

UN BREVE DIAGNÓSTICO SOBRE LA ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN DEL OSCE EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

LUIGI STEVENS CASTRO FUENTES*

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

Recibido: 23 de noviembre del 2021 / Aceptado: 24 de enero del 2022

doi: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2022.n054.5449>

RESUMEN. El siguiente artículo plantea un breve diagnóstico de la actividad de supervisión de las actuaciones de las entidades contratantes a nivel nacional que realiza la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Los órganos de control, el OSCE y los ciudadanos advierten que en las actuaciones de las entidades públicas contratantes se identifican riesgos relacionados con la planificación de las contrataciones, la competencia y el uso inadecuado de la normativa de contrataciones del Estado que pueden constituirse en actos de corrupción. La presente investigación describe la actividad de supervisión de las compras públicas por parte de la DGR del OSCE y hace seguimiento a la evolución del presupuesto asignado a las actividades de supervisión del OSCE entre el 2019 y julio del 2021. Sobre esa base, compara el gasto con el logro de los objetivos de supervisión de riesgos en las compras públicas. Finalmente, cuantifica la actividad de supervisión de oficio tanto a pedido de parte como por iniciativa del OSCE.

PALABRAS CLAVE: contratación pública / Sistema Nacional de Abastecimiento / Ley de Contrataciones del Estado / actividad de supervisión / compras públicas / gestión pública

BRIEF DIAGNOSTIC OF OSCE SUPERVISION OF PUBLIC PROCUREMENT

ABSTRACT. The following article presents a brief diagnosis of the supervisory activity of the Risk Management Office (DGR) of the State Procurement Supervisory Body (OSCE) over contracting entities at the national level. Different control bodies, the OSCE and citizens are concerned that the actions of the contracting public entities represent risks to the contracting planning, competition, and State contracting regulations and may generate corruption. The present investigation describes the supervision

* Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Maestrando en Gestión Pública por la misma casa de estudios. Correo electrónico: castroluigi0@gmail.com

activity of public purchases by the DGR of the OSCE. It follows up on the evolution of the budget assigned to OSCE's supervision activities between 2019 and July 2021 and compares expenditure against the achievement of risk supervision objectives in public purchases. Finally, it quantifies the ex officio supervision activity both at the request of third parties and at the initiative of the OSCE.

KEYWORDS: public procurement / National Supply System / State Contracting Law / supervision / government procurement / public management

1. LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

Según cifras recogidas en un estudio del OSCE (2020a), “los montos involucrados en las compras públicas en promedio representan un 29 % del gasto público y un 12 % del Producto Interno Bruto en los países de la OCDE” (p. 13), y en los años 2019 y 2020, según datos de la plataforma web CONOSCE, se adjudicaron en total 41 844,7 y 44 893,8 millones de soles en compras públicas, respectivamente (OSCE, 2021b). Dichas cifras evidencian la importancia de las compras públicas en la economía del país.

La otra cara de la moneda nos la presenta el equipo de la Contraloría General de la República del Perú (CGRP), que identificó que “alrededor de 23.3 mil millones de soles del presupuesto público ejecutado en el 2019, es decir, cerca del 15 %, se habrían perdido producto de irregularidades en el uso del presupuesto ejecutado en dicho año” (Shack et al., 2020, p. 51).

Adicionalmente, la CGRP, en un último estudio, determinó que “12 departamentos habrían incrementado en el 2020 sus proporciones de daño por corrupción e inconducta funcional en la contratación de bienes y servicios” (Shack et al., 2021, p. 34).

Este fenómeno merma directa o indirectamente la implementación de los programas sociales, la actuación y las decisiones políticas del Gobierno (desconfianza o falta de legitimidad de la población en las instituciones públicas) y la entrega de servicios públicos básicos de calidad.

Ante ello, seguimos lo señalado por Rebollo Puig (2013) respecto a que considera que

la Administración tiene un deber genérico de inspeccionar aquellas actividades para las que las leyes le han otorgado potestad de inspección y de reacción ante incumplimientos ... Frecuentemente las normas se expresan de forma que dejan claro que inspeccionar es un deber para la Administración y hasta en algún caso lo configuran como servicio mínimo obligatorio. (p. 95)

Así, en la normativa peruana, el OSCE tiene entre sus funciones principales, según lo establecido en el artículo 52 del Texto del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo 082-2019-EF (TUO de la Ley 30225), la de supervisar los procesos de contratación pública.

En esa misma línea, el Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo 076-2016-EF (ROF del OSCE), precisa que una de las funciones principales del OSCE es la de supervisar los procesos de contratación pública conforme a los mecanismos contemplados en el TUO de la Ley 30225, y puede efectuar supervisiones de oficio sobre las contrataciones directas y los supuestos excluidos de la supervisión de

OSCE, así como realizar informes de macrosupervisión. Y en el artículo 74 del citado ROF del OSCE se establece que la DGR es responsable de dirigir la estrategia supervisora del OSCE respecto a la actuación de las entidades contratantes a nivel nacional, mediante acciones de supervisión de oficio, aleatoria y/o selectiva o a pedido de parte.

