura', 'Mi experiencia', 'Resumen', 'Subir documentación' (highlighted), 'Mis certificaciones y buenas prácticas', and 'Mis datos bancarios'. The main form contains the following fields: 'Objeto' (SERVICIO), 'Descripción' (SERVICIO DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN HOSPITALARIA PARA LA CLÍNICA DE LA ESPERANZA), 'Cliente' (CLÍNICA DE LA ESPERANZA SAC), 'Moneda' (SOL | PEN), 'Monto facturado' (67,540.50), 'Fecha de suscripción del contrato o de cancelación del comp. de pago' (01/08/2022), and 'Número de contrato o número de comp. de pago' (FV20-02581727). Below the form is a document upload section with a cloud icon, a yellow 'Elegir archivos' button, and the text 'Sin archivos seleccionados (o puedes arrastrar y soltar tus archivos aquí)'. At the bottom are 'Guardar' and 'Cancelar' buttons.

Figura 39. Carga de documentos de experiencia privada del proveedor

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la experiencia del proveedor en contratos públicos, según lo establecido en la Directiva N° 007-2019-OSCE/CD (2019), tanto el contrato como la respectiva conformidad se registran en el SEACE. No obstante, en la actualidad,

a través de la Ficha Única del Proveedor, solo es posible recuperar los contratos públicos ejecutados y registrados en el SEACE, más no así la conformidad.

Por otro lado, la “Bandeja del proveedor” brinda la posibilidad de visualizar tanto la experiencia pública como privada. Para lograr esto, es necesario seleccionar la opción “Resumen” del menú “Mi experiencia” (Figura 40).

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Experiencia > Resumen [Ver mi Ficha Única de Proveedor](#)

Nro.	Cliente	Objeto	Descripción	Monto	Fecha del contrato	Fecha de la conformidad	Observaciones	Ver
1	CÍA. DE MINAS BUENAVENTURA SAA	SERVICIO	SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA EL PERSONAL DEL CAMPAMENTO MINERO "OYÓN"	S/86,970.00	06/07/2020	-	EXP. PRIVADA	Q
2	INDECOPI	SERVICIO	SERVICIO DE LIMPIEZA PARA LAS SEDES DEL INDECOPI	S/85,421.96	04/01/2021	24/01/2022	-	Q
3	CLÍNICA DE LA ESPERANZA SAC	SERVICIO	SERVICIO DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN HOSPITALARIA PARA LA CLÍNICA DE LA ESPERANZA	S/67,540.50	01/08/2022	-	EXP. PRIVADA	Q

Fuentes:
 Experiencia pública: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).
 Experiencia privada: Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Figura 40. Resumen de la experiencia pública y privada del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, el proveedor podrá registrar los datos de su cuenta bancaria, los cuales serán almacenados en la base de datos del RNP para agilizar el pago a través del SIAF SP una vez que se haya otorgado la conformidad de la prestación (Figura 41). Cabe precisar que esta información no será de acceso público, en concordancia con lo establecido en el numeral 46.7 del artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Alimentación y servicios 360 EIRL

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL Rubros vigentes: Bienes Servicios

Datos bancarios > Registrar CCI Ver mi Ficha Única de Proveedor

Esta información es estrictamente confidencial y solo se comparte con las entidades, a efectos de que realicen el pago mediante transferencia electrónica directa a la cuenta bancaria del proveedor, una vez que la prestación haya sido debidamente verificada y otorgada la conformidad.

Banco	Tipo de cuenta	CCI	Fecha de registro	Estado actual	Correo electrónico	Eliminar
BANCO DE CRÉDITO DEL PERÚ	CUENTA DE AHORRO	00219213958138709732	21/08/2023	VÁLIDO	foodandservices360@gmail.com	

Agregar CCI

Registrar nuevo CCI

Banco: INTERBANK

Tipo de cuenta: CUENTA CORRIENTE

Código de cuenta interbancario (CCI): 00304101336624791013

Correo electrónico: foodandservices360@gmail.com

Guardar Cerrar

Figura 41. Actualización de los datos bancarios del proveedor

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, es necesario ampliar las funcionalidades de la Ficha Única del Proveedor para que tanto las entidades como la ciudadanía en general puedan acceder a la información actualizada y completa registrada por los proveedores en el RNP (Figura 42).

De esa manera, los documentos acreditados y/o cargados a través de la “Bandeja del proveedor” del RNP estarán disponibles mediante la Ficha Única del Proveedor y podrán utilizarse en los diversos procedimientos de selección en los que participe el proveedor.

Asimismo, es importante señalar, que es responsabilidad exclusiva de los proveedores mantener actualizada su información registrada en el RNP, en concordancia con lo establecido en el numeral 11.1 del artículo 11 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
Ficha Única del Proveedor

Proveedor: Alimentación y servicios 360 EIRL

Rubros vigentes: Bienes Servicios

Nombre, denominación o razón social (*)	RUC (*)
ALIMENTACIÓN Y SERVICIOS 360 EIRL	20602739903
Correo electrónico (*)	Teléfono (*)
foodandservices360@gmail.com	017346161
	Celular (*)
	998472481
Domicilio legal (**)	
AV. RIVERA NAVARRETE 762, OFICINA 801, TORRE ANDINA, SAN ISIDRO, LIMA, PERÚ	
Estado (**)	Condición (**)
ACTIVO	HABIDO
Tipo de contribuyente (**)	
EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDAD LIMIT	

Antecedentes

0

Impedimentos absolutos (nivel nacional)

<p>0</p> <p style="color: blue;">Sanciones impuestas por el TCE</p>	<p>0</p> <p style="color: blue;">Penalidades impuestas por las entidades</p>
<p>0</p> <p style="color: blue;">Inhabilitación impuesta por el Poder Judicial</p>	<p>0</p> <p style="color: blue;">Inhabilitación administrativa (INDECOPI, etc.)</p>

Proveedores sancionados por organismos internacionales para contratar con el Estado

- Listado del Banco Mundial (BM) de empresas e individuos no elegibles
- Listado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de empresas y personas sancionadas

Conformación societaria

Socios/accionistas (*)	Representantes (*)
CASTILLO FLORES, ANA MARÍA Tipo documento: DNI 42133666	CASTILLO FLORES, ANA MARÍA Tipo documento: DNI 42133666
Órganos de administración (*)	
CASTILLO FLORES, ANA MARÍA Tipo documento: DNI 42133666	

Capacidad legal v

Equipamiento e infraestructura v

Experiencia v

Certificaciones y buenas prácticas v

Datos bancarios v

Fuentes:

(*) Registro Nacional de Proveedores (RNP).

(**) Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

(***) Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

Figura 42. Ficha Única del Proveedor

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se simplifica la elaboración y presentación de ofertas a través del SEACE. Ahora, ya no será necesario adjuntar los documentos que acrediten los requisitos de calificación establecidos en las bases. Esto será posible porque dicha documentación habrá sido previamente registrada y validada en el RNP y será accesible a través de la Ficha Única del Proveedor.

En consecuencia, para demostrar el cumplimiento de los requisitos de calificación, bastará con presentar una declaración jurada. En tal caso, corresponderá a los miembros del órgano a cargo del procedimiento de selección verificar

a través de la Ficha Única del Proveedor si los postores cumplen con lo que han declarado (Figura 43).

Este enfoque se mantendrá tanto para la etapa de suscripción de contratos como para el pago a los proveedores.

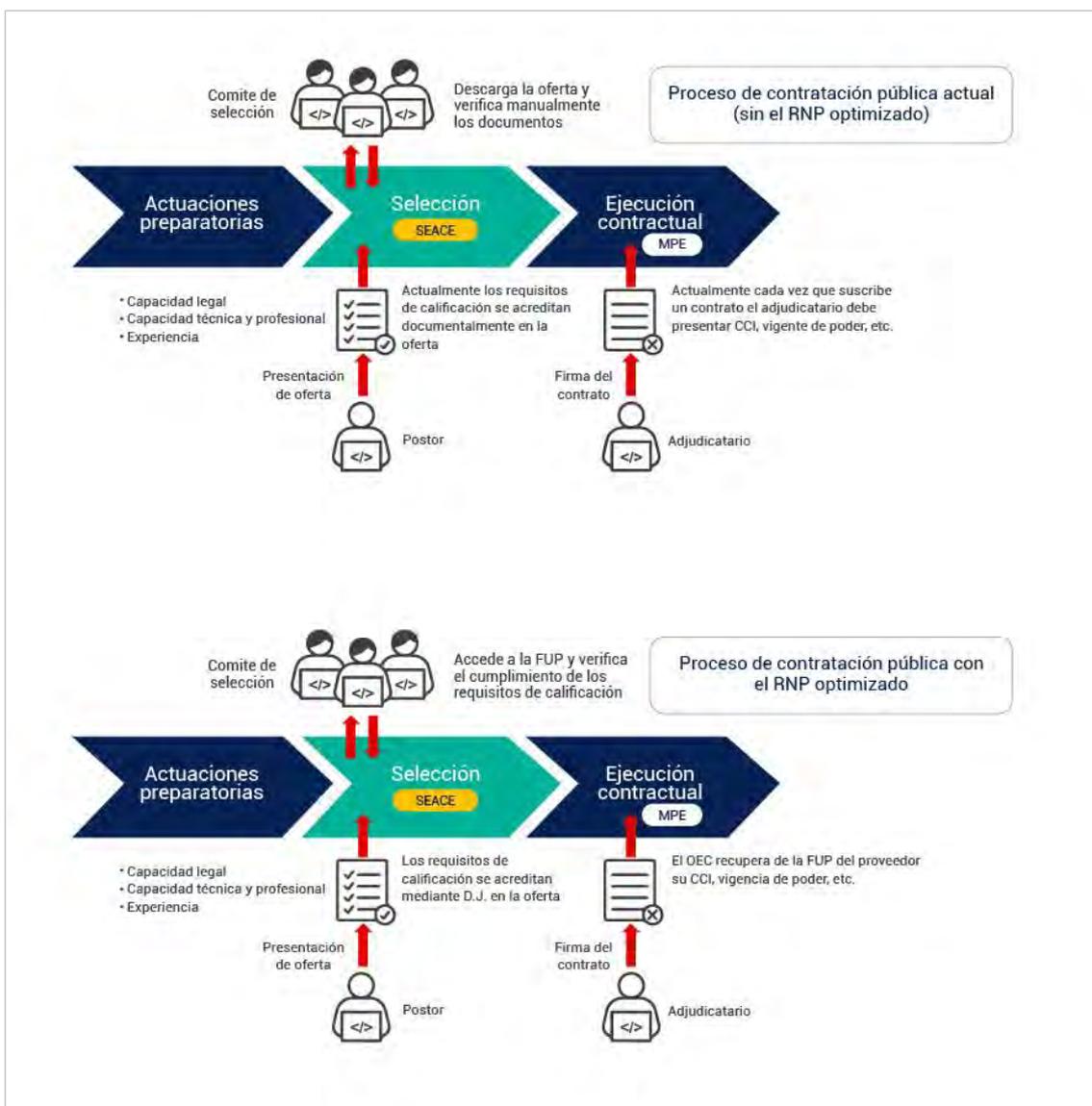


Figura 43. Proceso de contratación pública con el RNP optimizado

Fuente: Elaboración propia

Sobre el particular, cuando se trate de personas jurídicas que participen en procedimientos de selección que requieran la presentación de personal clave, se debe establecer como requisito obligatorio que el personal clave propuesto por la empresa se encuentre inscrito en el RNP, de tal forma que sea posible

acreditar las calificaciones y experiencia de dicho personal mediante declaración jurada, cuya veracidad podrá ser corroborada por el órgano a cargo del procedimiento de selección directamente de la Ficha Única del Proveedor. Para tal efecto, es necesario modificar el literal 46.1 del artículo 46 del Texto Único de la Ley de Contrataciones del Estado.

Por otro lado, la implementación de esta medida requeriría una estrategia gradual y bien planificada para asegurar su factibilidad, viabilidad y eficacia, considerando la gran cantidad de proveedores a nivel nacional⁶¹ y los recursos limitados de la Dirección del RNP del OSCE.

En ese sentido, se propone iniciar una fase piloto de doce meses, en la cual se incorporará a un grupo de proveedores estratégicamente seleccionados (10% del total de proveedores de bienes y servicios a nivel nacional⁶²) para probar los nuevos procesos optimizados. Esto permitirá identificar posibles dificultades y ajustar los procesos antes de su implementación a gran escala.

De esta manera, a medida que se perfeccionan los procesos y se obtienen resultados positivos en la fase piloto, se puede ir ampliando gradualmente el acceso a más proveedores. Esto podría hacerse en etapas, por ejemplo, dividiendo a los proveedores en grupos según su ubicación geográfica, el tipo de bienes y/o servicios que proveen o de acuerdo con la terminación del último dígito de su RUC (del 0 al 9), para evitar sobrecargar la capacidad de atención de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP.

Al mismo tiempo, se deben destinar los recursos necesarios al RNP para hacer frente al incremento de trámites, tanto en personal como en tecnología.

Se puede acceder a la versión web del RNP optimizado a través del siguiente enlace: <https://carloscastillo.pe/maestria/pucp/rnp-optimizado/>.

⁶¹ Al 9 de agosto de 2023, se encuentran inscritos en el RNP un total de 1 561 590 proveedores. De los cuales, 1 034 743 son proveedores de bienes, 1 529 805 son proveedores de servicios, 44 641 son ejecutores de obras y 50 344 son consultores de obras (CONOSCE, s.f.).

⁶² Sugerencia del experto en contrataciones del Estado Ángel Carrillo Lévano. En efecto, según el citado experto “se supone que una muestra del 10% de los proveedores inscritos en el RNP es lo suficientemente grande como para ser estadísticamente representativa de la población total de proveedores. Por consiguiente, los resultados y las lecciones aprendidas de la fase piloto podrían extrapolarse con cierta confianza a la totalidad de los proveedores” (comunicación personal, 9 de agosto de 2023).

De otro lado, el portal web “contrata.pe” funcionará como ventanilla única digital (*one-stop-shop*) para la contratación pública. En ese sentido, centraliza y organiza en un solo espacio virtual toda la información y herramientas informáticas necesarias para que los proveedores realicen sus trámites y transacciones de manera ágil, eficiente y segura.

La página de inicio del portal (*home*) presenta un diseño amigable y proporciona un acceso rápido a las diferentes plataformas y servicios de utilidad para los proveedores, incluyendo el nuevo buscador inteligente de procedimientos de selección (Figura 44).

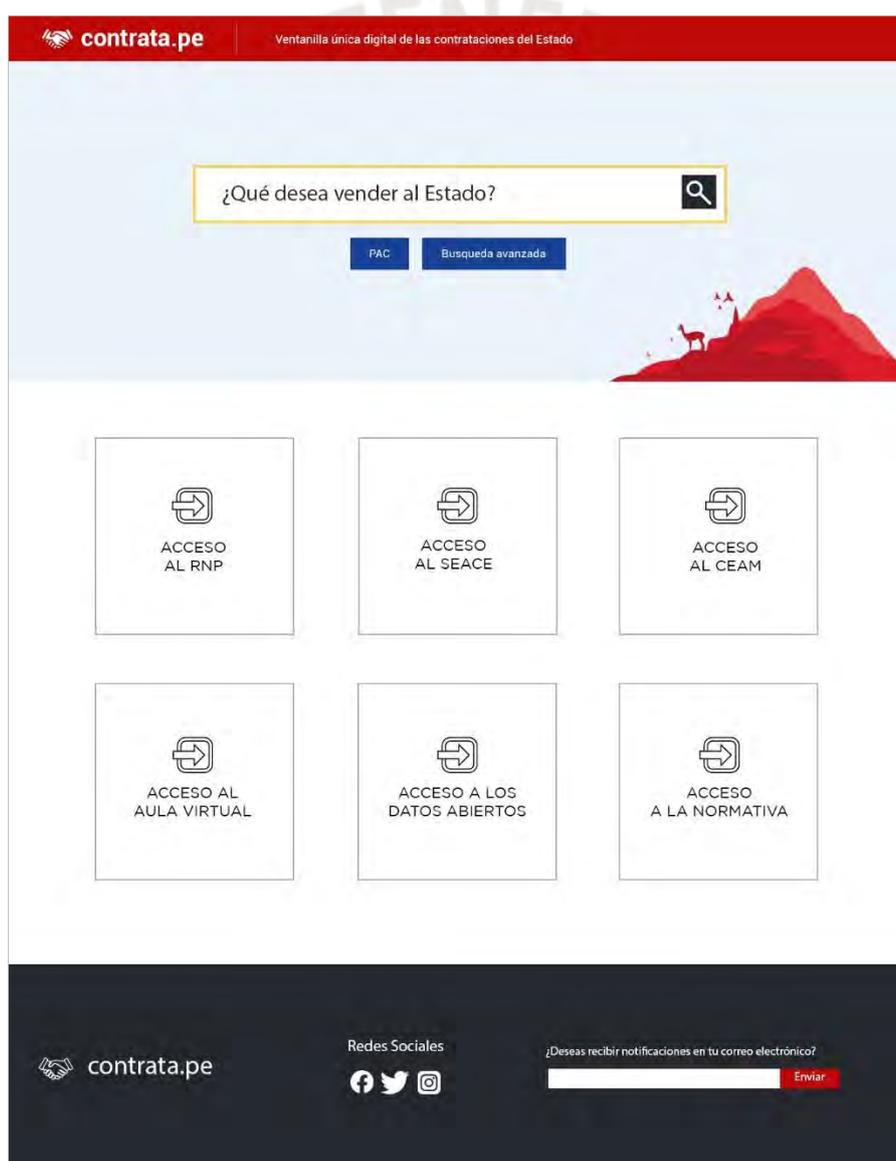


Figura 44. Página de inicio (home) del portal web “contrata.pe”

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, el portal ofrece un punto de entrada rápido para proveedores y ciudadanos en general, quienes podrán acceder a las plataformas del RNP, del SEACE y de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, así como a la plataforma de capacitación (aula virtual), al portal de datos abiertos, al portal de la normativa y diversos buscadores públicos, tales como el buscador de oportunidades de negocio, el buscador del PAC, el buscador de fichas técnicas, el buscador de fichas de homologación, el buscador de fichas producto, el buscador de proveedores, entre otros recursos de utilidad.

En cuanto al diseño del portal, éste se hará siguiendo los estándares establecidos para la creación de servicios digitales de GOB.PE⁶³, así como criterios de usabilidad y accesibilidad web.

Asimismo, es importante señalar que el portal web “contrata.pe” será administrado por el OSCE, puesto que cuenta con la infraestructura y el personal capacitado para tal fin.

Por otro lado, el nuevo buscador de procedimientos de selección que sustituirá al actual buscador del SEACE, ofrecerá una barra de búsqueda intuitiva similar a la de Google o Bing, donde los usuarios podrán digitar directamente lo que deseen encontrar (Figura 45).

Para tal fin, el buscador inteligente de procedimientos de selección se desarrollará utilizando Azure Cognitive Search⁶⁴ y el método de búsqueda se fundamenta en “algoritmos de puntuación por similitud” para calcular la similitud entre las consultas y los datos de los procedimientos de selección.

En referencia a la arquitectura detrás del buscador inteligente de procedimientos de selección, Azure Cognitive Search actuará como una capa intermedia entre la base de datos del SEACE y la aplicación cliente que envía solicitudes de consulta y controla la respuesta.

⁶³ <https://guias.servicios.gob.pe/creacion-servicios-digitales/estilos/index>

⁶⁴ Azure Cognitive Search es un servicio de búsqueda en la nube proporcionado por Microsoft, permite implementar aplicaciones de búsqueda altamente escalables y completas. Se basa en tecnologías de inteligencia artificial, como *Machine Learning* y *Natural Language Processing*, para ofrecer experiencias avanzadas de búsqueda, como búsqueda de texto completo, filtrado, análisis de entidades, reconocimiento óptico de caracteres (OCR), entre otras (Microsoft Learn, 2023).

Encuentra **3876** oportunidades de negocio en todo el país

Capacitación

Búsqueda avanzada

PAC

Excel

CSV

Se encontraron 33 oportunidades de negocio según su criterio de búsqueda

Ingrese texto de búsqueda aquí

Entidad	Fecha Fin Reg. Participantes	Nomenclatura	Objeto	Descripción procedimiento	Descripción ítem	Nro ítem	VR/VE
COMISION DE PROMOCION DEL PERU PARA LA EXPORTACION Y EL TURISMO - PROMPERU	03/07/2022 23:59:00	AS-SM-14-2022-PROMPERU-3	Servicio	SERVICIO DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE GESTIÓN LOGÍSTICA PARA EMPRESAS EXPORTADORAS Y POTENCIALES EXPORTADORAS	SERVICIO DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE GESTIÓN LOGÍSTICA PARA EMPRESAS EXPORTADORAS Y POTENCIALES EXPORTADORAS	1	—
GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO - COMITE DE ADMINISTRACION DEL FONDO EDUCATIVO DEL CALLAO	03/07/2022 23:59:00	CP-SM-1-2022-CS/CAFED-CALLAO-1	Servicio	SERVICIO DE DIVERSAS CAPACITACIONES VIRTUALES A ESTUDIANTES Y DOCENTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS DE LA	SERVICIO DE DIVERSAS CAPACITACIONES VIRTUALES A ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL CALLAO PARA LA ACTIVIDAD GENERANDO OPORTUNIDADES	1	—

Items por página 10 1-10 de 33

Figura 45. Buscador de procedimientos de selección basado en IA

Fuente: Elaboración propia.

Según Microsoft Learn (2023), para implementar el buscador inteligente de procedimientos de selección, se deben seguir los siguientes pasos: creación del índice de búsqueda, indexación de datos, configuración de consultas de búsqueda e integración con la aplicación.



Figura 46. Pasos para implementar un buscador con Azure Cognitive Search

Fuente: Elaboración propia.

Un índice de búsqueda hace referencia al contenido que se puede buscar, se define mediante un esquema que contiene los campos de búsqueda relevantes y se guarda en la nube del servicio de búsqueda. En el caso de los procedimientos de selección se considerarán los siguientes campos: identificador de la convocatoria, objeto (bien, servicio, consultoría, obra), descripción del objeto, tipo de procedimiento de selección, departamento, provincia, distrito, siglas de la entidad, nombre de la entidad, fecha de fin de la etapa de registro de participantes y año de la convocatoria.

La indexación de datos se refiere a la carga de los datos de los procedimientos de selección desde la base de datos del SEACE al índice previamente creado. Esto implica mapear los datos a los campos correspondientes en el índice. Una vez realizada la indexación inicial, es importante mantener el índice actualizado a medida que los datos cambien, como cuando una entidad publique en el SEACE la convocatoria de un nuevo procedimiento de selección.

La configuración de consultas de búsqueda consiste en definir los parámetros de búsqueda, tales como los campos de consulta, los operadores lógicos y las opciones de ordenamiento. Asimismo, es posible ajustar los parámetros de paginación para controlar la cantidad de resultados mostrados por página.

Sobre este punto, es importante señalar que Azure Cognitive Search permite el uso de símbolos especiales para realizar búsquedas más precisas y obtener resultados relevantes. Uno de los símbolos más comunes es el operador “+” que se utiliza para concatenar varios términos en la búsqueda. Por ejemplo, si un proveedor desea obtener información sobre adjudicaciones simplificadas para la adquisición de uniformes en Lima, podría utilizar la siguiente sintaxis en el buscador: “uniformes+lima+simplificada”.

Por último, la integración con la aplicación implica establecer la conexión entre Azure Search Cognitive y la aplicación cliente (buscador) a través de las APIs correspondientes. Además, en esta etapa es necesario procesar los resultados de búsqueda devueltos por el servicio y presentarlos de forma adecuada en la interfaz de usuario de la aplicación.

Segundo componente: Nuevas “bases amigables”.

Las nuevas bases serán más “amigables” y estarán enfocadas en mejorar la experiencia del proveedor, con el propósito de agilizar la lectura y comprensión de las reglas del procedimiento de selección.

De ese modo, las nuevas bases contendrán únicamente información relevante que los proveedores necesitan conocer para preparar adecuadamente sus ofertas.

Asimismo, se utilizará un lenguaje claro y sencillo, evitando el empleo de términos técnicos o jerga innecesaria, de manera que cualquier persona pueda entender fácilmente los requisitos, condiciones y reglas del procedimiento de selección establecidos en las bases.

Al mismo tiempo, se busca estructurar la información de manera ordenada y lógica, utilizando secciones y títulos descriptivos que faciliten la lectura y comprensión del contenido.

Finalmente, se aplicará una diagramación y composición atractiva y coherente para presentar el contenido de manera visualmente agradable.

En ese sentido, se llevaron a cabo los siguientes pasos: i) análisis de las bases actuales; ii) corrección del contenido y iii) mejora de la diagramación y composición del documento.

Para el análisis y corrección del contenido de las bases, se contó con la colaboración del comunicador Víctor Vega Paz, quien realizó las siguientes actividades: i) detectar inconsistencias en el contenido del texto, así como analizar la claridad y la eficacia de su estructura; ii) reorganizar los fragmentos del texto que lo requieran para que cumpla su intención expositiva, argumentativa o narrativa; iii) eliminar los errores y las imprecisiones de vocabulario; iv) eliminar muletillas y vicios léxicos; v) resolver las inconsistencias sintácticas (concordancia, tiempos verbales, etc.); vi) darle fluidez y adecuación al texto mediante la elección de recursos sintácticos precisos (conectores del discurso, oraciones subordinadas, etc.); vii) puntuar el texto según las normas de la Real Academia Española (RAE); viii) corregir los errores gramaticales y ortográficos; ix) eliminar los espacios blancos demasiado grandes entre palabras, y x) diseñar e incluir tablas para organizar mejor la información y facilitar su lectura.

En cuanto a la mejora en la diagramación y composición del documento se realizaron una serie de ajustes para mejorar su presentación visual y facilitar su lectura, tales como la organización y jerarquización de la información, el uso de formatos y estilos coherentes, la incorporación de elementos gráficos, entre otras mejoras.

Puede obtenerse una copia del prototipo de nuevo modelo de las bases “amigables”, en formato .DOCX (archivo editable), a través del siguiente enlace: <https://carloscastillo.pe/maestria/pucp/descargas/bases-amigables.docx>.

Es relevante precisar que la implementación del nuevo diseño de las “bases amigables” estará a cargo del OSCE, entidad responsable de proponer, actualizar y aprobar las bases estándar de uso obligatorio para todas las entidades que llevan a cabo contrataciones de bienes, servicios y obras en el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado.

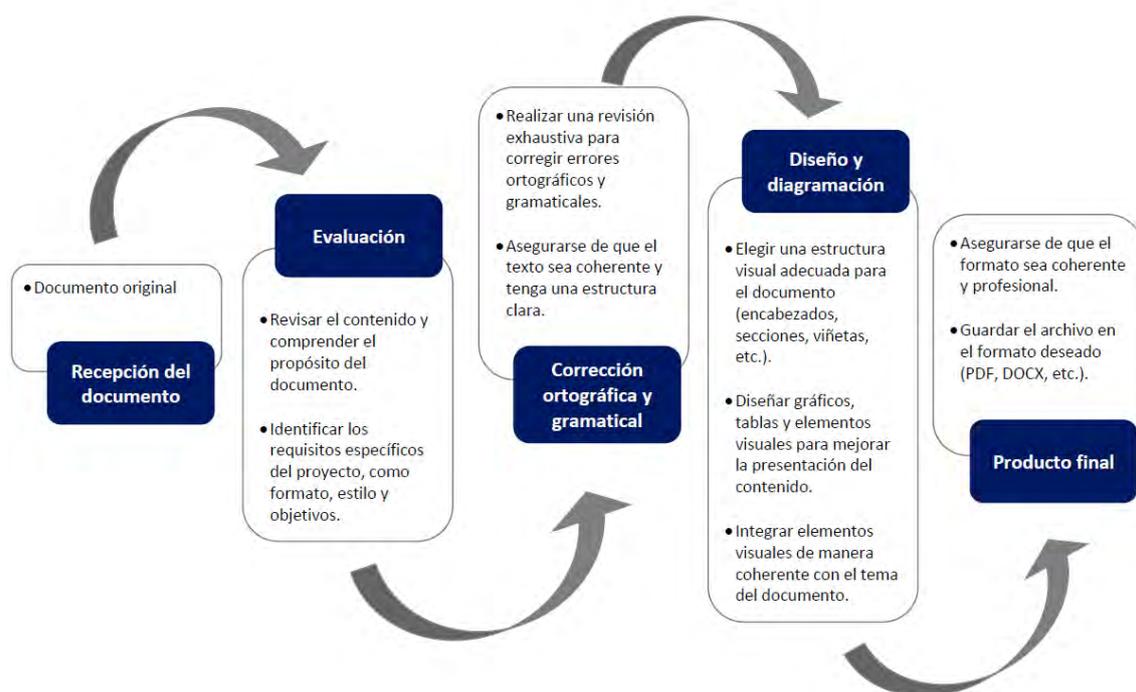


Figura 47. Flujograma de mejora de las bases estándar del OSCE

Fuente: Vega Paz, Víctor (comunicación personal, 25 de agosto de 2023).

Tercer componente: Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.

El Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” brindará asistencia técnica y acompañamiento a los proveedores y empresarios del sector mype, permitiéndoles aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios ofrecidos por las medidas previas.

El canal de atención principal del programa será el presencial, ya que la mayoría de los proveedores consultados consideró relevante este canal para servicios clave. Sin embargo, también estarán disponibles la atención en línea y por teléfono para consultas de menor importancia.

Para implementar la atención presencial, se aprovecharán las instalaciones de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) autorizados por PRODUCE, así como las sedes de las cámaras de comercio locales y otras instituciones públicas y privadas, mediante la suscripción de convenios interinstitucionales.

Tabla 39. Módulos de atención del Programa “MYPE Oferta Ganadora”

Región	Departamento	Sede	
Costa	Piura	Centro MAC Piura	
	Lambayeque	CDE - Chiclayo	
	La Libertad	CDE - Trujillo (Cámara de Comercio y Producción de La Libertad)	
	Áncash	Cámara de Comercio del Santa	
	Lima		CDE - Lima
			Centro MAC Lima Norte
			Centro MAC Callao
			Centro MAC Lima Este
		Centro MAC Ventanilla	
	Ica	Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Ica	
Arequipa	Cámara de Comercio e Industria de Arequipa		
Moquegua	CDE - Ilo		
Tacna	CDE - Tacna		
Sierra	Cajamarca	Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca	
	Ayacucho	Cámara de Comercio de Ayacucho	
	Junín	CDE - Huancayo	
	Cusco	CDE - Cusco	
Selva	Loreto	Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Loreto	

Fuente: Elaboración propia con base en PRODUCE (s.f.).

En ese sentido, se ha considerado la instalación de 18 módulos de atención presencial a nivel nacional. Los criterios para la selección de los lugares donde se ubicarán estos módulos son: i) sedes de los CDE-PRODUCE, ii) sedes de los “Centros MAC” y iii) sedes de las cámaras de comercio locales en aquellos lugares donde no se cuente con CDE-PRODUCE o Centro MAC y el volumen de contrataciones sea significativo en comparación con el volumen total a nivel nacional. En la Tabla 39 se presenta el detalle de los locales seleccionados.

