



Caracterización del
Sistema Nacional de
Abastecimiento

El Control
Gubernamental
**en las contrataciones
del Estado**

Problemática
identificada en el
proceso de
contrataciones públicas
relacionadas con los
**resultados del control
gubernamental
y otros estudios**

ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ (2018-2022):

UNA MIRADA DESDE EL CONTROL GUBERNAMENTAL

ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ (2018-2022): UNA MIRADA DESDE EL CONTROL GUBERNAMENTAL

SERIE: DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Documento elaborado por la Subgerencia de Evaluación y Seguimiento del Sistema Nacional de Control y la Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República del Perú.

Líneas de Investigación: Control gubernamental. Ejercicio del control y los servicios de control gubernamental.

Copyright © 2023 Contraloría General de la República del Perú (CGR)

Para citar este documento:

(Contraloría General de la República, 2023)
Contraloría General de la República (2023). Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022): una mirada desde el control gubernamental. Documento de investigación. Lima, Perú.

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

**ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
EN EL PERÚ (2018-2022):**

**UNA MIRADA DESDE EL CONTROL
GUBERNAMENTAL**

Contraloría General de la República del Perú
Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María, Lima, Perú.
Tel. +511 330 3000 / Anexo: 5518

Diseño y diagramación
Gerencia de Comunicación Corporativa

ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ (2018-
2022): UNA MIRADA DESDE EL CONTROL GUBERNAMENTAL
(Contraloría General de la República, 2023)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
Depósito Legal N° 2023-04871

Resumen

Las contrataciones públicas, respecto a la ejecución presupuestal, representan alrededor del 41% del presupuesto público global. Por lo tanto, que los mecanismos de contratación de bienes, servicios y obras funcionen eficientemente, es un objetivo esencial de la administración pública para asegurar que la asignación de recursos y la provisión de bienes y servicios públicos responda a las necesidades de la población. Sin embargo, su importancia también la hace susceptible de riesgos de ineficiencia y corrupción que terminan impactando negativamente en la vida de la gente, y ello se traduce en demoras en la llegada de medicamentos y víveres ante una emergencia, carreteras que no culminan o presentan innumerables fallas técnicas, colegios sin materiales de estudio y artículos de higiene para los estudiantes, hospitales que no se terminan o aquellos establecimientos de salud que no cuentan con los insumos médicos para operar, etc.

Los servicios de control (i.e. auditorías y otras modalidades) son un elemento clave para evaluar la capacidad estatal y detectar situaciones o hechos irregulares que perjudican la correcta administración de los recursos del Estado y, por ende, la provisión de servicios públicos. En tal sentido, el presente informe analiza, desde la mirada del control gubernamental, las contrataciones públicas de un quinquenio completo (2018-2022), identificando, además, los principales problemas que hoy afectan el funcionamiento del Sistema Nacional de Abastecimiento Público peruano, con énfasis en la contratación de bienes, servicios y obras. Actualmente este sistema adolece de un abuso de las exoneraciones para contratar sin proceso de selección (casi una tercera parte del gasto total), procesos poco competitivos (contratación directa y procedimientos especiales que comprendieron el 18% del gasto total en el periodo 2018-2022), deficiente ejecución contractual -sobre todo en la ejecución de obras públicas-, como se evidencia en el control gubernamental en donde el 9% de las situaciones adversas alertadas con el control simultáneo y el 37% de las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad determinado en el control posterior, estuvieron referidos a dicha fase de la contratación.

Introducción

Las contrataciones públicas implican el uso de recursos públicos (Constitución Política del Perú, artículo 76°), y tal como se indica en el Sistema Nacional de Abastecimiento, se deben ejecutar bajo una gestión basada en resultados, así que debe ser de forma oportuna y en las mejores condiciones de precio y calidad, que permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos (Decreto Legislativo N° 1439). Cualquier distorsión en su asignación y ejecución pueden generar problemas para garantizar su oportunidad y cumplimiento de las condiciones necesarias para su contratación, afectando directamente la prestación de los servicios públicos que debe procurar el Estado para la población. La ineficiencia, la negligencia y la corrupción son algunas causantes de las principales distorsiones en materia de contratación pública.

Podemos decir que la corrupción se materializa en la contratación pública, a través de la introducción de distorsiones que procuran el acceso restringido e injusto a los recursos públicos, es decir, el favoritismo. Aunque estas distorsiones pueden identificarse en las distintas fases del proceso de contratación, el objetivo de la corrupción en esta esfera es dirigir el contrato al postor favorecido sin ser detectado (Fazekas y Kocsis, 2015: 4).

Como lo alertan los resultados de auditorías o de información de compras y contratación, se han identificado diversas irregularidades en su gestión, ya sea por la poca transparencia, el ajuste de las reglas para direccionar, las excepciones, los contratos temporales, la contratación de obras públicas, entre otros (CAF, 2019), afectando así con el cumplimiento del fin público. En ese sentido, es de interés de la Contraloría General de la República identificar las principales características de cómo se vienen gestionando las contrataciones en este quinquenio, que permitan alertar situaciones transversales que afecten la gestión oportuna de las compras públicas y el mal uso de los recursos públicos.

Algunas señales de que estamos frente a una potencial contratación corrupta incluyen la elección de procesos menos competitivos o de abastecimiento único de manera injustificada, el favorecimiento a un postor, adaptación de especificaciones técnicas o términos de referencia que restringen la participación de otros postores, el compartir información privilegiada con determinados contratistas, procesos simulados con postores que se coluden, entre otras situaciones. El presente informe analizará, de manera agregada, algunos de estos focos rojos que se han identificado en las distintas etapas de la contratación pública en el Perú.

Para tal efecto, el presente informe se organiza de la siguiente manera: En el primer capítulo se muestra la importancia del gasto público vinculado con las contrataciones del Estado, presentando la evolución en los últimos años respecto de la ejecución de recursos públicos para la contratación de bienes, servicios, y ejecución de obras destinados a la atención de las necesidades de la ciudadanía, así como los procedimientos de selección vinculados a dichos gastos. Asimismo, se presenta la evolución del crecimiento del país en términos señalados por indicadores del tipo poblacional, económico, entre otros; y con ello, la importancia definida para las contrataciones. Esta sección también contiene la cuantificación de las adjudicaciones realizadas en el periodo 2018-2022.

En el **segundo capítulo** se presentan de manera transversal los resultados del control gubernamental que la Contraloría General de la República ha desplegado durante el periodo 2018-2022 y que sustentan la **problemática que se desprende de las compras estatales dentro del marco del Sistema Nacional de Abastecimiento**. Cabe señalar que el resultado del control, al abordar operaciones y actividades de riesgo, compone un elemento importante y muestral, si nos referimos a sus resultados, por lo que aquellas situaciones, problemas, riesgos, presuntos ilícitos, entre otros identificados, ejemplifican en alguna medida el desempeño de las entidades en cada nivel de gobierno, por año y por los objetos de contratación materia de análisis.

En el **tercer capítulo** se desarrolla la problemática que se desprende de las actividades que componen la cadena de abastecimiento público en base a los resultados de control y el análisis de la información referida a contrataciones, expuesto con base a estudios y documentos que revelan riesgos identificados por el propio Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Esta problemática abarca desde las debilidades en la planificación de las contrataciones, inicio del proceso, pasando al nivel de ejecución de la programación, para luego evidenciar el nivel de competencia en los procesos de selección o la superación de los montos topes en la modalidad adjudicada. Además, contiene las situaciones alertadas por el OSCE en las diversas etapas de la contratación y el bajo nivel de capacitación del personal a cargo de las contrataciones. Finalmente, en este capítulo se presenta el nivel de sanción a las empresas producto de su incumplimiento contractual.

El cuarto capítulo contiene las principales conclusiones producto del análisis integral de la cadena de abastecimiento para así presentar, en el quinto capítulo, las **recomendaciones que conlleven a mejorar las contrataciones públicas**, ya que las mismas son insumos necesarios para la prestación de los servicios públicos eficientes.

Índice

Capítulo 1

Caracterización del Sistema Nacional de Abastecimiento	16
1.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Abastecimiento	17
1.2 Componentes y conformación del Sistema Nacional de Abastecimiento	18
1.3 La planificación y las fases del proceso de contratación pública	20
1.3.1 Planificación de las contrataciones	21
1.3.2 Fases del proceso de contratación	22
1.3.2.1 Fase de actos preparatorios	22
1.3.2.2 Fase de selección	23
1.3.2.3 Fase de ejecución contractual	24
1.4 Las contrataciones del Estado y el desarrollo del país	24
1.4.1 La ejecución de gastos de las contrataciones y su relación con el PBI	24
1.4.2 Prioridad presupuestaria de las contrataciones	26
1.4.3 Escenario presupuestario de las contrataciones públicas	28
1.5 Cuantificación de la planificación y las contrataciones efectivamente realizadas	30
1.5.1 Formulación del Plan Anual de Contrataciones (PAC) en las entidades	30
1.5.2 Cuantificación de las contrataciones realizadas	31
1.5.3 El gasto en las contrataciones sin proceso	41
1.5.4 Gasto efectuado para los procesos adjudicados en el periodo 2018-2022	53
1.6 Radiografía de los proveedores del Estado	60
1.6.1 Empresas activas y su participación como proveedoras del Estado	61
1.6.2 Caracterización de los procesos adjudicados por tipo de proveedor	64
1.6.3 Proveedores según nivel de gobierno	70
1.6.4 Conformación de proveedores	72
1.6.5 Estructura de los consorcios	73
1.6.6 Proveedores por objeto de contratación	74

Capítulo 2

El control gubernamental en las contrataciones del Estado	77
2.1 Resultados de los servicios de control simultáneo	79
2.1.1 Situaciones adversas identificadas en la planificación y la fase de actos preparatorios	82
2.1.2 Situaciones adversas identificadas en la fase de selección	86
2.1.3 Situaciones adversas identificadas en la fase de ejecución contractual	89
2.1.4 Situaciones adversas identificadas – Aspectos generales	93

2.2 Resultados de los servicios de control posterior	94
2.2.1 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de actos preparatorios	99
2.2.2 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de selección	101
2.2.3 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de ejecución contractual	104
2.2.4 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en aspectos generales	108
2.2.5 Identificación de responsabilidades en los servidores y/o funcionarios del Estado en los servicios de control posterior	108
2.2.6 Empresas vinculadas en las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificadas en los servicios de control posterior	110

Capítulo 3

Problemática identificada en el proceso de contrataciones públicas relacionadas con los resultados del control gubernamental y otros estudios	117
3.1 Problemática identificada a las modificaciones al Plan Anual de Contrataciones (PAC)	118
3.2 Problemática identificada en el nivel de ejecución de los procesos programados respecto a los procesos convocados	126
3.3 Procedimientos de selección con mayor incidencia y su vinculación con el principio de libertad de concurrencia (competencia)	128
3.3.1 Incidencia en las modalidades de los procedimientos de selección	128
3.3.2 Problemática relacionada con las adjudicaciones sin competencia o concurrencia de postores	130
3.4 Problemática identificada en los procedimientos que superan su monto tope	141
3.5 Problemática relacionada con la capacidad técnica del personal que labora en las unidades encargadas de las contrataciones y certificaciones	148
3.5.1 Capacidades del personal del área de contrataciones en las entidades	149
3.5.2 Análisis de los resultados de las certificaciones de profesionales	151
3.6 Empresas más sancionadas en contratos con el Estado	155

Capítulo 4

Conclusiones	158
--------------	-----

Capítulo 5

Recomendaciones	165
-----------------	-----

BIBLIOGRAFÍA

168

APÉNDICES

171

Índice de tablas

Tabla N° 1:	Topes (*) para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios y obras (régimen general) para el año 2023	23
Tabla N° 2:	Presupuesto general vs presupuesto de bienes y servicios, activos no financieros (2018-2022), monto en millones de soles	27
Tabla N° 3:	Presupuesto asignado vs ejecución presupuestal (2018-2022), monto en millones de soles	28
Tabla N° 4:	Gasto público, PBI y habitantes por año, monto en millones de soles del 2007	29
Tabla N° 5:	Descomposición del gasto ejecutado por habitante en bienes, servicios y obras	29
Tabla N° 6:	Número de procedimientos de selección registrados en el Plan Anual de Contrataciones, 2018-2022	31
Tabla N° 7:	Modalidades de contratación establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), periodo 2018-2022, monto en millones de soles	33
Tabla N° 8:	Procesos de selección por Gobierno Nacional, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	35
Tabla N° 9:	Procesos de selección por Gobierno Regional, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	36
Tabla N° 10:	Procesos de selección por Gobierno Local, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	37
Tabla N° 11:	Procesos de selección en FONAFE y otras instituciones, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	38
Tabla N° 12:	Cantidad y monto de los procesos de contratación, periodo 2018-2022, por nivel de gobierno (número y millones de soles)	38
Tabla N° 13:	Cantidad de procesos de selección por región, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	39
Tabla N° 14:	Tipo de conformación de los proveedores contratados sin proceso, periodo 2018-2022	50
Tabla N° 15:	Proveedores cuya suma de órdenes superaron las 8 UIT*, periodo 2018-2022	50
Tabla N° 16:	Procesos adjudicados y con gasto en el SIAF, periodo 2018-2022	53
Tabla N° 17:	Procesos adjudicados según modalidad y que no presentan gasto en el SIAF, periodo 2018-2022	55
Tabla N° 18:	Procesos adjudicados según modalidad y que no presentan gasto en el SIAF, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles)	56
Tabla N° 19:	Gastos por contrataciones respecto al gasto en genéricas relacionadas, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles)	59
Tabla N° 20:	Empresas activas y empresas contratantes con el Estado, periodo 2018- 2022	61

Tabla N° 21:	Composición de las empresas con procesos adjudicados, periodo 2018-2022	62
Tabla N° 22:	Composición de las empresas activas con procesos adjudicados, periodo 2018-2022	62
Tabla N° 23:	Empresas con RNP vigente y empresas contratantes con el Estado, periodo 2018-2022	63
Tabla N° 24:	Proveedores y monto adjudicado a nivel país, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	65
Tabla N° 25:	Proveedores y procesos adjudicados en bienes, periodo 2018-2022	66
Tabla N° 26:	Proveedores y procesos adjudicados en servicios, periodo 2018-2022	66
Tabla N° 27:	Proveedores y procesos adjudicados en obra, periodo 2018-2022	67
Tabla N° 28:	Proveedores y procesos adjudicados en consultoría de obra, periodo 2018-2022	67
Tabla N° 29:	Cantidad de años que los proveedores de bienes adjudicaron procesos, periodo 2018-2022	68
Tabla N° 30:	Cantidad de años que los proveedores de servicios adjudicaron procesos, periodo 2018-2022	68
Tabla N° 31:	Cantidad de años que los proveedores de obras adjudicaron procesos, periodo 2018-2022	69
Tabla N° 32:	Cantidad de años que los proveedores de consultoría de obras adjudicaron procesos, periodo 2018-2022	69
Tabla N° 33:	Proveedores y monto adjudicado en el Gobierno Nacional, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	70
Tabla N° 34:	Proveedores y monto adjudicado en el Gobierno Regional, periodo 2018-2022	71
Tabla N° 35:	Proveedores y monto adjudicado en el Gobierno Local, periodo 2018-2022	71
Tabla N° 36:	Proveedores y monto adjudicado en FONAFE y otras instituciones, periodo 2018-2022	71
Tabla N° 37:	Proveedores y monto adjudicado en otras entidades, periodo 2018-2022	72
Tabla N° 38:	Empresas conformantes de los consorcios, periodo 2018-2022	73
Tabla N° 39:	Procesos adjudicados en bienes según tipo de proveedor, periodo 2018-2022	74
Tabla N° 40:	Procesos adjudicados en servicios según tipo de proveedor, periodo 2018-2022	74
Tabla N° 41:	Procesos adjudicados en obras según tipo de proveedor, periodo 2018-2022	75
Tabla N° 42:	Proveedores y procesos adjudicados en consultoría de obra, periodo 2018-2022	76
Tabla N° 43:	Control simultáneo a procedimientos de selección adjudicados, por nivel de gobierno, periodo 2018-2022	80
Tabla N° 44:	Control simultáneo a procedimientos adjudicados por departamento, periodo 2018-2022	81
Tabla N° 45:	Situaciones adversas identificadas en la planificación y la fase de actos preparatorios	82
Tabla N° 46:	Situaciones adversas identificadas en la fase de selección	86
Tabla N° 47:	Situaciones adversas identificadas en la fase de ejecución contractual	90
Tabla N° 48:	Situaciones adversas identificadas – aspectos generales	93
Tabla N° 49:	Estado de situaciones adversas, periodo 2018-2022	94
Tabla N° 50:	Monto examinado, observado y perjuicio económico identificado en los servicios de control posterior, 2018-2022 (monto en millones de soles)	94

Tabla N° 51:	Control posterior a procedimientos de selección adjudicados, periodo 2018-2022 (por objeto de contratación)	95
Tabla N° 52:	Control posterior a procedimientos de selección adjudicados, periodo 2018-2022 (por modalidad de servicio)	96
Tabla N° 53:	Control posterior a procedimientos de selección adjudicados, periodo 2018-2022 (por departamento)	97
Tabla N° 54:	Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de actos preparatorios	99
Tabla N° 55:	Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de selección	102
Tabla N° 56:	Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de ejecución contractual	105
Tabla N° 57:	Responsabilidades identificadas en el periodo 2018-2022	108
Tabla N° 58:	Funcionarios únicos con responsabilidad identificada en el periodo 2018-2022	109
Tabla N° 59:	Presuntos delitos cometidos contra la administración pública	110
Tabla N° 60:	Número de servicios de control posterior en los que se ha identificado presunta responsabilidad penal, periodo 2018-2022	111
Tabla N° 61:	Hechos materia de observación	112
Tabla N° 62:	Ámbito de ejecución de empresas	114
Tabla N° 63:	Ubicación geográfica de los domicilios fiscales de las empresas	115
Tabla N° 64:	Cantidad de funcionarios únicos con presunta responsabilidad penal, periodo 2018-2022	116
Tabla N° 65:	Variaciones de los procesos y monto a convocarse en el PAC, periodo 2018-2022	124
Tabla N° 66:	Variación en los procesos y monto del PAC en el Gobierno Nacional, periodo 2018-2022	124
Tabla N° 67:	Variación en los procesos y monto del PAC en el Gobierno Regional, periodo 2018-2022	125
Tabla N° 68:	Variación en los procesos y monto del PAC en el Gobierno Local, periodo 2018-2022	126
Tabla N° 69:	Variación en los procesos y monto del PAC en FONAFE y otras, periodo 2018-2022	126
Tabla N° 70:	Cantidad de modificaciones registradas en el PAC a nivel de Gobierno Local por año, periodo 2018-2022	128
Tabla N° 71:	Procedimientos de selección adjudicados por objeto contractual, periodo 2018-2022	129
Tabla N° 72:	Procedimientos de selección adjudicados por nivel de gobierno, periodo 2018-2022	129
Tabla N° 73:	Procedimientos de selección adjudicados, periodo 2018-2022	130
Tabla N° 74:	Procedimientos de selección adjudicados por nivel de gobierno, periodo 2018-2022 (totales y con un solo postor)	131
Tabla N° 75:	Monto adjudicado por nivel de gobierno y monto adjudicado, periodo 2018-2022 (totales y con un solo postor, en millones de soles)	132
Tabla N° 76:	Tipos de proceso de selección adjudicados, periodo 2018-2022 (totales y con un solo postor en cantidad y en millones de soles)	133
Tabla N° 77:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2018 (procesos con un solo postor) en millones de soles	134
Tabla N° 78:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2018 (procesos con dos o más postores), en millones de soles	134

Tabla N° 79:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2019 (procesos con un solo postor), en millones de soles	135
Tabla N° 80:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2019 (procesos con dos o más postores), en millones de soles	135
Tabla N° 81:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2020 (procesos con un solo postor), en millones de soles	135
Tabla N° 82:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2020 (procesos con dos o más postores), en millones de soles	136
Tabla N° 83:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2021 (procesos con un solo postor), en millones de soles	136
Tabla N° 84:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2021 (procesos con dos o más postores), en millones de soles	136
Tabla N° 85:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2022 (procesos con un solo postor), en millones de soles	137
Tabla N° 86:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado en el año 2022 (procesos con dos o más postores), en millones de soles	137
Tabla N° 87:	Comparación entre valor referencial y valor adjudicado por objeto de contratación en el año 2022, (procesos con un solo postor), en millones de soles	137
Tabla N° 88:	Comparativo del perjuicio económico, periodo 2019-2021, por nivel de gobierno (millones de soles)	140
Tabla N° 89:	Comparativo del perjuicio económico, periodo 2019-2021, por genérica de gasto (en millones de soles)	140
Tabla N° 90:	Procesos que superaron su monto tope respecto al total adjudicado, periodo 2018-2022	141
Tabla N° 91:	Procesos de adjudicación simplificada que superaron su monto tope en cada gobierno, periodo 2018-2022	144
Tabla N° 92:	Procesos que superaron su monto tope según objeto de contratación, periodo 2018-2022	146
Tabla N° 93:	Procesos que superaron su monto tope según nivel de gobierno y objeto de contratación, periodo 2018-2022	147
Tabla N° 94:	Certificaciones SICAN, periodo 2020-2022	152
Tabla N° 95:	Certificaciones SICAN consolidadas al 31 diciembre de 2022	153
Tabla N° 96:	Certificaciones por especialidad al 31 de diciembre de 2022	154
Tabla N° 97:	Certificaciones por modalidad de trabajo y área de desempeño al 31 de diciembre de 2022	156
Tabla N° 98:	Proveedores con alguna sanción según nivel de gobierno, periodo 2018-2022	157
Tabla N° 99:	Proveedores con adjudicaciones según cantidad de gobiernos, periodo 2018-2022	158

Índice de gráficos

Gráfico N° 1:	Componentes de la Cadena de Abastecimiento Público	18
Gráfico N° 2:	Conformación del Sistema Nacional de Abastecimiento Público	20
Gráfico N° 3:	Articulación de la programación de contrataciones con los objetivos institucionales	21
Gráfico N° 4:	Fases o etapas del proceso de contratación	24
Gráfico N° 5:	Variación porcentual del PBI y otros indicadores	25
Gráfico N° 6:	Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria total, periodo 2010-2021 (porcentaje respecto del total de población)	25
Gráfico N° 7:	Magnitud y crecimiento poblacional	26
Gráfico N° 8:	Prioridad fiscal y prioridad macroeconómica	30
Gráfico N° 9:	Cantidad de procesos de selección, según objeto de contratación, periodo 2018-2022	40
Gráfico N° 10:	Monto de procesos de selección, según objeto de contratación, periodo 2018-2022 (millones de soles)	40
Gráfico N° 11:	Gasto para contratar bienes y servicios según modalidad, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles y porcentaje)	41
Gráfico N° 12:	Gasto para contratar bienes y servicios por año y modalidad, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles y porcentaje)	42
Gráfico N° 13:	Gasto por nivel de gobierno y modalidad, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles y porcentaje)	43
Gráfico N° 14:	Gasto promedio por entidad en cada modalidad, periodo 2018-2022 (número de entidades y monto en millones de soles)	44
Gráfico N° 15:	Gasto para contratar bienes y servicios en el Gobierno Nacional según modalidad, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles)	45
Gráfico N° 16:	Gasto para contratar bienes y servicios en el Gobierno Regional según modalidad, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles)	46
Gráfico N° 17:	Gasto para contratar bienes y servicios en el Gobierno Local según modalidad, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles)	47
Gráfico N° 18:	Tipo de gasto en las contrataciones con órdenes hasta 8 UIT*, periodo 2018-2022, monto en millones de soles	48
Gráfico N° 19:	Proveedores cuya suma de órdenes superaron las 8 UIT*, por gobierno y en cada año del periodo 2018- 2022	51
Gráfico N° 20:	Monto total en los proveedores que superaron las 8 UIT*, periodo 2018-2022	51

Gráfico N° 21:	Monto por año y gobierno en los proveedores cuya suma de órdenes superaron las 8 UIT*, periodo 2018- 2022	52
Gráfico N° 22:	Gasto en los procesos de adjudicación, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles y porcentaje)	55
Gráfico N° 23:	Categoría presupuestal del gasto en los procesos de adjudicaciones, periodo 2018-2022 (monto en millones de soles y porcentaje)	57
Gráfico N° 24:	Categoría presupuestal del gasto en los procesos de adjudicaciones, periodo 2018-2021 (monto en millones de soles y porcentaje)	57
Gráfico N° 25:	Proporción del gasto en contrataciones respecto a genéricas relacionadas	60
Gráfico N° 26:	Cantidad de proveedores y monto adjudicado según objeto de contratación, periodo 2018-2022 (en número y monto en millones de soles)	65
Gráfico N° 27:	Tipo de proveedor que tuvo alguna adjudicación, periodo 2018-2022	72
Gráfico N° 28:	Participación de las empresas en consorcios	73
Gráfico N° 29:	Modalidades de servicios de control realizados	78
Gráfico N° 30:	Total de servicios de control realizados	79
Gráfico N° 31:	Situaciones adversas identificadas en las fases de contratación	82
Gráfico N° 32:	Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en las fases de contratación	98
Gráfico N° 33:	Empresas con inhabilitaciones	113
Gráfico N° 34:	Promedio de modificaciones del PAC por tipo de gobierno y año, periodo 2018-2022	119
Gráfico N° 35:	Promedio de entidades a nivel país y el rango de modificaciones al PAC, periodo 2018 a 2022	120
Gráfico N° 36:	Promedio de entidades de Gobierno Nacional y el rango de modificaciones al PAC, periodo 2018 a 2022	120
Gráfico N° 37:	Promedio de entidades de Gobierno Regional y el rango de modificaciones al PAC, periodo 2018-2022	121
Gráfico N° 38:	Promedio de entidades de Gobierno Local y el rango de modificaciones al PAC, periodo 2018- 2022	122
Gráfico N° 39:	Promedio de entidades de FONAFE y el rango de modificaciones al PAC, periodo 2018- 2022	123
Gráfico N° 40:	Procesos convocados vs no convocados por año, periodo 2018-2022	127
Gráfico N° 41:	Evolución de los procesos que superaron su monto tope, periodo 2018-2022	142
Gráfico N° 42:	Procesos de adjudicación simplificada que superaron su tope, periodo 2018-2022 (número y porcentaje)	143
Gráfico N° 43:	Monto convocado en procesos de adjudicación simplificada que superaron su tope, periodo 2018-2022 (millones de soles y porcentaje)	143
Gráfico N° 44:	Evolución de los procesos que superaron su monto tope en cada gobierno, periodo 2018-2022	145
Gráfico N° 45:	Requisitos para certificación por niveles	150
Gráfico N° 46:	Certificaciones SICAN consolidadas al 31 diciembre de 2022	151
Gráfico N° 47:	Certificaciones SICAN por entidad o lugar de trabajo al 31 diciembre de 2022	151
Gráfico N° 48:	Certificaciones SICAN por nivel de estudio	152

Gráfico N° 49:	Certificaciones SICAN por especialidad, al 27 diciembre de 2022	153
Gráfico N° 50:	Composición de las certificaciones del personal que labora en el OEC (jefes y personal) al 31 de diciembre de 2022	154
Gráfico N° 51:	Proveedores con alguna sanción, periodo 2018-agosto 2022 (en número, millones de soles y porcentaje)	155
Gráfico N° 52:	Proveedores con alguna sanción, periodo 2018-2022	157

Abreviaturas

AC	: Auditoría de Cumplimiento
ARCC	: Autoridad para la Reconstrucción con Cambios
BCRP	: Banco Central de Reserva del Perú
CGR	: Contraloría General de la República
EFS	: Entidad Fiscalizadora Superior
INAP	: Instituto Nacional de Administración Pública
INEI	: Instituto Nacional de Estadística e Informática
LCE	: Ley de Contrataciones del Estado
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
OCI	: Órgano de Control Institucional
OEC	: Órgano Encargado de las Contrataciones
OSCE	: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado
PAC	: Plan Anual de Contrataciones
PBI	: Producto Bruto Interno
PEI	: Plan Estratégico Institucional
POI	: Plan Operativo Institucional
RCC	: Reconstrucción con Cambios
RLCE	: Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado
RNP	: Registro Nacional de Proveedores
SCE	: Servicio de Control Específico a Hechos con presunta Irregularidad
SEACE	: Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado
SICAN	: Sistema Informático de Certificación de Acuerdo a Niveles
SNA	: Sistema Nacional de Abastecimiento
SNC	: Sistema Nacional de Control
SOA	: Sociedades de Auditoría
TDR	: Términos de Referencia
UIT	: Unidad Impositiva Tributaria

CAPÍTULO 1

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO

1.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Abastecimiento

El Sistema Nacional de Abastecimiento fue creado el 29 de diciembre de 1977, mediante Decreto Ley N° 22056, y entró en vigencia el 1 de enero de 1978. Este sistema estuvo a cargo inicialmente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); cuya función era asegurar la unidad, racionalidad y eficiencia de los procesos de abastecimiento de bienes y servicios no personales en la administración pública, a través de procesos técnicos de catalogación, registro de proveedores, programación, adquisiciones, almacenamiento y seguridad, distribución, registro y control, mantenimiento, recuperación de bienes y disposición final¹.

Luego, en el año 1995 el INAP fue disuelto², y las actividades relacionadas con el abastecimiento público quedaron a cargo de cada una de las entidades u organismos que tuvieron asignada dicha función; es decir, el Sistema Nacional de Abastecimiento quedó sin ente rector.

Después, en el año 1997, se emitió la primera Ley de Contrataciones del Estado³; sin embargo, no se designó a un ente rector que dirija, module, emita normas y procedimientos que se necesitaban a fin de articular la contratación pública y el Sistema Nacional de Abastecimiento. Posteriormente, en el año 2007, con la emisión de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establecieron 11 sistemas administrativos, entre ellos el Sistema Nacional de Abastecimiento, pero sin ente rector designado. Esta situación, generó dispersión normativa, falta de articulación, falta de registro único o catálogo de bienes, servicios u obras que centralice los que se podría contratar, inexistencia de registro único de información de trazabilidad de la Cadena de Abastecimiento Público, falta de oportunidad en la atención de necesidades debido a la ausencia de la planificación, desarticulación de los procesos de la cadena de abastecimiento de bienes, servicios y obras.

Es recién en el año 2018, en el marco de la modernización de los Sistemas Administrativos del Estado, que se emite el D.L. N° 1439, el cual tiene por finalidad establecer los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos del Sistema Nacional de Abastecimiento, asegurando que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se ejecuten de manera eficiente y eficaz, promoviendo una gestión interoperativa, articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados⁴.

¹Artículo 2° de D.L. N.° 22056.

²Ley N.° 26507 – Declaran en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública.

³Ley N.° 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

⁴Numeral 1.2 del artículo 1° del Decreto Legislativo N.° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, publicado en el Diario Oficial El Peruano de 16 de setiembre de 2018.

Asimismo, con el referido dispositivo legal, se designó a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento; es decir, durante 23 años (desde la desactivación del INAP) la cadena de abastecimiento se manejó sin la orientación de un ente rector, sin que se articulen las disposiciones normativas que se emitían y que regulaban las actividades para el abastecimiento de los bienes y servicios y obras del Estado, en beneficio de la población.

1.2 Componentes y conformación del Sistema Nacional de Abastecimiento

Como se mencionó en numeral anterior, con la emisión del Decreto Legislativo N° 1439, se definió el Sistema Nacional de Abastecimiento, como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos. En el presente documento, desarrollaremos los principales problemas relacionados con la cadena de abastecimiento, vinculados específicamente con el proceso de contratación pública de las entidades del Estado.

Cuando se menciona el término Cadena de Abastecimiento Público (CAP), nos referimos al conjunto de actividades interrelacionadas que abarcan, desde la planificación y programación de bienes, servicios y ejecución de obras, hasta su disposición final, incluyendo las actividades involucradas en la gestión de dichas adquisiciones y su administración para el cumplimiento de la provisión de servicios y logro de resultados, en las entidades del sector público; a continuación, se describen los componentes de la CAP:

**GRÁFICO N° 1:
COMPONENTES DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO PÚBLICO**

1.Programación multianual de bienes, servicios y obras	2.Gestión de adquisiciones	3.Administración de bienes
<ul style="list-style-type: none"> • Planeamiento integrado • Programación 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación • Registro • Gestión de contratos 	<ul style="list-style-type: none"> • Almacenamiento • Distribución • Mantenimiento • Disposición final

FUENTE: Decreto Legislativo N° 1439

ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

El primer componente de la CAP es la “Programación multianual de bienes, servicios y obras”, que forma parte del proceso de programación de recursos públicos del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Este tiene por finalidad la determinación de los costos de bienes, servicios y obras, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las entidades del sector público; así como para el mantenimiento de los activos generados por la inversión pública. Dicha programación se realiza por un periodo de tres años y se hace

con la finalidad de lograr una previsión y trazabilidad de los bienes, servicios y obras que requieren las entidades. Este componente está conformado por el planeamiento integrado y la programación.

El segundo componente de la CAP es la “Gestión de adquisiciones”, el cual permite obtener los bienes, servicios y obras identificados como necesidad en el primer componente. Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se gestiona la obtención de bienes, servicios y obras para el desarrollo de las acciones que permitan cumplir metas y logro de resultados. Consta de las actividades siguientes:

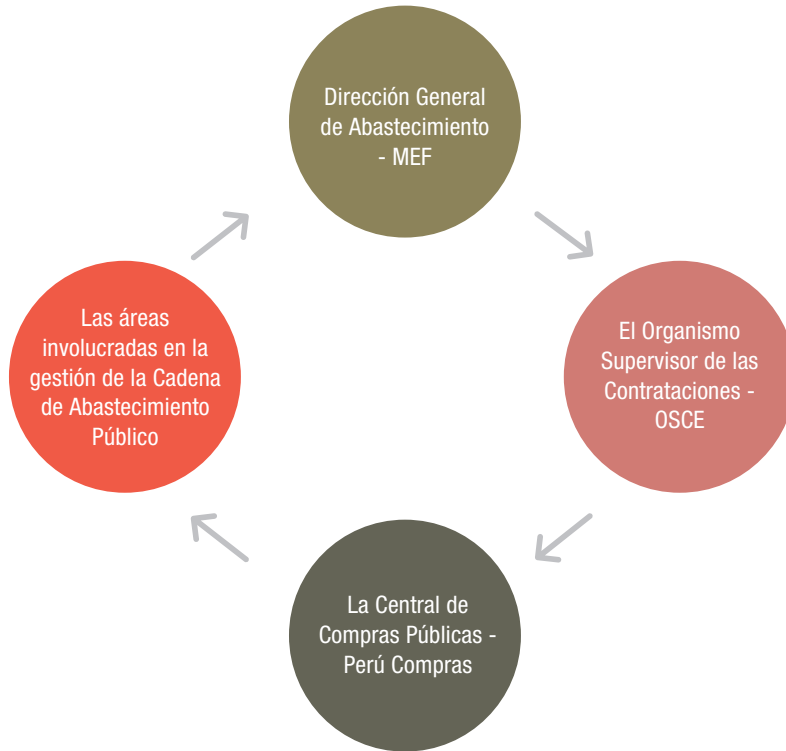
- **Contratación:** Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se convoca, selecciona y formaliza la relación contractual para la adquisición de los bienes, servicios y obras requeridos por las entidades del sector público, para satisfacer las necesidades que demanden su operación.
- **Registro:** Permite la identificación de la obtención de los bienes, servicios y obras, para el seguimiento y control que aseguren el logro de las metas y objetivos estratégicos y operativos de las entidades.
- **Gestión de contratos:** Comprende el monitoreo y administración de la ejecución de contratos de bienes, servicios y obras, hasta su culminación.

El tercer componente de la CAP es la “Administración de bienes”, el cual forma parte del proceso de gestión de recursos públicos de la administración financiera del sector público y consta de las actividades siguientes:

1. **Almacenamiento de bienes muebles:** Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos referidos a la recepción, verificación y control de calidad, internamiento y registro, ubicación de bienes, preservación, custodia y control de stocks.
2. **Distribución:** Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos referidos a las operaciones de asignación y traslado de bienes a los usuarios.
3. **Mantenimiento:** Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se garantiza el funcionamiento de los bienes para mantener sus condiciones eficientes de operación, preservar su uso y vida útil.
4. **Disposición final:** Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se regula y decide el destino final de los bienes que incluye los actos de administración, disposición u otras modalidades, para una gestión adecuada del patrimonio, mediante su reasignación, venta o baja definitiva.

Respecto a la conformación del Sistema Nacional de Abastecimiento, está integrado por la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien ejerce la rectoría; el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), como organismo técnico especializado; la Central de Compras Públicas (Perú Compras) como organismo público ejecutor; y las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público, como responsables de la programación y gestión del abastecimiento y la ejecución de las actividades del sistema, tal como se muestra a continuación:

**GRÁFICO N° 2:
CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO PÚBLICO**



FUENTE: Decreto Legislativo N° 1439

ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

1.3 La planificación y las fases del proceso de contratación pública

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, el proceso de contratación se desarrolla en tres fases o etapas; sin embargo, una de las actividades previas que deben realizar las entidades para el proceso de contratación pública es la planificación de las necesidades. Esta programación de las contrataciones responde a los objetivos institucionales y la capacidad de recursos que cuente la entidad, por lo tanto, recoge los requerimientos de las diferentes áreas que son necesarias para la producción de bienes y servicios que le corresponde entregar⁵.

⁵Guía para el Planeamiento Institucional, aprobado con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017/CEPLAN/PCD, de 2 de junio de 2017, y sus modificatorias.

GRÁFICO N° 3:
**ARTICULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN DE CONTRATACIONES
CON LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES**

1. Planeamiento

Políticas y planes nacionales, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional.
Participan: Presupuesto, Logística, Oficina de Programación Multianual de Inversiones.

2. Programación

Cuadro multianual de necesidades.
Participan: Logística, áreas usuarias.

3. Formulación presupuestal

Presupuesto Multianual, Propuesta de presupuesto, Presupuesto Institucional de Apertura.
Participan: Presupuesto, Logística, Oficina programación de inversiones y área de infraestructura.

4. Pre ejecución

Plan Operativo Institucional Anual y **Plan Anual de Contrataciones (PAC)**
Participan: Logística, Planeamiento.

5. Ejecución

Presupuesto de bienes, servicios y obras.
Participan: Logística, Presupuesto, Planeamiento.

FUENTE: Guía para el Planeamiento Institucional - CEPLAN 2017.
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Las contrataciones se derivan del planeamiento institucional y la formulación presupuestal, por tanto, los documentos de gestión que se generan en la etapa de programación y pre ejecución se articulan con el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Institucional de la entidad. Esta articulación es importante ya que para que un proceso de contratación sea incluido en el PAC, por ejemplo, debe contar con el financiamiento para su gasto y porque la programación de las contrataciones debe alinearse a lo que requieren las unidades orgánicas de una entidad y a la oportunidad en las que deben ser proveídas, para apoyar, en última instancia, al cumplimiento de las metas institucionales de la entidad.

1.3.1 Planificación de las contrataciones

La Ley de Contrataciones establece que la planificación, ejecución y evaluación de las contrataciones enmarcadas en dicho cuerpo normativo se efectúan a través del Plan Anual de Contrataciones (PAC).

El PAC es un instrumento de gestión logística que permite planificar, ejecutar y evaluar las contrataciones que serán convocadas por la entidad durante un ejercicio fiscal para atender sus necesidades de bienes, servicios y obras que la institución requiere para el cumplimiento de sus fines; se articula con el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto institucional de la entidad. Esta articulación es importante, ya que para que un proceso de contratación sea incluido en el PAC debe contar con el financiamiento

para su gasto y porque la programación de las contrataciones debe alinearse a lo que requieren las unidades orgánicas de una entidad y a la oportunidad en las que deben ser proveídas, para apoyar, en última instancia, al cumplimiento de las metas institucionales de la entidad. De este modo, salvo para la Comparación de Precios, es requisito para la convocatoria de los procedimientos de selección, que estén previamente incluidos en el PAC, bajo sanción de nulidad⁶.

Modificaciones al PAC

El PAC es un documento de gestión dinámico. El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece que, luego de aprobado, el PAC puede ser modificado en cualquier momento durante el año fiscal para incluir o excluir contrataciones.

Asimismo, la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD, vigente desde el 30 de enero de 2019 establece que el PAC puede ser modificado durante el curso del año fiscal, para incluir o excluir contrataciones, bajo los siguientes supuestos:

- En caso de que se produzca una reprogramación de las metas institucionales propuestas o una modificación de la asignación presupuestal
- Cuando se modifique el tipo de procedimiento de selección previsto en el PAC como resultado de la determinación del valor referencial.

Siendo un documento de gestión para la planificación y gestión de las contrataciones, si una entidad elabora adecuadamente su PAC, este debiera sufrir pocas variaciones en un año fiscal, ya que el mismo recoge los requerimientos de las diferentes áreas y que son necesarias para la producción de bienes y servicios a entregarse a la población, en relación a la capacidad de recursos que cuente la entidad (CEPLAN, 2019)⁷; sin embargo, como se detallará en el tercer capítulo del presente documento, el PAC sufre constantes modificaciones a lo largo de un ejercicio fiscal en casi la totalidad de entidades públicas.

1.3.2 Fases del proceso de contratación

A continuación, se describen las fases del proceso de contratación y las principales actividades que se desarrollan en cada una de ellas.

1.3.2.1 Fase de actos preparatorios

En esta fase, se define el requerimiento de cada entidad, es decir, aquellas prestaciones que la entidad necesita contratar para atender determinada necesidad pública, para dicho efecto, debe elaborar un requerimiento de: bien, servicio, consultoría en general, consultoría de una obra, o la ejecución de obra; esta fase es de gran importancia, debido a que es aquí, donde las entidades, deciden qué, cuándo, para qué, cómo contratar y cuánto puede costar; por lo que resulta primordial que se formulen, desde un principio, adecuadamente sus requerimientos.

⁶Numeral 6.4 del artículo 6° del Reglamento de Contrataciones del Estado.

⁷Guía para el Planeamiento Institucional aprobada con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017/CEPLAN/PCD y modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 016-2019/CEPLAN/PCD.

Esta fase inicia con la formulación del requerimiento por parte del área usuaria y culmina con la aprobación de las bases por el Titular de la entidad o por el funcionario a quién le haya sido delegada esta función.

En línea con lo antes señalado, en esta fase intervienen: el área usuaria, el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC), el área de presupuesto, el Titular de la Entidad – delegado, el Comité de Selección, desarrollando cada una las funciones previstas en la LCE y el RCE.

1.3.2.2 Fase de selección

En esta fase la entidad selecciona al proveedor o proveedores idóneos con los que van a contratar; es decir, el proveedor que cuente con las capacidades suficientes para ejecutar correctamente el contrato. Esta fase inicia con la convocatoria y culmina con el consentimiento de la Buena Pro. Durante esta fase, intervienen el área usuaria, el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) y el Comité de Selección, según corresponda.

Es importante señalar que la LCE vigente establece que las entidades pueden contratar por medio de diversas modalidades de contratación (se incluye detalle de topes de montos por cada tipo de procedimiento de selección establecidos para el último ejercicio fiscal 2023). En el Apéndice N° 1 se describe cada una de las modalidades de contratación pública.

TABLA N° 1:

TOPES (*) PARA CADA PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS (RÉGIMEN GENERAL) PARA EL AÑO 2023

Modalidad de contratación	Monto en soles (**)				
	Bienes	Servicios			Obras
		Servicio en general	Consultoría de obras	Consultoría en general	
Licitación pública	>= de 480 000	-			>= de 2 800 000
Concurso público	-	>= de 480 000			
Adjudicación simplificada	< a 480 000 > de 39 600	>= de 480 000 > de 39 600			< a 2 800 000 > de 39 600
Subasta inversa electrónica	> de 39 600	> de 39 600	-		
Contratación directa	> de 39 600	> de 39 600			> de 39 600
Selección de consultores Individuales	-	-		<= a 60 000 > de 39 600	-
Comparación de precios	<= a 74 250 > de 39 600	<= a 74 250 > de 39 600	-		
Contratación directa	> de 39 600	> de 39 600	-	> de 39 600	> de 39 600
Concurso de proyectos arquitectónicos			>= de 480 000	-	

(*) Artículo 5° literal A, Artículos 22° al 27° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Contrataciones el Estado, Ley N.º 30225 aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF; y artículos 32°, 76° y 98° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF; y al Artículo 17° de la Ley N° 31638 que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2023.

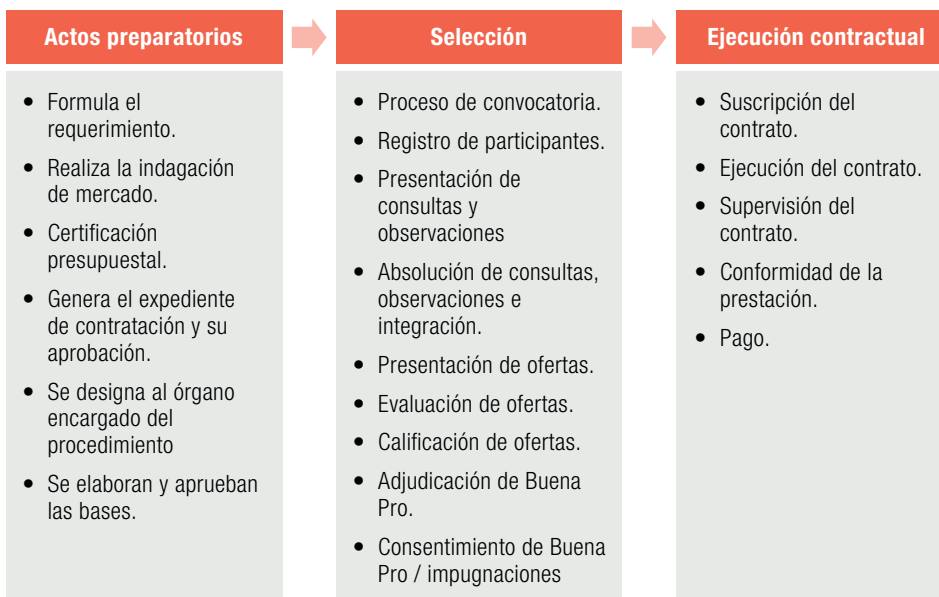
(**) Decreto Supremo N° 309-2022-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el día 24.12.2022

1.3.2.3 Fase de ejecución contractual

En esta fase, las partes involucradas, el contratista y la entidad están obligados a ejecutar sus obligaciones; el proveedor a brindar el bien, prestar el servicio o ejecutar la obra; y la entidad, a efectuar el pago correspondiente por las prestaciones otorgadas. Esta fase inicia con la suscripción del contrato y culmina con el pago. En esta fase intervienen el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) / área usuaria, área de presupuesto, administración, contabilidad, tesorería.

A continuación, se mencionan las principales actividades que se desarrollan en las fases del proceso de contratación, para la licitación pública o concurso público:

**GRÁFICO N° 4:
FASES O ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN**



FUENTE: Dirección del SEACE - OSCE

ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

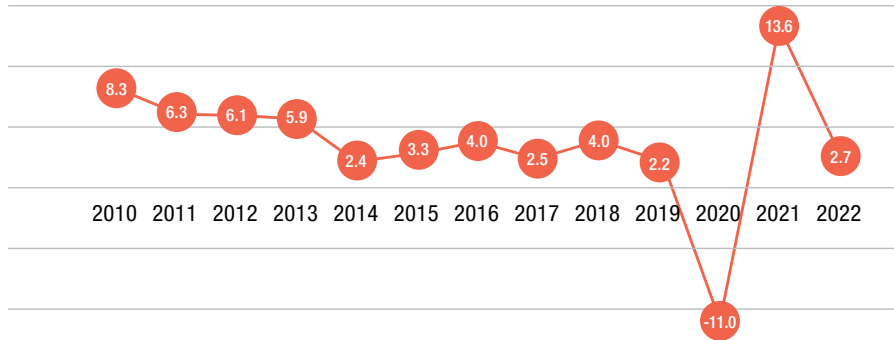
1.4 Las contrataciones del Estado y el desarrollo del país

Considerando lo relevante que es el presupuesto asignado para la ejecución de las contrataciones del Estado, así como la información de su ejecución histórica, es importante analizar con base a criterios y revisión de determinadas variables, el impacto de dicho presupuesto y su ejecución en el desarrollo del país.

1.4.1 La ejecución de gastos de las contrataciones y su relación con el PBI

De acuerdo a los datos publicados por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), desde el año 2000 hasta el 2022, el crecimiento económico en el Perú ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo, teniendo una variación porcentual por encima de 5 puntos hasta el año 2013, oscilaciones entre los 2 y 4 puntos porcentuales; logrando recuperarse por encima de los 13 puntos porcentuales en el 2021, luego del Covid-19, para caer en el año 2022, conforme se muestra en el gráfico siguiente:

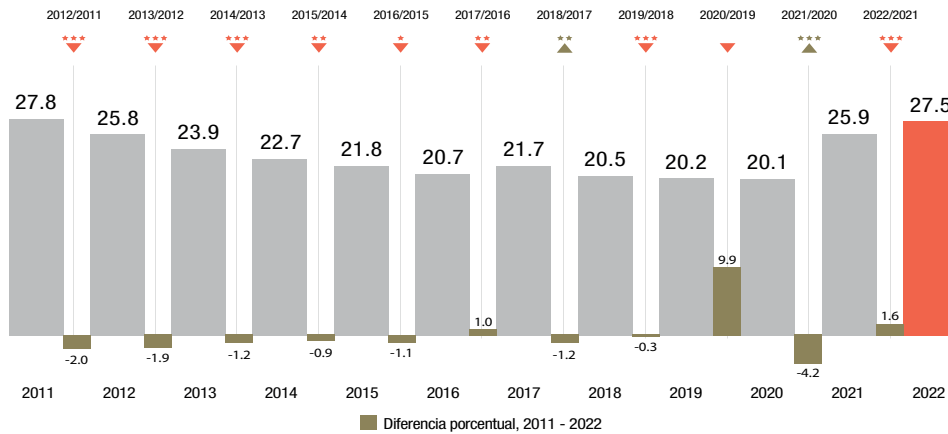
GRÁFICO N° 5:
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PBI Y OTROS INDICADORES



FUENTE: Datos del Banco Central de Reserva del Perú, <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01770AM/html>, al 12.01.2023 y al 21.03.2023 para el año 2022.
ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Asimismo, de acuerdo con el informe técnico del INEI “Evolución de la pobreza monetaria 2011-2022”, la tasa de pobreza monetaria entre el citado periodo se redujo solo en 0.3 puntos porcentuales; por otro lado, comparando los resultados entre el año 2021 y 2022, vemos que la pobreza monetaria afectó al 27.5% de la población del país, que equivale a 9 millones 184 mil personas (pobreza extrema 5.0% y pobreza no extrema 22.5%). En tanto, comparado con el año 2020, se aprecia que los niveles de pobreza monetaria han disminuido en 2.6 puntos porcentuales, pero comparados con las cifras prepandemia (año 2019), esta se ha incrementado en 7.3 puntos porcentuales, tal y como se muestra en el gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 6:
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA TOTAL, PERIODO 2011-2022 (PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL DE POBLACIÓN)



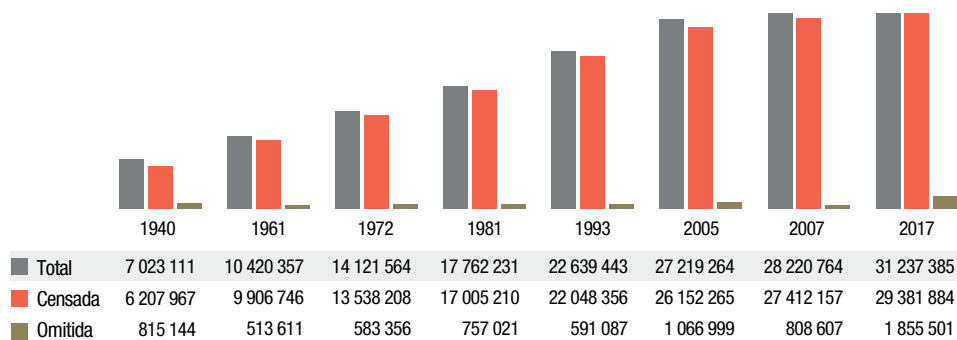
Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Límite inferior	26.7	24.7	23.0	21.8	20.9	19.9	20.9	19.7	19.3	29.0	24.8	26.5
Límite superior	28.9	26.9	24.8	23.6	22.7	21.6	22.5	21.3	21.1	31.3	26.9	28.5

(*) Diferencia significativa ($p < 0.10$).
(**) Diferencia altamente significativa ($p < 0.05$).
(***) Diferencia muy altamente significativa ($p < 0.01$).

FUENTE: Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2011-2022 (Pág.60), publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Por otro lado, respecto del crecimiento poblacional, durante los últimos censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población ha crecido significativamente: en el año 2017 llegó a 31 millones 237 mil 385 habitantes y, según la Nota de Prensa N° 115 del INEI, en el año 2022 la población peruana alcanzó los 33 millones 396 mil 700 habitantes, siendo más del doble de la población registrada en el año 1972, como se aprecia en el gráfico siguiente:

**GRÁFICO N° 7:
MAGNITUD Y CRECIMIENTO POBLACIONAL**



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005, 2007 y 2017. <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population/>

ELABORACIÓN Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como vemos, el crecimiento poblacional es una variable importante a considerar como Estado para la asignación del presupuesto y el gasto vinculado sus necesidades, tanto en la atención de sus necesidades básicas, como en la mejora de sus condiciones de vida.

1.4.2 Prioridad presupuestaria de las contrataciones

El presupuesto público es un instrumento de gestión del Estado, cuyo objetivo principal se vincula con el logro de resultados positivos a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por parte de las entidades públicas. A través de la gestión del presupuesto público, se establecen los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las entidades de cada sector público y los ingresos que los financian; acorde esto con la disponibilidad de los fondos públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal⁸.

En ese sentido, haciendo un análisis respecto de la asignación de recursos de acuerdo a los datos publicados por el MEF, el presupuesto general durante el periodo 2018-2022 fue de S/ 1 billón 058 mil 979 millones, y los recursos transferidos a las entidades del Estado en sólo las genéricas 2.3 Contratación de bienes y servicios, excluyéndose las subgenéricas de viajes (relacionado a viáticos y asignaciones por comisión de servicios), Contrato Administrativo de servicios (CAS), locadores de servicios relacionados al rol de la entidad y las propinas a voluntarios; y de la genérica 2.6 Adquisición de activos no financieros, el presupuesto institucional modificado de ambas asciende a S/ 161 mil 155 millones y S/ 274 mil 281 millones, respectivamente. Estas dos genéricas de gastos concentran el 41.1% del presupuesto general, conforme se muestra en la tabla siguiente:

⁸Definición establecida en portal del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

TABLA N° 2:
PRESUPUESTO GENERAL VS PRESUPUESTO DE BIENES Y SERVICIOS,
ACTIVOS NO FINANCIEROS (2018-2022), MONTO EN MILLONES DE SOLES

Año	Presupuesto general MM S/	PIM S/		TOTAL S/ (a+b)	% del presupuesto	
		2.3 Bienes y servicios (*) (a) S/	2.6 Activos no financieros (B) S/		2.3 Bienes y servicios	2.6 Activos no financieros
2018	187 501	29 565	51 294	80 859	15.8%	27.4%
2019	188 572	30 487	51 175	81 662	16.2%	27.1%
2020	217 254	37 880	47 845	85 725	17.4%	22.0%
2021	227 932	32 153	57 905	90 058	14.1%	25.4%
2022	237 720	31 070	66 062	97 132	13.1%	27.8%
Total	1 058 979	161 155	274 281	435 436	15.2%	25.9%
Total					41.1%	

(*) Para el cálculo no se ha considerado la sub-genérica relacionada a Contrato Administrativo de Servicios (CAS)

FUENTE: Consulta amigable portal de Ministerio de Economía y Finanzas, ejecución del gasto al 12.01.2023
 ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Respecto al presupuesto mostrado en la tabla que antecede, es preciso indicar que esta cifra podría incrementarse dado que las entidades también realizan contrataciones que, por su naturaleza, se encuentran relacionadas con otras genéricas de gastos como, por ejemplo: 2.1 Personal y obligaciones sociales, 2.2 Pensiones y otras prestaciones sociales y 2.5 Otros gastos; los cuales no fueron considerados en las tablas N° 2 y N° 3; no obstante, durante el desarrollo del presente estudio se mostrará de forma detallada las cantidades de procedimientos de selección adjudicados por modalidad y nivel de gobierno realizado por las entidades durante el periodo 2018-2022.

Continuando con el análisis los datos de la tabla N° 2, se aprecia que el presupuesto general y la asignación a dichas genéricas durante los últimos cinco años se ha incrementado progresivamente; siendo que los gastos de bienes y servicios, constituyen gastos por concepto de adquisición de bienes para el funcionamiento institucional y cumplimiento de funciones a las entidades del Estado, así como para la adquisición de activos no financieros, los cuales constituyen gastos por la inversiones en la adquisición de bienes de capital que aumentan los activo de las instituciones de sector público; incluye las adiciones, mejoras, reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital y los estudios de inversiones.

Con relación a la ejecución presupuestal tenemos que, de los S/ 161 mil 155 millones asignados a la genérica de gastos de bienes y servicios, solo se ha ejecutado el 83.8% y de los S/ 274 mil 280 millones asignados para la adquisición de activos no financieros, solo se alcanzó a ejecutar el 66.8%, obteniéndose la mayor ejecución de gastos en el año 2022; tal y como se aprecia en la tabla siguiente:

TABLA N° 3:
PRESUPUESTO ASIGNADO VS EJECUCIÓN PRESUPUESTAL,
PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Año	PIM		Ejecución presupuestal (*)		% de ejecución	
	2.3 bienes y servicios S/	2.6 activos no financieros S/	2.3 bienes y servicios S/	2.6 activos no financieros S/	2.3 bienes y servicios	2.6 activos no financieros
2018	29 565	51 294	25 180	33 441	85.2%	65.2%
2019	30 487	51 175	26 392	33 211	86.6%	64.9%
2020	37 880	47 845	29 525	29 654	77.9%	62.0%
2021	32 153	57 905	27 043	40 030	84.1%	69.1%
2022	31 070	66 062	26 879	46 979	86.5%	71.1%
Total	161 155	274 281	135 020	183 316	83.8%	66.8%
	Total				73.1%	

(*) Para el cálculo no se ha considerado la genérica relacionada a Contrato Administrativo de Servicios (CAS), locación de servicios relacionados con el rol de la entidad, Viajes, propinas a voluntarios.

FUENTE: Consulta amigable portal de Ministerio de Economía y Finanzas, ejecución del gasto al 12.01.2023

ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como se observa en las tablas que preceden, el presupuesto asignado para la adquisición de bienes y servicios, así como para los activos no financieros, en los últimos cinco (5) años representa en promedio el 41.1% del presupuesto general. Dada la dimensión del gasto público en las referidas genéricas, es importante que las entidades públicas velen porque estos recursos sean utilizados correctamente para los fines que fueron asignados; y es por ello que, en el marco de las atribuciones conferidas a esta Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), se realiza el presente estudio, incluyendo un enfoque del control gubernamental a las contrataciones, cuyos resultados son expuestos en el capítulo 2.

