

32

Fecha de presentación: enero, 2020

Fecha de aceptación: marzo, 2020

Fecha de publicación: mayo, 2020

EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

Y EFICACIA EN LA CONTRATACIÓN DE OBRAS MEDIANTE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE, 2017-2019

EVALUATION OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN CONTRACTING WORKS BY PUBLIC BIDDING IN THE LAMBAYEQUE REGIONAL GOVERNMENT, 2017-2019

Marjorie Aura Vílchez Asalde¹

E-mail: marvilchez@ucvvirtual.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1840-0603>

Mercedes Alejandrina Collazos Alarcón¹

E-mail: mcollazos@ucv.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5656-2243>

Flor Delicia Heredia Llatas¹

E-mail: fhheredia@ucv.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6260-9960>

Gioconda Del Socorro Sotomayor Nunura¹

E-mail: giocondasn@crece.uss.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6082-0893>

¹ Universidad César Vallejo. Perú.

Cita sugerida (APA, séptima edición):

Vílchez Asalde, M. A., Collazos Alarcón, M. A., Heredia Llatas, F. D., & Sotomayor Nunura, G. S. (2020). Evaluación de la eficiencia y eficacia en la contratación de obras mediante licitación pública en el Gobierno Regional Lambayeque, 2017-2019. *Universidad y Sociedad*, 12(3), 253-259.

RESUMEN

La presente investigación estuvo orientada a realizar una evaluación del nivel de cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia en la contratación de obras convocadas mediante el procedimiento de Licitación Pública en el Gobierno Regional de Lambayeque, periodo 2017-2019. Considerando 25 expedientes de contratación, se ha trabajado con una muestra de 10 expedientes; a fin de realizar una evaluación más minuciosa y exhaustiva del procedimiento de selección llevado a cabo desde la fase de Selección hasta la fase de Ejecución Contractual. Apoyados en el método cualitativo, se desarrolló de la siguiente forma: primero; procediendo a recopilar los expedientes de contratación de obras convocados mediante Licitación Pública cuyo periodo haya sido entre los años 2017 al 2019, los que serán materia de evaluación, segundo; establecer como instrumento de recolección de datos la Ficha de Observación, a través de la cual se va a proceder a evaluar el nivel de cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia en cada uno de los expedientes seleccionados. Los resultados demuestran que, en los procedimientos de contratación evaluados, el nivel de ejecución del principio de eficiencia es de 72%, configurándose en la escala de medición como alto y en cuanto a la eficacia es muy bajo.

Palabras clave: Contratación pública, licitación pública, eficiencia, eficacia, fases de contratación.

ABSTRACT

This research was aimed at carrying out an assessment of the level of compliance with the principle of efficiency and effectiveness in the procurement of works convened through the Public Tendering procedure in the Regional Government of Lambayeque, period 2017-2019. Recital 25 recruitment files, a sample of 10 files has been worked on; in order to carry out a more thorough and thorough evaluation of the selection procedure carried out from the Selection phase to the Contractual Execution phase. Supported by the qualitative method, it was developed as follows: first; collecting the procurement files for works convened through Public Tendering, the period of which has been between 2017 and 2019, which will be subject to evaluation, second; establish as a data collection tool the Observation Sheet, through which the level of compliance with the principle of efficiencies will be evaluated. The results show that in the contracting procedures evaluated, the level of execution of the efficiency principle is 72% high and in terms of effectiveness it is very low.

Keywords: Public procurement, public bidding, efficiency, effectiveness, contracting phases.

INTRODUCCIÓN

En el contexto del proceso de modernización de Perú, el Gobierno Regional de Lambayeque, como institución pública con soberanía gubernamental, asequible y administrativa, tiene el deber de realizar una gestión eficiente y eficaz de las contrataciones, más aún cuando éstas superan el S/.1'800,000.000 (Un Millón Ochocientos Mil soles), siendo éste el caso de los procesos convocados por Licitación Pública (obras), ya que, al tratarse de procedimientos de gran envergadura por su complejidad, objeto de contratación así como por su cuantía, requieren de un cuidadoso seguimiento y control en cada una de sus fases. Ante esto, surge la interrogante de si la Entidad (GRL) realmente cumple con satisfacer las peticiones formuladas por las Áreas Usuarias, atendiendo a la ejecución de los objetivos planteados en el PAC.