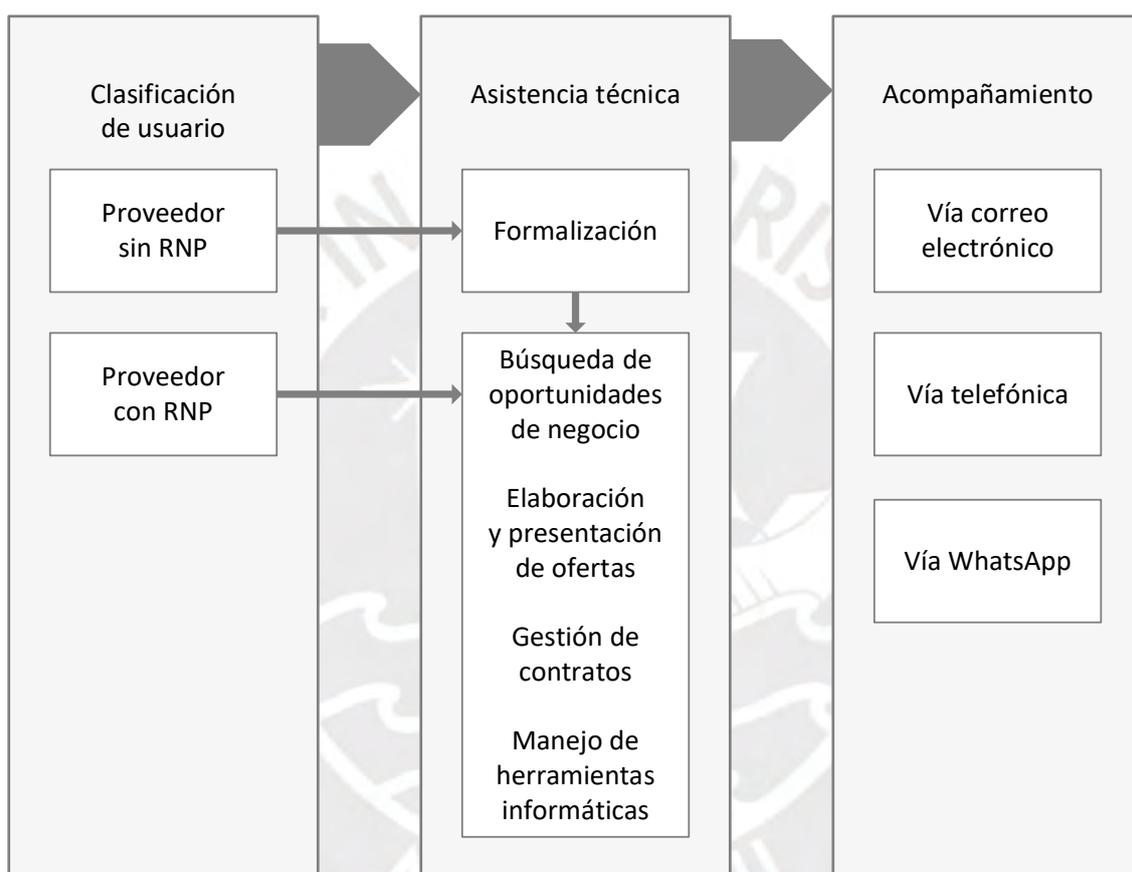


Figura 48. Modelo de intervención del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”

Fuente: Elaboración propia.

De ese modo, la atención presencial se llevará a cabo mediante módulos instalados en los locales de atención, en los cuales un asesor especializado elaborará un diagnóstico de los usuarios que acuden, para posteriormente brindar asistencia técnica y acompañamiento adaptado a sus necesidades (Figura 48).

Los servicios de asistencia técnica que ofrecerá el programa se clasifican en cinco rubros y estarán a cargo de asesores especializados. Estos rubros son:

i) formalización como proveedor del Estado, ii) búsqueda de oportunidades de negocio con el Estado, iii) elaboración y presentación de ofertas, iv) gestión de contratos y v) manejo de herramientas informáticas.

La asistencia técnica en formalización como proveedor del Estado tiene como objetivo orientar a los usuarios interesados en acceder al mercado de compras públicas, proporcionando información sobre sus características principales, incluyendo los bienes y servicios demandados por las entidades estatales, así como los requisitos y trámites necesarios para inscribirse y/o reinscribirse en el RNP y los diferentes tipos de registros disponibles.

La asistencia técnica en búsqueda de oportunidades de negocio con el Estado tiene como objetivo evaluar a los proveedores para identificar las oportunidades más relevantes según los productos y/o servicios ofrecidos, tamaño del negocio, experiencia, capacidades y cualquier otro factor relevante.

La asistencia técnica en elaboración y presentación de ofertas tiene como objetivo brindar orientación y apoyo práctico a los proveedores en la preparación de los documentos necesarios para la admisión de la oferta y la acreditación de los requisitos de calificación y/o de los factores de evaluación establecidos en las bases. Asimismo, este rubro también incluye la revisión de las ofertas antes de su presentación y el apoyo para la presentación y/o subsanación electrónica de estas a través del SEACE.

La asistencia técnica en gestión de contratos tiene como objetivo orientar a los proveedores en el cumplimiento de los requisitos exigidos para la firma del contrato, así como garantizar una ejecución contractual adecuada, evitando la aplicación de penalidades y/o sanciones. Además, se proporcionará orientación a los proveedores en casos de incumplimiento de pago de parte de las entidades del Estado.

La asistencia técnica en manejo de herramientas informáticas tiene como objetivo brindar apoyo a los proveedores para que utilicen de manera efectiva las diversas plataformas y herramientas puestas a su disposición, tales como el portal de compras públicas “contrata.pe”, el buscador inteligente de procedimientos de selección, las plataformas mejoradas del RNP y del SEACE, el portal de

datos abiertos, el portal de la normativa de contrataciones del Estado, etc. Además, se dará acceso a recursos de aprendizaje y ofertas de capacitación impartidas por el OSCE y/o por las instituciones aliadas.

Los servicios de acompañamiento se brindarán a través de diferentes canales secundarios (teléfono, WhatsApp, correo electrónico, etc.) con el objetivo de ofrecer un apoyo continuo a los proveedores a través de sus asesores designados, quienes estarán disponibles para responder consultas, proporcionar orientación adicional y brindar recomendaciones específicas respecto de los casos seguidos y otros temas relevantes.

Asimismo, la atención mediante los canales secundarios, como teléfono, WhatsApp, chatbot, correo electrónico, etc. se usará para brindar información de menor relevancia, como requisitos de acceso al programa, ubicación de los locales y horarios de atención, entre otros detalles. Estos canales también serán utilizados para brindar información sobre el acceso a actividades de capacitación y otros servicios ofrecidos por las entidades del Sistema Nacional de Abastecimiento de interés para proveedores.

Es importante destacar que este programa, a través de sus diversos servicios de asistencia técnica y acompañamiento, será el encargado de brindar el soporte necesario a lo largo del todo el proceso de implementación de las mejoras propuestas a la plataforma del RNP, el nuevo modelo de las bases “amigables” de los procedimientos de selección y demás iniciativas. Esto con el propósito de asegurar que los proveedores comprendan y puedan aprovechar al máximo las medidas planteadas a través de los dos primeros componentes de la solución.

De otro lado, debido a que resulta imposible atender a todas las mypes a nivel nacional se aplicaran determinados criterios de focalización para ser elegibles como beneficiarias del programa, tales como: a) calificar como mype conforme a lo establecido en la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, b) acreditar al menos dos años de experiencia en la actividad y c) dedicarse a la comercialización o producción de bienes y/o servicios de contratación recurrente, de uso masivo por las entidades y/o aquellos identificados como estratégicos para los sectores.

Además, el programa se implementará de manera gradual. En su primer año, se pondrá en marcha en 18 departamentos del país, como se detalla en la Tabla 38. Posteriormente, de acuerdo con los resultados obtenidos, existe la posibilidad de expandir su alcance a nuevas sedes y localidades. Es importante mencionar que el programa tendrá una vigencia de diez (10) años.

Finalmente, es relevante precisar que la Subdirección de Capacidades de la Dirección Técnico Normativa del OSCE será la encargada del programa, asegurando así su correcta implementación y desarrollo.

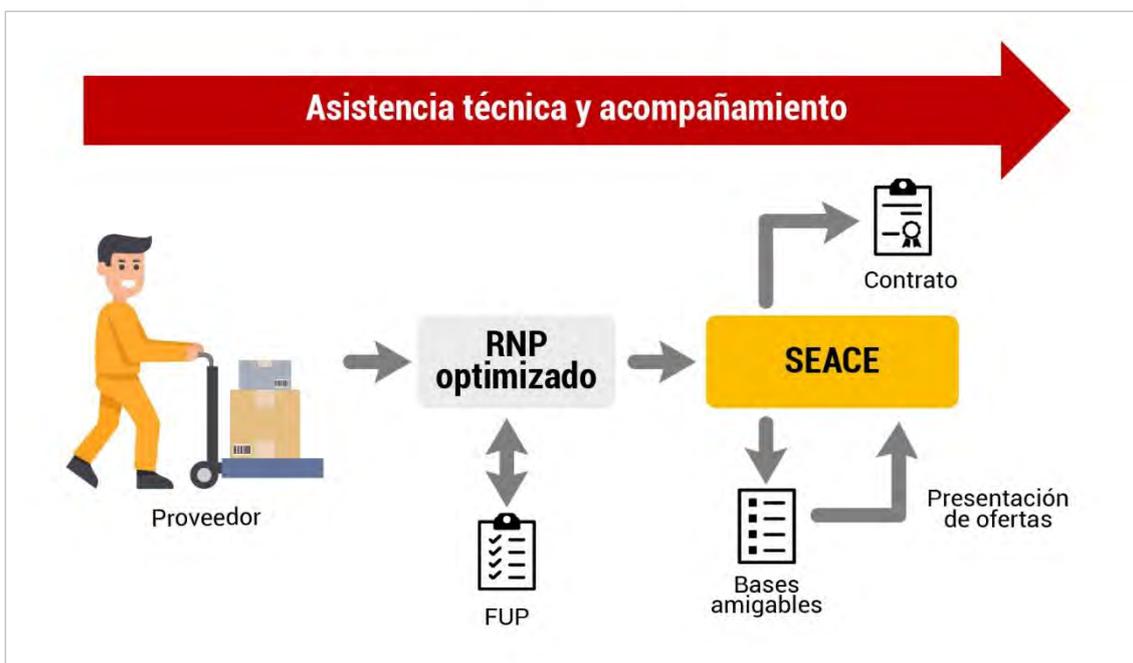


Figura 49. Esquema final mostrando los componentes del prototipo

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. Matriz de marco lógico del prototipo

La matriz de marco lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos (Ortegón et al., 2005, p. 13). En tal sentido, a modo de síntesis, se presenta la siguiente matriz de marco lógico del prototipo final de innovación.

Tabla 40. Matriz de marco lógico de la solución

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado específico			
Disminución de las dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios para reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos. • Número promedio de ofertas presentadas por procedimiento de selección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes de la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE a partir de la data del SEACE. 	Los proveedores se adaptan a las nuevas herramientas y procesos, mantienen su información actualizada, interpretan correctamente el contenido de las bases y aprovechan las oportunidades de asistencia técnica y acompañamiento.
Productos			
Proveedores cuentan con herramientas informáticas para participar en los procedimientos de selección de manera ágil y eficiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Duración promedio de los procedimientos de selección. • Índice de reutilización de información en los procedimientos de selección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes de la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE a partir de la data del SEACE. 	Acceso confiable, continuo y seguro a internet por parte de los proveedores.
Proveedores cuentan con bases "amigables" que agilizan la lectura y comprensión de las reglas de los procedimientos de selección.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de claridad de las bases. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas dirigidas a los proveedores para evaluar su comprensión de las bases y su percepción sobre la claridad y accesibilidad de la información. 	Las entidades hacen uso correcto de las nuevas bases "amigables".
Proveedores del sector mype reciben servicios de asistencia técnica y acompañamiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de asistencias técnicas por asesor. • Porcentaje del monto adjudicado a las mypes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes del Programa Nacional "MYPE Oferta Ganadora". • Reportes de la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE a partir de la data del SEACE. 	Los proveedores fortalecidos implementan adecuadamente las competencias adquiridas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 40. Matriz de marco lógico de la solución (continuación)

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Actividades			
Mejoramiento del RNP.	Número de operaciones realizadas.	Informes técnicos de la Dirección del RNP.	Los proveedores poseen los conocimientos básicos para utilizar de manera efectiva las plataformas informáticas en sus transacciones.
Implementación del portal web “contrata.pe”.	Número de visitas realizadas.	Informes técnicos de la Dirección del SEACE.	
Implementación del buscador inteligente de procedimientos de selección del SEACE.	Número de búsquedas realizadas.	Informes técnicos de la Dirección del SEACE.	
Elaboración y aprobación de las nuevas bases “amigables”.	Número de bases estándar aprobadas.	Informes de la Dirección Técnico Normativa del OSCE.	Las entidades públicas aportan mejoras durante la etapa de prepublicación de las bases estándar.
Asistencia técnica a los proveedores focalizados.	Número de proveedores que reciben asistencia técnica.	Registro de asistencias técnicas brindadas.	Los proveedores muestran interés en recibir la asistencia técnica.
Acompañamiento a los proveedores focalizados y priorizados.	Número de proveedores que reciben acompañamiento.	Registro de acompañamientos brindados.	Los proveedores muestran interés en recibir el acompañamiento.
Capacitación a los operadores públicos en el uso de las nuevas herramientas.	Número de operadores públicos capacitados en el uso de las nuevas herramientas.	Padrón de operadores públicos capacitados de la Subdirección de Desarrollo de Capacidades de la Dirección Técnico Normativa del OSCE.	Los operadores públicos participan activamente en las capacitaciones.
Difusión de la utilidad de las nuevas herramientas entre los proveedores.	Número de campañas de difusión llevadas a cabo para informar a los proveedores sobre la utilidad de las nuevas herramientas.	Informes de la Oficina de Comunicaciones del MEF.	Proveedores muestran interés en conocer la utilidad de las nuevas herramientas.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO

En este último capítulo, abordaremos el análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo. El objetivo es asegurar que el prototipo planteado sea deseable tanto para los usuarios finales (proveedores) como para los otros actores involucrados en la contratación pública. Además, vamos a evaluar su factibilidad y viabilidad para determinar la posibilidad de una implementación efectiva y sustentable económicamente en el tiempo.

4.1. Análisis de deseabilidad

Para realizar el análisis de deseabilidad, se comenzó por identificar a los actores clave relacionados con la implementación de la solución planteada, entre ellos tenemos a los usuarios finales de la solución (proveedores), así como a los actores responsables de su implementación (funcionarios de la DGA y del OSCE) y demás actores involucrados en la contratación pública (servidores de las áreas logísticas, servidores de las áreas usuarias y expertos en contratación pública), con el propósito de determinar su nivel influencia y posteriormente evaluar su nivel de deseabilidad hacia la solución planteada (Tabla 40).

Al respecto, es importante precisar que la innovación planteada contribuye a reducir las dificultades que enfrentan los proveedores al participar en los procesos de contratación pública, lo que a su vez contribuye a mitigar la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos. En este sentido, la solución planteada responde a un problema público real.

En efecto, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3626/2013-PE (2014), que diera lugar a la Ley N° 30225, actual Ley de Contrataciones del Estado, el nuevo marco normativo buscaba superar una serie de falencias y efectos adversos en la contratación pública, entre ellos el elevado número de procedimientos de selección declarados desiertos (p. 4).

Asimismo, desde el MEF se han implementado diversas medidas con el objetivo de reducir el elevado porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos. Un ejemplo de esto es la publicación del Decreto Supremo N°

234-2022-EF, del 7 de octubre de 2022, el cual modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, haciendo énfasis en los artículos 49, 65, 68 y 141 que inciden directa o indirectamente en la declaratoria del desierto. Estas acciones evidencian los esfuerzos realizados para enfrentar esta problemática, lo que refuerza la necesidad de una solución que contribuya en ese sentido y la hace altamente deseable.

De otro lado, para garantizar la efectividad de la solución planteada, se ha utilizado un enfoque participativo que implicó la realización de encuestas, entrevistas y talleres con los proveedores y otros actores involucrados, desde las etapas iniciales del proyecto hasta la fase final de testeo del prototipo. De esta manera, se ha asegurado que las medidas planteadas sean adecuadas y respondan a las necesidades y expectativas reales de los usuarios finales.

En tal sentido, durante las entrevistas realizadas para testear el prototipo, se recopilaron las opiniones de proveedores, servidores de las áreas logísticas y expertos en contratación pública, las cuales fueron mayoritariamente favorables hacia la implementación de la solución propuesta.

Sobre este punto, uno de los expertos manifestó lo siguiente: “Lo que ustedes están planteando es lógico y necesario, además de tener una visión holística” (Entrevistado 1, experto).

Otro de los expertos comentó: “Entiendo que su propuesta busca mejorar el SEACE, no puedo estar en desacuerdo con eso... Sin embargo, el empoderamiento del RNP, el diseño de las bases amigables y el programa de asistencia técnica y acompañamiento a los proveedores son medidas que se pueden implementar ahora mismo, sin necesidad de un megasistema. Considero que estos tres pilares conforman una propuesta potente” (Entrevistado 2, experto).

Asimismo, uno de los servidores de las áreas logísticas señaló: “Observo que su propuesta está alineada con la problemática identificada, las acciones que proponen contribuyen a reducir las dificultades del proceso de contratación, lo cual a su vez contribuiría a disminuir el riesgo de declarar desiertos los procedimientos de selección. En ese sentido, considero que la solución propuesta es excelente” (Entrevistado 4, operador logístico).

Del mismo modo, se llevaron a cabo encuestas en la que participaron 24 proveedores y 4 servidores de las áreas usuarias de las entidades. Los resultados fueron contundentes, puesto que el 100% de los encuestados manifestó su deseo de que se implementen las medidas propuestas, a su vez, todo ellos señalaron la necesidad imperante de implementar la solución planteada.

Tabla 41. Matriz de análisis de deseabilidad

Actores involucrados	Nivel de influencia	Deseabilidad
Funcionarios de la DGA	Nivel de influencia alto, puesto que se trata de los funcionarios del ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, máxima autoridad técnico-normativa en materia de abastecimiento público.	Deseable.
Funcionarios del OSCE	Nivel de influencia alto, puesto que hasta el 2018 ocupó de facto la rectoría del sistema de contratación pública. Actualmente forma parte de la estructura del Sistema Nacional de Abastecimiento y será responsable de implementar varios de los componentes de la solución.	Deseable.
Servidores de las áreas logísticas	Nivel de influencia bajo, puesto que su participación directa en la toma de decisiones es limitada.	Deseable.
Servidores de las áreas usuarias	Nivel de influencia bajo, puesto que su participación directa en la toma de decisiones es limitada.	Deseable.
Proveedores	Nivel de influencia bajo, a pesar de ser los usuarios finales de la solución su papel está relacionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de contrataciones del Estado.	Deseable.
Expertos en contratación pública	Nivel de influencia medio, puesto que su aporte y experiencia pueden ser relevantes para la implementación de la solución.	Deseable.

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Análisis de factibilidad

Para realizar el análisis de factibilidad se procedió a determinar si la DGA y el OSCE cuentan con las capacidades legales, tecnológicas y organizacionales para implementar cada uno de los componentes de la solución.

4.2.1. Análisis de la factibilidad legal

Con respecto a la implementación de los componentes informáticos de la solución, que comprende el RNP optimizado, el portal web “contrata.pe” y el nuevo buscador inteligente de procedimientos de selección del SEACE, tanto la DGA como el OSCE, de acuerdo con lo establecido en sus marcos normativos, tienen asignadas funciones relacionadas con el desarrollo, implementación y operación de los sistemas informáticos en el ámbito de la contratación pública.

Sobre el particular, el numeral 10 del inciso 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018), establece que una de las funciones de la DGA es aprobar el diseño y funcionalidad de los sistemas de información e informáticos del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Del mismo modo, según los literales h) e i) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), el OSCE tiene entre sus funciones el desarrollo, administración y operación de las plataformas informáticas a su cargo, incluyendo el RNP y el SEACE. Sin embargo, sería necesario modificar el citado artículo con el propósito de precisar que también será responsable de administrar el portal web “contrata.pe”.

Asimismo, el numeral 15.1 del artículo 15 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (2018), señala que el RNP contiene la información consolidada y actualizada de los proveedores de bienes, servicios y obras. En concordancia, los numerales 46.1, 46.5 y 46.6 del artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), preceptúan que el RNP tiene por finalidad registrar y mantener actualizada la información relevante de los proveedores, precisando que en ningún caso las bases de los procedimientos de selección deben exigir documentación que los proveedores ya hayan presentado ante el RNP, en vez de ello, deben presentar una declaración

jurada y las entidades deben encargarse de llevar a cabo la verificación correspondiente, preferiblemente mediante mecanismos de interoperabilidad. Por lo tanto, las mejoras propuestas al RNP se alinean con lo establecido en la normativa vigente.

Sin embargo, es necesario realizar modificaciones al numeral 3.2 del Capítulo III de las bases estándar, referido a los documentos que deben presentarse para acreditar los requisitos de calificación del postor. En ese sentido, se debe precisar que su cumplimiento se acreditará mediante la presentación de una declaración jurada, a excepción de los casos en los que el proveedor no haya sido incorporado aún en el proyecto de optimización del RNP, en los cuales se requerirá la acreditación documental. Adicionalmente, se debe agregar a las bases estándar el anexo de la “DECLARACIÓN JURADA DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CALIFICACIÓN”.

De igual manera, resulta necesario modificar el numeral 46.1 del artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado con el propósito de establecer la obligatoriedad de contar con inscripción en el RNP para ser presentado como personal clave en aquellas contrataciones que así lo requieran. En otras palabras, se debe establecer taxativamente en la normativa que “para ser participante, postor, contratista, subcontratista y/o ser presentado como personal clave en las contrataciones que así lo demanden, es necesario estar inscrito en el RNP”.

De otro lado, la implementación de las herramientas informáticas propuestas está en línea con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital y en el Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, ya que ambas normas tienen como finalidad promover la utilización de las tecnologías digitales para mejorar la prestación de servicios públicos, facilitar la interacción entre los ciudadanos y las entidades, así como agilizar los trámites y/o procedimientos administrativos.

En cuanto a la mejora de las bases de los procedimientos de selección, de acuerdo con lo establecido en el literal f) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), el OSCE está facultado

para emitir directivas y documentos estandarizados en materia de contratación pública. En tal sentido, el OSCE aprueba la modificación de las bases estándar de los procedimientos de selección mediante directiva aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva.

En lo que respecta al Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”, según el literal e) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (2019), el OSCE cuenta con las facultades para desarrollar e implementar actividades y mecanismos orientados a fortalecer las capacidades y competencias de los actores que intervienen en las contrataciones del Estado.

Además, esta última medida se encuentra alineada con una serie de normas e iniciativas nacionales, sectoriales y multisectoriales, que buscan impulsar el desarrollo y la competitividad de las mypes, así como su participación en las compras públicas.

En resumidas cuentas, la solución propuesta se encuentra en consonancia con el marco normativo vigente en lo que respecta a abastecimiento público, contrataciones del Estado, simplificación administrativa, gobierno digital e impulso a las mypes. Si bien se requieren modificaciones menores, en términos generales la implementación de esta solución se ajusta coherentemente a las disposiciones legales existentes.

Tabla 42. Matriz de análisis de la factibilidad legal

Componente	Base normativa que permite la propuesta	Base normativa que se requiere modificar
Solución	Numeral 10 del inciso 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1439, que desarrollo el Sistema Nacional de Abastecimiento.	-
	Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital.	
	Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.	
	Decreto Legislativo N° 1246, que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.	
Componente 1a: RNP optimizado.	Literal h) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.	Numeral 3.2 del Capítulo III y anexos de las bases estándar aprobadas por el OSCE.
	Números 46.1, 46.5 y 46.6 del artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.	Numeral 46.1 del artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.
Componente 1b: Portal web “contrata.pe”.	-	Artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.
Componente 1c: Buscador inteligente de procedimientos de selección del SEACE.	Literal i) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.	-
Componente 2: Bases “amigables”.	Literal f) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.	-
Componente 3: Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.	Literal e) del artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado.	-

Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Análisis de la factibilidad tecnológica

Para la implementación de los componentes informáticos de la solución, que comprende el RNP optimizado, el portal web “contrata.pe” y el nuevo buscador inteligente de procedimientos de selección del SEACE, en opinión del ingeniero Orlando Barrón Galarza, actualmente se dispone de la tecnología necesaria para su implementación, en tanto que se trata de soluciones convencionales y/o mejoras incrementales a plataformas informáticas que ya vienen operando. Sin embargo, se requiere un análisis más detallado para evaluar la compatibilidad con los sistemas existentes, la capacidad de integración, la seguridad de la información y la capacidad de escalabilidad, entre otros aspectos (comunicación personal, 24 de junio de 2023).

Con respecto a la mejora de las bases de los procedimientos de selección su implementación por parte de un consultor no representa mayor dificultad. En efecto, según los expertos consultados, para llevar a cabo este trabajo, únicamente se requiere equipos de cómputo y *software* básicos, entre otros recursos.

Del mismo modo, en cuanto al Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”, no se requiere equipamiento especial para su implementación. En este caso, solo se necesitan equipos de cómputo básicos (laptop, impresora, escáner, entre otros) y conexión a internet para acceder a los sitios web vinculados a la contratación pública (contrate.pe, RNP, SEACE, normativa, etc.), así como a otras herramientas y recursos de apoyo.

4.2.3. Análisis de la factibilidad organizacional

El OSCE, a través de su Oficina de Tecnologías de la Información, la Dirección del SEACE y la Dirección del RNP, cuenta con personal capacitado y con la experiencia necesaria para coordinar y monitorear el desarrollo e implementación de herramientas y sistemas informáticos.

Asimismo, el OSCE, a través de la Subdirección de Normatividad de la Dirección Técnico Normativa, cuenta con el personal idóneo para coordinar el desarrollo e implementación del nuevo modelo de bases “amigables”.

Del mismo modo, el OSCE, a través de la Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones del Estado de la Dirección Técnico Normativa,

cuenta con un equipo de especialistas capacitados para llevar a cabo la implementación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”. Además, el OSCE cuenta con una experiencia previa en la implementación de iniciativas similares, como menciona el exservidor del OSCE Fredy Silvestre Vargas, quien participó en dicha implementación⁶⁵ (comunicación personal, 04 de julio de 2023).

4.3. Análisis de viabilidad

Para realizar el análisis de viabilidad se procedió a estimar el costo de la solución y sus posibles fuentes de financiamiento.

4.3.1. Costo del proyecto

Para determinar el costo de la solución se utilizaron tres técnicas. En primer lugar, se empleó el “juicio de expertos”, el cual se caracteriza por estimar los costos de un proyecto basándose en la experiencia y conocimientos de personas expertas en la materia que han realizado trabajos similares (Bara, 2015). En segundo lugar, se empleó la “estimación análoga”, la cual consiste en utilizar información de proyectos previos con características similares para estimar los costos de un nuevo proyecto (Conexión ESAN, 2019). Por último, se utilizó la “estimación ascendente”, que implica descomponer el proyecto en diversas actividades y tareas, estimando individualmente el costo de cada una y luego sumándolas para obtener el costo total del proyecto (Conexión ESAN, 2019).

Así, el ingeniero Orlando Barrón Galarza elaboró una estimación de los costos en los que se incurriría para implementar las mejoras al RNP. De acuerdo, con el experto citado, para llevar a cabo este proyecto, se requiere contar con un jefe de proyecto, un analista programador, tres programadores y un documentalista. Además, el plazo estimado para completar el proyecto es de 6 meses y el costo total del servicio ascendería a S/180,000.00 (comunicación personal, 26 de junio de 2023).

⁶⁵ El Programa de Acompañamiento y Seguimiento (PAS) fue una iniciativa desarrollada por el OSCE con el objetivo de brindar asesoramiento técnico especializado a las entidades públicas en materia de contrataciones del Estado. Su objetivo principal fue contribuir a la mejora de la gestión las contrataciones de bienes, servicios y obras llevadas a cabo por las entidades. Este programa tuvo un alcance nacional y estuvo vigente desde el 2012 al 2019 (Silvestre Vargas, F., comunicación personal, 04 de julio de 2023).

Tabla 43. Estimación del costo del proyecto de optimización del RNP

N°	Ítem	Tiempo	Costo
1	Análisis de requisitos	20 días	S/20,000.00
2	Diseño de la arquitectura de la solución	40 días	S/40,000.00
3	Desarrollo de la solución	70 días	S/70,000.00
4	Pruebas y aseguramiento de la calidad	20 días	S/18,000.00
5	Despliegue e implementación	10 días	S/14,000.00
6	Documentación	10 días	S/8,000.00
7	Capacitación y entrenamiento	10 días	S/10,000.00
Total		180 días	S/180,000.00

Fuente: Barrón Galarza, O. (comunicación personal, 26 de junio de 2023).

Sin embargo, la estimación anterior (Tabla 43) no incorpora los costos asociados al personal de la Subdirección de Operaciones Registrales y de la Subdirección de Fiscalización y Detección de Riesgos de Información Registral de la Dirección del RNP, cuya participación es necesaria para ejecutar el piloto del proyecto y atender a los aproximadamente 150 mil proveedores contemplados en esta primera fase⁶⁶.

Tabla 44. Incremento anual de proveedores inscritos en el RNP (2016-2022)

Año	Número de proveedores	Incremento con respecto al año anterior
2016	319 719	176 539
2017	436 636	116 917
2018	581 381	144 745
2019	798 962	217 581
2020	971 979	173 017
2021	1 153 764	181 785
2022	1 361 001	207 237

Fuente: Elaboración propia a partir de CONOSCE (s.f.).

⁶⁶ En el capítulo 3 se planteó que la implementación de esta medida requeriría una estrategia gradual y bien planificada para asegurar su factibilidad, viabilidad y eficacia. En esa lógica, se propuso iniciar una fase piloto de doce meses en la cual se incorporará al 10% del total de proveedores de bienes y servicios a nivel nacional.

Sobre el particular, es importante considerar que cada año se inscriben en el RNP alrededor de 170 mil proveedores (Tabla 44), de los cuales más del 90% corresponden a proveedores de bienes y servicios (CONOSCE, s.f.). Este dato refleja la capacidad actual de atención de la Subdirección de Operaciones Registrales de la Dirección del RNP.

Siguiendo esta línea, se examinó el Portal de Transparencia Estándar del OSCE y se constató que la Subdirección de Operaciones Registrales de la Dirección del RNP opera actualmente con 17 servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Adicionalmente, cuenta con 9 servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS). Dentro de este grupo, 21 servidores se desempeñan como analistas, especialistas y profesionales, con una remuneración mensual promedio de S/5,500.00, mientras que los restantes 5 servidores son técnicos, con una remuneración mensual promedio de S/3,250.00 (Portal de Transparencia Estándar, s.f.).

Con la intención de garantizar la eficaz puesta en marcha y ejecución del piloto del proyecto durante su primer año, se propone aumentar el personal de la Subdirección de Operaciones Registrales de la Dirección del RNP en 10 especialistas y 2 técnicos. Esta medida resultaría en un costo adicional mensual de S/61,500.00 y un total anual de S/738,000.00. Al respecto, es importante destacar que los nuevos servidores se integrarán al equipo ya existente y en conjunto asumirán la responsabilidad de gestionar los nuevos procesos propuestos.

De otro lado, para estimar el costo de la implementación del portal web “contrata.pe”, se tomó como referencia la implementación del portal web institucional del OSCE, el cual fue realizado por la empresa AMABLE PERÚ SAC en un plazo de 6 meses y tuvo un costo de S/98,899.54, según consta en el Contrato N° 040-2021-OSCE/OAD-PID firmado el 31 de agosto de 2021 en el marco del Proyecto de Inversión N° 2394412. Sobre el particular, se consultó al ingeniero Orlando Barrón Galarza, quien confirmó la razonabilidad de la comparación y la posibilidad de reutilizar los datos. No obstante, consideró que el portal web “contrata.pe” es un proyecto de menor envergadura, por tanto, implicaría la mitad del tiempo y un costo aproximado alrededor de S/50,000.00 (comunicación personal, 26 de junio de 2023).

En cuanto a la estimación del costo de la implementación del nuevo buscador inteligente de procedimientos de selección del SEACE, se utilizó como referencia la implementación del “Buscador de fichas producto” de Perú Compras, el cual emplea algoritmos de inteligencia artificial y fue puesto en producción en julio de 2020. Para ello, se realizó una solicitud de acceso a la información pública (Registro N° S-2023-00094), obteniéndose como respuesta que la implementación de dicho proyecto se realizó utilizando Azure Cognitive Search. El costo total del proyecto ascendió a S/28,375.50, incluyendo el análisis y desarrollo de la aplicación, la integración con los catálogos electrónicos de acuerdos marco y la carga automática, así como la creación de los índices de datos y la integración con Azure Cognitive Search. Asimismo, se optó por el Plan Basic de Azure Cognitive Search, el cual requiere de un pago mensual de US\$158.4 como máximo (Perú Compras, comunicación personal, 12 de junio de 2023).