1.4.3 Escenario presupuestario de las contrataciones públicas

Veamos ahora, de manera complementaria, un análisis que grafique la prioridad que asigna el Estado a las compras públicas, a través de un análisis de prioridad fiscal. Para poder analizar la evolución de la prioridad fiscal del gasto público en bienes, servicios y obras y la prioridad macroeconómica del gasto ejecutado total del sector público, los cuales explican la variación del gasto público en bienes, servicios y obras por habitante, se utilizó el método de descomposición de Shack (2006)⁹, el cual se muestra a continuación:

$$\frac{GPC}{N} = \frac{GPC}{GPT} \times \frac{GPT}{PBI} \times \frac{PBI}{N}$$

Gasto público por habitante *Prioridad fiscal* *Prioridad macroeconómica* *PBI per cápita*

Donde:

- GPC: Gasto ejecutado en contrataciones públicas
- GPT: Gasto público ejecutado total
- PBI: Producto Bruto Interno
- N: Cantidad de habitantes

Para el gasto ejecutado en contrataciones públicas se utilizó el gasto devengado del Estado en la genérica 2.3 Bienes y Servicios (sin considerar viáticos, Contratos Administrativos de Servicios, locación de servicios y propinas a voluntarios) y para el gasto público ejecutado en

⁹Shack, Nelson (2006). "Presupuestar en Perú". Serie Gestión Pública N.° 58. CEPAL/ILPES Chile.

obras, se utilizó el gasto devengado del Estado en la genérica 2.36 Adquisición de Activos No Financieros.

Para el gasto público ejecutado total se utilizó el gasto devengado total del Estado.

Para el cálculo del Producto Bruto Interno se obtuvo para obtener el valor anual para el 2022, completándose el cuarto trimestre del año anterior, ya que a la fecha solo se cuenta con información hasta el tercer trimestre del 2022 para esta variable.

Para la cantidad de habitantes se utilizó la proyección de población estimada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Todas las variables monetarias se analizaron en soles, con base 2007 para eliminar el efecto de la inflación en el análisis temporal, los resultados se muestran a continuación:

TABLA N° 4:
GASTO PÚBLICO, PBI Y HABITANTES POR AÑO, MONTO EN MILLONES DE SOLES DEL 2007

Año	2018	2019	2020	2021	2022
Gasto público en contrataciones (S/ 2007)	42 042	42 020	40 007	42 258	45 281
Gasto público total (S/ 2007)	114 342	113 761	123 427	125 308	128 460
PBI (S/ 2007)	534 665	546 605	486 402	552 312	564 090
Habitantes	31.6	32.1	32.6	33.0	33.4

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al 22.03.2023
ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

A continuación, se detalla la descomposición del gasto ejecutado por habitante.

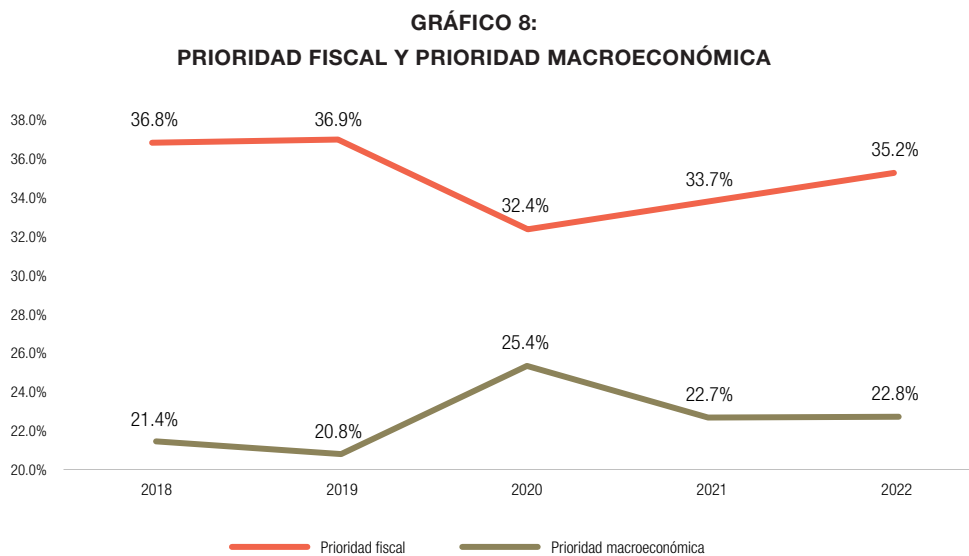
TABLA N° 5:
DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO EJECUTADO POR HABITANTE EN BIENES, SERVICIOS Y OBRAS

Año	2018	2019	2020	2021	2022
Gasto ejecutado por habitante (S/ 2007)	1332	1308	1226	1279	1356
Prioridad fiscal (%)	36.8%	36.9%	32.4%	33.7%	35.2%
Prioridad macroeconómica (%)	21.4%	20.8%	25.4%	22.7%	22.8%
PIB por habitante (S/ 2007)	16 940	17 012	14 908	16 719	16 891

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 22.03.2023
ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

El gasto por habitante en bienes, servicios y obras se ha mantenido constante entre los S/ 1220 y S/ 1360. El PIB por habitante se redujo de S/ 16 940 en 2018 a S/ 14 908 en 2020 debido a los efectos económicos de la pandemia por Covid-19; sin embargo, para el 2022 se recuperó a un nivel similar al del año 2018.

Asimismo, se observa que la prioridad fiscal referida a la participación del gasto público en bienes, servicios y obras, respecto al gasto público del Estado, se mantuvo en promedio alrededor del 32% y el 37% del 2018 al 2022; asimismo, la prioridad macroeconómica, referida a la participación del gasto público total respecto del PIB, estuvo alrededor del 20% al 26% entre el 2018 y 2022, situaciones que se muestran en el gráfico siguiente:



FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 22.03.2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

1.5 Cuantificación de la planificación y las contrataciones efectivamente realizadas

En este acápite se ha realizado un análisis respecto de la información registrada por las entidades en el Portal de Datos Abiertos del OSCE, con la finalidad de obtener la cuantificación de la programación de las necesidades, así como de los procedimientos de selección realizados, durante el periodo 2018 al 2022, los cuales son detallados a continuación:

1.5.1 Formulación del Plan Anual de Contrataciones (PAC) en las entidades

Considerando que las entidades deben prever en su programación presupuestaria los requerimientos de bienes, servicios y obras que serán necesarios para cubrir, a su vez, las necesidades institucionales; los requerimientos deben estar articulados con los objetivos institucionales, los objetivos estratégicos, y estos a su vez con los objetivos de gobierno o políticas públicas.

Sobre el particular, se ha realizado el análisis de la información publicada en el Portal de Datos Abiertos del OSCE, correspondiente a los años 2018 al 2022, identificándose que las entidades registraron en sus PAC 1.2 millones de requerimientos para la ejecución de procedimientos selección, de los cuales el 82.1% corresponde a bienes, el 11.9% para la contratación de servicios, el 3.8% a obras, y el 2.2% a consultoría de obra; tal como se muestra en la tabla siguiente:

TABLA N° 6:
NÚMERO DE REQUERIMIENTOS DE PROCESOS DE SELECCIÓN REGISTRADOS EN EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES, PERIODO 2018-2022

Objeto contractual	2018	2019	2020	2021	2022	Total	%
Bien	242 906	241 756	184 050	156 905	169 727	995 344	82.1%
Servicio	26 773	27 965	32 716	25 760	30 768	143 982	11.9%
Obra	10 270	8449	8515	7848	10 580	45 662	3.8%
Consultoría de obra	4691	5291	5893	5296	5982	27 153	2.2%
Total general	284 640	283 461	231 174	195 809	217 057	1 212 141	100.0%
% En el periodo	23.5%	23.4%	19.1%	16.2%	17.9%	100%	

FUENTE: Portal de datos abiertos del OSCE

<https://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/:public:portal:datosabiertos.html/content?userid=public&password=key>, al 06.01.2023

ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Respecto a las contrataciones cuyos montos son iguales o inferiores a 8 UIT o 9 UIT¹⁰, estas no se registran en el PAC, dado que se encuentran excluidas del ámbito de aplicación de la LCE, aunque sujetas a supervisión del OSCE¹¹; por lo tanto, las entidades deben registrar mensualmente en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) la información de sus contrataciones cuyos montos sean de una 1 a 8 UIT, que hubieran realizado durante el mes, contando para ello con un plazo de diez (10) días hábiles del mes siguiente¹².

Por lo expuesto, y dada la relevancia de la planificación de las contrataciones públicas, resulta de gran importancia efectuar un análisis de la programación realizada, la cantidad de modificaciones registradas, así como la evaluación del nivel de cumplimiento de dicha programación, cuyos resultados serán expuestos detalladamente en el capítulo 3 del presente documento.

1.5.2 Cuantificación de las contrataciones realizadas

Como se ha descrito en el numeral 1.4.2 Prioridad del presupuesto público, los recursos asignados para el periodo 2018 al 2022 para la adquisición de bienes, contratación de servicios y adquisición de activos no financieros, representan el 41.1% del presupuesto general del Estado, siendo el nivel de ejecución presupuestal alcanzado para el citado periodo 73.1%; razón por la cual a continuación se presenta un análisis de los procedimientos de selección adjudicados, tomando como base el año de la convocatoria. Esto incluye solo las modalidades de contratación de “competencia” y las demás que regula la Ley de Contrataciones del Estado. No obstante, en una siguiente sección analizaremos las excepciones a la aplicación de esta ley, denominadas las contrataciones sin proceso por montos iguales o menores a las 8 UIT.

¹⁰Con Decreto de Urgencia N° 016-2022 se amplió el monto de exclusión de la LCE hasta 9 UIT, cuya vigencia fue del 19 de julio a 31 de diciembre de 2022.

¹¹De acuerdo al numeral 5.1 de la Ley de Contrataciones del Estado, están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

¹²Literal A. del numeral 11.3 de la Directiva N° 007-2019-OSCE/CD, aprobada con Resolución N° 019-2019-OSCE/PRE.

Por otro lado, con relación a la determinación del procedimiento de selección o de la modalidad de contratación, se hace en atención al objeto de la contratación (ej. bien, servicio, obra), la cuantía (montos topes establecidos por el OSCE en cada ejercicio fiscal) y otras condiciones establecidas en la LCE y su reglamento. Así, por ejemplo, de acuerdo con la normativa de contrataciones y los montos establecidos por el OSCE para el 2022, la licitación pública se utiliza para bienes iguales o mayores S/ 400 000 y obras iguales o mayores a S/ 2.8 millones, mientras que el concurso público se utiliza para servicios mayores a los S/ 400 000. Ambas modalidades implican una convocatoria y presentación de ofertas pública (ver definiciones de cada modalidad en el Apéndice N° 1).

Respecto a la adjudicación simplificada y la contratación directa pueden efectuarse para bienes, servicios, consultorías y obras, mayores a 8 o 9 UIT¹³ y por menos de los montos mínimos establecidos para la licitación y el concurso público. En general, por ser menos complejas (por el monto) y por aplicarse a situaciones concretas (ej. situación de emergencia, desabastecimiento, etc.), dichas modalidades incorporan procedimientos más flexibles, plazos más cortos, presentación de ofertas en actos privados o la exoneración de un concurso, permitiendo la adjudicación directa. Estas, junto con las contrataciones exoneradas de la LCE y su reglamento, por sus características, tienen riesgos evidentes de corrupción, pues podrían brindar condiciones más favorables para un posible favorecimiento.

Además, dado que la normativa prevé que, para los procedimientos de licitación y concurso público declarados desiertos, la siguiente convocatoria es por adjudicación simplificada, esta situación podría generar un riesgo de colusión para evitar una licitación, y optar por procedimientos más ágiles y menos transparentes en contrataciones de montos importantes.

¹³Con Decreto de Urgencia N° 016-2022 se amplió el monto de exclusión de la LCE hasta 9 UIT, cuya vigencia fue del 19 de julio a 31 de diciembre de 2022.

TABLA N° 7:
MODALIDADES DE CONTRATACIÓN ESTABLECIDAS EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO (LCE), PERIODO 2018-2022, MONTO EN MILLONES DE SOLES

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Total en el periodo	% del total	Tasa de crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	Procesos	2850	2835	2155	2578	2508	12 926	5%	-3.1%
	S/	S/ 13 890	S/ 11 230	S/ 9712	S/ 12 036	S/ 12 894	S/ 59 763	26%	-1.8%
Concurso público	Procesos	1901	2030	1642	2075	1981	9629	4%	1.0%
	S/	S/ 6759	S/ 7648	S/ 7153	S/ 6118	S/ 4260	S/ 31 938	14%	-10.9%
Adjudicación simplificada	Procesos	29 274	27 307	19 888	23 415	30 925	130 809	52%	1.4%
	S/	S/ 8232	S/ 8517	S/ 6580	S/ 7694	S/ 12 799	S/ 43 821	19%	11.7%
Subasta inversa electrónica	Procesos	3955	5054	4275	5576	6771	25 631	10%	14.4%
	S/	S/ 1733	S/ 1557	S/ 904	S/ 1746	S/ 1906	S/ 7846	3%	2.4%
Comparación de precios	Procesos	2506	3084	2823	3364	4377	16 154	6%	15.0%
	S/	S/ 129	S/ 162	S/ 150	S/ 185	S/ 256	S/ 882	0.4%	18.8%
Contratación directa	Procesos	2242	2 811	9362	6350	4045	24 810	10%	15.9%
	S/	S/ 2676	S/ 2815	S/ 6786	S/ 5856	S/ 4727	S/ 22 860	10%	15.3%
Procedimientos especiales ¹⁴	Procesos	5163	6059	9355	6136	5855	32 568	13%	3.2%
	S/	S/ 13 307	S/ 9887	S/ 15 640	S/ 18 459	S/ 8339	S/ 65 633	28%	-11.0%
LCE - otros ¹⁵	Procesos	14	30	17	45	125	231	0.1%	72.9%
	S/	S/ 1	S/ 203	S/ 182	S/ 59	S/ 162	S/ 606	0.3%	315.9%
Total	Procesos	47 905	49 210	49 517	49 539	56 587	252 758	100%	4.3%
	MM S/	S/ 46 726	S/ 42 020	S/ 47 108	S/ 52 153	S/ 45 343	S/ 233 350	100%	-0.7%

■ Crecimiento ■ Descenso

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

Los datos muestran que las modalidades de licitación pública, adjudicación simplificada y procedimientos especiales concentran los mayores montos, siendo este último quien encabeza la lista. Resalta la importancia relativa de este tipo de procedimientos sobre el resto de modalidades, la cual representó casi un tercio del monto anual de contrataciones para el periodo 2018-2022.

En el caso de la licitación pública se observa una tasa de crecimiento interanual negativa tanto en cantidad y monto de procesos. Este resultado se explica principalmente por la contracción de esta modalidad a nivel nacional, donde la cantidad y monto se redujo en 10.2% y 14.7% respectivamente (ver tabla N° 8).

¹⁴Se consideran dentro de la modalidad de procedimientos especiales a tipos de adjudicaciones simplificadas sujetas a condiciones establecidas por leyes y decretos específicos, concurso de proyectos arquitectónicos, contratación internacional, procedimientos de contratación para proceso abierto, procedimiento especial de contratación (RCC) y régimen especial.

¹⁵Esta modalidad incluye a la adjudicación simplificada – homologación y la selección de consultores individuales. La homologación es un procedimiento mediante el cual las entidades del Poder Ejecutivo que formulan políticas nacionales y/o sectoriales, establecen las características técnicas de los bienes o servicios en general relacionados con el ámbito de su competencia. Mientras que la selección de consultores individuales se utiliza para la contratación de servicios de consultoría en los que no se necesita equipos de personal ni apoyo profesional adicional, y en tanto la experiencia y las calificaciones de la persona natural que preste el servicio son los requisitos primordiales para atender la necesidad, conforme a lo que establece el reglamento, siempre que su valor estimado se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público.

Los datos reflejan que claramente las modalidades de LCE-otros, contratación directa y comparación de precios, son las que mayor incremento interanual presentan con relación a la cantidad de procesos convocados. En el caso de contratación directa, los datos muestran un incremento sustancial del número de procesos en el 2020 por la pandemia Covid-19 que, si bien ha descendido en los siguientes años, no ha regresado a niveles prepandemia.

El incremento del año 2020, además, viene acompañado de una reducción en la cantidad y montos contratados mediante licitación pública. Sin embargo, a diferencia de la contratación directa, la cantidad y montos contratados mediante licitación pública sí se han recuperado a niveles prepandemia. Se observa que el monto contratado por licitación pública pasó de representar el 21% del monto total en 2020 a 28% en 2022, cerca al 30% que representaba en el 2018.

Una forma de destrabar los proyectos de inversión o agilizar la ejecución de algunas obras, ha ido de la mano de iniciativas de ley que han excluido la contratación de obras y proyectos de inversión de la aplicación de lo establecido en la Ley de Contrataciones y su Reglamento, lo que en su mayoría incluye la exoneración de celebrar una licitación. Un ejemplo de estos procedimientos especiales es la Ley N° 30556, Ley que aprueba las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres mediante un Plan Integral de Reconstrucción y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC)¹⁶ y en el marco de la cual se aprueba el Reglamento del Procedimiento de Contratación Especial para la Reconstrucción con Cambios¹⁷, a propuesta de la ARCC.

Ahora bien, como se sugirió anteriormente, el incremento del uso de la contratación directa y la aprobación de leyes especiales para procesos de contratación coyunturales (Ej. RCC, fertilizantes, etc.), va acompañado de un claro descenso en las convocatorias por licitación pública y adjudicación simplificada; la primera seguramente explicada por los incrementos de regímenes especiales y contrataciones directas esencialmente, y la segunda además por las contrataciones exoneradas de la LCE (hasta montos iguales o menores a las 8UIT).

Si observamos la tendencia del uso de las distintas modalidades de contratación por nivel de gobierno, conforme a las tablas siguientes, se desprende que los incrementos en la utilización de los procedimientos especiales se focalizan en las entidades del Gobierno Nacional, cuya tendencia venía desde antes de la pandemia.

¹⁶Modificada con Decreto Legislativo N°1354 (03/06/2018) que establece medidas necesarias y complementarias para la implementación del Plan Integral de reconstrucción.

¹⁷Aprobado con Decreto Supremo N°071-2018-PCM (06/07/2018), y modificado con Decreto Supremo N° 108-2020-PCM (16/06/2020).

TABLA N° 8:
PROCESOS DE SELECCIÓN POR GOBIERNO NACIONAL, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Total en el periodo	% del total	Tasa de crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	837	940	598	681	545	3 601	5%	-10.2%
	S/	S/ 3678	S/ 3776	S/ 2548	S/ 2744	S/ 1951	S/ 14 696	17%	-14.7%
Concurso público	N°	928	1 003	742	957	708	4338	6%	-6.5%
	S/	S/ 3394	S/ 4186	S/ 4134	S/ 3275	S/ 1904	S/ 16 893	19%	-13.5%
Adjudicación simplificada	N°	7617	8121	5182	6021	6098	33 039	44%	-5.4%
	S/	S/ 1851	S/ 2353	S/ 1531	S/ 1948	S/ 2122	S/ 9805	11%	3.5%
Subasta inversa electrónica	N°	603	651	568	777	749	3348	4%	5.6%
	S/	S/ 933	S/ 499	S/ 163	S/ 561	S/ 280	S/ 2436	3%	-26.0%
Comparación de precios	N°	421	541	429	415	527	2333	3%	5.8%
	S/	S/ 21	S/ 29	S/ 23	S/ 23	S/ 31	S/ 127	0.1%	9.7%
Contratación directa	N°	1599	1739	3 621	2978	2116	12 053	16%	7.3%
	S/	S/ 1709	S/ 1742	S/ 4245	S/ 3264	S/ 2973	S/ 13 932	16%	14.8%
Procedimientos especiales	N°	2198	3536	3040	3225	3958	15 957	21%	15.8%
	S/	S/ 5316	S/ 5468	S/ 4518	S/ 11 400	S/ 3017	S/ 29 718	34%	-13.2%
LCE - otros	N°	4	18	5	28	50	105	0.1%	88.0%
	S/	S/ 0.1	S/ 201	S/ 90	S/ 55	S/ 91	S/ 437	0.5%	401.1%
Total	N°	14 207	16 549	14 185	15 082	14 751	74 774	100%	0.9%
	S/	S/ 16 902	S/ 18 252	S/ 17 252	S/ 23 271	S/ 12 369	S/ 88 046	100%	-7.5%

■ Crecimiento ■ Descenso

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

A nivel subnacional, se observa que la licitación pública y la adjudicación simplificada son las modalidades más utilizadas. A nivel regional, el 91% de las licitaciones públicas son para obras y el 9% para adquisición de bienes. Mientras que, a nivel local, es 90% y 10% respectivamente. En los cuadros siguientes se presentan las tendencias comparadas de las principales modalidades por nivel de gobierno.

TABLA N° 9:
PROCESOS DE SELECCIÓN POR GOBIERNO REGIONAL, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Total en el período	% del total	Tasa de crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	388	415	310	351	567	2031	5%	9.9%
	S/	S/ 2755	S/ 2344	S/ 2253	S/ 2500	S/ 4391	S/ 14 243	45%	12.4%
Concurso público	N°	239	200	227	220	414	1300	3%	14.7%
	S/	S/ 322	S/ 253	S/ 311	S/ 307	S/ 593	S/ 1785	6%	16.5%
Adjudicación simplificada	N°	5201	5067	3172	4041	6522	24 003	54%	5.8%
	S/	S/ 1547	S/ 1798	S/ 1050	S/ 1303	S/ 2623	S/ 8321	26%	14.1%
Subasta inversa electrónica	N°	876	1169	848	1183	1525	5601	13%	14.9%
	S/	S/ 180	S/ 212	S/ 146	S/ 235	S/ 375	S/ 1148	4%	20.1%
Comparación de precios	N°	840	974	801	982	1139	4736	11%	7.9%
	S/	S/ 43	S/ 51	S/ 42	S/ 53	S/ 66	S/ 256	1%	11.2%
Contratación directa	N°	171	291	2634	1 948	1104	6 148	14%	59.4%
	S/	S/ 97	S/ 99	S/ 922	S/ 1055	S/ 669	S/ 2843	9%	62.1%
Procedimientos especiales	N°	100	104	346	146	87	783	2%	-3.4%
	S/	S/ 417	S/ 769	S/ 623	S/ 704	S/ 767	S/ 3279	10%	16.5%
LCE - otros	N°	2	3	6	4	48	63	0%	121.3%
	S/	S/ 0.1	S/ 0	S/ 1	S/ 1	S/ 5	S/ 7	0%	185.9%
Total	N°	7817	8223	8344	8875	11 406	44 665	100%	9.9%
	S/	S/ 5361	S/ 5525	S/ 5348	S/ 6158	S/ 9490	S/ 31 882	100%	15.3%

■ Crecimiento ■ Descenso

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

TABLA N° 10:
PROCESOS DE SELECCIÓN POR GOBIERNO LOCAL, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Total en el periodo	% del total	Tasa de crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	1128	1007	1004	1178	1131	5448	5%	0.1%
	S/	S/ 5539	S/ 3690	S/ 3674	S/ 5080	S/ 5608	S/ 23 591	34%	0.3%
Concurso público	N°	168	220	274	287	384	1333	1%	23.0%
	S/	S/ 238	S/ 743	S/ 752	S/ 774	S/ 627	S/ 3133	5%	27.4%
Adjudicación simplificada	N°	12 360	9859	8998	10 597	15 046	56 860	55%	5.0%
	S/	S/ 3811	S/ 2911	S/ 3239	S/ 3159	S/ 6502	S/ 19 622	28%	14.3%
Subasta inversa electrónica	N°	2299	3039	2700	3338	4234	15 610	15%	16.5%
	S/	S/ 411	S/ 552	S/ 494	S/ 632	S/ 912	S/ 3001	4%	22.1%
Comparación de precios	N°	1171	1406	1490	1869	2627	8563	8%	22.4%
	S/	S/ 60	S/ 74	S/ 80	S/ 103	S/ 154	S/ 471	1%	26.6%
Contratación directa	N°	217	476	2329	524	396	3942	4%	16.2%
	S/	S/ 174	S/ 255	S/ 492	S/ 227	S/ 228	S/ 1376	2%	7.1%
Procedimientos especiales	N°	1154	1221	5238	1941	1112	10 666	10%	-0.9%
	S/	S/ 2642	S/ 1578	S/ 7861	S/ 3359	S/ 2378	S/ 17 818	26%	-2.6%
LCE - otros	N°	6	6	3	10	20	45	0.04%	35.1%
	S/	S/ 0.2	S/ 1	S/ 1	S/ 3	S/ 8	S/ 13	0.02%	142.9%
Total	N°	18 503	17 234	22 036	19 744	24 950	102 467	100%	7.8%
	S/	S/ 12 875	S/ 9 803	S/ 16 593	S/ 13 337	S/ 16 417	S/ 69 025	100%	6.3%

■ Crecimiento ■ Descenso

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

Respecto a las entidades que pertenecen a FONAFE u otros, se observa que los procedimientos especiales, el concurso público y la licitación pública comprenden los mayores montos adjudicados. Aunque fueron los procedimientos especiales los que presentan un monto bastante diferencial a los demás y que se debe a que PETROPERÚ, por su marco legal, usa principalmente dicha modalidad.

TABLA N° 11:
PROCESOS DE SELECCIÓN EN FONAFE Y OTRAS INSTITUCIONES, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Total en el periodo	% del total	Tasa de crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	497	473	243	368	265	1846	6%	-14.5%
	S/	S/ 1918	S/ 1421	S/ 1237	S/ 1712	S/ 945	S/ 7233	16%	-16.2%
Concurso público	N°	566	607	399	611	475	2658	9%	-4.3%
	S/	S/ 2805	S/ 2467	S/ 1956	S/ 1762	S/ 1136	S/ 10 126	23%	-20.2%
Adjudicación simplificada	N°	4096	4 260	2 536	2 756	3 259	16 907	55%	-5.6%
	S/	S/ 1023	S/ 1456	S/ 760	S/ 1284	S/ 1551	S/ 6074	14%	11.0%
Subasta inversa electrónica	N°	177	195	159	278	263	1072	3%	10.4%
	S/	S/ 209	S/ 294	S/ 101	S/ 317	S/ 339	S/ 1260	3%	12.9%
Comparación de precios	N°	74	163	103	98	84	522	2%	3.2%
	S/	S/ 4	S/ 9	S/ 5	S/ 5	S/ 5	S/ 29	0.1%	6.9%
Contratación directa	N°	255	305	778	900	429	2667	9%	13.9%
	S/	S/ 697	S/ 720	S/ 1127	S/ 1310	S/ 856	S/ 4709	11%	5.3%
Procedimientos especiales	N°	1 711	1 198	731	824	698	5162	17%	-20.1%
	S/	S/ 4933	S/ 2073	S/ 2639	S/ 2997	S/ 2176	S/ 14 817	33%	-18.5%
LCE - otros	N°	2	3	3	3	7	18	0.1%	36.8%
	S/	S/ 0	S/ 1	S/ 90	S/ 1	S/ 57	S/ 149	0.3%	416.3%
Total	N°	7378	7204	4952	5838	5480	30 852	100%	-7.2%
	S/	S/ 11 588	S/ 8439	S/ 7915	S/ 9387	S/ 7066	S/ 44 396	100%	-11.6%

■ Crecimiento ■ Descenso

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

La mayor parte de los procesos de contratación se concentra en el nivel local (40.5%), sin embargo, en términos de monto, es el Gobierno Nacional el que contrata los mayores montos. Solo en el año 2022, el Gobierno Local contrató más que el Gobierno Nacional en términos de monto total.

TABLA N° 12:
CANTIDAD Y MONTO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN, PERIODO 2018-2022,
POR NIVEL DE GOBIERNO (NÚMERO Y MILLONES DE SOLES)

Nivel de Gobierno	2018		2019		2020		2021		2022		Procesos en el periodo	Monto en el periodo
	N° procesos	Monto	N° procesos	Monto	N° procesos	Monto	N° procesos	Monto	N° procesos	Monto		
Nacional	14 207	S/ 16 902	16 549	S/ 18 252	14 185	S/ 17 252	15 082	S/ 23 271	14 751	S/ 12 369	74 774	S/ 88 046
Regional	7817	S/ 5361	8223	S/ 5525	8344	S/ 5348	8875	S/ 6158	11 406	S/ 9490	44 665	S/ 31 882
Local	18 503	S/ 12 875	17 234	S/ 9803	22 036	S/ 16593	19 744	S/ 13 337	24 950	S/ 16 417	102 467	S/ 69 025
FONAFE y otras	7378	S/ 11 588	7204	S/ 8439	4952	S/ 7915	5838	S/ 9387	5480	S/ 7066	30 852	S/ 44 396
Total	47 905	S/ 46 726	49 210	S/ 42 020	49 517	S/ 47 108	49 539	S/ 52 153	56 587	S/ 45 343	252 758	S/ 233 350

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

Son las entidades de las regiones de Lima Metropolitana, Piura, Áncash y Cusco las que, significativamente, convocan más procesos de selección. En el Apéndice N° 2 se muestra la evolución de adjudicaciones para estos departamentos, tanto en objeto de contratación, como en la modalidad del procedimiento adjudicado.

TABLA N° 13:
CANTIDAD DE PROCESOS DE SELECCIÓN POR REGIÓN, PERIODO 2018-2022, MONTO EN MILLONES DE SOLES

Región	2018		2019		2020		2021		2022	
	N° procesos	Monto adjudicado (S/)	N° procesos	Monto adjudicado (S/)	N° procesos	Monto adjudicado (S/)	N° procesos	Monto adjudicado (S/)	N° procesos	Monto adjudicado (S/)
Lima Metropolitana	13 970	S/ 22 733	15 945	S/ 19 722	12 055	S/ 15 133	12 577	S/ 13 549	11 528	S/ 10 695
Cusco	3919	S/ 1100	4289	S/ 1177	3728	S/ 2399	4046	S/ 4210	6116	S/ 2190
Áncash	2573	S/ 1359	2028	S/ 1370	2586	S/ 2617	2586	S/ 3661	3890	S/ 3273
Piura	2340	S/ 2573	2073	S/ 2741	2056	S/ 2709	2240	S/ 4772	2400	S/ 4588
Puno	1791	S/ 912	1854	S/ 880	2386	S/ 1582	1973	S/ 891	2814	S/ 1117
Arequipa	2030	S/ 1342	1935	S/ 1216	2006	S/ 1993	2188	S/ 2002	2393	S/ 1721
Ayacucho	1892	S/ 1225	1798	S/ 842	2190	S/ 1398	1930	S/ 1032	2125	S/ 1274
La Libertad	1795	S/ 1652	1742	S/ 1804	1991	S/ 1995	2095	S/ 3230	2199	S/ 2133
Junín	1762	S/ 1036	1665	S/ 1075	2085	S/ 1421	1822	S/ 1420	2166	S/ 2101
Cajamarca	1544	S/ 1618	1476	S/ 1046	1973	S/ 2143	1911	S/ 2112	2255	S/ 1976
Apurímac	1209	S/ 590	1386	S/ 442	1427	S/ 614	1664	S/ 794	2094	S/ 702
Loreto	1364	S/ 1234	1167	S/ 967	1254	S/ 1329	1423	S/ 1737	1483	S/ 1384
Huancavelica	1196	S/ 457	1331	S/ 574	1541	S/ 1775	1138	S/ 1025	1184	S/ 566
Huánuco	1242	S/ 619	1255	S/ 876	1433	S/ 949	1050	S/ 738	1339	S/ 664
Callao	1247	S/ 839	1317	S/ 1049	1237	S/ 868	1102	S/ 1102	1222	S/ 852
San Martín	919	S/ 921	1093	S/ 789	1402	S/ 1020	1255	S/ 1003	1365	S/ 1418
Lima Provincias	1078	S/ 604	961	S/ 1084	1171	S/ 760	1203	S/ 1258	1347	S/ 1034
Lambayeque	947	S/ 635	862	S/ 618	1089	S/ 1534	1117	S/ 1759	1038	S/ 944
Ica	892	S/ 567	670	S/ 541	834	S/ 822	1051	S/ 895	1473	S/ 1476
Tacna	595	S/ 326	621	S/ 523	781	S/ 464	964	S/ 992	1017	S/ 683
Ucayali	710	S/ 1119	646	S/ 429	743	S/ 391	747	S/ 391	1013	S/ 709
Amazonas	649	S/ 451	720	S/ 651	802	S/ 863	745	S/ 674	784	S/ 969
Pasco	677	S/ 582	702	S/ 381	782	S/ 536	551	S/ 315	763	S/ 537
Moquegua	500	S/ 289	526	S/ 232	674	S/ 389	669	S/ 217	1023	S/ 374
Madre de Dios	400	S/ 94	510	S/ 193	506	S/ 148	515	S/ 183	465	S/ 239
Tumbes	438	S/ 205	338	S/ 257	459	S/ 376	404	S/ 708	420	S/ 599
Otros*	226	S/ 1644	300	S/ 542	326	S/ 880	573	S/ 1484	671	S/ 1123
Total	47 905	S/ 46 726	49 210	S/ 42 020	49 517	S/ 47 108	49 539	S/ 52 153	56 587	S/ 45 343

* Contrataciones para requerimientos en más de un departamento (bienes para programas con población en más de una región, obras con ejecución en más de una región, entre otras), así como aquellos para atención en el exterior (consulados u otros similares).

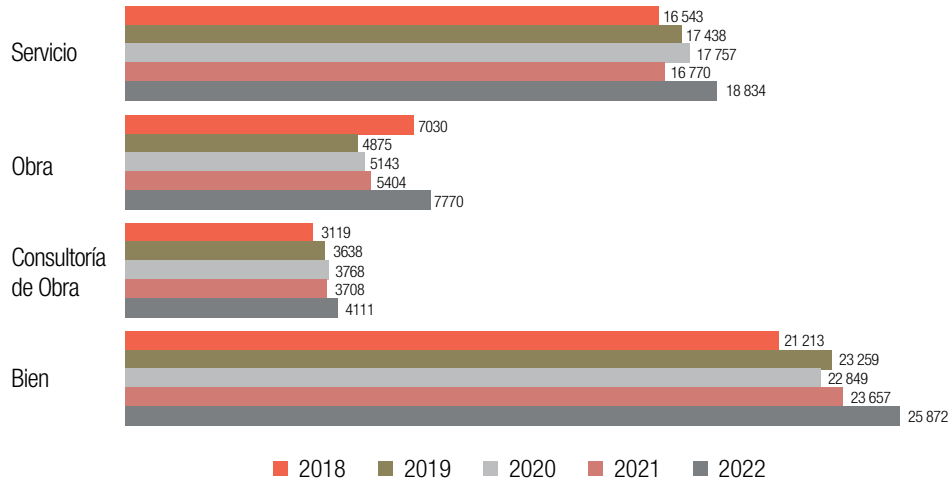
FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

¿Y qué contratan las entidades públicas? Son los servicios, en general, el tipo de objeto de contratación que ha tenido el mayor incremento, tanto en cantidad de procesos, como en monto adjudicado.

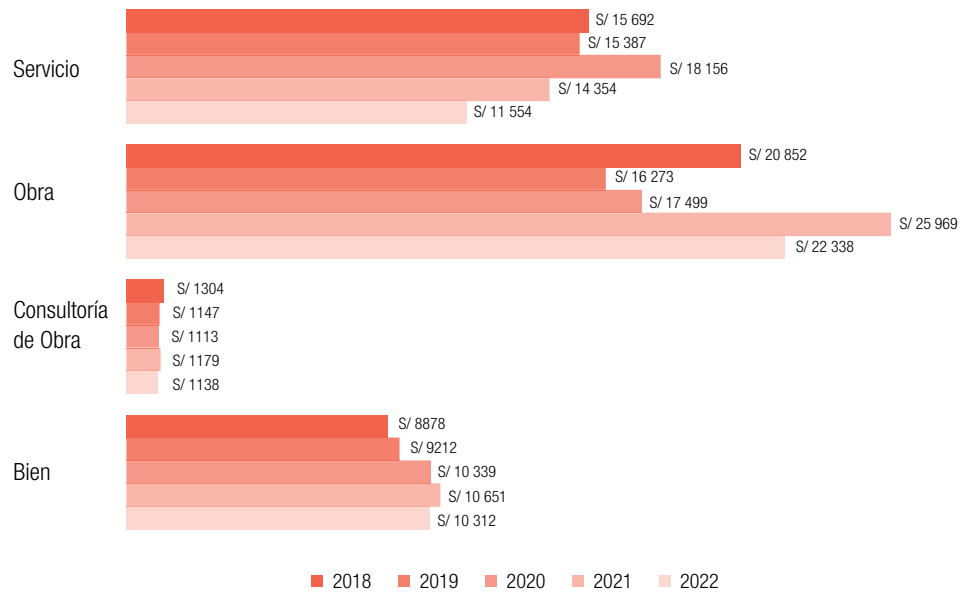
En el caso de la adjudicación de obras públicas se advierte que, dentro del período de análisis, el 2022 es el año en que mayores procesos de selección se convocaron y adjudicaron, con 7770 procesos, seguido del año 2018, con 7030. En términos del monto adjudicado, el 2021 tiene el mayor monto adjudicado con S/ 25 969 millones, seguido del 2022, con S/ 22 338 millones. En este caso, es curioso observar que, aunque se conoce que la ejecución de obras públicas se contrajo por la pandemia, no lo hizo así la contratación de obras, pues, en general, se contrató lo mismo que en el año prepandemia.

GRÁFICO N° 9:
CANTIDAD DE PROCESOS DE SELECCIÓN, SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.
 ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

GRÁFICO N° 10:
MONTO DE PROCESOS DE SELECCIÓN 2018-2022, SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN (MILLONES DE SOLES)



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.
 ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción.

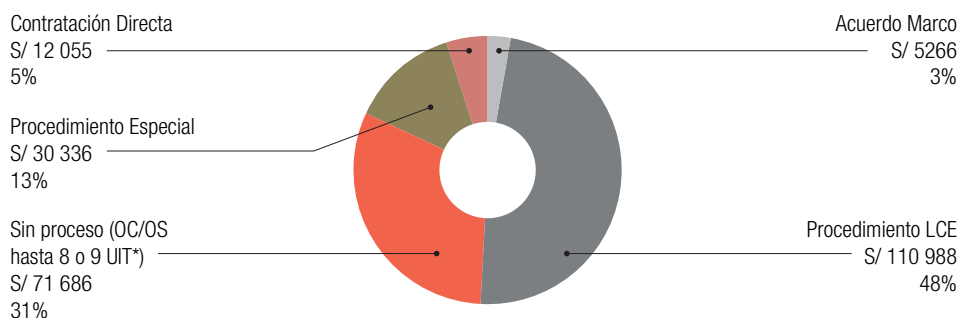
1.5.3 El gasto en las contrataciones sin proceso

La contratación pública (de bienes, servicios y obras) es, tal vez, el proceso más riesgoso de la administración pública en materia de corrupción e inconducta funcional. La Ley de Contrataciones del Estado (LCE), su reglamento y sus directivas debieran servir para procurar que cada adjudicación optimice los recursos públicos, de tal manera que cumplan su finalidad. Pero el problema no está solo en la mejora de los procedimientos de contratación vigentes, sino que tal vez el problema más grande es que menos del 50% de lo que se contrata en el Perú se hace al amparo de esta normativa. Y peor aún, como veremos a continuación, un tercio se hace sin sujeción a ninguna norma, apelando a la exoneración que permite la ley, las famosas contrataciones hasta 8 UIT¹⁸. En la práctica, se ha desnaturalizado esta excepción, volviéndose una práctica común en las entidades públicas, llegando algunas de ellas a realizar el 100% de sus contrataciones en un ejercicio fiscal utilizando esta excepción.

Al revisar la información registrada en el SIAF, por las entidades de los tres (3) niveles de gobierno, sobre los gastos por contrataciones con procedimientos de selección y de los gastos efectuados mediante órdenes de compra o de servicio por comprender montos hasta 8 UIT¹⁸ –exceptuados de la LCE– se tiene que en suma para el periodo 2018 a 2022 ascendieron a S/ 230 332 millones¹⁹.

De este monto total, solo el 48% ha sido por contrataciones con algún procedimiento de selección establecido en la LCE, seguido por aquellas contrataciones sin proceso y que se hacen con órdenes de compra o de servicio por montos hasta de 8 UIT²⁰. Por otro lado, el gasto registrado para contrataciones por Acuerdo Marco solo comprendió el 3% del monto total; es decir, las compras por catálogos de bienes y servicios comunes es el que menos se usó, al menos en el gasto, para un periodo de cinco (5) años, aunque ha tenido un incremento en el último año.

GRÁFICO N° 11:
GASTO PARA CONTRATAR BIENES Y SERVICIOS SEGÚN MODALIDAD,
PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)



* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

¹⁸Con Decreto de Urgencia N° 016-2022 se amplió el monto de exclusión de la LCE hasta 9 UIT, cuya vigencia fue del 19 de julio a 31 de diciembre de 2022.

¹⁹En la información del gasto por contrataciones públicas, registradas en el SIAF como operación Gasto-adquisición de bienes y servicios, se ha identificado que muchas entidades no han precisado el tipo de contratación–sin proceso definido y cuyo compromiso supera las 8 o 9 UIT– que ascendió a S/ 68 082 millones para el periodo 2018 a 2022, por lo cual ese gasto no se ha considerado en el análisis ya que no permite relacionar o reconocer el proceso que realmente le corresponda, ante el poco sinceramiento de información por parte de la entidad.

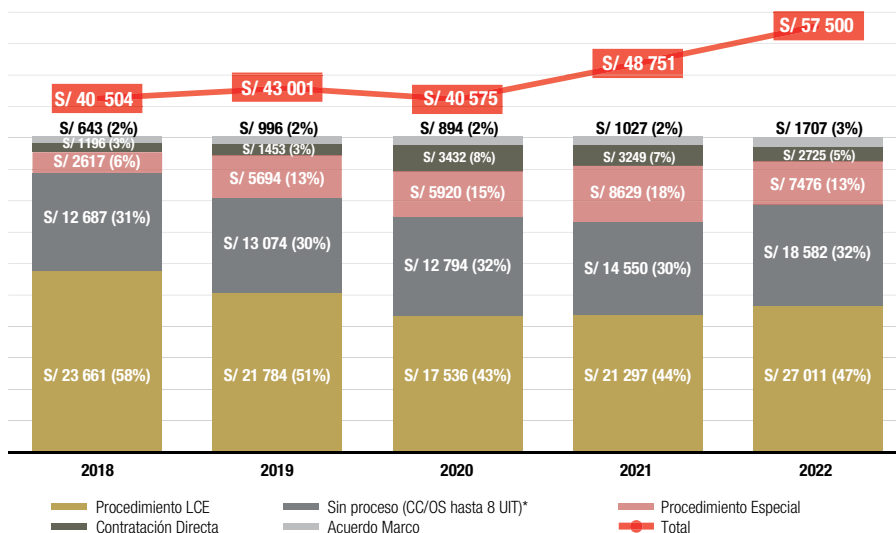
²⁰Mediante Decreto de Urgencia 016-2022, publicado el 27 de junio de 2022 en el Diario oficial El Peruano, se modificó el monto tope para las contrataciones que no les aplica la LCE hasta 9 UIT, valor vigente desde el 19 de julio de 2022 hasta el 31 de julio de 2022.

Según el año fiscal, el porcentaje que representaron los gastos por contrataciones mediante procedimientos de selección establecidos en la LCE ha ido disminuyendo, así, se tiene que en el 2018 fue el 58% del monto total, pasando a representar el 47% en el 2022. Esta disminución se explica en que los gastos por contratación con las diversas normas especiales, que se han ido emitiendo como procedimientos especiales, se han incrementado, pasando de representar el 6% en el 2018 a 13% en el 2022.

Respecto a las contrataciones sin proceso, 8 o 9 UIT según el año de vigencia, estos fueron constantes en el periodo y representó entre el 30% a 32%; es decir, casi la tercera parte de los gastos que se efectuaron con proveedores contratados por procesos de selección, exoneraciones y exceptuados de la ley, se realizaron por contrataciones en las que no se les exige una competencia para elegir la opción más adecuada y es usada en todo el periodo. Además, se observa que los mayores montos en las contrataciones sin proceso se devengaron en el 2021 (S/ 14 550 millones) y 2022 y (S/ 18 582 millones), este último notoriamente más elevado, lo cual se debe al incremento del monto tope.

Sobre las contrataciones directas, que exceptúan efectuar el proceso de selección, para el 2020 estos gastos se incrementaron sustancialmente respecto al año anterior, lo cual se explica en la respuesta urgente por las entidades ante la emergencia sanitaria, pero en general el gasto en estas contrataciones ha sido alto en todos los años.

GRÁFICO N° 12:
GASTO PARA CONTRATAR BIENES Y SERVICIOS POR AÑO Y MODALIDAD, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)



* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

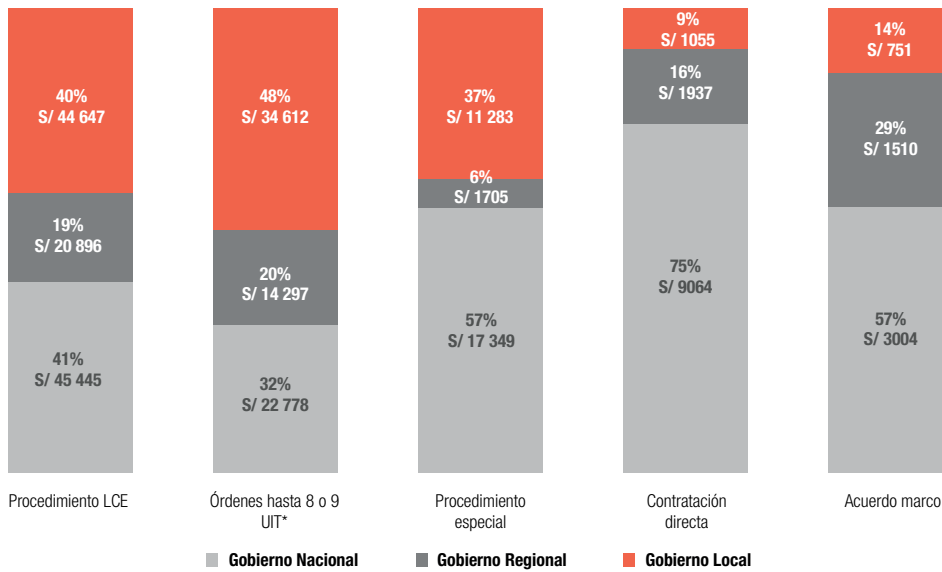
En la participación de cada tipo de contratación según nivel de gobierno, para el periodo 2018-2022, si bien se tiene al Gobierno Nacional con una leve mayor representatividad de los gastos por contratos mediante procedimientos de selección de la LCE, también es este gobierno quien tiene una gran presencia en los gastos por contratos con procedimientos especiales (57%)

y en las contrataciones directas (75%), modalidades que permiten disminuir exigencias establecidas en la LCE u omitir la realización del proceso de selección.

Adicionalmente, se puede observar que en los gastos a nivel país por contrataciones sin proceso (8 o 9 UIT según el periodo de vigencia), el 80% fue efectuado por las entidades del Gobierno Local y del Gobierno Nacional.

Sobre los gastos por compras con Acuerdo Marco, que tuvo la menor presencia en todo el gasto del periodo 2018-2022, se denota además la poca participación de las entidades de los Gobiernos Subnacionales, que solo llegó a representar el 43% del monto total en esta forma de contratar. Entonces, correspondería analizar por qué hay un bajo uso del Acuerdo Marco para los gastos por adquisiciones de bienes y servicios por este tipo de entidades, situación que se hace más notoria en el Gobierno Local.

GRÁFICO N° 13:
GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO Y MODALIDAD, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)

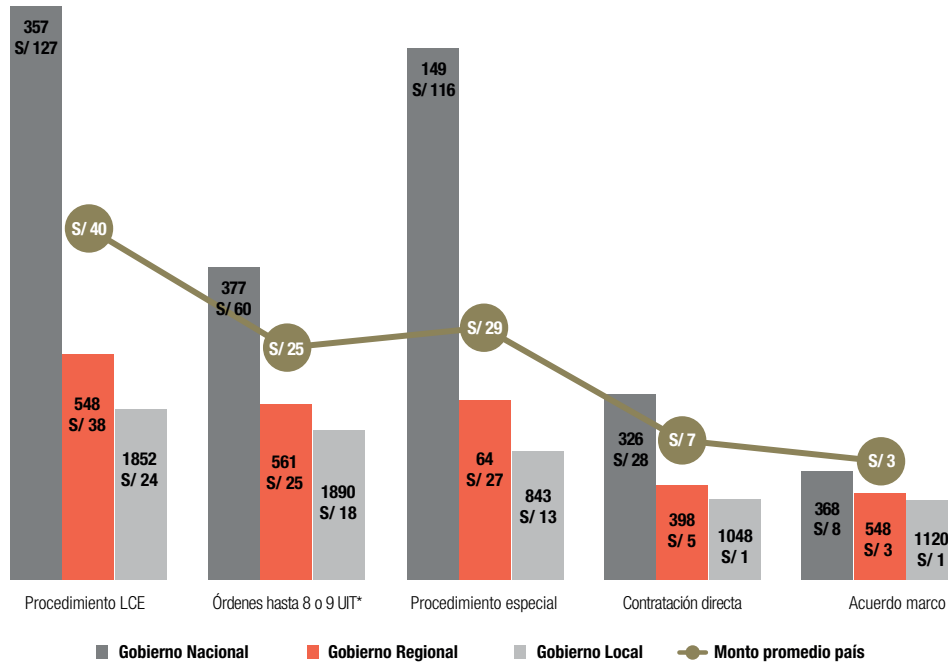


* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Al analizar el monto promedio devengado, obtenido respecto al número de entidades ejecutoras, se observa que fueron las entidades del Gobierno Nacional quienes superan, primero a todos los niveles de gobierno, y segundo, al monto promedio país, en todas las modalidades de contratación, siendo aún más notorio el gasto promedio para procedimientos especiales y contratación directa, ya que representó 4 veces el monto promedio país.

GRÁFICO N° 14:
GASTO PROMEDIO POR ENTIDAD EN CADA MODALIDAD, PERIODO 2018-2022
(NÚMERO DE ENTIDADES Y MONTO EN MILLONES DE SOLES)



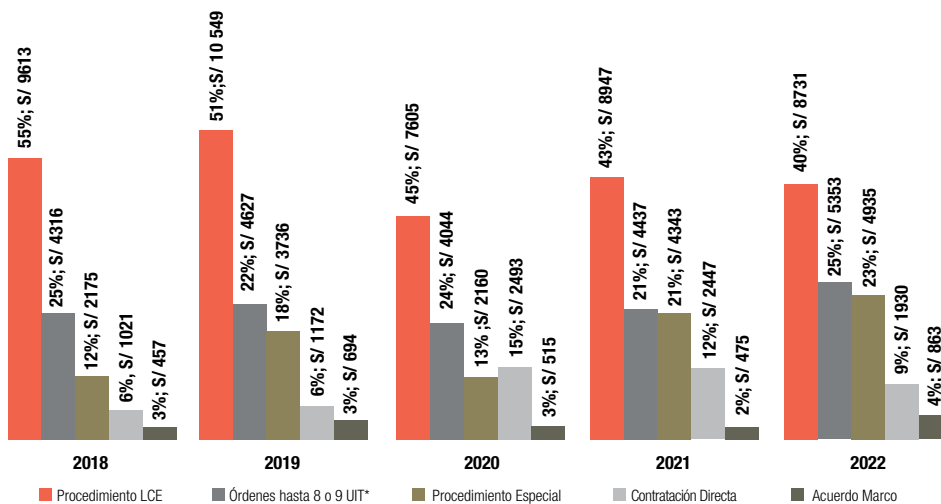
* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
 ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En el Gobierno Nacional, el principal gasto fue para contrataciones mediante procesos de la LCE (entre 55% al 40% del total), pero este presenta un descenso sustancial, mientras que las contrataciones sin proceso se han mantenido de forma constante en el periodo, siendo en promedio el 23% de su gasto.

Asimismo, los gastos por contratos mediante procedimientos especiales se han incrementado sustancialmente en el 2019, 2021 y 2022, debido a las diversas normas especiales que se han emitido y que han flexibilizado exigencias en la selección de los proveedores. Respecto a las contrataciones directas, estas se duplicaron en el 2020 respecto al año previo, ante la emergencia sanitaria, pero este gasto se ha mantenido casi similar en el 2021 y 2022. Ambas modalidades han representado cerca del 27% del gasto total.

GRÁFICO N° 15:
GASTO PARA CONTRATAR BIENES Y SERVICIOS EN EL GOBIERNO NACIONAL SEGÚN MODALIDAD, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)



* Con DU 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

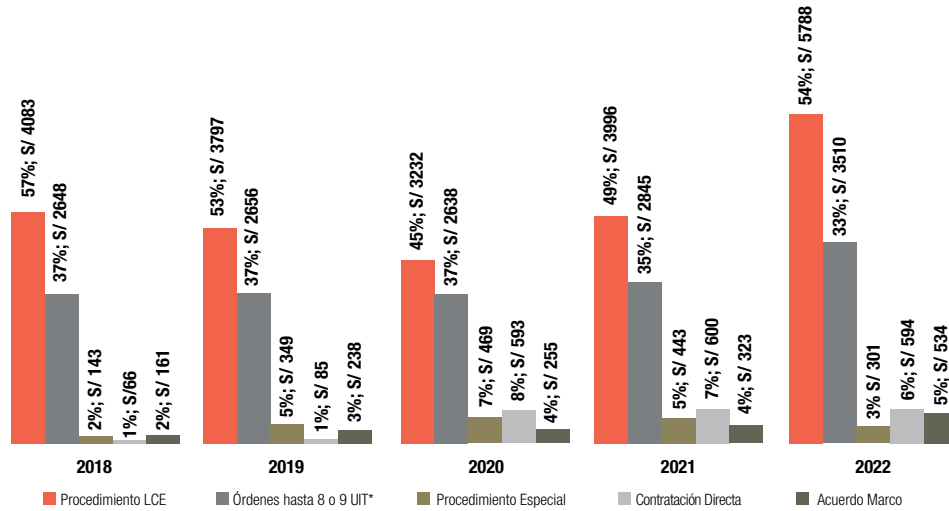
FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En el Gobierno Regional, entre el 45% y el 57% de los gastos ha sido mediante contratos producto de procesos de selección de la LCE. Le siguen los gastos por contrataciones sin proceso y que le representó cerca al 35% en promedio para el periodo 2018-2022. Las otras modalidades tienen muy poca participación en el gasto, si bien se denota un regular crecimiento de las contrataciones directas desde el 2020 al 2022, pero a nivel de todo el gasto no llegan a ser más de 5% en el periodo.

Asimismo, lo que sí se observa es que los gastos en este gobierno por compras mediante Acuerdo Marco han ido creciendo progresivamente, aunque de forma leve, ya que solo llegó a representar el 4% en promedio del gasto total en el periodo; no obstante, el monto destinado en el 2022 (S/ 534 millones) fue poco más del triple al del 2018.

GRÁFICO N° 16:
GASTO PARA CONTRATAR BIENES Y SERVICIOS EN EL GOBIERNO REGIONAL SEGÚN MODALIDAD, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)



* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

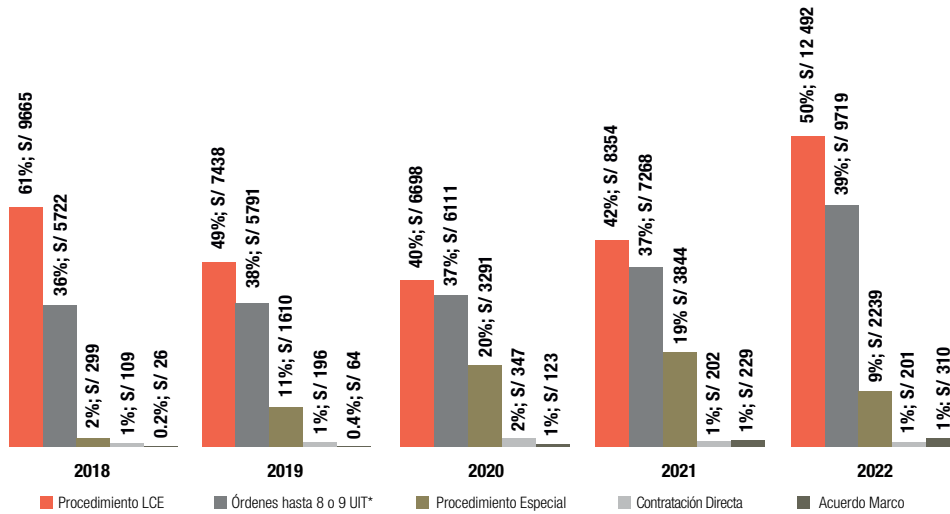
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

En el Gobierno Local se tiene que, aproximadamente el 48% en promedio de su gasto ha sido por contratos mediante procesos de selección de la LCE, y el 37% en promedio por contrataciones sin proceso (8 UIT). Esto último sí es preocupante, pues equivale a más de un tercio, posicionándose por encima del promedio general.

En este nivel de gobierno se denota un incremento progresivo y sustancial de gastos para contratos por procedimientos especiales, observándose además que, los montos ejecutados en el 2020 y 2021 es muy cercano a los montos del Gobierno Nacional en la misma modalidad, manteniéndose relativamente alto aún en el 2022. Esto se debe a que, en los últimos años con la justificación de impulsar la ejecución en las municipalidades, se les han otorgado transferencias y facilitado las modalidades de contratación al flexibilizarlas, lo cual no necesariamente ha sido en relación a una evaluación de la eficiencia de gestión en este nivel de gobierno. Como ejemplo está el impulso de la actividad económica por el mantenimiento de vías (Decreto de Urgencia N° 070-2020), o en la ejecución de proyectos de inversión pública (Decreto de Urgencia N° 114-2020, Decreto de Urgencia N° 121-2021, entre otros), así como las acciones necesarias para la reconstrucción (Decreto Supremo N° 071-2018-PCM), disposiciones que también incluyeron el procedimiento especial de contratación.

Adicionalmente, los gastos por compras mediante Acuerdo Marco presentan una menor presencia en el Gobierno Local, denotándose una proporción bastante baja respecto a las otras modalidades de compras, siendo las menores en el 2018 y 2019 al no llegar ni al 0.5%, mientras que en los siguientes años solo llegó a representar el 1% del gasto total.

GRÁFICO N° 17:
GASTO PARA CONTRATAR BIENES Y SERVICIOS EN EL GOBIERNO LOCAL SEGÚN MODALIDAD, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)



* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

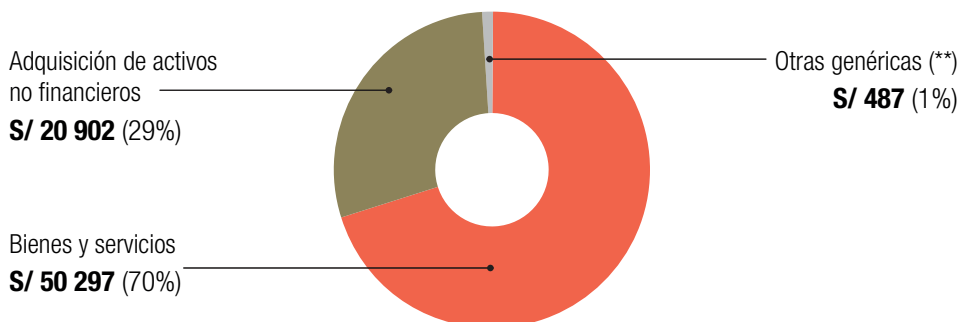
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Respecto al gasto para contrataciones sin proceso; es decir, realizadas mediante órdenes de compra o de servicio hasta 8 o 9 UIT, dependiendo de la fecha de vigencia, efectuado por todos los niveles de gobierno, el cual ascendió a S/ 71 686 millones, fue principalmente para asumir contrataciones de bienes y servicios²¹, 70% del total, y para la adquisición de activos no financieros²², 29%.

