

Importancia del portal Seace en la transparencia y el acceso a la información en las contrataciones públicas en el Perú

Recibido: 1 de julio de 2022 • Aprobado: 15 de noviembre de 2023
<https://doi.org/10.22395/ojum.v23n50a36>

Gino Alexis Condori Quispe

Universidad Privada de Tacna, Tacna, Perú
gincondori@upt.pe
<https://orcid.org/0000-0001-7210-6937>

Yorka Lucía Liu Menéndez

Universidad Privada de Tacna, Tacna, Perú
yorliu@upt.pe
<https://orcid.org/0000-0003-1950-2441>

Resumen

La falta o poca transparencia estatal en los procedimientos de contratación pública es uno de los problemas que viene afectando el derecho ciudadano al libre acceso a la información pública, además de que genera actos de corrupción, poca competitividad, falta de legitimidad estatal, entre otros. Se tiene como objetivo analizar la importancia del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace) en el libre acceso a la información y la transparencia de los procedimientos de contratación pública en el Perú. Se han utilizado los métodos generales de la lógica y el método jurídico dogmático. Presentaremos un desarrollo teórico, construido con base en la normativa, doctrina, jurisprudencia peruana y el derecho comparado. Los resultados arrojan que el Seace, mediante la opción "Buscadores públicos del Seace", permite la búsqueda de información en diez categorías diferentes relacionadas a las contrataciones públicas. Se concluye que el Seace se ha convertido en una herramienta fundamental en el libre acceso a la información pública. Sin embargo, presenta problemas en mérito a que en algunos casos presenta información dañada, incompleta o simplemente inexistente.

Palabras clave: participación ciudadana; información pública; política y gobierno; gobierno electrónico; expediente virtual; gasto público.

Importance of the Seace Portal in Transparency and Access to Information in Public Procurement in Peru

Summary

The lack or low state transparency in public procurement procedures is one of the problems that has been affecting the citizen's right to free access to public information, in addition to generating acts of corruption, little competitiveness, lack of state legitimacy, among others. The objective of this study is to analyze the importance of the Electronic System of State Procurement (Seace) in the free access to information and transparency of public procurement procedures in Peru. The general methods of logic and the dogmatic legal method have been used. We will present a theoretical development, built based on regulations, doctrine, Peruvian jurisprudence, and comparative law. The results show that the Seace portal, through the option "Seace Public Search Engines", allows the search for information in ten different categories related to public procurement. It is concluded that the Seace has become a fundamental tool in the free access to public information. However, it presents problems since in some cases it presents damaged, incomplete, or simply non-existent information.

Keywords: citizen participation; public information; politics and government, e-government; virtual file; public spending.

Importância do portal Seace para a transparência e o acesso à informação nas contratações públicas no Peru

Resumo

A falta ou pouca transparência estatal nos procedimentos de contratação pública é um dos problemas que afeta o direito cidadão ao livre acesso à informação pública, além de gerar atos de corrupção, pouca competitividade, falta de legitimidade estatal, entre outros. O objetivo é analisar a importância do Sistema Eletrônico de Contratações do Estado (Seace) para o livre acesso à informação e para a transparência dos procedimentos de contratação pública no Peru. Foram utilizados métodos gerais da lógica e o método jurídico dogmático. Apresentaremos um desenvolvimento teórico, construído com base na normativa, doutrina, jurisprudência peruana e o direito comparado. Os resultados apontam que o Seace, por meio da opção "mecanismos de pesquisa pública do Seace", permite a busca de informação em dez categorias diferentes relacionadas às contratações públicas. Conclui-se que o Seace se converteu em uma ferramenta fundamental para o livre acesso à informação pública. No entanto, apresenta problemas devido ao fato de que, em alguns casos, apresenta informação incorreta, incompleta ou simplesmente inexistente.

Palavras-chave: participação cidadã; informação pública; política e governo; governo eletrônico; arquivo virtual; gasto público.

Introducción

La presente investigación proviene del proyecto “Incidencia del portal del Seace en la transparencia y el acceso a la información de los ciudadanos de la provincia de Tacna, 2022”, el cual se encuentra culminado. Ha sido financiado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada de Tacna. La participación de los autores ha sido de investigador principal e investigadora integrante.

La implementación de los medios electrónicos en las contrataciones públicas ha surgido como una respuesta común de varios Estados ante la falta de transparencia. En el Perú se estableció el uso obligatorio del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace) en los procedimientos de contratación pública como una forma de acabar con la poca transparencia, ya que era un problema que venía afectando los derechos de los ciudadanos al libre acceso de la información pública. Esta solución no acabó con el problema, solo lo disminuyó, debido a que la información que se encuentra en el Seace muchas veces se encuentra incompleta, dañada o simplemente no existe.