Sobre este punto, se consultó al ingeniero Orlando Barrón Galarza, quien indicó que sí era factible utilizar este proyecto como referencia, pero se requerían realizar algunos ajustes debido a que el costo citado corresponde a una implementación realizada por el personal de Perú Compras. En cambio, en el caso de una implementación por contrata es posible que el costo se duplique, bordeando los S/60,000.00 (comunicación personal, 26 de junio de 2023).

De otro lado, para estimar el costo de implementación del nuevo modelo de bases “amigables” se obtuvieron dos cotizaciones de expertos independientes. En primer lugar, de acuerdo con el comunicador Víctor Vega Paz, este proyecto tendría una duración de tres meses y su costo oscilaría entre S/40,000.00 y S/50,000.00, siendo necesario contar con un equipo compuesto por un abogado especialista en técnica legislativa, uno o dos técnicos especialistas en contrataciones del Estado, un comunicador o lingüista y un diseñador gráfico (comunicación personal, 22 de junio de 2023). En segundo lugar, según el politólogo experto en comunicación gubernamental Erwin La Rosa Valladares, este proyecto se ejecutaría en dos meses y tendría un costo de S/27,000.00, siendo necesario contar con un comunicador gubernamental, un abogado especialista en contrataciones del Estado y un diseñador gráfico (comunicación personal, 16 de junio de 2023).

Tomando en cuenta ambas cotizaciones y buscando un punto intermedio, se sugiere un costo aproximado de S/35,000.00 para el proyecto de elaboración del nuevo modelo de bases “amigables”. Esta cifra está dentro del rango de las dos cotizaciones y es una estimación razonable para cubrir los recursos y esfuerzos necesarios, considerando tanto el tiempo estimado como el equipo requerido.

Por último, para estimar el costo de implementación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”, se procedió a realizar un listado detallado de los insumos necesarios para llevar a cabo las actividades del programa. En ese sentido, se consideraron los costos en recursos humanos, mobiliario, equipamiento y materiales. Además, se consideraron los costos fijos asociados a la implementación inicial del programa (S/153,648.00), así como los costos variables asociados al primer año de operación del programa (S/253,575.00).

Tabla 45. Estimación del costo del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”

N°	Descripción	Cantidad	Costo unitario	Costo total
COSTOS FIJOS				
1	Escritorio en L de melamina	18	S/930.00	S/16,740.00
2	Silla de escritorio	18	S/459.00	S/8,262.00
3	Silla para atención al público	36	S/169.00	S/6,084.00
4	Laptop	18	S/2,674.50	S/48,141.00
5	Impresora multifuncional	18	S/3,375.00	S/60,750.00
6	Estabilizador	18	S/70.50	S/1,269.00
7	Teléfono celular	18	S/689.00	S/12,402.00
COSTOS VARIABLES				
8	Tóner de impresora	18	S/787.50	S/14,175.00
9	Kits de útiles de oficina	18	S/1,800	S/32,400.00
10	Kits de materiales de orientación	18	S/2,400	S/43,200.00
11	Servicios (luz, agua, internet, etc.)	18	S/3,600	S/64,800.00
12	Especialista en contratación pública	18	S/5,500.00	S/99,000.00
Costo total			S/22,454.50	S/407,223.00

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a este último punto, para determinar los costos en recursos humanos se consultó el Portal de Transparencia Estándar del OSCE y se obtuvo la remuneración mensual promedio de un especialista de la Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones del Estado del OSCE.

Para los costos de equipamiento, se revisaron varios sitios web de empresas que venden equipos informáticos. Asimismo, se solicitaron cotizaciones que incluyan los costos de transacción asociados con la contratación estatal, obteniéndose respuesta solo de la empresa Supertec SAC.

De manera similar, para determinar los costos asociados al mobiliario se solicitaron cotizaciones de varios fabricantes de muebles del Parque Industrial de Villa El Salvador.

En cuanto a los costos de útiles de oficina, folletería, servicios y otros se realizó una estimación basada en los precios históricos obtenidos del SEACE.

En la Tabla 45 se presenta el detalle de los costos correspondientes a cada aspecto mencionado.

De ese modo, al sumar los costos de implementación de cada uno de los componentes de la solución se tiene que el costo total del proyecto ascendería a S/1,477,446.04, según se muestra en la Tabla 46 y en la Tabla 47.

Tabla 46. Costo total de la solución

Componente	Costo	Tiempo	Metodología	Fuente de financiamiento
Optimización del RNP y otras mejoras a las herramientas informáticas	S/290,000.00	6 meses	Juicio de expertos y estimación análoga	Proyecto de Inversión N° 2394412 (préstamo BID, 2018)
Costo de operación del RNP optimizado	S/738,000.00	12 meses	Juicio de expertos y estimación ascendente	Presupuesto institucional
Costo de operación del buscador inteligente (suscripción anual al Plan Basic de Azure Cognitive Search)	S/7223.04	12 meses	Consulta en página web de Microsoft Azure	Presupuesto institucional
Nuevo modelo de bases amigables	S/35,000.00	3 meses	Juicio de expertos	Presupuesto institucional
Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”	S/407,223.00	12 meses	Estimación ascendente	Presupuesto institucional
Costo total del proyecto	S/1,477,446.04	12 meses	Juicio de expertos, estimación análoga y estimación ascendente	Proyecto de Inversión N° 2394412 (préstamo BID, 2018) y presupuesto institucional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 47. Costo total de la solución clasificado en gasto de capital y gasto corriente

Componente		Costo
GASTO DE CAPITAL		S/478,648.00
Optimización del RNP		
1	1.1	Servicio de consultoría para el desarrollo e implementación del RNP optimizado
		S/180,000.00
Portal web “contrata.pe”		
2	2.1	Servicio de consultoría para diseño e implementación del portal web “contrata.pe”
		S/50,000.00
Buscador inteligente de procedimientos de selección		
3	3.1	Servicio de consultoría para el desarrollo e implementación del buscador inteligente de procedimientos de selección
		S/60,000.00
Nuevo modelo de bases amigables		
4	4.1	Servicio de consultoría para la elaboración del nuevo modelo de bases de los procedimientos de selección
		S/35,000.00
Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”		
5	5.1	Adquisición de mobiliarios de oficina
		S/31,086.00
	5.2	Adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones
		S/122,562.00
GASTO CORRIENTE		S/998,798.04
Costo de operación del RNP optimizado		
1	1.1	Pagos al personal y obligaciones sociales (contrato a plazo fijo para servicio específico)
		S/738,000.00
Costo de operación del buscador inteligente		
2	2.1	Pago por suscripción anual al Plan Basic de Azure Cognitive Search
		S/7,223.04
Costo de operación del piloto del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”		
3	3.1	Pagos al personal y obligaciones sociales (contrato a plazo fijo para servicio específico)
		S/99,000.00
	3.2	Pagos de servicios (luz, agua, telefonía, internet, etc.)
		S/64,800.00
	3.3	Palería en general y útiles de oficina
		S/75,600.00
	3.4	Consumibles informáticos
		S/14,175.00
COSTO TOTAL DEL PROYECTO		S/1,477,446.04

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2. Fuentes de financiamiento

El presupuesto estimado para la implementación de la solución correspondiente a gasto de capital (S/478,648.00) será cubierto con recursos provenientes del Proyecto de Inversión N° 2394412, puesto que se encuentra alineado con los objetivos del proyecto en mención. Por otro lado, el costo de implementación de los demás componentes de la solución correspondiente a gasto corriente (S/998,798.04) será cubierto con cargo al presupuesto institucional del OSCE. Sin embargo, de ser el caso, el costo total del proyecto (S/1,477,446.04) puede ser cubierto con el presupuesto institucional del OSCE, sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público.

Además, con respecto al financiamiento de la solución, debe considerarse la información presentada en la Tabla 48, que revela que el OSCE no ejecuta anualmente un promedio de S/16,950,634.00, lo cual sería suficiente para cubrir los costos de implementación de la solución planteada.

Del mismo modo, de acuerdo con la Tabla 49 se desprende que el OSCE, al 31 de diciembre de 2023 ha ejecutado el monto de S/38,525,168.00 correspondiente al Proyecto de Inversión N° 2394412. Según el Banco de Inversiones (2023), el monto declarado viable para este proyecto de inversión fue de S/60,750,003.00, lo cual significa que se dispone de S/22,224,835.00 para su ejecución, lo cual sería por demás suficiente para cubrir los costos de implementación correspondientes a gasto de capital de la solución planteada. Además, en la tabla 49 se muestra que el OSCE no ejecuta anualmente un promedio de S/11,891,898.00 correspondiente al citado proyecto de inversión.

Asimismo, al profundizar el análisis, en la Tabla 55 se presenta información a nivel de específica de gasto correspondiente a las inversiones intangibles para el diseño de instrumentos destinados a mejorar la calidad del servicio para el año 2023⁶⁷. De ello se desprende que el OSCE no ejecutó S/9,197,706.00 del presupuesto inicialmente asignado. En ese sentido, dicho monto sería más que suficiente para cubrir los costos de implementación del componente intangible de la solución (S/325,000.00), que además corresponde a gasto de capital.

⁶⁷ La ejecución del gasto es similar para los años anteriores (CONSULTA AMIGABLE, 2023).

En la Tabla 56 se presenta información a nivel de específica de gasto correspondiente a la adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones para el año 2023 y en la Tabla 57 se presenta información a nivel de específica de gasto correspondiente a la adquisición de mobiliario de oficina para el año 2023. Ambas partidas arrojan un saldo sin ejecutar de S/37,822.00 y S/1,001.00 al final del ejercicio presupuestal, respectivamente. Sin embargo, al comparar dichos montos con los mostrados en la Tabla 47 para los mismos rubros (S/122,562.00 y S/31,086.00, respectivamente), queda claro que estos son insuficientes. Por otro lado, en la Tabla 50 se evidencia que el OSCE no ejecutó S/9,839,221.00 destinados al gasto de capital durante el año 2023. En este contexto, es viable realizar modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático⁶⁸, es decir, incrementar los presupuestos de actividades y/o proyectos con cargo a supresión total o parcial de otras actividades y/o proyectos, a efectos de obtener los recursos necesarios para implementar la solución planteada.

De manera similar, en la Tabla 51 se presenta información a nivel de específica de gasto correspondiente a retribuciones y complementos del personal administrativo para el año 2023. En el caso de los pagos al personal con contrato a plazo indeterminado, se observa un saldo no ejecutado de S/1,144,794.00 al final del ejercicio presupuestal. Por otro lado, en el caso de los pagos al personal con contrato a plazo fijo, se asignó inicialmente un presupuesto de S/53,359.00, el cual fue anulado. Comparando con los montos para los pagos al personal y obligaciones sociales con contrato a plazo fijo (S/837,000.00) estimados en la Tabla 47, se aprecia que los recursos son suficientes para cubrir los costos de la solución planteada, requiriéndose realizar las modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático correspondientes.

Con respecto a los otros gastos corrientes, como pagos de servicios, papelería en general, útiles de oficina, consumibles informáticos, etc., se observa en la Tabla 47 que estos ascienden a S/161,798.04. Al comparar estos montos con los presentados en la Tabla 52, Tabla 53 y Tabla 54, se aprecia que el saldo no

⁶⁸ De acuerdo con lo establecido en el artículo 47 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (2018), es factible efectuar modificaciones presupuestarias en el marco del presupuesto institucional aprobado de cada pliego. Sin embargo, no está permitido realizar habilitaciones presupuestarias para gastos corrientes con cargo a anulaciones presupuestarias de gastos de capital.

ejecutado a nivel de las específicas de gasto de los rubros correspondientes para el ejercicio presupuestal 2023 es casi suficiente para cubrir los costos de la solución planteada, siendo mínima la diferencia para cubrir los costos restantes. Además, es viable realizar modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático, dado que se cuenta con techo de gasto corriente no ejecutado, según se desprende de la Tabla 50.

Además de lo mencionado anteriormente, es importante destacar que el presupuesto total asignado al OSCE para el año 2024 es de S/144,615,526.00, lo que representa un incremento del 30% en comparación con el presupuesto institucional de apertura del año 2023.

En consecuencia, de acuerdo con este análisis se dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo la implementación de la solución propuesta. Por lo tanto, consideramos que es totalmente viable.

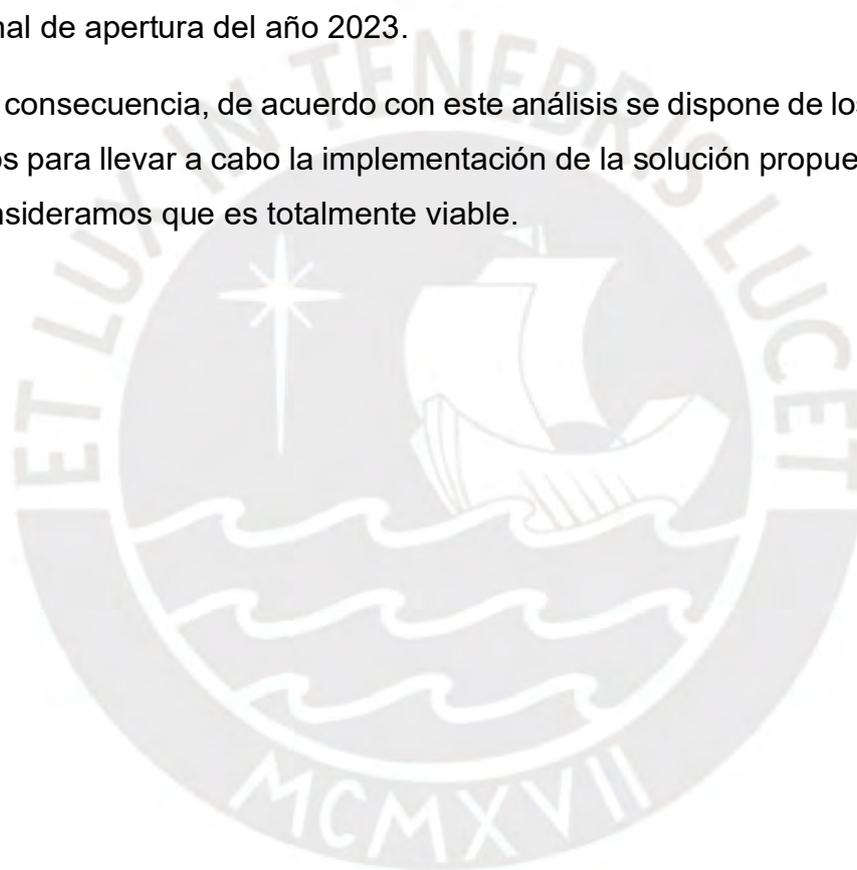


Tabla 48. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE (2019-2023)

Año	2019	2020	2021	2022	2023
PIA	S/92,967,565.00	S/97,010,283.00	S/92,510,113.00	S/111,505,302.00	S/101,252,692.00
PIM	S/81,266,876.00	S/88,468,860.00	S/88,548,077.00	S/89,199,840.00	S/95,791,580.00
Devengado	S/71,991,203.00	S/77,572,600.00	S/84,737,924.00	S/84,223,101.00	S/91,967,957.00
Porcentaje ejecutado	77.44%	79.96%	91.60%	75.53%	90.83%
Saldo no ejecutado*	S/20,976,362.00	S/19,437,683.00	S/7,772,189.00	S/27,282,201.00	S/9,284,735.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2023).

Tabla 49. Seguimiento de proyectos de inversión del OSCE (2019-2023)

Año	2019	2020	2021	2022	2023
PIA	S/15,508,800.00	S/21,983,255.00	S/15,063,063.00	S/22,399,603.00	S/23,029,935.00
PIM	S/1,680,115.00	S/15,370,896.00	S/8,607,853.00	S/10,751,147.00	S/15,181,348.00
Devengado	S/1,445,939.00	S/6,992,368.00	S/7,685,938.00	S/8,830,220.00	S/13,570,703.00
Porcentaje ejecutado	9.32%	31.81%	51.03%	39.42%	58.93%
Saldo no ejecutado*	S/14,062,861.00	S/14,990,887.00	S/7,377,125.00	S/13,569,383.00	S/9,459,232.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2023).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de diciembre de 2023.

Tabla 50. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de categoría y genérica de gasto (2023)

Categoría/Genérica de gasto		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
5	GASTO CORRIENTE	S/78,222,757.00	S/80,245,680.00	S/78,056,461.00	94.40%	S/3,101,705.00
2.1	Personal y obligaciones sociales	S/26,420,107.00	S/25,525,458.00	S/24,947,393.00	94.43%	S/1,472,714.00
2.2	Pensiones y otras prestaciones sociales	S/208,479.00	S/190,642.00	S/168,960.00	81.04%	S/39,519.00
2.3	Bienes y servicios	S/51,198,277.00	S/52,807,265.00	S/51,225,428.00	97.00%	S/1,581,837.00
2.4.1	Donaciones y transferencias	0	S/113,582.00	S/113,582.00	100.00%	0
2.5	Otros gastos	S/395,894.00	S/1,608,733.00	S/1,601,098.00	99.53%	S/7,635.00
6	GASTO DE CAPITAL	S/23,029,935.00	S/15,545,900.00	S/13,911,497.00	78.64%	S/9,839,221.00
2.4.2	Donaciones y transferencias	0	S/720,783.00	S/720,782.00	100.00%	S/1.00
2.6	Adquisición de activos no financieros	S/23,029,935.00	S/14,825,117.00	S/13,190,715.00	57.28%	S/9,839,220.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 51. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por retribuciones y complementos del personal administrativo (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	5	Gasto corriente				
Genérica	2.1	Personal y obligaciones sociales				
Subgenérica	2.1.1	Retribuciones y complementos en efectivo				
Detalle subgenérica	2.1.1.1	Personal administrativo				
Específica	2.1.1.1.1	Personal administrativo				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.1.1.1.1.4	Personal con contrato a plazo indeterminado (régimen laboral privado)	S/18,972,354.00	S/18,037,875.00	S/17,827,560.00	93.97%	S/1,144,794.00
2.1.1.1.1.5	Personal con contrato a plazo fijo (régimen laboral privado)	S/53,359.00	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 52. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por la adquisición de materiales y útiles de oficina (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	5	Gasto corriente				
Genérica	2.3	Bienes y servicios				
Subgenérica	2.3.1	Compra de bienes				
Detalle subgenérica	2.3.1.5	Materiales y útiles				
Específica	2.3.1.5.1	De oficina				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.3.1.5.1.1	Repuestos y accesorios	S/19,348.00	S/33,687.00	S/31,158.00	92.49%	S/2,529.00
2.3.1.5.1.2	Papelería en general, útiles y materiales de oficina	S/226,488.00	S/170,362.00	S/170,223.00	75.16%	S/56,265.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 53. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por la contratación de servicios de energía eléctrica y agua (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	5	Gasto corriente				
Genérica	2.3	Bienes y servicios				
Subgenérica	2.3.2	Contratación de servicios				
Detalle subgenérica	2.3.2.2	Servicios básicos, comunicaciones, publicidad y difusión				
Específica	2.3.2.2.1	Servicios de energía eléctrica, agua y gas				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.3.2.2.1.1	Servicio de suministro de energía eléctrica	S/727,164.00	S/980,837.00	S/971,270.00	99.02%	S/9,567.00
2.3.2.2.1.2	Servicio de agua y desagüe	S/86,972.00	S/97,918.00	S/82,115.00	94.42%	S/4,857.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 54. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por la contratación de servicios de telefonía e internet (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	5	Gasto corriente				
Genérica	2.3	Bienes y servicios				
Subgenérica	2.3.2	Contratación de servicios				
Detalle subgenérica	2.3.2.2	Servicios básicos, comunicaciones, publicidad y difusión				
Específica	2.3.2.2.2	Servicios de telefonía e internet				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.3.2.2.2.1	Servicio de telefonía móvil	S/174,731.00	S/172,653.00	S/166,689.00	95.40%	S/8,042.00
2.3.2.2.2.2	Servicio de telefonía fija	S/91,409.00	S/91,409.00	S/64,614.00	70.69%	S/26,795.00
2.3.2.2.2.3	Servicio de internet	S/91,543.00	S/91,543.00	S/77,299.00	84.44%	S/14,244.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 55. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por inversiones intangibles para el diseño de instrumentos para mejorar la calidad del servicio (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	6	Gasto de capital				
Genérica	2.6	Adquisición de activos no financieros				
Subgenérica	2.6.7	Inversiones intangibles				
Detalle subgenérica	2.6.7.1	Inversiones intangibles				
Específica	2.6.7.1.4	Diseño de instrumentos para mejorar la calidad del servicio				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.6.7.1.4.2	Gastos por la contratación de bienes	0	0	0	0	0
2.6.7.1.4.3	Gastos por la contratación de servicios	S/19,774,397.00	S/11,748,104.00	S/10,576,691.00	53.49%	S/9,197,706.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 56. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	6	Gasto de capital				
Genérica	2.6	Adquisición de activos no financieros				
Subgenérica	2.6.3	Adquisición de vehículos, maquinarias y otros				
Detalle subgenérica	2.6.3.2	Adquisición de maquinarias, equipo y mobiliario				
Específica	2.6.3.2.3	Adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.6.3.2.3.1	Equipos computacionales y periféricos	0	S/475,628.00	S/437,806.00	92.05%	S/37,822.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

Tabla 57. Seguimiento de la ejecución presupuestal del OSCE a nivel de gastos por adquisición de mobiliario para oficina (2023)

Clasificador		Descripción				
Categoría	6	Gasto de capital				
Genérica	2.6	Adquisición de activos no financieros				
Subgenérica	2.6.3	Adquisición de vehículos, maquinarias y otros				
Detalle subgenérica	2.6.3.2	Adquisición de maquinarias, equipo y mobiliario				
Específica	2.6.3.2.1	Para oficina				
Detalle de la específica		PIA	PIM	Devengado	Porcentaje ejecutado	Saldo no ejecutado*
2.6.3.2.1.1	Máquinas y equipos	0	S/5,443.00	S/4,638.00	85.21%	S/805.00
2.6.3.2.1.2	Mobiliario	0	S/6,216.00	S/5,215.00	83.90%	S/1,001.00

Fuente: Elaboración propia en base a CONSULTA AMIGABLE (2024).

* El saldo no ejecutado comprende el presupuesto devuelto al Tesoro Público (reducción de marco presupuestal) y el presupuesto no gastado.

** Última actualización al 31 de enero de 2024.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación aborda la alta prevalencia de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos. Entre el 2016 y 2022, aproximadamente el 22% de los procedimientos de selección convocados no culminaron con la adjudicación de un contrato. Esta problemática implica el derroche de recursos debido a la necesidad de repetir el proceso, así como retrasos en el abastecimiento de bienes y servicios necesarios para las entidades y/o para la población. Además, esta situación puede generar presiones para que las contrataciones faltantes se realicen en plazos más reducidos o con menor rigurosidad.

A través de la revisión exhaustiva de la literatura, el análisis de los documentos que sustentan la declaratoria de desierto del procedimiento de selección (informes, oficios, actas, resoluciones, memorandos, entre otros) descargados del SEACE y las entrevistas realizadas, se identificaron diversas situaciones y causas que pueden contribuir a que un procedimiento de selección sea declarado desierto. De conformidad con el análisis empírico de 931 ítems desiertos, que conforman la muestra seleccionada, se determinó que el 4% se debió a que no se registraron participantes, el 5% a que no se firmó el contrato por causa imputable al postor, el 40% a que no se presentaron ofertas y el 51% a la ausencia de ofertas válidas (es decir, no admitidas, rechazadas o descalificadas). Asimismo, se determinó que estas situaciones son atribuibles a las siguientes causas: deficiencias en la formulación del requerimiento, deficiencias en la indagación de mercado, errores en la admisión o calificación de las ofertas, percepción de corrupción y falta de transparencia, y elevada dificultad del proceso de contratación.

Las deficiencias en la elaboración del requerimiento se refieren a la falta de claridad y precisión en la definición de las características y requisitos funcionales del bien o servicio a contratar, así como en las condiciones de ejecución del contrato. También se refieren a la incorporación de requisitos de calificación desproporcionados, innecesarios o imprecisos. Esto lleva a una falta de ofertas que cumplan con los criterios requeridos, lo que resulta en la escasa o nula participación de proveedores en el procedimiento de selección o en la presentación

de ofertas que no se ajustan a tales exigencias, resultando en su no admisión o descalificación. Además, la exigencia de requisitos adicionales complejos o costosos dificultan la suscripción del contrato por parte del postor. Estas deficiencias son atribuibles a las limitadas capacidades de los servidores de las áreas usuarias en el conocimiento técnico del objeto de la contratación, a posibles escenarios de corrupción (direccionamiento) y a la falta de filtros de control técnico, legal y de mercado.

Las deficiencias en la indagación de mercado se refieren a la falta de precisión al reflejar la situación real del mercado en cuanto a la oferta de proveedores y marcas, así como a la posible subestimación o sobrestimación del valor estimado del bien o servicio a contratar con respecto a los precios de mercado. Esto tiene como consecuencia la escasa participación o incluso la ausencia de proveedores capaces de participar en el procedimiento de selección correspondiente, así como el rechazo de las ofertas que excedan el valor estimado cuando la entidad no cuente con el presupuesto necesario. Estas deficiencias son atribuibles a los errores en la selección de las fuentes de la indagación de mercado, a los errores en los mecanismos usados para determinar el valor estimado, a la poca disposición de los proveedores a colaborar durante la indagación de mercado y a la obtención de información poco confiable o irresponsable de parte de algunos proveedores.

Los errores en la admisión o calificación de ofertas se deben a una interpretación literal y formalista de las bases por parte del comité de selección, lo que puede llevar a la descalificación de ofertas por errores menores, a pesar de que la normativa permite su subsanación. Esto puede resultar en la falta de ofertas válidas, especialmente en procedimientos poco competitivos, lo que conduce a declarar desierto el procedimiento de selección. Estos errores son atribuibles a la falta de criterio y/o de competencias de los miembros del comité de selección, a la visión formalista de los órganos de control que condicionan su labor y a las deficiencias en la formulación del requerimiento que son trasladadas a las bases, donde la falta de claridad conduce a que los miembros del comité de selección terminen descalificando todas las ofertas. También es posible atribuir esta situación a actos de corrupción, donde el comité de selección descalifica intencionalmente las ofertas para favorecer a un determinado proveedor.

La percepción de corrupción y falta de transparencia en la contratación pública se refiere a la creencia extendida entre los proveedores de que existen prácticas indebidas y actos de corrupción en este ámbito, como el direccionamiento y el pago de sobornos para obtener un contrato. Esto hace que los proveedores desistan de participar en los procedimientos de selección o se abstengan de presentar sus ofertas. Es importante destacar que estas decisiones se basan en percepciones y no siempre en casos reales de corrupción. Sin embargo, cuando dichas percepciones tienen un correlato con la realidad, raras veces los procedimientos de selección quedan desiertos, ya que serán adjudicados a quienes estaban dirigidos. La percepción de corrupción y falta de transparencia obedece a varios factores, como experiencias previas de los proveedores en otros procesos de compra pública, la mala reputación de algunas entidades, las denuncias y reportajes sobre actos de corrupción y malos manejos en las contrataciones estatales, así como las deficiencias en la elaboración del requerimiento y/o de las bases, que dan lugar a sospechas de direccionamiento.

La elevada dificultad del proceso de contratación pública tiene que ver con los numerosos obstáculos que enfrentan los proveedores, especialmente aquellos que son del interior del país y/o que son mypes. Esta situación se refleja en la elevada carga burocrática y documental que experimentan los proveedores cada vez que presentan sus ofertas a través del SEACE o al momento de suscribir contratos. Asimismo, la complejidad de la normativa de contratación pública y la falta de herramientas informáticas modernas contribuyen a generar dificultades técnicas para los usuarios, pérdidas de tiempo e incrementan la posibilidad de cometer errores al momento de elaborar y presentar sus ofertas. Además, la carga económica asociada a la presentación de la garantía de fiel cumplimiento para la suscripción del contrato es otro de los obstáculos que enfrentan los proveedores. Estas dificultades limitan o desalientan la participación de los proveedores, aumentan la probabilidad de cometer errores y dificultan la suscripción de contratos, lo que incrementa el riesgo de que los procedimientos de selección sean declarados desiertos.

A pesar de que existen diversas causas que pueden generar la declaratoria de desierto en un procedimiento de selección y de que no es posible asegurar que este hecho dependa únicamente de una sola causa, sino que puede ser

influenciado por más de una, se ha determinado que las “dificultades que enfrentan los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública de bienes y servicios” es una de las causas cruciales desde la cual se puede construir una innovación orientada a reducir la alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos. Estas dificultades desalientan la participación de los proveedores en los procedimientos de selección. A su vez, aquellos que sí participan corren el riesgo de no elaborar sus ofertas a tiempo y/o tienen una mayor probabilidad de cometer errores al elaborar o presentar sus ofertas, pudiendo resultar no admitidas o descalificadas. Además, la exigencia de una serie de requisitos para la suscripción del contrato representa un obstáculo adicional para los proveedores.

En ese sentido, la solución propuesta tiene como objetivo mitigar las dificultades que experimentan los proveedores mediante la implementación de un conjunto de medidas destinadas a optimizar el RNP, reduciendo la carga burocrática y documental, así como el tiempo que los proveedores dedican a participar en los procedimientos de selección. Asimismo, se busca clarificar la información proporcionada a los proveedores con el objetivo de disminuir el tiempo que dedican a leer y comprender las bases de los procedimientos de selección, a fin de minimizar los errores que suelen cometer al momento de elaborar sus ofertas. Estas medidas se complementarán con la creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores y empresarios del sector mype, con el fin de fortalecer sus capacidades en materia de contratación pública y aprovechar de manera efectiva y sostenible los beneficios aportados por las medidas previas.

Para alcanzar sus fines, la solución se compone de tres componentes que se complementan entre sí. Estos son: i) optimización del RNP y otras mejoras en las herramientas informáticas, ii) elaboración de un nuevo modelo de “bases amigables” y iii) creación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”.

El primer componente de la solución se enfocará en optimizar el RNP para que realmente funcione como un repositorio central de la información de los proveedores con el objetivo de agilizar su participación en los procedimientos de selección y en la suscripción de contratos. Con este propósito, los proveedores

inscritos en el RNP contarán con un usuario y una contraseña únicos que les permitirán acceder al “Escritorio del proveedor”, una plataforma desde la cual podrán gestionar y mantener actualizada su información general, capacidad legal, capacidad técnica y profesional, experiencia y datos bancarios. Además, esta documentación estará disponible a través de la Ficha Única del Proveedor, y podrá ser utilizada en los diversos procedimientos de selección en los que participen los proveedores. De ese modo, cuando los postores presenten sus ofertas a través del SEACE, podrán acreditar el cumplimiento de los requisitos de calificación (capacidad legal, experiencia, etc.) establecidos en las bases mediante la presentación de una declaración jurada. Posteriormente, los miembros del comité de selección tendrán que verificar en la Ficha Única del Proveedor si cumplen con los requisitos de calificación declarados. Este mismo procedimiento se seguirá tanto para la suscripción de contratos como para gestionar el pago a los proveedores. Adicionalmente, se propone la creación del portal web de la contratación pública “contrata.pe” y de un buscador inteligente de procedimientos de selección con el propósito de reducir la dificultad de navegación y mejorar la experiencia de búsqueda de los proveedores, respectivamente.

El segundo componente de la solución tiene como objetivo mejorar las bases de los procedimientos de selección para hacerlas más amigables y accesibles para los proveedores. Para tal fin, las nuevas bases contendrán únicamente información relevante que los proveedores necesitan conocer para preparar sus ofertas de manera adecuada. Además, se utilizará un lenguaje claro y sencillo, evitando el empleo de términos técnicos o jerga innecesaria, de manera que cualquier persona pueda entender fácilmente los requisitos, condiciones y reglas del procedimiento de selección. Al mismo tiempo, se estructurará la información de manera ordenada y lógica, utilizando secciones y títulos descriptivos que faciliten la lectura y comprensión del contenido. Finalmente, se aplicará una diagramación y composición atractiva y coherente para presentar el contenido de manera visualmente agradable.