²¹ Adquisición de bienes o contratación de servicios de diversa naturaleza para el funcionamiento y cumplimiento de funciones institucionales, comprende adquisición de bienes como alimentos, vestuario, combustible, enseres, entre otros, o de servicios para publicidad, limpieza, seguridad, mantenimiento, alquileres, entre otros.

²² Adquisición de bienes de capital para aumentar o mejorar la capacidad de prestación del servicio, esta partida comprende la adquisición o construcción de edificios, adquisición de vehículos, maquinarias u otros objetos de valor, entre otros.

GRÁFICO N° 18:
TIPO DE GASTO EN LAS CONTRATACIONES CON ÓRDENES HASTA 8 UIT*, PERIODO
2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)



* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

** Genéricas: 2.1 Personal y obligaciones (p.ej. uniforme); 2.2 Pensiones y prestaciones (p.ej. bienes para asistencia social).

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Al revisar la información del gasto para contratar bienes y servicios respecto a la modalidad de contratación, se advirtió que en muchas entidades una gran parte de su gasto fue mediante contrataciones sin proceso, no necesariamente en todos los años del periodo, pero al menos en algún año sí. A nivel país, fueron 1668 entidades que el 75% de su gasto fue a través de contrataciones sin proceso, esto en al menos un año dentro del periodo 2018-2022, siendo más notorio en el Gobierno Local, con 1211 municipios, seguido del Gobierno Regional, con 355 ejecutoras, y el Gobierno Nacional, con 102 entidades.

Esta situación se vuelve aún más alarmante en algunas instituciones: se identificaron a 508 entidades de los diversos niveles de gobierno (23 del Gobierno Nacional, 44 del Gobierno Regional y 441 del Gobierno Local) que el 100% de su gasto en algún año dentro del periodo 2018-2022, fue solo mediante contrataciones sin proceso. El monto que estas entidades contrataron proveedores sin proceso ascendió a S/ 1076 millones. Dentro de este grupo, destacan 14 entidades que durante los cinco (5) años del periodo ejecutaron todo su gasto en contrataciones sin proceso (13 entidades del Gobierno Local por S/ 47 millones y 1 entidad ejecutora del Gobierno Regional por S/ 1.4 millones).

Sobre este aspecto se podría suponer que las entidades que presentan el 100% de su gasto por contrataciones sin proceso, en algún año del periodo, se debería a que cuenta con pocos recursos y por ello no pudieron programar procesos de selección; sin embargo, esto dista de los montos que destinaron ya que se ha identificado en los 3 niveles de gobierno a muchas entidades con un gasto bastante sustancial, así tenemos en el Gobierno Nacional al Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA) cuyo gasto por contrataciones sin procesos al 100% ascendió a S/ 46.8 millones (S/ 17.9 millones en 2018, S/ 19.3 en 2019 y S/ 9.6 millones en 2020), en el Gobierno Regional a la ejecutora de la Región Lima Provincias – Agricultura con S/ 24.6 millones (solo en el 2018), y en el Gobierno Local a la Municipalidad Provincial de Padre Abad (Ucayali) con S/ 12.9 millones (solo en el 2018).

En ese contexto, muchas de estas entidades cuyo gasto total en algún año del periodo fue del 100% por contrataciones sin proceso, buscarían mediante las órdenes de compra

o de servicio contratar hasta el tope de excepción de la LCE, para evitar el proceso de competencia, lo cual de alguna manera se alerta ya que comprendieron altos montos en el año y no pudieron definir la necesidad anual a contratar. En el Apéndice N° 3 se muestran las 27 entidades cuyo monto por contratación al 100% fue sin proceso y superan lo S/ 5 millones, además la relación de las 14 entidades que en los cinco (5) años solo ejecutaron su gasto con contrataciones sin proceso.

Por lo tanto, con la información del comportamiento del gasto y el tipo de contratación que realizaron las entidades, se observa que la LCE representa en promedio solo casi la mitad del gasto, ya que principalmente se usa o la contratación sin proceso, o los procedimientos especiales o la contratación directa; estas tres (3) formas de contratar flexibilizan las exigencias de la LCE o no hay una competencia de postores, lo que podría conllevar a un direccionamiento de contratación.

Asimismo, se observa que el que más ha usado los procedimientos especiales ha sido el Gobierno Nacional, pese a que se supone que este nivel de gobierno cuenta con mayor especialización para planificar y ejecutar las compras, además es quien da los lineamientos nacionales. Le sigue el Gobierno Local, a quien se le han facilitado estos procedimientos especiales con la finalidad de dar impulso a la economía local y no considerando su capacidad de gestión.

Posible fraccionamiento en las contrataciones sin proceso

Las contrataciones sin proceso son aquellas que se realizan porque no superan las 8 o 9 UIT²³ y no les rige la LCE, salvo los impedimentos de contratar exigidos a los proveedores. Estas contrataciones se efectivizan mediante órdenes de compra u órdenes de servicios.

En la lógica de que son una excepción, no podrían ser recurrentes, pues de otro modo, lo óptimo sería que se efectúe un procedimiento de selección que permita procurar mejores condiciones. Si observamos que existen proveedores que acumulan montos adjudicados por más de 8 UIT (o 9 UIT para el 2022), podríamos estar ante un presunto fraccionamiento que representa evadir la aplicación de los procesos formales de contratación (las modalidades que establece la LCE).

Para determinar las principales características de estas contrataciones, se ha revisado el detalle de las órdenes registradas por las entidades en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) durante el periodo 2018-2022 y entre los principales aspectos identificados observamos que existen proveedores contratados en una misma entidad cuya suma de órdenes superaron el monto límite para que se contrate sin proceso de selección; es decir, superaron las 8 o 9 UIT.

Dentro del periodo 2018-2022, las entidades de los 3 niveles de gobierno contrataron sin proceso a un total de 1.7 millones de proveedores a través de 17.4 millones de órdenes de compra o de servicio, del cual el 11% (189 494 proveedores²⁴) tuvieron de 2 órdenes a más en una misma entidad, cuya suma del monto devengado superó las 8 o 9 UIT.

Del total de proveedores contratados sin proceso en el periodo analizado, el 91.01% fueron de personería natural, el 8.97% de personería jurídica y se observa que hay un 0.02% de empresas no domiciliadas en el país, este último tipo de proveedor solo se contrató en el año 2022.

²³Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

²⁴El 69.6% son de personería natural (131 956), el 30.4% de personería jurídica (57 531) y el 0.004% no domiciliados en el país (7).

TABLA N° 14:
TIPO DE CONFORMACIÓN DE LOS PROVEEDORES CONTRATADOS SIN PROCESO, PERIODO 2018-2022

Año	Tipo de conformación			Proveedores en total
	Personería natural	Personería jurídica	No domiciliada en el país	
2018	649 768	183 100	-	832 868
2019	764 496	198 759	-	963 255
2020	714 245	174 632	-	888 877
2021	703 065	173 299	-	876 364
2022	772 712	187 791	362	960 865
Total	1 510 654	148 913	362	1 659 929

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Adicionalmente, se ha identificado que de los proveedores (189 494) que tuvieron de 2 órdenes a más en una misma entidad, cuya suma del monto devengado superó las 8 o 9 UIT, comprenden el 9% (131 956) de los proveedores con personería natural, 39% (57 531) de los de personería jurídica, y 2% (7) de las empresas no domiciliados en el país, que fueron contratados sin proceso.

Esta situación se presenta para el periodo 2018-2022 en todos los niveles de gobierno; no obstante, es el Gobierno Nacional quien tuvo el mayor porcentaje de proveedores que superaron las 8 o 9 UIT, 18% del total, quienes al menos en algún año o entidad la suma de sus órdenes de compra o servicio superó el tope establecido.

TABLA N° 15:
PROVEEDORES CUYA SUMA DE ÓRDENES SUPERARON LAS 8 UIT*, PERIODO 2018-2022

Nivel de gobierno	Proveedores únicos en contrataciones sin proceso		Porcentaje
	Total	Con devengado mayor a 8 o 9 UIT*	
Gobierno Nacional	447 580	78 795	18%
Gobierno Regional	366 515	39 369	11%
Gobierno Local	1 113 410	90 533	8%
Total	1 659 929	189 496	11%

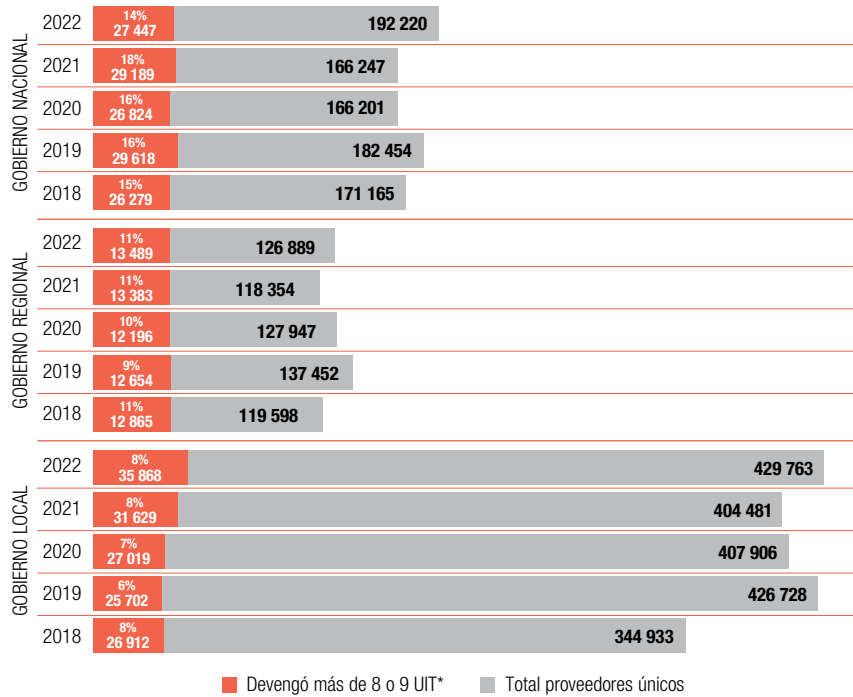
* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Asimismo, los proveedores cuyo devengado en una misma entidad superó las 8 o 9 UIT, se ha dado en cada año y nivel de gobierno, representando para el Gobierno Nacional entre el 14% al 18% de sus proveedores contratados, para el Gobierno Regional entre el 9% al 14% y para el Gobierno Local entre el 6% al 11%. Con estos resultados se observa que, fue el Gobierno Nacional quien presenta, cada año dentro del periodo de análisis, el mayor porcentaje de proveedores cuyo devengado superó el monto tope para contratar sin proceso, respecto a los otros niveles de gobiernos.

GRÁFICO N° 19:
PROVEEDORES CUYA SUMA DE ÓRDENES SUPERARON LAS 8 UIT*,
POR GOBIERNO Y EN CADA AÑO DEL PERIODO 2018-2022

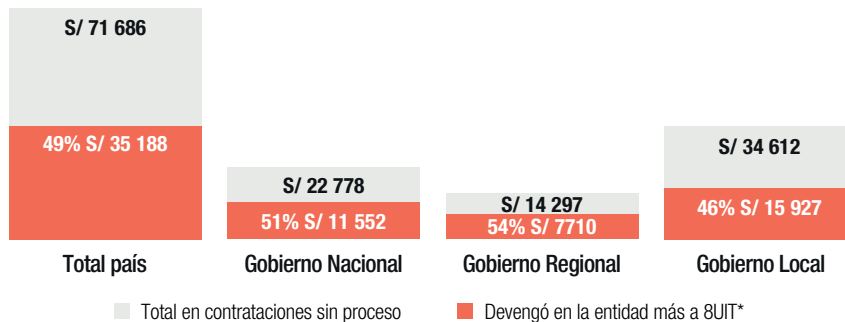


* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Si bien como número de proveedores que superaron las 8 o 9 UIT sus contrataciones sin proceso es baja respecto al total de proveedores (11%), pero al revisar el monto que comprendieron estas contrataciones, se observa que a nivel total representó el 49% (S/ 35 188 millones) del monto total destinado a las contrataciones sin proceso (S/ 71 686 millones).

GRÁFICO N° 20:
MONTO TOTAL EN LOS PROVEEDORES QUE SUPERARON LAS 8 UIT*, PERIODO 2018-2022

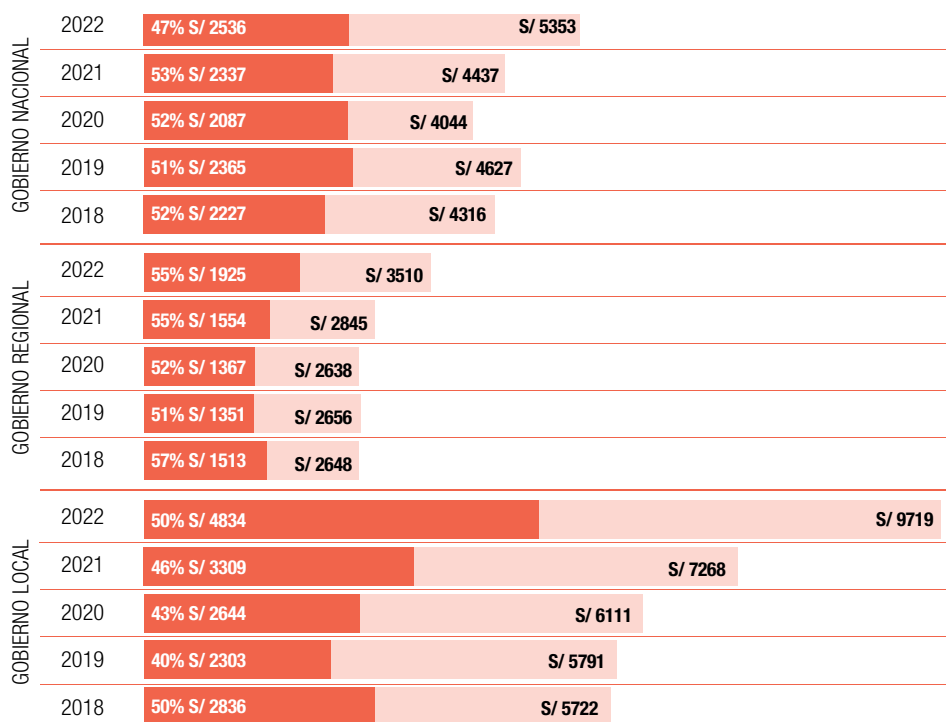


* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

La alta representatividad del monto de las contrataciones sin proceso y que superaron las 8 o 9 UIT, se identificó en todos los gobiernos y en todos los años; siendo aún más notorio en las entidades del Gobierno Nacional y del Gobierno Regional, en los cuales el monto devengado en los proveedores que superaron el límite (8 o 9 UIT) representó para el periodo en promedio el 51% y 54%, respectivamente, de sus contrataciones sin proceso. Esto evidenciaría la práctica común del posible fraccionamiento de las contrataciones mediante órdenes de compra o de servicio, en las entidades de todos los niveles de gobierno, para evitar aplicar la LCE.

**GRÁFICO N° 21:
Monto por año y gobierno en los proveedores cuya suma de órdenes superaron las 8 UIT*, periodo 2018-2022**



* Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Es decir, a nivel país, casi la mitad del monto por contrataciones sin proceso superó el límite exigido para que se realice en dicha modalidad y se exonere de la LCE, que a su vez comprendió solo al 11% de los proveedores contratados. Esto nos estaría mostrando que para evitar la competencia de postores se fraccionarían las contrataciones mediante órdenes de compra o de servicio y así contratar a un pequeño grupo de proveedores.

En el Apéndice N° 4 se muestran a las 10 entidades de cada nivel de gobierno que tuvieron los mayores montos devengados en contrataciones sin proceso para el periodo 2018-2022.

1.5.4 Gasto efectuado para los procesos adjudicados en el periodo 2018-2022

En el numeral 1.5.3 del presente trabajo, se presentó el análisis del gasto registrado por las entidades del sector público no financiero en el SIAF, que corresponden a las contrataciones de proveedores, producto de la compra de bienes o la contratación de servicios y obras, y si bien ahí se ha mostrado la representatividad de cada modalidad de contratación, es oportuno notar que, en el caso del gasto derivado de procedimientos de selección, el gasto registrado en cada año refleja no solo el gasto de los procesos adjudicados en el mismo periodo, sino que también puede incluir el de años anteriores que, por diversas razones, excedieron el ejercicio fiscal de la fecha en que se produjo la adjudicación. Así, por ejemplo, algunos contratos abarcan más de un año de prestación, porque la entidad esperaba la decisión del reconocimiento de pago (en caso la ejecución del contrato haya derivado en una controversia por arbitraje, proceso judicial u otros) o tratándose de una obra, su periodo de ejecución supere un ejercicio fiscal, entre otras situaciones.

Para identificar el desarrollo de la fase de gasto (ejecución contractual) de los procesos adjudicados, se realizó un cruce de información utilizando el código del proceso que se vincula en el SIAF al momento que las entidades registran el gasto por contratación y seleccionan el procedimiento de selección. Cabe indicar que esta identificación del gasto de procesos adjudicados no se pudo realizar para las instituciones que corresponden al grupo de FONAFE y otras, quienes adjudicaron 30 852 procesos, considerando que no se encuentran en el marco del SIAF.

De los 221 906 procesos adjudicados²⁵ por los 3 niveles de gobierno entre 2018 y 2022 –la mayor cantidad por adjudicación simplificada²⁶–, el 89% (196 866) de ellos han ejecutado gasto, mientras que del 11% restante no se ha identificado si presentan gasto. Esto último puede deberse a que no se concretó la contratación o que las entidades no vincularon el gasto con el código del proceso de contratación o que aún no gastan por estar muy cercana su fecha de adjudicación (por ejemplo, de los últimos meses del 2022).

TABLA N° 16:
PROCESOS ADJUDICADOS Y CON GASTO EN EL SIAF, PERIODO 2018-2022

Detalle	Cantidad de procesos	% del total
Procesos adjudicados que ejecutaron gasto	196 866	89%
Procesos adjudicados que no ejecutaron gasto	25 040	11%
Total	221 906	100%

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

²⁵No considera las contrataciones sin proceso, solo las contrataciones mediante procedimientos de selección, presentados en el numeral 1.5.2 del presente documento.

²⁶El detalle los tipos de procesos y montos adjudicados en cada nivel de gobierno se encuentra en el numeral 1.5.2 del presente documento.

De los procesos adjudicados que al cierre del 2022 aún no han presentado gasto, llama la atención que la mayor proporción respecto al total de procesos del periodo se encuentre en los procedimientos especiales y en la contratación directa, con 24% y 22%, respectivamente. Destaca este hecho debido a que, en el primer caso, las normas especiales y/o temporales que las regulan permiten agilizar su contratación, con lo cual uno esperaría que cumplan su rol de destrabar o agilizar las contrataciones; y en la segunda -las contrataciones directas- no se efectúa proceso de selección y se contrata de forma directa al proveedor, por lo que, similarmente, uno esperaría mayores niveles de ejecución. Contrario a ello, la baja ejecución de estas modalidades de contratación se observa en casi todos los años, siendo mayor para procedimientos especiales desde el 2020 en adelante, que coincide con el año en que se realizó su mayor impulso, por ejemplo, los decretos de urgencia para impulsar la economía o atenciones que incluyeron contrataciones (canastas básicas, mantenimiento vial, ejecución de obras, entre otras) o el procedimiento especial aprobado para la Autoridad de Reconstrucción con Cambios.

Esta situación podría estar alertando problemas en la fase de ejecución contractual relacionada a estas modalidades de contratación y, por ende, que afectarían a la prestación del servicio público, al no concretarse la contratación por la agilización en la adjudicación o exoneración del proceso de selección y otros requisitos, comprendiendo empresas que no pueden cumplir con lo ofertado o no cuentan con condiciones de ser proveedor del Estado.

Ahora bien, también existe una posibilidad que las entidades no estén registrando correctamente en el SIAF e interpreten que corresponde a una contratación “sin proceso definido”, cuyo compromiso para el periodo 2018-2022 ascendió a los S/ 68 082 millones²⁷. Este monto no se ha incorporado en el análisis, ya que no es posible relacionarla a alguna de las modalidades de contratación de la LCE y tampoco correspondían a órdenes de compra o de servicio iguales o menores a las 8 o 9 UIT. No obstante, estas contrataciones registradas en el SIAF como contrataciones sin proceso definido generan un grave problema de transparencia y sinceramiento de los datos contables. Pues si para estas modalidades (procedimientos especiales y contratación directa) se hubiera concretado el gasto dentro de esa caja negra de “sin proceso definido”, entonces su participación en el gasto total sería aún mayor de lo mostrado en el numeral 1.5.3 del presente documento, rebajando aún más la proporción del gasto efectuado por procedimientos de la LCE, que de por sí ya representa menos de la mitad del gasto anual en promedio en las contrataciones públicas.

²⁷Los gastos que no tienen el tipo de procedimiento de contratación se han dado de manera constante en el periodo y representó el 23% del gasto destinado a contratar bienes, servicios y obras, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

Para contratar bienes servicios y obras	2018 (millones)	2019 (millones)	2020 (millones)	2021 (millones)	2022 (millones)	Periodo 2018-2022
Gasto total en SIAF (a+b)	S/ 51 765	S/ 53 589	S/ 52 744	S/ 66 376	S/ 73 941	S/ 298 414
Registra el tipo de contratación (a)	S/ 40 504	S/ 43 001	S/ 40 575	S/ 48 751	S/ 57 500	S/ 230 332
Sin proceso definido (b)	S/ 11 260	S/ 10 588	S/ 12 169	S/ 17 625	S/ 16 441	S/ 68 082
% en “Sin proceso definido” (b/total)	22%	20%	23%	27%	22%	23%

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

TABLA N° 17:
PROCESOS ADJUDICADOS SEGÚN MODALIDAD Y QUE NO PRESENTAN GASTO EN EL SIAF, PERIODO 2018-2022

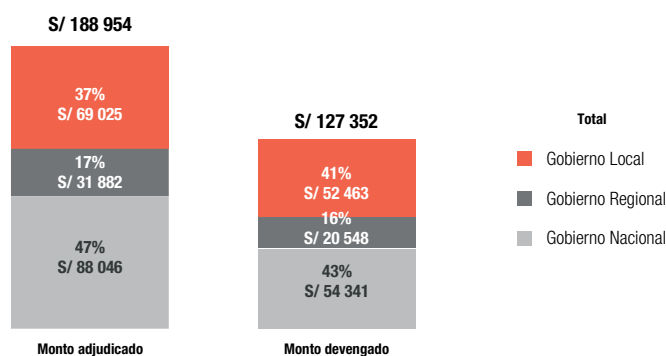
Modalidad	Condición	2018	2019	2020	2021	2022	Total sin gasto
Licitación pública	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	115 5%	87 4%	58 3%	64 3%	345 15%	669 6%
Concurso público	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	53 4%	66 5%	29 2%	68 5%	408 27%	624 9%
Adjudicación simplificada	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	1970 8%	1460 6%	983 6%	948 5%	4349 16%	9710 9%
Subasta inversa electrónica	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	306 8%	307 6%	284 7%	232 4%	395 6%	1524 6%
Comparación de precios	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	274 11%	304 10%	208 8%	159 5%	192 4%	1137 7%
Contratación directa	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	183 9%	144 6%	2556 30%	1252 23%	653 18%	4788 22%
Procedimientos especiales	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	596 17%	893 18%	1394 16%	1307 25%	2354 46%	6544 24%
LCE - otros	N° de procesos sin gasto % de total adjudicado	1 8%	1 4%	0 0%	16 38%	26 22%	44 21%
Total	N° de procesos sin gasto	3498	3262	5512	4046	8722	25 040
	% de total adjudicado	9%	8%	12%	9%	17%	11%

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Respecto a los 196 866 procesos adjudicados en el periodo 2018-2022 y que cuentan con algún gasto en el mismo periodo, el monto devengado ascendió a S/ 127 352 millones, de los cuales el 43% (S/ 54 341 millones) fue efectuado por el Gobierno Nacional, el 16% (S/ 20 548 millones) por el Gobierno Regional y el 41% (S/ 52 463 millones) por el Gobierno Local. Esta proporción de participación en el gasto va casi en la misma relación de la participación en los montos adjudicados por cada nivel de gobierno, con excepción del Gobierno Local, donde su participación en la adjudicación fue del 37% y en el gasto es un poco mayor (41%).

GRÁFICO N° 22:
GASTO POR LOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)



FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

La ejecución del gasto según modalidad de contratación revela que las contrataciones por procedimientos especiales y licitación pública tuvieron las mayores proporciones de participación en el monto adjudicado, 27% y 28%, respectivamente.

Sobre los procedimientos especiales se observa cierta disminución de la participación del gasto, respecto a la participación del monto adjudicado, lo cual se debería a que en esta modalidad figura la mayor cantidad de procesos sobre los cuales no se llegó a concretar el gasto. El monto devengado por cada gobierno y año se encuentran detallados en el Apéndice N° 5.

TABLA N° 18:
PROCESOS ADJUDICADOS SEGÚN MODALIDAD Y QUE NO PRESENTAN GASTO EN EL SIAF, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)

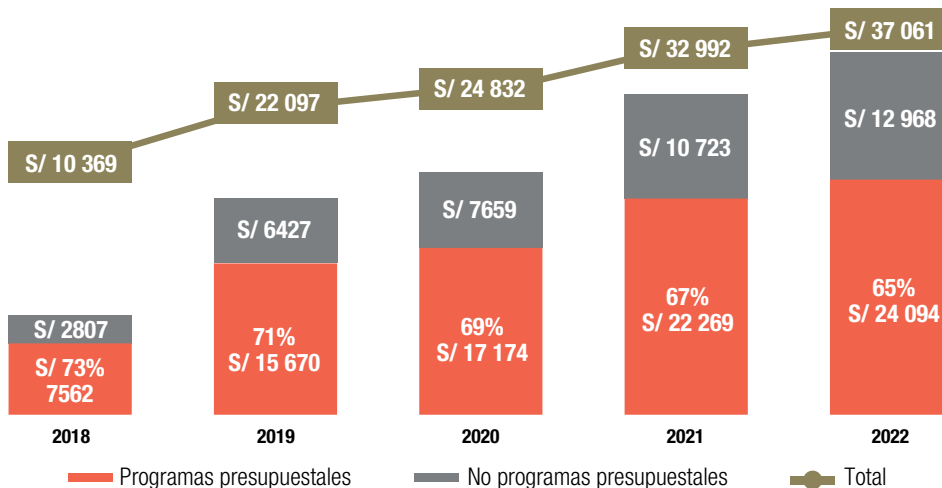
Modalidad	% del monto adjudicado	Devengado según año (Millones)					Monto total (millones)	% del total
		2018	2019	2020	2021	2022		
Licitación pública	28%	S/ 3208	S/ 7568	S/ 6950	S/ 8737	S/ 10 606	S/ 37 069	29%
Concurso público	12%	S/ 649	S/ 2218	S/ 2686	S/ 3738	S/ 4723	S/ 14 013	11%
Adjudicación simplificada	20%	S/ 3723	S/ 4988	S/ 4638	S/ 6104	S/ 8834	S/ 28 287	22%
Subasta inversa electrónica	3%	S/ 543	S/ 866	S/ 803	S/ 1034	S/ 1718	S/ 4965	4%
Comparación de precios	0.5%	S/ 104	S/ 126	S/ 126	S/ 167	S/ 240	S/ 763	1%
Contratación directa	10%	S/ 689	S/ 1271	S/ 3273	S/ 3115	S/ 2630	S/ 10 978	9%
Procedimientos especiales	27%	S/ 1453	S/ 4969	S/ 6242	S/ 10 001	S/ 8241	S/ 30 906	24%
LCE - otros	0.2%	S/ 0.2	S/ 92	S/ 113	S/ 98	S/ 69	S/ 371	0.3%
Total		S/ 10 369	S/ 22 097	S/ 24 832	S/ 32 992	S/ 37 061	S/ 127 352	100%

FUENTE: CONOSCE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Del monto total devengado en el periodo 2018-2022 (S/ 127 352 millones), producto de los procesos adjudicados en el mismo periodo, el 68% ha sido para atender contrataciones relacionadas a los programas presupuestales. El porcentaje del gasto en contrataciones en cada año tiene una alta participación para programas presupuestales, siendo la mayor en el 2018, con 73%, y la menor en el 2022, con 65%.

GRÁFICO N° 23:
CATEGORÍA PRESUPUESTAL DEL GASTO EN LOS PROCESOS DE ADJUDICACIONES, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)

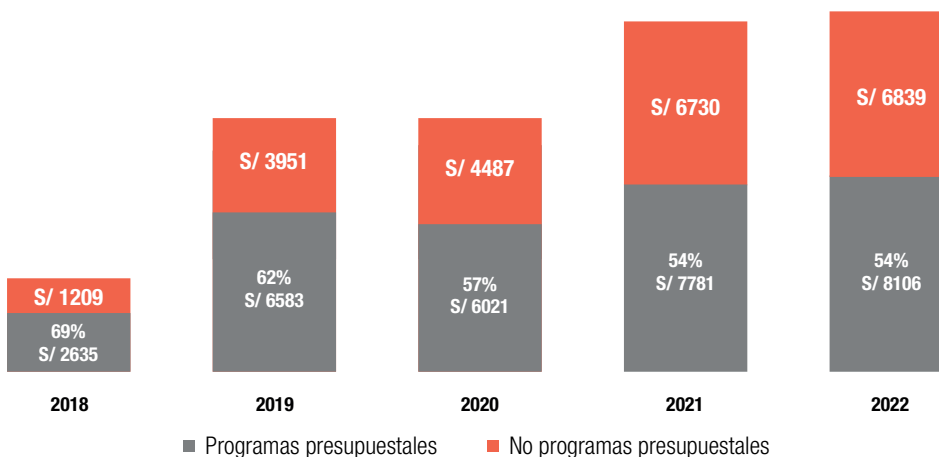


FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
 ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Según nivel de gobierno, la mayor proporción del gasto de las adjudicaciones 2018 – 2022 bajo el esquema de programas presupuestales ha sido en el Gobierno Local, que le representó el 81% en el periodo, seguido por el Gobierno Regional con un 63% y, finalmente, el Gobierno Nacional con tan solo 57% en el periodo.

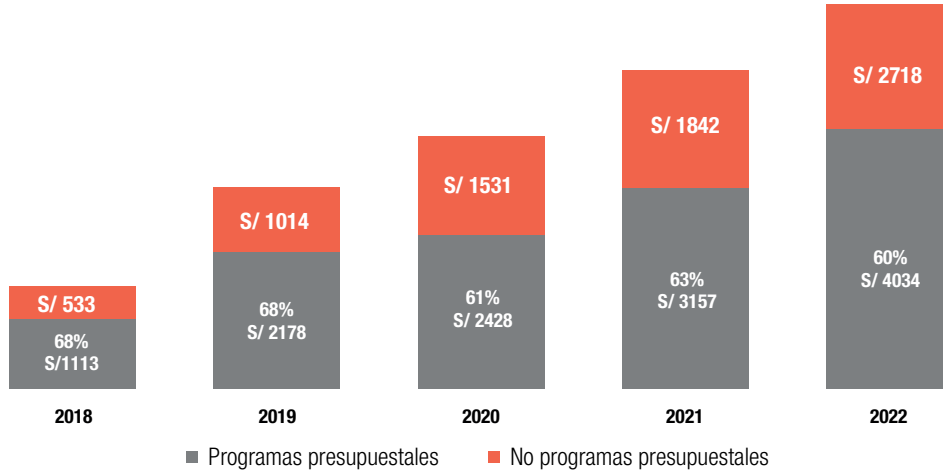
GRÁFICO N° 24:
CATEGORÍA PRESUPUESTAL DEL GASTO EN LOS PROCESOS DE ADJUDICACIONES, PERIODO 2018-2021 (MONTO EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)

Gobierno Nacional



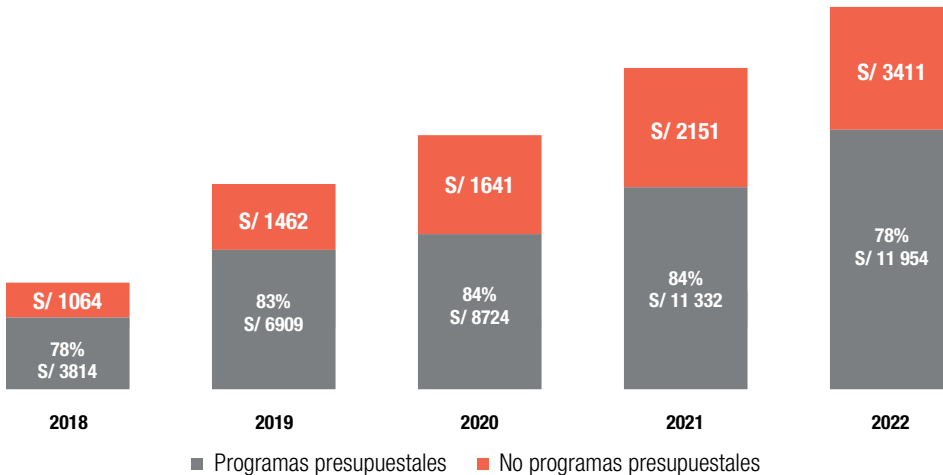
FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
 ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Gobierno Regional



FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Gobierno Local



FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Como habíamos mencionado anteriormente, el gasto en contrataciones públicas registradas en el SIAF en el periodo 2018-2022 incluye las adjudicaciones producidas en ese periodo, pero también va arrastrando contrataciones pasadas. Para poder ver cuánto representa el gasto en los procesos adjudicados en el gasto anual del mismo año, a continuación, presentamos la proporción del gasto de estas adjudicaciones respecto al total del gasto anual en las genéricas de gasto de bienes y servicios, y activos no financieros, descontando la Contratación Administrativa de Servicios (CAS) regulada por el Decreto Legislativo N° 1056 y el pago por propinas de voluntarios, partida habilitada en el 2022 para asumir el incentivo económico otorgado a los participantes del programa Trabaja Perú y a los miembros de mesa en los procesos electorales.

Es así que de la comparación del gasto público en las genéricas de bienes y servicios y activos no financieros (fila A de la tabla N°19) respecto del gasto en contrataciones identificadas en el SIAF con código de procedimientos de selección, contrataciones sin proceso o por compras mediante Acuerdo Marco (fila C de la tabla N°19), observamos una diferencia de alrededor de un tercio del gasto en estas genéricas. Es decir, las contrataciones que han devenido de un procedimiento de selección, las contrataciones sin proceso o las de acuerdo marco solo llegan a explicar en promedio el 69% total del gasto en esas genéricas. En tal sentido, cabe preguntarse el mecanismo de contratación de ese 31% restante, el cual podría incluir el gasto de caja chica, pero dada la magnitud del monto, también podría incluir otras casuísticas, que pueden ir desde errores de registro (al no consignar el código del proceso de selección) hasta contrataciones que se realizaron sin proceso a pesar de estar por encima del monto tope.

TABLA N° 19:
GASTOS POR CONTRATACIONES RESPECTO AL GASTO EN GENÉRICAS
RELACIONADAS, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Detalle del gasto	2018	2019	2020	2021	2022
Monto en genéricas de gasto relacionadas a contrataciones (Millones)					
Bienes y servicios total (a)	S/ 34 946	S/ 36 715	S/ 42 171	S/ 45 558	S/ 48 109
CAS (b)	S/ 8368	S/ 8891	S/ 11 890	S/ 13 600	S/ 14 198
Propinas para voluntarios (c)	-	-	-	-	S/ 238
Adquisición de activos no financieros (d)	S/ 33 441	S/ 33 211	S/ 29 654	S/ 40 031	S/ 46 979
Monto total relacionada a contratación (A) [Resultado de (a+d)-(b+c)]	S/ 60 019	S/ 61 035	S/ 59 935	S/ 71 989	S/ 80 652
Monto en gasto por contrataciones para bienes, servicios y obras (Millones)					
Sin proceso (OC/OS hasta 8 o 9 UIT*)	S/ 12 687	S/ 13 074	S/ 12 794	S/ 14 550	S/ 18 582
Acuerdo Marco	S/ 643	S/ 996	S/ 894	S/ 1027	S/ 1707
Procedimientos adjudicados en periodo 2018-2022 (B)	S/ 10 369	S/ 22 097	S/ 24 832	S/ 32 992	S/ 37 061
Procedimientos adjudicados años previos	S/ 16 805	S/ 6835	S/ 2055	S/ 183	S/ 150
Sin proceso definido**	S/ 11 260	S/ 10 588	S/ 12 169	S/ 17 625	S/ 16 441
Gasto total por contratar bienes, servicios y obras (C)	S/ 51 764	S/ 53 590	S/ 52 744	S/ 66 377	S/ 73 941
Gasto por contrataciones de genéricas (C/A)	86%	88%	88%	92%	92%
Gasto por procesos 2018-2022 de genéricas (B/A).	17%	36%	41%	46%	46%

*Con D.U. N° 016-2022 se modificó hasta 9 UIT las contrataciones sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), desde el 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

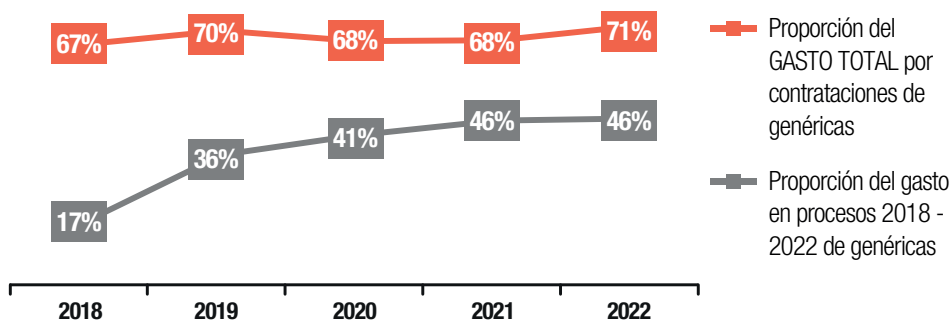
** Gasto con proveedor, pero sin indicar en el SIAF la modalidad de contratación.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Sobre el gasto efectuado por los procedimientos adjudicados en el periodo 2018-2022, este representó el 31% de las genéricas relacionadas a la contratación de bienes, servicios y obras (bienes y servicios sin CAS y propinas, así como el de adquisición de activos no financieros).

GRÁFICO N° 25:
PROPORCIÓN DEL GASTO EN CONTRATACIONES RESPECTO A GENÉRICAS RELACIONADAS



FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En suma, producto de diversas razones antes discutidas, que terminan generando que el periodo de ejecución se extienda superando el ejercicio fiscal del momento del contrato, menos de la mitad de los procedimientos de selección han culminado su ejecución guiándonos por el total del monto contratado.

1.6 Radiografía de los proveedores del Estado

En esta sección se analizan las principales características de los proveedores contratados por el Estado a través de algún proceso de selección adjudicado y registrado en el SEACE, ya sea por una competencia o por contratación directa –no comprende a los demás proveedores cuyos contratos estén enmarcados en alguna exclusión a la Ley de Contrataciones (órdenes hasta 8 UIT, catálogos electrónicos, organización internacional, entre otros)²⁸–, dado que el enfoque de este apartado es analizar el nivel de participación y características de las empresas que ganaron algún proceso de contratación.

En general, del total de empresas activas en el Perú, menos del 1% contratan con el Estado. Asimismo, del total de proveedores del Estado en el periodo 2018-2022, alrededor del 50% son consorcios, identificando que un pequeño grupo (apenas unos cientos de empresas) son las que participan de manera activa en varias licitaciones a nivel nacional, principalmente en la ejecución de obras y consultorías de obra. Para discutir un poco más sobre sus principales características, en la presente sección se desarrolla un análisis sobre los proveedores que adjudicaron alguna contratación en los últimos cinco (5) años con las entidades del sector público.

²⁸ Artículos 4 y 5 de la Ley de Contrataciones del Estado.

1.6.1 Empresas activas y su participación como proveedoras del Estado

De acuerdo a información reportada al cierre del año 2022, actualmente, en el país existen alrededor de 12 millones de empresas en condición de activas; es decir, en posición de efectuar actividades económicas, conforme a la información que administra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)²⁹. En el periodo de análisis, la cantidad de empresas activas ha tenido un crecimiento anual de 6% en promedio, dándose el mayor incremento en el 2019, con 8%.

La mayor cantidad de estas empresas figuran como persona natural -92% en promedio para el periodo de análisis-, y solo una baja proporción como persona jurídica, apenas llegando a 1 millón en el último año.

Ahora bien, la participación de estas empresas como proveedor ganador de alguno de los procesos adjudicados entre 2018 y 2022 es bastante baja, no llegando ni siquiera a representar el 0.3% del total, siendo la menor proporción en el 2021 (0.24%).

**TABLA N° 20:
EMPRESAS ACTIVAS Y EMPRESAS CONTRATANTES
CON EL ESTADO, PERIODO 2018-2022**

Detalle	Año de análisis				
	2018	2019	2020	2021	2022
Cantidad de empresas activas en SUNAT					
Persona natural	8 723 058	9 413 868	9 851 384	10 412 239	10 938 997
Persona jurídica	676 915	743 388	828 021	941 786	1 016 876
Total (a)	9 399 973	10 157 256	10 679 405	11 354 025	11 955 873
Cantidad de empresas con domicilio en el país que adjudicaron contrataciones públicas					
Empresas contratantes* (b)	27 203	26 122	28 597	26 778	31 692
Proporción (b/a)	0.29%	0.26%	0.27%	0.24%	0.27%

* No se consideran para efectos de la comparación a los proveedores no domiciliados.

FUENTE: Empresas activas: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del Padrón RUC de SUNAT al 15/02/2022 / Empresas contratantes: datos de CONOSCE de adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Cabe indicar que, para la determinación de la proporción que representan los proveedores contratados respecto de las empresas activas se han considerado aquellas que cuenten con RUC, por lo que se han retirado las empresas extranjeras no domiciliadas, ya que no cuenta con RUC.

En la tabla siguiente se muestra la composición de los 107 698 proveedores con procesos adjudicados entre 2018-2022:

²⁹Para calcular la cantidad de empresas, dado que la base de datos de padrón RUC es incremental, se consideró la fecha de inicio de actividades económicas (<https://statics.teams.cdn.office.net/evergreen-assets/safelinks/1/atp-safelinks.html>) y el estado de vigente del RUC en cada año- Con ambos datos, se determinó el número de empresas vigentes en cada año del periodo 2018 a 2022. Por lo tanto, no se consideró aquellos RUC que teniendo inscripción aún no contaban con inicio de actividades (4680 personas naturales y 940 personas jurídicas).

TABLA N° 21:
COMPOSICIÓN DE LAS EMPRESAS CON PROCESOS ADJUDICADOS,
PERIODO 2018-2022

Año	Cantidad proveedores	Tipo de empresa			Proveedoras domiciliadas en Perú (a+b)
		Persona natural (a)	Persona jurídica*	No domiciliada	
2018	28 312	4554	22 649	1109	27 203
2019	27 473	4771	21 351	1351	26 122
2020	29 657	5625	22 972	1060	28 597
2021	28 065	6088	20 690	1287	26 778
2022	33 081	6786	24 906	1389	31 692
Total	107 698	19 040	83 690	4968	102 730

* Comprende empresas jurídicas y consorcios, y para el interés de este análisis no es necesario separarlas.

FUENTE: Empresas activas: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del Padrón RUC de SUNAT al 15/02/2022 / Empresas contratantes: datos de CONOSCE de adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En la tabla N° 21, podemos notar que el 77.7% de proveedores del Estado son personas jurídicas, 17.7% personas naturales y 4.6% empresas no domiciliadas. Al comparar la participación de los proveedores que contrataron con el Estado respecto al total de empresas activas por tipo de conformación empresarial, se tiene que hay una mayor proporción en aquellas con personería jurídica. En promedio, el 2.7% de empresas activas con personería jurídica contrataron con el Estado.

TABLA N° 22:
COMPOSICIÓN DE LAS EMPRESAS CON PROCESOS ADJUDICADOS,
PERIODO 2018-2022

Año	Empresas con personería natural activas			Empresas con persona jurídicas activas		
	Activas en total	Contratantes	Proporción	Activas en total	Contratantes	Proporción
2018	8 723 058	4554	0.05%	676 915	22 649	3.35%
2019	9 413 868	4771	0.05%	743 388	21 351	2.87%
2020	9 851 384	5625	0.06%	828 021	22 972	2.77%
2021	10 412 239	6088	0.06%	941 786	20 690	2.20%
2022	10 938 997	6786	0.06%	1 016 876	24 906	2.45%

* Comprende empresas jurídicas y consorcios, y para el interés de este análisis no es necesario separarlas.

FUENTE: Empresas activas: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del Padrón RUC de SUNAT al 15/02/2022 / Empresas contratantes: datos de CONOSCE de adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Al comparar la cantidad de empresas inscritas en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) en relación con las empresas activas en SUNAT, se tiene que para el periodo 2018-2022 ésta representó, en promedio, el 9%. Asimismo, se observa que la cantidad de empresas registradas ha ido incrementándose significativamente año tras año, pasando del 6% de dicha representación en el 2018 a 11% en el 2022. Este incremento responde, en buena parte, a que desde el año 2017 se exige a las empresas contar con RNP para contratos mayores a una UIT, no necesariamente producto de un proceso de adjudicación; es decir, se amplía la exigencia a las contrataciones sin proceso.

Respecto a la proporción que representaron las empresas contratantes de aquellas que cuentan con RNP ha sido en promedio para el periodo 2018 a 2022, del 2%. Si bien, en el 2018 la proporción es la mayor de todo el periodo (5%), para luego ir decreciendo progresivamente, esto se debe a que el número de empresas con RNP creció sustancialmente año tras año, aunque con más notoriedad en el 2019 al incrementarse las empresas con RNP en 39%.

TABLA N° 23:
EMPRESAS CON RNP VIGENTE Y EMPRESAS CONTRATANTES
CON EL ESTADO, PERIODO 2018-2022

Detalle	Año de análisis				
	2018	2019	2020	2021	2022
Cantidad de empresas con RNP vigente					
Cantidad de empresas activas en SUNAT (a)	9 399 973	10 157 256	10 679 405	11 354 025	11 955 873
Cantidad de empresas con RNP (b)	586 346	799 291	972 705	1 155 930	1 364 943
Proporción RNP de empresas activas (b/a)	6%	8%	9%	10%	11%
Cantidad de empresas con domicilio en el país que adjudicaron contrataciones públicas*					
Empresas contratantes (c)	27 203	26 122	28 597	26 778	31 692
Proporción de contratantes de empresas con RNP (c/b)	5%	3%	3%	2%	2%

* No se consideran para efectos de la comparación a los proveedores no domiciliados.

FUENTE: Empresas activas: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del Padrón RUC de SUNAT al 15/02/2022 y Empresas con RNP activas al cierre de cada año / Empresas contratantes: datos de CONOSCE de adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Por lo mostrado en las tablas precedentes, la cantidad de proveedores que contratan con el sector público, mediante algún proceso de selección adjudicado y publicado en el SEACE, es bastante baja en proporción al total de empresas activas, en promedio 0.3% del total, y al comparar en el tipo de conformación, si bien el porcentaje mejora para las empresas de personería jurídica, siempre está por debajo del 3% del total de este grupo de empresas, en los últimos cuatro (4) años, aunado a que algunos de estos proveedores han tenido contrataciones en más de un año. Incluso si aumentamos a los proveedores que contratan sin proceso, la representación no sobrepasa el 6%.

Ello estaría explicado, por un lado, porque no hay una motivación natural para contratar con el Estado o, tal vez lo más preocupante, es que existen serias limitaciones que ahuyentan el interés de las empresas, tales como la poca difusión o mecanismos inadecuados de comunicación de los procesos convocados, la existencia de restricciones en las reglas de competencia, demora en los pagos, excesivos trámites burocráticos para la participación de las empresas o el reconocimiento de pagos, entre otros.

Esta realidad debería conllevar a que el ente supervisor de las contrataciones (OSCE) indague sobre los motivos que tienen las empresas para su decisión de no participar en las contrataciones públicas y, de corresponder, efectuar los cambios que motiven una mayor pluralidad de competencia, atrayendo a empresas más competentes y con mayor experiencia que, a su vez, contribuye con el logro de los objetivos de la contratación pública y con la economía del país. Al respecto, mediante herramientas de inteligencia de negocios se podría identificar las casuísticas complejas sobre el comportamiento de las empresas proveedoras, que deberían guiar un proceso de mejoramiento de la calidad regulatoria y simplificación administrativa, siendo necesario esta reforma, ya que la corrupción en las contrataciones públicas genera pérdidas al presupuesto público y, por ende, afecta la prestación de servicios públicos (Contraloría General de la República, 2023).

1.6.2 Caracterización de los procesos adjudicados por tipo de proveedor

Para el periodo 2018-2022, a nivel país, se han adjudicado contrataciones a un total de 107 698 proveedores por un monto ascendente a S/ 233 350 millones y a través de 252 758 procesos de contratación; con una ratio de 2.3 procesos por proveedor y un monto promedio de S/ 2.2 millones por proveedor. La mayor cantidad de proveedores se encuentra en la contratación de servicios (45 777), pero el mayor monto fue para la ejecución de obras (S/ 102 933 millones). Cabe indicar que, sobre la concurrencia de postores, este se desarrolla en el numeral 3.3.2 del presente documento.

A primera impresión, la mayor experiencia de los proveedores se encuentra en la contratación de bienes. Si observamos el ratio de cantidad de procesos adjudicados por proveedor, observamos que los proveedores de bienes, en general, se han adjudicado alrededor de 4 procesos por proveedor en el periodo de análisis, mientras que en el caso de obras y consultorías de obras el ratio por cada proveedor fue de casi 1 contrato de obra por proveedor para el mismo periodo. Estos datos nos indicarían que hay mayor experiencia acumulada en los proveedores de bienes, mientras que en el caso de obras y consultorías de obras habría mayor dispersión de proveedores, lo que podría denotar que hay un grupo de empresas que son “de paso”. No obstante, más adelante analizaremos el comportamiento de este tipo de proveedor y las posibles razones de esta alta dispersión, pudiendo responder a una mala experiencia con el Estado (por lo que ya no quieren volver a contratar), o porque son empresas de poca consolidación, siendo que los dueños cambian de razón social, aunque siguen contratando con el Estado, o se consorcian, pareciendo a primera vista una nueva empresa.

TABLA N° 24:
PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO A NIVEL PAÍS,
PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Objeto de contratación	Cantidad proveedores	Cantidad de procesos	Monto adjudicado (millones)	Ratio proveedor / proceso	Monto promedio adjudicado (millones)
Bien	30 214	116 850	S/ 49 391	3.9	S/ 1.6
Servicios	45 777	87 342	S/ 75 144	1.9	S/ 1.6
Obra	24 129	30 222	S/ 102 933	1.3	S/ 4.3
Consultoría de obra	12 819	18 344	S/ 5882	1.4	S/ 0.5
Total en el periodo	107 698(*)	252 758	S/ 233 350	2.3	S/ 2.2

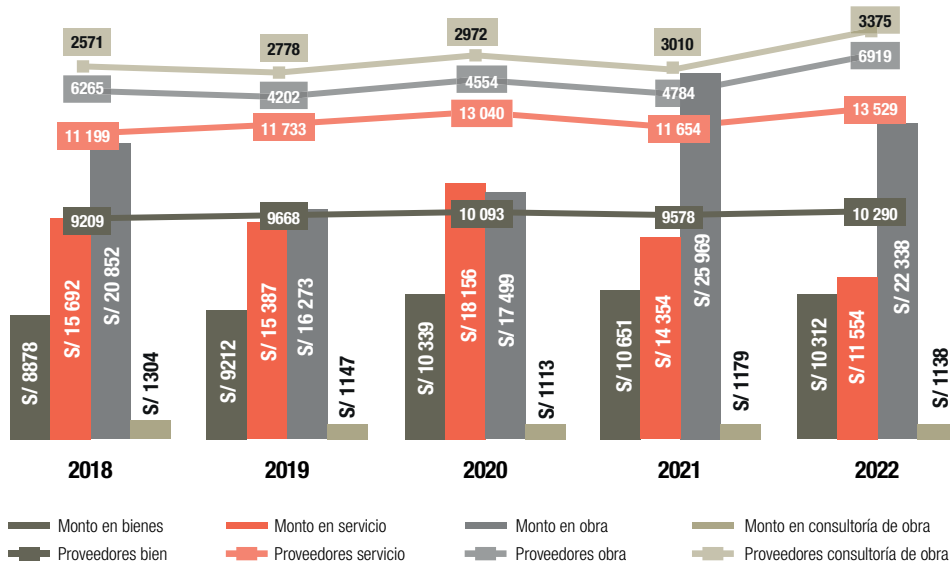
* Hay proveedores que han adjudicado en más de un objeto de contratación.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En cada año el comportamiento es similar al descrito anteriormente, es decir, hay mayor cantidad de proveedores en servicios, seguido por bienes; mientras que, el mayor monto por proveedor está en la contratación de obras.

GRÁFICO N° 26:
CANTIDAD DE PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN, PERIODO 2018-AGOSTO 2022 (EN NÚMERO Y MONTO EN MILLONES DE SOLES)



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Con relación al ratio de procesos adjudicados en bienes, este es superior al de los otros objetos de contratación, tanto en cada año –no menos de 2.3 procesos por proveedor, así como para el promedio de todo el periodo (3.9). Cabe precisar que el valor para bienes del periodo es mayor al de cada año dado que hay proveedores que han tenido procesos adjudicados en más de un año.

TABLA N° 25:
PROVEEDORES Y PROCESOS ADJUDICADOS EN BIENES, PERIODO 2018-2022

Año	Cantidad proveedores	Cantidad procesos	Ratio proveedor/ Bien	Monto promedio adjudicado (Millones)
2018	9209	21 213	2.3	S/ 1.0
2019	9668	23 259	2.4	S/ 1.0
2020	10 093	22 849	2.3	S/ 1.0
2021	9578	23 657	2.5	S/ 1.1
2022	10 290	25 872	2.5	S/ 1.0
Total	30 214 (*)	116 850	3.9	S/ 1.6

* El total en el periodo corresponde al conteo único de proveedores, ya que muchos de ellos tuvieron adjudicaciones en más de un año dentro del periodo.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Respecto al ratio de procesos adjudicados por cada proveedor en contrataciones de servicio, el valor es ligeramente mayor al valor de la contratación de obra, y eso responde a que hay una mayor cantidad de proveedores que adjudicaron más de un proceso y por más de un año.

TABLA N° 26:
PROVEEDORES Y PROCESOS ADJUDICADOS EN SERVICIOS, PERIODO 2018-2022

Año	Cantidad proveedores	Cantidad procesos	Ratio proveedor / servicio	Monto promedio adjudicado (Millones)
2018	11 199	16 543	1.5	S/ 1.4
2019	11 733	17 438	1.5	S/ 1.3
2020	13 040	17 757	1.4	S/ 1.4
2021	11 654	16 770	1.4	S/ 1.2
2022	13 529	18 834	1.4	S/ 0.9
Total	45 777 (*)	87 342	1.9	S/ 1.6

* El total en el periodo corresponde al conteo único de proveedores, ya que muchos de ellos tuvieron adjudicaciones en más de un año dentro del periodo.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Al revisar el ratio de procesos adjudicados por cada proveedor en contrataciones de obra se tiene que el comportamiento en cada año es casi el mismo valor, representando poco más de un proceso por proveedor.

TABLA N° 27:
PROVEEDORES Y PROCESOS ADJUDICADOS EN OBRA, PERIODO 2018-2022

Año	Cantidad proveedores	Cantidad procesos	Ratio proveedor / obra	Monto promedio adjudicado (Millones)
2018	6265	7030	1.1	S/ 3.3
2019	4202	4875	1.2	S/ 3.9
2020	4554	5143	1.1	S/ 3.8
2021	4784	5404	1.1	S/ 5.4
2022	6919	7770	1.1	S/ 3.2
Total	24 129 (*)	30 222	1.3	S/ 4.3

* El total en el periodo corresponde al conteo único de proveedores, ya que muchos de ellos tuvieron adjudicaciones en más de un año dentro del periodo.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción – CGR.

En consultoría de obra, el ratio de proceso adjudicado por proveedor es cerca de un (1) contrato por año y también hay proveedores, aunque pocos, con adjudicaciones en más de un año.

TABLA N° 28:
PROVEEDORES Y PROCESOS ADJUDICADOS EN CONSULTORÍA DE OBRA, PERIODO 2018-2022

Año	Cantidad proveedores	Cantidad procesos	Ratio proveedor / consultoría de obra	Monto promedio adjudicado (Millones)
2018	2571	3119	1.2	S/ 0.5
2019	2778	3638	1.3	S/ 0.4
2020	2972	3768	1.3	S/ 0.4
2021	3010	3708	1.2	S/ 0.4
2022	3375	4111	1.2	S/ 0.3
Total	12 819 (*)	18 344	1.4	S/ 0.5

* El total en el periodo corresponde al conteo único de proveedores, ya que muchos de ellos tuvieron adjudicaciones en más de un año dentro del periodo.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

En las tablas que anteceden se observa en cada objeto de contratación que, el ratio proveedor del periodo es superior al ratio de cada año y eso responde a que hay proveedores que han ganado procesos en más de un año. Por eso, a continuación, se presentan los proveedores según los años en que tuvieron adjudicaciones.

En relación a los proveedores de bienes, el 69% de estos (20 947 proveedores) presentan procesos en un solo año y con un monto promedio de S/ 0.5 millones. En este objeto de contratación, se observa un mayor porcentaje de proveedores con procesos adjudicados en todos los años del periodo, 5% del total, y con un monto promedio sustancialmente superior a todos los demás proveedores, S/ 16.9 millones.

TABLA N° 29:
CANTIDAD DE AÑOS QUE LOS PROVEEDORES DE BIENES ADJUDICARON PROCESOS,
PERIODO 2018-2022

Años en los que tuvieron procesos adjudicados	Cantidad proveedores	Monto adjudicado (Millones)	Ratio proveedor / bienes	Monto promedio adjudicado (millones)
Un solo año	20 947	S/ 10 687	1.2	S/ 0.5
Dos años	4296	S/ 4132	3.7	S/ 1.0
Tres años	2121	S/ 3874	6.9	S/ 1.8
Cuatro años	1314	S/ 4761	12.7	S/ 3.6
Cinco años	1536	S/ 25 938	37.5	S/ 16.9
Total	30 214	S/ 49 391	3.9	S/ 1.6

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Respecto a los proveedores por servicios, cerca del 80% de estos (36 614 proveedores) adjudicaron procesos en un solo año y concentraron el 47% del monto total adjudicado en el periodo, por lo que, su monto promedio solo llegó a ser S/ 1 millón. No obstante, se observa que los proveedores que contrataron en todos los años del periodo y que son solo el 1% del total, tuvieron como monto promedio adjudicado por S/ 24.6 millones, valor que está muy por encima a todos los montos promedios de los otros proveedores.