De la normativa señalada se desprende que la estrategia de supervisión de riesgos es encargada al OSCE, específicamente a la DGR, por lo que el objeto de estudio se enfocará en las actividades y funciones de dicha dirección.

Al respecto, es importante indicar que, el 15 de septiembre del 2018, mediante el artículo 6 del Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, se creó la Dirección General de Abastecimiento (DGA), ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que, dentro de sus diversas funciones, tiene la de supervisar la gestión de las actividades que componen el SNA, lo que conlleva realizar una acción de supervisión macro, es decir, de toda la Cadena de Abastecimiento Público.

En relación con ello, de la revisión del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, aprobado mediante Resolución Ministerial 213-2020-EF/41, se advierte que no se establece en alguna de las unidades orgánicas de la DGA del MEF la función específica de supervisar el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado. Sin embargo, somos de la posición de que dicha omisión normativa no impide a la DGA realizar actividades de supervisión de oficio y a pedido de parte en las compras públicas, con lo cual dicha competencia podría colisionar con las funciones de la DGR del OSCE. Dicha problemática ameritaría ser objeto de análisis en una futura investigación.

Ahora bien, en la presente investigación se realizará un estudio descriptivo, cuyo método es deductivo-inductivo, debido a que se razona y explica la realidad partiendo de leyes o teorías generales, y se utilizarán técnicas de recolección de datos, como el análisis documental.

En ese sentido, y tomando en consideración la importancia de las compras públicas en el país, resulta indispensable efectuar un diagnóstico de la acción de supervisión del OSCE, a fin de identificar las causas que limiten a la DGR del OSCE cumplir con su rol de supervisar que las entidades contratantes lleven a cabo sus actividades en el marco de la normativa de contrataciones del Estado. Para ello, se procederá a describir la actividad de supervisión en las compras públicas a cargo del OSCE, así como verificar la evolución presupuestal asignada en las actividades de supervisión del OSCE entre el 2019 y julio del 2021 y comparar su gasto presupuestario y el impacto en el logro de sus objetivos sobre la estrategia de supervisión de riesgos en las compras públicas, y finalmente cuantificar la actividad de supervisión de oficio tanto a pedido de parte como por iniciativa del OSCE.

2. LA ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

De manera preliminar, es importante indicar que la actividad de la supervisión difiere con el control gubernamental realizado por la CGRP en el marco del Sistema Nacional de Control, así como con la acción establecida en el artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a la fiscalización posterior, y con la regulación establecida para el procedimiento administrativo sancionador.

Respecto a la potestad de supervisión del OSCE, el artículo 7 del Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, establece de manera expresa lo siguiente:

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de supervisar el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado, promoviendo las mejores prácticas en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras, de acuerdo a lo establecido en su marco normativo y en el presente Decreto Legislativo.

En esa misma línea, el literal b) del artículo 52 del TUO de la Ley 30225 contempla como una de las funciones del OSCE

efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, y a pedido de parte de los procesos de contratación que se realicen al amparo de la presente norma y su Reglamento, y disponer la adopción de las medidas que correspondan. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.

Como puede observarse, el OSCE, mediante norma con rango de ley, es la entidad facultada para realizar la supervisión de oficio y a pedido de parte de las compras públicas en el ordenamiento jurídico peruano¹.

Asimismo, en el artículo 74 del ROF del OSCE se establece que la DGR

es responsable de dirigir la estrategia supervisora del OSCE, respecto a la actuación de las entidades contratantes a nivel nacional, mediante acciones de supervisión de oficio, aleatoria y/o selectiva, o a pedido de parte, a partir de la identificación de riesgos que afecten la planificación de contrataciones,

1 Es preciso indicar que la función supervisora que despliega el OSCE no reemplaza ni exige la supervisión que le corresponde a cada entidad (actores directos e indirectos que intervienen en la contratación, como son el titular de la entidad, el área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones, el comité especial, entre otros señalados en la normativa de contratación pública) como responsable de la ejecución de los recursos aprobados en sus respectivos presupuestos.

la satisfacción de necesidades, la competencia, así como riesgos relacionados con el inadecuado uso de contrataciones directas y supuestos de exclusión de la normativa, de acuerdo con las atribuciones conferidas al OSCE por la Ley.

Ahora bien, habiendo indicado que la DGR del OSCE es la encargada de supervisar que las entidades contratantes realicen sus actividades (fase preparatoria, fase de selección y fase de ejecución contractual) en el marco de la normativa de contrataciones del Estado, es preciso indicar que la DGR se encuentra conformada por la Subdirección de Identificación de Riesgos que afectan la Competencia (SIRC), la Subdirección de Identificación de Riesgos en Contrataciones Directas y Supuestos Excluidos (SIRE) y la Subdirección de Procesamiento de Riesgos (SPRI).

Al respecto, antes de mencionar las funciones de cada subdirección, es importante tener claros los tipos de supervisión que lleva a cabo la DGR, los cuales consisten en las acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio. Para ello, nos apoyaremos en la Directiva 10-2019-OSCE/CD, "Acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio", aprobada mediante la Resolución 062-2019-OSCE/PRE, elaborada por el OSCE (2019).