El tercer componente de la solución busca fortalecer las capacidades de los proveedores del sector mype en materia de contratación pública. Para lograr esto, se implementará el Programa Nacional "MYPE Oferta Ganadora", el cual ofrecerá servicios de asistencia técnica y acompañamiento. Así, los servicios de

asistencia técnica se clasificarán en cinco rubros: i) formalización como proveedor del Estado, ii) búsqueda de oportunidades de negocio con el Estado, iii) elaboración y presentación de ofertas, iv) gestión de contratos y v) manejo de herramientas informáticas. Es importante destacar que el canal de atención principal será presencial; sin embargo, también se ofrecerá atención en línea y por teléfono para los servicios de acompañamiento y otras consultas menores. La implementación de la atención presencial se realizará en las sedes de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) de PRODUCE, así como en sedes de cámaras de comercio locales y otras instituciones públicas y privadas, mediante la suscripción de convenios interinstitucionales. En ese sentido, se ha previsto instalar 18 módulos de atención presencial en todo el país. Por último, debido a que resulta imposible atender a todas las mypes a nivel nacional, se aplicaron criterios de focalización para ser elegibles como beneficiarias del programa.

La construcción del prototipo de innovación se llevó a cabo en cuatro etapas. En primer lugar, se definió la solución a nivel conceptual, estableciéndose los pilares de la propuesta. Luego, se elaboró la versión inicial o de baja resolución del prototipo, lo que permitió visualizar sus principales características. Posteriormente, el prototipo se sometió a varios testeos para obtener retroalimentación relevante y mejorar su diseño. Finalmente, se construyó la versión final o de alta resolución del prototipo. Para alcanzar este resultado, se aplicaron diversas técnicas y herramientas, tales como el modelo de las cajas de Osterwalder, *Design Thinking*, etc. También se realizaron una serie de entrevistas con expertos en contratación pública, servidores logísticos y proveedores, lo que permitió obtener diversas perspectivas respecto al prototipo. Para llevar a cabo el testeó final del prototipo, se realizó un taller virtual con la participación de 35 proveedores y 21 personas interesadas en acceder al mercado de compras públicas. De esta manera, el prototipo final de innovación se construyó a través de un proceso participativo y colaborativo, logrando una solución que responda a las necesidades y expectativas reales de los usuarios finales, es decir, los proveedores.

En ese sentido, el análisis de deseabilidad demostró que la solución es altamente deseable para los diferentes actores involucrados en la contratación pública. Esto se debe en gran medida al enfoque participativo y colaborativo aplicado en su construcción y al hecho de que responda a un problema público real.

En efecto, los comentarios y opiniones recopilados de proveedores, servidores logísticos y expertos en contratación pública han sido mayoritariamente favorables hacia la propuesta. Además, una encuesta dirigida a proveedores y servidores de las áreas usuarias arrojó que el 100% de los encuestados expresaron su deseo de que se implementen las medidas propuestas, a su vez, todos ellos señalaron la necesidad urgente de abordar esta problemática. En general, la solución planteada ha sido bien recibida y cuenta con el respaldo necesario para su implementación.

En cuanto al análisis de factibilidad legal, la implementación de los componentes informáticos de la solución propuesta, que incluye el RNP optimizado, el portal web “contrata.pe” y el nuevo buscador inteligente de procedimientos de selección del SEACE, se alinea con las funciones asignadas a la DGA y al OSCE en sus respectivos marcos normativos. Asimismo, las mejoras propuestas al RNP están completamente en consonancia con lo establecido en la normativa de contrataciones del Estado. Además de esto, la implementación y/o mejora de herramientas informáticas se ajusta las normas de gobierno digital y de transformación digital del Estado, que promueven el uso de las tecnologías de la información y comunicación para mejorar la prestación de servicios públicos y facilitar la interacción entre ciudadanos y entidades. De otro lado, en relación con la mejora de las bases de los procedimientos de selección y la implementación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora”, ambas medidas encuentran respaldo legal en la normativa de contrataciones del Estado, la cual otorga al OSCE las facultades necesarias para llevar a cabo estas funciones.

Con respecto al análisis de factibilidad tecnológica, la implementación de los componentes informáticos de la solución es factible debido a que se basan en tecnologías convencionales y representan mejoras incrementales a plataformas informáticas que ya vienen operando. Asimismo, la mejora de las bases de los procedimientos de selección y la implementación del Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” pueden llevarse a cabo sin dificultades significativas, ya que solo requieren equipos de cómputo básicos y acceso a internet. Del mismo modo, en relación con la factibilidad organizacional, el OSCE cuenta con personal capacitado y con experiencia para coordinar y monitorear el desarrollo

e implementación de herramientas y sistemas informáticos, así como para llevar a cabo la implementación de los demás componentes de la solución.

En lo que concierne al análisis de viabilidad, se aplicaron tres técnicas para determinar el costo de implementación de la solución: juicio de expertos, estimación análoga y estimación ascendente. De ese modo, se estimó que el costo total del proyecto ascendería a S/1,477,446.04. Cabe mencionar que el financiamiento provendrá en su mayoría del presupuesto institucional del OSCE y en menor medida de recursos del Proyecto de Inversión N° 2394412, puesto que se encuentra alineado con los objetivos de la solución. Sin embargo, de ser el caso, el costo total del proyecto podría ser cubierto con el presupuesto institucional del OSCE, sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público. En consecuencia, se concluye que implementar la solución propuesta es totalmente viable.

Por último, es importante señalar que la estrategia de implementación de la solución contempla enfoques diferentes para cada componente. En efecto, el modelo mejorado de las bases de los procedimientos de selección se implementará de manera inmediata. De otro lado, el Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” se pondrá en marcha inicialmente en 18 departamentos, con la posibilidad de expandirse a nuevas sedes. Finalmente, la optimización del RNP se realizará gradualmente para no sobrecargar la capacidad de atención de la Subdirección de Operaciones Registrales del RNP. Para esto, se propone una fase piloto de doce meses, en la cual se incorporará estratégicamente al 10% de proveedores a nivel nacional (alrededor de 150 mil proveedores). Esto permitirá ajustar los nuevos procesos antes de su implementación a gran escala y garantizará que los proveedores puedan adaptarse a la nueva modalidad de manera efectiva, maximizando los beneficios y reduciendo las posibles interrupciones en los procesos de contratación pública.

RECOMENDACIONES

1. Es imperativo que el OSCE apruebe una directiva de cumplimiento obligatorio dirigida a las entidades, donde se establezcan los lineamientos y requisitos para la elaboración del informe que sustenta la declaratoria de desierto del procedimiento de selección, conforme con lo dispuesto en el numeral 65.2 del artículo 65 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Esta directiva debe contemplar el contenido mínimo del informe, incluyendo el supuesto de la normativa que motivó el desierto, posibles causas, recomendaciones y medidas correctivas. Adicionalmente, se requiere implementar un formato estandarizado que simplifique la inclusión de la información pertinente, evitando la carga de documentos irrelevantes o erróneos en el SEACE.
2. Se hace necesario que el OSCE apruebe una directiva de cumplimiento obligatorio por las entidades, donde se establezcan los lineamientos y pautas específicas para llevar a cabo la indagación de mercado en casos de requerimientos complejos o especializados, subrayando la necesidad de contar con al menos dos fuentes para determinar el valor estimado. Este tema es relevante dado que el 11% de los ítems analizados fueron declarados desiertos debido a que la oferta ganadora excedía significativamente el valor estimado calculado por la entidad, llegando en algunos casos a más del 100% o incluso al 200%. Asimismo, es clave disponer de metodologías que permitan una estimación precisa del valor estimado, pues alrededor del 22% de las ofertas inválidas se deben a deficiencias en este aspecto.
3. Los hallazgos del presente trabajo de investigación coinciden con un reciente estudio de Perú Compras sobre las causales de desierto de los principales rubros convocados mediante subasta inversa electrónica. En este sentido, se corrobora que uno de los rubros con un alto número de desiertos es el de los combustibles. Sobre este tema, en nuestra investigación se observa que los montos de los contratos en este rubro no resultarían atractivos para las empresas (grifos), lo que desmotiva su participación en un procedimiento de selección como la subasta inversa electrónica, debido al esfuerzo considerable que ello implica. En este marco, consideramos acertada la Ley N° 31728, Ley

que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos en el marco de la reactivación económica, a favor de diversos pliegos del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, y dicta otras medidas, la cual en su artículo 22 “autoriza a las entidades, durante el año fiscal 2023, a utilizar la comparación de precios para la adquisición de combustibles cuando el valor estimado de la contratación no exceda los S/100,000.00” (Ley N° 31724, 2023). Sin embargo, se sugiere la ampliación permanente de esta medida para evitar los desiertos recurrentes en este rubro específico.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Recursos monográficos

Acuerdo Nacional. (s.f.). Definición. <https://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Albújar, H., Janampa, L., Odar, R., & Osorio, M. C. (2008). Sistema nacional de capacitación para la MYPE peruana. <https://hdl.handle.net/20.500.12640/154>

Alván Silva, C. (julio, 2015). Hacia una gestión por resultados en el proceso de compras públicas en el Perú [Presentación de artículo]. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la ALACIP. Lima, Perú. <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Ponencia-Christian-Alv%C3%A1n.pdf>

Alvarado León, K. (2021). La complejidad del requerimiento y sus implicancias en la ejecución contractual. En Nuñez Salas, M., & Talavera C., A. (Eds.), Contrataciones con el Estado: perspectivas desde la práctica del derecho (págs. 13-29). <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-479-5>

Alves, J. (2019). Efeitos nos pregões eletrônicos de uma instituição de ensino superior após a regulamentação da pesquisa de preços e da formação do preço de referência. [Tesis de maestría, Universidad Federal de Santa María]. <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/20786>

Aparecido Pires, V., Pineda Nebot, C., Romeu Granados, J., & Juárez Rodríguez, G. (2014). Nuevas perspectivas en la gestión de las administraciones públicas: una visión comparada de la contratación pública electrónica. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1(2), 159-180. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47540

- Aspillaga Castellón, A. (2008). Mejoramiento de competencias de compradores a cargo de la gestión de compras públicas que operan a través del portal ChileCompra. <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-38712.html>
- Banco Asiático de Desarrollo. (2013). e-Government Procurement Handbook. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34064/files/e-government-procurement-handbook.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>
- Banco Mundial (14 de febrero de 2018). Transparencia y eficiencia para los procesos de compras y contrataciones públicas de Argentina. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/02/14/comprar-contratar-argentina>
- Bara, M. (28 de septiembre de 2015). 12 técnicas para la estimación de costes en proyectos. Blog de OBS Business School. <https://www.obsbusiness.school/blog/12-tecnicas-para-la-estimacion-de-costes-en-proyectos>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. <https://hdl.handle.net/11362/5611>
- Braga, E., De Azevedo Moreira, C., De Souza Marques, V., & Batista, B. (2022). Comprasnet: o site da transparência das compras governamentais. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/522>
- C&S INFORMÁTICA S.A. (s.f.). Nuestra experiencia: Diseño, desarrollo e implementación de COMPR.AR y CONTRAT.AR. <https://cys.com.ar/es/compr-ar-contrat-ar/>
- CAF. (2021). Experiencia: Datos e Inteligencia Artificial en el sector público. Caracas: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1793>

Cancino Gómez, R. (2019). Las compras públicas consolidadas en el derecho mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69(275-2), 1113-1132. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71478>

Castillo, G., Gutiérrez, I., & Stumpo, G. (Comp.). (2007). *Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de FUNDES*. <https://hdl.handle.net/11362/3571>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2023). *Guía de Políticas Nacionales*. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/4172566-guia-de-politicas-nacionales-actualizada>

Chávez Huertas, K., & Coronado Vivanco, N. (2018). *El Registro Nacional de Proveedores como barrera de entrada de las empresas en los procesos de selección* [Trabajo de investigación de maestría, Universidad de Lima]. <http://doi.org/10.26439/ulima.tesis/7485>

COMEXPERÚ (2022). *Las micro y pequeñas empresas en el Perú: Resultados en 2021. Informe anual de diagnóstico y evaluación acerca de la actividad empresarial de las micro y pequeñas empresas en el Perú, y los determinantes de su capacidad formal*. <http://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-comexperu-001.pdf>

Conexión ESAN (11 de julio de 2019). *Técnicas para la estimación de costos de inversión*. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/tecnicas-para-la-estimacion-de-costos-de-inversion>

Correa, I. (2002). *Manual de licitaciones públicas*. <http://hdl.handle.net/11362/5583>

Cubo Contreras, A., Hernández, J., Porrúa, M., & Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. <http://dx.doi.org/10.18235/0004402>

- De Faria, G. (2017). Indicadores de eficiência do pregão eletrônico: um estudo em uma universidade pública federal.
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/182804>
- De Michele, R., & Pierri, G. (2020). Transparencia y gobierno digital: El impacto de COMPR.AR en Argentina. <http://dx.doi.org/10.18235/0002335>
- Del Castillo, A. (2003). Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas.
https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf
- Díaz Dávila, G. (2016). De la contratación pública en Colombia: el principio de planeación y los estudios y documentos previos del contrato estatal.
<http://hdl.handle.net/10983/13894>
- Dirección ChileCompra. (2006). Guía de Apoyo: Evaluación de la Gestión de Compras Institucional. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/guia-para-evaluacion-de-la-gestion-de-compras-institucional.pdf>
- Dirección ChileCompra. (2017). Chile: Evaluación del Sistema de Compras Públicas. Metodología MAPS 2016. (Fase Piloto). Informe Final.
https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf
- Ernst & Young LLP (2020). Inteligencia Artificial en el Sector Público. España: Perspectivas europeas para 2020 y años siguientes.
<https://info.microsoft.com/rs/157-GQE-382/images/ES-CNTNT-eBook-SRGCM3981-v2.pdf>

- Farias, P., Goldsmith, S., Flumian, M., Mendoza, G., Wiseman, J., Porrúa, M., Castillo, P., García, A., & Zanabria, G. (2016). Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17464/gobiernos-que-sirven-innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-los>
- García Jiménez, A. (2016). El sistema electrónico de contratación pública chileno: Chilecompra. *Revista de administración pública*, (199), 363-388.
<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.199.11>
- García Mejía, M., Molina, A., Reyes, A., & Roseth, B. (2018). Gobiernos simples y digitales para servir al ciudadano. Construyendo un Estado orientado al ciudadano: Lecciones aprendidas del Plan Nacional de Simplificación de Trámites de Ecuador.
<http://dx.doi.org/10.18235/0001223>
- García Molinero, A. (15 de octubre de 2020). El control interno en un marco de administración digital: ¿riesgos?, sí, pero muchas oportunidades. Reflexiones de un interventor.
<https://reflexionesdeuninterventor.com/2020/10/15/el-control-interno-en-un-marco-de-administracion-digital-riesgos-si-pero-muchas-oportunidades/>
- Gomes Fernandes, A. (2002). Compras Governamentais Eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação.
<https://ricg.org/es/publicaciones/compras-governamentais-electronicas-no-brasil-como-funcionam-os-principais-sistemas-em-operacao/>
- González Álvarez, J. (2009). La teoría de la complejidad. *Dyna*, 76(157), 243-245. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/24016>

- Greco, E. (2019). Implementación del Sistema COMPR.AR en las Contrataciones Públicas de la Administración Nacional. [Trabajo Final de Posgrado, Universidad de Buenos Aires].
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1827_GrecoE.pdf
- Gualán Ontaneda, B. (2020). Propuesta de modelo de gestión administrativa para mejorar la aplicación de los procedimientos de contratación pública de régimen común para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito. [Trabajo de investigación de maestría, Universidad Politécnica Salesiana].
<http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/18726>
- Guartán Quezada, L. (2018). Riesgo operativo en los procesos de contratación pública en las empresas de generación eléctrica en el Cantón Cuenca. [Tesis de maestría, Universidad del Azuay].
<http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/7977>
- Guzmán Napurí, C. (2020). Manual de la Ley de Contrataciones del Estado. Gaceta Jurídica.
- Hartasánchez Garaña, J. M. (2009). Gestión del cambio en el sector público. Buen Gobierno, (6), 132-148.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528006>
- Hernández Centeno, L. (2017). Análisis de la licitación pública internacional para contratación de obras públicas financiadas por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y ejecutadas por el Ministerio de Transporte e Infraestructura. [Tesis de maestría, Universidad Centroamericana]. <http://repositorio.uca.edu.ni/id/eprint/4316>
- Hernández Diez, S. P. (2012). Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicación entre los años 2005 y 2010. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5546>

- Hernández Diez, S. P. (2015). Apuntes sobre la reforma en materia de contratación pública. *Derecho & Sociedad*, (44), 99-107.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14392>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C, & Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Hochstetter Diez, J. (2020). Impacto de la calidad del documento de requisitos sobre el proceso de licitaciones públicas de proyectos de desarrollo de software. [Tesis doctoral, Universidad de Alicante].
<http://hdl.handle.net/10045/114282>
- Hunter, D., & Heywood, V. (Eds.) (2012). *Parientes silvestres de los cultivos: Manual para la conservación in situ*. <https://hdl.handle.net/10568/105127>
- Hussmann K. A. (2004). La promesa de las compras públicas electrónicas: el caso de Chilecompra (2000-2003).
<https://www.mgpp.cl/publicacion/estudios-de-caso-no-77-la-promesa-de-las-compras-publicas-electronicas-el-caso-de-chilecompra-2000-2003/>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2018). *Recomendaciones normativas para fomentar la competencia en las contrataciones públicas*.
<https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/2128545-recomendaciones-normativas-para-fomentar-la-competencia-en-las-contrataciones-publicas>
- Khurana, D., Koli, A., Khatter, K., & Singh, S. (2022). Natural language processing: state of the art, current trends and challenges. *Multimedia Tools and Applications*, (82), 3713–3744. <https://doi.org/10.1007/s11042-022-13428-4>

- Kunz, A. (2005). Percepción social de la administración de justicia. Documento de Trabajo N° 132, Universidad de Belgrano.
<http://repositorio.ub.edu.ar:8080/handle/123456789/8269>
- Laboratorio de Gobierno (2018). ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación? Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno.
<https://innovadorespublicos.cl/documentation/publication/33/>
- Laguado Giraldo, R. (2005). Public Policy and the new regulatory framework on Electronic Government Procurement in Colombia. *Vniversitas*, (110), 147-190. <http://hdl.handle.net/10554/32245>
- Lapin. K. (2016). Mockups and prototypes [Diapositiva].
http://web.vu.lt/mif/k.lapin/files/2016/03/6_prototyping.pdf
- López Azumendi, S. (2021a). El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites.
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1781>
- López Azumendi, S. (2021b). Estados ágiles para la recuperación: Implicancias para los gobiernos de América Latina.
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1822>
- Luna Castellón, M. (2018). Formular plan de mejora de la Unidad de Contratación Menor del Ministerio de Transporte e Infraestructura, para el año 2018. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua]. <http://repositorio.unan.edu.ni/id/eprint/9851>
- Maldonado Méndez, M., & Bringas Gómez, M. (2020). La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas. Manual para servidores públicos. *Gaceta Jurídica*.

Mandiyambira, R. (2011). Managing supplier relationships to improve public procurement performance. *African Journal of Business Management*, 6(1), 306-312. <https://academicjournals.org/journal/AJBM/article-full-text-pdf/9DE580617646>

Martínez Ortiz, J. (2022). Reforma del servicio civil: recuento de lo que ha ocurrido, la situación que estamos y posibles caminos a seguir en el corto plazo. *Revista Gobierno y Gestión Pública*. IX (2): 73-82. <https://revistagobiernoygestionpublica.usmp.edu.pe/index.php/RGGP/articulo/download/282/465/2266>

Medina Flores, J. C. (2021). La colaboración entre las entidades y los proveedores en las contrataciones del Estado: una necesidad puesta en evidencia por la pandemia del COVID-19. *THEMIS Revista De Derecho*, (80), 75-91. <https://doi.org/10.18800/themis.202102.004>

Melián, J. C. (2020). La vida salvaje de la simplificación en la contratación pública. <https://mymabogados.com/simplificacion-en-la-contratacion-publica>

Mendoza Becerra, M. A. (2016). Procedimientos de selección de obras y consultoría. Instituto de la Construcción y Gerencia (ICG).

Microsoft Learn. (08 de octubre de 2023). What's Azure Cognitive Search? <https://learn.microsoft.com/en-us/azure/search/search-what-is-azure-search>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018a). Programa Presupuestal N° 0034: Contrataciones públicas eficientes. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/0034_contrataciones_publicas.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018b). Anexo N° 2 del Programa Presupuestal N° 0034: Contrataciones públicas eficientes.

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019a). Programa Presupuestal N° 0149: Mejora del desempeño en las contrataciones públicas.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0149_2019.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019b). Anexo N° 2 del Programa Presupuestal N° 0149: Mejora del desempeño en las contrataciones públicas.
- Ministerio de Hacienda (Chile). (s.f.). Plan Estratégico Sistema de Compras Públicas 2002 – 2004. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/plan-estrategico-sistema-de-compras-publicas-2002-2004-2.pdf>
- Ministerio de Hacienda (Chile). (2022). Indicadores de desempeño para el año 2022. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-261059_doc_pdf.pdf
- Ministerio de la Producción (s.f.). Puntos de atención. Formalízate para crecer: Centro de Desarrollo Empresarial.
<https://www.produce.gob.pe/landing/cde/sedes.html>
- Ministerio de Modernización (Argentina). (s.f.). COMPR.AR: Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.
https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_arg_29_buenaspr.pdf
- Molina Hernández, P. (2016). Proyecto de simplificación administrativa, eficacia y eficiencia en los procesos administrativos locales. *Revista CEMCI*, (30) y (31), 1-34. <https://revista.cemci.org/numero-30/pdf/tribuna-3-proyecto-de-simplificacion-administrativa-eficacia-y-eficiencia-en-los-procesos-administrativos-locales.pdf>
- Mondelo, E. & Sánchez, R. (2020). Guía práctica PM4R Agile.
<https://pm4r.org/templates/details/129636>

- Monge Acuña, S. (2022). La pesada carga de la burocracia en las pymes de Latinoamérica. Libertad y Desarrollo. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/12/SIE-304-La-pesada-carga-de-la-burocracia-en-las-PYMES-de-Lationamerica-2.pdf>
- Montes Mendoza, P. (2019). Nota Técnica Regional: Compras públicas y Big Data. <http://hdl.handle.net/11445/3873>
- Moreno-Altamirano, A., López-Moreno, S., & Corcho-Berdugo, A. (2007). Principales medidas en epidemiología. Revista Cubana de Higiene y Epidemiología, 45(1), 337-348. <https://www.redalyc.org/pdf/2232/223219928011.pdf>
- Morón Urbina, J., & Aguilera Becerril, Z. (2017). Aspectos jurídicos de la contratación estatal. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170356>
- Muñoz Marticorena, W. (2011). Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del Estado. Reformas de trámites empresariales. <https://hdl.handle.net/20.500.14095/113>
- Murillo, D. & Herrera, J. (2015). Use of wireframes and mockup on the redesign of a university website using the methodology User Centered Design. <http://ridda2.utp.ac.pa/handle/123456789/2929>
- Nieto Melgarejo, P. (2016). El comercio electrónico y la contratación electrónica: bases del mercado virtual. Foro Jurídico, (15), 54-76. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19835>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación de España (2023). Informes Anuales de Supervisión. Recuperado el 31 de marzo de 2023 de <https://www.hacienda.gob.es/ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>

Ordinola Talledo, G. (2018). El Procedimiento Administrativo Sancionador en la Contratación Pública. Gaceta Jurídica.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2013). Barreras de acceso al mercado estatal. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/738453-barreras-de-acceso-al-mercado-estatal-ano-2013>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (10 de abril de 2023). Preguntas frecuentes sobre procedimientos ante el Registro Nacional de Proveedores - RNP. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/1134646-preguntas-frecuentes-sobre-procedimientos-ante-el-registro-nacional-de-proveedores-rnp>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (12 de enero de 2023). Preguntas frecuentes sobre la normativa de Contrataciones del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/1239321-preguntas-frecuentes-sobre-la-normativa-de-contrataciones-del-estado>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2011). ¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto? Delimitación de causales. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/738440-por-que-razones-un-proceso-queda-desierto-ano-2011>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2014). Estudio de duración de los actos preparatorios. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/738458-estudio-de-duracion-de-los-actos-preparatorios-ano-2014>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2015). Informe Anual de Contrataciones Públicas 2014 - Resultados definitivos. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/801151-informe-anual-de-contrataciones-publicas-2014-resultados-definitivos>

- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2016a). Informe Anual de Contrataciones Públicas 2015 - Resultados definitivos. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/801227-informe-anual-de-contrataciones-publicas-2015-resultados-definitivos>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2016b). Las adjudicaciones simplificadas: plazos y nivel de competencia. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/738466-las-adjudicaciones-simplificadas-plazos-y-nivel-de-competencia-ano-2016>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2021a). Manual Operativo del Proyecto “Mejoramiento de la capacidad para la generación del conocimiento y mejora continua en la gestión de la contratación pública” (Contrato de préstamo N° 4428/OC-PE “Proyecto para la mejora de la eficiencia en la gestión de la inversión y las contrataciones públicas”). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1870761/Anexo%20-%20Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20070-2021-OSCE/PRE%20-%20Manual%20Operativo%20del%20Proyecto%20-%20MOP.pdf>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2021b). Memoria Institucional “Supervisión en valor por dinero” (2018 - 2021). <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/2157617-memoria-institucional-supervision-en-valor-por-dinero-2018-2021>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (28 de enero de 2022). Especificaciones técnicas - LPI 01-2022-OSCE/PBID. Adquisición de la Solución para el Sistema de Compras Públicas Electrónicas del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/2724860-especificaciones-tecnicas-lpi-01-2022-osce-pbid>
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). Indicadores de salud. Aspectos conceptuales y operativos. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49058>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness. <https://doi.org/10.1787/9789264249431-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). La Contratación Pública en el Perú: Reforzando capacidad y coordinación. <https://doi.org/10.1787/9789264281356-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). Panorama del comercio electrónico. Políticas, tendencias y modelos de negocio. <https://www.oecd.org/sti/Panorama-del-comercio-electro%CC%81nico.pdf>
- Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. <https://hdl.handle.net/11362/5607>
- Paredes Morales, L. G. (2011). Simplificando la “simplificación”: Comentarios en torno a la metodología de simplificación administrativa. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4FF853BCC2455F7805257E65005848B9/\\$FILE/revges_1182.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4FF853BCC2455F7805257E65005848B9/$FILE/revges_1182.pdf)
- Pérez Montero, S. (s.f.). Servicios de control simultáneo: características y modalidades. Blog de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/servicios-de-control-simultaneo-caracteristicas-y-modalidades>
- Perú Compras. (2018a). Relación entre la estandarización de un producto y la ineficiencia en la compra pública. <https://www.gob.pe/institucion/perucompras/informes-publicaciones/454316-relacion-entre-la-estandarizacion-de-un-producto-y-la-ineficiencia-en-la-compra-publica>

- Perú Compras. (2018b). Recomendaciones y buenas prácticas para la elaboración de estudios de mercado.
<https://www.gob.pe/institucion/perucompras/informes-publicaciones/454343-recomendaciones-y-buenas-practicas-para-la-elaboracion-de-estudios-de-mercado>
- Perú Compras. (2023). Causales de desierto de los principales rubros convocados por Subasta Inversa Electrónica.
<https://www.gob.pe/institucion/perucompras/informes-publicaciones/4414440-causales-de-desierto-de-los-principales-rubros-convocados-por-subasta-inversa-electronica>
- Pimenta, C. (2002). Gestión de compras y contrataciones gubernamentales. *RAE-eletrônica*, 1(1), 1-13. <http://dx.doi.org/10.1590/S1676-56482002000100013>
- Prasetya, D., Prasetya Wibawa, A., & Hirashima, T. (2018). The performance of text similarity algorithms. *International Journal of Advances in Intelligent Informatics*, 4(1), 63-69. <https://doi.org/10.26555/ijain.v4i1.152>
- Proaño Salazar, C. P. (2021). Banderas Rojas: algoritmos anticorrupción para transparentar la contratación pública en el Ecuador. En *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Inteligencia artificial y ética en la gestión pública* (págs. 201-208). <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-7-Inteligencia-artificial-y-%C3%A9tica-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica.pdf>
- Queiroz, W. (2018). A regulamentação do procedimento de formação do preço de referência das licitações públicas: um estudo de caso no MPF/ES nos anos de 2013 a 2017. <http://repositorio.ufes.br/handle/10/8717>
- Ramos de Moura, V. (2017). Licitações na preservação do patrimônio cultural brasileiro: contornando fracassos e desertos. [Tesis de maestría, Instituto de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional]. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1903>

Ramos Morales, L. (2022). Proyecto Final de Innovación: Guía de elaboración del trabajo de investigación (4ta. ed.). Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rocha Nan, M. (2019). Xperta: consultora en licitaciones públicas. [Trabajo de investigación de maestría, Universidad de San Andrés].
<http://hdl.handle.net/10908/17299>

Rocha Teodoro, C. (2018). O impacto da pesquisa de preços e do valor de referência na eficácia das licitações: o caso de uma instituição federal de ensino superior. [Tesis de pregrado, Universidad Federal de Lavras].
<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/39337>

Rodríguez Arévalo, S. (2020). Predicción de ineficiencias en la contratación pública de Bogotá. [Tesis de maestría, Universidad del Rosario].
https://doi.org/10.48713/10336_30915

Romano Morilas, L., Cappello, F., Barbosa, L., & Pinheiro, F. (2017). O insucesso dos pregões eletrônicos sob o prisma do princípio da eficiência. <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/341/2019/06/Ajustado-O-INSUCESSO-DOS-PREGES-ELETRNICOS-SOB-O-PRISMA-DO-PRINCPIO-DA-EFICINCIA.pdf>

Romero Gudiño, A. (2020). Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción.
https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_35.pdf

Salazar Chávez, R. (2004). La contratación de la Administración Pública en función a los intereses involucrados en cada contrato. *Derecho & Sociedad*, (23), 36-42.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/168>

- Salgado, C. (15 de septiembre de 2015). Sketchs, mockups, wireframes y prototipos. Mosaic. <https://mosaic.uoc.edu/2015/09/15/proceso-de-desarrollo-de-un-proyecto-digital/>
- Sánchez, W. (2011). La usabilidad en Ingeniería de Software: definición y características. *Ing-Novación*, (2), pp. 7-22.
<https://core.ac.uk/download/pdf/47264961.pdf>
- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2022). Versión amigable de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3453139-version-amigable-politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2030>
- Secretaría de la Función Pública. (México). (2004). Lenguaje ciudadano: Un manual para quien escribe en la Administración Pública Federal. http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/148/1/images/Manual_lenguaje_ciudadano.pdf
- SERPRO (10 de noviembre de 2022). Serpro, governo e Sebrae discutem evoluções para o Compras.gov. <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2022/road-map-compras-gov>
- Shack Yalta, N., Pérez Pinillos, J., & Portugal Lozano, L. (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Contraloría General de la República. <https://repositorio.contraloria.gob.pe/handle/ENC/18>
- Stubrin, L., & Stein, E. (2021). Competitividad, desarrollo productivo y mejora burocrática: El caso de la Secretaría de Simplificación Productiva de Argentina. <http://dx.doi.org/10.18235/0003134>

- Suárez Beltrán, G., & Laguado Giraldo, R. (2007). Manual de contratación pública electrónica para América Latina: bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad.
<https://hdl.handle.net/11362/3550>
- Thorrens, J. D. (2019). La ventanilla única de comercio exterior ¿Cuánto aporta a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas?
<https://hdl.handle.net/11362/45395>
- Vásquez Barreto, E. (2015). Modelo conceptual y metodológico para la gestión de calidad e innovación de los servicios de inscripción en los registros de bienes y servicios del Registro Nacional de Proveedores de Perú [Presentación de artículo]. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A37C3805A988F365052580A9006798F3/\\$FILE/vasqubar.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A37C3805A988F365052580A9006798F3/$FILE/vasqubar.pdf)
- Veiga, L. (2021). Hacia una infraestructura digital para la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas.
<https://hdl.handle.net/11362/46793>
- Villena Mayorca, R. (2013). Un acercamiento a la reducción de los gastos administrativos por el uso de los Catálogos Electrónicos de los Convenios Marco. OSCE Al Día - Edición 2.
<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/3217197-osce-al-dia-edicion-02>
- Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública.
<https://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>

Recursos normativos

Decreto Legislativo N° 1018 (3 de junio de 2008). Decreto Legislativo que crea la Central de Compras Públicas - Perú Compras.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226847-1018>

Decreto Legislativo N° 1438. (16 de setiembre de 2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201358-1438>

Decreto Legislativo N° 1440. (16 de setiembre de 2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440>

Decreto Legislativo N° 1441. (16 de setiembre de 2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201361-1441>

Decreto Legislativo N° 1349. (16 de setiembre de 2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201359-1439>

Decreto Supremo N° 082-2019-EF. (13 de marzo de 2019). Publican el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/266672-082-2019-ef>

Decreto Supremo N° 095-2022-PCM. (1 de agosto de 2022). Aprueban el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3307689-095-2022-pcm>

Decreto Supremo N° 217-2019-EF. (15 de julio de 2019). Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/284921-217-2019-ef>

Decreto Supremo N° 234-2022-EF (7 de octubre de 2022). Modifican Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y dictan otras disposiciones. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/3581888-234-2022-ef>

Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificatorias. (26 de abril de 2023). Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, que incorpora las modificaciones posteriores. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/4168515-reglamento-de-la-ley-de-contrataciones-del-estado-y-sus-sucesivas-modificaciones-posteriores>

Directiva N° 001-2020-OSCE/CD. (30 de noviembre de 2021). Procedimientos y trámites ante el Registro Nacional de Proveedores, aprobada con Resolución N° 030-2020-OSCE/PRE y modificada mediante Resolución N° 192-2021-OSCE/PRE. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/441967-001-2020-osce-cd>

Directiva N° 003-2019-OSCE/CD. (29 de enero de 2019). Lineamientos para la aplicación de la garantía de fiel cumplimiento por prestaciones accesorias, aprobada mediante Resolución N° 015-2019-OSCE/PRE. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/288580-003-2019-osce-cd>

Directiva N° 007-2019-OSCE/CD. (29 de enero de 2019). Disposiciones aplicables al registro de información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, aprobada mediante Resolución N° 019-2019-OSCE/PRE, publicada en el Diario oficial El Peruano el 29 de enero de 2019. <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/288567-007-2019-osce-cd>

Directiva N° 006-2020-PERÚ COMPRAS. (16 de julio de 2020). Proceso de Homologación de Requerimientos, aprobada mediante Resolución Jefatural N° 069-2020-PERÚ COMPRAS.