TABLA N° 30:
CANTIDAD DE AÑOS QUE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS ADJUDICARON PROCESOS,
PERIODO 2018-2022

Años en los que tuvieron procesos adjudicados	Cantidad proveedores	Monto adjudicado (Millones)	Ratio proveedor / servicio	Monto promedio adjudicado (millones)
Un solo año	36 614	S/ 35 455	1.1	S/ 1.0
Dos años	5315	S/ 8945	3.0	S/ 1.7
Tres años	2166	S/ 7365	5.4	S/ 3.4
Cuatro años	997	S/ 6547	9.3	S/ 6.6
Cinco años	685	S/ 16 831	24.3	S/ 24.6
Total	45 777	S/ 75 144	1.9	S/ 1.6

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

Para el caso de procesos en obras, la mayor cantidad de los proveedores adjudicaron en un solo año, 94% del total en el periodo, pero estos presentan el menor monto promedio adjudicado (S/ 3.6 millones). Por otro lado, aquellos proveedores conforme más años tuvieron procesos adjudicados también se incrementa su monto promedio, así se observa que los pocos proveedores (93) que adjudicaron en todos los años del periodo se beneficiaron con un monto promedio de S/ 36.5 millones.

TABLA N° 31:
CANTIDAD DE AÑOS QUE LOS PROVEEDORES DE OBRAS ADJUDICARON PROCESOS,
PERIODO 2018-2022

Años en los que tuvieron procesos adjudicados	Cantidad de proveedores	Monto adjudicado (Millones)	Ratio proveedor / obra	Monto promedio adjudicado (millones)
Un solo año	22 621	S/ 81 987	1.0	S/ 3.6
Dos años	810	S/ 7246	2.9	S/ 8.9
Tres años	402	S/ 6346	5.3	S/ 15.8
Cuatro años	203	S/ 3960	8.0	S/ 19.5
Cinco años	93	S/ 3394	13.1	S/ 36.5
Total	24 129	S/ 102 933	1.3	S/ 4.3

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

En la contratación de consultorías de obra -similar al caso de obras-, la gran mayoría de los proveedores (92%) tuvieron procesos adjudicados en un solo año y con un monto promedio de S/ 0.3 millones. En este objeto de contratación, el mayor monto promedio también corresponde a los proveedores con cinco (5) años con procesos adjudicados dentro del periodo de análisis y que solo representaron el 1% del total de proveedores.

TABLA N° 32:
CANTIDAD DE AÑOS QUE LOS PROVEEDORES DE CONSULTORÍA DE OBRA
ADJUDICARON PROCESOS, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Años en los que tuvieron procesos adjudicados	Cantidad de proveedores	Monto adjudicado (Millones)	Ratio proveedor / consultoría de obra	Monto promedio adjudicado (millones)
Un solo año	11 811	S/ 4098	1.0	S/ 0.3
Dos años	479	S/ 424	3.3	S/ 0.9
Tres años	267	S/ 355	5.8	S/ 1.3
Cuatro años	174	S/ 454	9.6	S/ 2.6
Cinco años	88	S/ 551	17.2	S/ 6.3
Total	12 819	S/ 5882	1.4	S/ 0.5

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR

De los resultados mostrados en las tablas precedentes se observa que, a mayor número de años en los que el proveedor tuvo procesos adjudicados, también es mayor el monto promedio adjudicado, siendo sustancialmente más alto este monto en la contratación de obras y servicios; es decir, aquellos pocos proveedores con mayor experiencia de participación, por lo años, estarían concentrando los mayores montos de adjudicación promedio del periodo, mientras que a mayor pluralidad de proveedores el monto adjudicado fue menor.

1.6.3 Proveedores según nivel de gobierno

De acuerdo al nivel de gobierno, se tiene que la mayor cantidad de proveedores con adjudicación en el Gobierno Nacional fue para contratar servicios (20 340 proveedores), en el Gobierno Regional para adquirir bienes (8765 proveedores), en el Gobierno Local para la ejecución de obras (20 127 proveedores), y en FONAFE y otras instituciones³⁰ para contratar servicios (9515 proveedores).

En los 3 niveles de gobierno, el mayor monto promedio adjudicado por proveedor fue para la contratación de ejecución de obras, pero hay una diferencia sustancial de dicho monto promedio en cada nivel, representando el del Gobierno Nacional (S/ 15.5 millones), poco más del 60% del Gobierno Regional (S/ 9.5 millones), cerca de 7 veces más que del Gobierno Local (S/ 2.4 millones), y casi el doble de FONAFE y otras entidades (S/ 8.2 millones).

Asimismo, el monto adjudicado promedio por proveedor del Gobierno Local ha sido el más bajo en casi todos los objetos de contratación, con excepción de la contratación de servicios, rubro en el cual solo superó al del Gobierno Regional en S/ 0.2 millones. Por otro lado, el monto promedio de adjudicación por proveedor en FONAFE y otras instituciones fue mayor para servicios y bienes, mientras que en consultoría de obra le correspondió al Gobierno Nacional.

TABLA N° 33:
PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO EN EL GOBIERNO NACIONAL, PERIODO 2018-2022
(MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Objeto de contratación	Tipo de proveedor			Cantidad proveedores	Monto adjudicado (millones)	Monto promedio por proveedor (millones)
	Persona jurídica	Persona natural	No domiciliado en el país			
Bien	7780	1107	859	9746	S/ 23 238	S/ 2.4
Servicios	9821	7181	3338	20 340	S/ 35 502	S/ 1.7
Obra	1737	21	6	1764	S/ 27 423	S/ 15.5
Consultoría de obra	1290	299	6	1595	S/ 1883	S/ 1.2
Total	19 518 (*)	8449 (*)	4138 (*)	32 105 (*)	S/ 88 046	S/ 2.7

* Hay proveedores que han adjudicado en más de un objeto de contratación.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

³⁰Comprende a las entidades de tratamiento empresarial de los gobiernos locales y regionales (EPS, SAT y otros), así como empresas del Gobierno Nacional, todas ellas no consideradas dentro del gobierno por tener normas de gestión financiera diferente.

TABLA N° 34:
PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO EN EL GOBIERNO REGIONAL,
PERIODO 2018-2022

Objeto de contratación	Tipo de proveedor			Cantidad proveedores	Monto adjudicado (millones)	Monto promedio por proveedor (millones)
	Persona jurídica	Persona natural	No domiciliado en el país			
Bien	6898	1862	5	8765	S/ 6467	S/ 0.7
Servicios	6104	1580	3	7687	S/ 3561	S/ 0.5
Obra	2159	19	2	2180	S/ 20 625	S/ 9.5
Consultoría de obra	2085	282	-	2367	S/ 1228	S/ 0.5
Total	16 670 (*)	3608 (*)	10 (*)	20 288 (*)	S/ 31 882	S/ 1.6

* Hay proveedores que han adjudicado en más de un objeto de contratación.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

TABLA N° 35:
PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO EN EL GOBIERNO LOCAL,
PERIODO 2018-2022

Objeto de contratación	Tipo de proveedor			Cantidad proveedores	Monto adjudicado (millones)	Monto promedio por proveedor (millones)
	Persona jurídica	Persona natural	No domiciliado en el país			
Bien	10 819	4533	1	15 353	S/ 9462	S/ 0.6
Servicios	9774	2478	13	12 265	S/ 9179	S/ 0.7
Obra	20 049	75	3	20 127	S/ 48 192	S/ 2.4
Consultoría de obra	7936	1089	-	9025	S/ 2192	S/ 0.2
Total	46 920 (*)	7677 (*)	17 (*)	54 614 (*)	S/ 69 025	S/ 1.3

* Hay proveedores que han adjudicado en más de un objeto de contratación.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

TABLA N° 36:
PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO EN FONAFE Y OTRAS INSTITUCIONES,
PERIODO 2018-2022

Objeto de contratación	Tipo de proveedor			Cantidad proveedores	Monto adjudicado (millones)	Monto promedio por proveedor (millones)
	Persona jurídica	Persona natural	No domiciliado en el país			
Bien	3604	331	68	4003	S/ 10 223	S/ 2.6
Servicios	7682	1061	772	9515	S/ 26 901	S/ 2.8
Obra	799	18	1	818	S/ 6693	S/ 8.2
Consultoría de obra	505	134	2	641	S/ 579	S/ 0.9
Total	12 114 (*)	1524 (*)	840 (*)	14 478 (*)	S/ 44 396	S/ 3.1

* Hay proveedores que han adjudicado en más de un objeto de contratación.

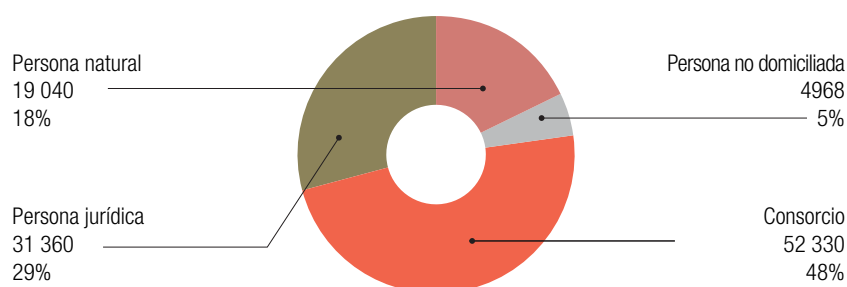
FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

1.6.4 Conformación de proveedores

Sobre el tipo de proveedor adjudicado en el periodo 2018-2022, se tiene que el 48% fueron empresas consorciadas para acceder a un proceso de contratación. Además, solo el 18% han sido personas naturales, y hubo un 5% de empresas internacionales, que figuran como persona no domiciliada.

GRÁFICO N° 27:
TIPO DE PROVEEDOR QUE TUVO ALGUNA ADJUDICACIÓN EN EL PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

72

Al revisar la cantidad de procesos que adjudicaron estos proveedores se tiene que, si bien las empresas consorciadas representan la mayor cantidad del total de empresas, estas suelen conformarse para una sola convocatoria de contratación y en ocasiones ha habido procesos en los que han tenido más de un proveedor consorciado como adjudicado; no obstante, tuvieron el segundo mayor monto adjudicado (S/ 106 214 millones).

Asimismo, son las empresas jurídicas las que cuentan con más procesos adjudicados en promedio (5 procesos), seguido por las personas naturales (2.1 procesos).

TABLA N° 37:
PROVEEDORES Y MONTO ADJUDICADO EN OTRAS ENTIDADES, PERIODO 2018-2022

Tipo proveedor	Monto adjudicado (Millones)	Cantidad procesos	Cantidad proveedores	Procesos en promedio
Consortio	S/ 106 214	51 316	52 330	1.0
Persona jurídica	S/ 111 460	156 945	31 360	5.0
Persona natural	S/ 6016	40 220	19 040	2.1
Persona no domiciliada	S/ 9660	7175	4968	1.4
Total	S/ 233 350	252 758(*)	107 698	2.3

* Hay procesos de contratación en donde se adjudicó más de un proveedor, pudiendo ser diferentes tipos de proveedores que adjudicaron en un mismo proceso.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

1.6.5 Estructura de los consorcios

Durante el periodo 2018 a 2022, 52 330 empresas consorciadas ganaron algún proceso de selección. Al respecto, se ha identificado que detrás de este total de consorcios, se ubican un total de 28 235 empresas³¹, ya sea en un mismo año o en más de un año.

Aunque, en promedio, estas 28 235 empresas únicas han formado parte de 2 consorcios en el periodo de análisis, 3752 de ellas (13.3%), solo participaron una sola vez para todo el periodo.

TABLA N° 38:
EMPRESAS CONFORMANTE DE LOS CONSORCIOS, PERIODO 2018-2022

Número de consorcios	Monto adjudicado en los consorcios (millones)	Cantidad de empresas conformantes	Promedio de empresas conformantes
52 304*	S/ 106 079	28 235	1.9

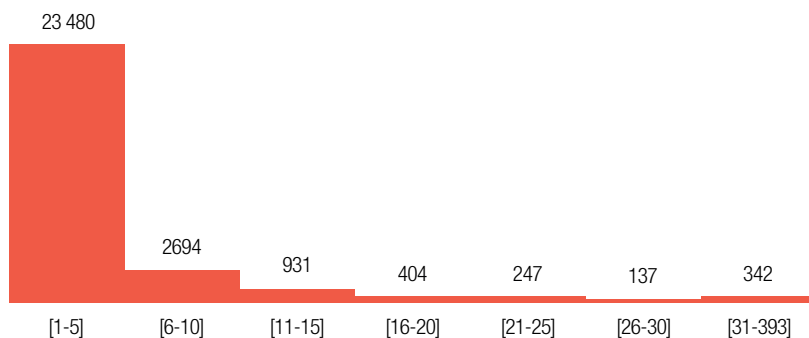
* Nota: De 26 consorcios, no se identificó la información de sus miembros.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Al revisar la dispersión de la cantidad de veces que estas empresas participaron en algún consorcio en los 5 años de análisis, el 83% de estas empresas conformaron entre 1 a 5 consorcios (23 480); sin embargo, también podemos observar un pequeño grupo de empresas (342) -la mayoría del sector construcción- que participaron en más de 30 consorcios, llegando 2 de ellas a ser parte de más de 200 consorcios.

GRÁFICO N° 28:
PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EN CONSORCIOS



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Con esta información se observa que hay un pequeño grupo de empresas que van conformando consorcios con una razón social aparentemente diferente; sin embargo, son las mismas empresas que van contratando con el Estado solo que con una denominación distinta.

³¹Accediendo a información del OSCE, se logró identificar a las empresas miembros para la mayoría de estos consorcios, con excepción de 26; es decir, se analizó la información de miembros integrantes de 52 304 consorcios.

1.6.6 Proveedores por objeto de contratación

Proveedores de bienes

En la contratación de bienes, la conformación por tipo de proveedor está representada principalmente por empresas jurídicas (54% del total), quienes además tuvieron la mayor cantidad de procesos en promedio y el mayor monto adjudicado.

TABLA N° 39:
PROCESOS ADJUDICADOS EN BIENES SEGÚN TIPO DE PROVEEDOR, PERIODO 2018-2022

Tipo proveedor	Monto adjudicado (Millones)	Cantidad procesos	Proveedores		Procesos en promedio
			Cantidad	Proporción	
Consortio	S/ 5126	5871	6143	20%	1.0
Persona jurídica	S/ 38 914	93 855	16 409	54%	5.7
Persona natural	S/ 2527	17 508	6736	22%	2.6
Persona no domiciliada	S/ 2824	1579	926	3%	1.7
Total	S/ 49 391	116 850 (*)	30 214	100%	3.9

* Hay procesos de contratación en donde se adjudicó más de un proveedor, pudiendo ser diferentes tipos de proveedores que adjudicaron en un mismo proceso.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Sobre los consorcios para contratar bienes (6143), se ha identificado que han sido conformadas por 5051 empresas miembros, de las cuales el 72% participaron en el 89% de los consorcios (5439), y de estas 7 tuvieron presencia en más de 50 consorcios.

Proveedores de servicios

En la contratación de servicios, la conformación por tipo de proveedor es casi la misma proporción entre empresa jurídica y consorcio, 33% cada uno de ellos, aunque el primero tuvo más procesos y mayor monto adjudicado; por ende, mayores procesos en promedio.

TABLA N° 40:
PROCESOS ADJUDICADOS EN SERVICIOS SEGÚN TIPO DE PROVEEDOR, PERIODO 2018-2022

Tipo proveedor	Monto adjudicado (Millones)	Cantidad procesos	Proveedores		Procesos en promedio
			Cantidad	Proporción	
Consortio	S/ 25 325	14 411	14 893	33%	1.0
Persona jurídica	S/ 43 031	50 509	14 952	33%	3.4
Persona natural	S/ 2342	17 646	11 834	26%	1.5
Persona no domiciliada	S/ 4446	5568	4098	9%	1.4
Total	S/ 75 144	87 342 (*)	45 777	100%	1.9

* Hay procesos de contratación en donde se adjudicó más de un proveedor, pudiendo ser diferentes tipos de proveedores que adjudicaron en un mismo proceso.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Sobre los consorcios para realizar servicios (14 893), se ha identificado que han sido conformadas por 14 017 empresas miembros, de las cuales el 86% participaron en el 94% de los consorcios (13 929), y de estas 5 tuvieron presencia en más de 50 consorcios.

Proveedores de obras

En la contratación de obras, la mayor cantidad de los proveedores adjudicados son empresas consorciadas (85% del total en contratación de obras), aunque estos solo se conforman para un proceso convocado, además tienen el mayor monto adjudicado respecto a los otros tipos de proveedores en este objeto de contratación (69.8%).

TABLA N° 41:

PROCESOS ADJUDICADOS EN OBRAS SEGÚN TIPO DE PROVEEDOR, PERIODO 2018-2022

Tipo proveedor	Monto adjudicado (Millones)	Cantidad procesos	Proveedores		Procesos en promedio
			Cantidad	Proporción	
Consortio	S/ 71 892	20 272	20 484	85%	1.0
Persona jurídica	S/ 28 284	9726	3536	15%	2.8
Persona natural	S/ 403	292	97	0.4%	3.0
Persona no domiciliada	S/ 2354	12	12	0.05%	1.0
Total	S/ 102 933	30 222 (*)	24 129	100%	1.3

* Hay procesos de contratación en donde se adjudicó más de un proveedor, pudiendo ser diferentes tipos de proveedores que adjudicaron en un mismo proceso.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Sobre los 20 484 consorcios a los que se les adjudicó un proceso de selección de obra pública, se ha identificado que han sido conformados por 11 462 empresas miembros, de las cuales solo 270 (2%) participaron por única vez en algún consorcio; es decir, el 98% de las empresas miembros participaron en más de un consorcio en el periodo de análisis, llegando una de ellas a participar hasta en 165 consorcios.

Proveedores de consultoría de obras

Similar al caso de obras, en la contratación de consultorías de obra, la mayor cantidad de los proveedores adjudicados son empresas consorciadas, que además representa el 84% del total de proveedores en este objeto de contratación, quienes también tienen el mayor monto adjudicado y se conformaron para un solo proceso de convocatoria.

TABLA N° 42:
PROCESOS ADJUDICADOS EN CONSULTORÍA DE OBRA SEGÚN TIPO DE
PROVEEDOR, PERIODO 2018-2022

Tipo proveedor	Monto adjudicado (Millones)	Cantidad procesos	Proveedores		Procesos en promedio
			Cantidad	Proporción	
Consortio	S/ 3871	10 762	10 810	84%	1.0
Persona jurídica	S/ 1231	2855	700	5%	4.1
Persona natural	S/ 744	4774	1302	10%	3.7
Persona no domiciliada	S/ 36	16	7	0.1%	2.3
Total	S/ 5882	18 344 (*)	12 819	100%	1.4

* Hay procesos de contratación en donde se adjudicó más de un proveedor, pudiendo ser diferentes tipos de proveedores que adjudicaron en un mismo proceso.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Sobre los consorcios de consultoría de obra (10 810) se ha identificado que han sido conformados por tan solo 3571 empresas miembros, de las cuales el 98% participaron en casi todos los consorcios (10 764). Además, se observa que 46 empresas miembros tuvieron presencia en más de 50 consorcios, y de estas 8 en más de 100 consorcios. En este objeto de contratación, hay una mayor centralización de las empresas miembros en los consorcios adjudicados.

CAPÍTULO 2

EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

De acuerdo al artículo 6° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental es conducido y desarrollado por los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control (SNC), tales como la Contraloría General de la República (CGR), los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditoría (SOA).

Bajo ese marco, la CGR y los OCI durante el periodo 2018-2022, han desarrollado acciones de control (servicios de control) con el fin de efectuar la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, referidas a las contrataciones efectuadas por las entidades sujetas a control por el SNC; considerando que en dicho periodo el presupuesto asignado a estas entidades públicas para la contratación de bienes y servicios, así como para la adquisición de activos no financieros representa el 41.1% del presupuesto total del Estado, es decir, S/ 435 mil 436 millones³³, de los cuales, la ejecución presupuestal de dicha asignación llegó a solo 73.1%, es decir, S/ 318 mil 336 millones³⁴ del presupuesto asignado. En ese sentido, a continuación, se mostrarán las modalidades de los servicios de control realizados.

GRÁFICO N° 29:
MODALIDADES DE SERVICIOS DE CONTROL REALIZADOS³⁵



FUENTE: Normas Generales de Control Gubernamental, aprobado con R.C N° 295-2021-CG.

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

(*) Modalidades de servicios de control posterior seleccionados para el presente estudio.

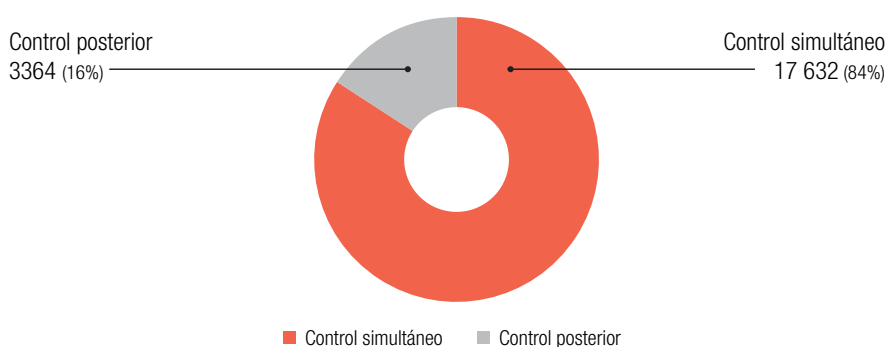
³³Tabla N° 2 - Presupuesto General vs Presupuesto de Bienes y Servicios, Activos no Financieros (2017-2022), del presente documento.

³⁴Tabla N° 3- Presupuesto Asignado vs Ejecución Presupuestal (2018-2022).

³⁵Modalidades vigentes de acuerdo a Resolución de Contraloría N° 295-2021-CG.

Cabe señalar que, para el presente estudio se han considerado todos los servicios de control registrados y concluidos, es decir, que sus informes de control fueron debidamente emitidos y notificados a los respectivos titulares de las entidades auditadas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local); habiéndose emitido un total de 20 996 informes de control, referidos a las contrataciones a cargo de entidades auditadas. De estos, el 84% corresponde a servicios de control simultáneo y solo el 16% a servicios de control posterior, tal como se muestra en el gráfico siguiente.

**GRÁFICO N° 30:
TOTAL DE SERVICIOS DE CONTROL REALIZADOS**



FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Asimismo, es importante precisar que las contrataciones seleccionadas como materia de control, son seleccionadas según criterio de las Unidades Orgánicas y Órganos de Control Institucional (OCI) durante el planeamiento de los servicios de control; así como producto de la evaluación de hechos denunciados por la ciudadanía, a través del canal interno de denuncias, así como a través de medios periodísticos, redes sociales, entre otros. A continuación, se detallan los resultados obtenidos por cada modalidad de servicio de control:

2.1 Resultados de los servicios de control simultáneo

A través de este tipo de servicio de control se examina de forma objetiva y sistemática los hitos de control o las actividades de un proceso en curso, con la finalidad de identificar y comunicar oportunamente a la entidad o dependencia la existencia de situaciones adversas, para la adopción de las acciones que correspondan, contribuyendo de esta forma a que el uso y destino de los recursos y bienes del Estado se realice con eficiencia, eficacia, transparencia, economía y legalidad³⁶.

Se debe comprender entonces que, una situación adversa, consiste en la identificación de uno o más hechos alertados por la comisión de control durante la ejecución del servicio, que afectan o pueden afectar la continuidad, el resultado, o el logro de los objetivos de un proceso en curso; a fin de que los gestores adopten las acciones correctivas y/o preventivas para corregir o mitigar las situaciones adversas comunicadas.

Para el presente estudio, se ha revisado la información de los servicios de control simultáneo registrados en el Sistema de Control Gubernamental³⁷, durante los años

³⁶Numerical 6.1 Servicio de Control Simultáneo, de las Disposiciones Generales de la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, aprobado con R.C N.º 218-2022-CG de 30 de mayo de 2022.

³⁷Sistema diseñado por la Contraloría para el registro de información de los servicios de control realizados por la CGR y OCI.

2018 al 2022, correspondiente al proceso de contratación pública efectuado por las entidades sujetas a control, a través de procedimientos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios, consultoría en general, consultoría de obra, u otros; por lo que, producto de los resultados obtenidos, **se han identificado situaciones adversas recurrentes durante las fases o etapas que componen un procedimiento de contratación pública: actos preparatorios, procedimiento de selección y ejecución contractual.**

En el periodo del 2018 al 2022, se han efectuado 17 632 servicios de control simultáneo, que se encuentran vinculadas con procesos de selección que las entidades han ejecutado para la adquisición de bienes, contratación de servicios y/o ejecución de obras. Durante la ejecución de los servicios de control simultáneo se han identificado situaciones adversas relacionadas con las actividades que se desarrollan en las fases descritas en el párrafo anterior. A continuación, se presenta el detalle de los servicios de control simultáneo realizados por nivel de gobierno, año de finalización del servicio de control y tipo de control.

**TABLA N° 43:
CONTROL SIMULTÁNEO A PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS,
PERIODO 2018-2022 (POR NIVEL DE GOBIERNO)**

Año / nivel de gobierno	Control concurrente	Visita de control (*)	Orientación de oficio	Total
2018	41	1481	835	2357
Local	28	616	376	1020
Regional	4	319	173	496
Nacional	9	546	286	841
2019	908	457	1492	2857
Local	453	174	786	1413
Regional	149	83	277	509
Nacional	306	200	429	935
2020	2301	581	2162	5044
Local	1641	318	1,452	3411
Regional	298	124	277	699
Nacional	362	139	433	934
2021	1344	133	827	2304
Local	534	49	464	1047
Regional	238	31	148	417
Nacional	572	53	215	840
2022	3299	474	1297	5070
Local	1351	276	783	2410
Regional	580	65	217	862
Nacional	1368	133	297	1798
Total	7893	3126	6613	17 632

(*) Incluye los 1315 servicios de acción simultánea y las 41 visitas preventivas realizadas durante los años 2018 y 2019.

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

A nivel departamental, tenemos la composición de servicios de control simultáneo efectuados desde el año 2018 al 2022, de la manera siguiente:

TABLA N° 44:
CONTROL SIMULTÁNEO A PROCEDIMIENTOS ADJUDICADOS
POR DEPARTAMENTO, PERIODO 2018-2022

Departamento	Control concurrente	Visita de control (*)	Orientación de oficio	Total
Amazonas	270	40	114	424
Áncash	342	149	282	773
Apurímac	140	43	165	348
Arequipa	215	159	286	660
Ayacucho	301	102	280	683
Cajamarca	348	121	237	706
Cusco	507	154	342	1003
Huancavelica	122	48	139	309
Huánuco	138	97	252	487
Ica	157	95	204	456
Junín	182	192	242	616
La Libertad	295	90	320	705
Lambayeque	224	43	218	485
Lima	2910	1007	1771	5688
Loreto	208	106	157	471
Madre de Dios	50	19	89	158
Moquegua	71	68	71	210
P. C. del Callao	175	73	195	443
Pasco	85	32	89	206
Piura	440	86	250	776
Puno	154	104	257	515
San Martín	168	55	167	390
Tacna	102	109	238	449
Tumbes	127	35	117	279
Ucayali	162	99	131	392
Total general	7893	3126	6613	17 632

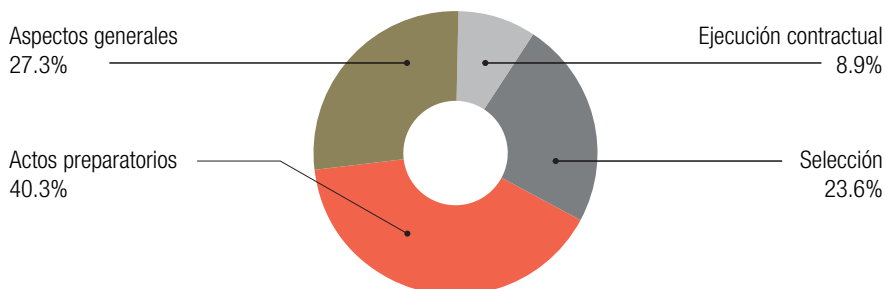
(*) Incluye los 1315 servicios de acción simultánea y las 41 visitas preventivas realizadas durante los años 2018 y 2019.

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como se aprecia en el gráfico siguiente, la mayor incidencia de situaciones adversas identificadas se encuentran en la fase de actos preparatorios, con un 40.3%, seguido del 23.6% que corresponde a la fase de selección, mientras que el 8.9% corresponde a la fase de ejecución contractual; adicionalmente, para el presente estudio se agrupó en el rubro aspectos generales, que tiene una incidencia de 27.3%, y refiere en muchos casos a aspectos transversales a más de una fase, teniendo entre ellos por ejemplo: información no registrada en el SEACE, ausencia de equipamiento y mecanismos de seguridad en obra, desactualización del cuaderno de obras, normativa interna de contrataciones desfasada por parte de las entidades, contratación con proveedores sancionados, entre otros.

GRÁFICO N° 31:
SITUACIONES ADVERSAS IDENTIFICADAS EN LAS FASES DE CONTRATACIÓN



FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

A continuación, se describen las situaciones adversas identificadas en cada una de las fases del proceso de contratación pública.

2.1.1 Situaciones adversas identificadas en la planificación y la fase de actos preparatorios

Durante la planificación y la fase de actos preparatorios se desarrollan distintas actividades que comprenden: Elaboración del Plan Anual de Contrataciones, formulación del requerimiento, indagación de mercado, generación del expediente de contratación, designación del órgano encargado o a cargo del procedimiento de selección y la elaboración y aprobación de las bases del procedimiento de selección; por lo que es lógico pensar que los problemas en las contrataciones públicas, básicamente durante la implementación los procesos de selección, inciden en el cumplimiento de los objetivos de las entidades respecto de la provisión del servicio público; por lo que la relación existente entre los factores contenidos en las bases administrativas (que contienen la definición del requerimiento) con la eficiencia y eficacia de los procesos de selección y la Buena Pro, es estrecha. Así, como vemos en la siguiente tabla, se presenta la clasificación de las situaciones adversas identificadas en la fase de actos preparatorios:

TABLA N° 45:
SITUACIONES ADVERSAS IDENTIFICADAS EN LA PLANIFICACIÓN Y LA FASE DE ACTOS PREPARATORIOS

Situaciones adversas identificadas	%
Deficiencias o inadecuada formulación del requerimiento (incompletos, sin sustento debido, inconsistencias en la descripción de la necesidad, entre otros)	55.4%
Riesgos asociados a deficiencias en la designación y actuación del comité previo a la convocatoria	17.7%
Ausencia de documentos vinculados la solicitud de certificación y aprobación de presupuesto	12.6%
Deficiencias o irregularidades relacionadas con la indagación de mercado	5.6%
Deficiencias en el expediente técnico aprobado	3.4%
Deficiencias o riesgos identificados durante la formulación, aprobación del PAC	2.9%
Otros (deficiencias en la determinación del valor referencial, relacionado con la aprobación del expediente de contratación, falta de saneamiento físico y/o legal de terrenos)	2.3%
Total	100.0%

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En el Apéndice N° 6 se presentan dos casos identificados por cada situación adversa comunicada y que corresponde a la fase de actos preparatorios.

Como se aprecia en el cuadro que antecede, la situación adversa con mayor incidencia en los servicios de control simultáneo que ha incluido dentro de su materia de control a los actos preparatorios de las contrataciones, y que representa el 55.4%, está relacionado con deficiencias o inadecuada formulación del requerimiento, cuya función como lo establece el RLCE, es del área usuaria. El requerimiento comprende las especificaciones técnicas, los términos de referencia o el expediente técnico de obra, que integran el requerimiento, contienen la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que se ejecuta, incluyendo obligaciones de levantamiento digital de información y tecnologías de posicionamiento espacial, tales como la georreferenciación, en obras y consultorías de obras. El requerimiento incluye, además, los requisitos de calificación que se consideren³⁸. La situación adversa identificada, en definitiva, está íntimamente vinculado al desconocimiento de la normativa de contrataciones por parte de los actores que intervienen en los procedimientos de selección y el posible riesgo de direccionar un requerimiento o en su defecto restringir la pluralidad de ofertas.

Citando algunos ejemplos respecto a las situaciones adversas que comprenden este grupo tenemos: 1) En los términos de referencia elaborados por el área usuaria no se precisa las fechas de entrega de los bienes solicitados, generando que el proveedor realice entregas parciales afectando la dotación del servicio que brinda la entidad; 2) Los expedientes técnicos fueron elaborados sin considerar las normas técnicas; 3) Deficiencias en la determinación del objeto de contratación, señalando que se contraten servicios cuando correspondía la adquisición de bienes, ocasionaron que se convoquen procedimientos de selección bajo otros esquemas, entre otros.

Por otra parte, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en el estudio denominado “Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en Contrataciones”, identificó un listado de riesgos que se presentan durante todo el proceso de contratación, identificado también que existen deficiencias en la elaboración del requerimiento, que las áreas usuarias al elaborar los requerimientos incurren en errores relacionados con las condiciones en las que se va a adquirir el bien, prestar el servicio o ejecutar la obra, que los plazos de ejecución no coinciden con las actividades que dieron origen al requerimiento, que no se consigna el lugar de entrega del bien o prestación del servicio, ausencia de cronogramas, errores en la definición del objeto del requerimiento, excesivos requisitos que limitan la concurrencia de postores, requerimiento de bienes que se encuentran incluidos en los catálogos electrónicos, fraccionamiento de compras, entre otros; es más, señala la “mala calidad de los requerimientos y de los expedientes técnicos por falta de capacidades de los servidores de las áreas usuarias”³⁹, situación que es constante en casi todas las entidades del Estado.

³⁸Numeral 29.1 del Reglamento de Contrataciones del Estado, D.S. N° 344-2018-EF.

³⁹“Diagnóstico y Estrategia para la gestión de riesgos en la Contratación Pública”, OSCE (2020).

En ese sentido, si traemos a colación la cantidad de personas que se encuentran certificadas por el OSCE, podemos notar que, de las cifras publicadas en el portal de datos abiertos de la citada entidad, de las 3208⁴⁰ entidades registradas como contratantes, solo 12 827⁴¹ profesionales que laboran en el sector público se encuentran certificados por el OSCE, y de este total solo 3916 pertenecen al área usuaria. Por lo que, considerando que cualquier área u oficina de una entidad pública, en un determinado momento funge de área usuaria, sea para la adquisición de bienes o prestación de servicios, consideramos que la falta de personal capacitado en contrataciones públicas podría generar que no se realice una adecuada gestión de las mismas, en muchos casos esta problemática puede conllevar a ampliaciones de plazo, sobrecostos y el posible incumplimiento de la planificación de las entidades, entre otros.

La segunda situación adversa más común identificada durante la ejecución de los servicios de control simultáneo es aquella que refiere a los riesgos asociados a deficiencias en la designación y actuación del comité previo a la convocatoria, que representa el 17.7%. Sabemos que el Comité de Selección es el órgano autónomo con independencia funcional y cuyas decisiones son colegiadas; se encarga de la elaboración de los documentos del procedimiento de selección a su cargo, desde la formulación de las bases hasta el consentimiento de la Buena Pro; utilizando obligatoriamente los documentos estándar que aprueba el OSCE y la información técnica y económica contenida en el expediente de contratación aprobado. Aquí básicamente el problema identificado está relacionado con la conformación del comité, que en muchos casos está integrado por personal sin el conocimiento técnico adecuado del objeto de la contratación (generalmente del área usuaria) y, en muchos casos, dada esta falencia, la no solicitud de apoyo de otras áreas técnicas o las deficiencias en la atención del referido apoyo; aspectos que en la mayoría de los casos, se encuentran regulados en documentos de gestión internos de las entidades, con base en las disposiciones aprobadas por el OSCE. A manera de ejemplo citaremos algunas situaciones adversas identificadas: 1) Miembros del Comité de Selección carecen de conocimientos técnicos relacionados al objeto de la contratación; 2) Miembros del Comité de Selección no se encuentran certificados por el OSCE; 3) Acta de instalación del Comité de Selección no se encuentra suscrita por la totalidad de los miembros del comité; 4) Postergaciones del cronograma de convocatoria por ausencia de integrantes del Comité de Selección, entre otros.

En definitiva, dichas situaciones adversas, configuran en imprecisiones en las bases, causales de nulidad del proceso, dilatación de los plazos para el inicio del procedimiento y, como consecuencia final, la no provisión de un servicio público acorde a las necesidades de la población.

La tercera tipología de situación adversa con mayor incidencia identificada está relacionada con la ausencia de documentos vinculados la solicitud de certificación y aprobación de presupuestal que representa el 12.6%. Este grupo de situaciones adversas concentra, entre otros aspectos: 1) Convocatoria de procedimientos de selección sin contar con disponibilidad presupuestal; 2) Solicitud de Certificación presupuestal sin culminar la indagación de mercado o por un monto parcial; 3) Certificación presupuestal realizada sin la aprobación de jefe de área, es decir, solo cuenta con el formato del SIAF, sin firma, entre otros.

⁴⁰<https://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aportal%3Adatosabiertosentidadescontratantes.html/content?userid=public&password=key>

⁴¹https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN, al 31.12.2022.

La cuarta tipología de situación adversa identificada es aquella vinculada con deficiencias o irregularidades durante la indagación de mercado, que representa el 5.6%. Estas situaciones adversas, en muchos casos, son a consecuencia de los deficientes requerimientos efectuados por el área usuaria; en otros casos, se ha evidenciado que el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) no realizó la indagación de mercado sobre la base del requerimiento del área usuaria; otras deficiencias son de tipo procedimental al efectuar la indagación de mercado. Estas situaciones afectaron el correcto desarrollo de la citada actividad, lo cual repercute directamente en la ejecución del procedimiento de selección.

Debemos tener en cuenta que, en función a lo solicitado por el área usuaria, señalado en las especificaciones técnicas o términos de referencia, durante la indagación de mercado el OEC determinará la existencia de postores y el valor estimado o monto de la contratación, para lo cual se debe garantizar la pluralidad de marcas y postores. Por otra parte, el OSCE en su diagnóstico ha identificado que, en muchos casos, en los requerimientos se consignan exigencias injustificadas lo que limita la competencia y genera aumento de los precios, cotizaciones presentadas por encima del valor de mercado, sobrevaloración de precios de manera intencionada por parte del servidor u órgano, errores u omisiones en la indagación de mercado.

La tercera y cuarta tipología están íntimamente vinculadas, y se presentan como una consecuencia final de la inadecuada definición de los requerimientos y de la inadecuada designación y actuación del Comité de Selección durante la etapa de actos preparatorios; y es que, con las razones antes expuestas, resulta lógico afirmar que los requerimientos incompletos del área usuaria o con deficiencias, utilizados para el inicio del procedimiento de selección, logren escalar hasta la adjudicación de los contratos; aspecto que, sin explicar las razones por las cuales se elaboran requerimientos incompletos o con deficiencias (vinculado básicamente a capacitación, idoneidad, conocimientos técnicos u otros de quien(es) elabora(n) dicho(s) requerimiento(s)), puede ser definido como la razón principal de contar con contratos o, en definitiva, productos o servicios no acordes con las necesidades de la entidad en beneficio de la población.

La quinta tipología de situación adversa está relacionada con la identificación de deficiencias en el expediente técnico aprobado, que representa el 3.4%. Aquí, se ha evidenciado que los expedientes técnicos presentan problemas de forma y de fondo, los cuales en muchos casos han generado riesgos de reconocimiento de mayores costos, presupuestos adicionales, así como ampliaciones de plazo y, en el peor de los casos, conllevan a la adquisición de bienes o prestación de servicios que no cumplen con los objetivos para los que fueron contratados. Respecto a lo descrito, el OSCE en su diagnóstico identificó un riesgo de eficiencia por la mala calidad de los requerimientos y de los expedientes técnicos por falta de capacidades de los servidores de las áreas usuarias.

Otra situación adversa identificada, y que representa el 2.9%, está relacionada con las deficiencias o riesgos identificados en la formulación y aprobación del PAC. Con relación a esto se ha identificado que las entidades han presentado una inadecuada programación de sus PAC, lo que ha generado que realicen innumerables inclusiones y exclusiones de los bienes, servicios y obras a contratar, que no se cumplan con los plazos programados, generando demoras al convocar los procedimientos de selección, también se ha evidenciado que las entidades no cumplen con los plazos para la aprobación de

los PAC, establecidos en la normativa de contrataciones, entre otros. Asimismo, el OSCE en su diagnóstico identificó una deficiente o nula programación de las contrataciones en el PAC, describiendo que el PAC que se aprueba al inicio del ejercicio no refleja el presupuesto asignado a la entidad para la contratación de los bienes, servicios y obras que esta requiere para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Finalmente, en el rubro Otros, que representa el 2.3%, se encuentran las relacionadas con deficiencias en la determinación del valor referencial, relacionado con la aprobación del expediente de contratación, entre otros.

2.1.2 Situaciones adversas identificadas en la fase de selección

En la fase de selección, las entidades pueden ejecutar distintas modalidades de procedimientos, por lo que su determinación se efectúa considerando tres criterios: 1) Objeto del contrato (bien, servicio u obras), 2) Monto de la contratación, y 3) Condiciones específicas previstas en el RLCE para hacer uso de un determinado procedimiento de selección.

Respecto a los resultados para esta fase, que representan el 23.6% del total de las situaciones adversas identificadas, en la siguiente tabla, se presenta la clasificación de las situaciones adversas identificadas en la fase de selección, según se muestra a continuación:

TABLA N° 46:
SITUACIONES ADVERSAS IDENTIFICADAS EN LA FASE DE SELECCIÓN

Situaciones adversas identificadas	%
Riesgos identificados durante el otorgamiento de Buena Pro y firma de contrato (incumplimiento de requisitos por parte del postor, incumplimiento de especificaciones o perfil en la oferta, no presentación de documentación, entre otros)	33.5%
Problemática durante la integración de bases (cambios de características no sustentadas)	22.4%
Problemática durante la admisión, evaluación y calificación de ofertas (incluye posible direccionamiento de requisitos a postores)	17.8%
Contratación sin ejecutar procedimiento de selección (incluye posible fraccionamiento)	10.5%
Deficiencias identificadas durante la absolución de consultas y observaciones a las bases	7.1%
Otros (no publicación de la convocatoria o deficiencias en su publicación, bases no contemplan o existen inconsistencias en la aplicación de penalidades, deficiencias en la cautela de presentación de garantías de fiel cumplimiento, problemas durante la resolución de recursos de apelación, normativa interna desfasada, incumplimiento y excesivas postergaciones al cronograma del procedimiento de contratación)	8.7%
Total	100.0%

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En el Apéndice N° 7, se presentan dos casos identificados por cada situación adversa comunicada y que corresponde a la fase de selección.

Como situaciones adversas relacionadas con los riesgos identificados durante el otorgamiento de la Buena Pro y la firma de contrato, que representa el 33.5%, las cuales se encuentran relacionadas al incumplimiento de requisitos por parte del postor, incumplimiento de especificaciones o perfil en la oferta, otorgamiento de la Buena Pro a proveedores que fueron sancionados por el Tribunal de Contrataciones, asignación de puntajes de manera irregular; así como el perfeccionamiento de contrato pese a que postores ganadores de la Buena Pro no presentaron en su totalidad la documentación requerida, incumplimiento de plazos para el perfeccionamiento del contrato contraviniendo lo establecido en las bases integradas; entre otros.

Respecto a las situaciones adversas relacionadas con la problemática durante la integración de bases, que representan el 22.4%. Producto de la atención a las consultas y observaciones, las bases del procedimiento pueden sufrir modificaciones, las cuales deben contar con la autorización del área usuaria, esta integración constituirá las reglas definitivas para la ejecución contractual; sin embargo, se ha identificado que: 1) Las entidades pese a que acogieron las consultas efectuadas por los postores relacionadas con la experiencia del postor, estas no fueron incorporadas en las bases integradas, generando que se limite la concurrencia de postores durante el procedimiento de selección; 2) Observaciones formuladas por los postores a los presupuestos de los componentes del expediente técnico fueron acogidas en la etapa de absolución de consultas y observaciones; sin embargo, no fueron incorporadas en las bases integradas; 3) Incorporación de requisitos en las bases integradas fueron realizados sin aprobación del área usuaria, situación que limitó la concurrencia de postores; 4) Bases integradas no se encuentran acorde con lo establecido en las bases estándar y normativa aplicable, entre otros. En ese sentido, el OSCE en su diagnóstico identificó como un riesgo de eficiencia que los documentos para la realización de los procedimientos de selección elaborados de forma ineficiente (requerimientos, bases, pliegos de absolución de consultas u observaciones, etc.), generan dilaciones en el proceso de compra; asimismo, identificó que la mala calidad técnica de los requerimientos o del expediente técnico favorece la adjudicación de oferentes que no tienen capacidades para atender el requerimiento⁴².

Otra de las situaciones adversas identificadas está relacionada a la problemática durante la admisión, evaluación y calificación de ofertas, que representa el 17.8%, así tenemos: 1) Comité de Selección admitió propuesta técnica de postor, pese a que documento presentaba adulteraciones; 2) Comité de Selección asignó puntajes a postores que no corresponden con los factores de evaluación descritos en las bases integradas; 3) Comité de Selección no cumplió con calificar experiencia de postores, pese a que se cumplía con requisitos establecidos en las bases integradas, favoreciendo a determinados postores.

Conforme a los resultados obtenidos, podemos apreciar que la mayor cantidad de hechos que podrían configurarse como irregular, si no son corregidos a tiempo y que en definitiva se configuran en muchos casos por la no oportuna acción de las entidades para atender tales situaciones, están vinculados en esta fase, al incumplimiento de las especificaciones

⁴²Riesgos asociados a la compra del "Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en contratación", OSCE 2020.

técnicas o el perfil utilizado para la evaluación de las ofertas. Cabe señalar entonces que muchos incumplimientos contractuales tienen su punto de partida en la contratación de un postor o un servicio que desde la calificación de la propuesta debió haberse observado y, por ende, no adjudicado, considerando que no cumplía con los requisitos.

A lo señalado anteriormente, habría que sumarle que, en la categoría de situaciones adversas identificadas como parte de la problemática durante el otorgamiento de la Buena Pro y firma del contrato, se encuentran también aquellas situaciones donde el postor ganador ha incumplido con la presentación de la documentación de sustento que garantizaría el cumplimiento de requisitos. Este punto es importante puesto que la corroboración de algunos requisitos relevantes (experiencia del postor, constancia de no estar inhabilitado para contratar con el Estado, inscripción en el Registro Nacional de Proveedores, promesa de consorcio u otros) y la identificación de la falta de alguno de ellos, podría evitar que más adelante, durante la ejecución contractual, no se incurra en nuevos incumplimientos que pudieron haberse evitado oportunamente en la fase de selección.

En línea con lo antes señalado, vemos cómo se articula la segunda tipología de situaciones adversas identificadas durante la fase de selección y esta se encuentra vinculada a los hechos que denotan un posible direccionamiento de la adjudicación a postores. En estos casos, las comisiones de control identifican que los Comités de Selección mantienen como vigentes las propuestas de un postor que ha presentado propuestas con observaciones no subsanables, con el riesgo de que aún con ello, le adjudiquen el proceso a dicho postor, rechazando ofertas que contienen errores subsanables de otros postores. La configuración de este hecho y su consumación daría lugar a un hecho irregular que, más allá de ser pasible de la ejecución de un servicio de control posterior, condiciona la ejecución del servicio o entrega de los bienes, puesto que en muchos casos es posible que este no cumpla con las especificaciones técnicas o términos del contrato y por ende no cumpla con la satisfacción de los ciudadanos, incumpliendo su finalidad pública.

Otra tipología recurrente que se ha identificado es la contratación pública sin ejecutar un procedimiento de selección, la cual representa el 10.5% de las situaciones adversas identificadas. En este caso, se ha evidenciado que las entidades realizan presuntamente el fraccionamiento de sus compras con el objeto de evitar la realización de procedimientos de selección; también se ha identificado que las entidades, argumentando supuesto desabastecimiento, han realizado contrataciones directas, entre otros.

También se ha identificado un tipo de situación adversa relacionada con deficiencias durante la absolución de consultas y observaciones a las bases, la cual representa el 7.1%, presentándose casos en los que la absolución de consultas y observaciones no se han realizado, o si se realizaron, estas no son claras o carecen de análisis u objetividad; del mismo modo, también se ha identificado que los plazos definidos para el desarrollo de esta actividad no se ciñen a lo establecido en la normativa, que las respuestas se han emitido fuera del plazo establecido, y que la atención de estas generan excesivas dilaciones al desarrollo del procedimiento de selección, entre otras.

Finalmente, en la tipología Otros, que representa el 8.7% de las situaciones adversas identificadas, se encuentran aquellas situaciones adversas relacionadas con: no publicación de la convocatoria o deficiencias en su publicación, las bases no contemplan o existen deficiencias en la aplicación de penalidades, deficiencias en la cautela de presentación de garantías de fiel cumplimiento, problemas durante la resolución de recursos de apelación, excesivas postergaciones al cronograma del procedimiento de contratación, entre otros.

En este caso, más allá de las razones por las cuales estas ocurren y de los posibles delitos que puedan configurarse a través de ellas, se encuentran claramente identificadas las causas; y es la débil planificación de las adquisiciones al no contemplar durante los actos preparatorios, la necesidad real del bien o servicio, las características mínimas e indispensables que estas deben contener, las posibilidades del mercado, así como el conocimiento irrestricto de las normas por parte de los comités de selección que deben alertar oportunamente de la inclusión en las bases de condiciones del bien que no correspondan ser incluidas o que limiten la participación del mercado (no pluralidad de marcas, características de bienes que no se encuentran en el mercado, estimación adecuada del valor referencial conforme a las características exigidas, entre otros).

Lo antes señalado, en muchos casos, trae como consecuencia cambios en las características del bien o servicio, contenidas en las bases; ello producto de la atención de consultas e integración de bases, lo cual puede afectar la ruta crítica del procedimiento de selección, dilatando los plazos de las contrataciones e incluso en el extremo, la nulidad de los actuados por las causas antes expuestas.

2.1.3 Situaciones adversas identificadas en la fase de ejecución contractual

En esta última fase del proceso de contratación, las partes cumplen con las prestaciones a las que se encuentran obligados, el postor ganador (contratista) ejecuta la obra, suministra el bien, presta el servicio contratado y la entidad cumple con realizar el pago convenido según lo establecido en el contrato; es decir, las partes deben cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, en la práctica, en muchas entidades se presentan diversas situaciones que impiden la cabal ejecución contractual, y pese a que en el artículo 34° de la LCE se ha previsto los supuestos en los que se pueden realizar las modificaciones al contrato, es por ello que, durante la ejecución de los servicios de control, se han identificado situaciones adversas relacionadas con esta fase de contratación.

En ese sentido, el 8.9% de todas las situaciones adversas identificadas se encuentran en esta última fase: la ejecución contractual. En la siguiente tabla, se presenta la clasificación de las situaciones adversas identificadas, según se muestra a continuación:

TABLA N° 47:
SITUACIONES ADVERSAS IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Situaciones adversas identificadas	%
Relacionado con deficiencias en la etapa de conformidad del bien o servicio o recepción de obra, así como deficiencias o no correspondencia entre características del bien o servicio con especificaciones o Términos de Referencia (bien o servicio) - Evaluación parcial	35.5%
Relacionados con deficiencias en almacenamiento y/o distribución de bienes, equipos o insumos	14.6%
No entrega de bienes o no ejecución (total o parcial) de la obra o servicio (trabajos no realizados)	9.0%
Deficiencias constructivas (obra) respecto de expediente técnico	8.0%
Inaplicación de penalidades por incumplimientos contractuales (especificaciones de ejecución de obra, consultoría de obra, bienes o servicios)	7.8%
Inaplicación de penalidades por demoras en entrega de bien o servicio o consultoría general	6.9%
Ausencia de personal clave, ausencia de supervisor o residente de obra.	5.1%
Deficiencias o presuntas irregularidades durante el perfeccionamiento del contrato	2.6%
No aplicación de carta fianza o garantía, riesgo de no vigencia o veracidad de cartas fianza	1.5%
Aprobación de ampliaciones de plazo mal sustentadas o sin sustento	1.4%
Otros (otorgamiento de adelantos sin sustento, riesgos de inaplicación de penalidades por ausencia de detalle o incongruencias en los contratos, riesgos vinculados a demora en entrega de terreno o de condiciones por parte de la entidad para ejecución de contratos, demoras en la liquidación de obra, contrato, demora en pago a proveedor genera riesgo de reconocimiento de intereses a su favor, presuntas irregularidades en la modificación del contrato, no se cuenta con cuaderno de obra.	7.7%
Total	100%

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En el Apéndice N° 8, se presentan dos casos identificados por cada situación adversa comunicada y que corresponde a la fase de ejecución contractual.

Como se aprecia en la tabla, el 35.5% de las situaciones adversas se encuentran relacionadas con deficiencias en la etapa de conformidad del bien, servicio o recepción de obra, cuya responsabilidad recae en el área usuaria; citando algunos ejemplos tenemos: 1) Área usuaria emite la conformidad pese a que proveedor realizó la entrega del bien fuera del plazo establecido sin que se solicite el cobro de penalidades; 2) Emisión de conformidad o valorización pese a que no se ha culminado con la ejecución del servicio, u obra; 3) Demora en la emisión de conformidad genera reconocimiento de intereses a favor de proveedor; 4) Emisión de conformidad pese a que bienes no cumplen con las características solicitadas, entre otros. En este grupo también encontramos algunas situaciones adversas relacionadas con: 5) Bienes adquiridos en procedimiento de contratación no cumple con las especificaciones técnicas requeridas en las bases; 6) Consorcio no está cumpliendo con la indumentaria, requisitos y condiciones laborales del personal propuesto para la atención del servicio de limpieza de las instalaciones de la entidad; y 7) Falta de supervisión a la ejecución del contrato por parte de la entidad permitió que el contratista incumpla los Términos de Referencia establecidos en el contrato.

La segunda situación adversa se encuentra relacionada con deficiencias en el almacenamiento y/o distribución de bienes, equipos o insumos, que representa el

14.6%. En este caso, tenemos: 1) Inadecuado almacenamiento de bienes adquiridos pone en riesgo su conservación o afectación; 2) Responsable de almacén no participa en la recepción de bienes adquiridos durante el procedimiento de contratación; 3) Ambientes destinados para el almacenamiento de bienes no reúnen las condiciones de seguridad situación que pone en riesgo la custodia de los mismos.

Por otro lado, tenemos que tanto para los contratos suscritos para la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras, se han identificado situaciones adversas relacionadas con la no entrega de bienes o no ejecución (total o parcial) de la obra o servicio (trabajos no realizados), que representa el 9.0%. Aquí tenemos que, durante la ejecución contractual, los contratistas incurren constantemente en esta situación debido a que no cumplen con los cronogramas establecidos en los contratos, realizando entregas parciales de los bienes, en lugares no establecidos, fuera de plazo; en el caso de los servicios, estos no son ejecutados siguiendo los cronogramas establecidos, los entregables son presentado fuera de plazo, o no se han realizado la cantidad de prestaciones solicitadas y, para el caso de ejecución de obras, los contratistas presentan 91 valorizaciones pese a que no han ejecutado la totalidad de las partidas señaladas en los expedientes técnicos, o estas no fueron ejecutadas, o no se ciñen a las características descritas en los expedientes técnicos. Si estas situaciones no son corregidas pueden generar un perjuicio a la entidad.

Otro grupo importante de situaciones adversas son las que están relacionadas con las deficiencias constructivas (obra) respecto a lo establecido en el expediente técnico, que representan el 8.0%, las cuales han sido detectadas durante las visitas a campo efectuadas por las comisiones de control del SNC, detectando deficiencias en el proceso constructivo, entre las cuales tenemos: que el espesor de la carpeta asfáltica no coincide con lo establecido en el expediente técnico, dimensiones de cunetas no coinciden con las establecidas en expediente técnico, rajaduras en pisos y fisuras en paredes, desnivel de pisos, filtraciones en techos, deficiencias en construcción de cerco perimétrico, puntos de no conexión de energía en área no establecidas, entre otros.

Como se aprecia, dependiendo del tipo de obra se presentan un sinnúmero de deficiencias constructivas, las cuales de no ser comunicadas y atendidas por la entidad podrían generar que se no se sancione a los contratistas, se ejecuten pagos por trabajos mal ejecutados, o en el peor de los casos que se ponga en riesgo la totalidad de la obra y por ende la seguridad de la ciudadanía; así como la no provisión del servicio público en la atención de las necesidades de la población.

En caso de que la entidad no tome acción sobre las situaciones adversas descritas en el párrafo anterior, podrían generar que la entidad incurra en la inaplicación de penalidades, y como se muestra en la tabla que antecede, en los servicios de control simultaneo se ha identificado que el 7.8% de las situaciones adversas se han producido por inaplicación de penalidades por incumplimientos contractuales, así como por demoras en la entrega de bienes o servicios o consultoría general, que representan el 6.9%.

Otro aspecto de mayor concurrencia y que se ha evidenciado durante las visitas de campo es la ausencia de personal clave, ausencia de supervisor o residente durante la ejecución de las obras, que representa el 5.1% de las situaciones adversas, pese a que, según los términos contractuales, su permanencia es permanente y en otros casos es de acuerdo a cronograma establecido, situación que afecta directamente el proceso constructivo dado a que la ejecución de la obra se realiza sin la dirección técnica de los especialistas.

Por otra parte, también se han identificado deficiencias o presuntas irregularidades durante el perfeccionamiento del contrato con un 2.6%; así como también aquellas relacionadas con la no aplicación de carta fianza o garantías, o aquellas relacionadas con su vigencia, que representan el 1.5%; Otra situación frecuente y que representa el 1.4% es aquella relacionada con la aprobación de ampliaciones de plazo mal sustentadas, o sin sustento, identificándose casos donde, por ejemplo, por motivo de huelga no se permitió el ingreso del personal a la obra durante dos días, sin embargo, la ampliación de plazo fue otorgada por 30 o 60 días; en otros casos se han identificado ampliaciones otorgadas 92 luego del vencimiento de la ejecución contractual, no respetando con ello lo señalado en la normativa de contrataciones; otros casos identificados son aquellos relacionados con la demora en la emisión de opiniones técnicas por parte de la entidad solicitadas por el contratista, demoras originadas por deficiencias en el expediente técnico, entre otros.

Y finalmente, en menor grado, pero no menos importante, se encuentran los riesgos agrupados en la sección Otros, que en su conjunto representan el 7.7%; entre los que destacan: otorgamiento de adelantos sin sustento (1.1%) inaplicación de penalidades por ausencia de detalle o incongruencias en los contratos (1.0%), las demoras en la entrega de terrenos o de condiciones por parte de la entidad para la ejecución de contratos de obras, bienes y servicios (0.8%), demoras en la liquidación de obras o contratos (0.2%), demoras en pago a proveedores que generan el riesgo de reconocimiento de intereses (0.4%), así como presuntas irregularidades en la modificación de contratos (0.1%), entre otros (4.1%).

Está claro con esto que, todas las situaciones adversas identificadas (las de mayor relevancia por etapa), parecen concatenarse y ser unas, consecuencia de las anteriores; por tanto, la atención de las mismas, como parte de la gestión de riesgos de las entidades, así como la debida y oportuna acción por parte de estas últimas para reducir o eliminar la configuración de futuras irregularidades, es preponderante y necesario.

Adicionalmente a lo antes señalado, a continuación, se presentan los resultados más importantes, vinculados a la ejecución de los servicios de control posterior y veremos cómo se relacionan los riesgos (situaciones adversas) con los resultados del control posterior, considerando que las observaciones identificadas en este tipo de servicio, se configuran como una irregularidad consumada y pasible de identificación de responsabilidades en lo que correspondiere.