La acción de supervisión de oficio es aquella supervisión iniciada o efectuada por el OSCE de forma aleatoria y/o selectiva, respecto a los procesos de contratación que se realicen en el marco del TUO de la Ley 30225. Ello alcanza a los supuestos excluidos del ámbito sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión. Dichas acciones de supervisión pueden realizarse en atención a la información presentada por entidades, órganos de control y/o defensa, ciudadanos, medios de comunicación, entre otros.

En relación con ello, la DGR realiza supervisiones programadas y no programadas; la primera es prevista en el Plan Anual de Supervisión, el cual tiene por finalidad organizar y planificar las acciones de supervisión que se llevarán a cabo en el año, mientras que la segunda se inicia de manera inopinada por la DGR a partir de información proveniente de fuente interna o externa.

Dichas modalidades de supervisión se ejecutan con el levantamiento de información, la formulación de requerimientos a la entidad supervisada y el registro de las incidencias ocurridas desde la apertura hasta el cierre de la acción de supervisión. En virtud de ello, se emite un informe o dictamen en el cual se consigan las conclusiones y recomendaciones de la acción de supervisión, del cual, si no se advierten transgresiones a la normativa, se cierra el expediente; caso contrario, se imparten las instrucciones para su rectificación o el hecho se pone en conocimiento de la entidad y del OCI para las respectivas medidas correctivas.

Por otro lado, la acción de supervisión a pedido de parte es aquella efectuada por el OSCE en virtud de alguna comunicación o solicitud presentada por algún proveedor y

demás interesados que consideren la existencia de una transgresión a la normativa de contrataciones del Estado.

En relación con ello, la DGR evalúa las solicitudes de supervisión a pedido de parte, en que considerará el estado actual del procedimiento de compra pública, la gravedad de las transgresiones a la normativa, los riesgos de la ejecución, las competencias de la entidad y las vías legales con las que cuentan los participantes y/o postores para la atención del caso específico.

Tomando en consideración ello, la DGR emitirá un dictamen en el cual se consignen las conclusiones y recomendaciones de la acción de supervisión, esta última se notificará al recurrente y a la entidad, de ser el caso. Asimismo, en caso de verificar transgresiones a la normativa de contratación pública, se emite copia del dictamen al OCI o al Tribunal de Contrataciones del Estado para las respectivas medidas correctivas.

Ahora bien, de lo expuesto se desprende que tanto la acción de supervisión a pedido de parte como la de oficio se desarrollan a fin de verificar que las actuaciones de las entidades contratantes cumplan con la normativa de contratación pública y/o prevenir su incumplimiento. En esa medida, una vez realizada la actividad de supervisión, la DGR remite la relación de riesgos identificados, así como la comunicación de alertas, a las entidades contratantes o, de corresponder, suspende los procedimientos de selección cuando se identifique la necesidad de ejercer medidas correctivas, además de comunicar al Tribunal de Contrataciones del Estado o al Sistema Nacional de Control para que evalúen el inicio de un procedimiento sancionador.

Precisadas las acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio que realiza la DGR, corresponde indicar las funciones de cada subdirección que conforma dicha dirección, para cual revisaremos el ROF del OSCE (2016):

- La SIRC, según el artículo 77 del ROF del OSCE, “es la responsable de la ejecución de las acciones de supervisión de oficio y de parte, respecto de reglas contenidas en los documentos de contratación, así como de posibles barreras de acceso en los procedimientos de selección”. Aquí podemos precisar algunos de los principales documentos que emite dicha subdirección de oficio o a pedido de parte: (i) dictamen sobre barreras de acceso, (ii) pronunciamiento y (iii) dictamen sobre implementación de pronunciamiento.

Al respecto, una de las acciones principales de la SIRC como solicitud de supervisión a pedido de parte es la de organizar y controlar la solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas y/u observaciones, y su posterior emisión de pronunciamientos y bases integradas definitivas.

En relación con ello, el numeral 72.8 del artículo 72 del Reglamento de la Ley 30225 establece que los participantes pueden formular cuestionamiento al

pliego de absolución de consultas y observaciones de las licitaciones públicas y los concursos públicos, así como a las bases integradas de dichos procedimientos, por la vulneración de:

- a. La normativa de contrataciones
- b. Los principios que rigen la contratación pública
- c. Otra normativa que tenga relación con el objeto de la contratación

La SIRC de la DGR revisa los cuestionamientos elevados. Asimismo, lleva a cabo una revisión de oficio de las bases, y publica en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace) el respectivo pronunciamiento y las bases integradas. En caso de que se adviertan vicios de la nulidad que generen la sustracción de la materia, se emitirá el informe de vicio de nulidad el oficio que disponga las medidas correctivas del caso².

Asimismo, respecto al dictamen de barreras de acceso emitido por la SIRC, corresponde indicar que son actuaciones materiales de uno o más órganos, dependencias, servidores o funcionarios de una entidad orientadas a impedir u obstaculizar la mayor participación de potenciales postores en un procedimiento de selección, configurándose así transgresiones al TUO de la Ley 30225³.