<https://www.gob.pe/institucion/perucompras/normas-legales/831582-069-2020-peru-compras>

Ley N° 27785. (15 de mayo de 2018). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/361328-27785>

Ley N° 31728. (22 de abril de 2023). Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos en el marco de la reactivación económica, a favor de diversos pliegos del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, y dicta otras medidas.

<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/31040-ley-n-31728-8/file>

Opinión N° 197-2016/DTN. (27 de diciembre de 2016). Requisitos de calificación. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/737816-opinion-n-197-2016-dtn>

Opinión N° 014-2019/DTN. (29 de enero de 2019). Configuración de fraccionamiento indebido. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/290851-opinion-n-014-2019-dtn>

Opinión N° 001-2022/DTN. (11 de enero de 2022). Pliego absolutorio de consultas y observaciones. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/2702549-opinion-n-001-2022-dtn>

Proyecto de Ley N° 3626/2013-PE. (18 de junio de 2014). Proyecto de Ley de Contrataciones del Estado.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/8972a30b396bf7705257cfc000a9340/\\$FILE/PL03626180614.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/8972a30b396bf7705257cfc000a9340/$FILE/PL03626180614.pdf)

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 093-2016-SERVIR-PE (22 de junio de 2016). Diccionario de Competencias Transversales del Servicio Civil.
<https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1322573-093-2016-servir-pe>

Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41 (26 de julio de 2020). Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/860848-213-2020-ef-41>

Resolución Ministerial N° 411-2016-EF/41 (9 de diciembre de 2016). Aprueban el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas. <https://www.gob.pe/institucion/perucompras/normas-legales/233590-411-2016-ef-41>

SUNAT (10 de febrero de 2022). Acta de declaratoria de desierto del Concurso Público N° 0057-2021-SUNAT/8B7200 - “Servicio de suscripción de una solución de software de arquitectura empresarial para la SUNAT”.

Recursos audiovisuales

Centro Internacional para la Empresa Privada. (30 de agosto de 2022). Oportunidades para la contratación pública transparente en la Región Andina [Archivo de vídeo]. <https://youtu.be/cM7JHaFP6Ms>

Consulta a portales de datos abiertos o bases de datos

Banco Mundial. (s.f.). Población total. Recuperado el 31 de marzo de 2023 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

CONOSCE. (s.f.). Recuperado el 31 de marzo y el 9 de agosto de 2023 de <https://www.gob.pe/14265-acceder-al-conosce>

Datos Abiertos de las compras públicas de Chile (s.f.). Recuperado el 31 de marzo de 2023 de <https://datos-abiertos.chilecompra.cl/>

Gobierno.es. (s.f.). Evolución de licitaciones desiertas. Recuperado el 31 de marzo de 2023 de <https://www.gobierno.es/dashboards/desiertos>

Observatorio de Compras Públicas de Uruguay (s.f.). Recuperado el 31 de marzo de 2023 de <https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/>

Portal de Datos Abiertos de Contrataciones Públicas de República Dominicana (s.f.). Recuperado el 31 de marzo de 2023 de <https://datosabiertos.dgcp.gob.do/opendata>

Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (CONSULTA AMIGABLE).
Recuperado el 31 de diciembre de 2023 y el 31 de enero de 2024 de <https://www.gob.pe/14613-seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable-modulos-de-consulta-de-gasto-presupuestal>

Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (s.f.). Buscador de procedimientos de selección. Recuperado del 1 de julio al 7 de agosto de 2022 de <https://www.gob.pe/8192>

ANEXOS

Anexo 1: Identificación y selección del problema público.

Anexo 2: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público.

Anexo 3: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público.

Anexo 4: Matriz de causas del problema público encontradas en la literatura.

Anexo 5: Resumen (copia literal) de los informes de evaluación de las causas que motivaron la declaratoria de desierto descargados del SEACE correspondiente a la muestra de ítems analizada.

Anexo 6: Herramientas utilizadas para el recojo de información sobre las causas del problema público.

Anexo 7: Herramientas utilizadas para el recojo de información durante el proceso de conceptualización y testeo del prototipo.

Anexo 8: Técnicas y herramientas utilizadas durante el proceso de conceptualización y testeo del prototipo.

Anexo 9: Herramientas utilizadas para el recojo de información para el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad.

Anexo 10: Resultado de las encuestas.

Anexo 1: Identificación y selección del problema público

Problema público	Evidencia	Criterios de selección
<p>Reducido número de postores por procedimiento de selección convocados a nivel nacional durante los años 2016 y 2021.</p>	<p>Durante el periodo 2016-2021, el número promedio de postores en las licitaciones públicas es 3.22, en los concursos públicos es 3.90, en las adjudicaciones simplificadas es 2.95 y en las subastas inversas electrónicas es 4.38 (CONOSCE, s.f., consulta realizada el 24 de abril de 2022).</p> <p>La presencia de menos de tres postores por procedimiento de selección es señal de un entorno poco competitivo para las compras públicas, lo que se traduce en ineficiencias en este ámbito (Ministerio de Hacienda, Chile, 2022, p. 1). Sin embargo, en el caso peruano el estándar es menos exigente, ya que se considera que un procedimiento de selección en poco competitivo cuando se presentan en promedio menos de dos postores (MEF, 2018b, p. 4; Perú Compras, 2018a, p. 7).</p>	<p>Existe evidencia sobre el problema (CONOSCE, SEACE, etc.). Sin embargo, la actual normativa de contrataciones del Estado (Ley N° 30225) ha mejorado ligeramente la competencia en este ámbito. Como resultado, esta situación habría dejado de ser un problema público o por lo menos no sería un tema urgente.</p>
<p>Alta prevalencia de procedimientos de selección que presentaron nulidades a nivel nacional durante los años 2016 y 2021.</p>	<p>Durante el periodo 2016-2021, el porcentaje promedio de procedimientos de selección que presentaron nulidades fue 7.65%, lo que representó el 20.45% del monto total convocado (CONOSCE, s.f., consulta realizada el 24 de abril de 2022).</p> <p>Según Perú Compras (2018a), “todas las circunstancias que resultan en nulidad retrotraen el procedimiento a etapas anteriores, generando demoras y evidenciando falta de eficiencia en la contratación” (p. 7).</p>	<p>Existe evidencia sobre el problema (CONOSCE, SEACE, etc.). Asimismo, el problema es relevante por sus efectos en la población o el país. Sin embargo, determinar sus causas implica un proceso sumamente tedioso, debido a que hay que revisar una serie de documentos (requerimiento, bases, resoluciones, actas, etc.) por cada procedimiento de selección en particular para establecer la situación que originó el acto viciado.</p>

Problema público	Evidencia	Criterios de selección
<p>Alta prevalencia de procedimientos de selección declarados desiertos a nivel nacional durante los años 2016 y 2021.</p>	<p>Durante el periodo 2016-2021, se ha observado un incremento progresivo en el porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos, pasando del 17 % al 26 %. Asimismo, el porcentaje promedio de procedimientos de selección declarados desiertos fue 20%, lo que representó el 16% del monto total convocado (CONOSCE, s.f., consulta realizada el 24 de abril de 2022).</p> <p>Además, al comparar estos resultados con países como Chile, Uruguay, República Dominicana y España, se evidencia que la magnitud del problema es significativamente mayor en nuestro país (Portales de datos abiertos de contratación pública).</p> <p>Un procedimiento de selección declarado desierto implica derroche de recursos debido a que las entidades deben de convocar nuevamente el procedimiento, lo cual refleja ineficiencia (OSCE, 2011, p. 4; Perú Compras, 2018a, p. 7). Adicionalmente, esta situación acarrea la falta de abastecimiento oportuno de bienes, servicios y obras requeridos por las entidades para el cumplimiento de sus funciones y el consiguiente malestar en la población debido a la insatisfacción de sus necesidades (OSCE, 2011, p. 4).</p>	<p>Existe evidencia sobre el problema y sus causas (CONOSCE, SEACE, estudios del OSCE, estudios de Perú Compras, etc.). Asimismo, el problema es relevante por sus efectos en la población o el país. Finalmente, se tiene una ligera idea de su solución.</p>

Anexo 2: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público

Dimensión	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Fuentes	Herramientas
El proceso de contratación pública.	¿Cómo se desarrolla el proceso de contratación pública?	Determinar cómo se desarrolla el proceso de contratación pública.	El proceso de contratación pública se desarrolla en tres fases sucesivas: actuaciones preparatorias, selección y ejecución contractual.	Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.	Revisión documental.
Actores que intervienen en la contratación pública.	¿Quiénes son los actores que intervienen en la contratación pública y cuáles son sus intereses?	Determinar quiénes son los actores que intervienen en la contratación pública y sus intereses.	Los principales actores que intervienen en la contratación pública son el titular de la entidad, el área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones, el comité de selección y los proveedores. Asu vez, intervienen la oficina de presupuesto, la oficina de finanzas y el órgano de control institucional.	Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Artículos académicos.	Revisión documental.
				Servidores de las entidades.	Comunicación personal.
Magnitud del problema.	¿Cuál es el porcentaje de ítems declarados desiertos durante los años 2016-2021?	Determinar el porcentaje de ítems declarados desiertos durante el periodo 2016-2021.	En promedio, el porcentaje de ítems declarados desiertos durante el periodo 2016-2021 es del 20%.	Memorias institucionales del OSCE. Estudios del OSCE.	Revisión documental.
				Portal de datos abiertos CONOSCE.	Revisión de base de datos.

Dimensión	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Fuentes	Herramientas
Magnitud del problema.	¿Cómo es la magnitud del problema respecto de otros países de la región durante los años 2016 a 2021?	Comparar la magnitud del problema respecto de otros países de la región durante los años 2016 a 2021.	La magnitud del problema es significativamente mayor en nuestro país respecto de otros países de la región durante los años 2016 a 2021.	Portales de datos abiertos de contratación pública de los países de la región.	Revisión de base de datos.
				Portal de datos abiertos CONOSCE.	Revisión de base de datos.
Magnitud del problema.	¿Cuánto tiempo en promedio tardan las entidades en convocar y desarrollar nuevamente un procedimiento de selección declarado desierto?	Determinar el tiempo en promedio que tardan las entidades para convocar y desarrollar nuevamente un procedimiento de selección declarado desierto.	En promedio, el tiempo que tardan las entidades en volver a convocar y desarrollar un procedimiento de selección declarado desierto oscila entre 15 días a 45 días.	Estudios del OSCE.	Revisión documental.
				Portal de datos abiertos CONOSCE.	Revisión de base de datos.
				Servidores logísticos.	Comunicación personal.
Magnitud del problema.	¿Cuál es el costo promedio que invierten las entidades para convocar y desarrollar nuevamente un procedimiento de selección declarado desierto?	Determinar el costo promedio que invierten las entidades para convocar y desarrollar nuevamente un procedimiento de selección declarado desierto.	En promedio, el costo que invierten las entidades para convocar y desarrollar nuevamente un procedimiento de selección declarado desierto oscila entre el 50% y el 75% del costo total.	Estudios del OSCE.	Revisión documental.
				Portal de datos abiertos CONOSCE.	Revisión de base de datos.
				Servidores logísticos.	Comunicación personal.

Anexo 3: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público

Pregunta causal	Hipótesis	Enfoque	Método de análisis	Fuentes	Herramientas
¿Cuáles son los factores causales que contribuyen a la alta prevalencia de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos en el caso peruano?	La alta prevalencia de procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos en el caso peruano se debe principalmente a la ausencia de postores o de ofertas válidas, lo cual está relacionado con los requisitos técnicos mínimos de los bienes y/o servicios a adquirir y los requisitos de calificación exigidos a los proveedores.	Enfoque mixto (CUAL-CUAN).	Análisis cualitativo.	Expertos en contratación pública. Gestores públicos. Servidores de logística. Proveedores.	Encuesta. Entrevista. Comunicación personal.
				Estudios del OSCE. Estudios de Perú Compras. Artículos científicos.	Revisión documental.
			Análisis cuantitativo.	Portal de datos abiertos CONOSCE. Información brindada por la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE.	Revisión de base de datos.
				SEACE.	Revisión documental.

Anexo 4: Matriz de causas del problema público encontradas en la literatura

Autor	Año	Título	Objetivo	Causas potenciales
IPSOS - CIPE	2022	Oportunidades para la contratación pública transparente en la Región Andina.	Analizar la percepción de corrupción en la contratación pública en Colombia, Ecuador y Perú.	Percepción de corrupción y falta de transparencia.
Gualán Ontaneda, B.	2020	Propuesta de modelo de gestión administrativa para mejorar la aplicación de los procedimientos de contratación pública de régimen común para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito.	Diseñar un modelo de gestión administrativa para mejorar los procedimientos de contratación de bienes, servicios y obras, evitando que sean declarados desiertos o cancelados, y asegurando la oportuna ejecución de las actividades de la entidad.	Complejidad del proceso de contratación.
Hochstetter Diez, J.	2020	Impacto de la calidad del documento de requisitos sobre el proceso de licitaciones públicas de proyectos de desarrollo de software.	Identificar los factores que influyen en el éxito de las licitaciones públicas de proyectos de desarrollo de software en el caso chileno. En este contexto, se considera un proceso exitoso cuando se obtienen múltiples ofertas y la licitación es adjudicada, mientras que se considera un proceso fracasado cuando la licitación es declarada desierta.	Complejidad del proceso de contratación. Percepción de corrupción y falta de transparencia.
Melián, J. C.	2020	La vida salvaje de la simplificación en la contratación pública.	Se enfoca en la necesidad de simplificar la contratación pública en España, aborda problemas como la complejidad e ineficiencia del proceso de contratación, así como la burocracia y falta de profesionalización de los operadores públicos.	Complejidad del proceso de contratación.

Autor	Año	Título	Objetivo	Causas potenciales
Alves, J.	2019	Efeitos nos pregões eletrônicos de uma instituição de ensino superior após a regulamentação da pesquisa de preços e da formação do preço de referência.	Evaluar cómo las normas N° 05/2014 y N° 03/2017 (que regulan la formación de los precios de referencia) impactan en la eficiencia de los procesos de subasta inversa electrónica (pregón electrónico) de una institución educativa, reduciendo la incidencia de procesos desiertos.	Deficiencias en el estudio de mercado.
Cancino Gómez, R.	2019	Las compras públicas consolidadas en el derecho mexicano.	Analizar cómo operan las compras consolidadas para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades y determinar si cumplen con los principios de transparencia y no discriminación.	Deficiencias en el estudio de mercado.
MEF	2019	Anexo N° 2 del Programa Presupuestal N° 0149: Mejora del desempeño en las contrataciones públicas.	Resolver el inadecuado desempeño en las contrataciones públicas.	Complejidad del proceso de contratación. Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública.
Rocha Nan, M.	2019	Xperta: consultora en licitaciones públicas.	Abordar la fragmentación de la normativa de contratación pública que limita el acceso de muchas empresas al mercado estatal. Para tal fin, se propone la creación de una consultora especializada en asesorar a las PYMES para que logren convertirse en proveedores del Estado. Se excluyen las contrataciones de obra debido al conocimiento de los oferentes en ese campo.	Complejidad del proceso de contratación. Percepción de corrupción y falta de transparencia.

Autor	Año	Título	Objetivo	Causas potenciales
Guartán Quezada, L.	2018	Riesgo operativo en los procesos de contratación pública en las empresas de generación eléctrica en el Cantón Cuenca.	Evaluar el riesgo operativo en los procesos de contratación pública de las empresas de generación eléctrica para identificar y priorizar riesgos, y proponer estrategias de gestión basadas en la frecuencia e impacto de los eventos recopilados.	<p>Deficiencias en la formulación del requerimiento.</p> <p>Deficiencias en el estudio de mercado.</p> <p>Deficiencias en la elaboración de las bases.</p> <p>Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública.</p>
Luna Castellón, M.	2018	Formular plan de mejora de la Unidad de Contratación Menor del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), para el año 2018.	Proponer mejoras a la Unidad de Contratación Menor del MTI (Nicaragua) para hacer más ágiles y eficientes las contrataciones de bienes y servicios.	<p>Deficiencias en la formulación del requerimiento.</p> <p>Deficiencias en el estudio de mercado.</p> <p>Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública.</p> <p>Ineficiencia de los proveedores.</p>
MEF	2018	Anexo N° 2 del Programa Presupuestal N° 0034: Contrataciones públicas eficientes.	Resolver el problema de las contrataciones públicas ineficientes.	<p>Deficiencias en la formulación del requerimiento.</p> <p>Percepción de corrupción y falta de transparencia.</p> <p>Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública.</p>

Autor	Año	Título	Objetivo	Causas potenciales
Queiroz, W.	2018	A regulamentação do procedimento de formação do preço de referência das licitações públicas: um estudo de caso no MPF/ES nos anos de 2013 a 2017.	Analizar el efecto de una nueva metodología para fijar los precios de referencia en las licitaciones del Ministerio Público Federal de Espírito Santo (MPF/ES).	Deficiencias en la formulación del requerimiento. Deficiencias en el estudio de mercado. Complejidad del proceso de contratación.
Rocha Teodoro, C.	2018	O impacto da pesquisa de preços e do valor de referência na eficácia das licitações: o caso de uma instituição federal de ensino superior.	Analizar cómo una mala estimación de los precios de referencia afecta el resultado de los procedimientos de subasta inversa electrónica (pregón electrónico) de una institución federal de educación superior.	Deficiencias en el estudio de mercado.
De Faria, G.	2017	Indicadores de eficiência do pregão eletrônico: um estudo em uma universidade pública federal.	Analizar los procesos de subasta inversa electrónica (pregón electrónico) de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) a través de indicadores de eficiencia y proponer acciones de mejora.	Deficiencias en la formulación del requerimiento.
Hernández Centeno, L.	2017	Análisis de la licitación pública internacional para contratación de obras públicas financiadas por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y ejecutadas por el Ministerio de Transporte e Infraestructura.	Analizar la licitación pública internacional en obras públicas financiadas por el BCIE (Nicaragua), a efectos de identificar problemas y plantear soluciones para mejorar la eficiencia de las contrataciones.	Deficiencias en la elaboración de las bases. Ineficiencia de los proveedores.

Autor	Año	Título	Objetivo	Causas potenciales
Ramos de Moura, V.	2017	Licitações na preservação do patrimônio cultural brasileiro: contornando fracassos e desertos.	Analizar las licitaciones desiertas del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) para comprender las razones detrás de estos resultados y proponer mejoras a fin de reducir estos casos.	Deficiencias en la formulación del requerimiento. Complejidad del proceso de contratación. Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública.
Romano Morilas, L. et al.	2017	O insucesso dos pregões eletrônicos sob o prisma do princípio da eficiência.	Identificar las causas detrás de los fracasos de las licitaciones electrónicas de la Universidad de São Paulo (USP), con el fin de proponer mejoras y evitar vulnerar el principio de eficiencia y el mal uso de los recursos públicos.	Deficiencias en la formulación del requerimiento. Deficiencias en el estudio de mercado. Percepción de corrupción y falta de transparencia. Ineficiencia de los proveedores.
Díaz Dávila, G.	2016	De la contratación pública en Colombia: el principio de planeación y los estudios y documentos previos del contrato estatal.	Analizar la importancia del principio de planeación en la contratación pública, subrayando su papel central en la elaboración de estudios previos para asegurar contrataciones efectivas y evitar la improvisación.	Deficiencias en el estudio de mercado.
OSCE	2011	¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto? - Delimitación de causales.	Identificar y delimitar las principales causas que conducen a la declaratoria de desierto de los procesos de selección, descartando las menos relevantes, a efectos de realizar un análisis más profundo posterior.	Deficiencias en el estudio de mercado. Deficiencias en la elaboración de las bases. Ineficiencia de los proveedores.

Autor	Año	Título	Objetivo	Causas potenciales
Aspillaga Castellón, A.	2008	Mejoramiento de competencias de compradores a cargo de la gestión de compras públicas que operan a través del portal ChileCompra.	Mejorar la gestión de las compras públicas electrónicas en Chile, abordando las deficiencias de los compradores públicos en la elaboración de TDR y bases administrativas.	Deficiencias en la elaboración de las bases. Limitadas competencias de los actores públicos que intervienen en la contratación pública.



Anexo 5. Resumen (copia literal) de los informes de evaluación de las causas que motivaron la declaratoria de desierto descargados del SEACE correspondiente a la muestra de ítems analizada

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
1	2016	AS	318465	1	Se registraron OCHO participantes, pero no se presentaron ofertas.	Se solicitó a los proveedores que participaron en las indagaciones de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección. Se solicitó a los proveedores que participaron en las indagaciones de mercado comuniquen las razones por las que no presentaron sus ofertas.	No se presentó ninguna oferta para poder calificar y otorgar la buena pro.
2	2016	AS	329557	1	No se presentó ninguna oferta.	–	Otros: El presidente del comité de selección deja constancia en vista que no hubo postores registrados para participar en el procedimiento de selección, declara desierto.
3	2016	SIE	287110	1, 2	Se registró y presento oferta solamente un participante.	–	Otros: Falta de participación de las empresas en estos tipos de procesos electrónicos.
4	2016	SIE	309608	1	No se registraron dos ofertas como mínimo.	–	Otros: Poca disposición de los grifos de la zona a participar en procedimientos de selección subasta inversa electrónica.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
5	2017	AS	344484	1	Se registraron 3 participantes, pero no presentaron ofertas.	Se analizó las consultas y observaciones presentadas durante el procedimiento y el pliego de absolución de consultas y observaciones.	Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, contenían estándares técnicos muy elevados, difíciles de cumplir.
6	2017	AS	398935	1	Se presentó 2 ofertas, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a que las 2 ofertas fueron descalificadas.	Otras.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
7	2018	AS	435867	1	ILEGIBLE.	ILEGIBLE.	ILEGIBLE.
8	2018	AS	449377	1	Se presentaron (01) una oferta, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a que la oferta fue descalificada.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
9	2018	AS	506157	1	Se registraron 17 participantes, pero no presentaron ofertas.	Otras: Incidencia con la plataforma del SEACE. Los proveedores no pudieron ingresar su oferta de forma electrónica a pesar de que la plataforma SEACE permitió registrar la adjudicación simplificada de homologación de forma electrónica, tal como está obligada la entidad con todos sus procedimientos de adjudicación simplificada de bienes y servicios.	Otros: Incidencia con la plataforma del SEACE que no permitió el registro de información de forma electrónica tal como está configurado el procedimiento de selección.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
10	2018	SIE	491992	1	Se registraron 1 participantes, pero no presentaron ofertas.	Otras: No hay ofertas válidas.	–
11	2019	AS	511705	1	CHAPO LAB SAC: no cumplió con remitir la metodología propia (interna) declarada en el certificado de análisis, para los ensayos químicos. MULTIMEDICAL SUPPLIES SAC: no cumplió con presentar el anexo C para el caso de productos que no requieren registro sanitario del dispositivo médico.	Otras: Los postores no presentaron parte de los documentos de presentación obligatoria, asimismo lo ofertado no cumplía las especificaciones técnicas.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores de las ofertas.
12	2019	AS	516568	2	Se presentaron una oferta por ítem, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a: una oferta por ítem fueron rechazadas.	Fueron rechazadas por presentar sus ofertas económicas superiores a los valores referenciales de cada ítem.	Otros: Fueron rechazadas por presentar sus ofertas económicas superiores a los valores referenciales de cada ítem. El presupuesto de recursos ordinarios transferidos para el Programa del Vaso de Leche tiene la certificación presupuestal exacta y no es posible solicitar incremento.
13	2019	AS	535434	1	No se presentaron ofertas, debido a que no se registraron participantes.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.	No cuentan con el certificado de SENASA, lo están tramitando (LECHE FRESCA).

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
14	2019	AS	577984	1	No se presentaron ofertas, debido a que no se registraron participantes.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, contenía estándares técnicos muy elevados, difíciles de cumplir.
15	2019	AS	578814	2	Se registraron 1 participante, pero no presentaron ofertas.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección. Se solicitó a los participantes registrados en el procedimiento que comuniquen las razones por las que no presentaron sus ofertas. Se analizó las consultas y observaciones presentadas durante el procedimiento y el pliego de absolución de consultas y observaciones.	Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, contenía estándares técnicos muy elevados, difíciles de cumplir.
16	2019	AS	581629	1	No se presentaron ofertas, debido a que no se registraron participantes.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.	El valor estimado no estuvo acorde con los precios de mercado, según correo de la empresa Consultora y Equipadora Médica SA. La empresa Siemens Healthineers SAC refiere mediante correo electrónico que no presentó su oferta técnica porque su producto no cumple con las especificaciones técnicas del bien a contratar.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
17	2019	AS	584559	1	Se presentaron 02 ofertas, pero no quedó ninguna oferta válida debido a: ofertas fueron rechazadas.	Se solicitó ampliación de crédito presupuestario con la finalidad de adjudicar la buena pro al procedimiento de selección en mención. Sin embargo, la Oficina de Planificación y Presupuesto manifestó que no existe presupuesto para ampliar la IOARR por lo que se deniega nuestra solicitud de ampliación.	Otros: no existe crédito presupuestal.
18	2019	AS	588504	1	Se presentaron 0 ofertas.	Otras.	Otros.
19	2019	AS	588624	1	Se registraron nueve (9) participantes, pero no presentaron ofertas.	Los distintos proveedores se acercaron a la Oficina de Logística informando que no pudieron cargar sus propuestas en el SEACE.	Otros: Los participantes no lograron registrar sus propuestas en el SEACE.
20	2019	AS	590420	1	No quedaron ofertas válidas: - Ofertas no admitidas: 1 - Ofertas descalificadas: 3 Otro: El postor adjudicado no acreditó en su oportunidad el cumplimiento de los requisitos de calificación.	Otras: No acreditó en su oportunidad el cumplimiento de los requisitos de calificación.	El postor adjudicado no acreditó en su oportunidad el cumplimiento de los requisitos de calificación.
21	2019	AS	590613	1	Se presentó una (01) oferta, pero no quedó válida.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
22	2019	AS	591354	1	Se registro 01 participante, pero no presentó oferta.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.	Los equipos requeridos para la ejecución del servicio no se encontraban disponibles en el momento de la convocatoria.
23	2019	AS	592284	1	No se presentaron ofertas, debido a que no se registraron participantes.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.	Otros: Desconocimiento de la convocatoria en el SEACE de parte de los proveedores que participaron en la indagación de mercado.
24	2019	AS	593030	1	No quedaron ofertas válidas: - Ofertas no admitidas: 1 - Ofertas descalificadas: 3	Se analizó las consultas y observaciones presentadas durante el procedimiento y el pliego de absolución de consultas y observaciones. Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, o los requisitos de calificación, contienen características y condiciones de contratación que no pusieron ser cumplidas, por lo cual se debe evaluar su ajuste. Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
25	2020	AS	608111	1	Se registraron 5 participantes, pero no presentaron ofertas.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.	Otros: No se presentaron propuestas. Se solicitó a los participantes indique la falta de presentación de propuestas, indicando que no coordinaron la fecha de presentación de propuestas, pero que para la siguiente convocatoria se presentaran, así mismo otro participante informó que la vigencia de poder no está vigente.
26	2020	AS	638996	1	5 ofertas fueron descalificadas.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, contenía estándares técnicos muy elevados, difíciles de cumplir.
27	2020	AS	651519	1	Se registraron 02 participantes, pero no presentaron ofertas.	Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.	Problemas en el SEACE para registrar su oferta.
28	2020	AS	674598	1	Se registraron 15 participantes, pero no presentaron ofertas.	-	La posible causa sería la falta de stock en el mercado
29	2020	AS	676258	1	Se registraron 7 participantes, pero solo uno (01) presentó su oferta. Se registró 01 oferta que fue descalificada.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
30	2020	AS	676944	1	Se presentaron 01 ofertas, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a: 01 ofertas, no fueron admitidas.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Otros: el postor no cumple con las especificaciones técnicas estipuladas.
31	2020	AS	682818	1	Se registraron cuatro (04) participantes, de los cuales ninguno presentó su oferta.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Otros: Los participantes no presentaron propuestas.
32	2020	AS	685303	2	No se presentaron ofertas, debido a que no se registraron participantes (ítems 1, 2, 3). Se presentaron una (1) oferta, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a: 1 oferta no fue admitida, 1 oferta fue rechazada (ítem 4).	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
33	2020	AS	686599	1	Se presentaron dos (02) ofertas válidas, una oferta no fue admitida y la otra no cumple con los requisitos de calificación.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
34	2020	AS	686727	1	Se presentaron ofertas, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a: 02 ofertas fueron descalificadas.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
35	2020	AS	687235	1	3 ofertas no fueron admitidas.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, contenía estándares técnicos muy elevados, difíciles de cumplir. Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
36	2020	SIE	606063	1	No se presentaron ofertas, debido a que no se registraron participantes.	Otras: Una de las causas es por las fallas continuas del sistema, por lo que probablemente ha sido motivo por el cual no se pudieron inscribirse al proceso.	Otros: Postores manifiestan que no tuvieron tiempo para inscribirse debido a fallas en el sistema.
37	2021	AS	725103	1	Se registraron 13 participantes, pero solo uno presentó sus ofertas.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
38	2021	AS	751445	1	Se presentó una (01) oferta, pero su oferta no es válida, debido a: no cumple en la capacidad legal, capacitación, experiencia de personal clave, según lo solicitado en las bases integradas del procedimiento de selección.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	El postor no estructuró adecuadamente su oferta, pues la descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
39	2021	AS	755009	1	Se registraron (03) participantes, pero presentaron sólo una (01) oferta (ENVIADO EN BORRADOR).	<p>Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.</p> <p>Se solicitó a los proveedores registrados como participantes en el procedimiento comuniquen las razones por las que no presentaron sus ofertas.</p>	Otros: El único postor interesado, REGISTRA INCORRECTAMENTE EN EL SEACE SU OFERTA (BORRADOR NO ENVIADO).
40	2021	AS	767831	1	Se presentaron cinco (5) ofertas, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a: las ofertas no fueron admitidas.	Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
41	2021	AS	773416	2	Se registraron 06 participantes, pero no presentaron ofertas.	<p>Se solicitó a los proveedores que participaron en el estudio de mercado comuniquen las razones por las que no participaron en el procedimiento de selección.</p> <p>Se solicitó a los proveedores registrados como participantes en el procedimiento que comuniquen las razones por las que no presentaron sus ofertas.</p>	<p>Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda, contenía estándares técnicos muy elevados, difíciles de cumplir.</p> <p>Otros: Los participantes a los que se consultó, respondieron: (1) No se acogió sus consultas. (2) No cuenta con stock para cubrir la cantidad solicitada.</p>

N°	Año	Tipo	ID	Ítem	Causal del desierto (normativa)	Acciones realizadas	Posibles causas
42	2021	SIE	708980	1	Se presentaron 4 ofertas, pero no quedó ninguna oferta válida, debido a: 4 ofertas, fueron rechazadas.	Se solicitó a los proveedores registrados como participantes comuniquen la razón del precio ofertado, indican suba de precios.	El valor S/96,600.00 no estuvo acorde con los precios ofertados. Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas.
43	2021	SIE	765044	1	Solo se presentó un postor, lo cual generó nuevamente que este ítem quede desierto. Se preguntó a los posibles postores y mencionan que el petróleo está variando de precio casi interdiario y no les conviene el costo muy por debajo del precio de mercado.	Otras: muy a pesar de que se amplió el calendario solo se presentó un postor, los posibles postores no se presentaron por las variaciones del precio del diésel que estaban por debajo del costo del mercado.	Otros: falta de participación de postores.
44	2021	LP	759263	17	Se presentaron 144 ofertas en total para los 47 ítems-paquete, pero no quedó ninguna oferta válida. 143 ofertas no fueron admitidas, por no cumplir con las EETT o presentar ofertas erróneas. 1 oferta fue descalificada, por no cumplir con acreditar correctamente su experiencia.	Se solicitó a los proveedores registrados como participantes en el procedimiento que comuniquen las razones por las que no presentaron sus ofertas. Se analizó el proceso de admisión, calificación y evaluación de ofertas, a fin de determinar las causas probables que no permitieron la conclusión del procedimiento.	El valor estimado no estuvo acorde con los precios de mercado. Los postores no estructuraron adecuadamente sus ofertas, pues la no admisión o descalificación de estas deriva de errores en las ofertas. Otros: Incongruencias en las fichas técnicas que forman parte de las especificaciones técnicas de los requerimientos de las áreas usuarias.