A nivel internacional, Aguilera (2018), manifiesta que las irregularidades presentes en el proceso de compra pública presentan consecuencias desfavorables respecto al uso de los recursos. La incorrecta utilización de los recursos públicos está directamente relacionada con la gestión de las entidades públicas desconcentradas del Estado, dado que las diversas políticas, planes, así como proyectos sociales serán perjudicadas en su subvención, motivo por el cual la ciudadanía se verá también afectada.

Kadriye (2018), refiere que un sistema de contratación pública afectado por la corrupción sufre una amplia gama de síntomas; por ejemplo, la calidad de los proyectos públicos puede reducirse y los fondos públicos pueden desviarse de los proyectos que son sustanciales para la consecución de propósitos sociales y económicos, lo que deriva en un acrecentamiento de la miseria y la disparidad. Peor aún, la corrupción socava el estado de derecho y erosiona la confianza pública en los organismos públicos y en el mercado, lo que en instancia final impide la progresión económica.

Para Pizarro (2017), plantea que la ineficacia de la gestión en las dependencias regionales y locales se debe a una inapropiada formulación del PAC, lo que acarrea el deficiente desarrollo de los métodos de selección convocados, lo que influye directamente en la realización de las finalidades estimadas presupuestalmente y propósitos institucionales de la entidad.

Casapino (2016), manifiesta que a medida que los procesos de licitación pública se iban desarrollando, asimismo se determinaba la presencia de diversas circunstancias que condicionan la libre intervención de los postores, lo que a su vez obstaculiza el desarrollo de dicho procedimiento de selección y paraliza el proceso. Algunos ejemplos de estas circunstancias o factores son: los

requerimientos que demanda la entidad a las compañías a fin de que éstas puedan concurrir en los procesos de licitación pública, los plazos sugeridos para enunciar las propuestas, los tiempos de ejecución de obra que se establecen en las bases, particularidades de las obras y la experiencia exigida demandada para la compañía o para los expertos miembros de la propuesta.

La investigación tuvo como objetivo general determinar el grado de cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia en la contratación de obras mediante Licitación Pública conforme a la Ley N°30225 (Perú. Gobierno Regional de Lambayeque, 2018).

MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio es de tipo No Experimental, porque tal y como lo refiere Hernández (2003) las variables de estudio ya estaban previamente establecidas, limitándose a observar los fenómenos tal y como se dan en su entorno innato para examinarlos con posterioridad.

La población a determinar en el estudio está constituida por 25 expedientes de contratación respecto a procedimientos de selección de Licitación Pública de obras del Gobierno Regional de Lambayeque, periodo 2017-2019.

La muestra está constituida por 10 expedientes de Licitación Pública de obras y es de tipo no probabilístico por conveniencia ya que el investigador ha decidido seleccionarla basándose en un juicio subjetivo, contrariamente a realizar una selección al azar.

Criterios de inclusión: Expedientes de Licitación Pública de obras cuyo valor referencial es mayor o igual a S/.1'800,000.00 (Un millón ochocientos mil soles) del GRL en el periodo 2017-2019.

Criterios de exclusión: Expedientes de Licitación Pública de obras cuyo valor referencial es menor a S/.1'800,000.00 (Un millón ochocientos mil soles) del Gobierno Regional de Lambayeque en el periodo 2017-2019.

Se han empleado las siguientes técnicas, en primer lugar, la observación, la cual posibilita comprender la realidad a través de la apreciación evidente de diversos elementos y, en segundo lugar, el análisis documental, que nos permitirá el estudio minucioso de cada uno de los expedientes de contratación materia de investigación. Con respecto a la recopilación de datos de la muestra escogida se trabajó con una Ficha de Observación y recolección de información, con escala nominal con las alternativas: Si o No; en donde se determinará el grado de eficiencia y eficacia por el número de "Si" presentes en cada Ficha de Observación. Según Guil (2006) a partir de ello se

determinará el grado en la escala de muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Estableciéndose la escala de valoración de Likert.

Con el propósito de analizar los datos obtenidos se trabajó con el software Microsoft Excel, el cual contribuyó a la creación de tablas y diagramas estadísticos, los mismos que también coadyuvaron en la exposición de los datos.