Por otro lado, es preciso indicar que, como consecuencia de la publicación de la Directiva 10-2019-OSCE/CD, "Acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio", la función de la SIRC de emitir el dictamen sobre implementación de pronunciamiento establecida en el literal b) del artículo 78 del ROF del OSCE dejó de aplicarse, por lo que correspondería adecuar el documento de gestión "ROF del OSCE".

Finalmente, en cuanto a la actuación de la SIRC, resulta importante indicar que, recién a partir del 2020, la SIRC realiza acciones de supervisión de oficio, las cuales culminan con la emisión de un informe de acción de supervisión de oficio.

- La SIRE, según el artículo 79 del ROF del OSCE "es la responsable de la ejecución de las acciones de supervisión de oficio y a pedido de parte, respecto de la configuración de causales de contrataciones directas y supuestos de exclusión,

2 A mayor abundamiento, revisar la Directiva 09-2019-OSCE/CD, "Emisión de pronunciamiento", aprobada mediante la Resolución 061-2019-OSCE/PRE, así como lo dispuesto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del OSCE, aprobado por el Decreto Supremo 106 2020-EF y sus modificatorias.

3 A mayor abundamiento, revisar la Directiva 10-2019-OSCE/CD, "Acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio", aprobada mediante la Resolución 062-2019-OSCE/PRE.

sujetos a supervisión”. Aquí podemos precisar algunos de los principales documentos que emite dicha subdirección a solicitud, ya sea a pedido de parte o de oficio: (i) dictamen sobre supuestos excluidos sujetos a supervisión y (ii) dictamen sobre configuración de causal de contratación directa.

Al respecto, la SIRE como solicitud de supervisión a pedido de parte realiza: (i) la configuración de causal de contratación directa, y (ii) la configuración de supuesto excluidos.

Por otra parte, como acciones de supervisión de oficio, la SIRE efectúa revisiones de transgresiones a la normativa de: (i) contrataciones directas, (ii) supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE y (iii) registro de órdenes de compra y órdenes de servicio.

- La SPRI, según el artículo 81 del ROF del OSCE, “es la responsable de organizar, ejecutar, y controlar la supervisión macro sobre actos preparatorios de procedimientos de selección; sobre riesgos de fraccionamiento de contrataciones; sobre requisitos excesivos en contrataciones y sobre deficiencias en la ejecución contractual”. Asimismo, el literal f) del artículo 82 del ROF del OSCE establece como una de sus funciones la de “atender cuestionamientos relativos a actuaciones de las entidades que no sean competencia de SIRC o SIRE”. Aquí podemos precisar algunos de los principales documentos que emite dicha subdirección: (i) informes macro sobre actos preparatorios de procedimiento de selección, (ii) informes macro sobre riesgos de fraccionamiento de contrataciones, (iii) informes macro sobre requisitos excesivos en contrataciones, (iv) informes macro sobre deficiencias en la ejecución contractual y (v) dictamen sobre cuestionamientos.

Al respecto, la SPRI en la solicitud de supervisión a pedido de parte revisa otras transgresiones a los procedimientos de selección, en que se encarga de la emisión de dictámenes sobre cuestionamientos referidos a las transgresiones a la normativa de contrataciones del Estado en las que pudiera haber incurrido la entidad.

Por otra parte, como acciones de supervisión de oficio, la SPRI efectúa revisiones de transgresiones a la normativa de: (i) procedimiento de la reconstrucción con cambios (RCC), (ii) procedimientos mayores a cien millones de soles, (iii) adjudicaciones simplificadas, (iv) subasta inversa electrónica, (v) acuerdos marco y (vi) registro de información en la ejecución contractual, los cuales culminan con la emisión de un informe de acción de supervisión de oficio.

Con base en lo señalado y tomando en consideración lo establecido en el ROF del OSCE, las acciones de supervisión de oficio y a pedido de parte recaen sobre la SIRE y la

SIRC de la DGR; en el caso de la primera subdirección sobre las contrataciones directas y los supuestos excluidos sujetos a supervisión a fin de verificar que no se incurra en un supuesto de transgresión o evasión de la aplicación de la normativa de contratación pública, y en el caso de la segunda subdirección sobre los procedimientos de selección para promover la competencia; no obstante, se advierte que la SIRC recién a partir del 2020 realiza acciones de supervisión de oficio.

Finalmente, la SPRI de la DGR, según el ROF del OSCE, es la encargada de realizar la supervisión macro, lo que constituye una supervisión a pedido de parte en que se analiza la atención de cuestionamientos referentes a actuaciones de las entidades que no son competencia de la SIRE o la SIRC, así como patrones de conducta y acciones transgresoras de buenas prácticas. Sin embargo, es preciso indicar que actualmente la SPRI también realiza acciones de supervisión de oficio, con lo cual se advertiría que los artículos 81 y 82 del ROF del OSCE deberían adecuarse en función de las acciones que realmente se les encarguen a las subdirecciones de la DGR.