Anexo 6: Herramientas utilizadas para el recojo de información sobre las causas del problema público

ENCUESTA PARA LOS PROVEEDORES

PREGUNTAS

Estimado proveedor(a), recuerde que sus respuestas son importantes para mejorar el proceso de contratación pública. ¡Gracias por su participación!

Pregunta 1

¿Ha participado alguna vez en un proceso de contratación pública?

- a) Sí, a través de una contratación de menor cuantía (montos menores o iguales a 8 UIT).
- b) Sí, a través de una contratación directa (montos superiores a 8 UIT).
- c) Sí, a través de los catálogos electrónicos (Perú Compras).
- d) Sí, a través de otros métodos de contratación (licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, subasta inversa electrónica, otros).
- e) No, nunca he participado.

Pregunta 2

¿Sabe en qué casos se declara desierto un procedimiento de selección?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 3

¿Considera que participar en un proceso de contratación pública es difícil?

- d) Sí.
- e) No.
- f) No estoy seguro(a).

Pregunta 4

¿Considera que participar en un proceso de contratación pública es costoso?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 5

¿Tiene conocimiento de la normativa de contratación pública y del proceso de contratación para proveer sus productos o servicios al Estado?

- a) Sí, tengo un buen conocimiento.
- b) Sí, tengo un conocimiento básico.
- c) No, no tengo conocimiento.
- d) No estoy seguro(a).

Pregunta 6

¿Considera que las bases de los procedimientos de selección son poco claras?

- a) Sí, las bases son poco claras.
- b) No, las bases son claras.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 7

¿Considera que los servidores de las entidades del Estado que intervienen en los procesos de contratación están lo suficientemente capacitados?

- a) Sí, están suficientemente capacitados.
- b) No, falta capacitación.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 8

¿Considera que los servidores de las entidades del Estado que intervienen en los procesos de contratación son personas éticas e íntegras?

- a) Sí, son éticos e íntegros.
- b) No, hay falta de ética e integridad.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 9

¿Considera que el proceso de contratación pública es transparente y libre de corrupción?

- a) Sí, es transparente y libre de corrupción.
- b) No, falta transparencia y hay corrupción.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 10

¿Qué aspectos son los que más le desaniman a la hora de participar en un proceso de contratación pública? Describa brevemente.

GUÍA DE ENTREVISTA N° 1

PERFIL: EXPERTO EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

PREGUNTAS

Pregunta general sobre las causas del problema

1. Históricamente el nivel de desiertos en los procedimientos de selección se ha mantenido relativamente estable en el tiempo. Hay reportes del OSCE donde se aprecia que del 2007 al 2021, el porcentaje de ítems desiertos con respecto a los ítems convocados no ha variado significativamente y representa en promedio el 19% para bienes y el 20% para servicios. Según su experiencia ¿a qué se debería esta situación?
2. ¿Conoce usted algunas intervenciones que se hayan realizado desde el Estado para enfrentar el problema de los procedimientos de selección declarados desiertos?

SOLAMENTE, SI LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE SÍ, REALIZAR LA SIGUIENTE PREGUNTA:

- 2A. ¿Usted considera que dichas intervenciones cumplieron su objetivo?

Preguntas específicas sobre las causas del problema

3. ¿Cuáles serían las razones por las que no se registran participantes en un procedimiento de selección?
4. ¿Cuáles serían las razones por las que, a pesar de haberse registrado, manifestando su interés de participar en el procedimiento de selección, los proveedores deciden no presentar sus ofertas?
5. ¿Cuáles serían las razones por las que en un procedimiento de selección, a pesar de haberse presentado varias ofertas, ninguna de ellas resulte válida?
6. ¿Cuáles serían los motivos que hacen que el postor ganador de la buena pro no presente la documentación exigida o no concurra a suscribir el contrato?
7. ¿Qué consecuencias acarrea la formulación de un requerimiento con errores o deficiencias y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?
8. ¿Cuáles serían las causas más comunes de la mala formulación del requerimiento?

9. ¿Cuáles son las consecuencias de una indagación de mercado deficiente o con fallas y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?
10. ¿Qué consecuencias produce una mala determinación del valor estimado y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?
11. ¿Cuáles serían las causas más comunes de las fallas en la indagación de mercado?
12. ¿Qué consecuencias se producen debido a la falta de competencias de los actores que intervienen en el proceso de contratación pública (área usuaria, órgano encargado de las contrataciones, comité de selección, órgano de control institucional, asesoría jurídica, proveedores, etc.) y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
13. ¿Usted considera qué es adecuada la forma en que se viene impartiendo la capacitación en materia de contratación pública?
14. ¿Qué consecuencias se producen debido a las barreras de acceso que enfrentan los proveedores para ingresar al mercado de compras públicas y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
15. ¿Qué consecuencias acarrea la percepción de corrupción y falta de transparencia en la contratación pública de parte de los proveedores y de la ciudadanía y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?

Pregunta sobre recomendaciones

16. ¿Qué recomendaciones o acciones considera que serían necesarias para superar el problema de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos?

GUÍA DE ENTREVISTA N° 2

PERFIL: OPERADOR LOGÍSTICO

PREGUNTAS

Pregunta general sobre las causas del problema

1. Históricamente el nivel de desiertos en los procedimientos de selección se ha mantenido relativamente estable en el tiempo. Hay reportes del OSCE donde se aprecia que del 2007 al 2021, el porcentaje de ítems desiertos con respecto a los ítems convocados no ha variado significativamente y representa en promedio el 19% para bienes y el 20% para servicios. Según su experiencia ¿a qué se debería esta situación?
2. ¿Conoce usted algunas medidas que haya realizado el Estado para enfrentar el problema de los procedimientos de selección declarados desiertos?

SOLAMENTE, SI LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE SÍ, REALIZAR LA SIGUIENTE PREGUNTA:

- 2A. ¿Usted considera que dichas medidas cumplieron su objetivo?

Preguntas específicas sobre las causas del problema

3. ¿Cuáles serían las razones por las que no se registran participantes en un procedimiento de selección?
4. ¿Cuáles serían las razones por los que, a pesar de haberse registrado, manifestando su interés de participar en el procedimiento de selección, los proveedores deciden no presenten sus ofertas?
5. ¿Cuáles serían las razones por las que en un procedimiento de selección, a pesar de haberse presentado varias ofertas, ninguna de ellas resulte válida?
6. ¿Cuáles serían los motivos que hacen que el postor ganador de la buena pro no presente la documentación exigida o no concurra a suscribir el contrato?
7. ¿Qué consecuencias acarrea la formulación de un requerimiento con errores o deficiencias y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?
8. ¿Cuáles serían las causas más comunes de la mala formulación del requerimiento?
9. ¿Cuáles son las consecuencias de una indagación de mercado deficiente o con fallas y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?

10. ¿Qué consecuencias produce una mala determinación del valor estimado y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?
11. ¿Cuáles serían las causas más comunes de las fallas en la indagación de mercado?
12. ¿Qué consecuencias se producen debido a la falta de competencias de los actores que intervienen en el proceso de contratación pública (área usuaria, órgano encargado de las contrataciones, comité de selección, órgano de control institucional, asesoría jurídica, proveedores, etc.) y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
13. ¿Qué consecuencias se producen debido a las barreras de acceso que enfrentan los proveedores para ingresar al mercado de compras públicas y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
14. ¿Qué consecuencias acarrea la percepción de corrupción y falta de transparencia en la contratación pública de parte de los proveedores y de la ciudadanía y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?

Pregunta sobre recomendaciones

15. ¿Qué recomendaciones o acciones considera que serían necesarias para superar el problema de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos?

GUÍA DE ENTREVISTA N° 3

PERFIL: GESTOR PÚBLICO

PREGUNTAS

Pregunta general sobre las causas del problema

1. Históricamente el nivel de desiertos en los procedimientos de selección se ha mantenido relativamente estable en el tiempo. Hay reportes del OSCE donde se aprecia que del 2007 al 2021, el porcentaje de ítems desiertos con respecto a los ítems convocados no ha variado significativamente y representa en promedio el 19% para bienes y el 20% para servicios. Según su experiencia ¿a qué se debería esta situación?
2. ¿Conoce usted algunas intervenciones o medidas que haya realizado el Estado para enfrentar el problema de los procedimientos de selección declarados desiertos?

SOLAMENTE, SI LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE SÍ, REALIZAR LA SIGUIENTE PREGUNTA:

- 2A. ¿Usted considera que dichas intervenciones cumplieron su objetivo?

Preguntas específicas sobre las causas del problema

3. ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta su entidad al llevar a cabo los procesos de contratación pública?
4. ¿Cuáles serían las razones por las que no se registran participantes en un procedimiento de selección?
5. ¿Cuáles serían las razones por las que, a pesar de haberse registrado, manifestando su interés de participar en el procedimiento de selección, los proveedores deciden no presentar sus ofertas?
6. ¿Cuáles serían las razones por las que en un procedimiento de selección, a pesar de haberse presentado varias ofertas, ninguna de ellas resulte válida?
7. ¿Cuáles serían los motivos que hacen que el postor ganador de la buena pro no presente la documentación exigida o no concurra a suscribir el contrato?
8. ¿Qué consecuencias acarrea que el área usuaria formule un requerimiento con errores o deficiencias y cómo impacta ello en una posible declaratoria de desierto del procedimiento de selección correspondiente?
9. ¿Cuáles serían las causas más comunes de la mala formulación del requerimiento de parte de las áreas usuarias?

10. ¿Qué consecuencias se producen debido a la falta de competencias de los actores que intervienen en el proceso de contratación pública (área usuaria, órgano encargado de las contrataciones, comité de selección, órgano de control institucional, asesoría jurídica, proveedores, etc.) y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
11. ¿Qué consecuencias se producen debido al desconocimiento de la normativa de contrataciones del Estado de parte de actores claves que intervienen en los procesos de contratación (área usuaria, asesoría jurídica, comité de selección, órgano de control institucional, proveedores) y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
12. ¿Qué consecuencias se producen debido a las barreras de acceso que enfrentan los proveedores para ingresar al mercado de compras públicas y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
13. ¿Qué consecuencias acarrea la percepción de corrupción y falta de transparencia en la contratación pública de parte de los proveedores y de la ciudadanía y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?
14. ¿Qué consecuencias se generan debido a la percepción negativa de la burocracia estatal que tienen los empresarios privados y/o proveedores y cómo impacta ello en la incidencia de procedimientos de selección declarados desiertos?

Pregunta sobre recomendaciones

15. ¿Qué recomendaciones o acciones considera que serían necesarias para superar el problema de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos?

GUÍA DE ENTREVISTA N° 4

PERFIL: PROVEEDOR CON RNP

PREGUNTAS

Pregunta general sobre las causas del problema

1. ¿Sabía que hay muchas contrataciones públicas que son declaradas desiertas? Es decir, no se presenta ninguna oferta o habiéndose presentado no queda ninguna oferta válida. De hecho, hay datos donde se aprecia que del 2007 al 2021, el porcentaje de desiertos no ha variado y representa en promedio el 19% para bienes y el 20% para servicios. Según su experiencia ¿a qué se debería esta situación?

Preguntas específicas sobre las causas del problema

2. ¿Cuáles serían las razones por las que no se registran participantes en un procedimiento de selección?
3. ¿Cuáles serían las razones por los que, a pesar de haberse registrado, manifestando su interés de participar en el procedimiento de selección, los proveedores deciden no presenten sus ofertas?
4. ¿Cuáles serían las razones por las que en un procedimiento de selección, a pesar de haberse presentado varias ofertas, ninguna de ellas resulte válida?
5. ¿Cuáles serían los motivos que hacen que el postor ganador de la buena pro no presente la documentación exigida o no concurra a suscribir el contrato?
6. ¿Usted considera que los servidores de las entidades que intervienen en la gestión de los procesos de contratación pública están lo suficientemente capacitados? ¿Cómo impacta ello en su decisión de participar de un proceso de contratación convocado por las entidades?
7. ¿Usted considera que los servidores de las entidades que intervienen en los procesos de contratación pública son personas éticas e íntegras? ¿Cómo impacta ello en su decisión de participar de un proceso de contratación convocado por las entidades?
8. ¿Usted considera que el proceso de contratación pública es transparente y libre de corrupción? ¿Cómo impacta ello en su decisión de participar de un proceso de contratación convocado por las entidades?
9. ¿Usted considera que participar en un proceso de contratación pública es complicado? ¿Cómo impacta ello en su decisión de participar de un proceso de contratación convocado por las entidades?

10. ¿Usted considera que participar en un proceso de contratación pública es costoso? ¿cómo impacta ello en su decisión de participar de un proceso de contratación convocado por las entidades del Estado?
11. ¿Usted tiene conocimiento de la normativa de contratación pública y del proceso de contratación para proveerle sus productos o servicios al Estado?
12. ¿Qué aspectos son los que más le desaniman a la hora de participar de un proceso de contratación convocado por las entidades del Estado?
13. ¿Alguna vez ha participado como proveedor de bienes y/o servicios en un proceso de contratación pública?

SOLAMENTE, SI LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE SÍ, REALIZAR LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

14. ¿Cómo se enteró? ¿Cómo fue el proceso de contratación? Detállelo. ¿Fue su primera vez o ya se había presentado anteriormente? ¿Ganó la buena pro? ¿Por qué cree que se dio ese resultado? ¿En caso de haber ganado y suscrito el contrato, le pagaron a tiempo?

SOLAMENTE, SI LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE NO, REALIZAR LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

14. ¿Por qué nunca lo intentó? ¿Sabe si actualmente el Estado necesita lo que usted produce? ¿Sabe cómo averiguarlo?

Pregunta sobre recomendaciones

15. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para superar el problema de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios declarados desiertos?

Anexo 7: Herramientas utilizadas para el recojo de información durante el proceso de conceptualización y testeo del prototipo

GUÍA DE ENTREVISTA

Metodología

En primer lugar, se llevará a cabo una breve presentación de aproximadamente 12 minutos para describir el problema público que se enfrenta, sus consecuencias, sus causas y la propuesta de solución. En segundo lugar, se le harán cuatro preguntas abiertas para conocer su opinión y recibir sugerencias sobre la propuesta de solución.

Resumen del concepto

Problema

¿Sabía que hay muchas contrataciones públicas que son declaradas desiertas? Esto ocurre cuando las entidades estatales convocan procedimientos de selección para adquirir bienes y/o servicios, pero no se registran participantes o, en caso de haberse registrado, no se presentan ofertas. En ocasiones, aunque se presenten una o más ofertas, estas no son admitidas o son descalificadas, lo que lleva a que no quede ninguna oferta válida. Incluso, puede suceder que el postor ganador de la buena pro no acuda a firmar el contrato. En tales circunstancias, se declara desierto el procedimiento de selección.

Es importante señalar que, según datos oficiales, del 2007 al 2021 el porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos se ha mantenido relativamente constante en el tiempo y representa en promedio el 20% en el caso de bienes y servicios.

Los procedimientos de selección declarados desiertos acarrearán una serie de problemas. En primer lugar, se duplican los recursos empleados en la convocatoria fallida y en la que deberá realizarse nuevamente. En segundo lugar, se genera una falta de abastecimiento oportuno de bienes y servicios que requieren las entidades para el cumplimiento de sus actividades. Finalmente, esta situación genera presiones para que las contrataciones pendientes se realicen en menores plazos o con menos rigurosidad, incrementando la posibilidad de que los proveedores y/o las ofertas seleccionadas no sean las más idóneas.

Causas del problema

Existen diversas causas que pueden motivar la declaración de desierto de un procedimiento de selección. Entre las principales causas identificadas se encuentran: i) deficiencias en la formulación del requerimiento, ii) deficiencias en la indagación de mercado, iii) errores en la admisión o calificación de las ofertas, iv) percepción de corrupción y falta de transparencia, y v) elevada dificultad del proceso de contratación. Consideramos que abordar esta última causa es crucial para mitigar el problema descrito anteriormente.

Propuesta de solución

La propuesta de solución consiste en implementar un conjunto de medidas para reducir la carga burocrática y clarificar la información destinada a los proveedores con el objetivo de minimizar los errores cometidos por estos al participar en los procedimientos de selección. Además, dichas medidas serán complementadas con la creación de un programa nacional de asistencia técnica dirigido a los proveedores y empresarios del sector mype.

Para tal fin, la solución se conforma de los siguientes componentes: creación de un portal web único para la contratación pública, mejora y modernización del RNP y del SEACE, elaboración de un diseño “amigable” de las bases de los procedimientos de selección y creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores del sector mype.

El portal web “contrata.pe” funcionará como una ventanilla única digital para la contratación pública, centralizando y organizando de forma coherente en un solo lugar toda la información y herramientas informáticas que necesitan los proveedores para realizar sus trámites y transacciones de manera ágil y eficiente. En resumen, este componente plantea fusionar los sitios web vinculados a la contratación pública que existen actualmente (RNP, SEACE, Perú Compras, entre otros) en un nuevo sitio web único, integral y simplificado con el propósito de ofrecer una experiencia unificada y reducir la dificultad de navegación y los tiempos empleados por los proveedores.

La mejora y modernización del RNP y del SEACE, mediante la incorporación de funcionalidades que permitan a los proveedores presentar, actualizar y validar su documentación en línea y por única vez, tiene el propósito de reducir la carga burocrática que implica presentar la misma información repetidamente cada vez que participan en un procedimiento de selección o son adjudicados con la buena pro y deban suscribir un contrato. Asimismo, se propone desarrollar un buscador de procedimientos de selección basado en algoritmos de inteligencia artificial para mejorar la experiencia de búsqueda de los proveedores.

El diseño “amigable” de las bases de los procedimientos de selección con un enfoque centrado en el proveedor tiene como objetivo reducir el tiempo y la

dificultad que enfrentan los proveedores al leer y comprender dichos documentos. Con este fin, se emplearán diversas herramientas, como el “lenguaje ciudadano” y la “comunicación ágil”. De esa manera, las nuevas bases serán más amigables y contendrán únicamente información relevante que los proveedores necesitan conocer para preparar adecuadamente sus ofertas. Además, se empleará una diagramación y composición enfocadas en presentar el contenido de manera clara, concisa, ordenada y atractiva.

El Programa Nacional “MYPE Oferta Ganadora” es una propuesta de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores y empresarios del sector mype con el propósito de fortalecer sus capacidades y mejorar su desempeño al participar en los procedimientos de selección, permitiéndoles elaborar y presentar ofertas exitosas. En tal sentido, el programa se enfoca en brindar asesoramiento y apoyo técnico personalizado, adaptado a las necesidades de cada proveedor. Asimismo, mediante el acompañamiento se busca proporcionar un respaldo continuo a los proveedores en su participación en el mercado de compras públicas.

Preguntas sobre la propuesta de solución

1. ¿Cuál es su opinión general acerca de la propuesta?
2. ¿Qué modificaciones le haría a la propuesta?
3. ¿Qué retiraría definitivamente de la propuesta?
4. ¿Qué elementos agregaría a la propuesta?

ENCUESTA PARA LOS PROVEEDORES

PREGUNTAS

Estimado proveedor(a):

Agradecemos su participación en esta encuesta, la cual tiene como objetivo recopilar sus opiniones, sugerencias y preferencias para poder desarrollar una propuesta que permita optimizar y mejorar el proceso de contratación pública.

Pregunta 1

¿Qué tan satisfecho(a) se encuentra con la información oficial sobre contratación pública disponible en internet?

- a) Muy satisfecho(a).
- b) Satisfecho(a).
- c) Neutral.
- d) Insatisfecho(a).
- e) Muy insatisfecho(a).

Pregunta 2

¿Considera que la información y las herramientas informáticas vinculadas a la contratación pública son dispersas y confusas?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 3

¿Qué dificultades ha experimentado al navegar por internet en búsqueda de información o tratando de acceder a las herramientas informáticas de contratación pública? (Seleccione todas las opciones que apliquen)

- a) Dificultad para encontrar el buscador de procedimientos de selección.
- b) Confusión para ubicar la plataforma de adquisiciones del SEACE.
- c) Problemas para acceder a la normativa actualizada.
- d) Otras dificultades (especificar): _____

Pregunta 4

¿Considera que la creación de un portal web que centralice y organice en un solo lugar toda la información y herramientas informáticas que necesitan los proveedores para realizar sus trámites y transacciones de manera ágil y eficiente sería beneficiosa para usted como proveedor?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 5

¿Qué información o herramientas informáticas considera más importante incluir en el portal web único para la contratación pública? (Seleccione todas las opciones que apliquen)

- a) Buscador de procedimientos de selección.
- b) Plataforma de adquisiciones (SEACE).
- c) Plataforma de catálogos electrónicos (Perú Compras).
- d) Plataforma de proveedores (RNP).
- e) Normativa actualizada.
- f) Aula virtual y capacitaciones para proveedores.
- g) Portal de datos abiertos.
- h) Otras sugerencias (especificar): _____

Pregunta 6

¿Ha experimentado dificultades al presentar sus ofertas a través del SEACE?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 7

¿Considera que presentar la misma información (capacidad legal, experiencia, etc.) repetidamente cada vez que los proveedores envían sus ofertas para competir en un procedimiento de selección es un problema para ellos?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 8

¿Cuáles son los beneficios que obtiene al estar inscrito en el RNP? (Seleccione todas las opciones que apliquen)

- a) La documentación presentada ante el RNP no es exigida nuevamente en las bases de los procedimientos de selección.
- b) Ahorro de tiempo y recursos al no tener que presentar la documentación requerida para acreditar los requisitos de calificación (capacidad legal, experiencia, etc.) cada vez que presenta una oferta en los procedimientos de selección.
- c) Estar habilitado para ser participante, postor y/o contratista en los procedimientos de selección convocados por el Estado.
- d) Ningún beneficio.
- e) Otras (especificar): _____

Pregunta 9

¿Considera que la mejora y modernización del RNP y del SEACE para permitir a los proveedores presentar, actualizar y validar su documentación (capacidad legal, experiencia, etc.) en línea y de manera única, para que esté disponible y pueda ser utilizada en múltiples procedimientos de selección, sería beneficiosa para usted como proveedor?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 10

¿Qué dificultades ha experimentado al revisar las bases de los procedimientos de selección? (Seleccione todas las opciones que apliquen)

- a) Lenguaje técnico y poco comprensible.
- b) Exceso de información innecesaria o redundante.
- c) Falta de claridad en las instrucciones y requisitos.
- d) Diseño y formato poco atractivo o confuso.
- e) Otro (especificar): _____

Pregunta 11

¿Cree que un diseño más “amigable” de las bases de los procedimientos de selección, con información clara, concisa, precisa y bien organizada, sería beneficioso para usted como proveedor?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 12

¿Considera que el actual modelo de capacitación en materia de contratación pública es efectivo para los proveedores?

- a) Sí, es efectivo.
- b) No, no es efectivo.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 13

¿Qué aspectos considera más importantes para mejorar su desempeño en los procedimientos de selección? (Seleccione todas las opciones que apliquen)

- a) Mayor capacitación.
- b) Asistencia técnica especializada.
- c) Oportunidades de aprendizaje práctico y aplicado.
- d) Acceso a información actualizada y precisa sobre contratación pública.
- e) Otro (especificar): _____

Pregunta 14

Si se enterara de un programa nacional gratuito de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y mejorar su desempeño al participar en los procedimientos de selección, ¿estaría interesado en participar?

- a) Sí, estaría interesado(a).
- b) No, no estaría interesado(a).
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 15

¿Algún comentario adicional o sugerencia que desee compartir para mejorar el proceso de contratación pública?

Anexo 8. Técnicas y herramientas utilizadas durante el proceso de conceptualización y testeo del prototipo



Figura 50. Persona

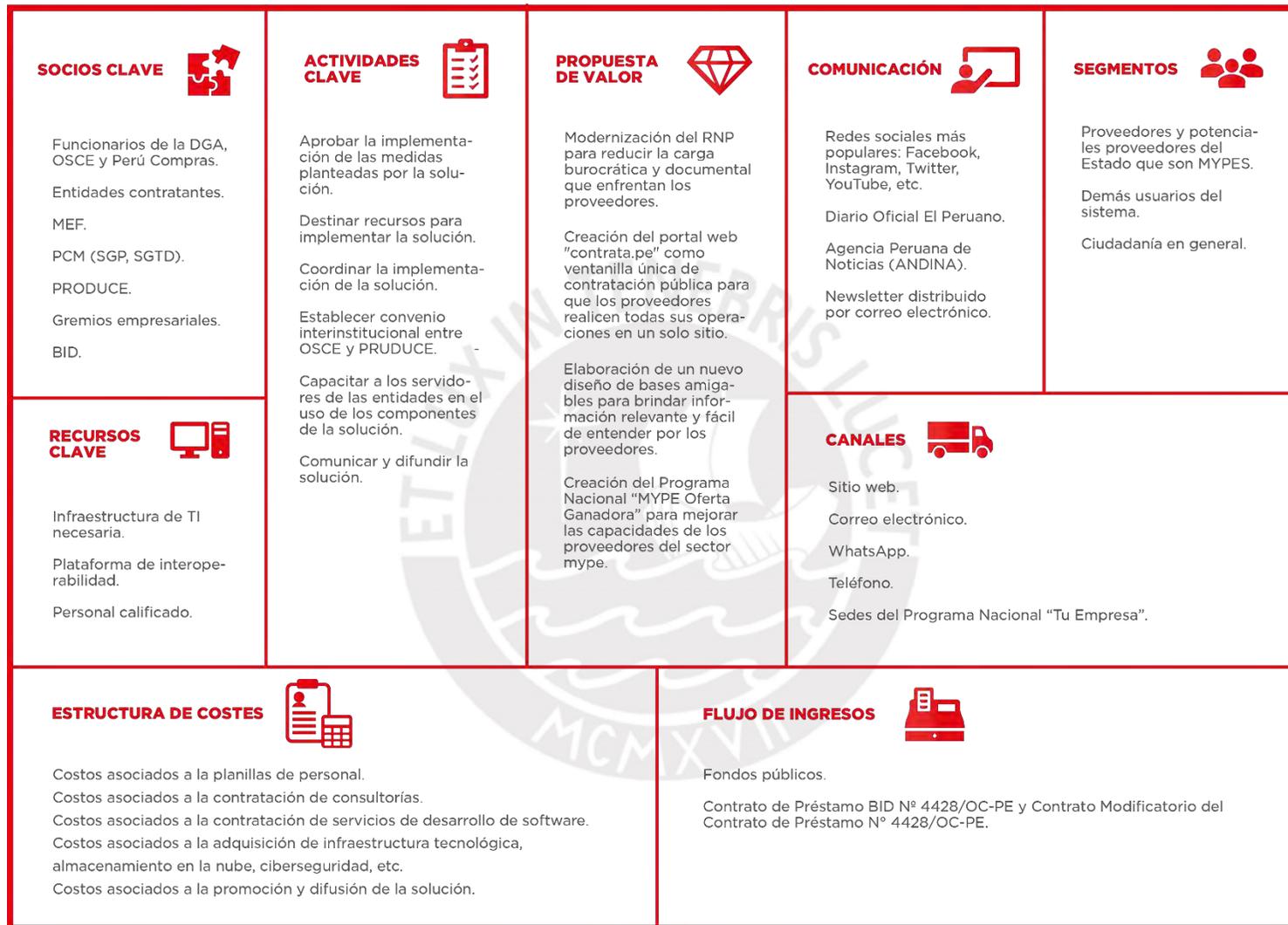


Figura 51. Modelo de las nueve cajas de Osterwalder

Anexo 9: Herramientas utilizadas para el recojo de información para el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad

ENCUESTA PARA EL ANÁLISIS DE DESEABILIDAD

La solución propuesta consiste en implementar un conjunto de medidas para optimizar y simplificar los procesos de contratación pública con enfoque en el proveedor. Estas medidas son:

1. Creación de un portal web único para la contratación pública.
2. Mejora y modernización del RNP y del SEACE.
3. Elaboración de un diseño amigable de las bases de los procedimientos de selección.
4. Creación de un programa nacional de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores del sector mype.

Luego de haber participado en el taller “Mejoras al proceso de compra pública con enfoque en el proveedor”, le invitamos a responder las siguientes preguntas:

Pregunta 1

¿Considera que la solución propuesta contribuirá a reducir las dificultades que experimentan los proveedores al participar en los procedimientos de selección?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 2

¿Le gustaría que se implementen las medidas presentadas en el taller?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 3

¿Considera necesario implementar las medidas presentadas en el taller?

- a) Sí.
- b) No.
- c) No estoy seguro(a).

Pregunta 4

¿En términos generales, qué impresión le ha dejado la solución propuesta?

- a) Muy positiva, encuentro que aborda de manera efectiva los desafíos y dificultades que enfrento como proveedor.
- b) Positiva, considero que tiene algunos aspectos positivos, pero también podría mejorarse.
- c) Neutra, no tengo una impresión clara al respecto.
- d) Negativa, no veo que la solución propuesta aborde adecuadamente los desafíos y dificultades que enfrento como proveedor.