2.1.4 Situaciones adversas identificadas – Aspectos generales

En este grupo se encuentran aquellas situaciones adversas que no están asociadas a las fases del proceso de contratación, descritas anteriormente, y que en su conjunto representan el 27.3% de total de situaciones adversas identificadas en los servicios de control simultáneo; en la siguiente tabla, se presenta la clasificación de las situaciones adversas identificadas, según se muestra a continuación:

TABLA N° 48:
SITUACIONES ADVERSAS IDENTIFICADAS – ASPECTOS GENERALES

Situaciones adversas identificadas	%
Información desactualizada, errónea y duplicada es registrada o no en el Sistema de Información de Obras Públicas – Infobras	47.5%
Ausencia de equipamiento y mecanismos de seguridad, salud, accidentes y otros	13.2%
Cuaderno de obra (digital o físico) con espacios en blanco, desactualizado, incongruente, inconsistente, sin firmas del residente y supervisor, sin legalizar o ausente/faltante	3.6%
Demora para convocar nuevos procedimientos de selección	1.3%
Otros (ausencia de documentos de regulación interna que impiden el correcto desempeño de las compras menores a 8 UIT; relacionado con normativa interna y/o desfasada; relacionado con la regularización de información; relacionado con contratación y desnaturalización de contratos de locadores; relacionado con presuntas irregularidades con documentación de contrataciones menores a 8 UIT, entre otros.	34.4%
Total	100%

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como se aprecia en la tipología identificada, el 47.5% de las situaciones adversas se encuentra asociada a la información desactualizada, errónea y duplicada que es registrada o no en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras); el 13.2% a la ausencia de equipamiento y mecanismos de seguridad, salud, accidentes y otros; el 3.6% relacionado con el cuaderno de obra (físico o digital) con espacios en blanco, desactualizado, incongruentes; el 1.3% por demoras para convocar nuevos procedimientos de selección; mientras que el 34.4% se encuentra agrupado en la sección otros, que comprende ausencia de documentos de regulación interna que impiden el correcto desempeño de las compras menores a 8 UIT; relacionado con normativa interna y/o desfasada, relacionado con presuntas irregularidades con documentación de contrataciones menores a 8 UIT; entre otros.

Al respecto, a continuación, se presenta el detalle del estado de las situaciones adversas comunicadas a través de los servicios de control simultáneo, vinculados a procesos de contratación pública e inversiones correspondiente al periodo 2018-2022:

TABLA N° 49:
ESTADO DE LAS SITUACIONES ADVERSAS, PERIODO 2018-2022

Tipo de servicio	Corregido	Desestimado	En proceso	No corregido	Sin acciones	Total
Control concurrente	4535	403	234	3046	683	8901
Orientación de oficio	4529	722	39	2142	1699	9131
Visita de control	2573	552	22	806	938	4891
Total general	11 637	1677	296	5994	3320	22 923

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

2.2 Resultados de los servicios de control posterior

Durante los últimos 5 años se han efectuado 3364 servicios de control posterior a materias de control, vinculadas con procesos de selección, de los cuales el 26.9% corresponde a auditorías de cumplimiento, el 53.6% a servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad y el 19.5% a acciones de oficio posterior; mientras que el monto total de las materias examinadas durante el citado periodo asciende a S/ 33 mil 959 millones, de los cuales, el monto total de las observaciones identificadas es de S/ 13 mil 638 millones, según se muestra a continuación:

TABLA N° 50:
MONTO EXAMINADO, OBSERVADO Y PERJUICIO ECONÓMICO IDENTIFICADO EN LOS SERVICIOS DE CONTROL POSTERIOR, PERIODO 2018-2022 (MONTO EN MILLONES DE SOLES)

Años	Monto examinado (Millones de S/)	Monto observado (Millones de S/)	Perjuicio económico (Millones de S/)
2018	8284	418	901
2019	2620	6185	532
2020	2299	1593	42
2021	8855	1691	1258
2022	11 900	3750	738
Total	33 959	13 638	3471

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En la tabla siguiente se presenta el detalle por nivel de gobierno, año de finalización del servicio de control y tipo de control:

TABLA N° 51:
CONTROL POSTERIOR A PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS,
PERIODO 2018-2022 (POR OBJETO DE CONTRATACIÓN)

Nivel de gobierno	Bien	Consultoría de obras (expediente técnico)	Consultoría en general	Ejecución de obra	Servicio	Total
2018	159	6	4	52	139	360
Local	60	2	1	35	35	133
Regional	37	1	1	7	22	68
Nacional	62	3	2	10	82	159
2019	172	13	4	48	163	400
Local	46	5	2	33	25	111
Regional	22	1	-	5	24	52
Nacional	104	7	2	10	114	237
2020	216	21	11	57	143	448
Local	93	12	6	38	38	187
Regional	42	5	2	6	32	87
Nacional	81	4	3	13	73	174
2021	228	12	6	112	159	517
Local	100	5	3	88	57	253
Regional	65	5	1	10	38	119
Nacional	63	2	2	14	64	145
2022	537	45	13	639	405	1639
Local	139	7	2	97	60	305
Regional	148	6	8	100	154	416
Nacional	250	32	3	442	191	918
Total	1312	97	38	908	1009	3364

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 52:
CONTROL POSTERIOR A PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS,
PERIODO 2018-2022 (POR MODALIDAD DE SERVICIO)

	Auditoría de cumplimiento	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad	Acción de oficio posterior	Total
Gobierno Local	285	952	365	1602
2018	133	-	-	133
2019	75	36	-	111
2020	8	165	14	187
2021	13	192	48	253
2022	56	559	303	918
Gobierno Regional	178	309	144	631
2018	68	-	-	68
2019	35	17	-	52
2020	13	67	7	87
2021	19	69	31	119
2022	43	156	106	305
Gobierno Nacional	442	543	146	1131
2018	159	-	-	159
2019	172	65	-	237
2020	31	124	19	174
2021	19	87	39	145
2022	61	267	88	416
Total	905	1804	655	3364

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 53:
CONTROL POSTERIOR A PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS,
PERIODO 2018-2022 (POR DEPARTAMENTO)

Departamento	Auditoría de cumplimiento	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad	Acción de oficio posterior	Total
Amazonas	8	15	5	28
Áncash	13	89	20	122
Apurímac	3	28	11	42
Arequipa	40	112	38	190
Ayacucho	19	40	18	77
Cajamarca	17	71	15	103
Cusco	27	97	35	159
Huancavelica	6	27	48	81
Huánuco	10	20	30	60
Ica	18	59	19	96
Junín	21	77	29	127
La Libertad	31	101	13	145
Lambayeque	35	74	99	208
Lima	460	618	130	1208
Loreto	14	35	7	56
Madre de Dios	5	6	22	33
Moquegua	19	19	2	40
P. C. del Callao	31	42	12	85
Pasco	3	20	13	36
Piura	35	66	6	107
Puno	36	44	47	127
San Martín	18	53	6	77
Tacna	14	45	9	68
Tumbes	11	20	12	43
Ucayali	11	26	9	46
Total	905	1804	655	3364

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Los servicios de control posterior (auditorías de cumplimiento, servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad y acciones de oficio posterior), son aquellos que se realizan con el objeto de examinar de forma objetiva y oportuna los actos y resultados obtenidos durante la utilización y gestión de los recursos, bienes y operaciones institucionales⁴³. En este tipo de servicios se encuentran las auditorías de cumplimiento (ac), los servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad (SCE), acción de oficio posterior y otros que se establezcan. Para la identificación de responsabilidades, en el presente estudio se han considerado solo a las auditorías de cumplimiento y el servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad, por ser servicios de control en los cuales se identifican posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas funcionales, según correspondan.

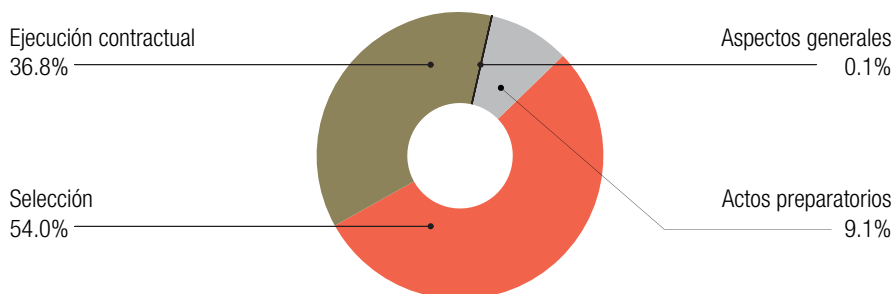
De acuerdo al análisis realizado a los servicios de control posterior registrados en el Sistema de Control Gubernamental, durante los años 2018 al 2022, los 3364 servicios de control se encuentran relacionados al proceso de contratación pública efectuado por las entidades sujetas a control, a través de contrataciones directas o procedimientos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios, consultoría en general, consultoría

⁴³Definición de servicio de control posterior de Normas Generales de Control Gubernamental, aprobado con R.C N.° 295-2021-CG de 23.12.2021

de obra, u otros; y, producto de los resultados de dichos servicios de control, se han identificado hechos recurrentes señalados en las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad incurridos durante las fases o etapas que componen un procedimiento de contratación pública; es decir: en los actos preparatorios, fase de selección y ejecución contractual; lo que ha propiciado la identificación de responsabilidades en los funcionarios del Estado.

Como se presenta en el siguiente gráfico, el 54.0% de las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados, se ha detectado en la fase de selección, mientras que el 36.8% corresponde a la fase de ejecución contractual y el 9.1% a la fase de actos preparatorios. Adicionalmente, para el presente estudio se han considerado dos grupos de tipología para las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados, los cuales se han definido en “Aspectos Generales” y están vinculados al “procedimiento integral de contratación”, los cuales en conjunto concentran el 0.1%, según se muestra en el gráfico siguiente:

**GRÁFICO N° 32:
OBSERVACIONES Y/O HECHOS CON PRESUNTA IRREGULARIDAD IDENTIFICADOS
EN LAS FASES DE CONTRATACIÓN**



FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Los resultados mostrados en el gráfico anterior son producto del control posterior a materias a auditar identificadas durante el planeamiento de cada servicio de control posterior, el cual está relacionado con una o más fases de la contratación. Para efectos del presente estudio, se explica individualmente (por fase) la problemática que se presenta con más recurrencia en cada una de ellas, incidiendo, básicamente por la naturaleza del servicio de control posterior (hechos consumados, hechos que no pueden ser corregidos) en presuntas irregularidades durante la fase del procedimiento de selección y la ejecución contractual, lo cual en suma constituyen aproximadamente el 90.8% de los problemas evidenciados, tal y como veremos en las tablas siguientes.

2.2.1 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de actos preparatorios

Al respecto, el 9.1% de las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad han sido identificadas en esta fase; en la siguiente tabla se presenta la clasificación de las situaciones adversas identificadas, según se muestra a continuación:

TABLA N° 54:
OBSERVACIONES Y/O HECHOS CON PRESUNTA IRREGULARIDAD IDENTIFICADOS EN LA FASE DE ACTOS PREPARATORIOS

Observaciones identificadas	%
Presuntas irregularidades en la definición inicial del requerimiento	53.8%
Requerimientos de área usuaria incompletos o con deficiencias utilizados para el inicio del proceso de selección	16.2%
Presuntas irregularidades en la aprobación de las bases iniciales	13.3%
Presuntas irregularidades en la designación y actuación del comité previo a la convocatoria	12.3%
Presuntas irregularidades con la solicitud de certificación y aprobación de presupuesto	3.5%
Otros (irregularidades en el registro de información en el PAC, irregularidades en aprobación del expediente técnico)	0.9%
Total	100.0%

(*) Comprende presuntas irregularidades con la solicitud de certificación y aprobación del presupuesto y otros aspectos.

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como podemos apreciar en los resultados presentados en la tabla anterior, y conforme a lo que se explicó en el detalle de la revisión de las situaciones adversas identificadas durante la ejecución de los servicios de control simultáneo, se refleja casi de manera exacta lo identificado como producto de la ejecución de los servicios de control posterior (en el cual se identifican responsabilidades); esto demostraría que las entidades, en resumidas cuentas, no están atendiendo oportunamente los riesgos o situaciones adversas comunicadas en los servicios de control simultáneo, permitiendo con ello que una situación adversa se constituya en un presunto hecho irregular, pasible de sanción, post identificación de responsabilidad administrativa, civil o penal, de ser el caso.

De acuerdo con lo presentado en la tabla que antecede, se presentan hechos estrechamente vinculados a los riesgos identificados durante el control simultáneo, con la diferencia que estos ya estarían consumados. Así, haciendo un símil entre las razones y consecuencias expuestas anteriormente (gestión de situaciones adversas), la no atención de las situaciones adversas comunicadas oportunamente decanta en la configuración de observaciones u hechos que contravienen un criterio establecido (norma) y ocasiona un efecto, en la mayoría de casos cuantitativo, a la función pública.

Ahora bien, antes de citar algunas observaciones vinculadas con la tipología de presuntas irregularidades identificadas en la formulación inicial del requerimiento, que representa el 53.8%, se debe señalar que la actividad de formulación del requerimiento está a cargo del área usuaria de cada entidad, quien es responsable de formular adecuadamente las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, según corresponda. Entre los casos presuntamente irregulares identificados tenemos que el área usuaria elaboró especificaciones técnicas para la adquisición de bienes incluyendo características técnicas imprecisas, o que no guardaban relación con las normas técnicas aprobadas, o que estas fueron orientadas de acuerdo a las características de determinada marca, lo que ocasionó que se restrinja la concurrencia de postores, o que se esté favoreciendo a determinado postor. Por otra parte, el OSCE en su diagnóstico identificó como un riesgo de eficiencia la mala calidad de los requerimientos y de los expedientes técnicos por falta de capacidades de los servidores de las áreas usuarias, aunado a que la área usuarias no reciben capacitación, lo cual los expone a cometer errores o infracciones que afectan el proceso de compra, y, en el peor de los casos, la identificación de responsabilidades a los servicios o funcionarios de las entidades (administrativa, civil o penal) durante la ejecución de los servicios de control posterior.

Otro tipo de observación identificada es la relacionada con los requisitos de calificación considerados en las especificaciones técnicas y que no guardan relación con la normativa aplicable; mientras que, respecto a los servicios, se ha identificado que no se describen adecuadamente sus características, los plazos de ejecución difieren con las entregas o entregables a realizar; siendo, entre otras, una observación adicional identificada en esta tipología, que los requerimientos fueron elaborados pese a que no se acreditó la necesidad de contratación.

Los hechos que se enmarcan en la tipología de observación anteriormente expuesta, como es lógico, han permitido o contribuido a que los requerimientos del área usuaria se presenten incompletos o presenten deficiencias; y que estos posteriormente sean utilizados para el inicio del procedimiento de selección. Estos aspectos representan el 16.2% de las observaciones identificadas en esta fase. Como ejemplo y dada la coyuntura sanitaria, dentro de esta tipología se han identificado los siguientes casos: en las especificaciones técnicas para la adquisición de equipamiento médico se omiten aspectos relacionados con capacitaciones para su uso, mantenimiento, plazos de garantía de equipos; otro caso está referido a que el área usuaria habría requerido la contratación de servicios de alojamiento y alimentación para la cuarentena (aislamiento social) de personas que se encontraban fuera de su domicilio habitual, y en los términos de referencia no se describían las características de los servicios a ejecutar, así como tampoco las actividades de supervisión que debía realizar la entidad a fin de verificar correctamente a los beneficiarios del servicio. Asimismo, el OSCE en su diagnóstico identificó como un riesgo de competencia que existen imitaciones en el acceso a la información, dificulta la participación de proveedores en los procedimientos de selección. Registro de información parcial, bases ilegibles, documentos que no descargan, etc⁴⁴.

⁴⁴Riesgos asociados a la compra "Diagnóstico y Estrategia para la gestión de riesgos en la Contratación Pública", OSCE (2020).

Otro aspecto que se ha evidenciado es que, durante la formulación de las bases, el comité o OEC, según corresponda, no alertó sobre las deficiencias e inconsistencias que contenía el requerimiento del área usuaria, entre otros, desencadenado en que las bases se aprueben con deficiencias, situación que representa el 13.3% de las observaciones y/o irregularidades identificadas.

Otro tipo de irregularidades, esta vez, referidas a la designación y actuación del comité previo a la convocatoria, el cual representa el 12.3% de las observaciones. En este caso, se ha evidenciado, entre otros, que se designó al Comité de Selección sin contar con la participación de por lo menos un integrante con conocimiento técnico en el objeto de contratación, y dos para el caso de ejecución de obras, consultoría en general o consultoría de obras, vulnerando lo establecido en la normativa de contrataciones, la cual señala expresamente que: el Comité de Selección está integrado por tres (3) miembros, de los cuales uno (1) pertenece al órgano encargado de las contrataciones de la entidad y por lo menos uno (1) tiene conocimiento técnico en el objeto de la contratación⁴⁵. Mientras que, respecto a los procedimientos de selección para la contratación de ejecución de obras, consultoría en general y consultoría de obras, la ley establece que: de los tres (3) miembros que forman parte del Comité de Selección, por lo menos, dos (2) cuentan con conocimiento técnico en el objeto de la contratación, salvo lo previsto en el artículo 217⁴⁶.

Finalmente, otra tipología de observación identificada es aquella relacionada con presuntas irregularidades con la solicitud de certificación y aprobación de presupuesto, que representa el 3.5% de las observaciones. Un ejemplo de esto es que la emisión de la certificación de crédito presupuestario se efectúa por montos excesivos, debido a errores de cálculo en la determinación del valor referencial; entre otras observaciones de menor relevancia, que representan el 0.9%, se encuentran las relacionadas con irregularidades en el registro de información en el Plan Anual de Contrataciones (PAC), así como irregularidades en la aprobación del expediente técnico.

2.2.2 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de selección

Respecto al 54.0% de las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en esta fase, tenemos que el 50.4% está relacionado con presuntas irregularidades durante el otorgamiento de la Buena Pro y la firma del contrato (incumplimiento de requisitos por parte del postor, incumplimiento de especificaciones o perfil en la oferta, no presentación de documentación, entre otros), mientras que el 29.0% corresponde a presuntas irregularidades durante la evaluación y calificación de ofertas (incluye direccionamiento a postores), el 16.5% está vinculado a la contratación sin ejecutar procedimientos de selección (incluye fraccionamiento) y el 1.3% corresponde a presuntas irregularidades durante la integración de bases, absolución de consultas, presentación de garantías, entre otros. Las irregularidades durante la integración de bases (cambios de características no sustentadas), presuntas irregularidades durante la absolución de consultas, entre otros, tienen menor incidencia, tal y como se aprecia en la tabla siguiente:

⁴⁵Numeral 44.1 del artículo 44° de la Ley de Contrataciones del Estado.

⁴⁶Numeral 44.2 del artículo 44° de la Ley de Contrataciones del Estado.

TABLA N° 55:
OBSERVACIONES Y/O HECHOS CON PRESUNTA IRREGULARIDAD IDENTIFICADOS
EN LA FASE DE SELECCIÓN

Observaciones identificadas	%
Problemática durante el otorgamiento de Buena Pro y firma de contrato (incumplimiento de requisitos por parte del postor, incumplimiento de especificaciones o perfil en la oferta, no presentación de documentación, entre otros)	50.4%
Problemática durante la admisión, evaluación y calificación de ofertas (incluye direccionamiento a postores)	29.0%
Contratación sin ejecutar proceso de selección (Incluye fraccionamiento)	16.5%
Problemática durante la integración de bases (cambios de características no sustentadas)	1.3%
Presuntas irregularidades durante la absolución de consultas y observaciones	1.1%
Otros (fraccionamiento, contrataciones bajo modalidades distintas a las establecidas en la normativa)	1.7%
Total	100.0%

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como podemos apreciar en la tabla anterior, la incidencia mayor de observaciones identificadas en los servicios de control posterior en la fase de selección está vinculado a la ocurrencia de presuntas irregularidades durante el otorgamiento de Buena Pro y firma de contrato, que representa el 50.4%. Así, por ejemplo, respecto al otorgamiento de la Buena Pro, se ha evidenciado en los controles, entre otros, que: se otorgó la Buena Pro a postores que no cumplían con acreditar lo señalado en los criterios de evaluación previstos en los documentos de selección (no acreditó experiencia requerida, asignación de puntajes de manera irregular); las ofertas de los postores no cumplían con lo requerido en las bases, o que estas presentaban información inexacta; se otorgó la Buena Pro fuera del plazo establecido en las bases, o la suscripción del contrato se realizó pese a que el postor presentó la documentación requerida también fuera del plazo establecido. Otro de los hechos vinculados a observaciones que se ha identificado durante los servicios de control es que, durante la suscripción del contrato, se han realizado modificaciones al plazo de ejecución contractual, otorgándose un plazo mayor pese a que el postor ganador de la Buena Pro se comprometía a ejecutarlo en un plazo menor, siendo esta la razón por la cual había sido objeto de asignación de puntaje adicional durante la evaluación de propuestas; también se han identificado casos en los que se ha realizado la modificación de la cláusula de responsabilidad por vicios ocultos señalándose, por ejemplo, en las bases integradas un plazo de 3 años, sin embargo, en la suscripción del contrato se reduce a 2 años. Estas variaciones a las reglas previstas en las bases integradas y en la oferta ganadora ocasionaron que se suscriba el contrato contraviniendo lo establecido en la normativa de contrataciones.

La segunda tipología con mayor incidencia, y que desencadena en la elección de un adecuado proveedor, es aquella referida a las irregularidades que se presentan durante la evaluación y calificación de ofertas, la cual representa el 29.0% de las observaciones identificadas. En este caso, son innumerables las situaciones que ejemplifican tales hechos, así tenemos que: no se admitieron las ofertas presentadas por los postores pese a que cumplieron con la presentación de la documentación y exigencias establecidas

en las bases y, en otros casos, se admitieron propuestas pese a que los postores no cumplieron con la presentación de la documentación obligatoria y requerimientos técnicos mínimos para su admisión.

También se han evidenciado irregularidades en la evaluación y asignación del puntaje a los postores; descalificación de postores que ocupaban el primer orden de prelación con argumentos poco técnicos o que no estaban contemplados en las bases, favoreciendo a determinados postores, así como la exigencia de requisitos no establecidos en las bases integradas.

La tercera tipología con mayor incidencia identificada en esta fase es la relacionada con la realización de contrataciones sin efectuar procedimientos de selección, la cual representa el 16.5% de la totalidad de observaciones identificadas. Al respecto, se ha evidenciado que son muchas las entidades que incurrir en este tipo de observación, pese a que existe una prohibición expresa y opiniones del OSCE, como la Opinión N° 107-2014/DNT de 15 de diciembre de 2014, donde señala que: “El fraccionamiento se configura cuando la entidad, teniendo la posibilidad de prever sus necesidades y, en consecuencia, programarlas, ya sea en la programación inicial con la aprobación del Plan Anual de Contrataciones o con posterioridad a la aprobación de dicho plan, determina de forma deliberada la realización de varios procesos menores en lugar de uno mayor, a fin de cambiar la modalidad o tipo del proceso de selección, o de evadir la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, dando lugar a contrataciones iguales o menores a 3 UIT”; este es un problema muy frecuente en las entidades.

También se han evidenciado irregularidades en la evaluación y asignación del puntaje a los postores; descalificación de postores que ocupaban el primer orden de prelación con argumentos poco técnicos o que no estaban contemplados en las bases, favoreciendo a determinados postores, así como la exigencia de requisitos no establecidos en las bases integradas.

En cuarto lugar, tenemos la problemática relacionada con la integración de bases, la cual representa el 1.3% de las observaciones identificadas en esta fase de la contratación. Esta problemática se encuentra estrechamente relacionada con las presuntas irregularidades identificadas durante la absolución de consultas, que representa el 1.1% de las observaciones. Como se sabe, la normativa de contrataciones durante el desarrollo de la etapa de selección, señala que los participantes registrados en el procedimiento de selección y producto de haber realizado la revisión de las bases, pueden presentar, dentro del cronograma establecido para el mismo, diversas consultas u observaciones al contenido de las bases, relacionadas con la admisión de ofertas, requisitos de calificación de ofertas, evaluación de ofertas y las referidas al contrato, así como aspectos relacionados con la ejecución del contrato.

Sin embargo, se ha evidenciado que en muchos casos los miembros del comité no han absuelto con precisión las consultas efectuadas por los participantes, y no elevaron los cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas del OSCE, situación que generó que se declare la nulidad del procedimiento. En otras situaciones se ha evidenciado que el Comité de Selección aprobó el pliego de absolución de consultas y observaciones sin advertir que estos no estaban debidamente motivados ni sustentados, generando

que se solicite la aprobación de una nueva versión de términos de referencia, sin solicitar un nuevo estudio de mercado, contraviniendo lo establecido en la normativa de contrataciones; también se ha identificado que el comité modificó el pliego absolutorio de consultas realizado por el área usuaria, ampliando el alcance de la experiencia solicitada, con la finalidad de beneficiar a determinados participantes; y, finalmente, también se ha evidenciado excesivas demoras para la atención de las consultas y observaciones.

Con relación a la integración de las bases, las comisiones de control han evidenciado situaciones en las que, pese a que el Comité de Selección acogió las consultas y observaciones, estas no fueron incluidas en la integración de bases; otro aspecto observado es que el Comité de Selección realizó modificaciones a las especificaciones técnicas o términos de referencia sin consentimiento del área usuaria, generando que las bases integradas sean aprobadas sin el consentimiento del área usuaria. Y, finalmente, en el grupo Otros, que representa el 1.7% de las observaciones y/o irregularidades identificadas, se encuentra el fraccionamiento y contrataciones bajo modalidades distintas a las establecidas en la normativa.

Por lo expuesto, debemos tener en cuenta que esto tiene un correlato, no solo en lo identificado durante la ejecución de los controles simultáneos y la comunicación de las situaciones adversas identificadas en estos, sino también con una situación especial que se viene dando en las contrataciones públicas; y es que la incidencia de procesos de contratación que se adjudican luego de un procedimiento en el que solo participa un postor, es de un orden importante. Dicho análisis será presentado más adelante y se establecerán algunas conclusiones al respecto.

2.2.3 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de ejecución contractual

Del 36.8% de observaciones y/o hechos con presunta irregularidad que se han identificado durante el examen efectuado a procedimientos de selección en esta fase, el 40.7% corresponde a deficiencias o no correspondencia entre características del bien, servicio u obra con especificaciones, TDR o expediente (contrato) -incluye etapa de recepción; el 32.2% está vinculado a la inaplicación de penalidades por demoras en entrega de bien, servicio, consultoría de obra, consultoría general o consultoría de obra; mientras que el 7.9% corresponde al otorgamiento de ampliaciones de plazo, adicionales de obra, adelantos o adendas sin sustento o mal sustentados, entre otros; tal y como se aprecia en la tabla siguiente:

TABLA N° 56:
OBSERVACIONES Y/O HECHOS CON PRESUNTA IRREGULARIDAD IDENTIFICADOS
EN LA FASE DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Observaciones identificadas	%
Deficiencias o no correspondencia entre características del bien, servicio u obra con especificaciones, TDR o expediente (contrato) - incluye etapa de recepción	40.7%
Inaplicación de penalidades por incumplimientos contractuales (demoras en entrega, incumplimiento de especificaciones de ejecución de obra, consultoría de obra, bienes o servicios)	32.2%
Otorgamiento de ampliaciones de plazo, adicionales de obra, adelantos o adendas sin sustento o mal sustentados	7.9%
No entrega de bienes o no ejecución (total o parcial) de la obra o servicio (trabajos no realizados)	7.6%
Deficiencias o presuntas irregularidades durante el perfeccionamiento del contrato	2.7%
Relacionados con deficiencias en almacenamiento de bienes, servicios, equipos	2.2%
Otros (no aplicación de carta fianza o garantía, deficiencias constructivas (obra) respecto de expediente técnico, ausencia de personal clave en la obra, demoras en el pago a proveedores)	6.7%
Total	100%

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación el Sistema Nacional de Control

Como se observa en la tabla que antecede al presente párrafo, la observación que tiene mayor incidencia durante la ejecución contractual es la relacionada con las deficiencias o no correspondencia entre características del bien, servicio u obra con especificaciones, TDR o expediente, que representa el 40.7% de las observaciones y que, según lo evidenciado en los servicios de control, no fueron alertados por el área usuaria, pese a que el numeral 5.2 del artículo 5° del RLCE señala que la supervisión de la ejecución del contrato compete al área usuaria o al órgano al que se le haya asignado tal función.

Esta falta de supervisión ha ocasionado que el área usuaria emita las conformidades pese a que no se cumplieron con las características técnicas requeridas en los términos de referencia, especificaciones técnicas o expedientes técnicos utilizados para la contratación. Al respecto, debemos tener en cuenta que la recepción y conformidad es responsabilidad del área usuaria. En el caso de bienes, la recepción es responsabilidad del área de almacén y la conformidad es responsabilidad de quien se indique en los documentos del procedimiento de selección⁴⁷.

En ese sentido, para la emisión de la conformidad, el área usuaria requiere del informe del funcionario responsable del área usuaria, quien verifica, dependiendo de la naturaleza de la prestación, la calidad, cantidad y cumplimiento de las condiciones contractuales, debiendo realizar las pruebas que fueran necesarias (...)⁴⁸; todo esto, con la finalidad de que la entidad no realice pagos por adquisición de bienes, prestación de servicios u ejecución de obras que no se ajustan a lo solicitado en las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente de contratación, según corresponda.

Cabe precisar que, el contrato establece las penalidades aplicables al contratista ante el incumplimiento injustificado de sus obligaciones contractuales a partir de la

⁴⁷Numeral 168.1 del Reglamento de Contrataciones del Estado.

⁴⁸Numeral 168.2 del Reglamento de Contrataciones del Estado.

información brindada por el área usuaria⁴⁹, por lo que, estos incumplimientos, en caso de efectuarse, deberían ser informados por el área usuaria, conforme lo establece la normativa, y solicitar la aplicación de penalidades; sin embargo, en los resultados de los servicios de control, se aprecia que la segunda observación con mayor incidencia y que representa el 32.2% de las observaciones identificadas son producto de la inaplicación de penalidades por incumplimientos contractuales (demoras en entrega, incumplimiento de especificaciones de ejecución de obra, consultoría de obra, bienes o servicios); esta falta de diligencia en el ejercicio de las funciones, motivadas por algún factor externo (presuntos actos de corrupción) o desconocimiento de la normativa generan que se perjudique económicamente al Estado, así como la afectación en la calidad del servicio que se brinda a la ciudadanía. Por otra parte, el OSCE en su diagnóstico identificó como riesgo de eficiencia las demoras en la ejecución del contrato, lo cual afecta la oportunidad y la satisfacción de la necesidad pública⁵⁰.

El tercer tipo de observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados durante la ejecución de los servicios de control está relacionado con el otorgamiento de ampliaciones de plazo, adicionales de obra, adelantos o adendas sin sustento o mal sustentados, que representan el 7.9% del total de observaciones identificadas. Al respecto, debemos precisar que, si bien es cierto que el contratista puede solicitar la ampliación del plazo pactado por atrasos y paralizaciones ajenas a su voluntad debidamente comprobados y que modifiquen el plazo contractual de acuerdo a lo que establezca el reglamento⁵¹, durante la ejecución de los contratos se ha evidenciado que estas ampliaciones de plazo en muchos casos se han otorgado pese a que son originadas por causas atribuibles al contratista, favoreciéndolo irregularmente, como es el caso de solicitudes de ampliación de plazo solicitadas por el contratista. En ese sentido, el OSCE en su diagnóstico identificó como riesgo de eficiencia el incumplimiento de las prestaciones que no permiten la continuidad del proyecto⁵².

Citando algunos ejemplos relacionados con lo antes señalado, se ha identificado durante la ejecución de los controles que, las solicitudes de ampliación son carentes de fundamento, que la motivación se debería a que los proveedores del contratista no podrían entregarle los bienes en el plazo pactado, argumentado en algunos casos la dificultad de cumplir con la entrega de bienes a la entidad, solicitando por ello la ampliación de plazos; sin embargo, y pese a que dicha solicitud constituye una causal atribuible al contratista, la entidad, fuera del plazo para resolver dicha solicitud, emite el acto resolutorio, declarando procedente el pedido efectuado por el contratista. Se han identificado adicionalmente otros casos en los que, pese a que no existe pedido expreso por parte del contratista, la entidad ha consentido que la entrega de bienes se realice fuera de plazo, sin realizar observación alguna, emitiendo la respectiva conformidad.

⁴⁹Numeral 161.1 del Reglamento de Contrataciones del Estado.

⁵⁰Riesgos asociados a la ejecución contractual de "Diagnóstico y Estrategia para la gestión de riesgos en la Contratación Pública", OSCE (2020).

⁵¹Numeral 34.9 de la Ley de Contrataciones del Estado.

⁵²Riesgos asociados a la ejecución contractual de "Diagnóstico y Estrategia para la gestión de riesgos en la Contratación Pública", OSCE (2020).

Asimismo, un 7.6% de las observaciones identificadas en esta fase, corresponden a la no entrega de bienes o a la no ejecución (total o parcial) de la obra o servicio (trabajos no realizados y pagados).

Otra tipología identificada está relacionada con deficiencias o presuntas irregularidades durante el perfeccionamiento del contrato, el cual representa el 2.7% de las observaciones. En este caso, la observación más frecuente está referida a que, para la suscripción del contrato, no se le exigió al postor ganador de la Buena Pro la documentación obligatoria que se debía presentar, la cual se encontraba establecida en los términos de referencia de las bases integradas; así como aquellas relacionadas con las suscripciones de contrato realizadas fuera del plazo establecido, y aquellas relacionadas con la verificación de la documentación presentada. Respecto a la suscripción del contrato, el OSCE en su diagnóstico identificó como un riesgo de competencia que se establezca la exigencia de documentos innecesarios para la suscripción del contrato⁵³.

Una tipología que también se ha identificado y que representa el 2.2% son las deficiencias en el almacenamiento de bienes, servicios, equipos.

Las observaciones y/o irregularidades que se encuentran agrupadas en Otros, y representan el 6.7%, tienen una incidencia menor a las descritas en los párrafos que anteceden. Están relacionadas con las deficiencias constructivas respecto al expediente técnico, lo cual representa el 1.2% de las observaciones identificadas; el 1.1% está vinculado a la no aplicación de la carta fianza o garantía; así como las relacionadas con la ausencia del residente o supervisor de obra y la ausencia del personal clave en la obra, que representan el 0.3% de las observaciones, entre otros que representan el 4.1%. Como se describió en los resultados de las situaciones adversas identificadas en los servicios de control simultáneo ocurridos en la fase de ejecución contractual, estos hechos se han identificado durante las visitas de control que han realizado las comisiones de control a las obras, y que no fueron corregidas durante el citado servicio de control, es decir, la entidad no aplicó penalidades por el incumplimiento contractual del contratista, materializándose de esta forma la situación observada inicialmente.

En este punto, como hemos detallado, las irregularidades identificadas en esta fase están vinculadas básicamente a la no correspondencia entre las características del bien, servicio u obra, con las especificaciones técnicas, TDR o expediente técnico y la inaplicación de penalidades por los incumplimientos contractuales que devienen obviamente de las deficiencias y no correspondencias identificadas para el bien/servicio/obra respecto de las características contratadas; entonces, como se señaló anteriormente, estos hechos se estarían configurando por la no atención o por la inoportuna atención de las situaciones adversas identificadas durante el ejercicio del control simultáneo, con lo cual podríamos estar concluyendo que tanto la problemática identificada en los controles que la Contraloría realiza, así como los riesgos que ha identificado el OSCE (ver análisis presentado más adelante) tiene puntos neurálgicos de intersección y de alguna manera podrían ser atacados, en principio, a través de la atención de las situaciones adversas comunicadas y de manera similar en todas las entidades públicas, a través de acciones concretas que minimicen los riesgos. Dichas acciones serán comentadas más adelante a manera de conclusiones.

⁵³Riesgos asociados a la ejecución contractual de "Diagnóstico y Estrategia para la gestión de riesgos en la Contratación Pública", OSCE (2020).

2.2.4 Observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en aspectos generales

Con relación al 0.1% de las observaciones identificadas en el rubro aspectos generales, en este grupo se encuentran las observaciones relacionadas a la ausencia de equipamiento y mecanismos de seguridad, salud, accidentes y otros, así como a la documentación falsa en varias etapas del proceso.

2.2.5 Identificación de responsabilidades en los servidores y/o funcionarios del Estado en los servicios de control posterior

Producto de la ejecución de los servicios de control posterior realizados durante los años 2018 al 2022 (auditorías de cumplimiento y servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad), a los procesos de contratación realizados por las entidades sujetas a control, se han identificado responsabilidades en los funcionarios o servidores públicos que tuvieron participación directa en los hechos materia de observación, recomendándose el inicio de acciones legales contra estos. Es así que durante el periodo evaluado se han determinado 26 342 responsabilidades penales, civiles y administrativas, que comprenden a 11 927 funcionarios y servidores públicos (únicos); es preciso indicar que a algunos funcionarios se les ha determinado más de un tipo de responsabilidad, según se muestra a continuación:

TABLA N° 57:
RESPONSABILIDADES IDENTIFICADAS EN EL PERIODO 2018-2022

Año / nivel de gobierno	Administrativa entidad	Administrativa PAS	Civil	Penal	Total
2018	1150	1399	379	938	3866
Local	390	632	96	494	1612
Regional	204	333	59	270	866
Nacional	556	434	224	174	1388
2019	2261	433	402	945	4041
Local	665	180	76	414	1335
Regional	325	49	36	245	655
Nacional	1271	204	290	286	2051
2020	2288	119	292	1150	3849
Local	790	102	58	642	1592
Regional	470	12	53	271	806
Nacional	1028	5	181	237	1451
2021(*)	2183	-	421	1225	3829
Local	943	-	116	660	1719
Regional	688	-	99	434	1221
Nacional	552	-	206	131	889
2022	4885	657	1696	3519	10 757
Local	2136	315	706	1842	4999
Regional	1100	134	270	923	2427
Nacional	1649	208	720	754	3331
Total	12 767	2608	3190	7777	26 342
%	48.47%	9.90%	12.11%	29.52%	100.00%

(*) Respecto al año 2021, no se identificó responsabilidad administrativa PAS debido a que, mediante Expediente N° 00020-2015-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró como inconstitucional el listado de infracciones PAS; sin embargo, la facultad sancionadora fue recuperada mediante Ley N° 31288.

TABLA N° 58:
FUNCIONARIOS ÚNICOS CON RESPONSABILIDAD IDENTIFICADA
EN EL PERIODO 2018-2022

Año / nivel de gobierno	Administrativa entidad	Administrativa PAS	Civil	Penal	Total
2018					
Local	323	525	86	415	767
Regional	158	262	54	215	405
Nacional	461	339	186	153	748
2019					
Local	534	134	67	344	689
Regional	276	43	36	206	343
Nacional	1014	168	257	270	1201
2020					
Local	718	102	58	590	874
Regional	400	7	53	233	416
Nacional	854	5	167	209	892
2021 (*)					
Local	816	-	113	585	891
Regional	548	-	95	355	577
Nacional	476	-	178	118	518
2022					
Local	1579	276	604	1396	2314
Regional	794	117	237	659	1051
Nacional	1289	192	606	635	1705
Total	9241	2135	2710	5904	11 927

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental, al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como podemos apreciar en las tablas anteriores, existe un gran número de responsabilidades identificadas, producto del desarrollo de los controles posteriores efectuados, lo cual solo denota la consolidación del perjuicio o del efecto que en un principio se configuraba como potencial en los servicios de control simultáneo, pero por la no atención de las situaciones adversas comunicadas por parte de las entidades, estos se consolidan como una desviación del cumplimiento normativo y en muchos casos en perjuicio económico para el Estado.

Finalmente, en la tabla siguiente, se muestra la tipología de los presuntos delitos cometidos por los funcionarios o servidores contra la administración pública, durante el periodo evaluado (2018-2022), siendo la negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, el presunto delito más cometido, representando el 78%. Dicho delito, se configura cuando el funcionario público, en forma directa o indirecta o por acto simulado, se interesa indebidamente, en provecho propio o de un tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene debido a su cargo. El siguiente delito con más recurrencia es la colusión, con un 11.9% de identificación, y con un 4.9% el delito de peculado. El detalle se muestra a continuación:

TABLA N° 59:
PRESUNTOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Descripción del delito	%
Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	78.0%
Colusión	11.9%
Peculado	4.9%
Otros (*)	5.1%
Total	100.0%

(*) Comprende delitos de: concusión, malversación de fondos, usurpación de función pública, falsedad genérica, cohecho, falsedad ideológica, entre otros.

FUENTE: Sistema de Control Gubernamental al 31/12/2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

De los datos expuestos en la tabla que antecede, explicaremos brevemente las acciones que los funcionarios de las entidades públicas han realizado y que han calificado para la comisión de delitos en agravio de Estado, según se detalla a continuación:

Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo: Es cuando el funcionario público, en forma directa o indirecta o por acto simulado, se interesa indebidamente, en provecho propio o de un tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene debido a su cargo.

Colusión: Es cuando el servidor público pacta con un tercero para defraudar al Estado en los contratos públicos de bienes, obras o servicios que se le ha encargado.

Peculado: Es cuando un funcionario se apropia o usa ilegalmente los bienes y recursos del Estado que recibe o administra. Este delito afecta el patrimonio del Estado.

Por otra parte, es importante señalar que durante el análisis de la información relacionada a los resultados de los servicios de control posterior (auditorías de cumplimiento y servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad), que de una u otra forma impacta de manera transversal en la inversión pública, específicamente aquellos relacionados con la ejecución de los contratos de personas naturales y/o jurídicas contratadas para la construcción de infraestructura pública (componente de infraestructura de la inversión pública), así como durante la elaboración de los expedientes técnicos, que están relacionados directamente con los hechos materia de observación, los cuales son expuestos en el apartado siguiente.

2.2.6 Empresas vinculadas en las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificadas en los servicios de control posterior

De los 2709 informes de control posterior registrados en el Sistema de Control Gubernamental (SCG) efectuados por la Contraloría durante los años 2018 al 2022, vinculados con los procedimientos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios y/o ejecución de obras realizados por las entidades, se ha efectuado un análisis de los servicios relacionados con la ejecución de obras o elaboración de expedientes técnicos, identificándose 529 informes de control posterior (auditorías de cumplimiento

y servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad), en los que se ha identificado presunta responsabilidad penal en uno o más funcionarios de la entidad.

En ese sentido, de estos 529 informes de control posterior, el 44.8% corresponde a auditorías de cumplimiento y el 55.2% a servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad, según se muestra en la tabla siguiente:

TABLA N° 60:
NÚMERO DE SERVICIOS DE CONTROL POSTERIOR EN LOS QUE SE HA IDENTIFICADO PRESUNTA RESPONSABILIDAD PENAL, PERIODO 2018-2022

Año	Auditoría de cumplimiento	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad	Total
2018	76	-	76
2019	54	36	94
2020	22	51	73
2021	38	72	110
2022	43	133	176
Total	237	292	529
%	44.8%	55.2%	100%

FUENTE: Sistema de control Gubernamental del 01.01.2018 al 31.12.2022
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Al respecto, producto de la revisión de la información contenida en los informes de control posterior registrados en el SCG, se han identificado 1067 registros de empresas (personas jurídicas y/o personas naturales) que estuvieron a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión en los que se identificaron presuntas responsabilidades penales en los funcionarios de las entidades, y cuyo mayor porcentaje de hechos materia de observación están vinculados a la deficiencia o no correspondencia de la obra con el expediente técnico, que representa el 25.7%, seguido de la aprobación de inaplicación de penalidades por incumplimientos contractuales (demoras en la ejecución de obra), que representa el 24.3%, entre otros, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

TABLA N° 61:
HECHOS MATERIA DE OBSERVACIÓN

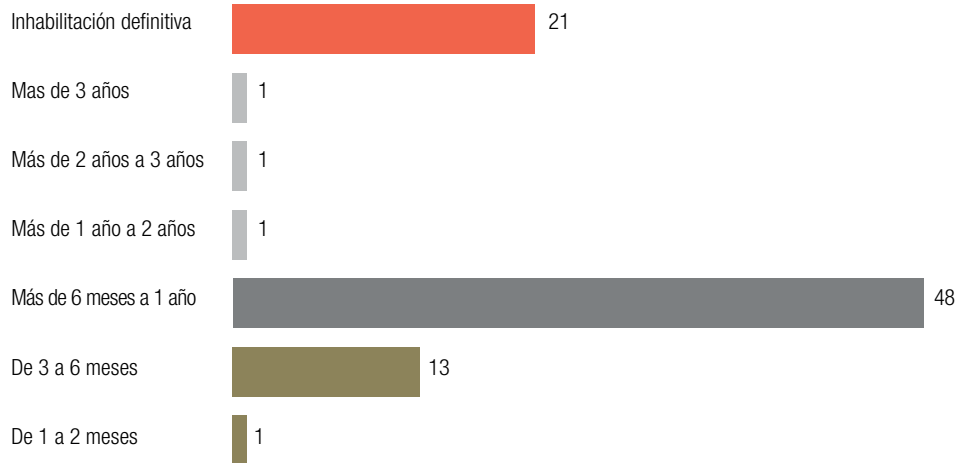
Descripción de los hechos observados	%
Deciencia o no correspondencia de la obra con el expediente técnico	25.7%
Inaplicación de penalidades por incumplimientos contractuales (demoras en la ejecución de obra)	24.3%
Aprobación de valorizaciones de obra pese a que el contratista no ha ejecutado todas las partidas que fueron aprobadas en los expedientes técnicos	21.6%
Otorgamiento de aprobación de ampliaciones de plazo injustificadas o mayores a las necesarias contraviniendo la normativa y aprobación de adicional de obra	19.8%
Ejecución de obra sin presencia de supervisor	5.6%
Recepción de obra pese a que el contratista no culminó con la ejecución de todas las partidas, y otros	3.0%
Total	100.0%

FUENTE: Sistema de control Gubernamental del 01.01.2018 al 31.12.2022

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Con relación a lo descrito en el párrafo anterior, es preciso señalar que, el total de 1067 registros de empresas (personas jurídicas y/o naturales) vinculadas a los servicios de control posterior antes citados, corresponden a 885 empresas (RUC únicos). Por otro lado, se ha identificado que dentro de este grupo de empresas (personas jurídicas y/o naturales), 78 fueron inhabilitadas temporal y definitivamente, de ellas 13 fueron inhabilitadas de 3 a 6 meses, 48 de más de 6 meses a 1 año y 21 fueron inhabilitadas definitivamente, según se muestra en el gráfico siguiente:

**GRÁFICO N° 33:
EMPRESAS CON INHABILITACIONES**



(*) Corresponde a 885 empresas únicas (persona jurídica y/o persona natural)

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Asimismo, se ha verificado que estas empresas han ejecutado proyectos de inversión en diversos departamentos del territorio nacional, concentrándose la mayor parte en los departamentos de Lima, Cajamarca, Áncash La Libertad y Arequipa, entre otros, según se muestra en la siguiente tabla:

TABLA N° 62:
ÁMBITO DE EJECUCIÓN DE EMPRESAS

Departamento	Cantidad de empresas*	%
Lima	122	11.4%
Cajamarca	105	9.8%
Áncash	100	9.4%
La Libertad	95	8.9%
Arequipa	81	7.6%
Ayacucho	70	6.6%
Junín	63	5.9%
San Martín	62	5.8%
Piura	51	4.8%
Lambayeque	37	3.5%
Pasco	33	3.1%
Huancavelica	32	3.0%
Tacna	27	2.5%
Cusco	27	2.5%
Apurímac	27	2.5%
Huánuco	22	2.1%
Amazonas	22	2.1%
Ucayali	19	1.8%
Tumbes	18	1.7%
Puno	15	1.4%
Loreto	14	1.3%
Moquegua	8	0.7%
Ica	7	0.7%
Madre de Dios	5	0.5%
P. C. del Callao	5	0.5%
Total	1067	100%

(*) Corresponde a 885 empresas únicas (persona jurídica y/o persona natural)

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Respecto de los domicilios fiscales registrados para las empresas señaladas en el párrafo anterior, se ha identificado que el 35.3% de los domicilios fiscales de las citadas empresas, se ubican en el departamento de Lima, seguido del 8.1% en Áncash, 7.2% en La Libertad y con un 6.2% en Cajamarca, según se detalla en la tabla siguiente:

TABLA N° 63:
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS DOMICILIOS FISCALES DE LAS EMPRESAS

Departamento	Cantidad de empresas	%
Lima	312	35.3%
Áncash	72	8.1%
La Libertad	64	7.2%
Cajamarca	55	6.2%
Ayacucho	43	4.9%
Arequipa	42	4.7%
San Martín	41	4.6%
Piura	38	4.3%
Junín	35	4.0%
Lambayeque	26	2.9%
Ucayali	23	2.6%
Huánuco	17	1.9%
Tumbes	15	1.7%
Pasco	14	1.6%
Cusco	14	1.6%
Amazonas	13	1.5%
Loreto	13	1.5%
Ica	11	1.2%
Tacna	9	1.0%
Huancavelica	7	0.8%
Puno	7	0.8%
Apurímac	6	0.7%
P.C del Callao	5	0.6%
Madre de Dios	3	0.3%
Total	885	100%

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Finalmente, con relación a los datos presentados anteriormente, podemos concluir que 529 informes de control posterior (auditorías de cumplimiento y servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad) registrados en el Sistema de Gestión Gubernamental de la Contraloría, desde el mes de enero del 2018 al mes de diciembre del 2022, corresponden a: 1) Ejecución de consultorías para la elaboración de expedientes técnicos y 2) Ejecución de proyectos de inversión, en los que se han identificado presunta responsabilidad penal en funcionarios públicos; y, 885 empresas (persona jurídica y/o persona natural) estuvieron a cargo de la ejecución de los proyectos de inversión o consultorías para la elaboración de expediente técnico materia de los referidos informes. Asimismo, las comisiones de auditoría determinaron presunta responsabilidad penal en 2016 funcionarios públicos de las entidades.

TABLA N° 64:
CANTIDAD DE FUNCIONARIOS ÚNICOS CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD PENAL,
PERIODO 2018-2022

Año	Servicios de control posterior		Total
	Auditoría de cumplimiento	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad	
2018	499	-	499
2019	295	128	416
2020	125	175	300
2021	181	218	396
2022	204	407	598
Total	1219	870	2016

FUENTE: Sistema de control Gubernamental del 01.01.2018 al 31.12.2022
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA EN EL PROCESO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON LOS RESULTADOS DEL CONTROL GUBERNAMENTAL Y OTROS ESTUDIOS

La problemática identificada en el presente documento es el resultado del análisis de la información que se encuentra publicada en el Portal de Datos Abiertos del OSCE, relacionada al Plan Anual de Contrataciones (PAC), a los procedimientos de selección convocados, adjudicados, cantidad de postores participantes, reportes de profesionales con certificación, entre otros; vinculados con los resultados obtenidos a través de los servicios de control ejecutados por la Contraloría General de la República (CGR) y los Órganos de Control Institucional (OCI) durante el periodo 2018-2022. A continuación, se describen los resultados del análisis realizado.

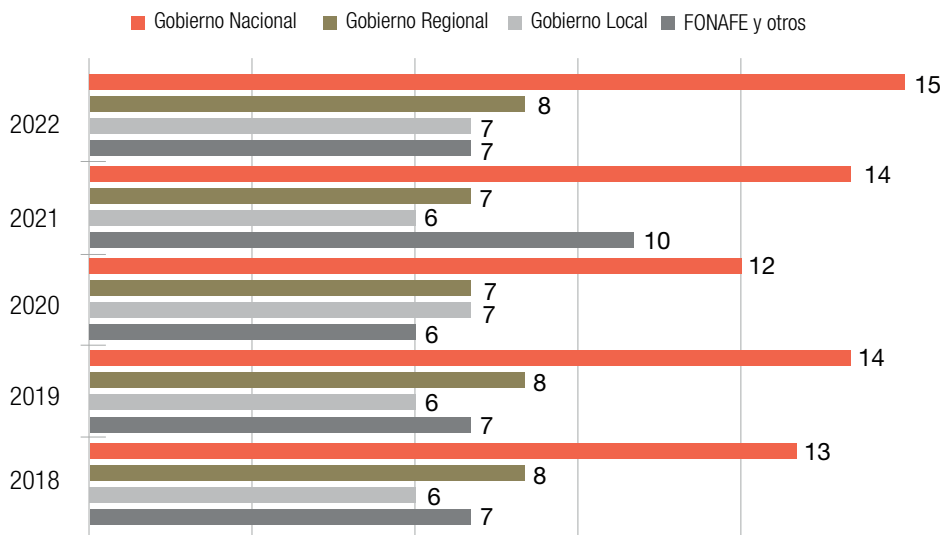
3.1 Problemática identificada en las modificaciones al Plan Anual de Contrataciones (PAC)

Como se describió en el numeral 1.3.1 del presente documento, el Plan Anual de Contrataciones (PAC) debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras financiadas a ser convocadas en el año en curso, con cargo a los respectivos recursos presupuestales; y obedece en forma estricta y exclusiva a satisfacer las necesidades de la entidad para el cumplimiento de sus funciones y de su misión; necesidades que a su vez son identificadas por cada una de las áreas usuarias, en función de los objetivos y resultados que se buscan alcanzar⁵⁴.

La tasa de modificaciones al PAC podría darnos información relevante respecto a si las entidades están realizando una adecuada planificación de sus necesidades, o qué tan estables son estas necesidades en el año, o si en cambio las entidades sufren de una débil capacidad de planeamiento institucional o se ven expuestas a una alta demanda de cambio de prioridades de gestión. Del análisis realizado de la información registrada en los PAC y que se muestra en el gráfico siguiente, identificamos que, el promedio anual de modificaciones del PAC para el periodo 2018-2022, según tipo de entidad, oscila entre las 6 y 15 modificaciones, observando una distancia sustancial del valor promedio en el Gobierno Nacional, el cual casi duplica al valor promedio de los gobiernos regionales y locales. En el caso de FONAFE y otras entidades se presentó un valor promedio de modificaciones PAC entre 6 a 10 veces, este último valor se dio en el 2021.

⁵⁴Disposiciones Generales establecidas en el numeral V de la Directiva N° 002-2019-OSCE/CD.

GRÁFICO N° 34:
PROMEDIO DE MODIFICACIONES DEL PAC, POR TIPO DE GOBIERNO Y AÑO, PERIODO 2018-2022



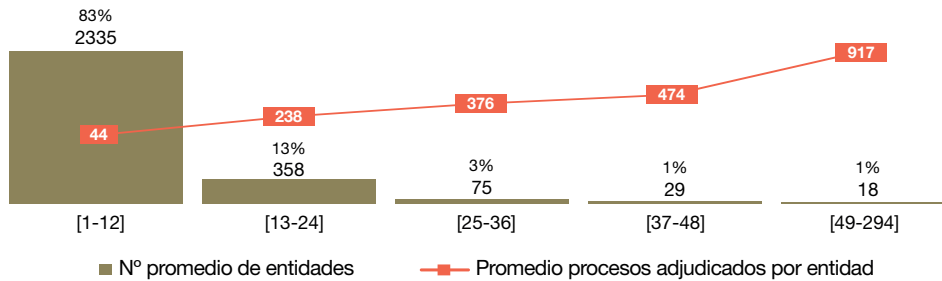
FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Sin embargo, al hacer una revisión a detalle de las modificaciones en cada entidad para el periodo 2018-2022, que en promedio fueron 2815 entidades del sector público, se tiene que la gran mayoría de estas modificaron al menos en algún año hasta 12 veces su PAC (83% del total). No obstante, hay entidades que efectuaron cambios a su planificación, por la inclusión o extracción de procesos de contratación, en más de 36 veces para el periodo de análisis -47 entidades en promedio (2% del total)-, llegando algunas a realizar cambios entre 49 a 294 veces, como es el caso del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que en el año 2019 superó los 200 cambios en su PAC, llegando a un máximo de 294 cambios en el año 2022; es decir, en promedio por lo menos 17 veces en cada mes. A ella le siguen la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco que, durante los 5 años del periodo analizado, llegó a modificar hasta 119 veces su PAC en el año 2018. En tercer lugar, tenemos a la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado (en Arequipa), que en el 2021 llegó a cambiar hasta 82 veces su PAC.

A ello, se observa que, mientras mayor es la cantidad promedio de procesos que adjudicó la entidad, también más veces cambio su PAC, lo cual va evidenciando que realmente no planifican sus contrataciones, dado que lo hacen conforme consideran convocar, y esto conlleva al riesgo de que las mismas no estén vinculadas a las necesidades para prestar los servicios a cargo de la entidad o un gran desconocimiento de sus verdaderos requerimientos de contrataciones.

GRÁFICO N° 35:
PROMEDIO DE ENTIDADES A NIVEL PAÍS Y EL RANGO DE MODIFICACIONES DEL PAC, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023.

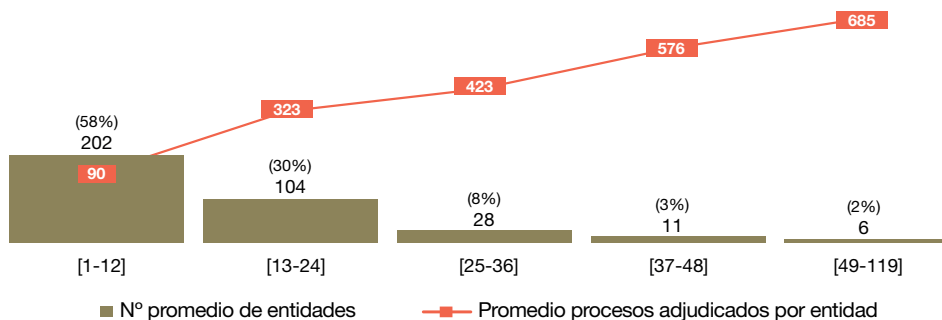
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Ahora bien, aunque ya observamos el promedio anual, vale la pena preguntarnos si la distribución de los niveles de modificación del PAC es similar entre niveles de gobierno. La respuesta es no, ya que de la información en cada nivel de gobierno se identifica que para el periodo 2018-2022, las modificaciones al PAC por las entidades del Gobierno Nacional-correspondiente a 352 entidades en promedio-, van desde 1 hasta 119 veces. Es así que, solo el 58% en promedio de estas efectuó cambios hasta 12 veces, el 30% entre 13 a 24 veces, y el 8% lo hizo de 25 hasta 36 veces. El último 5% del total de entidades del Gobierno Nacional hicieron modificaciones más de 36 veces, identificándose entre estas a 2 entidades cuya planificación de contratación en promedio para el periodo fue mayor a 50 veces, la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (119 veces en 2018, 108 en 2019, 49 en 2020, 100 en 2021 y 65 en 2022) y el Hospital Nacional Docente Madre Niño - San Bartolomé ubicado en Lima (70 veces en 2018, 66 en 2019, 45 en 2020, 24 en 2021 y 51 en 2022).

También en este gobierno, hay una relación de más modificaciones del PAC con mayor cantidad promedio de procesos adjudicados; es decir, la contratación no responde a ninguna planificación. A ello, este gobierno también tiene una mayor proporción de las entidades con más cambios efectuaron su PAC y mayor cantidad promedio de procesos adjudicado, respecto a los otros niveles de gobierno.

En el Apéndice N° 11 se presentan las 10 entidades con mayores modificaciones del PAC.

GRÁFICO N° 36:
PROMEDIO DE ENTIDADES DE GOBIERNO NACIONAL Y EL RANGO DE MODIFICACIONES DEL PAC, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023.