Ante esta problemática, se tiene como objetivo analizar la importancia del Seace en el libre acceso a la información y la transparencia de los procedimientos de contratación pública en el Perú. Se utilizarán los métodos generales de la lógica, así como el método jurídico dogmático. La información se presentará mediante un desarrollo teórico, construido con base en la normativa, doctrina y jurisprudencia peruana y el derecho comparado, complementado con la información estadística y una revisión del portal web del Seace, específicamente de la opción “Buscadores públicos del Seace”, en mérito a que es la única opción de libre acceso para todos los ciudadanos.

Las contrataciones públicas constituyen un tema de mucha relevancia social, pues mediante estas los Estados adquieren bienes, servicios u obras para cumplir con sus funciones y así velar por el interés general. También se debe tener en cuenta su relevancia económica, en mérito a que estas adquisiciones significan el desembolso de una importante cantidad de dinero. De Michelle y Pierri (2020) nos mencionan que, en el año 2018 las compras de bienes y servicios por los países de América Latina y del Caribe alcanzaron cerca del 16,16 % del producto interno bruto (PIB) regional. En el Perú, según el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado —OSCE— (2020), en el año 2019, el Estado ha realizado compras públicas por un valor del 5,2 % del producto bruto interno (PBI), lo cual constituye el 24,5 % del gasto del gobierno peruano.

Teniendo presente esta importancia social y económica, es necesario que los Estados cuenten con un adecuado sistema de contrataciones públicas. Dentro de este sistema, el marco jurídico debe ser uno de los aspectos más importantes, en vista de que este debe garantizar la actividad de los postores, de los órganos de fiscalización

y, sobre todo, el libre acceso a la información del procedimiento, a fin de que la ciudadanía pueda participar y/o supervisar la actuación estatal. Capello y García-Oro (2015) mencionan que el sistema de compras públicas tiene una relevancia especial, pues está relacionado a un gasto eficiente y a la preservación de valores institucionales como la participación ciudadana, la transparencia y prevención de los actos de corrupción. En ese sentido, el Estado debe propiciar mayor transparencia en sus actos, establecer mecanismos de control y acceso a la información pública, tanto para las entidades fiscalizadoras como para la ciudadanía en general. En similar sentido, Rúa-Flechas *et al.* (2019) explican que el Estado debe cumplir con el principio-deber de la planeación de la contratación pública, en defensa del interés general y la lucha contra la corrupción.

La transparencia y el acceso a la información en las contrataciones públicas son aspectos que aún no tiene un desarrollo óptimo. Esto ha traído que se busquen soluciones desde diversos lugares del mundo. Erauskin-Tolosa *et al.* (2017) mencionan la importancia del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), promovido por la Organización Mundial del Comercio, el cual propone el incremento en la transparencia de las normas y prácticas relacionadas con la contratación pública. Cerrillo-Martínez (2018) describe cómo la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, tiene como una de sus finalidades el impulso de los medios electrónicos en la contratación pública, pues consideran que esto definitivamente aumentará la posibilidad de que más operadores económicos participen en los procesos de licitación. Burzaco-Samper (2016) señala que en España la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) ha identificado varias deficiencias normativas en los procedimientos de adquisición estatal, que llevan a la obligación de dentro de las cuales se precisa la necesidad de establecer un mayor acceso, transparencia y publicidad de los procedimientos de licitación; y la necesidad de implementar las tecnologías de información, aprovechando al máximo los sistemas basados en *open data* y *big data*.

Teniendo presente la importancia de la transparencia y la publicidad en las contrataciones públicas, es necesario que estas cuenten con un sistema electrónico fácilmente operable, en el que todos los involucrados puedan participar activamente y en tiempo real. Maldonado-Meléndez (2018) argumenta que la nueva visión de la contratación pública necesita ser más transparente, por lo que las operaciones entre los particulares y el Estado deben ser de conocimiento público, pues están en compromiso recursos y finalidades públicas. Esto busca un buen gobierno y una buena gobernanza en las decisiones que tomen los distintos niveles de gobierno, cuyas principales características deben ser la legalidad, la transparencia y participación, la eficacia-eficiencia y la equidad, etcétera. Blas Ghiggo *et al.* (2022) señalan que el proceso de modernización del Perú se debe basar en la transparencia y rendición de cuentas, la implementación de herramientas digitales y, sobre todo, en la evolución de un gobierno electrónico que ayude en la lucha contra la corrupción generalizada.

1. Desarrollo teórico

Para lograr los fines de la investigación, procederemos a abordar el marco jurídico respectivo, así como el contenido de los principios de transparencia y publicidad; posteriormente, nos enfocaremos en el análisis sobre el uso del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SSeace) como medio de acceso a la información.