3. LA ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

De manera preliminar, resulta importante definir qué es el Plan Estratégico Institucional (PEI). Para ello, nos apoyamos en la guía elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2019), mediante la cual señala que el PEI es

un instrumento de gestión que define la estrategia del Pliego para lograr sus objetivos, en un periodo mínimo de tres (3) años, a través de iniciativas diseñadas para producir una mejora en el bienestar de la población a la cual sirve. Estos objetivos se deben reflejar en resultados. (p. 14)

En esa línea, revisamos el Informe de Evaluación de Resultados del año 2019 elaborado por el OSCE (2020b), en el cual se encuentra el análisis del PEI 2019-2022, correspondiente al 2019. Dicho informe muestra la evaluación de los resultados logrados en el 2019 de los cinco objetivos estratégicos institucionales (OEI) y las nueve acciones estratégicas institucionales (AEI) contenidos en el PEI del OSCE.

Para efectos de la presente investigación, nos enfocamos en el OEI.03, "Promover eficiencia en el proceso de contratación pública", y en su AEI.03.04, "Supervisión oportuna de los procesos de contratación", cuyo indicador es el "porcentaje de expediente de supervisión atendidos antes de los 20 días", los cuales se encuentran vinculados a la acción de supervisión realizada por la DGR.

Al respecto, el citado informe del OSCE (2020b) indica que el avance del indicador de la AEI.03.04 "está alrededor de 63 %, debido a que el indicador alcanzó el 17 % (469

de 2748 denuncias) de expedientes de supervisión atendidos antes de los 20 días [lo que significa que estaría] por debajo de la meta programada de 27 %” (p. 24), esto con relación a que en el 2018 se alcanzó el 25 %.

Sobre el particular, en el informe se justifica dicha reducción de la atención de expedientes de supervisión (denuncias) en razón que el personal de la DGR priorizó las solicitudes de elevación de cuestionamientos y supervisión de oficio que tienen un plazo normativo menor de atención (OSCE, 2020b, p. 24).

Por otro lado, el Informe de Evaluación de Resultados del año 2020, elaborado por el OSCE (2021a), en el cual se encuentra el análisis del PEI 2019-2023⁴, correspondiente al 2020, muestra la evaluación de los resultados logrados en el 2020 de los cinco OEI y las trece AEI contenidos en el PEI del OSCE.

Al respecto, el citado informe del OSCE (2021a) señala que el avance del indicador de la AEI.03.04, relacionada con la supervisión de la DGR, está alrededor de 171 %, en razón de que el indicador alcanzó el 50 % (1622 de 803 expediente de supervisión atendidos) de expedientes de supervisión atendidos antes de los veinte días, lo que significa que estaría por encima de la meta programada del 50 %, esto con relación a que en el 2019 se alcanzó el 17 % (p. 25).

Sobre el particular, en el informe se justifica dicho aumento a causa de que durante el 2020 se suspendieron los plazos de los procedimientos convocados con anterioridad al 16 de marzo del 2021, así como la convocatoria de nuevos procedimientos de selección durante el periodo del 16 de marzo al 24 de mayo del 2021, dispuesta por la DGA del MEF, ente rector del SNA, en el marco de la declaratoria de emergencia nacional, aprobada mediante el Decreto Supremo 044-2020-PCM y prorrogada sucesivamente, lo que permitió que la DGR pudiera atender los expedientes pasivos y se facilitara la reducción de los plazos de atención de los nuevos expedientes (OSCE, 2021a, p. 26).

Respecto a la suspensión de los procedimientos de selección a causa del estado de emergencia nacional producto del COVID-19, es preciso añadir que la DGA del MEF emitió la Resolución Directoral 001-2020-EF-54.01, prorrogada mediante las Resoluciones Directorales 002-2020-EF-54.01, 003-2020-EF-54.01, 004-2020-EF-54.01 y 005-2020-EF-54.01, las cuales dispusieron, entre otros aspectos, la suspensión a partir del 16 de marzo del 2020 del cómputo de los plazos de los procedimientos de selección convocados con anterioridad.

4 En el diseño se incorporaron recomendaciones que realizó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su publicación La contratación pública en el Perú. Reforzando capacidad y coordinación.

Asimismo, se toma en cuenta que, en el 2020, la economía peruana fue afectada por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatorias dictadas por el Gobierno a consecuencia de la pandemia por el brote del COVID-19.

Asimismo, se suspendió la convocatoria de procedimientos de selección en el marco del TUO de la Ley 30225 y los demás regímenes de contratación comprendidos por el SNA, con excepción de aquellos relacionados con la obligación de garantizar lo dispuesto en el Decreto Supremo 044-2020-PCM, para la prevención de la propagación del COVID-19.

Posteriormente, se reiniciaron los procedimientos de contratación pública con el Decreto Supremo 103-2020-EF y la Resolución Directoral 006-2020-EF/54.01, a partir del 15 de mayo del 2020, con lo cual se reactivó la emisión de pronunciamientos por la DGR.