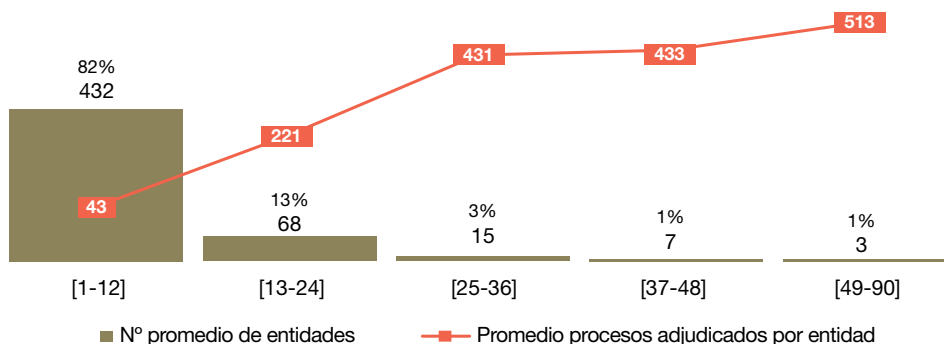
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En el caso del Gobierno Regional, que en promedio comprende a 525 unidades ejecutoras con PAC para el periodo 2018-2022, la mayoría de estas (82%) modificaron hasta 12 veces su PAC en algún año dentro del periodo de análisis, y si bien son pocas entidades las que efectuaron modificaciones sustanciales al indicado documento; no obstante, fueron 10 ejecutoras en promedio que en algún año del periodo cambió más de 36 veces su PAC, llegando una de ellas a realizar hasta 90 modificaciones (Sede Central del Gobierno Regional de Arequipa en 2018).

En este nivel de gobierno también se presenta la relación de que a mayor cantidad promedio de procesos adjudicados igualmente hubo mayor modificación del PAC, aunque la cantidad de procesos es un poco menor al del Gobierno Nacional, pero se denota una débil programación de las contrataciones.

En el Apéndice N° 11 se presentan las 10 ejecutoras del Gobierno Regional con mayores modificaciones del PAC.

**GRÁFICO N° 37:
PROMEDIO DE ENTIDADES DE GOBIERNO REGIONAL
Y EL RANGO DE MODIFICACIONES DEL PAC, PERIODO 2018-2022**



FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023.

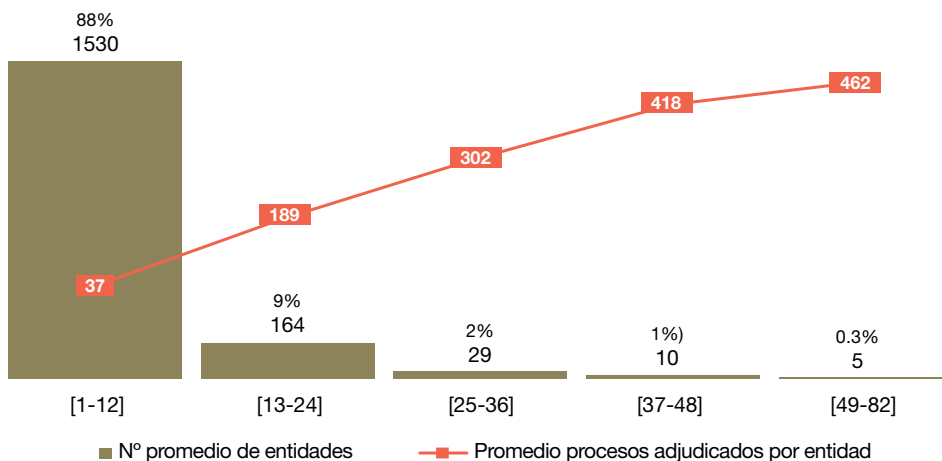
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Respecto al Gobierno Local, tenemos que 1738 municipalidades en promedio publicaron su PAC. Una gran cantidad de estas instituciones (88%) modificó hasta 12 veces su PAC en algún año dentro del periodo 2018-2022, seguido por aquellas (9%) que cambiaron entre 13 a 24 veces. Es decir, solo un pequeño grupo (1%) cambió su PAC más de 36 veces: 15 municipalidades en promedio, dentro de las cuales se identificó a 2 entidades que modificaron 80 y 82 veces su planificación de contrataciones, respectivamente: la Municipalidad Provincial de Trujillo (en La Libertad) en 2020 y la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado (en Arequipa) en 2021.

Al igual que los otros niveles de gobierno, también hay una relación de que a más cantidad promedio de procesos adjudicados se dio una mayor variación del PAC, aunque sus valores son un poco menores que de los otros niveles de gobierno.

En el Apéndice N° 11 se presentan las 10 municipalidades con mayores modificaciones del PAC.

GRÁFICO N° 38:
PROMEDIO DE ENTIDADES DEL GOBIERNO LOCAL Y EL RANGO DE MODIFICACIONES DEL PAC, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023.

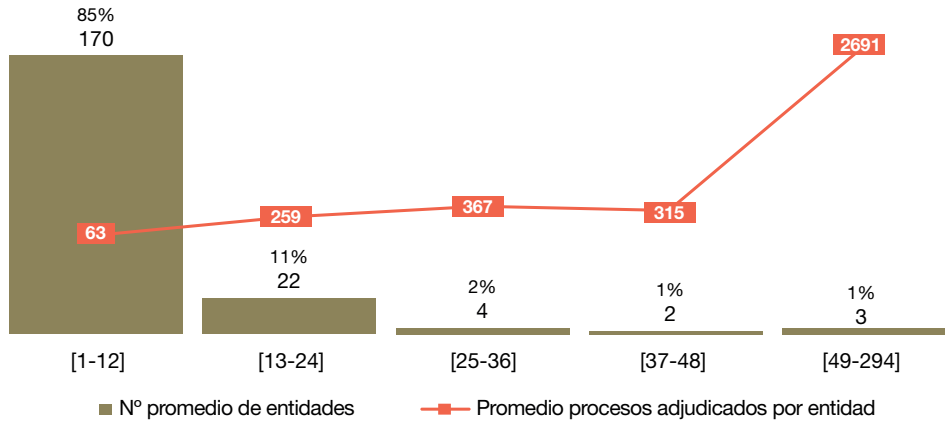
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Con relación al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y otras entidades –que están bajo su ámbito (empresas de electricidad, Banco de la Nación, entre otras), las entidades de tratamiento empresarial (empresas regionales o municipales, EPS, entre otras) y otros tipos de instituciones (sociedades de beneficencia, institutos viales, entre otros), que en promedio fueron 201 entidades, tenemos que el 85% de ellas modificó en algún año dentro del periodo 2018-2022 hasta 12 veces su PAC. No obstante, si bien solo fueron en promedio 5 entidades de este grupo (2% del total) que modificaron más de 36 veces su PAC, una de ellas tuvo el mayor cambio a nivel país. El Seguro Social de Salud (ESSALUD), solo en el 2018, presenta el menor número de cambios al PAC (114), mientras que a partir del 2019 sus modificaciones no fueron menores a las 202 veces, alcanzando su pico en el 2022 con 294 cambios. Ello podría estar explicado, en parte, por la pandemia del Covid-19 que planteó una nueva priorización de necesidades por las entidades ligadas al sector Salud, pero también es cierto que, en general, sus modificaciones han sido altas incluso en periodos prepandemia.

En este grupo de instituciones, si bien la cantidad promedio de procesos adjudicados va en relación a mayores modificaciones del PAC, que además va incrementándose sustancialmente; sin embargo, en el grupo donde más veces cambiaron el PAC (solo 3 entidades) la cantidad promedio es notoriamente más alta respecto a los otros grupos, 2691 procesos en promedio, con lo cual se evidenciaría una laxa planificación de sus contrataciones en ese pequeño grupo de entidades.

En el Apéndice N° 11 se presentan las 10 instituciones con mayores modificaciones del PAC.

GRÁFICO N° 39:
PROMEDIO DE ENTIDADES DE FONAFE Y OTRAS INSTITUCIONES SEGÚN
RANGO DE MODIFICACIONES DEL PAC, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Adicionalmente, en el Apéndice N° 11 se presentan las versiones PAC según cada nivel de gobierno y año.

Ciertamente, una de las razones que explica el menor número de modificaciones promedio del PAC para los gobiernos regionales y locales está referido, por un lado, a que tienen menores procesos de selección en comparación con el gobierno nacional, pero, además, porque el tope para contrataciones sin proceso (hasta 8 UIT y hasta 9 UIT para el año 2022), les permite contratar casi todas sus necesidades sin proceso, como hemos visto en otra sección del presente documento.

Para ilustrar con mayor detalle la débil programación de las contrataciones, reflejado ya en la cantidad de modificaciones que se hacen al PAC anual, compararemos a continuación la cantidad de procesos programados en el PAC Inicial versus la cantidad de procesos programados en el PAC final, así como en relación al monto que representaron estos procesos de selección.

En cada año del periodo de análisis del presente estudio, se han efectuado modificaciones sustanciales tanto en la cantidad de procesos como en el monto a convocarse en todos los niveles de gobierno. Resalta el Gobierno Regional, en donde casi se triplicó la cantidad de los procesos programados y estuvo cerca de cuadruplicarse el monto final respecto a la programación inicial.

TABLA N° 65:
VARIACIONES DE LOS PROCESOS Y MONTO A CONVOCARSE EN EL PAC,
PERIODO 2018-2022

Nivel de gobierno	N° promedio de entidades	Procesos en el PAC		Variación procesos	Monto en el PAC (Millones S/)		Variación del monto	Monto promedio por entidad PAC final (Millones S/)
		Versión inicial	Versión final		Versión inicial	Versión final		
Nacional	352	41 413	97 239	135%	S/ 40 725	S/ 149 556	267%	S/ 425
Regional	525	22 341	71 981	222%	S/ 12 956	S/ 55 010	325%	S/ 105
Local	1738	42 029	135 118	221%	S/ 26 912	S/ 98 283	265%	S/ 57
FONAFE y otras (*)	201	32 771	39 296	20%	S/ 46 384	S/ 64 182	38%	S/ 319
Total	2815	138 554	343 634	148%	S/ 126 977	S/ 367 031	189%	S/ 130

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Al revisar en cada año y por grupo de entidad, se observa que, las modificaciones han sido constantes en cada año, aunque con más notoriedad en los tres (3) niveles de gobierno, ya que el número de procesos programados por lo menos duplicó a la cantidad considerada en la versión inicial del PAC, mientras que el monto a convocarse en el PAC final fue superior en 2.5 veces al monto inicial planificado a contratarse.

Además, en el 2022 se presentaron los mayores incrementos de la cantidad de procesos y monto a convocarse para los tres (3) niveles de gobierno, solo con excepción del monto del Gobierno Local donde su mayor variación se dio en el 2020. Respecto al monto promedio proyectado a convocarse es sustancialmente mayor en el Gobierno Nacional, el cual casi cuatricula al del Gobierno Regional y fue poco más de 8 veces al del Gobierno Local.

Por su parte, FONAFE y otras instituciones, cuya mayor variación se dio en el 2021, no modificaron el contenido del PAC en el mismo nivel que de los otros gobiernos, aunque sus contrataciones son por montos muchos más altos, por lo que para el periodo tienen el segundo mayor monto promedio a contratarse por entidad.

TABLA N° 66:
VARIACIÓN EN LOS PROCESOS Y MONTO DEL PAC EN EL GOBIERNO
NACIONAL, PERIODO 2018 - 2022

Año	N° promedio de entidades	Procesos en el PAC		Variación procesos	Monto en el PAC (Millones S/)		Variación del monto	Monto promedio por entidad PAC final (Millones S/)
		Versión inicial	Versión final		Versión inicial	Versión final		
2018	348	8835	18 169	106%	S/ 7315	S/ 23 966	228%	S/ 69
2019	353	8666	21 224	145%	S/ 7942	S/ 25 537	222%	S/ 72
2020	355	9161	18 822	105%	S/ 7203	S/ 27 292	279%	S/ 77
2021	352	7409	18 589	151%	S/ 8231	S/ 29 377	257%	S/ 83
2022	350	7342	20 435	178%	S/ 10 033	S/ 43 385	332%	S/ 124
Total	352 (*)	41 413	97 239	135%	S/ 40 725	S/ 149 556	267%	S/ 425

■ Mayor variación porcentual en el periodo

(*) Promedio de las entidades en el periodo.

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

TABLA N° 67:
VARIACIÓN EN LOS PROCESOS Y MONTO DEL PAC EN EL GOBIERNO REGIONAL, PERIODO 2018 - 2022

Año	N° promedio de entidades	Procesos en el PAC		Variación procesos	Monto en el PAC (Millones S/)		Variación del monto	Monto promedio por entidad PAC final (Millones S/)
		Versión inicial	Versión final		Versión inicial	Versión final		
2018	504	4562	13 097	187%	S/ 2045	S/ 9095	345%	S/ 18
2019	526	4415	14 505	229%	S/ 1303	S/ 9758	649%	S/ 19
2020	518	4827	13 822	186%	S/ 3843	S/ 9114	137%	S/ 18
2021	536	4194	13 027	211%	S/ 2415	S/ 10 308	327%	S/ 19
2022	541	4343	17 530	304%	S/ 3349	S/ 16 735	400%	S/ 31
Total	525 (*)	22 341	71 981	222%	S/ 12 956	S/ 55 010	325%	S/ 105

■ Mayor variación porcentual en el periodo

(*) Promedio de las entidades en el periodo.

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

TABLA N° 68:
VARIACIÓN EN LOS PROCESOS Y MONTO DEL PAC EN EL GOBIERNO LOCAL, PERIODO 2018 - 2022

Año	N° promedio de entidades	Procesos en el PAC		Variación procesos	Monto en el PAC (Millones S/)		Variación del monto	Monto promedio por entidad PAC final (Millones S/)
		Versión inicial	Versión final		Versión inicial	Versión final		
2018	1716	9346	24 933	167%	S/ 4622	S/ 17 478	278%	S/ 10
2019	1697	8276	24 110	191%	S/ 3894	S/ 15 286	293%	S/ 9
2020	1820	9183	30 388	231%	S/ 4848	S/ 23 767	390%	S/ 13
2021	1718	7517	24 802	230%	S/ 4535	S/ 17 612	288%	S/ 10
2022	1737	7707	30 885	301%	S/ 9013	S/ 24 140	168%	S/ 14
Total	1738 (*)	42 029	135 118	221%	S/ 26 912	S/ 98 283	265%	S/ 57

■ Mayor variación porcentual en el periodo

(*) Promedio de las entidades en el periodo.

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

TABLA N° 69:
VARIACIÓN EN LOS PROCESOS Y MONTO DEL PAC EN FONAFE Y OTROS,
PERIODO 2018 - 2022

Año	N° promedio de entidades	Procesos en el PAC		Variación procesos	Monto en el PAC (Millones S/)		Variación del monto	Monto promedio por entidad PAC final (Millones S/)
		Versión inicial	Versión final		Versión inicial	Versión final		
2018	236	7367	8283	12%	S/ 8813	S/ 11 297	28%	S/ 48
2019	217	7033	8939	27%	S/ 9475	S/ 13 495	42%	S/ 62
2020	209	6353	7070	11%	S/ 9247	S/ 11 202	21%	S/ 54
2021	137	4562	7103	56%	S/ 8012	S/ 13 583	70%	S/ 99
2022	206	7456	7901	6%	S/ 10 838	S/ 14 604	35%	S/ 71
Total	201 (*)	32 771	39 296	20%	S/ 46 384	S/ 64 182	38%	S/ 319

■ Mayor variación porcentual en el periodo

(*) Promedio de las entidades en el periodo.

FUENTE: Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Por los resultados sobre las variaciones del PAC, que implica el cambio de la cantidad de procesos y del monto a convocarse, se observa que no estaría respondiendo a una verdadera identificación de las necesidades que se requieren en las entidades para prestar sus servicios y que por el contrario responden a una débil planificación de necesidades, que puede estar en parte correlacionada con una débil programación presupuestal e institucional (metas), situación que se da año a año y no parece aún presentarse alguna solución. Esta poca capacidad de planificación afecta a la atención oportuna de los bienes, servicios y obras que se requieren para una adecuada prestación de servicios públicos.

En suma, la débil programación advertida requiere acciones de supervisión por parte del órgano rector, a fin de verificar que dichas modificaciones no afecten otras prioridades esenciales o que estas respondan a criterios de razonabilidad y no de arbitrariedad, en desmedro de la prestación del servicio público y generando espacios proclives para la corrupción.

3.2 Problemática identificada en el nivel de ejecución de los procesos programados respecto a los procesos convocados

Continuando con el análisis de la programación de las contrataciones que las entidades han realizado, resulta importante determinar el nivel de ejecución de dicha programación, por lo que se ha extraído del Portal de Datos Abiertos del CONOSCE, una comparación de la cantidad de procesos programados (última versión de PAC) versus la cantidad de procesos convocados durante el periodo 2018-2022, obteniéndose que, de un total de 342 764 procesos programados, el 37.0% no fueron convocados; este porcentaje indica que una importante cantidad de procesos programados por las entidades no se logran convocar. En contra parte, se aprecia que el nivel de ejecución de la programación solo cubre el 63.0% de las necesidades identificadas. A continuación, se muestra el nivel de ejecución por año.

TABLA N° 70:
CANTIDAD DE MODIFICACIONES REGISTRADAS EN EL PAC POR AÑO,
PERIODO 2018-2022

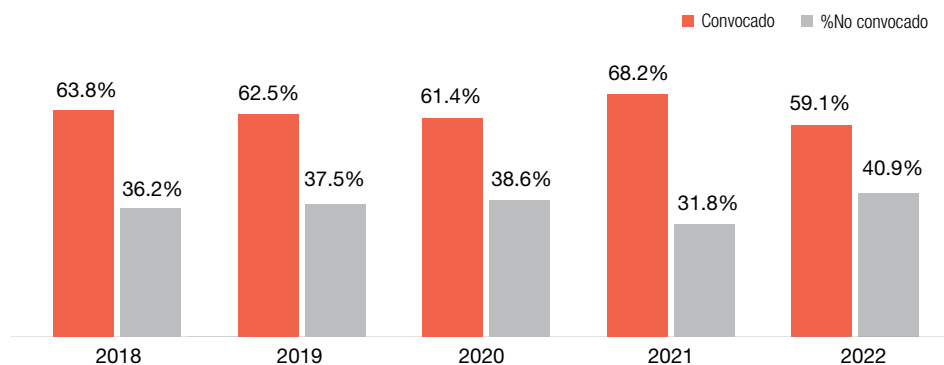
Año	Programado	Convocado	No convocado	% de no convocado
2018	64 482	41 121	23 361	36.2%
2019	68 778	42 985	25 793	37.5%
2020	70 102	43 057	27 045	38.6%
2021	63 521	43 328	20 193	31.8%
2022	76 751	45 396	30 355	40.9%
Total	343 634	215 887	126 747	
	100%	62.8%	37.2%	

FUENTE: CONOSCE - Plan Anual de Contrataciones, al 06.01.2023 y Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Nota: Durante cada año se han identificado 105 procesos que se encuentran con estado "no definido", los cuales no fueron considerados para el cálculo de los resultados mostrados.

GRÁFICO N° 40:
PROCESOS CONVOCADOS VS NO CONVOCADOS POR AÑO, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE - Plan Anual de Contrataciones, al 06.01.2023 y Subgerencia de Análisis de Datos - CGR sobre la Base de Datos del SEACE.

Elaborado por: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En ese sentido, siendo el PAC un documento de gestión para la planificación y gestión de las contrataciones, si una entidad elabora adecuadamente su PAC, este debería sufrir, en situaciones normales, pocas variaciones en un año fiscal; sin embargo, y como se ha expuesto en el apartado anterior, las entidades realizan constantes modificaciones llegando a registrar hasta 285 versiones del citado documento, lo que contribuye con la no oportuna atención de los requerimientos, o en su defecto reprocesos originados por la poca capacidad de las entidades en establecer una adecuada planificación de sus necesidades.

Así, tal y como se resume en el documento “Evaluación de la Credibilidad Presupuestal del Gasto Público en el Perú”⁵⁵, uno de los instrumentos de gestión del Estado más importantes para la generación del valor público y el logro de resultados a favor de la población, es el presupuesto público, el cual requiere de un orden y programación para su adecuada ejecución. Sin embargo, se ha evidenciado que, en el Perú se hacen numerosas y significativas modificaciones que desvían la ejecución del presupuesto originalmente aprobado, en el orden de 54% en promedio del monto aprobado (periodo evaluado 2017 – 2021); en ese sentido, las continuas modificaciones de los PAC, no hacen más que confirmar el impacto negativo en el desempeño fiscal, la credibilidad del presupuesto vinculado a bienes, servicios y obras; por consiguiente, también repercute en la confianza del ciudadano en las instituciones públicas al no percibir una adecuada programación de prioridades.

3.3 Procedimientos de selección con mayor incidencia y su vinculación con el principio de libertad de concurrencia (competencia)

3.3.1 Incidencia en las modalidades de los procedimientos de selección

Del análisis de la información publicada en el portal de datos abiertos del OSCE, durante el periodo 2018-2022, las entidades adjudicaron 252 758 para la contratación de bienes, servicios, obras, y consultorías de obra, siendo la contratación de bienes la de mayor incidencia, seguido de la contratación de servicios, según se muestra en la tabla siguiente:

TABLA N° 71:
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS POR OBJETO CONTRACTUAL, PERIODO 2018-2022

Objeto contractual	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	%
Bien	21 213	23 259	22 849	23 657	25 872	116 850	46.2%
Servicio	16 543	17 438	17 757	16 770	18 834	87 342	34.6%
Obra	7030	4875	5143	5404	7770	30 222	12.0%
Consultoría de obra	3119	3638	3768	3708	4111	18 344	7.3%
TOTAL	47 905	49 210	49 517	49 539	56 587	252 758	100.0%
	19.0%	19.5%	19.6%	19.6%	22.4%	100.0%	

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación. Al 06.01.2023

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En la tabla siguiente se muestra la cantidad de procesos adjudicados según tipo de entidad. Para efectos de este análisis, se incluyó en cada gobierno a los organismos y las entidades de tratamiento empresarial que dependen o fueron constituidas por las instituciones que se encuentran en ese gobierno, por ejemplo, institutos viales dentro del Gobierno Local.

⁵⁵Shack, N & Rivera R (2022)

TABLA N° 72:
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS
POR NIVEL DE GOBIERNO, PERIODO 2018-2022

Nivel de gobierno	2018		2019		2020		2021		2022		Periodo	
	Procesos	Ratio por entidad	Procesos	Ratio por entidad	Procesos	Ratio por entidad	Procesos	Ratio por entidad	Procesos	Ratio por entidad	Procesos	Ratio por entidad
Gobierno Nacional	14 640	39	16 965	48	14 452	41	15 432	43	14 317	42	75 806	43
Gobierno Regional	7835	17	8242	18	8359	18	8884	17	11 379	21	44 699	18
Gobierno Local	20 517	11	19 294	11	23 555	12	20 800	12	26 269	14	110 435	12
FONAFE y otras	4913	140	4709	106	3151	66	4423	140	4 622	140	21 818	89
TOTAL	47 905	19	49 210	20	49 517	19	49 539	20	56 587	21	252 758	20

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación. Al 06.01.2023

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Detallando la información de las tablas previas, tenemos que, fue en el Gobierno Local donde se adjudicaron la mayor cantidad de procedimientos de selección, pero en promedio para el periodo fueron solo 12 procesos por entidad, mientras que, en el Gobierno Nacional la cantidad de procesos promedio adjudicados fue de 43, valor superior al promedio país (20 procesos). A ello, fueron las instituciones que se encuentran dentro de FONAFE y otras donde más procesos en promedio adjudicaron para el periodo, 89 procesos.

Respecto a la concentración de procedimientos de selección adjudicados, la mayor parte se concentra en la adquisición de bienes (46.2%) y prestación de servicios (34.6%), y es en el nivel de Gobierno Local en donde se ha adjudicado la mayor cantidad de procedimientos de selección durante los últimos cinco años (43.7%).

Por otro lado, respecto a los procedimientos de selección, se ha identificado que el tipo de procedimiento más ejecutado durante los últimos cinco años son la adjudicación simplificada, la subasta inversa electrónica y la contratación directa. La primera, que se utiliza para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras, cuyo valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público⁵⁶; la segunda, se utiliza para la contratación de bienes y servicios comunes que cuenten con ficha técnica y se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes⁵⁷; y la tercera se utiliza excepcionalmente, según los supuestos establecidos en el artículo 27° de la LCE, dentro de los cuales se encuentran: cuando se contrate con otra entidad, ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, ante una situación de desabastecimiento debidamente comprobada, cuando los bienes y servicios solo pueden obtenerse de un determinado proveedor, entre otros. A continuación, se muestran los resultados por cada año examinado:

⁵⁶Artículo 23° de la Ley de Contrataciones de Estado.

⁵⁷Numeral 26.1 del artículo 26 de la Ley de Contrataciones del Estado.

TABLA N° 73:
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS, PERIODO 2018-2022

Tipo de procedimiento de selección		2018	2019	2020	2021	2022	Total
Licitación pública	Procesos	2850	2835	2155	2578	2508	12 926
	%	6%	6%	4%	5%	4%	5%
Concurso público	Procesos	1901	2030	1642	2075	1981	9629
	%	4%	4%	3%	4%	4%	4%
Adjudicación simplificada	Procesos	29 274	27 307	19 888	23 415	30 925	130 809
	%	61%	55%	40%	47%	55%	52%
Subasta inversa electrónica	Procesos	3955	5054	4275	5576	6771	25 631
	%	8%	10%	9%	11%	12%	10%
Comparación de precios	Procesos	2506	3084	2823	3364	4377	16 154
	%	5%	6%	6%	7%	8%	6%
Contratación directa	Procesos	2242	2811	9362	6350	4045	24 810
	%	5%	6%	19%	13%	7%	10%
Procedimientos especiales	Procesos	5163	6059	9355	6136	5855	32 568
	%	11%	12%	19%	12%	10%	13%
LCE - otros	Procesos	14	30	17	45	125	231
	%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%
Total		47 905	49 210	49 517	49 539	56 587	252 758
%		19%	19%	20%	20%	22%	100%

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación. Al 06.01.2023

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como se ha detallado en la tabla que antecede, las modalidades de los procedimientos de selección más ejecutados durante los últimos cinco años son la adjudicación simplificada, la subasta inversa electrónica y la contratación directa; sin embargo, consideramos que es importante analizar a mayor detalle la variación del valor referencial respecto al valor adjudicado cuando existe la concurrencia de más de un postor.

3.3.2 Problemática relacionada con las adjudicaciones sin competencia o concurrencia de postores

Uno de los factores que contribuyen a que los procedimientos de selección presenten irregularidades durante el desarrollo de los mismos, es que posterior a la identificación de la necesidad por parte del área usuaria, los intervinientes no están cautelando apropiadamente el cumplimiento de los principios rectores de la contratación pública, teniendo entre ellos, el de integridad, imparcialidad, transparencia y publicidad, libre concurrencia y competencia, eficacia y eficiencia, economía, trato justo e igualitario, entre otros. Sin embargo, cómo podríamos hablar en las entidades públicas de la cautela de estos principios si, efectuando un análisis de los últimos cinco años respecto de los procesos de selección adjudicados, vemos que un porcentaje importante de ellos han sido adjudicados en un proceso en el que solo ha concurrido un postor.

Dicho de otra forma, cómo afirmar que, en los procedimientos de selección que las entidades públicas adjudican año a año, se está cautelando la transparencia, publicidad, libre concurrencia y competencia de postores, se busca la eficiencia y eficacia de los

procesos en términos de tiempos y costo, trato justo e igualitario de postores a fin de buscar el beneficio de las entidades, de cara a la provisión de un adecuado servicio público y cumplimiento de su función; y por ende el beneficio de la población; si una gran cantidad de procesos son adjudicados sin concurrencia de postores, sin competencia de ofertas, sin posibilidad de obtener mejores condiciones de servicio.

Así, a continuación, se presentan unas tablas, que resumen la situación antes señalada y que, de alguna u otra manera, puede explicar una de las causas principales de todos los riesgos y problemas detallados en los capítulos anteriores. En las tablas siguientes podremos observar cómo durante los últimos años, los procedimientos de selección con un solo postor han tenido predominancia; señalando para ellos, incluso, los tipos de procesos asociados.

TABLA N° 74:
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ADJUDICADOS POR NIVEL DE GOBIERNO,
PERIODO 2018-2022 (TOTALES Y CON UN SOLO POSTOR)

Nivel de gobierno – Otros	2018		2019		2020		2021		2022		Total adju.	Total un solo postor
	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor		
Local	20 517	11 682	19 294	7 057	23 555	7 934	20 800	6 018	26 606	8 335	110 772	41 026
		56.9%		36.6%		33.7%		28.9%		31.3%		37.0%
Regional	7 835	2 942	8 242	2 366	8 359	3 677	8 884	3 287	11 454	3 423	44 774	15 695
		37.5%		28.7%		44.0%		37.0%		29.9%		35.1%
Nacional	14 640	6 750	16 965	7 545	14 452	7 324	15 432	7 341	15 222	7 449	76 711	36 409
		46.1%		44.5%		50.7%		47.6%		48.9%		47.5%
FONAFE y otras	4 913	2 648	4 619	2 044	3 151	1 474	4 423	1 811	3 309	1 253	20 415	9 230
		53.9%		44.3%		46.8%		40.9%		37.9%		45.2%
Total	47 905	24 022	49 120	19 012	49 517	20 409	49 539	18 457	56 591	20 460	252 672	102 360
%		50.1%		38.7%		41.2%		37.3%		36.2%		40.5%

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación. Al 06.01.2023

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Como podemos apreciar en la tabla anterior, de las 252 672 adjudicaciones otorgadas durante el periodo 2018 – 2022, se aprecia que es en el nivel de gobierno local en donde se han realizado la mayor cantidad de adjudicaciones, seguido del nivel de gobierno nacional, regional, entre otros; sin embargo, al realizar el análisis de los procesos de selección adjudicados por concurrencia de postores, para el presente caso, con un solo postor, notamos que la proporción cambia, siendo el nivel de gobierno nacional en donde se ha realizado la mayor cantidad de adjudicaciones, con un 47.5% respecto al total de sus adjudicaciones, seguido de FONAFE y otras, con un 45.2%, en tercer lugar el nivel de Gobierno Local con un 37.0% y el nivel de Gobierno Regional con un 35.1%.

A continuación, se presenta el total de adjudicaciones en términos monetarios por nivel de gobierno:

TABLA N° 75:
MONTO ADJUDICADO POR NIVEL DE GOBIERNO Y MONTO ADJUDICADO, PERIODO
2018-2022 (TOTALES Y CON UN SOLO POSTOR, EN MILLONES DE SOLES)

Nivel de gobierno – Otros	2018		2019		2020		2021		2022		Total adju.	Total un solo postor
	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor	Adjud.	Un solo postor		
Local	13 779	8862	10 577	5391	17 543	5670	14 022	5940	17 014	7927	72 935	33 790
		64.3%		51.0%		32.3%		42.4%		46.6%		46.3%
Regional	5367	2186	5 529	2394	5354	2019	6163	2185	9502	3482	31 915	12 265
		40.7%		43.3%		37.7%		35.5%		36.6%		38.4%
Nacional	17 137	4750	18 619	7995	17 409	5419	23 450	14 278	12 608	5764	89 223	38 206
		27.7%		42.9%		31.1%		60.9%		45.7%		42.8%
FONAFE y otras	10 443	2986	7294	2790	6802	1700	8518	2973	6219	2952	39 276	13 400
		28.6%		38.2%		25.0%		34.9%		47.5%		34.1%
Total	46 726	18 784	42 020	18 570	47 108	14 807	52 153	25 375	45 343	20124	233 350	97 662
%		40.2%		44.2%		31.4%		48.7%		44.4%		41.9%

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación. Al 06.01.2023

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

En línea con lo anterior, se ha observado que, a nivel de tipo de proceso de selección, la modalidad que concentra el mayor porcentaje de estos procesos con único postor es la adjudicación simplificada. A continuación, se muestran los resultados por año y modalidad.

TABLA N° 76:
TIPOS DE PROCESO DE SELECCIÓN ADJUDICADOS, PERIODO 2018-2022
(TOTALES Y CON UN SOLO POSTOR EN CANTIDAD Y EN MILLONES DE SOLES)

Tipo de proceso	2018		2019		2020		2021		2022		Total general	
	Cant.	Monto S/	Cant.	Monto S/	Cant.	Monto S/	Cant.	Monto S/	Cant.	Monto S/	Cant.	Monto S/
Licitación pública	1263	6059	1058	3959	769	2736	926	3639	977	5307	4993	21 700
Contratación directa	2112	2188	2616	2125	8222	4056	5759	4423	3757	3780	22 466	16 573
Convenio	302	1634	484	2143	349	1426	975	9807	1023	1323	3133	16 333
Adjudicación simplificada	15 606	4102	9650	2879	6870	1788	7068	1912	10 433	3953	49 627	14 635
Concurso público	706	1542	740	2813	376	1170	483	1397	517	1279	2822	8201
Procedimiento especial de contratación	831	1400	958	1843	661	1211	611	1454	534	1883	3595	7791
Adjudicación abreviada	779	807	457	686	279	378	257	334	243	1409	2015	3614
Régimen especial	474	313	1169	979	1460	556	963	960	1673	402	5739	3209
Contratación internacional	1131	294	1449	710	888	390	950	389	836	276	5254	2058
Adjudicación selectiva	457	128	226	151	107	161	122	656	79	137	991	1232
Procedimiento especial de contratación-Nueva convocatoria por desierto	-	-	3	27	86	306	73	188	83	211	245	732
Adjudicación simplificada-Decreto de Urgencia N° 114-2020	-	-	-	-	147	563	-	-	-	-	147	563
Proceso por competencia	21	134	10	109	1	42	1	63	-	-	33	347
Adjudicación simplificada - Ley N° 26859	18	29	-	-	5	14	4	48	10	103	37	194
Adjudicación simplificada-Decreto Legislativo N° 1325	1	18	1	127	-	-	-	-	-	-	2	145
Adjudicación simplificada-Decreto de Urgencia N° 102-2021	-	-	-	-	-	-	23	74	-	-	23	74
Adjudicación simplificada - Décima Disposición Complementaria Final Reg. Ley N° 30225	7	62	3	2	-	-	-	-	-	-	10	64
Comparación de precios	217	11	161	8	170	9	209	12	230	13	987	54
Contratación directa (Petroperú)	6	28	-	-	10	1	-	-	-	-	16	29
Procedimiento de Contratación para proceso abierto	-	-	-	-	-	-	2	-	3	26	5	27
Adjudicación simplificada - Ley N° 31125	-	-	-	-	-	-	13	16	8	11	21	26
Adjudicación simplificada - Ley N° 30556	71	24	-	-	-	-	-	-	-	-	71	24
Adjudicación simplificada-homologación	-	-	6	2	-	-	10	2	26	10	42	14
Subasta inversa electrónica	4	8	7	3	1	-	1	-	-	-	13	11
Adjudicación simplificada - Séptima Disposición Complementaria Final Reg. Ley N° 30225	-	-	-	-	2	2	1	1	-	-	3	3
Selección de consultores individuales	14	1	10	-	6	-	2	-	28	1	60	3
Concurso de proyectos arquitectónicos	-	-	2	2	-	-	1	1	-	-	3	2
Adjudicación de menor cuantía	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	3	1
Adjudicación simplificada-Decreto Legislativo N° 1355	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1
Adjudicación para contrato marco	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	3	-
Total general	24 022	18 784	19 012	18 570	20 409	14 807	18 457	25 375	20 460	20 124	102 360	97 662

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación, al 06/01/2023

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

De acuerdo a los datos presentados en la tabla anterior, la adjudicación simplificada es el tipo de proceso de selección que concentra el mayor porcentaje de adjudicaciones en procesos con un solo postor, con 49 627 procedimientos (49% del total de adjudicados a un solo postor), lo cual, como hemos precisado anteriormente, más allá de cualquier beneficio que pudiera desprenderse de la simplificación de pasos o plazos para el desarrollo del referido tipo de proceso, vemos como la adjudicación simplificada es la que más contribuye con soslayar el cumplimiento de principios primordiales de la contratación pública como son de libre competencia y competencia, eficiencia y economía. Dicho esto, podríamos ver incluso cómo esta falta de competencia afecta finalmente el valor por el cual se adjudican los bienes, servicios u obras convocadas (economía), a través de un análisis de valor referencial y valor adjudicado, independientemente del tipo de proceso de selección. Dicho análisis se presenta a continuación, a través de la comparación de porcentajes de variación entre el valor adjudicado y el valor referencial.

De acuerdo con los datos obtenidos respecto a las adjudicaciones realizadas y la cantidad de postores que han participado en estas, se ha efectuado un análisis con estas dos variables, a fin de determinar su impacto entre el valor referencial y el monto adjudicado, obteniéndose los resultados que se detallan en las tablas siguientes:

TABLA N° 77:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO
EN EL AÑO 2018 (PROCESOS CON UN SOLO POSTOR) EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1729	11 682	8948	8862	99.0%	6.8	5.2	5.1
Gobierno Regional	383	2942	2221	2186	98.4%	7.7	5.8	5.7
Gobierno Nacional	360	6750	4880	4750	97.3%	18.8	13.6	13.2
FONAFE y otras	35	2648	1931	1889	97.8%	75.7	55.2	54.0
Total	2507	24 022	17 980	17 687	98.4%	9.6	7.2	7.1

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 78:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2018
(PROCESOS CON DOS O MÁS POSTORES) EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1362	8835	5092	4917	96.6%	6.5	3.7	3.6
Gobierno Regional	425	4893	3310	3181	96.1%	11.5	7.8	7.5
Gobierno Nacional	363	7890	14 348	12 387	86.3%	21.7	39.5	34.1
FONAFE y otras	35	2265	8427	7457	88.5%	64.7	240.8	213.1
Total	2185	23 883	31 177	27 942	89.6%	10.9	14.3	12.8

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 79:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2019
(PROCESOS CON UN SOLO POSTOR), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1538	7057	5559	5391	97.0%	4.6	3.6	3.5
Gobierno Regional	363	2366	2537	2394	94.4%	6.5	7.0	6.6
Gobierno Nacional	339	7545	8564	7995	93.4%	22.3	25.3	23.6
FONAFE y otras	36	2044	2913	2790	95.8%	56.8	80.9	77.5
Total	2276	19 012	19 573	18 570	94.9%	8.4	8.6	8.2

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 80:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2019
(PROCESOS CON DOS O MÁS POSTORES), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1520	12 237	5632	5186	92.1%	8.1	3.7	3.4
Gobierno Regional	457	5876	3380	3135	92.8%	12.9	7.4	6.9
Gobierno Nacional	345	9420	12 230	10 623	86.9%	27.3	35.4	30.8
FONAFE y otras	36	2665	5614	4505	80.2%	74.0	155.9	125.1
Total	2358	30 198	26 856	23 449	87.3%	12.8	11.4	9.9

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 81:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2020
(PROCESOS CON UN SOLO POSTOR), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1766	7934	5791	5670	97.9%	4.5	3.3	3.2
Gobierno Regional	344	3677	2084	2019	96.8%	10.7	6.1	5.9
Gobierno Nacional	331	7324	5582	5419	97.1%	22.1	16.9	16.4
FONAFE y otras	37	1474	1735	1700	98.0%	39.8	46.9	45.9
Total	2478	20 409	15 192	14 808	97.5%	8.2	6.1	6.0

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 82:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2020
(PROCESOS CON DOS O MÁS POSTORES), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1640	15 621	13 064	11 873	90.9%	9.5	8.0	7.2
Gobierno Regional	417	4682	3647	3336	91.5%	11.2	8.7	8.0
Gobierno Nacional	335	7128	15 044	11 990	79.7%	21.3	44.9	35.8
FONAFE y otras	36	1677	6174	5102	82.6%	46.6	171.5	141.7
Total	2428	29 108	37 929	32 301	85.2%	12.0	15.6	13.3

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 83:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2021
(PROCESOS CON UN SOLO POSTOR), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1454	6018	6080	5940	97.7%	4.1	4.2	4.1
Gobierno Regional	416	3287	2223	2185	98.3%	7.9	5.3	5.3
Gobierno Nacional	333	7341	14 361	14 278	99.4%	22.0	43.1	42.9
FONAFE y otras	35	1811	3264	2973	81.9%	51.7	93.3	84.9
Total	2238	18 457	25 928	25 376	97.9%	8.2	11.6	11.3

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 84:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2021
(PROCESOS CON DOS O MÁS POSTORES), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1618	14 782	8546	8082	94.6%	9.1	5.3	5.0
Gobierno Regional	472	5597	4321	3978	92.0%	11.9	9.2	8.4
Gobierno Nacional	356	8091	11 006	9172	83.3%	22.7	30.9	25.8
FONAFE y otras	35	2612	6675	5546	83.1%	74.6	190.7	158.5
Total	2481	31 082	30 548	26 778	87.7%	12.5	12.3	10.8

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
 ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 85:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2022
(PROCESOS CON UN SOLO POSTOR), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1616	8335	8066	7927	98.3%	5.2	5.0	4.9
Gobierno Regional	418	3423	3595	3482	96.9%	8.2	8.6	8.3
Gobierno Nacional	335	7449	5855	5764	98.4%	22.2	17.5	17.2
FONAFE y otras	34	1253	2969	2952	99.4%	36.9	87.3	86.8
Total	2403	20 460	20 485	20 125	98.2%	8.5	8.5	8.4

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 86:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO EN EL AÑO 2022
(PROCESOS CON DOS O MÁS POSTORES), EN MILLONES DE SOLES

Tipo de entidad	Cantidad de entidades	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	% de Competencia	Promedio		
						Adjudicaciones (Millones de S/)	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)
Gobierno Local	1671	19130	7726	6016	77.9%	11.4	4.6	3.6
Gobierno Regional	497	9354	6992	5971	85.4%	18.8	14.1	12.0
Gobierno Nacional	353	4869	12971	12381	95.5%	13.8	36.7	35.1
FONAFE y otras	36	2774	925	850	91.9%	77.1	25.7	23.6
Total	2557	36127	28614	25218	88.1%	14.1	11.2	9.9

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

TABLA N° 87:
COMPARACIÓN ENTRE VALOR REFERENCIAL Y VALOR ADJUDICADO
POR OBJETO DE CONTRATACIÓN EN EL AÑO 2022,
(PROCESOS CON UN SOLO POSTOR), EN MILLONES DE SOLES

Objeto de contratación	Total de adjudicaciones	Monto referencial (Millones de S/)	Monto adjudicado (Millones de S/)	Competencia
Bien	6742	4381	4297	98.1%
Servicio	9480	5666	5583	98.5%
Obra	2901	10 139	9957	98.2%
Consultoría de obra	1337	299	288	96.4%
Total general	20 460	20 485	20 124	98.2%

FUENTE: Portal de Datos Abiertos del OSCE – Datos de la Convocatoria o invitación.
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Tal y como se evidencia en las tablas presentadas anteriormente, la problemática vinculada a la falta de competencia, en un gran porcentaje de los procesos de selección adjudicados, trae consigo una diferencia sustancial entre los valores adjudicados y los valores referenciales de los procesos analizados. Así, por ejemplo, vemos que en los cinco años analizados existe una diferencia importante entre los valores antes señalados; y si bien es cierto los montos adjudicados en procesos con más de un postor, superan a los montos adjudicados en procesos sin competencia, estamos hablando, en este último caso, de una gestión de cerca de cien mil millones de soles durante los últimos cinco años.

Por ejemplo, para el año 2018, la variación del monto adjudicado total de los procesos adjudicados en dicho año respecto de su valor referencial, para procesos sin competencia (con un solo postor), se encuentra en el orden de más del 98%, mientras que, para los procesos con competencia, se encuentra en el orden de sólo 90%. La historia se repite para los siguientes 4 años, con una variación el 2019 para procesos sin competencia de más de 95% y para procesos con competencia de más de 87%; para el 2020, la variación en procesos sin competencia es de más de 97% y para aquellos con competencia de más de 85%; para el año 2021, la diferencia para procesos sin competencia es de más de 98% y para los procesos con competencia es de más de 88%, y para el año 2022, la variación es del 98% en procesos sin competencia y del 88% para procesos con competencia.

Entonces, conforme a los números presentados, quedaría demostrado que existe una consecuencia con impacto en el costo final de las contrataciones del Estado cuando los procesos se dan sin competencia; para lo cual deberían adoptarse los correctivos necesarios a nivel regulatorio, para la definición de montos mínimos, plazos y actividades diferenciadas para procesos en lo que se permita la no competencia de proveedores; puesto que actualmente esta liberalidad estaría acarreando mayores sobrecostos y por ende menor eficiencia en las contrataciones públicas.

Del análisis antes señalado, se podría evaluar también la eficacia de los procedimientos de selección enmarcados bajo la regulación de Perú Compras, considerando que los procedimientos de selección bajo el uso de catálogos electrónicos (Acuerdo Marco), o los procesos de contratación que han utilizado el procedimiento de Subasta Inversa Electrónica, que es la que concentra mayor cantidad de estos procesos durante los últimos cinco años, buscan eficiencia en tiempos y costos (mejor precio para el Estado).

Conforme a lo señalado en las tablas anteriores, es posible efectuar un cálculo del posible ahorro potencial en los procedimientos de selección con competencia (de dos o más postores), respecto de aquellos procedimientos en los que no existe concurrencia de postores (postor único). Así, si calculamos un promedio para los 5 años analizados, vemos que el factor de competencia (razón entre el valor adjudicado respecto al valor referencial) para aquellos procedimientos con un solo postor se encuentran en el orden del 97%, mientras que para los procedimientos con concurrencia de postores el factor de competencia se encuentra en promedio en el orden de 88%.

Para estimar el posible ahorro potencial de los procedimientos con competencia respecto de aquellos en los que existe concurrencia de postores vamos a utilizar la siguiente formula:

$$\text{Ahorro potencial} = X0 - X1$$

Donde:

X0: Es el promedio de factor de competencia de los procedimientos de selección sin concurrencia de postores

X1: Es el promedio de factor de competencia de los procedimientos de selección con concurrencia de postores

Entonces, considerando los datos históricos de los últimos cinco años, el posible ahorro potencial de la siguiente manera:

Ahorro potencial =	97% - 88%
Ahorro potencial =	9%

Ahorro potencial = (Valor referencial de las adjudicaciones sin competencia)
x (% de ahorro potencial promedio anual)

$$\text{Ahorro potencial} = S/ 100\ 265\ 817\ 864 \times 9\%$$

$$\text{Ahorro potencial} = S/ 9\ 023\ 923\ 608$$

Como podemos apreciar, de acuerdo a los cálculos efectuados, el ahorro potencial que se tiene en los procedimientos con competencia respecto de aquellos en los que no hay concurrencia de postores es de S/ 9023 millones 923 mil 608 para los cinco años de análisis, lo cual significaría un ahorro potencial promedio de S/ 1804 millones 784 mil 722 por año.

Por otro lado, y en línea con lo antes señalado, considerando las cifras del último estudio que realizó la Contraloría General de la República, respecto a los resultados muestran que en el año 2019 se habría perdido el 14.9% del gasto público por problemas de presunta corrupción e inconducta funcional revelada en el marco de auditorías gubernamentales, en el año 2020 la incidencia fue del 12.6% del gasto público, para el año 2021 fue de 13.6% y para el año 2022 fue de 13.4%. Al revisar el monto estimado como pérdida de corrupción, este ascendió a S/ 94 038 millones para todo el periodo 2018-2022, correspondiendo el mayor monto al año 2022 (S/ 24 419 millones).

TABLA N° 88:
COMPARATIVO DEL PERJUICIO ECONÓMICO, PERIODO 2019-2021, POR NIVEL DE GOBIERNO (MILLONES DE SOLES)

Nivel de gobierno	Año 2019		Año 2020		Año 2021		Año 2022		Total en el periodo	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Gobierno Nacional	S/ 13 671	13.9%	S/ 11 580	10.3%	S/ 11 057	10.4%	S/ 10 696	10.6%	S/ 47 004	11.3%
Gobierno Regional	S/ 4066	12.1%	S/ 5763	15.7%	S/ 8843	21.9%	S/ 8038	18.7%	S/ 26 709	17.4%
Gobierno Local	S/ 5561	22.8%	S/ 4716	17.6%	S/ 4363	13.9%	S/ 5685	15.2%	S/ 20 324	16.9%
Total	S/ 23 297	14.9%	S/ 22 059	12.6%	S/ 24 263	13.6%	S/ 24 419	13.4%	S/ 94 038	13.6%

FUENTE: Contraloría General de la República: Incidencia de la corrupción e inconducta funcional 2019, 2020 y 2021, cálculos 2022.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

De acuerdo con lo descrito, si solo consideraremos el daño patrimonial y perjuicio extrapolado generado por genéricas de gastos que están relacionadas con las contrataciones, es decir, abastecimiento e inversiones, este ascendió para el periodo a S/ 48 160 millones, según se muestra a continuación:

TABLA N° 89:
COMPARATIVO DEL PERJUICIO ECONÓMICO, PERIODO 2019-2021, POR GENÉRICA DE GASTO (MILLONES DE SOLES)

Genérica de gasto	Monto estimado en cada año (Millones de S/)				Total en el periodo
	2019	2020	2021	2022	
Abastecimiento	S/ 3815	S/ 3989	S/ 6741	S/ 6523	S/ 21 069
Inversión	S/ 8239	S/ 4851	S/ 6056	S/ 7945	S/ 27 091
Total	S/ 12 055	S/ 8841	S/ 12 797	S/ 14 468	S/ 48 160

FUENTE: Contraloría General de la República: Incidencia de la corrupción e inconducta funcional 2019, 2020 y 2021 cálculos 2022.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En ese sentido, de acuerdo al estudio antes citado, se estimó que solo para el año 2021, en la genérica de gastos de bienes y servicios, los actos de corrupción e inconducta funcional ascendieron a S/ 6741 millones, de los cuales el 64.4% (S/ 4340 millones) se habría generado en las entidades del Gobierno Nacional, el 20.5% (S/ 1384 millones) en las entidades del Gobierno Local y el 15.1% (S/ 1017 millones) en aquellas correspondientes al Gobierno Regional.

Finalmente, trayendo a colación los resultados de los 20 996 servicios de control gubernamental descritos en el capítulo 2, ejecutados en el periodo 2018-2022, cuya materia de control se encuentra relacionada con las contrataciones, se tiene que en los tres niveles de gobierno se han identificado 22 925 de situaciones adversas (de los servicios de control simultáneo) y 3438 de las observaciones y/o hechos con presunta responsabilidad identificadas (de los servicios de control posterior), siendo en este último en el que se han identificado 26 342 responsabilidades en los funcionarios o servidores públicos de las entidades, que corresponden a un total de 11 927 funcionarios únicos (entiéndase que a un funcionario podría determinársele más de un tipo de responsabilidad).

3.4 Problemática identificada en los procedimientos que superan su monto tope

La Ley de Contrataciones establece diversas modalidades de contratación, según el objeto y monto a convocar, y cada año en la Ley de Presupuesto del Sector Público se establecen los topes de contratación⁵⁸ para cada una de ellas, siendo que solo en caso de declararse desierto el proceso convocado por licitación pública o concurso público, la entidad puede efectuar la siguiente convocatoria mediante adjudicación simplificada⁵⁹.

Para poder determinar si se convocó dentro del tope de contratación en los procesos adjudicados, se verificó en cada uno de ellos si el monto convocado superó a su monto límite establecido para la modalidad de contratación con la que se adjudicó. Así, se tiene que, durante el periodo 2018-2022, el 2% (4239 procesos) del total de procesos adjudicados superaron el monto límite para su modalidad de contratación, y que comprendieron el 7% (S/ 17 416 millones) del monto total convocado (S/ 255 392 millones).

La mayor cantidad de procesos que superaron el límite corresponde a las entidades del Gobierno Nacional, seguido del Gobierno Local. Por lo cual, en ambos gobiernos fueron declarados desiertos en la primera convocatoria con procedimientos más exigentes, para pasar a procedimientos más flexibles.

TABLA N° 90:
PROCESOS QUE SUPERARON SU MONTO TOPE RESPECTO
AL TOTAL ADJUDICADO, PERIODO 2018-2022

Nivel de gobierno	Procesos convocados (número)		Monto convocado (millones de S/)		% de procesos	% del monto
	Total	Superan tope	Total	Superan tope		
Nacional	74 774	1365	S/ 99 184	S/ 5373	2%	5%
Regional	44 665	796	S/ 33 694	S/ 4379	2%	13%
Local	102 467	1064	S/ 72 131	S/ 3838	1%	5%
FONAFE y otras (*)	30 852	1014	S/ 50 383	S/ 3827	3%	8%
Total	252 758	4239	S/ 255 392	S/ 17 416	2%	7%

(*) Comprende a las entidades de tratamiento empresarial, beneficencias, entre otras.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

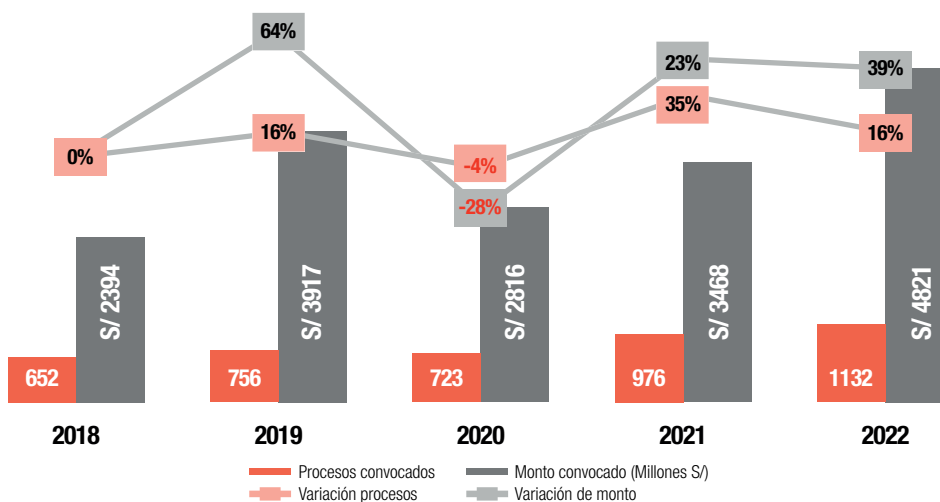
⁵⁸Establecido en el Artículo 5° literal A, Artículos 22° al 25° de la Ley de Contrataciones el Estado, Ley N° 30225 y artículos 32° y 76° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y sus modificatorias, por lo que, cada año se aprueba la Ley de Presupuesto del sector público se determinan los topes para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios, obras y consultoría de obras.

⁵⁹Establecido en el Artículo 65° numeral 65.3 del Reglamento de la Ley de Contrataciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y sus modificatorias.

Los procesos convocados que superaron su monto tope se han dado en cada año dentro del periodo 2018-2022, siendo el monto promedio en el periodo para los mismos de S/ 3483 millones, además en casi todos los años se ha dado un crecimiento respecto al año previo, siendo el más relevante en el 2019, ya que presentó un incremento del monto en 64% respecto al monto del 2018.

Si bien solo en el 2020 se dio una disminución notoria respecto al año previo, esto podría deberse a que en dicho año se dieron procedimientos especiales de contratación y contrataciones directas que permitieron realizar procesos más flexibles para aquellas contrataciones cuyo monto referencial correspondería a una licitación o concurso público.

GRÁFICO N° 41:
EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS QUE SUPERARON SU MONTO TOPE,
PERIODO 2018-2022



(*) Comprende a las entidades de tratamiento empresarial, beneficencias, entre otras.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Los procesos convocados que superan su monto tope en el periodo 2018-2022 corresponden a la adjudicación simplificada. Esta modalidad de contratación puede efectuarse para adquirir bienes o contratar servicios, consultorías u obras mayores a 8 UIT⁶⁰ y por menos de los montos mínimos establecidos para la licitación y el concurso público⁶¹. Si bien, para todos los procedimientos de selección se establecen reglas generales para la admisión de la propuesta, en la adjudicación simplificada hay menos exigencias (por comprender menor monto) respecto a la licitación y concurso público, referidos al plazo mínimo exigido de duración del proceso, la cantidad de postores que deben calificar para la evaluación de la propuesta económica y el tiempo para que los inscritos presenten observaciones a las bases⁶².

⁶⁰Este monto mínimo para contratar sin procesos de selección se encuentra establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, vigente desde el año 2015; sin embargo, el 19 de julio de 2022 se estableció que el límite para las contrataciones sin proceso será hasta 9 UIT, valor con vigencia al 31 de diciembre de 2022, para luego retornar al límite determinado en la Ley.

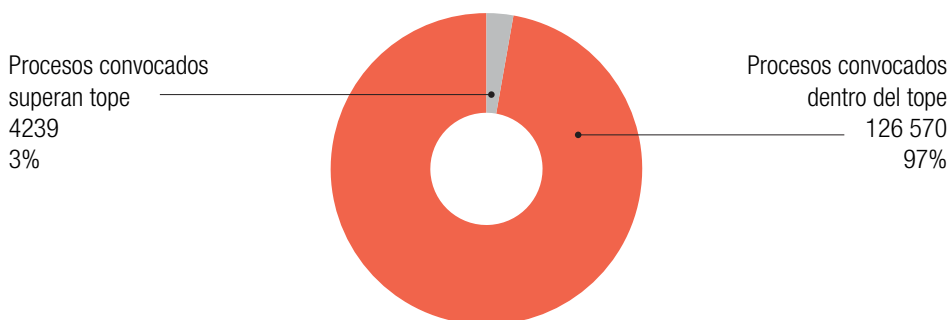
⁶¹Establecido en el Artículo 5° literal A, Artículos 22° al 25° de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225 y artículos 32° y 76° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.° 350-2015-EF, por lo que, cada año se aprueba la Ley de Presupuesto del sector público se determinan los topes para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios, obras y consultoría de obras.

⁶²Las reglas para la Licitación Pública y para el Concurso Público se encuentran establecidas desde el artículo 70° al 87° de la Ley de Contrataciones del Estado, entre otros, establece que deben ser 4 y 2 postores mínimos, respectivamente, los que califiquen para la oferta económica, y ambos tienen como plazo mínimo 22 días hábiles.

La declaratoria de desierto en la licitación y el concurso público, se da por no contar con postor que califique hasta la evaluación final, debiendo convocarse nuevamente ya no como dicho proceso, sino como adjudicación simplificada, en el cual se reduce sustancialmente los días mínimos (8 días hábiles para bienes, servicios y consultoría, así como 10 días hábiles para obras⁶³, entre otras exigencias).

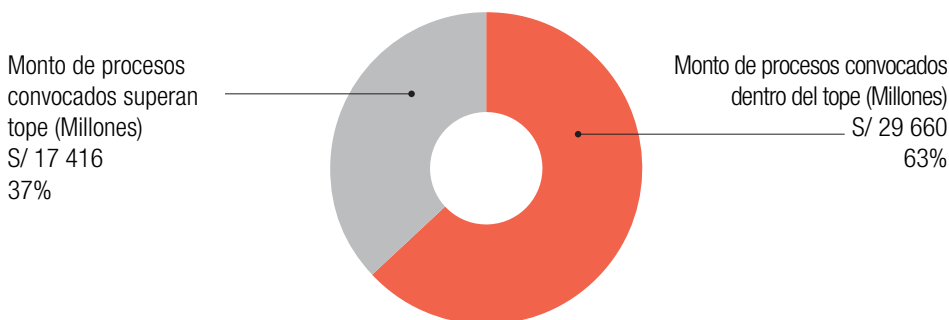
Entonces, la modalidad que permite convocar por un monto mayor a su tope es la adjudicación simplificada siempre que sea producto de la declaratoria de desierto de una primera convocatoria mediante licitación pública o de concurso público. En ese sentido, al revisar el total de procesos en adjudicación simplificada (126 570 procesos), con proveedor ganador en el periodo 2018-2022, se identificó que el 3% de ellos fueron convocados por montos superiores al tope y estos comprenden el 37% del monto referencial total en esta modalidad. Es decir, poco más de la tercera parte del monto de las adjudicaciones simplificadas es producto de la declaratoria como desierto en procesos más complejos. Nuevamente, encontramos, entonces, que la excepción se vuelve la práctica.