1.1. Constitución Política del Perú de 1993

La vigente Constitución Política del Perú, en su artículo 2, inciso 5, establece como un derecho fundamental de toda persona el poder acceder a la información pública que las entidades administren, salvo que estas estén relacionadas con la intimidad personal, la seguridad nacional o, expresamente, sean excluidas por la ley. Esta norma constitucional es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas del Perú, que no podrán negar el acceso a la información pública, salvo las excepciones antes mencionadas. También señala en su artículo 76 la obligatoriedad de la contrata y licitación pública, en el que se menciona que la adquisición de obras, suministros, servicios y proyectos se realizan mediante un procedimiento público, dejando a la ley su desarrollo específico, es decir, el desarrollo del procedimiento, de las responsabilidades y excepciones.

Debemos tener presente que el procedimiento de contratación pública es llevado a cabo por entidades públicas y, siendo así, la información que se administre y genere será de carácter público, por lo cual dichas entidades están obligadas a atender las solicitudes de la ciudadanía sobre acceso a la información. En el supuesto de que alguna entidad se niegue a entregar información pública, los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar una acción constitucional denominada *habeas data* ante el poder judicial, y ante la negativa en primera y segunda instancia, podrían incluso acudir en vía de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución en el Perú.

Esta norma constitucional tiene su desarrollo legal mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley No. 27806, la cual tiene como finalidad promover la transparencia del Estado y regular el derecho fundamental de acceso a la información pública. Alarcón-Requejo (2022) menciona que, en el primer precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Perú, se estableció que las entidades se encuentran prohibidas de denegar solicitudes de acceso a la información bajo el argumento de que no la produjeron, y basta que la entidad esté en posesión de dicha información para que esta sea pasible de acceso en el marco de la mencionada ley.

1.2. *Ley de Contrataciones del Estado*

En el Perú, actualmente las contrataciones públicas de bienes, servicios y obras se encuentran reguladas en la denominada “Ley de Contrataciones del Estado”, (Ley No. 30.225 de 2014). Dicha norma se encuentra inspirada por diversos principios jurídicos, de los cuales solo desarrollaremos los principios de transparencia y publicidad, debido a su estrecha relación con el acceso a la información pública. Se debe tener presente que estos principios han sido potenciados por un soporte logístico que los ha hecho más funcionales, en mérito a que en el capítulo V de la misma ley se estableció el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado.

Maldonado-Meléndez y Bringas-Gómez (2020) definen a la contratación pública como el procedimiento regulado por ley cuya finalidad es la de satisfacer determinadas necesidades públicas para lograr el interés general de la ciudadanía y, en ese sentido, habilita al Estado para que pueda adquirir bienes y servicios, así como contratar la ejecución de obras públicas, con cargo al presupuesto de la nación y sujetándose a un proceso de selección fijado por la norma de la materia. Por su parte, Erauskin-Tolosa *et al.* (2017) nos señalan que las contrataciones públicas se desarrollan mediante un procedimiento en el que las entidades de derecho público adquieren productos, servicios y obras públicas, teniendo objetivos tan simples como el abastecimiento de materiales de oficina hasta estimular la actividad económica. Siendo una preocupación constante el establecer un marco legal que garantice la transparencia y un uso eficiente del gasto público.

De lo antes mencionado podemos ir apreciando que la contratación pública es fundamental en el desarrollo de un Estado, debido a que está principalmente relacionada con el interés general, el presupuesto público y el acceso a la información pública sobre la eficiencia del gasto público. Miranzo-Díaz (2019a) precisa que la relevancia de la contratación pública se debe a que es un elemento clave de la gestión pública, pues amplía la capacidad de la administración pública para responder a las exigencias de la ciudadanía sin necesidad de acometer grandes cambios estructurales en su organización y cuerpos profesionales. Asimismo, permite que, a través de las contrataciones públicas, el Estado aproveche los medios, recursos, innovación y tecnología de los que dispone el sector privado para así lograr la prestación de los servicios.

Como se señaló en el anterior numeral, el acceso a la información pública es un derecho fundamental en el Perú, por lo cual las entidades públicas se encuentran obligadas a facilitar la información que administren, obligación que obviamente incumbe a los procedimientos de contrataciones públicas. En ese sentido, Morón-Urbina y Aguilera (2017) expresan que, dentro de la naturaleza de la administración pública, se encuentran el libre acceso a la información pública, aspecto que se replica en las contrataciones públicas, debido a que las decisiones que se tomen deben ser de acceso público permanente y activo, desde el planteamiento hasta después de su conclusión.

Además, se debe tener presente que los funcionarios y participantes deben actuar de forma transparente, publicitando adecuadamente sus acciones.