Ahora bien, de lo señalado se advierte que en el Informe de Evaluación de Resultados del año 2019 no se identifica de manera específica la actividad de supervisión contabilizada en la AEI.03.04, ya que únicamente se hace una mención de manera general a la atención de expedientes de supervisión como “denuncias”.

Asimismo, en el párrafo seguido se indica que se atendieron solicitudes de elevación de cuestionamientos al pliego de absolucón de consultas y/u observaciones, así como actividades de supervisión de oficio en distintos tipos de contratación, y que se realizaron supervisiones oportunas a través de la emisión de 1395 pronunciamientos sobre elevación de observaciones a las bases de procedimientos de selección y emisión de 2625 dictámenes (OSCE, 2019, pp. 24-25), de los cuales tampoco se logra tener certeza de si tales acciones de supervisión se contabilizaron en dicho indicador AEI 03.04 y así poder tener conocimiento de su cumplimiento al 2019.

Del mismo modo, si bien en el Informe de Evaluación de Resultados del año 2020 se detalla que los expedientes de supervisión atendidos fueron referidos a los procedimientos de selección general, las contrataciones directas y los supuestos excluidos y a barreras de acceso (OSCE, 2020, p. 26), se advierte que no se hace mención de las demás acciones de supervisión, que se quedaron sin ser objeto de evaluación de sus resultados y menos aún se realizó un correcto seguimiento.

En ese orden de ideas, resulta necesario que los objetivos y los indicadores del PEI del OSCE, relacionados con la acción de supervisión encargada a la DGR, puedan ser revisados, y que aquella se enfoque en la supervisión a pedido de parte y de oficio, cuyos indicadores deben ser cuantificados en función del procedimiento y producto que en la práctica se realiza en dicha dirección o relacionarlo con el plan de supervisión; por ejemplo, el número de pronunciamientos y bases integradas definitivas emitidas en el plazo de doce días hábiles, o el número de dictámenes emitidos antes de la adjudicación de la buena pro (o antes de suscribir el contrato).

4. LA EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA ASIGNADA A LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN

De la revisión del aplicativo informático Consulta CEPLAN, al OSCE se le asignó un presupuesto en el 2019, el 2020 y el 2021 de 81 266 876, 88 468 860 y 95 202 657 soles, respectivamente, y para el 2019 y el 2020 el OSCE ejecutó 71 991 203 y 77 582 614 soles, respectivamente, del presupuesto asignado (CEPLAN, 2021).

Asimismo, se aprecia que, del presupuesto anual, el OSCE asignó a la DGR en el 2019, el 2020 y el 2021 los montos de 6 526 135, 6 528 047 y 7 706 103 soles, respectivamente, lo que representa aproximadamente el 12 % en el 2019, el 13 % en el 2020 y el 12% en el 2021 del total del presupuesto asignado al OSCE.

Ahora bien, con relación al PEI con el presupuesto, el OSCE asignó para el OEI.03, "Promover eficiencia en el proceso de contratación pública", en el 2019, el 2020 y el 2021, los montos de 51 575 167, 44 110 883 y 59 991 615 soles.

También se aprecia que, del total del presupuesto asignado del OEI.03 en relación con su AEI.03.04, "Supervisión oportuna de los procesos de contratación", en el 2019, el 2020 y el 2021, se asignaron los montos de 5 225 460, 5 160 706 y 7 478 443 soles, respectivamente, lo cual representa aproximadamente el 10 % en el 2019, el 8 % en el 2020 y el 8% en el 2021 del total del presupuesto asignado a la OEI.03.

Así, advertimos que la evolución de la asignación presupuestal del OSCE a la DGR en estos tres últimos años se mantiene constante, lo cual se ve reflejado en la transferencia de presupuesto para la AEI.03.04, "Supervisión oportuna de los procesos de contratación", a cargo de la DGR, y esta es una de las más bajas en comparación con otras AEI⁵ que están a cargo de distintas unidades orgánicas del OSCE, por lo que se desprende que la función de supervisión a cargo de la DGR del OSCE se encuentra limitada presupuestariamente pese a ser una de sus principales funciones.

5. LA ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO EN CIFRAS

De manera preliminar, es importante aclarar que la información y los resultados de las acciones de supervisión de la DGR no se encuentran registrados de manera integral en

5 De la revisión de la plataforma Consulta CEPLAN se aprecia que se asigna un mayor porcentaje del presupuesto a la AEI 03.01, "Implementación y adecuación de herramientas para optimizar los procesos de contratación pública", y a la AEI 03.03, "Resolución oportuna de recursos de apelación de los procedimientos de selección", en estos tres últimos años.

las plataformas web del OSCE, y son los Informes de Evaluación de Resultados de los años 2019 y 2020 los instrumentos de gestión que detallan algunas de las acciones de supervisión; no obstante, se advierte que dicha data no se encuentra ordenada ni detallada, lo cual dificulta su análisis.