Para continuar con el respectivo estudio, se procedió a ingresar datos de las 10 fichas de observación, cuyo propósito fue instaurar en detalle las singularidades más significativas en correspondencia a las variables materia de estudio. Para finalizar, dichos resultados alcanzados fueron objeto de interpretación, concluyéndose de manera apropiada y con naturaleza científica.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En la Tabla 1, se muestra un resumen de los 5 ítems generales que componen la Ficha de Observación de cinco obras materia de evaluación, convocadas en el año 2017. Teniendo en cuenta el total de 27 sub ítems, de los cuales se determinó si estaban incluidos en el Expediente de Contratación, así como el cumplimiento de la temporalidad establecida por ley, tuvo como resultado que, en promedio, un 69% de los ítems de las obras analizadas están contenidos en el Expediente de Contratación, por otro lado el 74% de los ítems cumplen con realizarse en los plazos previstos en el cronograma, como resultado un grado de eficiencia del 72% durante el año 2017. La variación de los plazos se debió a recargas laborales, aun así, se constituye en la escala de medición como alto.

Tabla 1. Ítems generales que componen la Ficha de Observación.

ITEM	Contenido en el E.C (%)					Cumplimiento del Aspecto Temporal (%)					EFICIENCIA (%)				
	O1	O2	O3	O4	O5	O1	O2	O3	O4	O5	O1	O2	O3	O4	O5
	Realización de convocatoria	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Consultas y Observaciones	26	22	15	22	26	22	22	15	11	15	24	22	15	17	21
Integración de Bases	11	7	7	7	11	11	4	11	4	11	11	6	9	6	11
Otorgamiento de la Buena Pro	44	26	30	26	30	44	41	44	41	37	44	34	37	34	34
Consentimiento de la Buena Pro	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	89%	62%	59%	62%	74%	84%	74%	78%	63%	70%	86%	68%	69%	63%	72%
PROMEDIO	69%					74%					72%				

En la Tabla 2 se resumen los cinco ítems generales que componen la Ficha de Observación de dos obras materia de evaluación, convocadas en el año 2018. Teniendo en cuenta el total de 27 sub ítems, de los cuales se determinó si estaban incluidos en el Expediente de Contratación, así como el cumplimiento de la temporalidad establecida por ley, tuvo como resultado que, en promedio, un 67% de los ítems de las obras analizadas están contenidos en el Expediente de Contratación. Por otro lado, el 76% de los ítems cumplen con realizarse en los plazos previstos en el cronograma. La conjugación de ambos aspectos genera como resultado un grado de eficiencia del 72% durante el año 2018, la variación de los plazos se debió a recargas laborales, aun así, se constituye en la escala de medición como alto.

Tabla 2. Eficiencia en Licitación Pública de obras convocadas en el año 2018.

ITEM	Contenido en el E.C (%)		Cumplimiento del Aspecto Temporal (%)		EFICIENCIA (%)	
	O1	O2	O1	O2	O1	O2
Realización de convocatoria	4	4	4	7	4	6
Consultas y Observaciones	26	26	11	19	19	23
Integración de Bases	11	11	11	11	11	11
Otorgamiento de la Buena Pro	26	26	44	44	35	35
Consentimiento de la Buena Pro	0	0	0	0	0	0
TOTAL	67%	67%	70%	81%	69%	74%
PROMEDIO	67%		76%		72%	

En la Tabla 3 se muestra un resumen de los cinco ítems generales que componen la Ficha de Observación de tres obras materia de evaluación, convocadas en el año 2019. Teniendo en cuenta el total de 27 sub ítems, de los cuales se determinó si estaban incluidos en el Expediente de Contratación, así como el cumplimiento de la temporalidad establecida por ley, tuvo como resultado que, en promedio, un 69% de los ítems de las obras analizadas están contenidos en el Expediente de Contratación, por otro lado el 78% de los ítems cumplen con realizarse en los plazos previstos en el cronograma. La conjugación de ambos aspectos genera como resultado un grado de eficiencia del 73% durante el año 2019, la variación de los plazos se debió a postergaciones por gran cantidad de consultas y observaciones formuladas, aun así, se constituye en la escala de medición como alto.

Tabla 3. Eficiencia en Licitación Pública de obras convocadas en el año 2019.