1.2.1. Principio de transparencia

Como se mencionó anteriormente, uno de los principios más importantes para el acceso a la información en las contrataciones públicas es el principio de transparencia, el cual se encuentra regulado en la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 2, inciso c). Este principio señala de forma expresa que la administración debe proporcionar información clara y coherente a los proveedores. Si bien la norma solo hace mención expresa a los proveedores, este también involucra a los ciudadanos, como bien lo señala Cerrillo-Martínez (2018), quien menciona que el acceso a la información es un derecho subjetivo que otorga a todas las personas el poder de acceder a la información sobre las contrataciones públicas. También debemos tener en cuenta la Opinión 250-2017/D^{TN} de la Dirección Técnica Normativa de la OSCE, la cual señala en el punto 2.1 que el principio de transparencia está íntimamente relacionado al derecho fundamental de toda persona de acceder a la información pública.

De hecho, la transparencia se constituyó como la regla que se contrapuso al antiguo "secretismo" en la administración pública, lográndose que mediante este principio se habilite a cualquier persona, sin necesidad de justificar interés legítimo, el acceso y conocimiento sobre el contenido de expedientes, protegiendo por supuesto datos personales; asimismo la transparencia se impuso como medio de oposición frente al rechazo del derecho a conocer. En la práctica, la transparencia como derecho a conocer se utiliza a modo de fiscalización respecto a la existencia o no de decisiones arbitrarias y para decidir si merece la pena denunciarla o recurrirla (Chaves-García, 2021).

Para una transparencia eficaz se requiere la existencia de suficiente información sobre los procesos, gestión o actividad de las administraciones públicas y sus gobiernos, ya que de esa manera se garantiza a los ciudadanos el nivel adecuado de implicancia a fin de que puedan participar libre, consciente y responsablemente en cuanto a la colaboración con el Estado y una rendición de cuentas real. La transparencia, a su vez, garantiza el conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, de tal manera que cumpla con sus fines, tal como relegar los casos de corrupción en la administración pública. En la misma línea, afirma que la transparencia es también un instrumento por el cual los poderes públicos reivindican su legitimidad y fortalecen la confianza ciudadana (Pintos-Santiago, 2020).

Este principio ha sido comentado por diversos juristas, del que hemos extraído las siguientes ideas principales. Fomenta la toma de decisiones objetivas y constituye a los postores como los principales fiscalizadores del procedimiento (Guzmán-Napuri, 2015). El principio de transparencia tiene dos elementos fundamentales: el primero es la objetividad por parte del órgano encargado de las contrataciones en las decisiones que adopta, y el segundo es el acceso a la información relacionada con el

procedimiento de selección, derecho que se le atribuye a los postores y a los ciudadanos (Guzmán-Napuri, 2017). Obliga a las entidades a poner a disposición de la ciudadanía la información sobre la totalidad del procedimiento de contratación (Retamozo-Linares, 2018). Toda reforma que pueda darse dentro del marco normativo de las contrataciones públicas, debe preservar instancias de transparencia y la prevención de actos de corrupción (Capello y García-Oro, 2015).

Antes de la innovación tecnológica que significó el Seace, el ejercicio de este principio se efectuaba tradicionalmente mediante el acceso directo al expediente físico. En ese sentido, si las partes querían revisar la información que contenía, tomar apuntes, solicitar copias y/o realizar cualquier otro acto debían acudir físicamente a las instalaciones de la entidad respectiva. Realizar estos simples actos podían constituirse en una odisea, debido a que comúnmente las entidades no atienden todos los días ni en todo el horario laboral; también se debía esperar a ser atendido por el servidor (quien comúnmente se encuentra realizando otras actividades) y esperar el préstamo del expediente (el cual comúnmente se traspapelaba o "se escondía"). Si todo resultaba, bien podías acceder al expediente, caso contrario uno tenía que regresar el próximo día de atención al usuario y esperar a que todo saliera bien.

En la actualidad, la gran mayoría de entidades vienen cumpliendo este principio mediante el uso de plataformas virtuales, ciertamente obligados por la Ley de Contrataciones del Estado, y esto ha facilitado considerablemente el acceso a la información pública de los proveedores, entidades fiscalizadoras y la ciudadanía en general. Cerrillo-Martínez (2018) manifiesta que los medios electrónicos han incrementado significativamente la transparencia en todas las fases de la contratación pública, y que se alcanzará una real transparencia cuando la norma de contrataciones obligue a todas las entidades a cumplir con su obligación de transparencia, siendo fundamental que a la vez se garantice la autenticidad, trazabilidad, integridad y reutilización de la información que se suba a las plataformas virtuales.