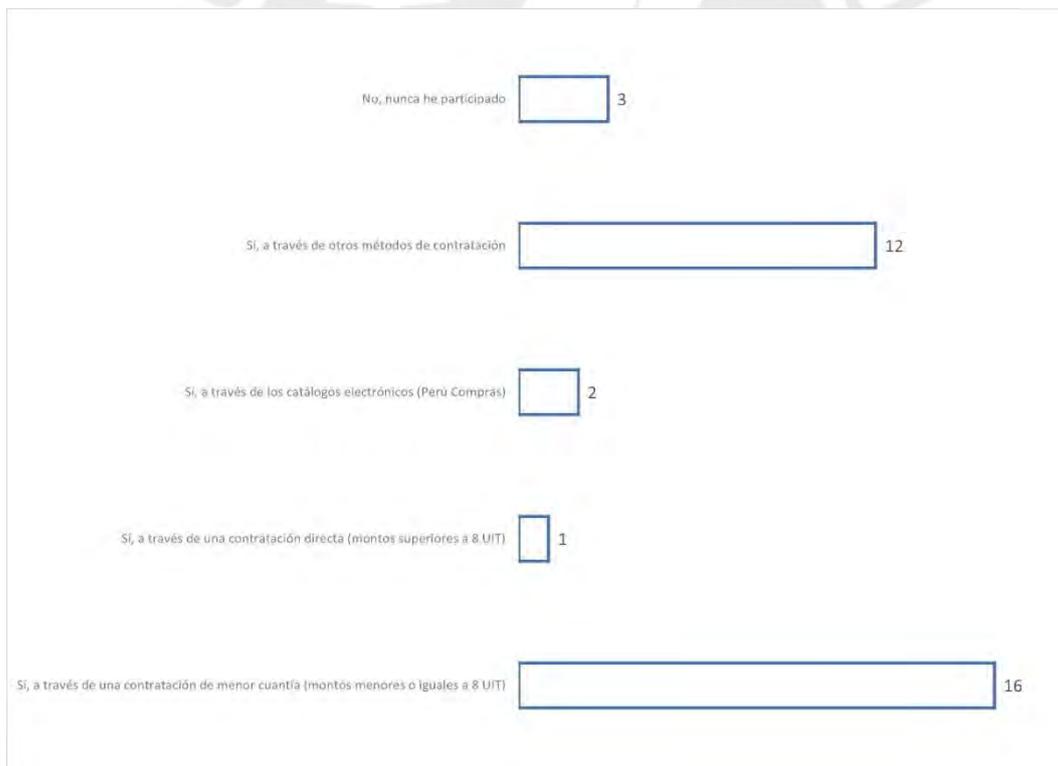


Anexo 10: Resultado de las encuestas

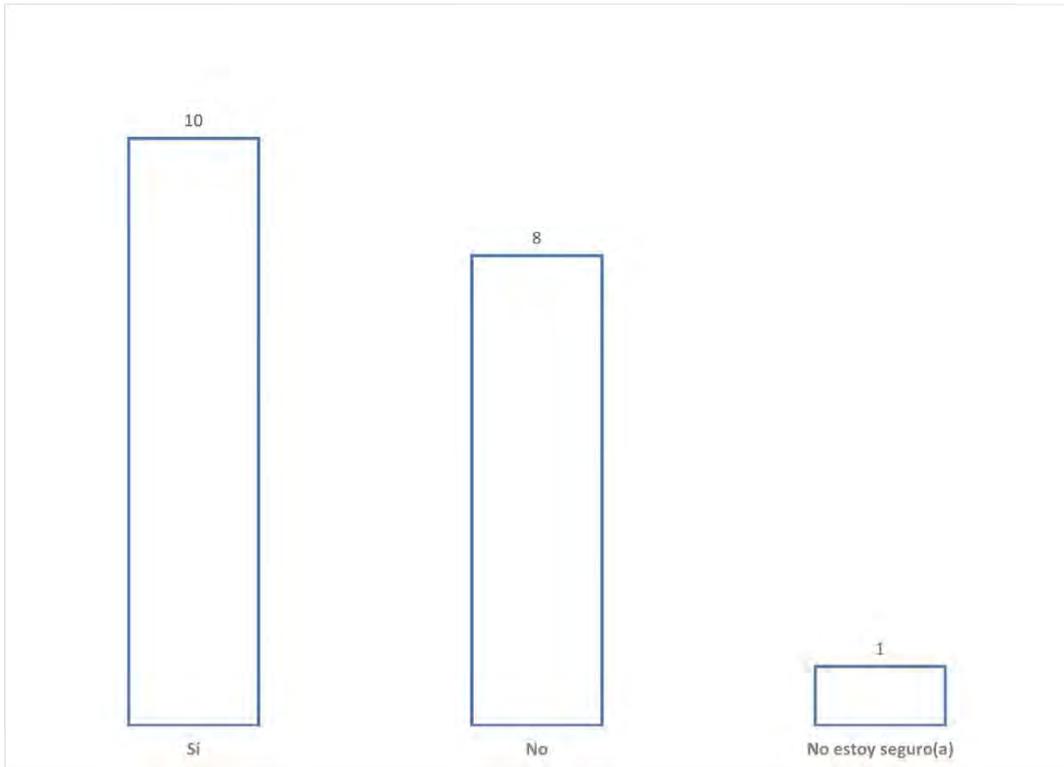
ENCUESTA A PROVEEDORES SOBRE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

Ficha técnica de la encuesta	
Fecha de realización	Del 7 al 11 de marzo de 2022.
Número de encuestados	19.
Perfil de los encuestados	Proveedores de bienes y servicios inscritos en el RNP.
Metodología	Encuesta en línea mediante formulario de Google.

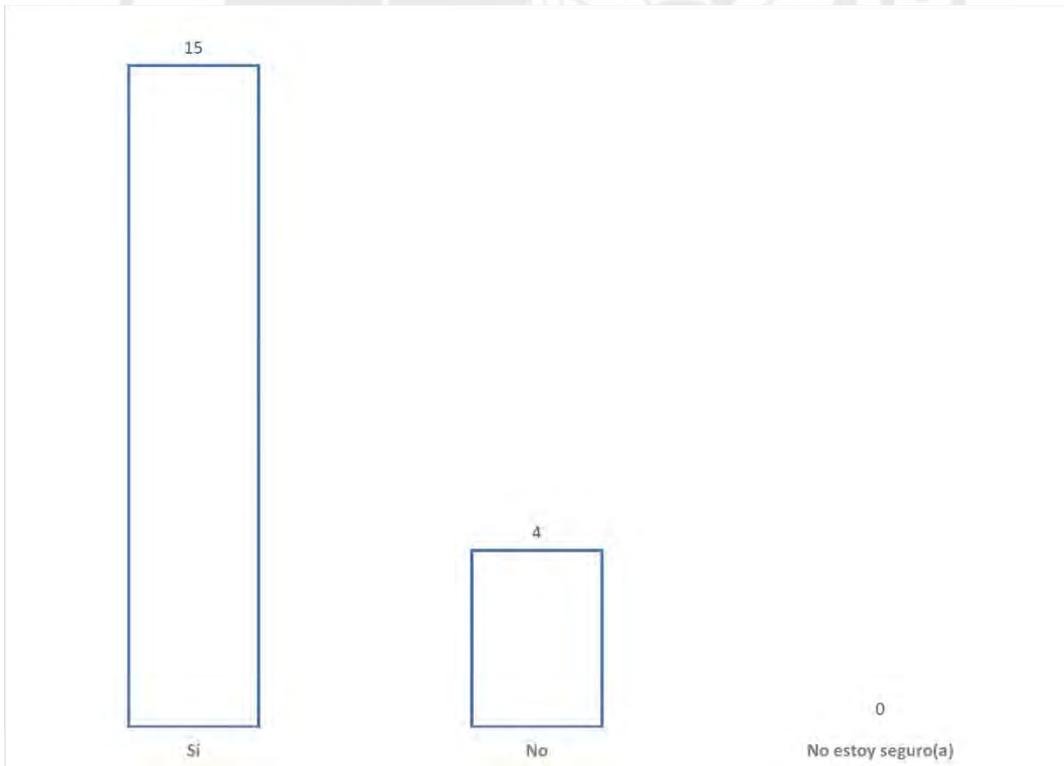
RESPUESTAS



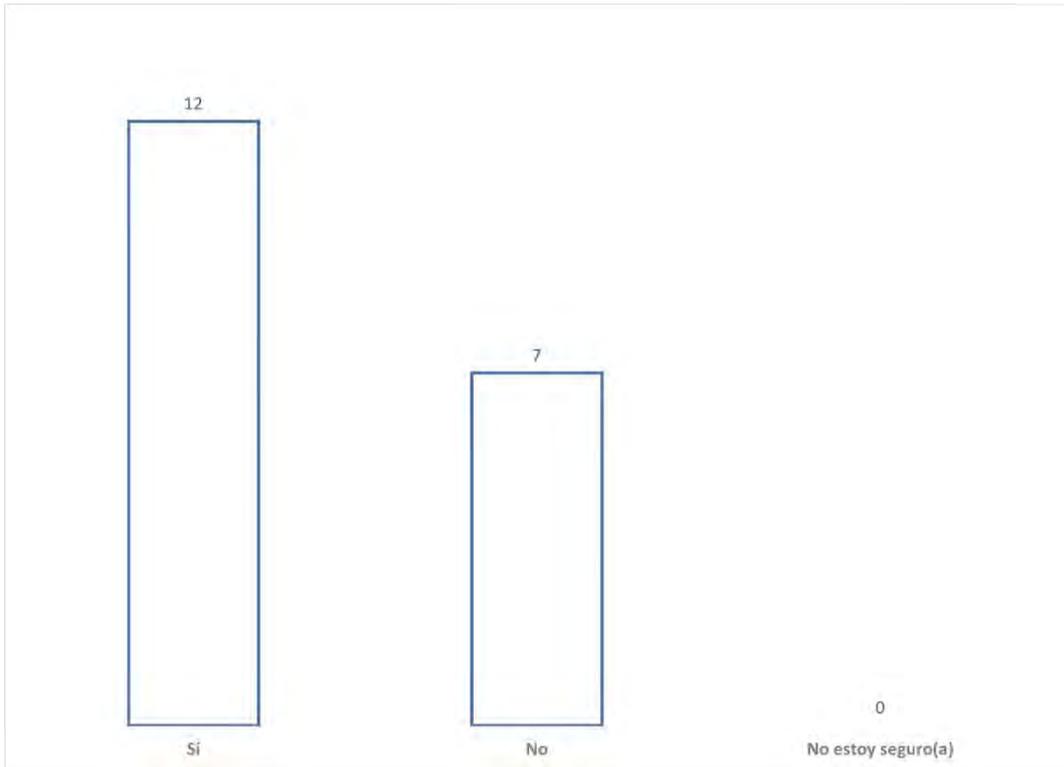
Pregunta 1. ¿Ha participado alguna vez en un proceso de contratación pública?



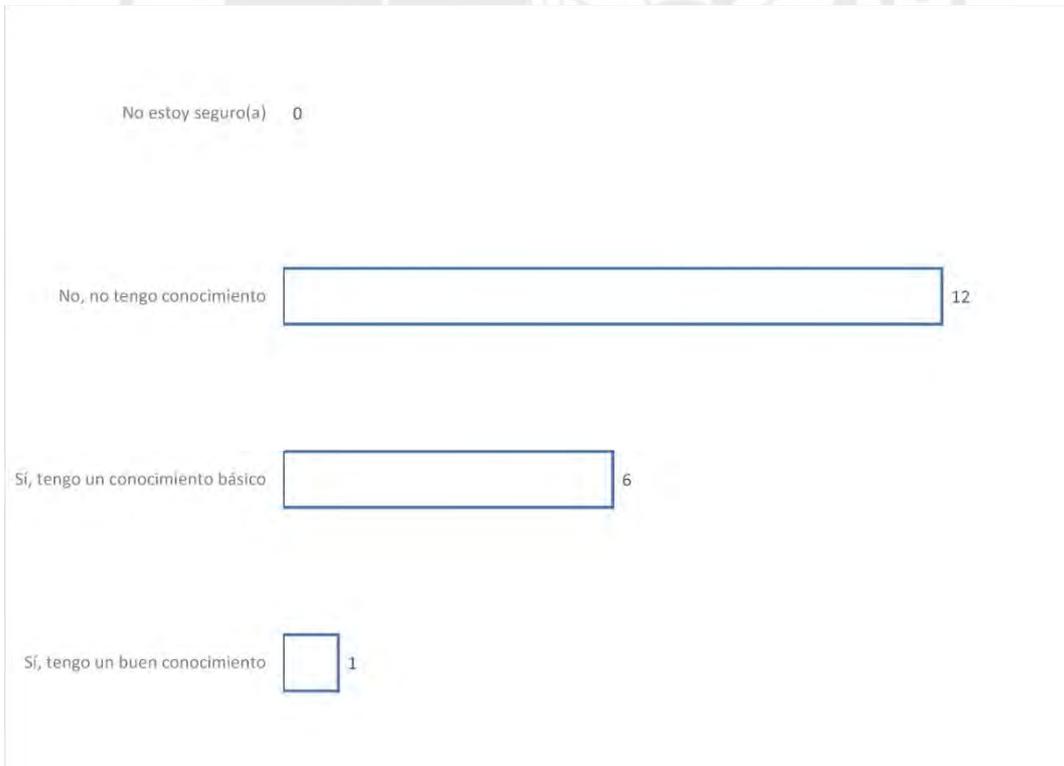
Pregunta 2. ¿Sabe en qué casos se declara desierto un procedimiento de selección?



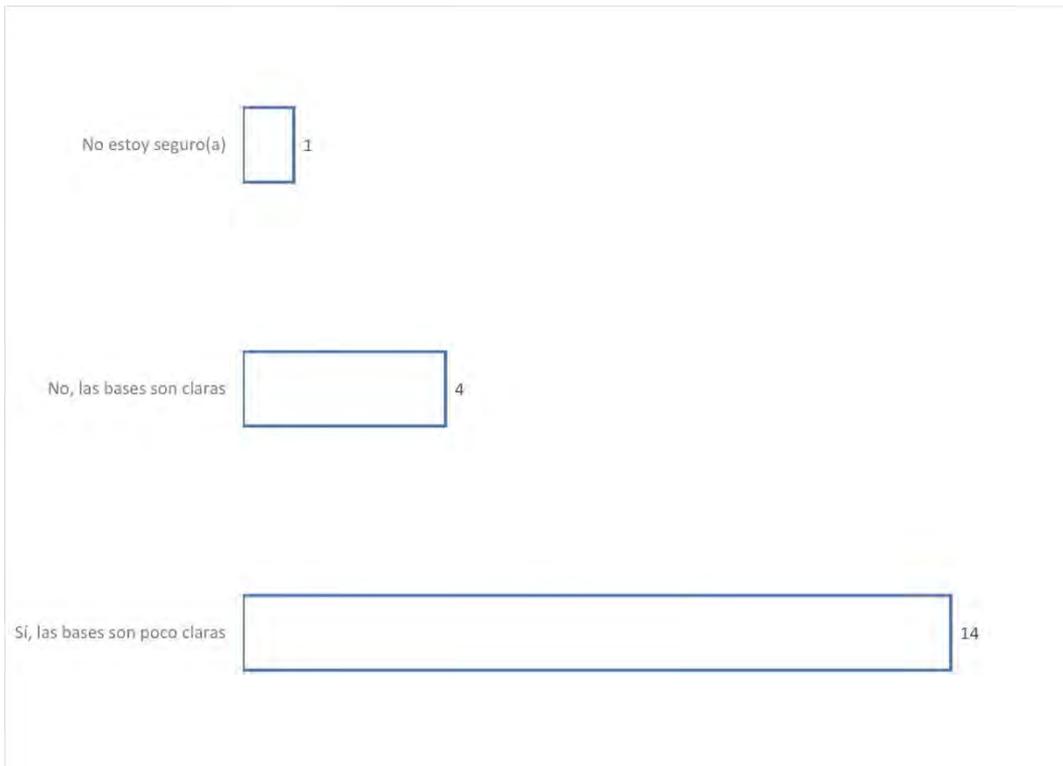
Pregunta 3. ¿Considera que participar en un proceso de contratación pública es difícil?



Pregunta 4. ¿Considera que participar en un proceso de contratación pública es costoso?



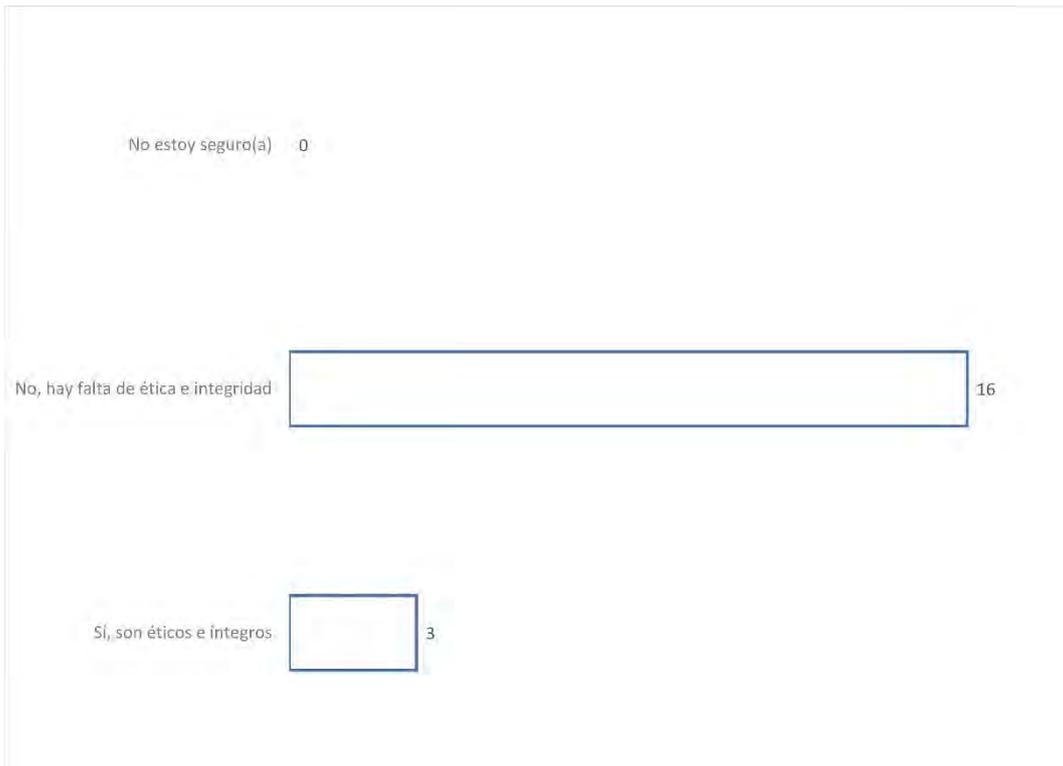
Pregunta 5. ¿Tiene conocimiento de la normativa de contratación pública y del proceso de contratación para proveer sus productos o servicios al Estado?



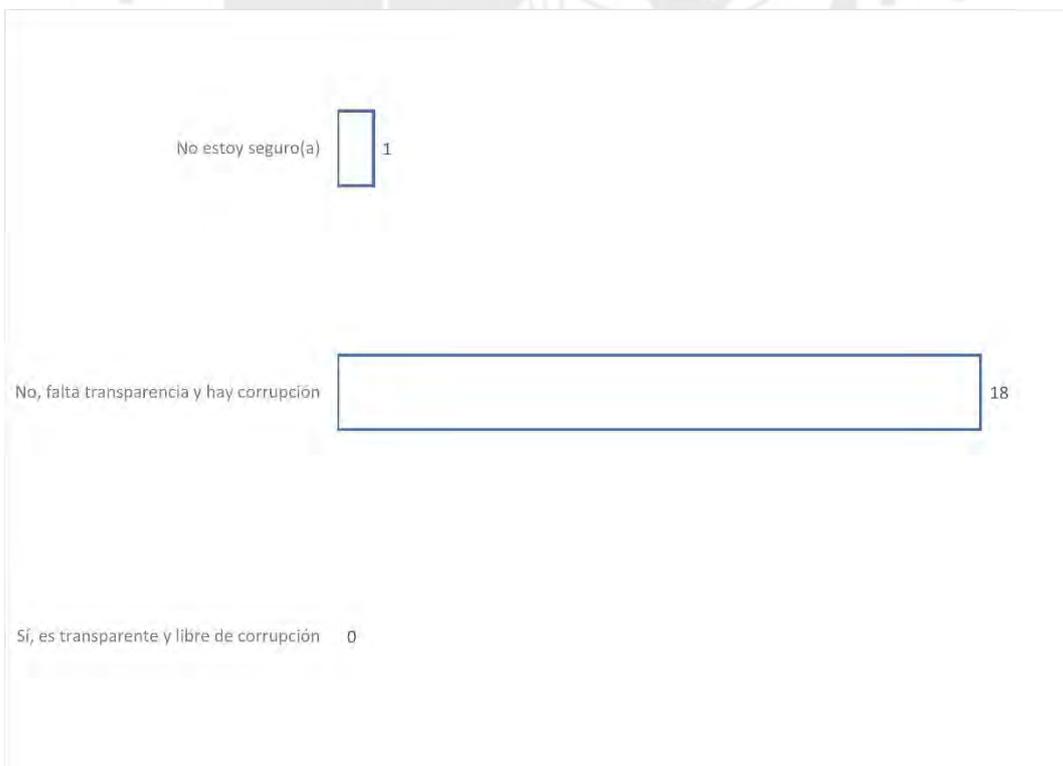
Pregunta 6. ¿Considera que las bases de los procedimientos de selección son poco claras?



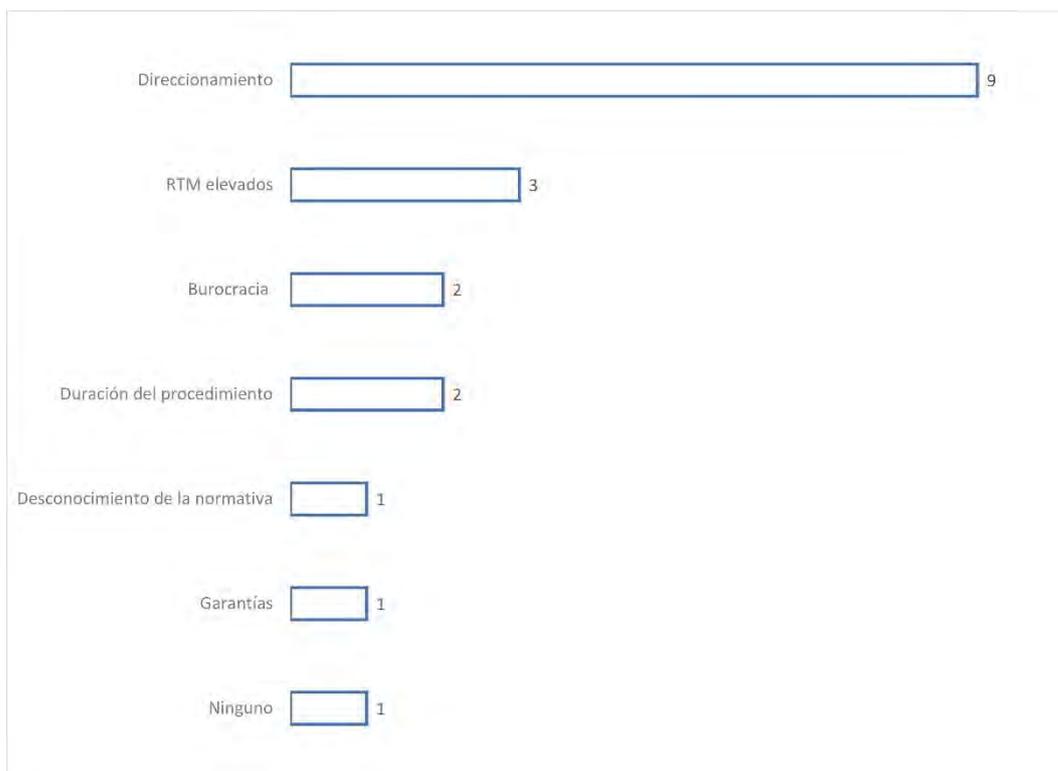
Pregunta 7. ¿Considera que los servidores de las entidades del Estado que intervienen en los procesos de contratación están lo suficientemente capacitados?



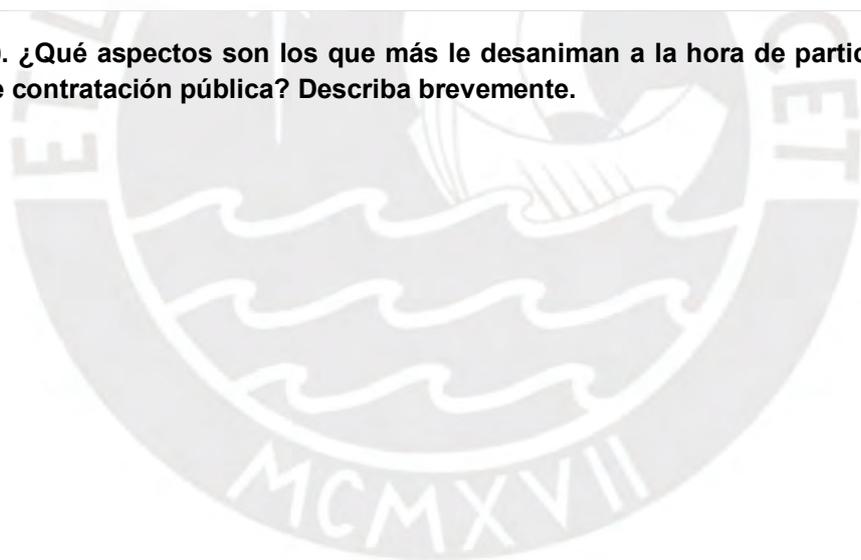
Pregunta 8. ¿Considera que los servidores de las entidades del Estado que intervienen en los procesos de contratación son personas éticas e íntegras?



Pregunta 9. ¿Considera que el proceso de contrataci3n p3blica es transparente y libre de corrupci3n?



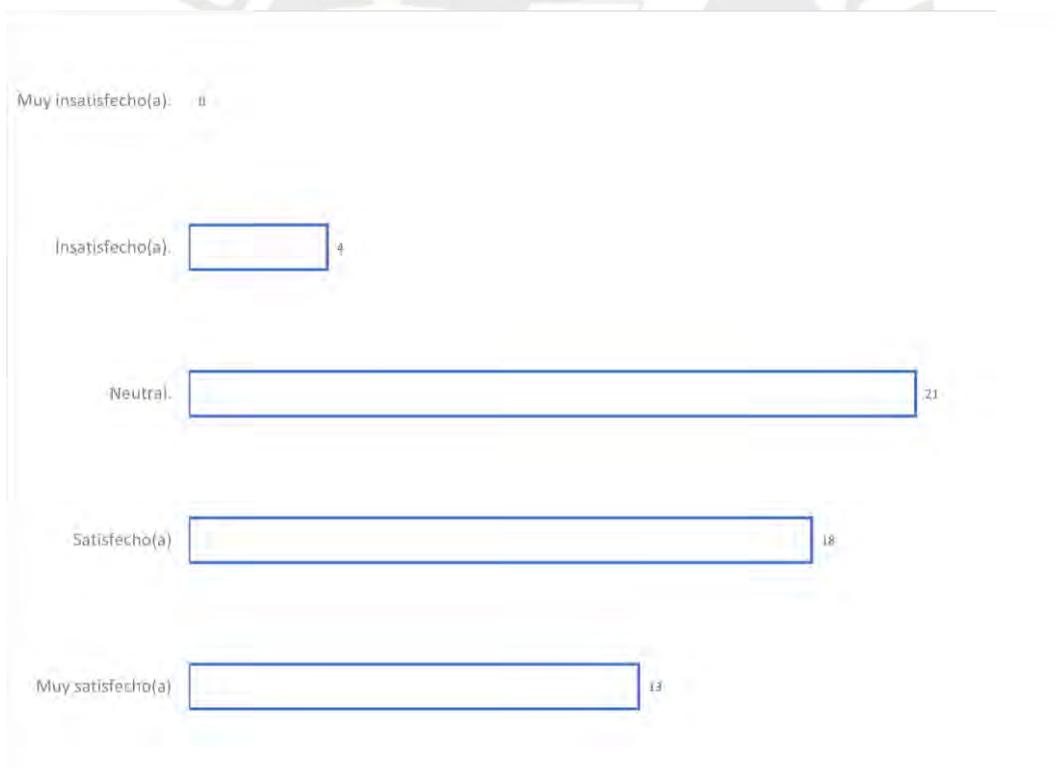
Pregunta 10. ¿Qué aspectos son los que más le desaniman a la hora de participar en un proceso de contratación pública? Describa brevemente.



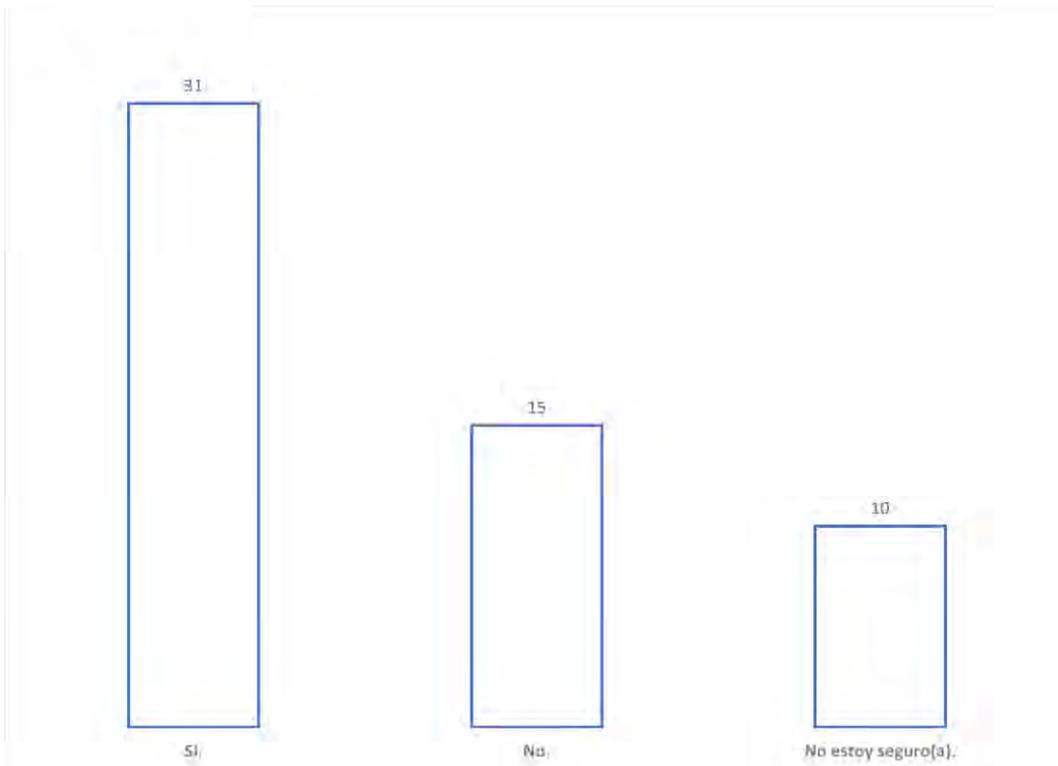
ENCUESTA A PROVEEDORES PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN Y TESTEO DEL PROTOTIPO

Ficha técnica de la encuesta	
Fecha de realización	Del 11 al 21 de julio de 2023.
Número de encuestados	56 (de los cuales 35 son proveedores y 21 son interesados).
Perfil de los encuestados	Proveedores de bienes y servicios inscritos en el RNP e interesados en acceder al mercado de contratación públicas.
Metodología	Encuesta en línea mediante formulario de Google.

RESPUESTAS



Pregunta 1. ¿Qué tan satisfecho(a) se encuentra con la información oficial sobre contratación pública disponible en internet?



Pregunta 2. ¿Considera que la información y las herramientas informáticas vinculadas a la contratación pública son dispersas y confusas?