ITEM	Contenido en el E.C (%)			Cumplimiento del Aspecto Temporal (%)			EFICIENCIA (%)		
	O1	O2	O3	O1	O2	O3	O1	O2	O3
Realización de convocatoria	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Consultas y Observaciones	26	22	26	11	15	15	19	19	19
Integración de Bases	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Otorgamiento de la Buena Pro	22	26	26	44	41	44	33	34	35
Consentimiento de la Buena Pro	4	0	0	11	0	0	8	0	0
TOTAL	70%	66%	70%	84%	74%	77%	78%	70%	72%
PROMEDIO	69%			78%			73%		

La Tabla 4, muestra un resumen de los 4 cuatro ítems que componen la Ficha de Observación de las 10 obras analizadas, cuyo monto contratado en promedio fue de S/. 9'053,758.022 Soles. Se observa que el resultado de la evaluación genera incumplimiento del Principio de Eficacia, lo que deriva en un incumplimiento absoluto de los ítems en la fase de Ejecución Contractual. Del análisis efectuado, se observó que el plazo promedio establecido para la ejecución de la obra fue de 158 días calendarios; ninguna de las obras se ejecutó en el plazo máximo de culminación. Se determinó que, en promedio, las obras tuvieron un avance total del 9.2% debido a que se resolvió el contrato por parte del contratista al advertirse que el Expediente Técnico estaba mal elaborado, desabastecimiento, entre otros factores. Por

lo tanto, se debe concluir que el grado de eficacia de la obra es muy bajo.

Tabla 4. Eficacia en Licitación Pública de obras convocadas en el periodo 2017-2019.

ITEM	% EFICACIA
Ejecución de la obra en el plazo	0
Recepción de obra	0
Liquidación de contratos	0
Conformidad final	0
TOTAL	0%

En la Figura 1 se aprecia la variación porcentual respecto a cinco expedientes de contratación cuyo objeto fue ejecución de obra en el año 2017. Se observa que los valores máximos correspondientes a la variable Eficiencia son de 72% y 86%; por otro lado, respecto a la variable Eficacia, existe un incumplimiento absoluto, mientras que las restantes tienen un valor porcentual nulo.

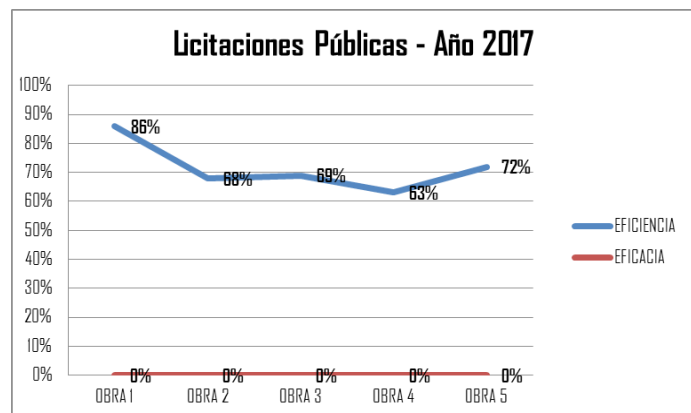


Figura 1. Nivel de cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, año 2017.

La Figura 2, ilustra la variación porcentual respecto a dos expedientes de contratación cuyo objeto fue ejecución de obra en el año 2018. Se observa que el valor máximo correspondiente a la variable Eficiencia es de 74%, por otro lado, respecto a la variable Eficacia, es de verse que ambas obras tienen un valor porcentual nulo.

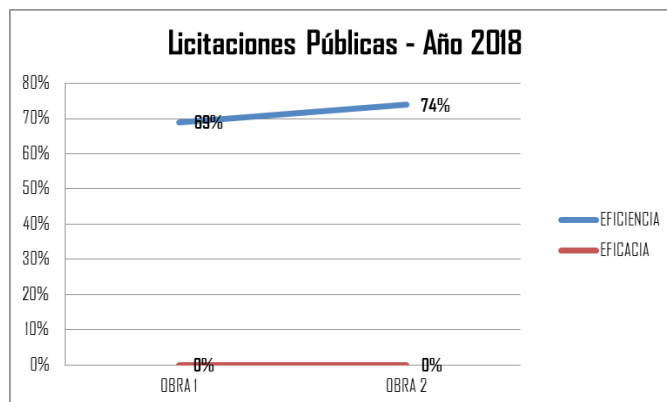


Figura 2. Nivel de cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, año 2018.