Como venimos apreciando, este principio desempeña un rol fundamental en las contrataciones públicas, ya que no solo es de utilidad para los proveedores, pues también sirve como herramienta de fiscalización de los recursos económicos estatales, constituyéndose en una potencial herramienta de lucha contra la corrupción, aunque lastimosamente no es aprovechada en toda su magnitud. Medranda-Morales *et al.* (2019) mencionan que, pese a la existencia de mecanismos legales que facilitan la transparencia, la corrupción sigue primando en las sociedades subdesarrolladas. Teniendo presente que la democracia se nutre de la transparencia, se le puede definir como un paradigma de valores sociales que se desarrolla con la participación social. También menciona que, en Ecuador, pese a que la transparencia se encuentra establecida en la Constitución Política del 2008 y demás normas, no existe una adecuada transparencia, debido a que la información se publicita de forma incompleta,

ininteligible e incomprensible. Estos factores imposibilitan la efectiva participación ciudadana en la supervisión de los recursos del Estado, generando una democracia débil.

Finalmente, podemos resaltar las ideas de los siguientes autores. Una sociedad democrática avanzada se caracteriza por ser transparente (Brines-Almiñana, 2021). La transparencia bien practicada es la principal herramienta para una gestión pública íntegra y profesionalizada (Campos-Acuña, 2018). Para cumplir los objetivos de la transparencia es necesario que la información esté puesta mediante mecanismos simples y adecuados (Campos-Acuña, 2020). Con todas las ideas antes señaladas, podemos concluir preliminarmente que la transparencia no es solo un principio más establecido en una norma, sino todo lo contrario, pues significa un principio fundamental que no puede faltar en las contrataciones estatales, ya que constituye una garantía que todo Estado debe ofrecer a su ciudadanía, representa los valores institucionales, es un indicador de una eficiente gestión pública y afianza la legitimidad estatal que caracteriza a los estados democráticos.

1.2.2. Principio de publicidad

El principio de publicidad se encuentra regulado en la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 2, inciso d), señalando que los procesos de contratación pública deben ser sujetos a publicidad y difusión en búsqueda de la mayor cantidad de proveedores, de tal forma que se obtenga una mejor oferta para la entidad. Guzmán-Napuri (2015) menciona que este principio es una novedad de la actual Ley de Contrataciones del Estado en mérito a que no se encontraba en el anterior texto único ordenado (TUO), aunque estaba incorporado implícitamente en otros principios, principalmente en el de transparencia, del cual forma parte. En similar sentido, Palomares-Herrera (2018) expresa que el principio de publicidad es una parte del principio de transparencia, el cual está destinado a la difusión de la información, y sin esta no podría existir la transparencia.

Al igual que el principio de transparencia, el principio de publicidad también es de aplicación durante todo el procedimiento de contratación, pues las entidades se encuentran obligadas a publicitar todos los actos desde la convocatoria hasta los resultados finales. Retamozo-Linares (2014) menciona que el principio de publicidad debe estar presente desde la convocatoria hasta el final del proceso, donde operara conjuntamente los principios de libre competencia y transparencia. Guzmán-Napuri (2017) señala que el principio de publicidad implica que todo el proceso de contratación debe ser difundida a fin de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, así como garantizar la fácil supervisión, control y fiscalización de las contrataciones.

La sola publicidad del procedimiento no es suficiente, ya que es necesario que la información que se publicite goce de certeza y claridad, y en caso contrario se podría inducir a error a los postores, quienes no podrían cumplir con los requisitos exigidos en la convocatoria o en caso de que ganen no podrían cumplir con la ejecución

del contrato. Morón-Urbina y Aguilera (2017) advierten que se estaría vulnerando el principio de publicidad cuando no existe claridad metodológica en la evaluación de propuestas o en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Se debe tener presente que, si bien el principio de publicidad se desprende del principio de transparencia, no significa que la publicidad está subordinada a la transparencia, pues puede existir publicidad sin transparencia. Miranzo-Díaz (2019b) explica que puede existir el caso en el que se aplique el principio de publicidad sin una efectiva transparencia, entendiendo que la publicidad supone el hecho de publicar el acto administrativo y la transparencia significa dar a conocer que viene ocurriendo dentro del procedimiento de contratación. En ese sentido se puede publicitar un acto, pero a la vez se puede negar el acceso al contenido de ese acto.

1.3 Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace)

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, denominado mediante las siglas Seace, es el sistema electrónico administrado por el OSCE, el cual es utilizado para desarrollar los procedimientos de contrataciones públicas, siendo de uso obligatorio por las entidades sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado. Guzmán-Napuri (2015) nos señala que el Seace no es una novedad normativa, ya que el mismo se encontraba en el anterior TUP. Así mismo, constituye el sistema electrónico encargado de brindar información relevante en materia de contratación pública, garantizando el principio de publicidad.