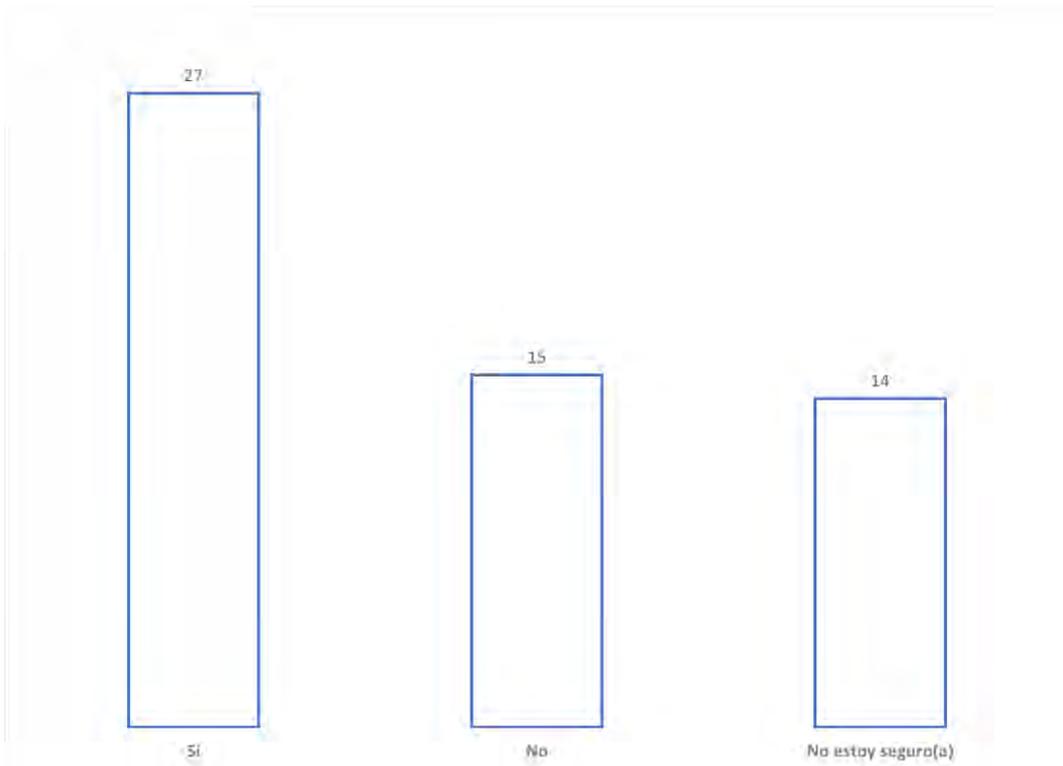
Pregunta 3. ¿Qué dificultades ha experimentado al navegar por internet en búsqueda de información o tratando de acceder a las herramientas informáticas de contratación pública? (Seleccione todas las opciones que apliquen)



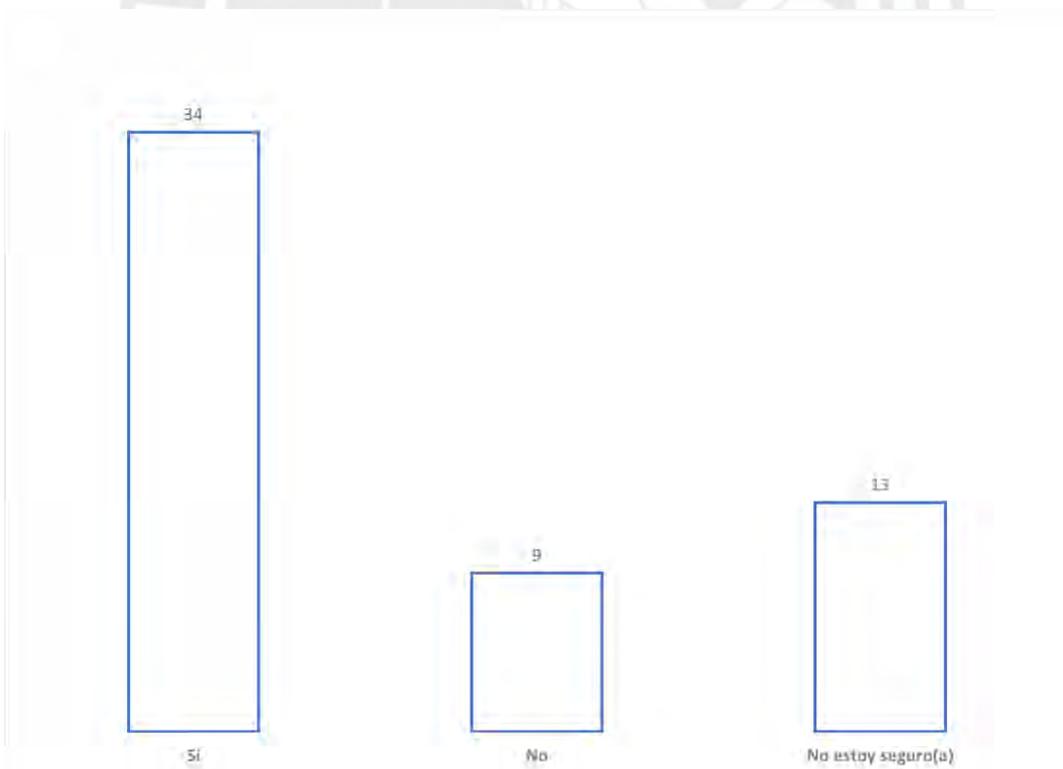
Pregunta 4. ¿Considera que la creación de un portal web que centralice y organice en un solo lugar toda la información y herramientas informáticas que necesitan los proveedores para realizar sus trámites y transacciones de manera ágil y eficiente sería beneficiosa para usted como proveedor?



Pregunta 5. ¿Qué información o herramientas informáticas considera más importante incluir en el portal web único para la contratación pública? (Seleccione todas las opciones que apliquen)



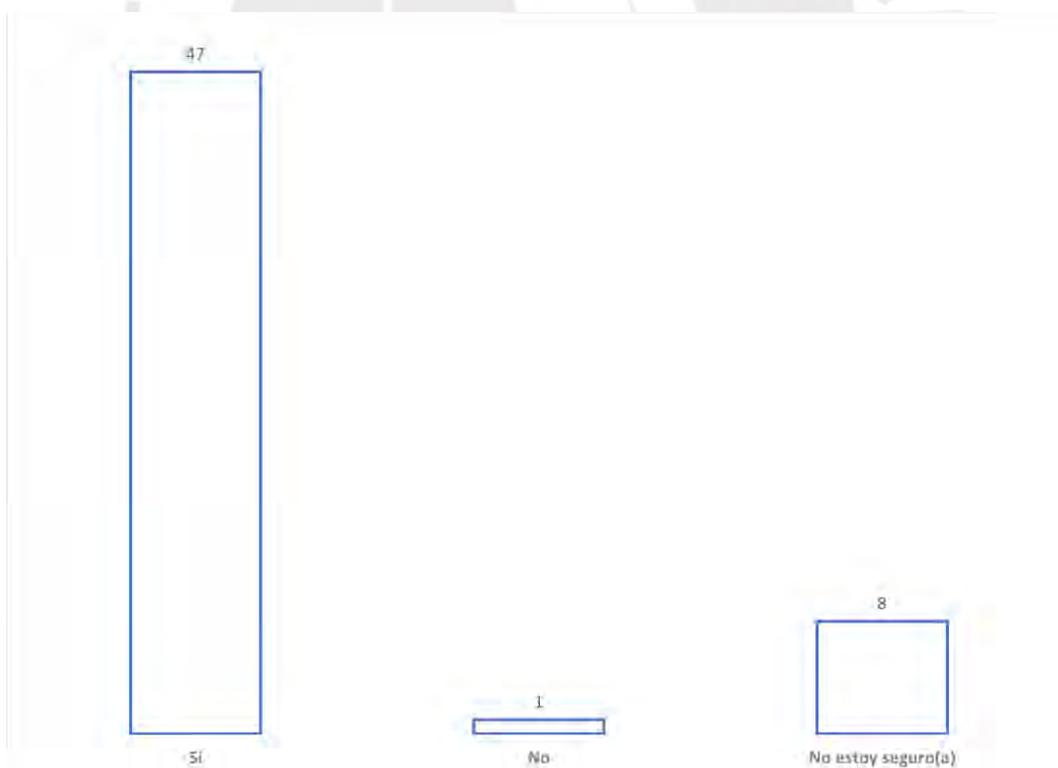
Pregunta 6. ¿Ha experimentado dificultades al presentar sus ofertas a través del SEACE?



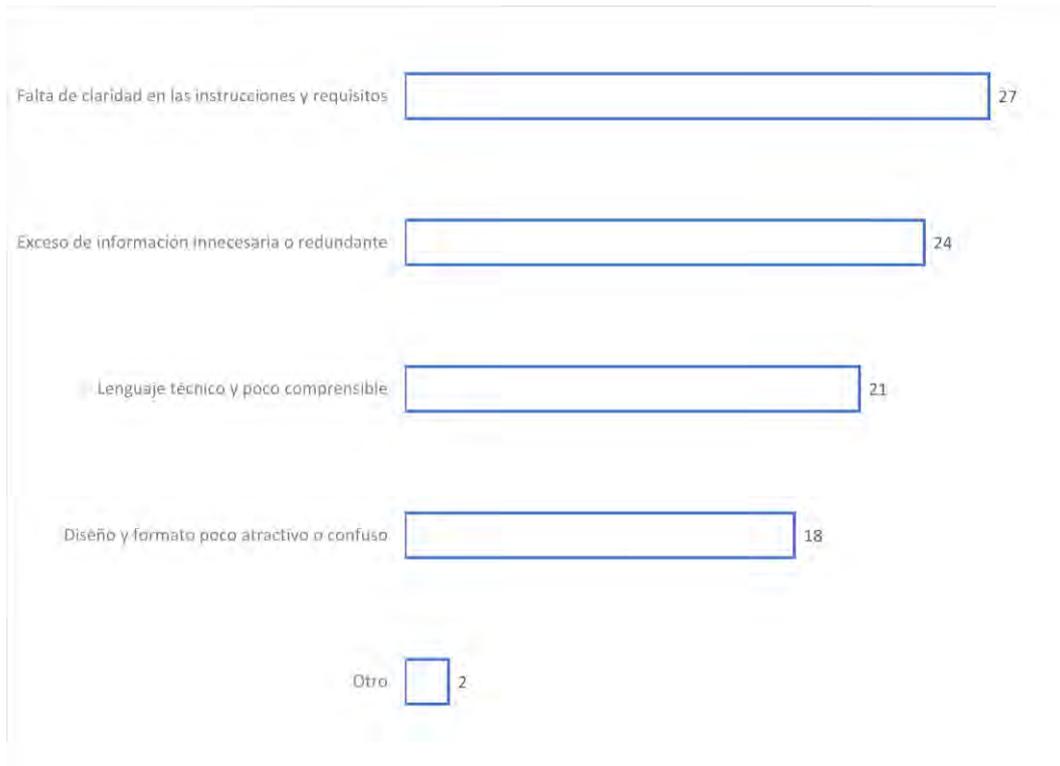
Pregunta 7. ¿Considera que presentar la misma información (capacidad legal, experiencia, etc.) repetidamente cada vez que los proveedores envían sus ofertas para competir en un procedimiento de selección es un problema para ellos?



Pregunta 8. ¿Cuáles son los beneficios que obtiene al estar inscrito en el RNP? (Seleccione todas las opciones que apliquen)



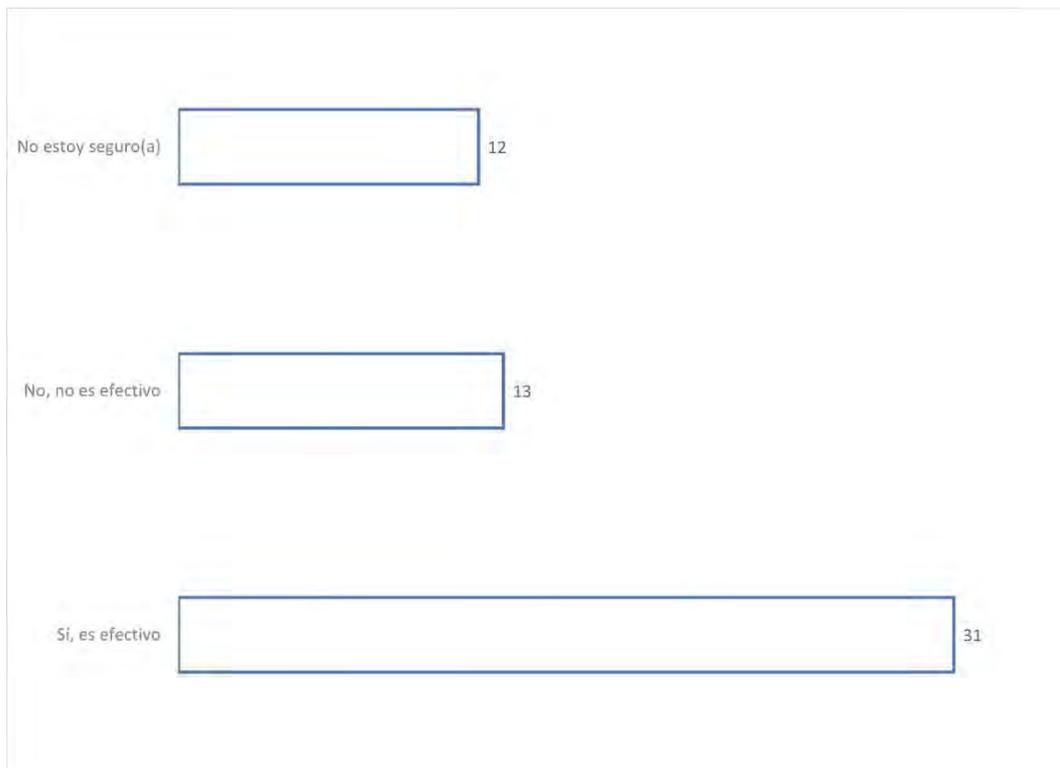
Pregunta 9. ¿Considera que la mejora y modernización del RNP y del SEACE para permitir a los proveedores presentar, actualizar y validar su documentación (capacidad legal, experiencia, etc.) en línea y de manera única, para que esté disponible y pueda ser utilizada en múltiples procedimientos de selección, sería beneficiosa para usted como proveedor?



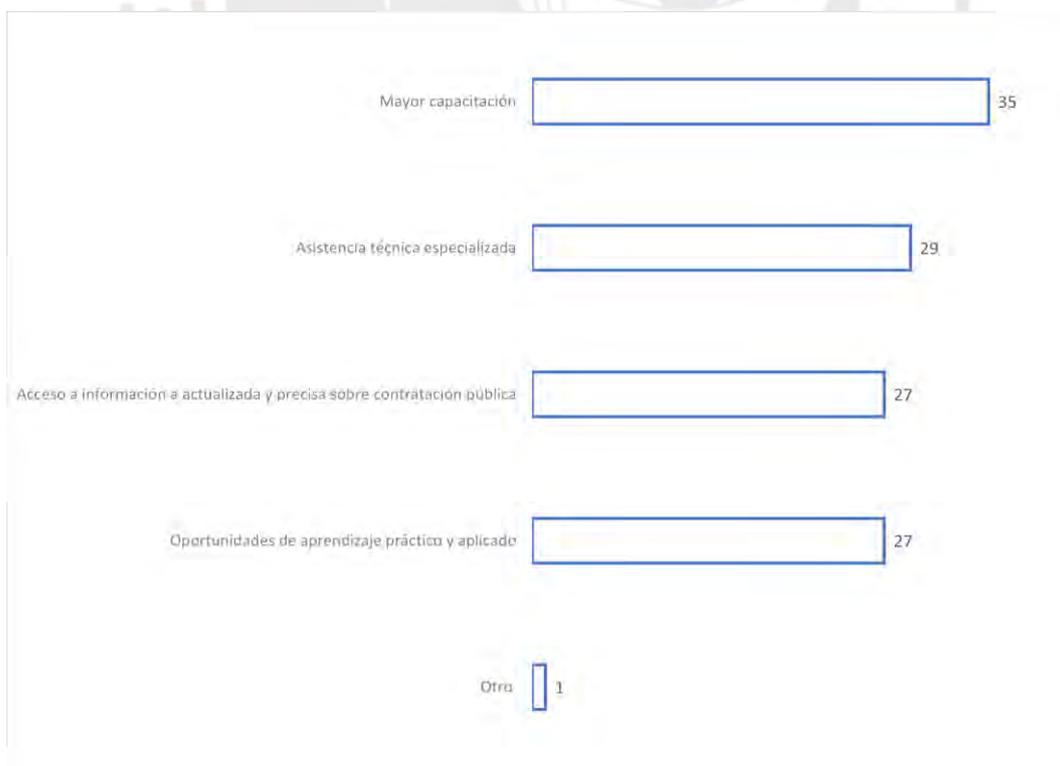
Pregunta 10. ¿Qué dificultades ha experimentado al revisar las bases de los procedimientos de selección? (Seleccione todas las opciones que apliquen)



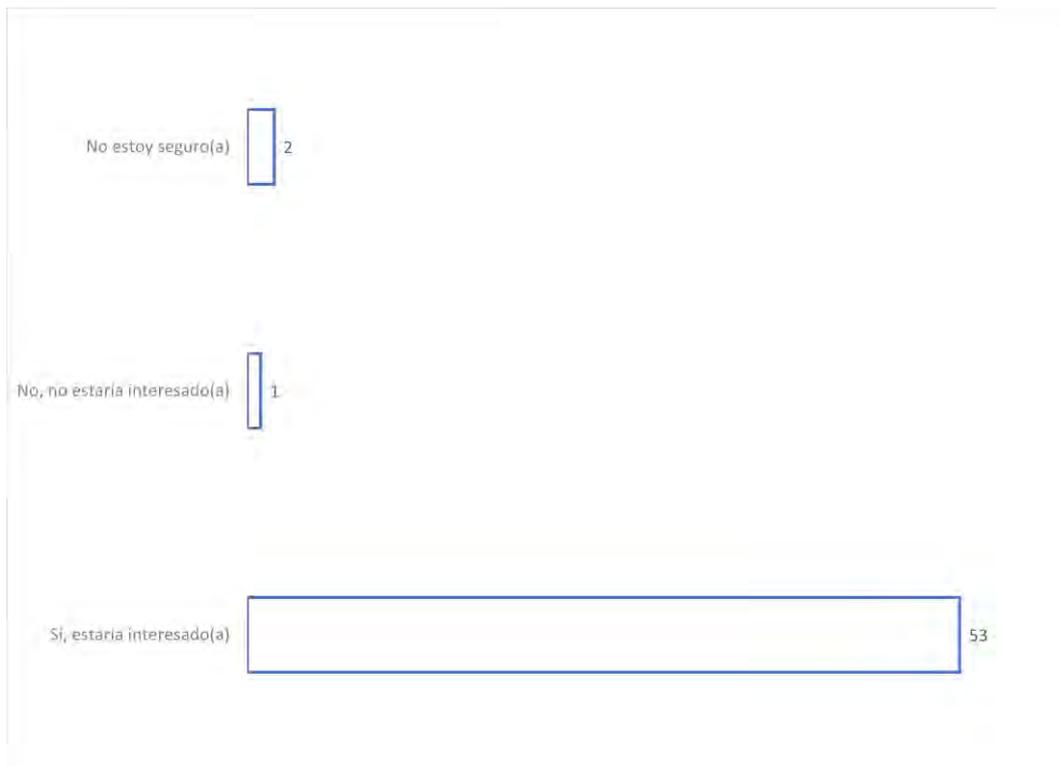
Pregunta 11. ¿Cree que un diseño más “amigable” de las bases de los procedimientos de selección, con información clara, concisa, precisa y bien organizada, sería beneficioso para usted como proveedor?



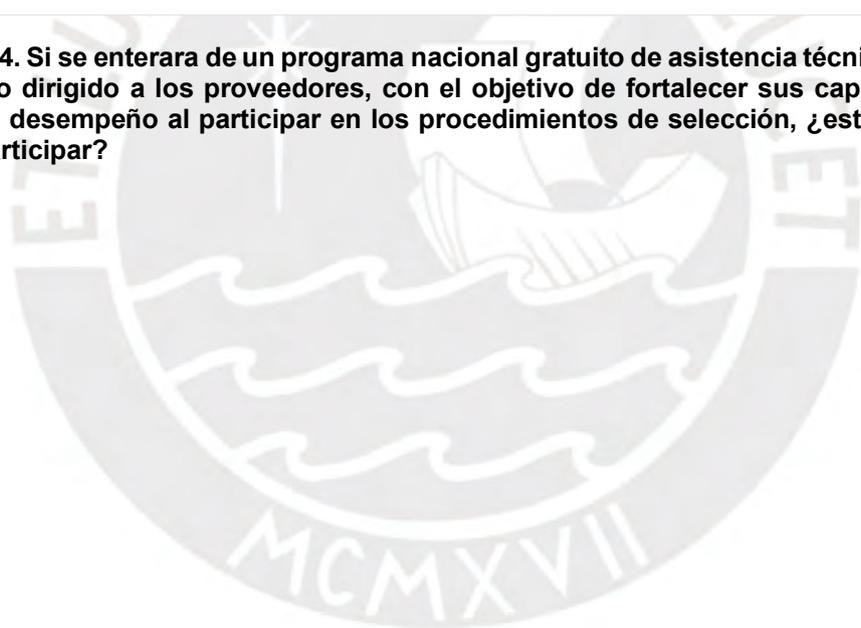
Pregunta 12. ¿Considera que el actual modelo de capacitación en materia de contratación pública es efectivo para los proveedores?



Pregunta 13. ¿Qué aspectos considera más importantes para mejorar su desempeño en los procedimientos de selección? (Seleccione todas las opciones que apliquen)



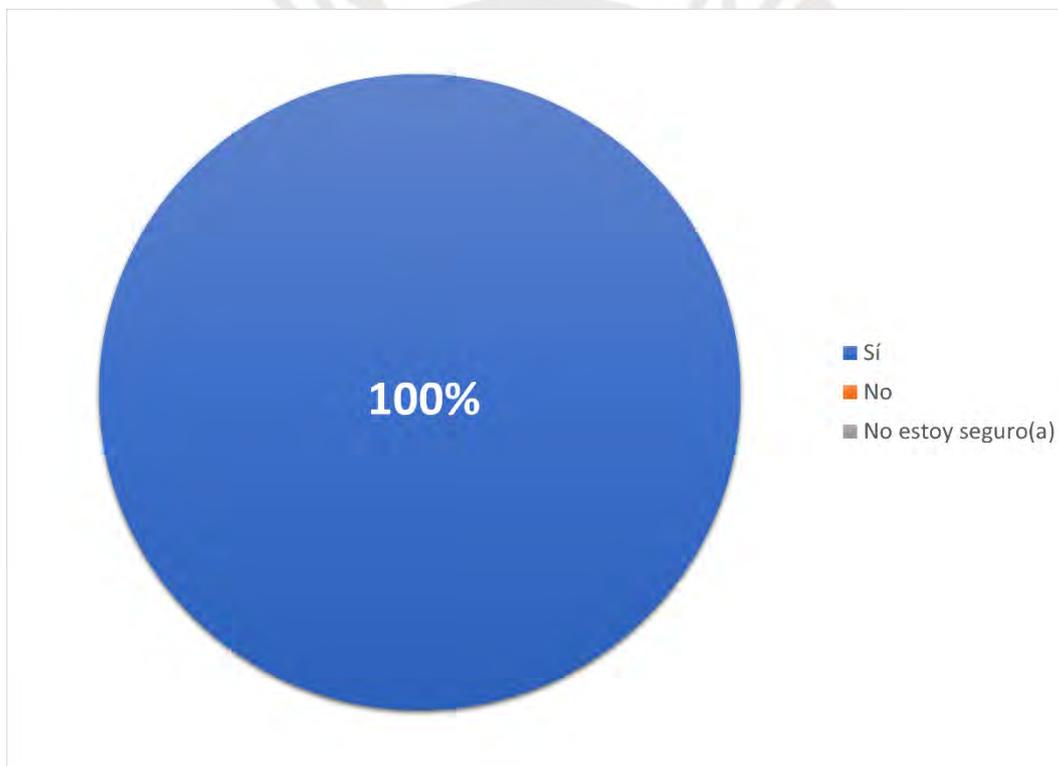
Pregunta 14. Si se enterara de un programa nacional gratuito de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a los proveedores, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y mejorar su desempeño al participar en los procedimientos de selección, ¿estaría interesado en participar?



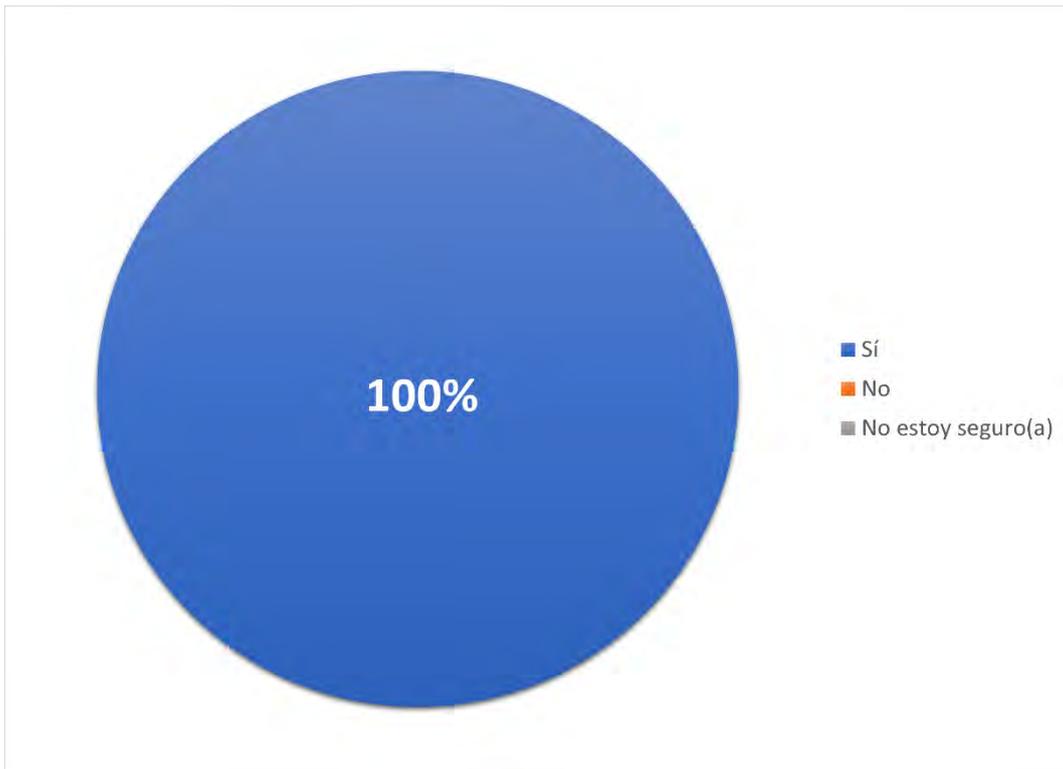
ENCUESTA A PROVEEDORES PARA EL ANÁLISIS DE DESEABILIDAD

Ficha técnica de la encuesta	
Fecha de realización	12 de junio de 2023.
Número de encuestados	24.
Perfil de los encuestados	Proveedores de bienes y servicios inscritos en el RNP.
Metodología	Encuesta en línea mediante formulario de Google.

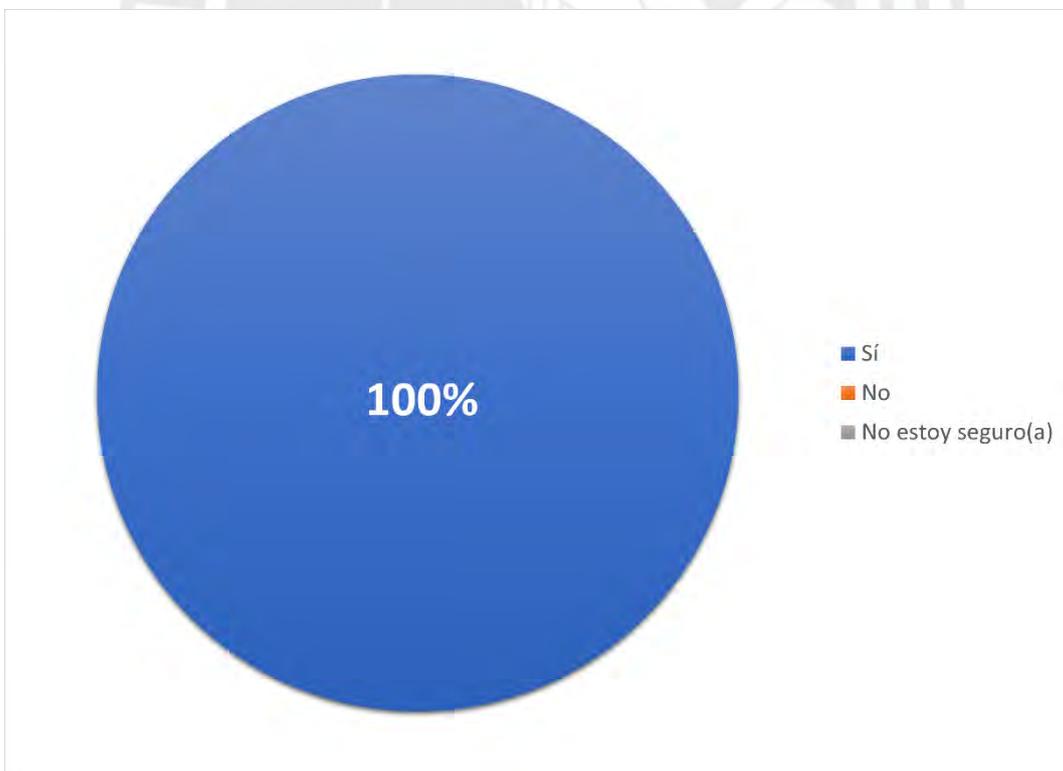
RESPUESTAS



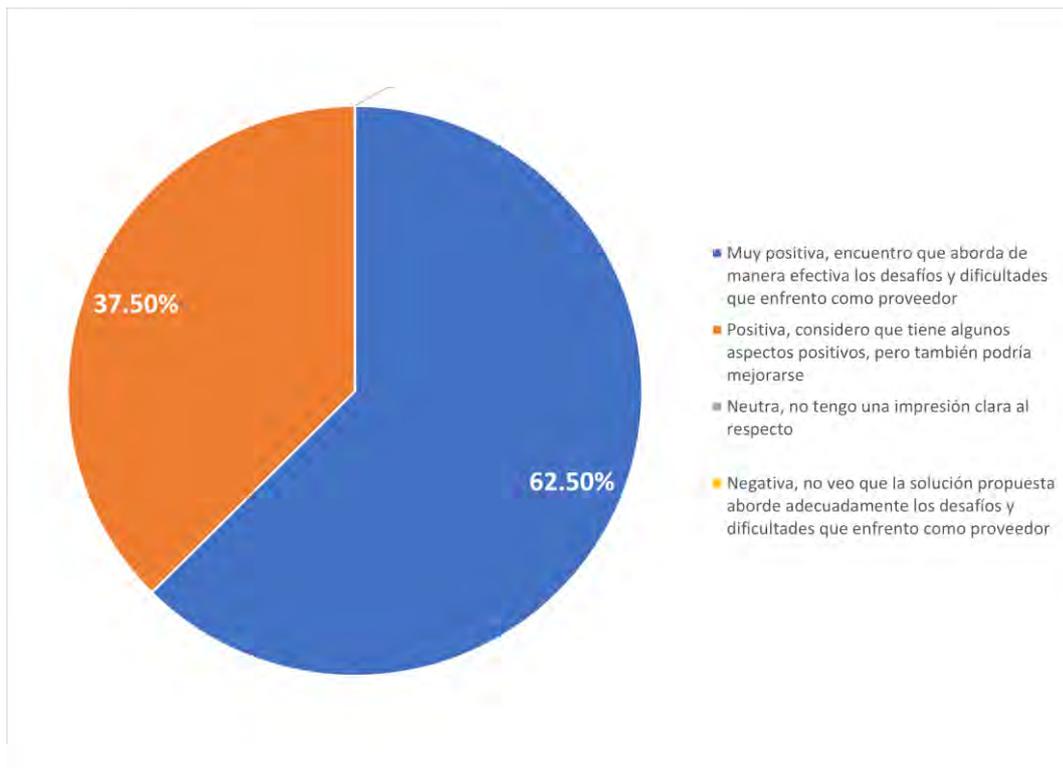
Pregunta 1. ¿Considera que la solución propuesta contribuirá a reducir las dificultades que experimentan los proveedores al participar en los procedimientos de selección?



Pregunta 2. ¿Le gustaría que se implementen las medidas presentadas en el taller?



Pregunta 3. ¿Considera necesario implementar las medidas presentadas en el taller?



Pregunta 4. ¿En términos generales, qué impresión le ha dejado la solución propuesta?