En la Figura 3, se muestra la variación porcentual respecto a tres expedientes de contratación cuyo objeto fue ejecución de obra en el año 2019. Se observa que el valor máximo correspondiente a la variable Eficiencia es de 78%; por otro lado, respecto a la variable Eficacia, es de verse que tan solo una de las obras adjudicadas mantiene un 25% de ejecución, mientras que las restantes tienen un valor porcentual nulo.

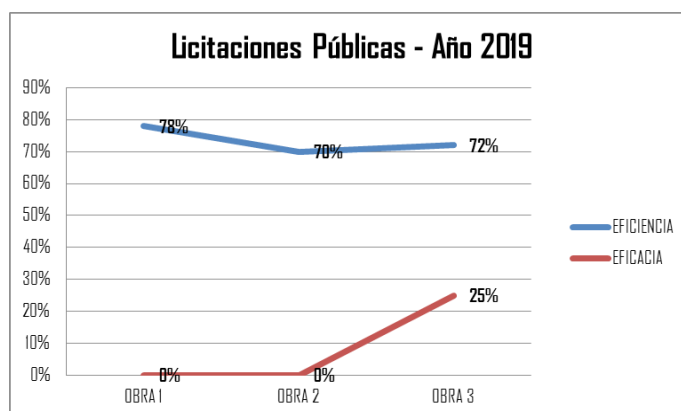


Figura 3. Nivel de cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, año 2019.

Los resultados provenientes de la evaluación realizada a 10 expedientes de contratación en el periodo 2017-2019, determinaron un grado de eficiencia del 72% y un grado de eficacia del 3%, constituyéndose en la escala de medición como alto y muy bajo respectivamente. Con características comunes se encontró la investigación perteneciente a Zegarra & Peche (2017), en donde realizan una evaluación del proceso de compra pública, manifestando que el bienestar de los países depende en gran medida del éxito en el cumplimiento de sus funciones hacia sus ciudadanos y esto se debe en gran medida al éxito de sus adquisiciones públicas y la gestión eficiente de los fondos público.

Sin embargo, los poderes políticos, a la luz de la falta de estabilidad, así como de mecanismos eficientes, debilitan el sistema de contratación pública creando diversidad e inconsistencias en los criterios generales de adquisición. Se llegó a la conclusión de que la normativa peruana sobre contratación pública exige que toda contratación pública se realice en situaciones de equidad de trato, e imparcialidad. Los poderes políticos, a la luz de la falta de estabilidad o mecanismos de control, debilitan el sistema disperso de contratación pública, creando diversidad e inconsistencias en los criterios generales de contratación, generando así una aceptable eficiencia en la gestión de adquisiciones, pero una completa ineficacia en cada una de éstas.

Se coincide con Araujo (2019), quien en su investigación concluyó que en relación a la etapa selectiva y de ejecución contractual, la duración de los intervalos de tiempo de las fases de contratación estatal ha tenido un influjo positivo.

Fernández (2015), manifiesta que, en concordancia con la ética gubernamental, la nación debe trabajar en alcanzar el bien común en favor de los ciudadanos, sin dejar de mencionar que cada persona tiene derecho a una adecuada gestión pública, la cual evidentemente no puede ser provechosa si posee vicios insubsanables. La legislación referente a la contratación administrativa tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad y transparencia en los procedimientos de adquisición de los contratos administrativos, así como disponer las penalidades para los transgresores.

Asimismo, Casapino (2016), expresa que las circunstancias más relevantes que perjudican los procedimientos de licitación pública en el Perú están asociadas con las singularidades que les corresponde ejecutar a las bases de los procedimientos.

En efecto y de acuerdo al análisis realizado de 10 expedientes de contratación de Licitaciones Públicas convocadas por el Gobierno Regional de Lambayeque, correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019, se efectuó una evaluación por cada año.