En párrafos anteriores hemos desarrollado los principios de transparencia y publicidad, en los que se ha resaltado la importancia de la utilización de plataformas virtuales. En el Perú se ha establecido el uso obligatorio del Seace en todas las contrataciones públicas, puesto que es el medio virtual que se ha creado para que interactúen las entidades y los proveedores, cuyas actuaciones tienen la misma validez y eficacia que las realizadas por medios manuales, siendo también utilizado por la ciudadanía y potenciando los principios de transparencia y publicidad. Retamozo-Linares (2014) explica que todos los actos dentro de un proceso de selección deben estar investidos de transparencia, en mérito a que constituye una obligación de la entidad y garantía de los administrados. En ese sentido, el Seace desempeña un rol fundamental, transparentando todo el proceso de selección.

Todos los agentes que participan en las contrataciones públicas cuentan con un usuario y contraseña únicos denominado certificado Seace, y este les permite interactuar en la web del Seace 3.0. Este certificado es distinto para cada uno de los tipos de participantes, ya que se tendrán diferentes opciones para cada tipo de usuario. Retamozo-Linares (2018) nos dice que el certificado Seace, es un mecanismo de seguridad e identificación, utilizado por distintos sujetos involucrados en la contratación pública para que puedan interactuar en el Seace.

Es importante que los entornos virtuales creados por las entidades con fines de transparentar la información que manejan sean calificados mediante sellos o certificaciones de transparencia, teniendo presente que las empresas certificadoras comúnmente establecen *rankings* sobre el comportamiento de las entidades supervisadas. Es importante señalar que el análisis de los contenidos publicados en estas páginas deberá tener una metodología propia, ya que no todas las páginas del Estado pueden ser analizadas de la misma forma, teniendo presente que cada una de ellas presenta información con características diferentes (Molina-Rodríguez-Navas *et al.*, 2017). En este sentido, es importante mencionar que el OSCE en el año 2022 ha obtenido la certificación en la norma ISO 27001 "Sistema de Gestión de Seguridad de la Información". También ha obtenido en 2020 el ISO 9001 "Sistema de Gestión de Calidad" y en 2019 el ISO 37001 "Sistema de Gestión Antisoborno".

Como se puede apreciar, el Seace obedece a una política de reforma estatal en la contratación pública que proviene desde hace muchos años atrás y que pretende el adecuado uso de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos. Siendo que reformar implica "mejorar", en la práctica se viene implementando avances en este ámbito con la aplicación de nuevas tecnologías, aspecto que se espera que continúe y no tenga una contramarcha. Oszlak (2020) explica que es común que en Latinoamérica las reformas y modernización estatal no tengan una adecuada continuidad, debido a que con la entrada de nuevos gobiernos estos las modifican sustancialmente conforme a su orientación política e ideológica.

1.4. El uso de las TIC en las contrataciones públicas

Como se viene apreciando, la transparencia y el acceso a la información sobre las contrataciones públicas tiene una tendencia internacional a ser más eficiente, y para esto se viene impulsando el uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), sobre todo páginas webs institucionales, ya que es la forma más simple de difundir y acceder a la información, pues está alojada en servidores seguros y lo único que tienen que hacer los usuarios es buscar y descargar la información que necesiten.

Ahora deberíamos preguntarnos, ¿los peruanos podemos acceder a este tipo de información virtual? La respuesta es afirmativa, por lo menos para la mayoría de la población, debido a que en el Perú el manejo de aparatos electrónicos con acceso a internet es cada vez más frecuente, e incluso, en las ciudades principales, es muy difícil encontrar a una persona que no cuente con un celular que tenga la posibilidad de acceder a la internet. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en la Encuesta Nacional de Hogares, los datos demuestran que en el primer trimestre del año 2021 el 94,8 % de los hogares cuentan al menos con una TIC, mientras el 66,8 % de la población de seis a más años de edad accede a la internet (INEI, 2021).

La tecnología siempre está en constante evolución y cada vez se tienen herramientas con mejores rendimientos, y las velocidades y cobertura de la internet aumentan considerablemente; de igual forma los celulares tienen mayor velocidad de procesamiento y capacidad de almacenaje que no se alejan de la velocidad y capacidad de las computadoras de escritorio o portátiles. Es decir, vivimos en una realidad en la que la sociedad cada vez más se comunica mediante el uso de estas tecnologías, por lo cual es lógico que las entidades sigan estos mismos pasos (Medranda-Morales *et al.*, 2019). Con el avance tecnológico, la administración tiene varias opciones de publicar su información, ya que pueden utilizar las páginas web, las redes sociales y los portales electrónicos del gobierno.