Ahora bien, de la información remitida por el OSCE⁶ se advierte que la DGR, durante el 2019, realizó acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio conforme al siguiente detalle:

Tabla 1

Subdirección de Identificación de Riesgos que Afectan la Competencia - Dirección de Gestión de Riesgos

Año	De parte	De oficio	Total
2019	Expedientes (barreras de acceso, solicitudes de elevación de cuestionamientos y dictámenes sobre implementación de pronunciamiento; solo 2019)	No se realizaron acciones de supervisión en este año	2235 acciones de supervisión
2020	Expedientes (barreras de acceso y solicitudes de elevación de cuestionamientos)	80 procedimientos de selección	791 acciones de supervisión
2021 (enero-julio)	266 expedientes (barreras de acceso y solicitudes de elevación de cuestionamientos)	9 procedimientos de selección	275 acciones de supervisión

Tabla 2

Subdirección de Procesamiento de Riesgos - Dirección de Gestión de Riesgos

Año	De parte	De oficio	Total
2019	2598 dictámenes	434 acciones	3032 acciones de supervisión
2020	1244 dictámenes	451 acciones	1695 acciones de supervisión
2021 (enero-julio)	558 dictámenes	442 acciones	100 acciones de supervisión

⁶ Remitida por correo electrónico del 31 de agosto del 2021, a través del acceso a la información pública en el marco de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, resulta pertinente indicar que en dicha información se señala que la DGR ejecutó su Plan de Anual de Supervisión 2019 y 2020 con el cumplimiento del 96,5 % y el 100 %.

Tabla 3

Subdirección de Identificación de Riesgos en Contrataciones Directas y Supuestos Excluidos - Dirección de Gestión de Riesgos

Año	De parte	De oficio	Total
2019	55 dictámenes	293 acciones (contrataciones directas y procesos de selección por encargo)	348 acciones de supervisión
2020	50 dictámenes	1667 acciones (contrataciones directas, supuestos excluidos, procesos de selección por encargo e impedimentos para contratar con el Estado)	1717 acciones de supervisión
2021 (enero-julio)	40 dictámenes	496 acciones (contrataciones directas, supuestos excluidos e impedimentos para contratar con el Estado)	536 acciones de supervisión

Considerando la información señalada y en relación con la revisión de la data del portal web CONOSCE, se aprecia lo siguiente:

Tabla 4

Dirección de Gestión de Riesgos - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

Año	Total de acción de supervisión	Total de procesos adjudicados	Porcentaje de procesos supervisados
2019	5615	49 212 ⁷	11,4 %
2020	4203	49 205 ⁸	8,5 %
2021 (enero-julio)	911	26 308 ⁹	3,4 %

De la presente información, podemos advertir que las acciones de supervisión realizadas por la DGR del OSCE en el periodo del 2019 hasta julio del 2021 son limitadas en comparación con el nivel de volumen de compras públicas adjudicadas que realizaron las entidades públicas a nivel nacional y más aún si distinguimos las acciones de supervisión de oficio y a pedido de parte.

En ese sentido, resultaría importante que el OSCE evalúe su estrategia de supervisión, así como la asignación presupuestal que se le otorga a la DGR para el cumplimiento de sus funciones, más aún si las acciones de supervisión realizadas por la DGR del OSCE son insuficientes en comparación con el nivel de volumen de compras públicas

7 Según cifras del portal web CONOSCE, representa 41 836,9 millones de soles adjudicados.

8 Según cifras del portal web CONOSCE, representa 45 828,7 millones de soles adjudicados.

9 Según cifras del portal web CONOSCE, representa 23 323,7 millones de soles adjudicados.

adjudicadas. Considerando ello, se tendría que reforzar el personal que labora en dicha dirección a fin de cumplir o incrementar las metas de supervisión trazadas por el OSCE; asimismo, enfocar la estrategia de supervisión y actividades de la DGR del OSCE en función de la supervisión de oficio y de parte, evitando posibles problemas de competencias entre subdirecciones.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LA LABOR DE SUPERVISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

Como resultado del diagnóstico de la función supervisora de la DGR del OSCE, se han identificado inconvenientes tanto a nivel normativo como de gestión relacionados con lo dispuesto en los documentos de gestión (ROF del OSCE y los indicadores del Plan Estratégico Institucional) y con la efectividad de la labor de supervisión, así como la asignación presupuestal.

En ese orden de ideas, en un primer punto, de la revisión del documento de gestión “Reglamento de Organización y Funciones del OSCE”, se advierte que algunas de las funciones establecidas en dicho documento de gestión no se condicen con las acciones de supervisión que actualmente realizan las subdirecciones de la DGR, como la función de la SIRC establecida en el literal b) del artículo 78 del ROF del OSCE respecto a la emisión del dictamen de implementación del pronunciamiento, ya que actualmente no se emiten dichos dictámenes, y las funciones de la SPRI establecidas en los artículos 81 y 82 del ROF del OSCE respecto a que no solo se realizan supervisiones macro, sino también acciones de supervisión de oficio.

Al identificarse que dichas funciones determinadas en el citado documento de gestión carecen de aplicación normativa, resulta necesario que las funciones establecidas para las subdirecciones de la DGR sean compatibles con la realidad, en virtud de las acciones de supervisión de oficio y de parte que realmente realicen.