A fin de hacer un análisis comparativo de los resultados y las dimensiones, con respecto a la primera dimensión de la variable Eficiencia: Fase de Selección, de la evaluación materia de la presente investigación, se concluye que ningún procedimiento de Licitación Pública fue eficaz, ya que no se logró con el propósito y objetivos solicitados por la Entidad; la obra no se ejecutó en el plazo previsto en el contrato. No se realizó la recepción de la obra, no se liquidaron los contratos y mucho menos se entregó la conformidad final.

Resulta preocupante que de los 10 expedientes de contratación analizados ninguno haya cumplido con el propósito para el cual fueron convocados; sin embargo, es importante resaltar que los procesos llevados a cabo en el año 2019 si bien, no cumplieron con realizarse en el plazo previsto en su contrato, éstos continúan ejecutándose (aunque a paso lento), y esto hace cuestionar el real compromiso de cada gestión que toma la encargatura del Gobierno Regional de Lambayeque respecto a la ciudadanía que confía en dicho grupo humano, el cual tiene el deber de velar y gestionar las contrataciones a fin de que éstas repercutan favorablemente en las condiciones de vida de la población.

CONCLUSIONES

En la contratación de obras mediante licitación pública conforme a la Ley N°30225 (Perú. Gobierno Regional de Lambayeque, 2018), se obtuvo como resultado un 72% en cuanto al nivel de cumplimiento respecto al principio de eficiencia, el mismo que en una escala de medición se configura como alto, por otro lado, se obtuvo un resultado del 0% de cumplimiento del principio de eficacia en relación a la ejecución de las obras, estableciéndose en la escala de medición como muy bajo.

Se describió el proceso de contratación en las dos últimas fases, desde la convocatoria hasta el perfeccionamiento del contrato, apreciándose que la gran mayoría de obras se llevó a cabo conforme a lo establecido en la normativa en el desarrollo de la fase de selección; por otro lado, se detectaron muchas deficiencias en cuanto a la fase de ejecución contractual, lo que ha conllevado a una constante ineficacia en la ejecución de obras públicas.

Se identificaron como factores influyentes en la ejecución del principio de eficiencia y eficacia: la temporalidad en un 76% de cumplimiento, cumplimiento del aspecto normativo del 68% en razón a los documentos obrantes en el expediente de contratación, el compromiso y la gestión de la Entidad entorno al proceso de selección y ejecución de obras.

El aspecto temporal juega un rol fundamental en cuanto al cumplimiento cabal del principio de eficiencia y eficacia previsto en la normativa de contrataciones, por lo que, del análisis realizado, se puede concluir que éste ha tenido un impacto positivo en cuanto a la fase de selección, mientras que en la última fase el efecto ha sido negativo, al no ejecutarse en los plazos previstos en los contratos, siendo dicho plazo promedio de 158 días calendarios y en cuanto al seguimiento del proyecto de inversión en la web de Consultas Amigables, se determinó que en promedio, las obras tuvieron un avance total del 9.2%.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, S. (2018). *Proceso de adquisición y proveedores: Diagnóstico y Propuestas de mejora a la Gestión de Reclamos en las municipalidades de la Provincia de Concepción*. (Tesis de administración). Universidad de Concepción.
- Araujo, J. (2019). *Requerimientos, Estudio de Mercado y Corrupción en la Contratación Pública de bienes*. (Tesis de maestría). Universidad de San Martín de Porres.
- Casapino, M. (2016). *Análisis de los procesos de licitación pública del sector de la construcción en el Perú*. (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Valencia.
- Fernández, J. (2015). *El Contrato Administrativo y la Licitación Pública*. México. Revista Derecho & Sociedad, 44, 75-83.
- Kadriye, A. (2018). *Corruption in Public Procurement*. Editorial GRIN Verlag.
- Perú. Gobierno Regional de Lambayeque. (2018). Ley N°30225 – Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. <https://sisgedo3.regionlambayeque.gob.pe/docs/sisgedo/2845186.pdf>
- Pizarro, N. (2016). *Proceso de contrataciones y la eficacia en la gestión de la Municipalidad Distrital de Santiago – Cusco. Periodo: 2016*. (Tesis de maestría). Universidad San Antonio Abad del Cusco.
- Zegarra, J., & Peche, L. (2017). *Contractual stability and its relationship with the political process of law-making: An analysis of Peru's public procurement and the principles of the Agreement on Government Procurement with the World Trade Organization*. Working Paper, 14.