El incremento del uso y la eficiencia de los medios tecnológicos vienen siendo utilizados por los Estados en la creación de procedimientos de contratación pública cada vez más eficientes. Capello y García-Oro (2015) mencionan que, en estos últimos años los países de Latinoamérica vienen adoptando un sistema de contratación pública mediante el empleo de plataformas electrónicas, generando mayor eficiencia, transparencia y competencia entre proveedores. Es indispensable que las normas establezcan como prioridad estratégica el uso de las nuevas tecnologías de las TIC para aprovechar al máximo las ventajas tecnológicas.

García-Martín (2020) explica que en la Unión Europea (UE), con sus directivas en materia de contratación pública emitidas en el año 2014, impone la obligatoriedad de la aplicación de las normas que reglan el uso de medios electrónicos en los procesos de contratación pública, algo que con anterioridad se había establecido como optativo. Se destaca que esta implementación está justificada en una necesaria apuesta por la transparencia y la publicidad, así como la eficacia y eficiencia en la contratación del sector público. En esa línea tenemos a la Directiva 2014/24/UE (2014), la cual establece que la comunicación de los procesos de contratación a través de medios de información electrónicos e informáticos permite simplificar la publicidad de los contratos públicos, mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos de contratación, además de que conceder la participación de los operadores económicos en todo el mercado interior.

La introducción de medios electrónicos y telemáticos en los procedimientos de licitación son reflejo de la aplicación de principios de la contratación pública tales como la transparencia, la publicidad y concurrencia que deben estar presentes a lo largo de todo el procedimiento. Respecto a los portales y sitios web de transparencia, estos son recursos que la administración pública pone a disposición de los administrados y que inciden en la economización de tiempo y esfuerzo debido a que acortan la brecha existente y relacionada con la localización de información. Constituyen, además, espacios de libre acceso para los ciudadanos donde pueden ejercer su derecho de acceso a la información pública dado que se puede encontrar información relacionada a la gestión pública (Pintos-Santiago, 2020).

La transparencia y la publicidad del procedimiento de contratación pública no son los únicos aspectos beneficiados por el uso de las TIC, pues incluso la redacción de los propios contratos también podría ser elaborada mediante estos medios. Rivas *et al.* (2019) señalan que la contratación pública, sobre todo la redacción de los contratos, pueden ser mejorados significativamente incrementando la seguridad y minimizando los errores mediante el apoyo de estudios multi y transdisciplinarios, involucrando al derecho, la ingeniería y la inteligencia artificial.

1.5. Participación ciudadana

Como hemos podido apreciar, las contrataciones públicas en el Perú tienen un marco jurídico que permite el libre acceso a su información, para lo cual el OSCE ha establecido el Seace como el medio electrónico por excelencia para un adecuado procedimiento de contratación pública y una mayor efectividad de los principios de transparencia y publicidad. En ese sentido, la ciudadanía tiene un rol fundamental en la supervisión de la actuación del Estado, dejando atrás una actitud pasiva (Palomares-Herrera, 2018). La posesión de información supone un poder que antes era propio de la administración pública pero que, gracias a la adopción de medidas y normas que favorecen los principios de transparencia y publicidad, se ha logrado que este poder de control se traslade al ciudadano.

La ciudadanía, gracias al Seace, tiene la posibilidad efectiva de conocer cómo se vienen realizando los procedimientos de contratación pública, ya que la misma está al alcance de unos cuantos clics. Esta facilidad de acceso a la información fomenta el rol fiscalizador de la ciudadanía, además de constituir un elemento muy importante dentro de todo Estado, pues así se garantiza una buena gestión pública y una democracia más sólida (Rodríguez-Arana, 2012). Entre las dimensiones que más destaca dentro de los principios del buen gobierno y de la buena administración encontramos la participación ciudadana, que constituye además un objetivo público necesario y que es esencia de un Estado democrático. Chaves-García (2021) asevera que, si bien la administración pública debe encargarse de la eficacia en sus actos, regidos siempre bajo lo prescrito por la ley, la ciudadanía también es responsable de luchar por el interés general (Medranda-Morales *et al.*, 2019). El concepto de democracia está íntimamente relacionado a una sociedad que se interesa en conocer las actividades del Estado. Una adecuada participación ciudadana tiene como puntos fundamentales la transparencia, la información pública y la democracia.

Es muy importante la participación de la sociedad civil como vigilantes del gasto público para luchar positivamente contra la corrupción. En ese sentido, es importante que se dote a los ciudadanos de las herramientas necesarias —generadas a partir de los principios de transparencia y publicidad— que les permitan actuar sobre la información que tienen a su disposición; de lo contrario, se menoscaban los referidos

principios al privar a los ciudadanos de controlar y participar activamente por ausencia de una correcta difusión de los actos de la administración pública Miranzo-Díaz, 2019a).