En un segundo punto, de la revisión de los Informes de Evaluación de Resultados de los años 2019 y 2020 del OSCE se advierte que el indicador “Porcentaje de expedientes de supervisión atendidos hasta el día 20”, establecido para la AEI.03.04 del PEI, no permite identificar ni contabilizar de manera específica el total de actividades de supervisión llevadas a cabo por la DGR, ya que no se aprecia el detalle de las acciones de supervisión atendidas, que se quedaron sin ser objeto de evaluación de sus resultados y menos aún se realizó un correcto seguimiento.

Así pues, resulta necesario que los objetivos e indicadores del PEI del OSCE puedan ser revisados y que la labor de supervisión se enfoque en la supervisión a pedido de parte y de oficio, cuyos indicadores deben ser cuantificables en función del procedimiento y

producto que en la práctica se realiza en dicha dirección o relacionarlo con el plan de supervisión; por ejemplo, el número de pronunciamientos y bases integradas definitivas emitidas en el plazo de doce días hábiles o el número de dictámenes emitidos antes de la adjudicación de la buena pro (o antes de suscribir el contrato).

Como un tercer punto, de la revisión de la evolución de la asignación presupuestal del OSCE a la DGR en el periodo del 2019 hasta julio del 2021 se advierte que la función de supervisión a cargo de la DGR se encuentra limitada presupuestariamente pese a ser una de las principales funciones del OSCE, y esta es una de las más bajas en comparación con la asignación a otras unidades orgánicas del OSCE.

Asimismo, como un cuarto punto, de la revisión de las acciones de supervisión realizadas por la DGR del OSCE en el periodo del 2019 hasta julio del 2021 se evidenció que son limitadas en comparación con el nivel de volumen de compras públicas adjudicadas que ejecutan las entidades públicas a nivel nacional y más aún si distinguimos las acciones de supervisión de oficio y a pedido de parte.

En relación con ello, respecto a estos dos últimos puntos, corresponde evaluar la estrategia de supervisión, así como la asignación presupuestal que se le asigna a la DGR para el cumplimiento de sus funciones, más aún si las acciones de supervisión realizadas por la DGR del OSCE son insuficientes en comparación con el nivel de volumen de compras públicas adjudicadas. Considerando ello, se tendría que reforzar el personal que labora en dicha dirección a fin de cumplir o incrementar las metas de supervisión trazadas por el OSCE; asimismo enfocar la estrategia de supervisión y actividades de la DGR del OSCE en función de la supervisión de oficio y de parte, evitando posibles problemas de competencias entre subdirecciones.

En ese sentido, tomando en consideración los resultados de diagnóstico, es necesario que la DGR del OSCE evalúe tanto a nivel normativo como de gestión la labor de supervisión que desempeña en las compras públicas, a fin de velar porque las entidades contratantes realicen sus actividades (fase preparatoria, fase de selección y fase de ejecución contractual) en el marco de la normativa de contratación pública, y así las entidades cumplan con su finalidad pública para proveer a la ciudadanía de servicios públicos que mejoren su calidad de vida.

REFERENCIAS

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional (2019)*. https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2021, 16 de septiembre). Consulta CEPLAN. <http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/consulta/Default.aspx>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016, 6 de abril). Decreto Supremo 076-2016-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado-OSCE. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-n-076-2016-ef-1364886-1/>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2019, 4 de abril). Resolución 062-2019-OSCE/PRE, Formalizan la aprobación de la Directiva 10-2019-OSCE/CD "Acciones de supervisión a pedido de parte y de oficio". <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/formalizan-la-aprobacion-de-la-directiva-n-010-2019-oscecd-resolucion-no-062-2019-oscepre-1758031-1/>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2020a). *Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en contratación pública*. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/852130-diagnostico-y-estrategia-para-la-gestion-de-riesgos-en-contratacion-publica>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2020b). *Informe de Evaluación de Resultados del año 2019*. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/544156-informe-de-evaluacion-de-resultados-del-pei-2019-2022-del-ano-2019>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2021a). *Informe de Evaluación de Resultados del año 2020*. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/1891455-informe-de-evaluacion-de-resultados-del-pei-2019-2023-del-ano-2020>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2021b, 16 de septiembre). Estadísticas generales de contrataciones públicas. <https://portal.osce.gob.pe/osce/conosce/indicadores-del-mercado-estatal.html>
- Rebollo Puig, P. (2013). La actividad inspectora. En J. J. Díez Sánchez (Coord.), *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013* (pp. 55-116). Instituto Nacional de Administración de Justicia. https://www.inap.es/documents/10136/1712275/PagInicia_funcion-inspectora-VIII-Congreso.pdf/4b39152d-5b69-8ff3-a832-fab325518e0c
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria. Documento de política en control gubernamental*. Contraloría General de la República. http://repositorio.contraloria.gob.pe/bitstream/handle/ENC/18/Calculo_de_la_Corruptcion_en_el_Peru2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Shack, N., Pérez, J. & 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. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2108082/Incidencia%20de%20la%20corrupción%20y%20la%20inconducta%20funcional%20en%20el%20Perú.pdf.pdf>