GRÁFICO N° 42:
PROCESOS DE ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA QUE SUPERARON SU TOPE (NÚMERO Y PORCENTAJE), PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

GRÁFICO N° 43:
MONTO CONVOCADO EN PROCESOS DE ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA QUE SUPERARON SU TOPE, PERIODO 2018-2022 (MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

⁶³Las reglas para la adjudicación simplificada se encuentran establecidas desde el artículo 88° al 91° de la Ley de Contrataciones del Estado.

Según nivel de gobierno, la proporción que representaron los procesos que superaron el tope respecto al total de procesos por adjudicación simplificada, corresponde al grupo de entidades bajo el ámbito FONAFE y otras instituciones del sector público financiero, la mayor representatividad, tanto en número como en monto, 6% y 57%, respectivamente. Asimismo, para el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional, el monto de sus procesos que superaron el tope casi les representó el 50% de su adjudicación simplificada.

Por lo tanto, si bien como número de procesos parecería que es baja la cantidad que superaron el tope límite de la adjudicación simplificada; no obstante, como monto la proporción se eleva considerablemente respecto al total en esa modalidad, principalmente en aquellos gobiernos donde se esperaría una mayor especialización en contrataciones, Nacional, Regional, FONAFE, llegando a estar muy cerca a la mitad de su monto convocado.

En suma, hay un monto sustancial que fue convocado con procedimientos más flexibles, al no poder haberse cumplido las exigencias del proceso inicial.

TABLA N° 91:
PROCESOS DE ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA QUE SUPERARON
SU MONTO TOPE EN CADA GOBIERNO, PERIODO 2018-2022

Nivel de gobierno	Procesos en adjudicación simplificada (número)		Monto referencial adjudicación simplificada (millones de S/)		% de procesos	% del monto
	Total	Superan tope	Total	Superan tope		
Nacional	33 039	1365	S/ 11 080	S/ 5373	4%	48%
Regional	24 003	796	S/ 8848	S/ 4379	3%	49%
Local	56 860	1064	S/ 20 447	S/ 3838	2%	19%
FONAFE y otras (*)	16 907	1014	S/ 6702	S/ 3827	6%	57%
Total	130 809	4239	S/ 47 077	S/ 17 416	3%	37%

(*) Comprende a las entidades de tratamiento empresarial, beneficencias, entre otros.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

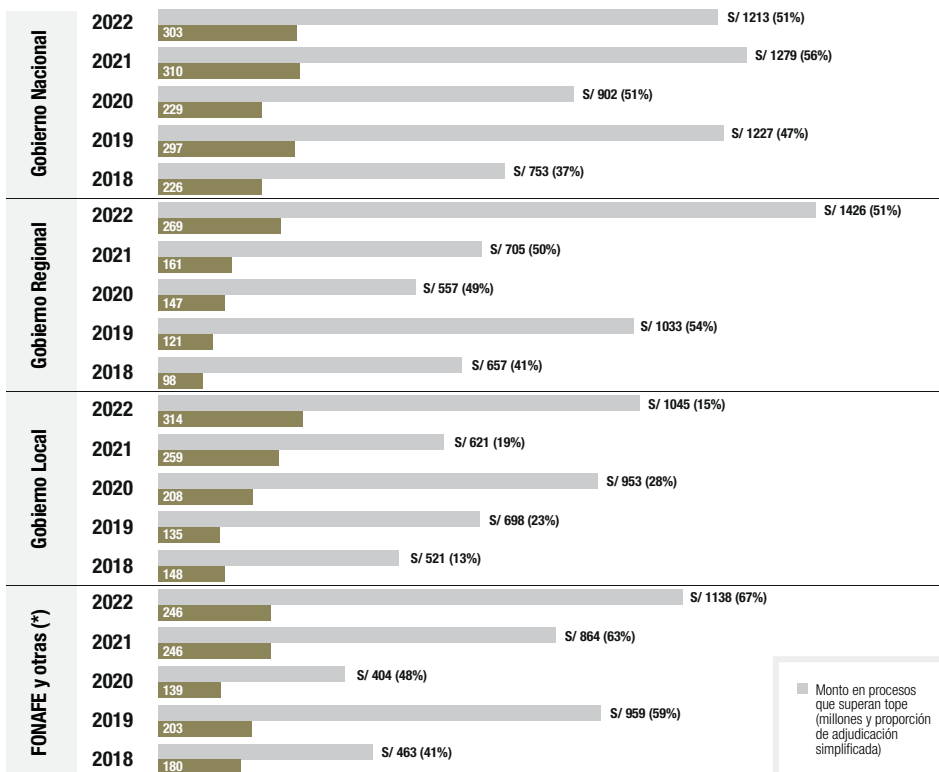
Al revisar el comportamiento de estos procesos convocados por montos que superan su tope en cada año, se observa que las entidades del Gobierno Nacional presentan el mayor monto en cada año, con excepción del 2018 en el cual corresponde al Gobierno Regional, respecto a los otros niveles de gobierno; es decir, en el nivel de gobierno donde se entendería que hay más especialización, por dar lineamientos sectoriales, es donde ha habido más procesos que fueron declarados desiertos para pasar a ser adjudicados por modalidades más flexibles.

Al analizar el monto promedio en los procesos que superaron el tope límite, obtenido de la división del monto convocado entre el número de procesos, fue el Gobierno Regional quien tuvo el mayor monto promedio (S/ 5.5 millones), seguido por el Gobierno Nacional (S/ 3.9 millones), luego FONAFE y otras (S/ 3.8 millones) y, finalmente, el Gobierno Local (S/ 3.6 millones).

Sobre la proporción del monto de los procesos que superaron el tope respecto al monto total convocado en la modalidad de adjudicación simplificada, es diferente en cada gobierno y año, siendo para el Gobierno Nacional la menor proporción en 2018 (37%) y la mayor en 2021 (56%); mientras que para el Gobierno Regional la menor proporción fue en 2018 (41%) y la mayor en 2019 (54%); por su parte, el Gobierno Local tuvo la más baja proporción en 2018 (13%) y la mayor en 2020 (28%); finalmente FONAFE y otras registra la menor proporción en 2018 (41%) y la mayor en 2022 (67%).

La entidad con el mayor monto de los procesos de adjudicación simplificada que supera el tope de convocatoria fue el Gobierno Regional de Junín (Sede Central) con S/ 945 millones (36 procesos), seguido por el Seguro Social de Salud (ESSALUD) con S/ 723 millones (218 procesos). Aunque entre ambas entidades se observa una diferencia sustancial en el monto promedio siendo muy superior la del Gobierno Regional con S/ 26 millones en promedio por proceso. En el Apéndice N° 12 se muestran las entidades con mayor monto de los procesos de adjudicación simplificada que superaron el monto tope para dicha modalidad.

GRÁFICO N° 44:
EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS QUE SUPERARON SU MONTO TOPE EN CADA GOBIERNO, PERIODO 2018-2022



(*) Comprende a las entidades de tratamiento empresarial, beneficencias, entre otros.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Según objeto de contratación, la mayor cantidad de procesos que superaron el tope fue para contratar servicios y que, a su vez, comprenden el 51% del monto total convocado en los procesos de adjudicación simplificada, lo cual significa que estos fueron derivados de concurso público declarados desiertos en una primera convocatoria.

TABLA N° 92:
PROCESOS QUE SUPERARON SU MONTO TOPE SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN, PERIODO 2018-2022

Objeto de contratación	Cantidad procesos superan tope	Monto procesos superan tope (Millones)	% del total de procesos	% del monto total
Bien	1542	S/ 2675	3%	25%
Consultoría de obra	250	S/ 358	2%	15%
Obra	619	S/ 7332	3%	36%
Servicio	1828	S/ 7051	4%	51%
Total general	4239	S/ 17 416	3%	37%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Según nivel de gobierno y objeto de contratación, la mayor proporción de procesos convocados que superaron el tope respecto al total de procesos por adjudicación simplificada fue la contratación de obra, tanto para el Gobierno Nacional (67%) como para el Gobierno Regional (80%); a este último a su vez le corresponde el mayor monto respecto a los otros objetos de contratación y niveles de gobierno (S/ 3467 millones). La contratación de obra por un proceso más flexible se debe a la declaratoria de desierto de la licitación pública.

TABLA N° 93:
PROCESOS QUE SUPERARON SU MONTO TOPE SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
Y OBJETO DE CONTRATACIÓN, PERIODO 2018-2022

Nivel de Gobierno	Objeto	Cantidad procesos superan tope	Monto procesos superan tope (millones de S/)	% del total de procesos	% del monto total
Nacional	Bien	514	S/ 891	3%	28%
	Consultoría de obra	58	S/ 124	5%	34%
	Obra	70	S/ 1111	9%	67%
	Servicio	723	S/ 3247	4%	56%
Regional	Bien	262	S/ 330	2%	14%
	Consultoría de obra	100	S/ 129	5%	27%
	Obra	176	S/ 3467	15%	80%
	Servicio	258	S/ 452	3%	26%
Local	Bien	462	S/ 593	2%	17%
	Consultoría de obra	61	S/ 50	1%	4%
	Obra	345	S/ 2507	2%	19%
	Servicio	196	S/ 688	2%	30%
FONAFE y otras (*)	Bien	304	S/ 861	6%	51%
	Consultoría de obra	31	S/ 56	4%	30%
	Obra	28	S/ 246	4%	33%
	Servicio	651	S/ 2664	6%	65%
Total		4239	S/ 17 416	3%	37%

(*) Comprende a las entidades de tratamiento empresarial, beneficencias, entre otros.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

En el Apéndice N° 12 se muestran las entidades de cada gobierno con mayores montos de los procesos por adjudicación simplificada que superaron el tope, entiéndase producto de la declaratoria de desierto de licitación o concurso público.

Por lo tanto, si bien la Ley de Contrataciones permite que los procesos de licitación pública y concurso público declarados desiertos se puedan convocar en segunda convocatoria por adjudicación simplificada, con lo cual se superaría el monto tope de esta última modalidad, se advierte que en el periodo analizado fueron las entidades del Gobierno Nacional quienes tuvieron la mayor cantidad de procesos que superaron el monto tope. A ello, el monto de estos procesos que superaron el tope representó casi la mitad del monto convocado en adjudicación simplificada tanto para el Gobierno Nacional y Gobierno Regional, correspondiendo además para este último el mayor monto promedio por proceso (S/ 5.5 millones).

Asimismo, según monto del objeto de contratación, también corresponde al Gobierno Nacional y al Gobierno Regional, la mayor proporción de su adjudicación simplificada para la contratación de obras que superaron el monto límite, 67% y 80%, respectivamente; es decir, como consecuencia de la declaratoria de desierto de la licitación pública convocada inicialmente para dicho objeto de contratación.

Entonces, aquellas entidades del Gobierno Nacional, que dan los lineamientos sectoriales, orientaciones, entre otras disposiciones que deben ser aplicadas por todas las entidades del sector público, también son las que tuvieron más procesos que no lograron adjudicarse en la modalidad inicialmente convocada, y que se demuestra en el decrecimiento de adjudicaciones por licitación pública y concurso público.

A todo ello, para la declaratoria de desierto de procesos por licitación pública o por concurso público, que conlleva a ser convocados por adjudicación simplificada puede deberse a diversas situaciones, quizás producto de actos de corrupción con el fin de direccionar a determinadas empresas o por el desconocimiento de los profesionales o técnicos a cargo de las contrataciones en los actos preparatorios. Al respecto, el OSCE alertó que en esta fase de la contratación pública están las deficiencias para la indagación del mercado, ya sea por error u omisión, o poner exigencias injustificadas en las bases, así como deficiencias en la elaboración del requerimiento que sustente la contratación, ambos conllevan a que las empresas no decidan participar.

Como resultado de los servicios de control simultáneo desplegados a nivel nacional a los procesos de contratación, se ha identificado que el 5.4% de las situaciones adversas identificadas en dichos servicios de control se encuentran relacionadas con deficiencias de la indagación de mercado. También, en los servicios de control se ha alertado riesgos o irregularidades en la formulación del requerimiento; es decir, en la determinación de la necesidad –52.7% de las situaciones adversas identificadas en los servicios de control simultáneo y el 53.7% de las observaciones y/o hechos con presunta irregularidad de los servicios de control posterior–, lo cual es alarmante, pues está relacionado con el problema que ya han advertido otros expertos, referente a contrataciones que se licitan careciendo de criterios claros y objetivos que lo sustenten, o cuando la necesidad responde más a un fin político que a una necesidad real (Cancino, 2020: 98).

3.5 Problemática relacionada con la capacidad técnica del personal que labora en las unidades encargadas de las contrataciones y certificaciones

Una problemática general y transversal identificada es la falta de capacidad técnica del personal que labora en las unidades encargadas de las contrataciones en las entidades. Así, entonces, podemos mencionar al Sistema Informático de Certificación de Acuerdo a Niveles (SICAN), sistema mediante el cual se puede tramitar el examen para conseguir la certificación por niveles. Este documento corrobora las habilidades del personal, y es requisito para laborar en el área de contrataciones de una entidad pública.

3.5.1 Capacidades del personal del área de contrataciones en las entidades

La certificación por niveles: es el proceso a través del cual el OSCE corrobora, mediante una evaluación, las competencias de los profesionales y técnicos que deseen laborar en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas.

Las competencias: para la Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones Públicas del OSCE, la competencia es la movilización de los conocimientos, habilidades, actitudes y valores éticos destinados a resolver problemas, tomar decisiones y afrontar retos relacionados a las compras públicas, con la finalidad de lograr resultados en beneficio de la población.

Es importante mencionar que se certifica a los profesionales y técnicos que trabajan en el órgano encargado de las contrataciones, para:

- Lograr resultados en beneficio de la población
- Mejorar y promover el desarrollo de las capacidades de los servidores públicos
- Para mejorar la capacidad de gestión de compras de las entidades públicas.

Los profesionales y técnicos que laboran o desean laborar en el área encargada de las contrataciones de las entidades públicas deben corroborar sus competencias mediante la certificación por niveles⁶⁴ del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Es decir, están obligadas a certificarse todas las personas que, en razón de sus funciones, intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación pública, cualquiera sea el vínculo laboral o contractual que mantienen con la entidad.

Existen tres niveles de certificación: básico, intermedio y avanzado. Cada nivel tiene una vigencia de 2 años. Vencido el plazo, los profesionales y técnicos pierden automáticamente su condición de certificado y tendrán que volver a solicitarla.

⁶⁴Establecida en Directiva N° 013-2017-OSCE/CD que entró en vigencia el 4 de setiembre de 2017. Aprobada mediante Resolución N° 019-2017-OSCE/CD de fecha 19 de julio de 2017 y derogada con la Resolución N° 001-2019-OSCE/PRE, de fecha 08 de enero de 2019 que aprobó la Directiva N° 02-2018-OSCE/CD y ha sido modificada por Directiva N° 002-2020-OSCE/CD, aprobada con Resolución N° 031-2020-OSCE/PRE, y publicada el 16 de febrero de 2020 que entró en vigencia el 29 de mayo de 2020.

GRÁFICO N° 45:
REQUISITOS PARA CERTIFICACIÓN POR NIVELES

Nivel básico	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar con 30 puntos o más el examen supervisado. • Ser egresado de educación superior técnica o universitaria. • Tener tres años de experiencia laboral general. • Tener un año de experiencia laboral en logística pública y/o privada.
Nivel intermedio	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar con 43 puntos o más el examen supervisado. • Contar con grado de bachiller o título profesional técnico. • Tener cinco años de experiencia laboral general. • Tener dos años de experiencia laboral en contratación pública.
Nivel avanzado	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar con 58 puntos o más el examen supervisado. • Contar con grado de bachiller o título profesional técnico. • Tener siete años de experiencia laboral general. • Tener cuatro años de experiencia laboral en contratación pública.

FUENTE: Directiva N° 002-2020-OSCE/CD

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

3.5.2 Análisis de los resultados de las certificaciones de profesionales

De acuerdo a la plataforma de Datos Abiertos del Estado peruano⁶⁵ se cuenta con 3084 entidades del Estado, de las cuales CONOSCE registra a 3208 como contratantes y en el Portal de Datos Abiertos CONOSCE⁶⁶, se reporta que para el año 2020 solo se alcanzó un máximo de 223 certificaciones, en el año 2021 el total de certificaciones se incrementa significativamente en 8743 certificaciones; sin embargo, en el año 2022 el personal certificado solo llega a 5696. De acuerdo al portal CONOSCE, los datos no son acumulativos, en cada año se cuentan solo las nuevas certificaciones.

Sin embargo, lo más resaltante y problemático es que las certificaciones se concentran en mayor proporción en el nivel de certificación básico, llegando a 9703 (para este tipo de certificación solo se requiere de 1 año de experiencia en logística), esta cifra podría indicar que existen problemas de retención de talento o fugas de talento; asimismo, se cuenta con 4517 certificaciones de nivel intermedio y 442 certificaciones de nivel avanzado, que representan el 3.0% del total; respecto a esta última, la mayor cantidad fue otorgada en el año 2021.

TABLA N° 94:
CERTIFICACIONES SICAN, PERIODO 2020-2022

Certificaciones Sican	Años			Total	%
	2020	2021	2022		
Tipo de certificado					
Básico	176	5312	4215	9703	66.2%
Intermedio	42	3083	1392	4517	30.8%
Avanzado	5	348	89	442	3.0%
Total	223	8743	5696	14 662	100.0%
	1.5%	59.6%	38.9%	100.0%	

FUENTE: Portal de datos abiertos CONOSCE

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

⁶⁵<https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/lista-de-entidades-del-estado-peruano>

⁶⁶<https://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aportal%3Adatosabiertossican.html/content?userid=public&password=key#>

De acuerdo a los datos actualizados al 31 de diciembre de 2022 en el sistema de datos abiertos del OSCE, las cifras consolidadas ascienden a 15 027 tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 46:
CERTIFICACIONES SICAN CONSOLIDADAS AL 31 DICIEMBRE DE 2022

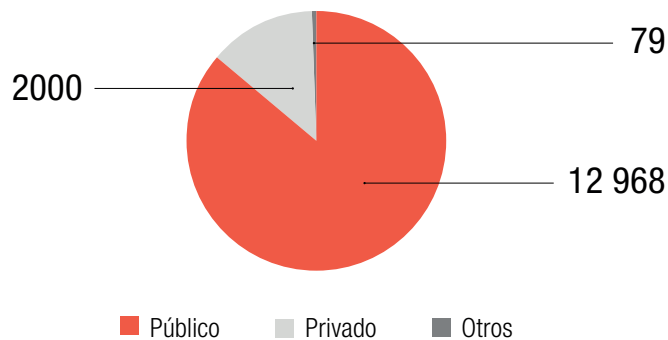


FUENTE: Datos abiertos CONOSCE

ELABORACIÓN: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN

Por otro lado, de acuerdo al gráfico anterior del total de certificaciones (15 027), el 86.2% (12 948) corresponden al sector público, el 13.3% (2000) al sector privado; asimismo, se precisa que existe el 0.5% (79) de certificaciones que no se encuentra clasificado en ninguno de estos sectores.

GRÁFICO N° 47:
CERTIFICACIONES SICAN POR ENTIDAD O LUGAR DE TRABAJO AL 31 DICIEMBRE DE 2022



FUENTE: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Asimismo, en la siguiente tabla se aprecia que el 60.8% (9139) de certificaciones otorgadas se encuentran profesionales con nivel de estudios como titulado universitario, de los cuales 373 se encuentran en el nivel avanzado; el 21.3% (3199) corresponden bachilleres universitarios, el 8.8% (1318) a profesionales con nivel de estudio técnico superior, entre otros, según se muestra en la tabla siguiente:

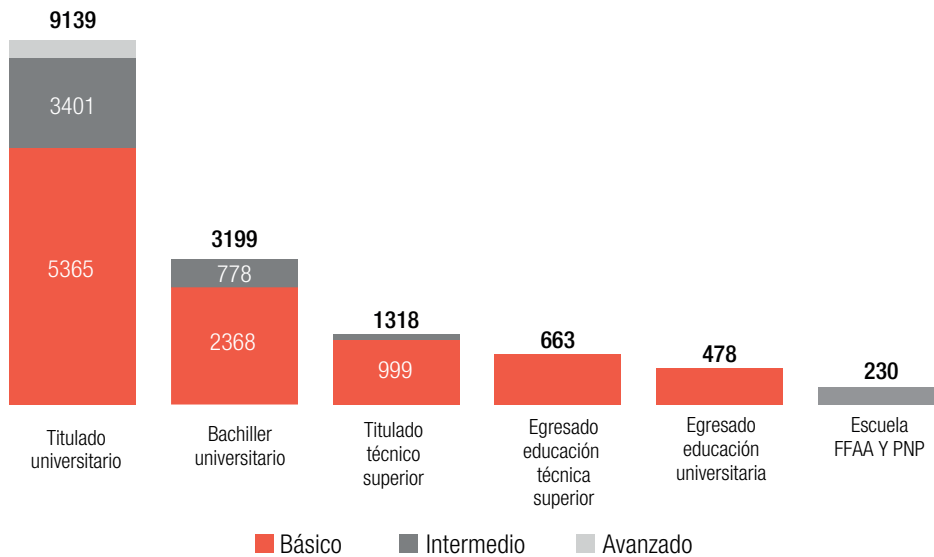
TABLA N° 95:
CERTIFICACIONES SICAN CONSOLIDADAS AL 31 DICIEMBRE DE 2022

Nivel de estudio	Certificación			TOTAL	%
	Básico	Intermedio	Avanzado		
Titulado universitario	5365	3401	373	9139	60.8%
Bachiller universitario	2368	778	53	3199	21.3%
Titulado técnico superior	999	308	11	1318	8.8%
Egresado educación técnica superior	647	16	0	663	4.4%
Egresado educación secundaria	456	21	1	478	3.2%
Escuela FF.AA. y PNP	166	61	3	230	1.5%
TOTAL	10 001	4585	441	15 027	100.0%

FUENTE: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN

ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

GRÁFICO N° 48:
CERTIFICACIONES SICAN POR NIVEL DE ESTUDIO



FUENTE: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN

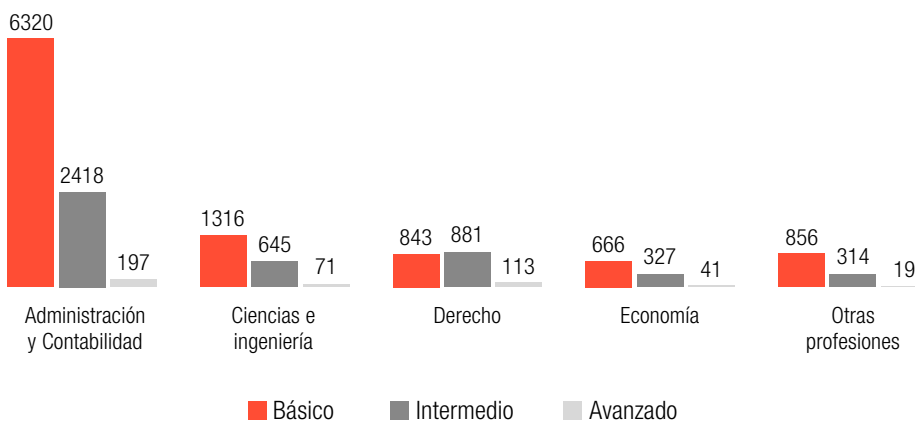
En cuanto a la especialidad, el 59.5% (8935) se concentra en Administración y Contabilidad, de los cuales solo 197 tienen el nivel avanzado; el 13.4% en Ciencias e ingeniería, de los cuales 71 tienen nivel avanzado, el 12.2% en Derecho, de los cuales solo 113 cuentan con el nivel avanzado, entre otros, según se muestra la tabla siguiente:

TABLA N° 96:
CERTIFICACIONES POR ESPECIALIDAD AL 31 DICIEMBRE DE 2022

Nivel de estudio	Certificación			TOTAL	%
	Básico	Intermedio	Avanzado		
Administración y Contabilidad	6320	2418	197	8935	59.5%
Ciencias e Ingeniería	1316	645	71	2032	13.5%
Derecho	843	881	113	1837	12.2%
Economía	666	327	41	1034	6.9%
Otras profesiones	856	314	19	1189	7.9%
TOTAL	10 001	4585	441	15 027	100.0%

FUENTE: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

GRÁFICO N° 49:
CERTIFICACIONES SICAN POR ESPECIALIDAD AL 27 DE DICIEMBRE DE 2022



FUENTE: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN
ELABORADO: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Otro punto resaltante es que del total de personas con certificaciones que laboran en el OEC, el 36.7% (3269) son locaciones de servicios, lo que estaría generando una inestabilidad en la atención de las funciones logísticas como desfases y embalsamientos de atención de pedidos ocasionados por los tiempos empleados en nuevas contrataciones para cubrir plazas por culminación de órdenes de servicios, así como el tiempo invertido en curvas de aprendizaje. Asimismo, se denota que esta característica estaría evitando la retención de talento humano calificado.

TABLA N° 97:
CERTIFICACIONES SICAN POR MODALIDAD DE TRABAJO
Y ÁREA DE DESEMPEÑO AL 31 DE DICIEMBRE 2022

Modalidad de contratación y lugar de trabajo según niveles de los profesionales y técnicos que laboran en entidades públicas

	Labora OEC*			Total	Área usuaria			Total	Total general
	Básico	Inter.	Avan.		Básico	Inter.	Avan.		
CAS	1682	1296	157	3135	724	237	24	985	4120
D.L. N° 276	644	296	10	950	268	70	2	340	1290
D.L. N° 728	514	482	74	1070	271	101	8	380	1450
Locación de servicios	2112	1068	89	3269	1418	285	17	1720	4989
Otros	325	155	7	487	425	63	3	491	978
Total con certificaciones	5277	3297	337	8911	3106	756	54	3 916	12 827

*Órgano Encargado de las Contrataciones

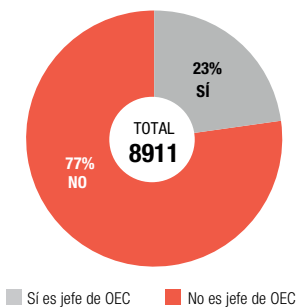
Nota: De las 12 948 de profesionales y técnicos del sector público, 121 no registraron lugar de trabajo.

FUENTE: Datos abiertos CONOSCE

ELABORACIÓN: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN e Control

Asimismo, conforme al gráfico siguiente, se puede apreciar que, de acuerdo a la información de las fichas, del total de certificaciones, solo el 23.0% (2045) son jefe de OEC, lo que indicaría que siendo que la OSCE registra 3208 entidades contratantes, solo contarían con un jefe de OEC certificado el 61.6% de entidades contratantes, lo que denotaría una falencia en cuanto a personal certificado.

GRÁFICO N° 50:
COMPOSICIÓN DE LAS CERTIFICACIONES DEL PERSONAL QUE LABORA
EN EL OEC (JEFES Y PERSONAL), AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022



FUENTE: Datos abiertos CONOSCE

ELABORACIÓN: https://public.tableau.com/app/profile/osce.bi/viz/PUBLICO_SICANV2/PUBLIC_SICAN

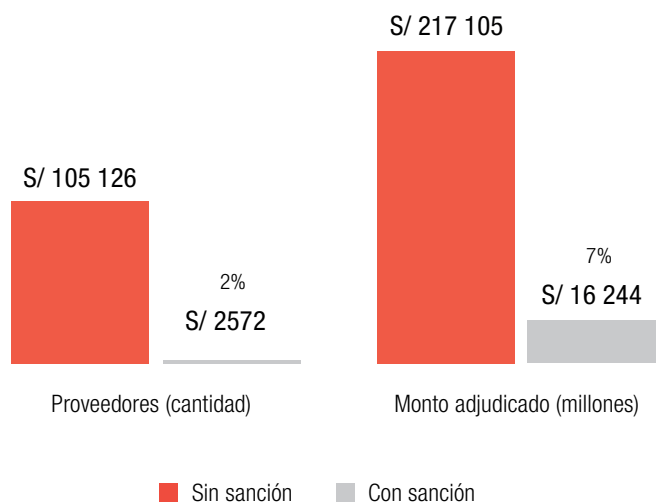
3.6 Empresas sancionadas en contratos con el Estado

En caso de que el proveedor cometa alguna infracción establecida en el Reglamento de la Ley de Contrataciones, el mismo debe ser informado al Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) para que esta instancia⁶⁷, luego de revisar toda la información referida, determine si le corresponde aplicar una sanción, la cual puede ser pecuniaria (multa) o de suspensión temporal o definitiva para continuar como proveedor del Estado (inhabilitación). El fin de este mecanismo es sancionar los incumplimientos que afectan la oportunidad de contar con el bien o servicio contratado por las entidades, de acuerdo a las características necesarias para contribuir a la prestación de los servicios públicos.

Si la infracción es alertada por la entidad, esta se encuentra obligada a comunicar al TCE. Esta denuncia también puede ser presentada por petición motivada de los órganos del OSCE o de otras entidades públicas, o por alguna denuncia de terceros.

Como citamos en un apartado anterior, en el periodo 2018-2022, se han adjudicado contrataciones a 107 698 proveedores a nivel país. De la revisión de las sanciones impuestas por el TCE, se ha identificado que, de dicho total, apenas 2572 proveedores (2%) cuentan con alguna sanción, ya sea por inhabilitación o con multa. Aunque sí es pertinente destacar que este 2% de proveedores con alguna sanción tuvieron en el periodo de análisis contrataciones hasta por la suma de S/ 16 244 millones (7% del monto total adjudicado). Esta cifra es, en general, bastante baja si consideramos (a modo de aproximación) que, de los servicios de control desplegados por la Contraloría y sus órganos de control a los procesos de contratación pública, se han identificado más de 1500 observaciones relacionadas a irregularidades e incumplimientos contractuales y más de 10 000 situaciones adversas durante la ejecución contractual de los contratos suscritos.

GRÁFICO N° 51:
PROVEEDORES CON ALGUNA SANCIÓN, PERIODO 2018-AGOSTO 2022
(EN NÚMERO, MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023; SEACE proveedores sancionados a setiembre 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

⁶⁷Título X Sanciones del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

Según nivel de gobierno, la mayor cantidad de proveedores con alguna sanción se encuentra en el Gobierno Nacional, con 1473 proveedores (58.2% del total de sancionados) y cuyo monto adjudicado representó el 9% del total adjudicado en dicho nivel de gobierno.

Asimismo, se observa que la proporción de sancionados respecto al total de proveedores adjudicados fue de 5% en casi todos los niveles de gobierno, solo con excepción del Gobierno Local en donde fue del 2% de sus proveedores. Este dato es necesario leerlo con cuidado, pues también podría ser un indicador de mayor diligencia de las entidades para denunciar incumplimientos contractuales y otras casuísticas en las entidades del Gobierno Nacional; por ello, podría ser que las entidades del Gobierno Local tienen menos registros de sanciones, o a nivel país no se cuente con la cifra real, ya que depende en muchos casos que la entidad comunique al TCE.

TABLA N° 98:
PROVEEDORES CON ALGUNA SANCIÓN SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO,
PERIODO 2018-2022

Nivel de estudio	Proveedores (número)			Monto adjudicado (millones de S/)		
	Total proveedores	Con alguna sanción	% del total	Total adjudicado	En proveedor con sanción	% del total
Nacional	32 105	1473	5%	S/ 88 046	8157	9%
Regional	20 288	919	5%	S/ 31 882	1593	5%
Local	54 614	1242	2%	S/ 69 025	3480	5%
FONAFE y otras	14 478	691	5%	S/ 44 396	3014	7%
Total	107 698 (*)	2572	2%	S/ 233 350	16 244	8%

*Algunos proveedores tuvieron adjudicaciones en más de un gobierno.

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023;
SEACE proveedores sancionados a setiembre 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Asimismo, se ha identificado que estos proveedores con alguna sanción tuvieron procesos adjudicados con entidades que se encuentran en diferentes niveles de gobierno, así tenemos que el 46% de estos proveedores (1183) contrataron con entidades de más de un nivel de gobierno y concentraron el 79% del monto adjudicado para este grupo de proveedores sancionados. Esto llama la atención, pues significa que los proveedores con mayor experiencia contratando en el Estado (por la cantidad de procesos y el monto que contratan), son los que en general concentran infracciones.

Tabla N° 99:
PROVEEDORES CON ADJUDICACIONES SEGÚN CANTIDAD DE GOBIERNOS,
PERIODO 2018-2022

Adjudicaciones según gobierno	Cantidad proveedores	% de proveedores	Monto adjudicado (millones de S/)	% del monto adjudicado
En un solo nivel gobierno	1389	54%	S/ 3392	21%
En dos niveles de gobierno	719	28%	S/ 5194	32%
En tres niveles de gobierno	358	14%	S/ 3540	22%
En los tres niveles de gobierno y FONAFE/otras	106	4%	S/ 4118	25%
Total	2572	100%	S/ 16 244	100%

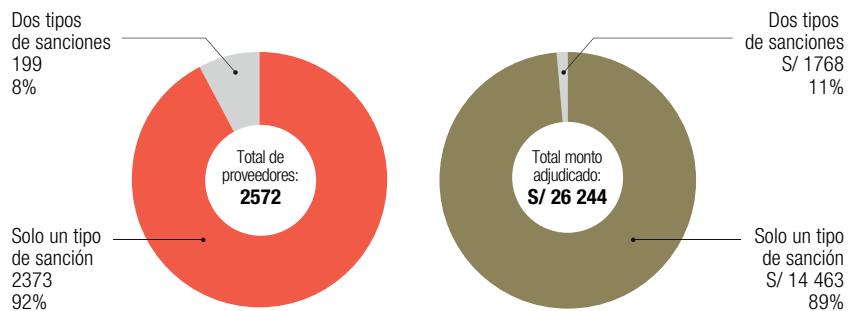
FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023;
EACE proveedores sancionados a setiembre 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

De los 2572 proveedores con adjudicaciones en el periodo 2018-2022 y que tuvieron alguna sanción, el 92% presentó un solo tipo de sanción (1768 con inhabilitación y 605 con multa); mientras que el 8% ambos tipos de sanciones (199 proveedores).

Sobre el monto adjudicado a estos proveedores con sanción, la mayor cantidad comprende a aquellos que cuentan con un solo tipo de sanción (89%). En el Apéndice N° 13 se muestran los 24 proveedores con alguna sanción y cuyos montos adjudicados en el periodo superó los S/ 100 millones.

GRÁFICO N° 52:
PROVEEDORES CON ALGUNA SANCIÓN, PERIODO 2018-2022



FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023;
SEACE proveedores sancionados a setiembre 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES

- 4.1** Durante los últimos 5 años, el Estado -considerando las entidades que registran su ejecución presupuestal en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)- ha ejecutado un total de S/ 318 336 millones en las genéricas de gastos “Bienes y Servicios” y “Adquisición de Activos No Financieros”, (sin considerar a CAS, locación de servicios relacionados con el rol de la entidad, viajes, propinas a voluntarios); lo que constituye un porcentaje equivalente al 30.1% del total devengado por las entidades del Estado para dichos años del total del presupuesto general aprobado por S/ 1 billón 058 mil 979 millones.
- 4.2** Como se puede desprender de la conclusión anterior, el presupuesto que cada año se ejecuta en el Perú para la contratación de bienes, servicios, consultorías y ejecución de obras públicas, denota su importancia, cuando se efectúa una comparación entre lo gastado para dichos fines y el presupuesto total que el Estado ejecuta para el desarrollo de todas sus actividades; por lo que resulta importante establecer, de alguna manera, algunos nexos causales entre la caracterización de las compras públicas y la problemática existente, bajo la óptica del control gubernamental.
- 4.3** Conforme a lo señalado en el primer capítulo del presente documento, la importancia de un análisis sobre la problemática existente en el Sistema Nacional de Abastecimiento Público no solo se sustenta en el porcentaje del total del presupuesto del Estado que significa el gasto que se efectúa en la gestión de las contrataciones en el país, sino también en su porcentaje de ejecución respecto de lo programado durante los últimos 5 años. Así, vemos como cerca de un 15.9% en promedio, deja de ejecutarse en la genérica de gasto “Bienes y Servicios” y más de un 33.5% (la tercera parte) en promedio de lo programado deja de ejecutarse en la genérica de gasto “Adquisición de Activos No Financieros”; con lo cual se evidencian falencias en la planificación de las contrataciones del Estado, su seguimiento y su culminación a través de la provisión del servicio público y la culminación de la inversión pública.
- 4.4** Considerando el acompañamiento que la Contraloría General viene efectuado a través del control concurrente a los procedimientos de contrataciones y la revisión de las actividades que se desprenden de su gestión en las diferentes entidades públicas, a través del control posterior y otras modalidades de control, se han identificados diversos problemas vinculados a las etapas de la contratación pública. Así, de los 20 996 servicios de control efectuados y relacionados con ellas, 3364 servicios han correspondido al tipo de control posterior, mientras que 17 632 correspondieron al control simultáneo.
- 4.5** Haciendo una revisión de los resultados obtenidos a través del control simultáneo, podemos señalar que, en un 40.3% de los casos, las situaciones adversas identificadas, correspondieron al acompañamiento efectuados a actividades de actos preparatorios, mientras que un 23.6% se vinculó con actividades desarrolladas en la fase de selección y un 8.9% a la ejecución contractual, entre otros.

- 4.6** Individualizando por etapa del procedimiento de selección, la problemática con mayor incidencia identificada en la fase de actos preparatorios obedece a deficiencias vinculadas con la formulación de los requerimientos (55.4%), actividad que está a cargo del área usuaria y a través de la cual se evidencian requerimientos incompletos, sin el sustento debido, inconsistencias en la descripción de la necesidad, entre otros. A la referida problemática le sigue la inadecuada designación y actuación del Comité de Selección; siendo lógico desprender de ello que, los resultados de la primera, complementan a los de la segunda problemática, puesto que tanto el desconocimiento o la ineficiencia vinculada a la identificación de las necesidades y la elaboración de los documentos de especificación de bienes, servicios u obras requeridas, como el desconocimiento por parte de los comités de selección sobre la adecuada conducción del procedimiento de contratación, impactan en definitiva en la efectividad y eficiencia de las contrataciones, contratándose productos que al final no satisfacen las necesidades, proveedores que no cumplen con los requisitos mínimos necesarios, configurándose dilaciones excesivas en tiempo y costo para los procedimientos ejecutados, entre otros.
- 4.7** Cuando hablamos de la fase de selección, se ha identificado que los problemas más recurrentes están vinculados a incumplimientos de requisitos por parte del postor, e incumplimientos de las especificaciones técnicas o perfil en la oferta, lo cual representa un 33.5% de las situaciones adversas identificadas en esta fase. La segunda problemática identificada con mayor recurrencia está referida al cambio de características no sustentadas con un 22.4%. Como se puede apreciar, los problemas identificados con mayor frecuencia en esta etapa son una consecuencia lógica de la problemática identificada en la fase de actos preparatorios, toda vez que las deficiencias vinculadas a la identificación de requerimientos y la adecuada designación de un Comité de Selección, solo podría decantar en requisitos no atendidos o no cumplidos; considerando, incluso, que dichos requisitos o características son modificados sin motivo o razón aparente.
- 4.8** Efectuando el análisis de la fase de ejecución contractual, se ha identificado que el grueso de las situaciones adversas comunicadas se centra en esta etapa, siendo el 35.5% vinculadas a la inadecuada conformidad del bien o prestación del servicio, que el bien, servicio u obra no corresponde a lo señalado en las especificaciones técnicas o términos de referencia. Como observamos, ambos problemas están íntimamente relacionados, puesto que en las dos situaciones el bien, servicio u obra no estaría cumpliendo con la finalidad pública, traducida en características mínima requeridas; y eso a su vez, se constituye como efecto lógico de las causas o problemas desarrollados en las dos conclusiones anteriores.
- 4.9** Si bien es cierto, la comunicación a las entidades de las situaciones adversas identificadas durante el desarrollo del control simultáneo, les permite a estas efectuar los correctivos necesarios a fin de que no se configure un efecto final no deseado, se ha demostrado a través de los controles posteriores efectuados (identificación de responsabilidad), que estos en la mayoría de los casos persisten hasta el término del procedimiento de selección (ejecución contractual); identificándose observaciones en un 36.8% de los casos en esta etapa.

- 4.10** De los resultados de los servicios de control posterior podemos señalar que el 54.0% de las observaciones identificadas corresponden a la fase de selección, mientras que el 36.8% a la ejecución contractual y el 9.1% a la fase de actos preparatorios, entre otros. Estas observaciones son producto de hechos consumados que no fueron corregidos por las entidades y que generaron la identificación de responsabilidades en los funcionarios.
- 4.11** De las observaciones y/o hechos identificados con presunta irregularidad con mayor incidencia en la fase de actos preparatorios, tenemos que el 53.8% se han originado por presuntas irregularidades en la definición inicial del requerimiento, seguido del 16.2% por requerimientos incompletos o con deficiencias utilizados para el procedimiento de selección, mientras que el 13.3% por presuntas irregularidades en la aprobación de las bases iniciales y el 12.3% se originaron por presuntas irregularidades en la designación o actuación del comité previo a la convocatoria.
- 4.12** De las observaciones y/o hechos identificados con presunta irregularidad con mayor incidencia identificadas en la fase de selección, tenemos que el 50.4% está relacionada con presuntas irregularidades durante el otorgamiento de la Buena Pro y la firma del contrato (incumplimiento de requisitos por parte del postor, incumplimiento de especificaciones o perfil en la oferta, no presentación de documentación, entre otros), el 29.0% corresponden a irregularidades durante la admisión, evaluación y calificación de ofertas (incluye direccionamiento a postores), mientras que el 16.5% están vinculados a la contratación sin ejecutar procedimientos de selección (incluye fraccionamiento), y el 1.3% corresponde a la problemática durante la integración de bases (cambios de características no sustentados), y el 1.1% a presuntas irregularidades durante la absolución de consultas y observaciones, entre otros.
- 4.13** De las observaciones y/o hechos identificados con presunta irregularidad con mayor incidencia identificadas en la fase de ejecución contractual, el 40.7% corresponden a deficiencias o no correspondencia entre características del bien, servicio u obra con especificaciones, TDR o expediente (contrato) - incluye etapa de recepción, el 32.2% a la inaplicación de penalidades por demoras en entrega del bien, servicio, consultoría de obra, consultoría general o consultoría de obra, mientras que el 7.9% corresponde al otorgamiento de ampliaciones de plazo, adicionales de obra, adelantos o adendas sin sustento o mal sustentados, entre otros.
- 4.14** Como resultado de la ejecución de los servicios de control posterior se han identificado 26 342 responsabilidades entre administrativas, civiles y penales, que corresponden a 11 927 funcionarios únicos con responsabilidad. Asimismo, tenemos que, de los delitos mayormente cometidos por los funcionarios, el 78.0% corresponde a negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, el 11.9% a colusión, mientras que el 4.9% a peculado, entre otros.
- 4.15** De los 2709 informes de control posterior, se han identificado 529 informes de control que comprenden a las auditorías de cumplimiento y servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad cuyos hechos materia de observación corresponden a la ejecución de contratos para la ejecución de obras o consultorías para la elaboración de expedientes técnicos.

- 4.16** Se ha identificado que, de los 529 servicios de control posterior existen 885 registros únicos de empresas (personas jurídicas y/o naturales) que estuvieron a cargo de la ejecución de contratos para la ejecución de obras, consultorías para la elaboración de expedientes técnicos o consultorías de supervisión de obras, que están relacionadas con los hechos materia de observación; identificándose responsabilidad penal en los respectivos informes a 2016 funcionarios de las entidades sujetas a control. Al respecto, la problemática identificada en los hechos materia de observación, guardan relación con la tipología identificada en los resultados del control posterior en la fase de ejecución contractual.
- 4.17** Si bien la problemática identificada en las contrataciones públicas se configura en todas las etapas de los procedimientos de selección y ha sido evidenciada durante la ejecución de los servicios de control realizados por la Contraloría; efectuando una revisión del diagnóstico realizado por el Organismo de Supervisión a las Contrataciones del Estado, dicha problemática se confirma cuando analizamos los riesgos identificados por dicho organismo a lo largo de la cadena de abastecimiento.
- 4.18** Los riesgos identificados por el OSCE guardan estrecha relación con la problemática revelada a través del control ejercido por la Contraloría, con lo cual, estaríamos identificando, a través de aspectos coincidentes, los mayores problemas en las contrataciones públicas, de cara a establecer alternativas de solución. Un aspecto importante y que denota deficiencias en la programación de las contrataciones está relacionada con las continuas modificaciones del PAC. Si bien es cierto que la Ley de Contrataciones establece que este puede ser modificado durante el año fiscal, no obstante, se ha identificado que las entidades hacen un uso desmedido de estas modificaciones, llegando a registrar hasta 294 versiones, como es el caso de ESSALUD en el 2022, entidad que se encuentra en el ámbito del FONAFE; en el nivel de Gobierno Nacional el máximo fue de 119 versiones, en el 2018; en el nivel de Gobierno Regional hasta 90 versiones, en el 2018; y en el nivel de Gobierno Local se efectuó hasta 80 versiones, en el 2020.
- 4.19** La planificación de las contrataciones, etapa mediante la cual las entidades públicas identifican sus necesidades de adquisición o ejecución de inversiones, en el marco de la formulación de sus Planes Anuales de Contrataciones (PAC), presentan una ejecución respecto de lo programado del orden del 63%. Con esto podemos indicar que, el 37% de los procedimientos de selección incluidos en los PAC de las entidades, no se convocan durante el año planificado; considerando que estos PAC obedecen a la identificación primigenia de necesidades por parte de las entidades, podríamos afirmar que no se estaría atendiendo dicha necesidad, con la consecuente afectación del servicio público relacionado.
- 4.20** De los procedimientos de selección con mayor incidencia, se ha identificado que, de los 252 758 que fueron adjudicados el 46.2% se realizaron para la adquisición de bienes y el 34.6% para la contratación de servicios, mientras que 19.3% se encuentra comprendido por la ejecución de obras y consultoría de obras. Asimismo, se ha identificado que el nivel de Gobierno Local concentra la mayor cantidad de adjudicaciones, con 110 435 procesos, seguido del nivel de Gobierno Nacional con 75 806 procesos y 44 699 procesos en el nivel de Gobierno Regional.

- 4.21** Se ha evidenciado un alto porcentaje de procesos que se ejecutan con falta de competencia, específicamente, se ha analizado el alto porcentaje de procedimientos de selección que son adjudicados con la concurrencia de un solo postor, el cual como hemos señalado, llega en promedio al 40% del total de los procedimientos convocados; más allá de evidenciar una desviación respecto del cumplimiento de muchos de los principios rectores de la contratación pública, como son la integridad, imparcialidad, transparencia y publicidad, libre concurrencia y competencia, eficacia y eficiencia, economía y trato justo; podemos sostener la tesis que dicha problemática impacta de sobremedida en la eficiencia de las contrataciones (uso de recursos), más aún si, como se ha identificado en el presente documento a través de la información publicada por el OSCE, entre los procedimientos de selección que se adjudican con la concurrencia de un solo postor y aquellos en los que participan dos o más postores existe una diferencia de más de 7 puntos porcentuales en la proporción del monto adjudicado sobre el valor referencial, siendo para el primer caso, en promedio para los años 2018 – 2022, la proporción del 97%, y para los procedimientos de selección adjudicados con la concurrencia de dos o más postores la proporción del monto adjudicado sobre el valor referencial es de 90%.
- 4.22** En el periodo 2018-2022 los procesos adjudicados comprendieron la contratación de 107 698 proveedores, que representan en promedio el 0.3% de las empresas activas en SUNAT y en promedio el 3% de las empresas con RNP vigente. Del total de proveedores, el 48% fueron empresas consorciadas, el 29% empresas de personería jurídica, 18% empresas de personería natural y un 5% fueron empresas no domiciliadas en el país. Las empresas consorciadas (52 304) han estado conformadas por 28 235 empresas, de estas el 83% han sido participantes entre 1 a 5 consorcios, pero un pequeño grupo de 342 empresas, la mayoría dedicadas al sector construcción, participaron en más de 30 consorcios, y entre estas fueron 2 empresas que fueron miembros de más de 200 consorcios. Estos resultados nos evidencian que una pequeña cantidad de empresas van conformando consorcios con una razón social aparentemente diferente, pero al final siguen siendo los mismos miembros que contratan con el Estado.
- 4.23** La cantidad de proveedores, al menos las de personería natural y jurídica (102 730 en el periodo), es bastante baja respecto a la oferta, ya que no llegan ni a representar el 0.3% del total de las empresas activas, y en el caso de las empresas de personería jurídica solo llegaron a representar en promedio el 2.7% de las empresas activas en ese tipo de conformación. Esta proporción, aunado al pequeño grupo de empresas que son miembros de los consorcios, nos alerta sobre la poca participación de las empresas activas como proveedores del Estado lo cual podría deberse a una motivación natural o quizás, y más preocupante, a las limitaciones que ahuyentan el interés, como la poca difusión o mecanismos inadecuados de comunicación de los procesos, restricciones en las reglas de la competencia, demoras en los pagos, excesivos trámites burocráticos, entre otros.

- 4.24** Adicionalmente, de la revisión del gasto total registrado por las entidades para asumir las contrataciones de bienes, servicios y ejecución de obras, que para el periodo 2018-2022 ascendió a S/ 230 332 millones, se observa que la LCE representó en promedio solo casi la mitad del gasto, ya que principalmente se usa o la contratación sin proceso, los procedimientos especiales o la contratación directa; estas 3 últimas formas de contratar flexibilizan exigencias de la LCE o no hay una competencia de postores, lo que podría conllevar a un direccionamiento de contratación. Además, el que más ha usado los procedimientos especiales ha sido el Gobierno Nacional, pese a contar con mayor especialización para planificar y ejecutar compras y es quien da los lineamientos nacionales.
- 4.25** Otro aspecto alertado en el gasto es que para el periodo 2018-2022 no se ha precisado el tipo de contratación para la suma de S/ 68 082 millones, pese a que comprende contrataciones de bienes, servicios y obras. Este poco sinceramiento del tipo de procedimiento, que se ha dado en cada año en los tres (3) niveles de gobierno, no permite reconocer con qué modalidad se contrató y contabilizar para alguna de las modalidades de la LCE, dado que tampoco corresponderían a contrataciones sin proceso ya que superan el monto límite para esa excepción. Entonces, este gasto se vuelve como una “caja negra” de contrataciones sin proceso definido y que no permite identificar a qué se destinó.
- 4.26** Sobre el gasto para contrataciones sin proceso, exceptuadas del ámbito de la LCE por comprender montos iguales o menores a 8 UIT (ampliada a 9 UIT solo en un periodo de tiempo en el 2022), en el periodo 2018-2022 se ha identificado que el monto devengado del 11% del total de proveedores, contratados por esta forma, en una misma entidad y año superó al monto límite de excepción y representó el 49% (S/ 35 188 millones) del monto total destinado a las contrataciones sin proceso (S/ 71 686 millones). Fue en el Gobierno Nacional y Gobierno Regional en los cuales el monto devengado para los proveedores que superaron el límite (8 o 9 UIT) les representó el 51% y 54%, respectivamente. Es decir, a nivel país, casi la mitad del monto por contrataciones sin proceso comprendió a pocos proveedores, y quienes superaron el límite exigido para exonerarse de la LCE, lo cual nos estaría mostrando que para evitar la competencia de postores se fraccionarían las contrataciones mediante órdenes de compra o de servicio y así contratar a un pequeño grupo de proveedores.

CAPÍTULO 5

RECOMENDACIONES

- 5.1** Es urgente que el órgano rector conduzca una evaluación de la efectividad de las modalidades de contratación vigentes, ya que una cantidad sustancial de procesos se adjudican por diversas normas especiales y de carácter temporal, mientras que menos de la mitad de las adjudicaciones se realizan con alguna de las modalidades de la Ley de Contrataciones. Ello pasa no solo por crear nuevas modalidades que capturen las necesidades o justificaciones detrás de estas normas de impulso económico y especial, sino que se revalúen las vigentes y sus causales.
- 5.2** Generar recordatorios periódicos a las entidades sobre la obligación de comunicar sobre los proveedores que incurren en algún incumplimiento o infracción establecida en la LCE, ya que el número de sancionados es sustancialmente bajo respecto al total contratado, a pesar de que el control alertó de muchos incumplimientos en la ejecución contractual, siendo que estos representan la mayor casuística en las situaciones adversas alertadas en el control simultáneo y la segunda en las observaciones o hechos con presunta responsabilidad identificadas en el control posterior.
- 5.3** Con base en los resultados referidos al análisis de competencia señalados en el capítulo 3 del presente documento, sería importante que se impulse la inclusión en su marco normativo, aspectos que garanticen la competencia en un procedimiento de selección y con ello el impulso de su eficiencia. En esta línea de ideas, se sugiere que se revisen los sustentos de la declaratoria de desierto de las licitaciones y concursos públicos que conlleva a que se terminen adjudicando a través de un proceso menos riguroso. Ello podría deberse, por un lado, a las exigencias en las modalidades iniciales referidas a un número mínimo de postores que pasen a la oferta económica ante requerimientos con pocos proveedores en el mercado o a posibles prácticas de corrupción en los que se busque declarar desierto el proceso inicial con la finalidad de adjudicar mediante una modalidad más flexible.
- 5.4** Integración del SIAF con el SEACE para todo registro de gasto por contratación de bienes, servicios o ejecución de obras, con la exigencia de vincular obligatoriamente al procedimiento de selección, en caso corresponda a un reconocimiento de pago por contratos derivados de alguna de las modalidades de selección, o con la orden de compra o de servicio previamente registradas en el SEACE, en caso se refiera a contrataciones exoneradas de procesos hasta por el límite establecido en la LCE. En caso de que no se vincule a alguna de esas opciones, no se le permitiría el compromiso del gasto, esto con la finalidad de evitar que se sigan registrando gastos sin el proceso que realmente le corresponde, así como que el ente rector cuente con toda la información de todas las contrataciones, ya sea producto de alguna modalidad de selección o por exoneración.
- 5.5** Considerando el volumen de gasto público que se maneja en las contrataciones públicas sin proceso, y los riesgos de presunto fraccionamiento en el uso de esta modalidad, se sugiere incorporar en el SIAF o el SEACE una alerta de posible fraccionamiento en

el registro de gasto por órdenes de compra y servicio sin proceso de contratación, cuando un proveedor en una misma entidad supere el monto tope en un ejercicio fiscal; campo que debería previamente justificar el gestor, en caso no corresponda a un fraccionamiento.

- 5.6** Considerando la identificación de casos de presunto nepotismo en las contrataciones públicas y de la detección de casos de incursión en los impedimentos planteados en el artículo 11 de la LCE, así como aprovechando la interoperabilidad que se genera entre la consulta en línea del RNP y el Sistema de Declaraciones Juradas de la Contraloría General y otras bases de datos, se sugiere que en el mismo SEACE (no solo desde la consulta de proveedores) se genere una alerta para conocer si la empresa está sancionada, ya sea en condición de participante directo o miembro integrante del consorcio, o respecto a posibles casos de impedimento, respaldo financiero de cartas fianza, etc. Ello permitiría al personal de contrataciones realizar verificaciones en tiempo real y de manera oportuna, o reduciría su discrecionalidad para decidir o no realizar las verificaciones por sus propios medios.
- 5.7** En línea con el punto anterior, para promover una mayor competencia en los procesos de selección y evitar problemas de direccionamiento o favorecimiento a lo largo del desarrollo del proceso, es importante no introducir actividades que fomenten el contacto entre proveedores y personal de contratación. Una medida clave para reducir estos riesgos, sería el impulso, previo establecimiento de mejoras significativas, del uso de compras electrónicas, evitando así la identificación pública de los postores o participantes. Claro está en este punto que además del contacto entre proveedores y personal de contrataciones, el contacto entre competidores también incentiva conductas no competitivas, toda vez que, con base en sus coordinaciones o contactos, se elimina la incertidumbre sobre la actuación de los demás competidores y proporciona un camino fácil para la coordinación y acuerdos entre postores o partes en detrimento de la pluralidad de ofertas atractivas y económicas para las entidades. Para este último caso, se pueden identificar patrones de conducta ante la participación de un grupo de empresas de manera recurrente y conjunta en los mismos procesos de selección, a fin de poder alertar también a los órganos de contrataciones.
- 5.8** Asimismo, para una mayor motivación de participación como proveedores del Estado de las empresas activas en SUNAT debería conllevar a que el ente rector de las contrataciones, OSCE, indague sobre los motivos que tienen las empresas para su decisión de no participar en las contrataciones públicas y, de corresponder, efectuar los cambios que motiven una mayor pluralidad de competencia que, a su vez, contribuya al logro de los objetivos de la contratación pública y con la economía del país.
- 5.9** En suma, considerando el problema medular del que se desprenden muchos de los problemas identificados durante el control, referidos a la falta de competencia (sea por la concurrencia de un solo postor o la existencia de una “falsa competencia”), es importante señalar también, que se deben adoptar medidas referidas al establecimiento de declaraciones juradas en las bases de los procedimientos de selección; así, por ejemplo, se podrían incluir declaraciones juradas que garanticen entre otros: 1) Que la oferta no ha sido acordada con ningún postor competidor, y 2) Ninguna persona natural o jurídica que pertenece al mismo grupo económico al que pertenece el postor, está participando en el mismo procedimiento de selección. Esto último iría de la mano con lo señalado con la OCDE⁶⁸.

BIBLIOGRAFÍA

Cancino, Marco (2020). Corrupción en megaproyectos: marco conceptual y guía de análisis.

Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN), Guía para el Planeamiento Institucional aprobada con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017/CEPLAN/PCD y modificatorias, del 2 de junio de 2017.

Constitución Política del Perú (1993).

Contraloría General de la República (2022). Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Documento de investigación. Lima, Perú.

Contraloría General de la República. Balance y perspectivas al quinquenio de su implementación (2018–2022), Lima 2023.

Corporación Andina de Fomento (2019). Red 2019. Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción, Bogotá.

Directiva de Servicio de Control Simultáneo - Directiva N° 013-2022-CG/NORM, aprobado con Resolución de Contraloría N° 218-2022-CG de 30 de mayo de 2022.

Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, publicado en el Diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

Decreto de Urgencia N° 016-2022, Decreto de Urgencia que garantiza la continuidad y culminación de los procesos de adquisición de bienes realizados bajo la modalidad de Núcleo Ejecutor de Compras (NEC), modifica el Decreto de Urgencia N° 012-2022, amplía la vigencia del Decreto de Urgencia N° 050-2021 y dicta medida en materia de contratación pública, publicado en el Diario oficial El Peruano el 27 de junio de 2022.

Directiva N° 007-2019-OSCE/CD Disposiciones aplicables al registro de información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE.

Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y modificatorias.

Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Mihály Fazekas, Péter Horn, Ágnes Czibik Bence Tóth. Analyzing Public Procurement Risks: Training manual. Budapest 2021.

Normas Generales de Control Gubernamental, aprobada con Resolución de la Contraloría N° 295-2021-CG.

Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas.

“Presupuestar en Perú”. Serie Gestión Pública N° 58. Chile. Shack, Nelson (2006).

Reglamento de la Ley N° 30225 – Ley de Contrataciones del Estado y modificatorias.

Reporte de la Inflación, junio 2021 del Banco Central de Reserva del Perú (2021).

Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria 2019. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

APÉNDICES

Apéndice N° 1. Descripción de los procedimientos de selección aplicados en el periodo 2018-2022

Reclasificación de tipos de procesos	Tipo de proceso de contratación general	Descripción
Adjudicación simplificada	Adjudicación simplificada	Se utiliza para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras, cuyo valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público.
Comparación de Precios	Comparación de precios	Puede utilizarse para la contratación de bienes y servicios de disponibilidad inmediata, distintos a los de consultoría, que no sean fabricados o prestados siguiendo las especificaciones o indicaciones del contratante, siempre que sean fáciles de obtener o que tengan un estándar establecido en el mercado, conforme a lo que señale el reglamento
Concurso público	Concurso público	Se utiliza para la contratación de servicios y se aplican a las contrataciones cuyo valor estimado o valor referencial, se encuentre dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público.
Contratación directa	Contratación directa	Excepcionalmente, las entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en casos en los que se apliquen los supuestos que especifica el artículo 27 de la Ley de Contrataciones del Estado.
Licitación pública	Licitación pública	Se utiliza para la contratación de bienes y obras, y se aplica a las contrataciones cuyo valor estimado o valor referencial, se encuentre dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público.
Otros regímenes	Adjudicación simplificada, Ley N° 31125	Se utilizó para la contratación bajo una modalidad especial de adjudicación simplificada sujeta a las condiciones establecidas en la Ley N° 31125, que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de Reforma.
	Adjudicación Simplificada, Ley N° 26859	Se utilizó para la contratación bajo una modalidad especial de adjudicación simplificada sujeta a las condiciones establecidas en la Ley N° 26859, Ley que establece el reglamento de las elecciones generales, elecciones en el Poder Judicial y consultas populares, así como la participación de diversas instituciones en los procesos electorales.
	Adjudicación Simplificada, Ley N° 30556	Se utilizó para la contratación bajo una modalidad especial de adjudicación simplificada sujeta a las condiciones establecidas en la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
	Adjudicación simplificada, Decreto de Urgencia N°102-2021	Se utilizó para la contratación bajo una modalidad especial de adjudicación simplificada sujeta a las condiciones establecidas en el Decreto de Urgencia N° 102-2021, que dicta medidas extraordinarias para la ejecución de gasto público en materia de inversión orientado al financiamiento de proyectos de saneamiento, infraestructura vial y equipamiento urbano.
	Adjudicación simplificada, Decreto de Urgencia N° 114-2020	Se utilizó para la contratación bajo una modalidad especial de adjudicación simplificada sujeta a las condiciones establecidas en el Decreto de Urgencia N° 114-2020 que dicta medidas para la reactivación económica a través de la inversión pública, ante la emergencia sanitaria producida por el Covid-19.

Reclasificación de tipos de procesos	Tipo de proceso de contratación general	Descripción
Otros regímenes	Adjudicación simplificada, Decreto Legislativo N° 1325	Se utilizó para la contratación bajo una modalidad especial de adjudicación simplificada sujeta a las condiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1325 que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario.
	Concurso de proyectos arquitectónicos	Se utiliza para la contratación de consultorías de obra para la elaboración de expediente técnico de obras urbanas, edificaciones y afines, mediante el cual se evalúa la propuesta arquitectónica.
	Contratación internacional	Son acuerdos legalmente vinculantes entre partes con sede en diferentes países y, por tanto, sometidas a diferentes ordenamientos jurídicos. Los contratos internacionales recogen por escrito los principales términos del acuerdo, para cubrir los aspectos más importantes de la relación.
	Convenio	Modalidad por la cual se selecciona a aquellos proveedores con los que las entidades deberán contratar los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Convenios Marco.
	Procedimiento de contratación para proceso abierto	D.U. N° 026-2019, modificado por el D.U. N° 027-2019. Medidas extraordinarias para el proceso de liberación y expropiación de las áreas y para la implementación de las intervenciones viales temporales (hay procesos a cargo del MTC)
	Procedimiento especial de contratación	Ley N° 30556 (29/04/2017) y su reglamento, que aprueba las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres mediante un Plan Integral de reconstrucción le permite realizar un procedimiento especial para dicho fin.
	Procedimiento especial de contratación -Nueva convocatoria por desierto	Aplica al procedimiento de Contratación Especial para la Reconstrucción con Cambios, en caso de haberse declarado desierto en una convocatoria.
Régimen general – otros	Régimen especial	A enero de 2017, el OSCE indicaba que eran 15 regímenes especiales de contratación sobre los cuales no tiene injerencia. Entre estos figuran las concesiones, los decretos de urgencia para procedimientos especiales para ejecución de obras. También la Ley N° 29523 sobre Cajas Municipales que establece que cada caja aprobará su reglamento de contrataciones. Otro régimen es el de Qali Warma, establecido por la Ley de Presupuesto del 2013. https://portal.osce.gob.pe/osce/existen-15-reg%C3%ADmenes-especiales-de-contrataci%C3%B3n-en-el-per%C3%BA Nota: este término podría estar conteniendo a algunos D.U. o procedimientos ya mencionados.
	Adjudicación simplificada-Homologación	La homologación es un procedimiento mediante el cual las entidades del Poder Ejecutivo que formulan políticas nacionales y/o sectoriales, establecen las características técnicas de los bienes o servicios en general relacionados con el ámbito de su competencia.
	Selección de consultores individuales	Se utiliza para la contratación de servicios de consultoría en los que no se necesita equipos de personal ni apoyo profesional adicional, y en tanto la experiencia y las calificaciones de la persona natural que preste el servicio son los requisitos primordiales para atender la necesidad, conforme a lo que establece el reglamento, siempre que su valor estimado se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público.
	Subasta inversa electrónica	Se utiliza para la contratación de bienes y servicios comunes que cuenten con ficha técnica y se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes

FUENTE: OSCE, Ley N° 30225 y su reglamento y modificaciones, Ley N° 31125, Ley N° 26859, Ley N° 30556, Decreto de Urgencia N° 102-2021, Decreto de Urgencia N° 114-2020, Decreto Legislativo N° 1325.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - OGR.

Apéndice 2. Evolución de las adjudicaciones en 4 departamentos con más procesos adjudicados**A) Región Lima Metropolitana****CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN**

Objeto de contratación		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Bien	N°	5246	6033	5160	5197	4333	-4.7%
	MM S/	S/ 5400	S/ 5366	S/ 6182	S/ 5805	S/ 4806	-2.9%
Consultoría de obra	N°	335	536	248	184	135	-20.3%
	MM S/	S/ 558	S/ 375	S/ 145	S/ 102	S/ 63	-42.0%
Obra	N°	710	685	510	407	323	-17.9%
	MM S/	S/ 4974	S/ 2978	S/ 2482	S/ 1714	S/ 1171	-30.3%
Servicio	N°	7679	8691	6137	6789	6737	-3.2%
	MM S/	S/ 11 802	S/ 11 004	S/ 6324	S/ 5928	S/ 4655	-20.8%
Total	N°	13 970	15 945	12 055	12 577	11 528	-4.7%
	MM S/	S/ 22 733	S/ 19 722	S/ 15 133	S/ 13 549	S/ 10 695	-17.2%

■ Descendió

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	921	1005	628	670	496	-14.3%
	MM S/	S/ 4551	S/ 3383	S/ 2129	S/ 2344	S/ 1291	-27.0%
Concurso público	N°	1028	1206	708	848	553	-14.4%
	MM S/	S/ 5002	S/ 5993	S/ 3337	S/ 2687	S/ 1902	-21.5%
Adjudicación simplificada	N°	7362	7833	4273	4677	4464	-11.8%
	MM S/	S/ 2074	S/ 2756	S/ 1582	S/ 1641	S/ 2080	0.1%
Subasta inversa electrónica	N°	479	520	389	544	479	0.0%
	MM S/	S/ 1124	S/ 777	S/ 274	S/ 790	S/ 495	-18.5%
Comparación de precios	N°	329	510	366	517	568	14.6%
	MM S/	S/ 17	S/ 28	S/ 20	S/ 29	S/ 34	18.4%
Contratación directa	N°	1443	1590	3135	2625	1578	2.3%
	MM S/	S/ 2094	S/ 2318	S/ 4582	S/ 3592	S/ 3092	10.2%
Procedimientos especiales	N°	2406	3270	2549	2680	3366	8.8%
	MM S/	S/ 7870	S/ 4266	S/ 3029	S/ 2414	S/ 1723	-31.6%
LCE – otros	N°	2	11	7	16	24	86.1%
	MM S/	S/ 0.1	S/ 201	S/ 180	S/ 51	S/ 80	461.9%
Total	N°	13 970	15 945	12 055	12 577	11 528	-4.7%
	MM S/	S/ 22 733	S/ 19 722	S/ 15 133	S/ 13 549	S/ 10 695	-17.2%

■ Aumentó ■ Descendió

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

B) Región Piura**CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN**

Objeto de contratación		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Bien	N°	747	717	816	741	737	-0.3%
	MM S/	S/ 184	S/ 215	S/ 220	S/ 298	S/ 278	10.9%
Consultoría de obra	N°	246	326	324	361	402	13.1%
	MM S/	S/ 68	S/ 82	S/ 87	S/ 89	S/ 115	14.2%
Obra	N°	465	388	373	470	613	7.2%
	MM S/	S/ 1707	S/ 1665	S/ 1705	S/ 2732	S/ 2670	11.8%
Servicio	N°	882	642	543	668	648	-7.4%
	MM S/	S/ 615	S/ 779	S/ 698	S/ 1653	S/ 1525	25.5%
Total	N°	2340	2073	2056	2240	2400	0.6%
	MM S/	S/ 2573	S/ 2741	S/ 2709	S/ 4772	S/ 4588	15.6%

■ Aumentó ■ Descendió

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	104	103	82	92	104	0.0%
	MM S/	S/ 410	S/ 615	S/ 334	S/ 394	S/ 712	14.8%
Concurso público	N°	42	48	32	60	96	23.0%
	MM S/	S/ 111	S/ 112	S/ 88	S/ 326	S/ 241	21.4%
Adjudicación simplificada	N°	965	857	689	838	1228	6.2%
	MM S/	S/ 267	S/ 287	S/ 301	S/ 256	S/ 703	27.3%
Subasta inversa electrónica	N°	108	131	119	144	189	15.0%
	MM S/	S/ 26	S/ 30	S/ 27	S/ 49	S/ 58	22.3%
Comparación de precios	N°	82	70	68	76	106	6.6%
	MM S/	S/ 4	S/ 4	S/ 4	S/ 4	S/ 6	11.0%
Contratación directa	N°	49	70	311	169	75	11.2%
	MM S/	S/ 47	S/ 25	S/ 105	S/ 144	S/ 42	-3.3%
Procedimientos especiales	N°	987	794	755	861	597	-11.8%
	MM S/	S/ 1707	S/ 1668	S/ 1851	S/ 3599	S/ 2810	13.3%
LCE – otros	N°	3				5	66.7%
	MM S/	S/ 0.1				S/ 16	13 408.0%
Total	N°	2340	2073	2056	2240	2400	0.6%
	MM S/	S/ 2573	S/ 2741	S/ 2709	S/ 4772	S/ 4588	15.6%

■ Aumentó ■ Descendió

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

C) Región Áncash

CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN

Objeto de contratación		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Bien	N°	587	591	668	715	703	4.6%
	MM S/	S/ 105	S/ 115	S/ 121	S/ 141	S/ 125	4.4%
Consultoría de obra	N°	227	274	415	442	698	32.4%
	MM S/	S/ 42	S/ 35	S/ 82	S/ 66	S/ 137	34.7%
Obra	N°	1269	717	742	869	1605	6.0%
	MM S/	S/ 1065	S/ 1108	S/ 1324	S/ 3227	S/ 2767	27.0%
Servicio	N°	490	446	761	560	884	15.9%
	MM S/	S/ 146	S/ 111	S/ 1090	S/ 225	S/ 244	13.6%
Total	N°	2573	2028	2586	2586	3890	10.9%
	MM S/	S/ 1359	S/ 1370	S/ 2617	S/ 3661	S/ 3273	24.6%

■ Aumentó

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Objeto de contratación		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	104	117	91	144	166	12.4%
	MM S/	S/ 405	S/ 439	S/ 438	S/ 573	S/ 948	23.7%
Concurso público	N°	30	30	35	50	94	33.0%
	MM S/	S/ 29	S/ 32	S/ 323	S/ 69	S/ 110	39.7%
Adjudicación simplificada	N°	2122	1365	1225	1597	3007	9.1%
	MM S/	S/ 735	S/ 387	S/ 434	S/ 622	S/ 1475	19.0%
Subasta inversa electrónica	N°	113	121	85	105	100	-3.0%
	MM S/	S/ 17	S/ 16	S/ 13	S/ 20	S/ 23	8.4%
Comparación de precios	N°	62	96	82	114	122	18.4%
	MM S/	S/ 3	S/ 5	S/ 4	S/ 6	S/ 7	22.7%
Contratación directa	N°	27	59	350	191	118	44.6%
	MM S/	S/ 32	S/ 40	S/ 124	S/ 87	S/ 82	26.9%
Procedimientos especiales	N°	114	240	718	384	281	25.3%
	MM S/	S/ 138	S/ 450	S/ 1282	S/ 2284	S/ 627	46.1%
LCE – otros	N°	1	-	-	1	2	100.0%
	MM S/	S/ 0.04	-	-	S/ 0.1	S/ 0.1	153.6%
Total	N°	2573	2028	2586	2586	3890	10.9%
	MM S/	S/ 1359	S/ 1370	S/ 2617	S/ 3661	S/ 3273	24.6%

■ Aumentó ■ Descendió

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

D) Región Cusco**CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN OBJETO DE CONTRATACIÓN**

Objeto de contratación		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Bien	N°	2957	3160	2365	2954	4644	11.9%
	MM S/	S/ 466	S/ 452	S/ 419	S/ 532	S/ 883	17.3%
Consultoría de obra	N°	120	175	161	177	221	16.5%
	MM S/	S/ 33	S/ 40	S/ 76	S/ 59	S/ 62	16.9%
Obra	N°	113	101	71	96	153	7.9%
	MM S/	S/ 426	S/ 402	S/ 931	S/ 3212	S/ 883	20.0%
Servicio	N°	729	853	1131	819	1098	10.8%
	MM S/	S/ 175	S/ 284	S/ 973	S/ 407	S/ 362	19.9%
Total	N°	3919	4289	3728	4046	6116	11.8%
	MM S/	S/ 1100	S/ 1177	S/ 2399	S/ 4210	S/ 2190	18.8%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

CRECIMIENTO DE LAS CONTRATACIONES SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Modalidad		2018	2019	2020	2021	2022	Tasa crecimiento promedio 2018 - 2022
Licitación pública	N°	146	148	92	155	210	9.5%
	MM S/	S/ 438	S/ 425	S/ 722	S/ 589	S/ 770	15.2%
Concurso público	N°	68	65	80	93	93	8.1%
	MM S/	S/ 85	S/ 132	S/ 170	S/ 154	S/ 157	16.6%
Adjudicación simplificada	N°	2148	2206	1555	1922	2922	8.0%
	MM S/	S/ 391	S/ 418	S/ 421	S/ 384	S/ 729	16.8%
Subasta inversa electrónica	N°	740	1090	653	976	1541	20.1%
	MM S/	S/ 115	S/ 131	S/ 78	S/ 139	S/ 268	23.6%
Comparación de precios	N°	761	695	555	648	1156	11.0%
	MM S/	S/ 40	S/ 36	S/ 29	S/ 36	S/ 68	14.7%
Contratación directa	N°	47	69	372	214	170	37.9%
	MM S/	S/ 20	S/ 27	S/ 150	S/ 183	S/ 108	52.4%
Procedimientos especiales	N°	9	16	420	36	13	9.6%
	MM S/	S/ 12	S/ 9	S/ 829	S/ 2724	S/ 81	62.2%
LCE – otros	N°			1	2	11	231.7%
	MM S/			S/ 0.04	S/ 0.5	S/ 8	1331.5%
Total	N°	3919	4289	3728	4046	6116	11.8%
	MM S/	S/ 1100	S/ 1177	S/ 2399	S/ 4210	S/ 2190	18.8%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Apéndice N° 3. Entidades cuyas contrataciones sin proceso les representaron el 100% de su gasto, periodo 2018-2022

**ENTIDADES CON CONTRATACIONES SIN PROCESO MAYOR A S/ 5 MILLONES
Y QUE LES REPRESENTÓ EL 100% DE SU GASTO**

N°	Nombre entidad	Gobierno	Monto en contrataciones sin proceso y que representa el 100% del gasto total para compras					Total periodo
			2018	2019	2020	2021	2022	
1	Programa Nacional de Innovación Agraria	Nacional	S/ 17 914 851	S/ 19 256 213	S/ 9 645 677	-	-	S/ 17 284 980
2	Región Lima - Agricultura Lima Provincias	Regional	S/ 24 565 614	-	-	-	-	S/ 24 565 614
3	Mejoramiento de Servicios a Ciudadanos y Empresas	Nacional	-	-	-	-	S/ 17 284 980	S/ 17 284 980
4	Región San Martín - Salud	Regional	S/ 13 085 462	-	-	-	-	S/ 13 085 462
5	Municipalidad Provincial de Padre Abad (Ucayali)	Local	S/ 12 864 466	-	-	-	-	S/ 12 864 466
6	Región Callao - Hospital de Ventanilla	Regional	S/ 12 663 240	-	-	-	-	S/ 12 663 240
7	Región Loreto - Agricultura	Regional	S/ 6 982 951	S/ 4 681 500	-	-	-	S/ 11 664 451
8	Oficina General de Inversiones y Proyectos	Nacional	-	-	-	S/ 4 596 054	S/ 6 959 349	S/ 11 555 403
9	Región Loreto - Hospital Santa Gema de Yurimaguas	Regional	-	-	S/ 10 873 287	-	-	S/ 10 873 287
10	Escuela Nacional de Marina Mercante	Nacional	S/ 4 884 336	S/ 5 545 728	-	-	-	S/ 10 430 064
11	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Superior	Nacional	S/ 2 052 077	S/ 4 783 197	-	S/ 2 830 088	-	S/ 9 665 362
12	Municipalidad Distrital de El Agustino (Lima)	Local	S/ 8 499 473	-	-	-	-	S/ 8 499 473
13	Región Ancash- Proyecto Especial Chincas	Regional	S/ 4 732 589	S/ 3 705 563	-	-	-	S/ 8 438 152
14	Gob. Reg. Loreto - Red de Salud Datem del Marañón	Regional	-	-	S/ 8 045 723	-	-	S/ 8 045 723
15	Región Loreto - Educación Mariscal Ramón Castilla	Regional	-	-	-	S/ 2 864 321	S/ 4 096 356	S/ 6 960 677
16	Ventanilla Única de Comercio Exterior - Segunda Etapa	Nacional	-	S/ 1 506 618	S/ 2 182 462	S/ 1 402 419	S/ 1 778 172	S/ 6 869 671
17	Región Junín - Salud Tarma	Regional	S/ 6 765 645	-	-	-	-	S/ 6 765 645
18	Minagri - Gestión de Proyectos Sectoriales	Nacional	-	S/ 6 703 937	-	-	-	S/ 6 703 937
19	Municipalidad Distrital de Chala (Arequipa)	Local	S/ 4 198 069	S/ 2 049 328	-	-	-	S/ 6 247 397
20	Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura	Nacional	S/ 2 228 297	S/ 2 235 133	S/ 1 169 128	S/ 514 319	-	S/ 6 146 877
21	Región Amazonas - Salud Condorcanqui	Regional	-	-	S/ 5 703 047	-	-	S/ 5 703 047
22	Región Arequipa-Salud Camaná	Regional	-	-	-	-	S/ 5 697 554	S/ 5 697 554
23	Municipalidad Distrital de Pampamarca Cusco)	Local	-	S/ 2 394 002	S/ 1 382 069	S/ 1 799 327	-	S/ 5 575 398
24	Municipalidad Distrital de Hualgayoc (Cajamarca)	Local	S/ 5 543 531	-	-	-	-	S/ 5 543 531
25	Municipalidad Distrital de San Mateo (Lima provincias)	Local	-	S/ 3 135 441	S/ 2 269 054	-	-	S/ 5 404 495
26	Municipalidad Provincial de Parinacochas (Ayacucho)	Local	S/ 5 151 583	-	-	-	-	S/ 5 151 583
27	Región La Libertad - Salud Gran Chimú	Regional	-	S/ 1 375 914	S/ 1 582 157	S/ 2 183 417	-	S/ 5 141 488

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

ENTIDADES QUE EN LOS 5 AÑOS DEL PERIODO 2018-2022 EFECTUARON EL 100% DE SU GASTO MEDIANTE CONTRATACIONES SIN PROCESO

N°	Nombre entidad	Gobierno	Monto en contrataciones sin proceso y que representa el 100% del gasto total para compras					Total periodo
			2018	2019	2020	2021	2022	
1	Municipalidad Distrital de Loclapampa (Junín)	Local	S/ 670 928	S/ 1 247 868	S/ 928 194	S/ 806 253	S/ 1 085 310	S/ 4 738 553
2	Municipalidad Distrital de Omas (Lima provincias)	Local	S/ 804 278	S/ 674 504	S/ 806 738	S/ 893 375	S/ 1 200 135	S/ 4 379 030
3	Municipalidad Distrital de Huaros (Lima provincias)	Local	S/ 644 265	S/ 708 608	S/ 794 075	S/ 691 451	S/ 1 536 420	S/ 4 374 819
4	Municipalidad Distrital de Tibillo (Ica)	Local	S/ 1 238 101	S/ 518 208	S/ 537 045	S/ 587 079	S/ 1 280 829	S/ 4 161 262
5	Municipalidad Distrital de San Joaquín (Lima provincias)	Local	S/ 451 182	S/ 614 477	S/ 1 315 819	S/ 533 489	S/ 864 720	S/ 3 779 687
6	Municipalidad Distrital de San Cristóbal (Amazonas)	Local	S/ 387 206	S/ 349 009	S/ 711 421	S/ 1 126 689	S/ 1 122 082	S/ 3 696 407
7	Municipalidad Distrital de Quinchés (Lima provincias)	Local	S/ 714 918	S/ 420 228	S/ 491 059	S/ 834 547	S/ 1 202 281	S/ 3 663 033
8	Municipalidad Distrital de Fitzcarrald (Madre de Dios)	Local	S/ 508 737	S/ 558 022	S/ 767 799	S/ 726 783	S/ 1 019 732	S/ 3 581 073
9	Municipalidad Distrital de Ihuayllo (Apurímac)	Local	S/ 717 238	S/ 309 090	S/ 478 838	S/ 910 996	S/ 1 097 697	S/ 3 513 859
10	Municipalidad Distrital de Santa Rosa (Amazonas)	Local	S/ 433 584	S/ 371 920	S/ 864 005	S/ 752 262	S/ 994 835	S/ 3 416 606
11	Municipalidad Distrital de Aco (Áncash)	Local	S/ 708 517	S/ 519 729	S/ 414 273	S/ 816 513	S/ 874 582	S/ 3 333 614
12	Municipalidad Distrital de Huampara (Lima provincias)	Local	S/ 592 864	S/ 338 390	S/ 545 219	S/ 481 640	S/ 716 039	S/ 2 674 152
13	Municipalidad Distrital de San Pedro de Pilas (Lima provincias)	Local	S/ 390 731	S/ 354 248	S/ 197 428	S/ 176 463	S/ 667 037	S/ 1 785 907
14	Autoridad Portuaria Regional de Áncash	Regional	S/ 44 300	S/ 328 270	S/ 371 147	S/ 347 443	S/ 335 694	S/ 1 426 854

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Apéndice N° 4. Entidades con mayores montos devengados en contrataciones sin proceso, periodo 2018-2022**ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL CON MAYORES MONTOS
EN CONTRATACIONES SIN PROCESO***

N°	Nombre entidad	Tipo de proveedor			Proveedores únicos en total	Órdenes en total (número)	Devengado en el periodo (millones)
		Persona jurídica	Persona natural	No domiciliada en el país			
1	Programa Educación Básica Para Todos	1027	19 329	0	20 356	58 643	S/ 721
2	Administración Central - Minsa	2141	11 838	0	13 979	48 412	S/ 553
3	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - Administración General	1671	6307	1	7979	44 898	S/ 518
4	Marina de Guerra del Perú	3163	2092	10	5265	64 944	S/ 454
5	Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas	1419	2232	0	3651	34 684	S/ 425
6	Ministerio Público - Gerencia General	1347	13 884	0	15 231	78 820	S/ 410
7	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	2221	14 085	0	16 306	139 843	S/ 381
8	Instituto Nacional de Salud del Niño - San Borja	1133	2025	0	3158	28 240	S/ 291
9	Universidad Nacional de Ingeniería	2440	6269	7	8716	45 978	S/ 275
10	Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU	626	6895	2	7523	67 699	S/ 270
TOTAL		17 188	84 956	20	94 382**	612 161	S/ 4299
Porcentaje en el tipo de proveedor		17%	83%	0.02%			

* La LCE establece como monto tope hasta 8 UIT para que las entidades contraten sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), y con D.U. N° 016-2022 se incrementó ese tope hasta 9 UIT solo para el periodo de 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

** Contabiliza proveedores únicos, por lo que hay algunos que fueron proveedores en más de una entidad.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

EJECUTORAS DEL GOBIERNO REGIONAL CON MAYORES MONTOS EN CONTRATACIONES SIN PROCESO*

N°	Nombre entidad	Tipo de proveedor			Proveedores únicos en total	Órdenes en total (número)	Devengado en el periodo (millones)
		Persona jurídica	Persona natural	No domiciliada en el país			
1	Región Arequipa - Sede Central	1644	6903	-	8547	48 042	S/ 344
2	Región Callao - Sede Central	806	7505	-	8311	32 886	S/ 302
3	Región Junín - Sede Central	997	6330	-	7327	40 293	S/ 275
4	Región Loreto - Sede Central	665	5499	-	6164	30 574	S/ 264
5	Región Cusco - Sede Central	1485	3169	-	4654	21 608	S/ 210
6	Región Ayacucho - Sede Central	1332	4280	-	5612	28 887	S/ 201
7	Región Apurímac - Sede Central	922	4107	-	5029	29 754	S/ 198
8	Región Moquegua - Sede Central	1112	6165	-	7277	49 716	S/ 197
9	Región Lima - Sede Central	911	4923	-	5834	35 706	S/ 194
10	Región Piura - Sede Central	732	5082	-	5814	60 937	S/ 190
TOTAL		10 606	53 963	-	63 351**	378 403	S/ 2376
Porcentaje en el tipo de proveedor		16%	84%	0%			

* La LCE establece como monto tope hasta 8 UIT para que las entidades contraten sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), y con D.U. N° 016-2022 se incrementó ese tope hasta 9 UIT solo para el periodo de 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

** Contabiliza proveedores únicos, por lo que hay algunos que fueron proveedores en más de una entidad.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

MUNICIPALIDADES CON MAYORES MONTOS EN CONTRATACIONES SIN PROCESO*

Entidad	Ubicación	Proveedores únicos periodo (número)	Total órdenes (número)	Devengado en el periodo (millones)
Municipalidad Metropolitana de Lima	Lima Metropolitana	19 655	98 173	S/ 371
Municipalidad Distrital de Ventanilla	Callao	8343	75 729	S/ 304
Municipalidad Distrital de Ate - Vitarte	Lima Metropolitana	4358	30 103	S/ 284
Municipalidad Distrital de Megantoni	Cusco	2637	30 215	S/ 245
Municipalidad Provincial del Callao	Callao	9488	116 473	S/ 224
Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto	Moquegua	7327	60 474	S/ 217
Municipalidad Distrital de Pichari	Cusco	4505	28 907	S/ 194
Municipalidad Distrital de Chorrillos	Lima Metropolitana	6525	42 634	S/ 193
Municipalidad Distrital de San Marcos	Cusco	4399	31 929	S/ 177
Municipalidad Distrital de Echarati	Cusco	4091	27 152	S/ 177
Total		69 058	541 789	S/ 2387

* La LCE establece como monto tope hasta 8 UIT para que las entidades contraten sin proceso (mediante órdenes de compra o de servicio), y con D.U. N° 016-2022 se incrementó ese tope hasta 9 UIT solo para el periodo de 19 de julio al 31 de diciembre de 2022.

** Contabiliza proveedores únicos, por lo que hay algunos que fueron proveedores en más de una entidad.

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de noviembre de 2022.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Apéndice N° 5. Montos devengados en cada gobierno y modalidad de contratación de los procesos adjudicados en el periodo 2018-2022

GASTO DEVENGADO EN EL GOBIERNO NACIONAL PARA LOS PROCESOS ADJUDICADOS EN EL PERIODO 2018-2022, SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Modalidad	Monto adjudicado en periodo	Gasto según año (millones de S/)					Gasto total en el periodo	% de adjudicado
		2018	2019	2020	2021	2022		
Licitación pública	S/ 14 696	S/ 809	S/ 2620	S/ 2247	S/ 3026	S/ 2443	S/ 11 145	76%
Concurso público	S/ 16 893	S/ 457	S/ 1857	S/ 2040	S/ 2827	S/ 3376	S/ 10 557	62%
Adjudicación simplificada	S/ 9805	S/ 775	S/ 1518	S/ 1378	S/ 1654	S/ 1843	S/ 7168	73%
Subasta inversa electrónica	S/ 2436	S/ 127	S/ 289	S/ 257	S/ 229	S/ 457	S/ 1359	56%
Comparación de precios	S/ 127	S/ 14	S/ 23	S/ 17	S/ 18	S/ 25	S/ 97	76%
Contratación directa	S/ 13 932	S/ 558	S/ 1008	S/ 2365	S/ 2292	S/ 1849	S/ 8073	58%
Procedimientos especiales	S/ 29 718	S/ 1105	S/ 3128	S/ 2091	S/ 4370	S/ 4894	S/ 15 589	52%
LCE - otros	S/ 437	S/ 0.1	S/ 91	S/ 112	S/ 95	S/ 55	S/ 354	81%
Total	S/ 88 046	S/ 3845	S/ 10 534	S/ 10 508	S/ 14 510	S/ 14 944	S/ 54 341	62%

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

GASTO DEVENGADO EN EL GOBIERNO REGIONAL PARA LOS PROCESOS ADJUDICADOS EN EL PERIODO 2018-2022, SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Modalidad	Monto adjudicado en periodo	Gasto según año (millones de S/)					Gasto total en el periodo	% de adjudicado
		2018	2019	2020	2021	2022		
Licitación pública	S/ 14 243	S/ 575	S/ 1377	S/ 1571	S/ 2156	S/ 2896	S/ 8575	60%
Concurso público	S/ 1785	S/ 128	S/ 139	S/ 220	S/ 259	S/ 589	S/ 1335	75%
Adjudicación simplificada	S/ 8321	S/ 683	S/ 1138	S/ 884	S/ 1116	S/ 1756	S/ 5578	67%
Subasta inversa electrónica	S/ 1148	S/ 128	S/ 174	S/ 137	S/ 201	S/ 333	S/ 973	85%
Comparación de precios	S/ 256	S/ 38	S/ 45	S/ 40	S/ 51	S/ 64	S/ 237	93%
Contratación directa	S/ 2843	S/ 48	S/ 75	S/ 570	S/ 625	S/ 583	S/ 1900	67%
Procedimientos especiales	S/ 3279	S/ 46	S/ 244	S/ 537	S/ 590	S/ 527	S/ 1944	59%
LCE - otros	S/ 7	S/ 0.1	S/ 0.1	S/ 0.4	S/ 1	S/ 4	S/ 5	76%
Total	S/ 31 882	S/ 1646	S/ 3192	S/ 3960	S/ 4999	S/ 6752	S/ 20 548	64%

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

**GASTO DEVENGADO EN EL GOBIERNO LOCAL PARA LOS PROCESOS ADJUDICADOS EN EL PERIODO
2018-2022, SEGÚN MODALIDAD DE CONTRATACIÓN**

Modalidad	Monto adjudicado en periodo	Gasto según año (millones de S/)					Gasto total en el periodo	% de adjudicado
		2018	2019	2020	2021	2022		
Licitación pública	S/ 23 591	S/ 1825	S/ 3570	S/ 3133	S/ 3555	S/ 5266	S/ 17 349	74%
Concurso público	S/ 3133	S/ 65	S/ 222	S/ 425	S/ 651	S/ 758	S/ 2121	68%
Adjudicación simplificada	S/ 19 622	S/ 2265	S/ 2332	S/ 2376	S/ 3334	S/ 5235	S/ 15 541	79%
Subasta inversa electrónica	S/ 3001	S/ 288	S/ 403	S/ 410	S/ 605	S/ 928	S/ 2633	88%
Comparación de precios	S/ 471	S/ 52	S/ 59	S/ 70	S/ 98	S/ 151	S/ 429	91%
Contratación directa	S/ 1376	S/ 83	S/ 188	S/ 337	S/ 198	S/ 198	S/ 1005	73%
Procedimientos especiales	S/ 17 818	S/ 301	S/ 1597	S/ 3614	S/ 5041	S/ 2819	S/ 13 373	75%
LCE - otros	S/ 13	S/ 0.1	S/ 1	S/ 0.1	S/ 2	S/ 10	S/ 12	91%
Total	S/ 69 025	S/ 4878	S/ 8371	S/ 10 365	S/ 13 483	S/ 15 365	S/ 52 463	76%

FUENTE: SIAF ejecución de gastos para contratar bienes y servicios al 16 de enero de 2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Apéndice N° 6. Casos de situaciones adversas identificadas en la fase de actos preparatorios**SITUACIÓN ADVERSA: DEFICIENCIAS EN LA ELABORACIÓN DEL REQUERIMIENTO (INCOMPLETOS, SIN SUSTENTO DEBIDO, INCONSISTENCIAS EN LA DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD, ENTRE OTROS)**

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
031-2020-OCI/0052-SCC	Instalación de pastos cultivados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Ganadero 2017-2027, a cargo del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - Agro Rural	Ministerio de Agricultura y Riego	S/ 99 027 655	Control concurrente
<p>1. Los expedientes de contratación de las licitaciones públicas: LP- SM-7,9 y 10-2020- MINAGRI/AGRORUR-1, no contienen la documentación respecto a los actos preparatorios que evidencien que el área usuaria en coordinación con el órgano encargado de las contrataciones verificó que el bien requerido cuente con ficha de homologación, situación que contraviene el correcto procedimiento de los actos preparatorios establecido en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.</p> <p>2. El requerimiento elaborado por el área usuaria para las convocatorias de las licitaciones públicas: LP- SM-7,9 y 10-2020-MINAGRI/ AGRORUR-1, no evidencian el sustento técnico mediante el cual se obtuvo la cantidad de semillas por adquirir; situación que podría contravenir.</p>				

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
601-2019-CG/VICOS-CC	Al proceso de contratación para la elaboración del expediente técnico del proyecto "rehabilitación de red de agua potable, estación de bombeo de agua residuales y colectores del distrito de Catacaos, provincia de Piura, departamento de Piura	Programa Nacional de Saneamiento Urbano	S/ 848 655.50	Control concurrente
<p>1. La longitud total entre redes de agua potable y alcantarillado a rehabilitar es de 54.97 km aproximadamente; sin embargo, el número mínimo de calcatas exigidos en los términos de referencia es de 50 y 15 ensayos, para el estudio de suelos y geotecnia, situación que afecta la precisión con la que el estudio revele las características de los terrenos donde se ubicarán las tuberías, con el riesgo de que se incremente el costo de la obra en su ejecución.</p> <p>2. Los términos de referencia para la elaboración del expediente técnico permiten que el estudio de suelos lo efectúe un ingeniero geólogo o ingeniero geólogo geotécnico, situación que pone en riesgo la calidad de estudio de suelos.</p>				

Apéndice N° 7. Casos de situaciones adversas identificadas en la fase de selección

**RIESGOS IDENTIFICADOS DURANTE EL OTORGAMIENTO DE LA BUENA PRO Y FIRMA DEL CONTRATO
(INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS POR PARTE DEL POSTOR,
DE ESPECIFICACIONES TÉCNICAS O PERFIL EN LA OFERTA, NO PRESENTACIÓN
DE DOCUMENTACIÓN, ENTRE OTROS**

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
4066-2022-CG/GRTB-SCC	Contratación de la ejecución de la Obra: Adquisición de medidores de agua por Agua Tumbes, Región Tumbes, Distrito de Tumbes, Provincia Tumbes, Departamento Tumbes - Hito de Control N° 1: Perfeccionamiento del contrato	Servicios de Saneamiento Tumbes	S/ 5 911 621.80	Control concurrente
<p>1. Documentación presentada por el postor ganador de la Buena Pro del procedimiento de Licitación Pública N° 001-2022-JESST-1, no cumple con los requisitos establecidos para el perfeccionamiento del contrato, situación que pone en riesgo los recursos económicos de la entidad y la transparencia del procedimiento en curso.</p>				

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
010-2021-OCI/2950-SCC	Proceso de contratación de la obra "Creación del servicio de protección en riberas del río Chicama, vulnerable ante el peligro de inundación en sector la Galaxia - Pampa Hermosa, Distrito de Ascope, Provincia de Ascope, Departamento de La Libertad.	Municipalidad Provincial de Ascope	S/ 23 009 081.81	Control concurrente
<p>1. Personal clave requerido en las bases integradas del procedimiento de selección no ha sido acreditado en su totalidad para el perfeccionamiento del contrato, generando riesgo de afectar la ejecución de la obra, así como la moralidad e imparcialidad que debe regir toda contratación pública.</p> <p>2. Equipamiento mínimo requerido no ha sido acreditado conforme lo establecido en las bases integradas para el perfeccionamiento del contrato, generando el riesgo de afectar la ejecución, así como la integridad que deben regir toda contratación pública.</p> <p>3. La entidad validó cartas de línea de crédito del postor ganador, a pesar que estas fueron otorgadas por una entidad financiera que no se encuentra autorizada para emitir avales y fianzas para procesos de contratación con el Estado, asimismo, otorgó la Buena Pro y suscribió contrato, generando el riesgo que el postor ganador no cuente con la solvencia económica para la ejecución de la obra.</p>				

Apéndice N° 8. Casos de observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de actos preparatorios

PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA DEFINICIÓN INICIAL DEL REQUERIMIENTO

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
435-2018-MPH/OCI	Auditoría de cumplimiento a los procesos de adquisición de bienes de la Municipalidad Provincial de Hualgayoc	Municipalidad Provincial de Hualgayoc	S/ 3 580 650	Auditoría de cumplimiento
<p>1. Se determinó que en el expediente de contratación del proceso de selección de la Adjudicación Directa Selectiva N° 001-2015-MPC/CEP, primera convocatoria, bajo la modalidad de subasta inversa, para la contratación de bienes "adquisición de gasohol de 90 octanos, para el abastecimiento de las diferentes áreas de la Municipalidad Provincial de Celendín", el Comité Especial no observó el valor referencial del bien a contratar, cuya determinación fue realizado por el órgano encargado de las contrataciones de la municipalidad, quien no consideró información para el cálculo del valor referencial, respecto a seguros, transporte, inspecciones, pruebas, así como otro concepto que pueda incidir en el valor del bien a contratar de acuerdo a la normativa de contrataciones vigente.</p>				

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
018-2-5740	Contratación de servicios y adquisiciones de bienes, durante los ejercicios 2015 y 2016	Autoridad Nacional del Agua	S/ 51 608 746 98	Auditoría de cumplimiento
<p>Requerimiento impreciso realizado por la unidad de control patrimonial ocasionó que la entidad realice el pago del servicio de telefonía móvil por 589 equipos, pese a que 68 se encontraban sin ser asignados desde el momento de la vigencia contractual, ocasionando un perjuicio económico para la entidad ascendente a S/ 117 094.14.</p>				

Apéndice N° 9. Casos de observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de selección

REQUERIMIENTOS DE ÁREA USUARIA INCOMPLETO O CON DEFICIENCIAS UTILIZADOS PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
744-2017-CG/VIT-AC	Adquisición de maquinaria y equipos del proyecto de mejoramiento de la capacidad reactiva del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para la atención de prevenciones y emergencias durante el periodo de lluvias 2015 - 2016 y la ocurrencia del Fenómeno del Niño en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad"	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	S/ 88 718 161	Auditoría de cumplimiento
<p>El Comité Especial del procedimiento especial de contratación para adquisición de vehículos (volquetes y tracto camión cama baja) admitió una propuesta técnica que incluyó una declaración jurada que contravenía las bases integradas, por cuanto modificó el plazo ofertado supeditando la entrega de los documentos (placa de rodaje, tarjeta de propiedad y SOAT) establecida en los requerimientos técnicos mínimos; sin embargo, la entidad otorgó irregularmente la Buena Pro, que únicamente se concede a los proveedores que cumplen con las condiciones indicadas en las bases y suscribió contratos con privilegios indebidos para el proveedor, postergando, sin definir un plazo, la entrega de la documentación que permitiera operar los vehículos de manera inmediata en zonas declaradas en emergencia, e imposibilitó a la entidad la aplicación de penalidades estimada en S/ 4 216 900. La actuación parcializada del Comité Especial y la actuación negligente de los funcionarios que no dieron cumplimiento a las bases y a la normativa de contrataciones benefició al proveedor.</p>				

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
030-2018-2-0368	Auditoría de cumplimiento al proceso de selección AS N° 13-2017-MPC	Municipalidad Provincial de Cajamarca	S/ 12 355 527	Auditoría de cumplimiento
<p>El Comité de Selección otorgó la Buena Pro a postor que no cumplió los requisitos de calificación y presentó documentación carente de veracidad en procedimiento de selección convocado para ejecución de proyectos de inversión como actividades por S/ 12 938 630.16, afectando la transparencia del procedimiento y transgrediendo la normatividad del sistema de inversión pública.</p>				

Apéndice N° 10. Casos de observaciones y/o hechos con presunta irregularidad identificados en la fase de ejecución contractual

DEFICIENCIAS O NO CORRESPONDENCIA ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL BIEN, SERVICIO U OBRA CON ESPECIFICACIONES, TDR O EXPEDIENTE (CONTRATO) – INCLUYE ETAPA DE RECEPCIÓN

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
023-2019-2-5340-AC	Auditoría de cumplimiento al Gobierno Regional de Ica a la ejecución contractual de la adquisición de bienes para el proyecto "Mejoramiento de los servicios de prevención de la comisión de delitos y faltas de la jurisdicción de la Dirección Territorial de la Policía de Ica"	Gobierno Regional de Ica	S/ 18 923 000	Auditoría de cumplimiento
<p>Se otorgó las conformidades a la prestación realizada por el consorcio, pese a que la documentación presentada como sustento no justificó el internamiento de la totalidad de los equipos activos electrónicos propuestos en los almacenes del Gobierno Regional de Ica, así como no se acreditó la realización de las pruebas de funcionamiento correspondientes ni contenían los informes de conformidad emitidos por los especialistas integrantes del plantel técnico propuesto por el consorcio, a pesar de que los mismos fueron requeridos por la entidad como condición para el pago, lo que conllevó a que se efectúen pagos parciales pese a la inoperatividad del equipamiento.</p>				

N° de informe	Título de informe	Entidad auditada	Monto de la materia de control	Tipo de servicio de control
1101-2018-GRLL/OCI	Contratación directa del servicio de intervención de las vías departamentales y vecinales afectadas por el Fenómeno del Niño Costero en la Región La Libertad, periodo 2017.	Gobierno Regional de La Libertad	S/ 12 032 066	Auditoría de cumplimiento
<p>Los funcionarios y servidores de la entidad, así como el supervisor del servicio tramitaron, aprobaron y otorgaron la conformidad a la valorización presentada por el contratista, la misma que contenía metrados no ejecutados en las partidas limpieza de cunetas y reconformación de plataforma, ocasionando un perjuicio económico a la entidad de S/ 326 264.18, la vulneración al principio de eficacia y eficiencia que rige la contratación pública, afectando el correcto funcionamiento de la administración pública.</p>				

Apéndice 11. Entidades con mayores modificaciones del PAC, periodo 2018-2022**GOBIERNO NACIONAL: ENTIDADES CON MAYORES MODIFICACIONES
EN PROMEDIO DEL PAC, PERIODO 2018-2022**

N°	Nombre de la entidad	2018		2019		2020		2021		2022		Prom. PIM (mls.)	Prom. cambios PAC
		PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC		
1	Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco	S/ 246	119	S/ 291	108	S/ 234	49	S/ 242	100	S/ 305	65	S/ 263	88
2	Hospital Nacional Docente Madre Niño - San Bartolomé	S/ 129	70	S/ 133	66	S/ 151	45	S/ 150	24	S/ 150	51	S/ 143	51
3	Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019	S/ 1762	38	S/ 1896	110	S/ 317	40	S/ 470	37	S/ 221	25	S/ 933	50
4	Universidad Nacional de Piura	S/ 190	52	S/ 198	38	S/ 160	36	S/ 171	43	S/ 192	74	S/ 182	49
5	Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos	S/ 308	57	S/ 285	41	S/ 554	30	S/ 916	72	S/ 149	39	S/ 443	48
6	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural	S/ 612	50	S/ 385	53	S/ 478	30	S/ 369	39	S/ 597	51	S/ 488	45
7	Universidad Nacional San Agustín	S/ 314	50	S/ 382	51	S/ 377	43	S/ 358	34	S/ 345	37	S/ 355	43
8	Programa Nacional de Infraestructura Educativa	S/ 1168	42	S/ 1687	51	S/ 2007	42	S/ 1312	39	S/ 1260	37	S/ 1487	42
9	Universidad Nacional del Centro del Perú	S/ 148	58	S/ 135	37	S/ 130	36	S/ 145	33	S/ 151	43	S/ 142	41
10	Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud	S/ 927	24	S/ 825	22	S/ 2640	43	S/ 6418	60	S/ 4670	57	S/ 3096	41

FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023; SIAF PIM gasto 06/01/2023.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

**GOBIERNO REGIONAL: EJECUTORAS CON MAYORES MODIFICACIONES
EN PROMEDIO DEL PAC, PERIODO 2018-2022**

N°	Nombre de la entidad	2018		2019		2020		2021		2022		Prom. PIM (mils.)	Prom. cambios PAC
		PIM (mils.)	Versión PAC	PIM (mils.)	Versión PAC	PIM (mils.)	Versión PAC	PIM (mils.)	Versión PAC	PIM (mils.)	Versión PAC		
1	Gobierno Regional de Arequipa - Hospital Honorio Delgado	S/ 128	45	S/ 138	64	S/ 162	69	S/ 186	55	S/ 196	44	S/ 162	55
2	Gobierno Regional de Arequipa - Sede Central	S/ 951	90	S/ 825	64	S/ 707	31	S/ 826	26	S/ 804	30	S/ 823	48
3	Gobierno Regional de Lambayeque - Hospital Regional de Lambayeque	S/ 108	49	S/ 106	44	S/ 128	34	S/ 134	58	S/ 152	43	S/ 125	46
4	Gobierno Regional de Lima - Sede Central	S/ 271	44	S/ 276	43	S/ 258	51	S/ 251	41	S/ 370	49	S/ 285	46
5	Gobierno Regional de la Libertad - Sede Central	S/ 355	30	S/ 257	38	S/ 253	26	S/ 292	49	S/ 588	75	S/ 349	44
6	Gobierno Regional de Loreto - Sede Central	S/ 330	53	S/ 544	41	S/ 698	37	S/ 784	36	S/ 885	37	S/ 648	41
7	Gobierno Regional de Piura - Sede Central	S/ 872	44	S/ 1026	24	S/ 735	32	S/ 652	34	S/ 699	58	S/ 797	38
8	Gobierno Regional de Madre de Dios - Sede Central	S/ 159	55	S/ 152	33	S/ 100	19	S/ 122	39	S/ 152	43	S/ 137	38
9	Gobierno Regional de Piura - Salud	S/ 150	28	S/ 141	22	S/ 189	34	S/ 219	41	S/ 217	48	S/ 183	35
10	Gobierno Regional de Junín - Sede Central	S/ 540	43	S/ 509	24	S/ 353	23	S/ 513	39	S/ 829	43	S/ 549	34

FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023; SJAF PIM gasto a 6 de enero de 2023.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

**GOBIERNO LOCAL: MUNICIPALIDADES CON MAYORES MODIFICACIONES
EN PROMEDIO DEL PAC, PERIODO 2018-2022**

N°	Nombre de la entidad	2018		2019		2020		2021		2022		Prom. PIM (mls.)	Prom. cambios PAC
		PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC	PIM (mls.)	Versión PAC		
1	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado (Arequipa)	S/ 212	45	S/ 179	50	S/ 205	61	S/ 218	82	S/ 277	54	S/ 218	58
2	Municipalidad Provincial de Trujillo (La Libertad)	S/ 237	29	S/ 271	46	S/ 276	80	S/ 302	67	S/ 279	45	S/ 273	53
3	Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima)	S/ 253	45	S/ 290	41	S/ 288	52	S/ 300	62	S/ 301	24	S/ 286	45
4	Municipalidad Distrital de Yarabamba (Arequipa)	S/ 142	55	S/ 157	38	S/ 204	20	S/ 366	57	S/ 376	53	S/ 249	45
5	Municipalidad Distrital de Ate - Vitarte (Lima)	S/ 314	73	S/ 257	33	S/ 309	34	S/ 298	37	S/ 293	36	S/ 294	43
6	Municipalidad Distrital de Pichari (Cusco)	S/ 87	39	S/ 112	29	S/ 130	64	S/ 149	29	S/ 221	45	S/ 140	41
7	Municipalidad Distrital de Río Tambo (Junín)	S/ 54	28	S/ 55	50	S/ 57	31	S/ 57	38	S/ 71	49	S/ 59	39
8	Municipalidad Metropolitana de Lima (Lima)	S/ 3381	48	S/ 1995	34	S/ 1817	48	S/ 1981	37	S/ 1768	27	S/ 2188	39
9	Municipalidad Provincial de Ayabaca (Piura)	S/ 48	24	S/ 79	49	S/ 187	51	S/ 137	42	S/ 127	20	S/ 116	37
10	Municipalidad Distrital de San Marcos (Áncash)	S/ 291	39	S/ 361	15	S/ 383	24	S/ 749	44	S/ 1181	59	S/ 593	36

FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023; SIAF PIM gasto 06/01/2023.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

**FONAFE Y OTRAS: INSTITUCIONES CON MAYORES MODIFICACIONES
EN PROMEDIO DEL PAC, PERIODO 2018-2022**

N°	Nombre de la entidad	2018	2019	2020	2021	2022	Prom. cambios PAC
		Versión PAC	Versión PAC	Versión PAC	Versión PAC	Versión PAC	
1	Seguro Social de Salud	114	202	226	285	294	224
2	Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Sur Este S.A.A.	58	68	42	54	42	53
3	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad	49	54	42	21	32	40
4	Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima S.A.	47	15	63	41	23	38
5	Empresa de Servicios Públicos de Electricidad Puno S.A.A.	37	38	27	29	57	38
6	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento Grau S.A.	55	53	8	15	13	29
7	IAFAS del Ejército del Perú (Fosparme)	20	15	25	43	29	26
8	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento de Lambayeque S.A.	40	23	9	26	24	24
9	Banco Central de Reserva del Perú	23	26	20	26	20	23
10	Empresa de Electricidad del Perú S.A. – Electroperú	17	20	18	32	26	23

FUENTE: CONOSCE: PAC 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y PAC 2022 descargado 20/01/2023; SIAF PIM gasto 06/01/202323.
ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Apéndice N° 12. Entidades con mayor monto acumulado en adjudicaciones simplificadas que superaron el tope**ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL CON ADJUDICACIONES SIMPLIFICADAS QUE SUPERARON EL TOPE Y CUYO MONTO CONVOCADO DEL PERIODO FUE SUPERIOR A S/ 90 MILLONES**

N°	Entidad	Procesos que superaron el monto tope		Porcentaje de adjudicación simplificada	
		Número de procesos	Monto (millones)	Del número	Del monto total
1	Fondo Intangible Solidario de Salud	30	S/ 576	81.1%	99.8%
2	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional	31	S/ 504	5.6%	84.7%
3	Programa Nacional de Inversiones en Salud	5	S/ 417	12.2%	97.7%
4	Central de Compras Públicas	12	S/ 293	9.4%	94.5%
5	Ministerio Público	18	S/ 266	10.1%	88.5%
6	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	71	S/ 216	11.4%	64.1%
7	Programa Educación Básica para Todos	15	S/ 158	13.2%	90.6%
8	Programa Nacional de Infraestructura Educativa	17	S/ 152	3.6%	61.3%
9	Oficina de Normalización Previsional	6	S/ 104	8.3%	88.0%
10	Poder Judicial	11	S/ 98	2.7%	57.0%
11	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	21	S/ 91	10.8%	70.5%
Total		237	S/ 2874	8.4%	84.9%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

EJECUTORAS DEL GOBIERNO REGIONAL CON ADJUDICACIONES SIMPLIFICADAS QUE SUPERARON EL TOPE Y CUYO MONTO CONVOCADO DEL PERIODO FUE SUPERIOR A S/ 100 MILLONES

N°	Entidad	Procesos que superaron el monto tope		Porcentaje de adjudicación simplificada	
		Número de procesos	Monto (millones)	Del número	Del monto total
1	Gobierno Regional de Junín - Sede Central	36	S/ 945	14.3%	93.9%
2	Gobierno Regional de Ayacucho - Sede Central	36	S/ 402	4.8%	75.8%
3	Gobierno Regional de Ucayali - Sede Central	15	S/ 294	6.4%	86.5%
4	Gobierno Regional de Loreto - Sede Central	29	S/ 294	7.9%	71.6%
5	Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia Sub Regional Jaén	5	S/ 234	10.9%	95.2%
6	Gobierno Regional de Pasco - Sede Central	15	S/ 208	5.1%	66.4%
7	Gobierno Regional de Huánuco - Sede Central	34	S/ 201	6.2%	61.6%
8	Gobierno Regional de Tacna - Sede Central	14	S/ 191	9.5%	89.3%
9	Gobierno Regional de Áncash - Sede Central	32	S/ 137	6.1%	41.9%
10	Gobierno Regional de Amazonas - Sede Central	15	S/ 124	5.9%	66.8%
11	Gobierno Regional de Piura - Sede Central	17	S/ 109	11.8%	76.8%
Total		248	S/ 3139	7.0%	77.7%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

MUNICIPALIDADES CON ADJUDICACIONES SIMPLIFICADAS QUE SUPERARON EL TOPE Y CUYO MONTO CONVOCADO DEL PERIODO FUE SUPERIOR A S/ 60 MILLONES

N°	Entidad	Procesos que superaron el monto tope		Porcentaje de adjudicación simplificada	
		Número de procesos	Monto (millones)	Del número	Del monto total
1	Municipalidad Distrital de Nueva Cajamarca (Cajamarca)	2	S/ 180	4.7%	91.6%
2	Municipalidad Provincial de Loreto (Loreto)	1	S/ 163	3.0%	95.3%
3	Municipalidad Metropolitana de Lima (Lima)	41	S/ 132	9.4%	60.2%
4	Municipalidad Distrital de San Marcos (Áncash)	33	S/ 130	3.3%	26.2%
5	Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (Lima)	5	S/ 104	4.0%	67.9%
6	Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (Lima)	4	S/ 95	2.4%	57.0%
7	Municipalidad Distrital de Bernal (Piura)	2	S/ 92	7.4%	91.1%
8	Municipalidad Distrital de Miraflores (Lima)	11	S/ 74	8.9%	69.9%
9	Municipalidad Distrital de La Esperanza (La Libertad)	2	S/ 66	2.7%	64.2%
10	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo (Lima)	18	S/ 65	19.4%	73.3%
11	Municipalidad Provincial de Sechura (Piura)	2	S/ 63	3.3%	72.1%
	Total	121	S/ 1164	5.6%	61.7%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

INSTITUCIONES DE FONAFE Y OTRAS CON ADJUDICACIONES SIMPLIFICADAS QUE SUPERARON EL TOPE Y CUYO MONTO CONVOCADO DEL PERIODO FUE SUPERIOR A S/ 100 MILLONES

N°	Entidad	Procesos que superaron el monto tope		Porcentaje de adjudicación simplificada	
		Número de procesos	Monto (millones)	Del número	Del monto total
1	Seguro Social de Salud – Essalud	218	S/ 723	6.1%	55.2%
2	Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Nor Medio S.A. Hidrandina	42	S/ 369	10.8%	81.6%
3	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – Sedapal	76	S/ 325	13.3%	73.0%
4	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial – Fonafe	18	S/ 289	23.4%	96.7%
5	Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.A.	48	S/ 263	19.3%	86.0%
6	Banco de la Nación	44	S/ 207	21.6%	87.2%
7	Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Centro - Electrocentro S.A.	42	S/ 201	14.5%	81.4%
8	Empresa de Servicio Público de Electricidad Electronorte S.A.	42	S/ 159	12.5%	74.4%
9	Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Sur Este S.A.A.	27	S/ 120	10.2%	56.6%
10	Empresa Regional de Servicios Públicos de Electricidad del Oriente	41	S/ 118	7.0%	48.0%
11	Total	598	S/ 2773	9.1%	69.9%

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

Apéndice N° 13. Proveedores con alguna sanción y cuyo monto adjudicado supera los S/ 100 millones

N°	RUC proveedor	Nombre proveedor	Sanción con inhabilitación (número)	Sanción con multa (número)	Monto adjudicado (millones)
1	20100017491	Telefónica del Perú S.A.A.	4	-	S/ 1296
2	20100041953	Rímac Seguros y Reaseguros	2	-	S/ 876
3	20100717124	Protección y resguardo S.A.	4	-	S/ 505
4	20100162076	Empresa de Seguridad, Vigilancia y Control S.A.C.	4	10	S/ 485
5	20602131549	Al Inversiones Palo Alto II S.A.C.	2	-	S/ 385
6	20101337261	Roca S.A.C.	2	-	S/ 234
7	20134676508	Marquisa S.A.C. Contratistas Generales	4	2	S/ 221
8	20520731203	Pretorian Seguridad Integral S.A.C.	2	-	S/ 219
9	20262241441	Acruta & Tapia Ingenieros S.A.C.	2	-	S/ 203
10	20106897914	Entel Perú S.A.	2	-	S/ 166
11	20101029442	INCOT S.A.C. Contratistas Generales	2	-	S/ 164
12	20552504641	Optical technologies S.A.C.	6	-	S/ 157
13	20101155588	Proseguridad S.A.	2	-	S/ 153
14	20601189063	China Railway International Group - Sucursal del Perú	2	-	S/ 149
15	20125862561	Promotora Interamericana de Servicios S.A.	2	-	S/ 134
16	20100904315	Seguroc Sociedad Anónima	2	-	S/ 130
17	20519176263	Veolia Servicios Perú S.A.C.	4	-	S/ 129
18	20494637074	AHREN Contratistas Generales S.A.C.	2	-	S/ 125
19	20419385442	Utilitarios Médicos S.A.C.	-	2	S/ 115
20	20600580583	Seguridad Perú y Servicios varios S.R.L.	1	-	S/ 115
21	20511549249	Nova Medical S.A.C.	2	-	S/ 106
22	20600616235	PROMAINGSA S.A.C.	2	2	S/ 104
23	20511424896	Grupo Vicmer Security Sociedad Anónima Cerrada	2	-	S/ 102
24	20531505787	Corporación Mayo S.A.C.	2	-	S/ 101

FUENTE: CONOSCE: Adjudicación 2018 a 2021 descargado 02/09/2022 y Adjudicación 2022 descargado 16/01/2023.

ELABORADO: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción - CGR.