La cantidad de información que se presente al público es muy importante, debido que, si se presenta poca información, esta puede ser cuestionada por ser insuficiente. Pero si se presenta mucha información, esto ahuyentaría a las personas que buscan información concreta y simple de entender (Molina-Rodríguez-Navas *et al.*, 2017). Este problema es muy recurrente en los entornos virtuales, donde tenemos tantas opciones que nos ofrecen información y en consecuencia tenemos dudas de dónde hacer clic, así como dudamos sobre la información obtenida, en mérito a que posiblemente exista otra información de mejor calidad, por lo cual se desalentaría la participación ciudadana.

1.5.1. Programa de vigilancia ciudadana del OSCE

Desde el año 2021, el OSCE viene promoviendo la participación ciudadana a través del Programa de Vigilancia Ciudadana, cuyos participantes son denominados "veedores ciudadanos". El programa tiene como principal finalidad otorgarles a los ciudadanos peruanos un espacio y herramientas que les permitan ejercer de manera eficiente su derecho de controlar y fiscalizar los procesos de contratación del Estado.

La participación en este programa es de carácter voluntario, previa inscripción y verificación del cumplimiento de ciertos requisitos, entre otros, no estar vinculado laboralmente con alguna entidad sujeta a vigilancia o con el OSCE y no ser partícipe en calidad de proveedor en procesos de compra en una entidad objeto de la vigilancia. Los ciudadanos seleccionados que aprueben un examen de conocimiento precedido de una capacitación, ingresarán al padrón de veedores, cuya vigencia es de dos años, aplazables a criterio del OSCE. Respecto a las actividades que deben efectuar los veedores ciudadanos, está la participación en capacitaciones en contrataciones objeto de la vigilancia organizadas por la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) del OSCE y la intervención en los operativos de vigilancia ciudadana que este realice a través del Seace relacionados a, por ejemplo, verificar que las bases de la convocatoria estén completas y sean accesibles (Plataforma digital única del Estado Peruano, 2022).

1.6. El portal web del Seace

Para ingresar al portal web del Seace, no ingresaremos directamente desde la página web del Seace, debido a que en la actualidad los enlaces de acceso los encontramos en la Plataforma digital única del Estado peruano. Una vez dentro, podemos apreciar cuatro opciones de acceso: i) acceso para entidades y órganos de control; ii) acceso para proveedores; iii) acceso para árbitros, y iv) buscadores públicos del Seace. Esta última opción es la que nos interesa, ya que es de libre acceso; incluso no existe la necesidad de identificarse, crearse una cuenta o algo similar. En ese sentido, se constituye en una opción accesible para cualquier persona.

Al ingresar a la opción de acceso "Buscadores públicos del Seace", se nos presenta una ventana donde podemos apreciar diez diferentes opciones de búsqueda, cada una especializada en un tipo específico de búsqueda, los cuales son: i) oportunidades de negocio con el Estado; ii) buscador de procedimientos de selección; iii) buscador público de contratos; iv) buscador de proveedores adjudicados; v) buscador del Plan Anual de Contrataciones; vi) buscador de órdenes de compras y órdenes de servicios; vii) listado de bienes y servicios comunes; viii) buscador público del Cuaderno de Obra Digital; ix) buscador del Cubso, y x) buscador de contrataciones por Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Estas opciones de búsqueda resultan bastante interesantes, pues cada una de ellas está especializada en un determinado rubro, pudiendo complementar una búsqueda con otra a fin de obtener mayor detalle sobre un determinado procedimiento o proveedor. La información obtenida puede ser descargada fácilmente, en algunas ocasiones veremos que los archivos están, entre otros, en formatos .rar, .pdf y .doc.

Uno de los principales problemas que se puede encontrar es que en algunos casos la información no se encuentra subida en el Seace, pese a que las entidades están obligadas a hacerlo. En otras ocasiones podemos apreciar que la información se encuentra incompleta, debido a que el contenido y/o la numeración no sigue una secuencia lógica e, incluso, también se aprecian archivos incompletos. En otros casos podemos apreciar que se suben archivos con una pésima calidad, o borrosos, lo cual hace su lectura casi imposible; incluso, también se suben archivos dañados que, al ser descargados, no pueden ser abiertos. Frente a estos problemas, la ciudadanía debería actuar comunicando al Seace sobre las faltas que puedan estar cometiendo algunas entidades, de tal forma que este ente pueda iniciar un procedimiento sancionador y establecer las responsabilidades correspondientes.

Conclusiones

En el Perú se ha establecido el derecho al libre acceso a la información pública, conforme se aprecia en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución Política del Perú de 1993 y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27.806. Estas normas de carácter general constituyen los cimientos de los principios de Publicidad y Transparencia desarrollados en el artículo 2, incisos c) y d) de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley 30.225. Estos principios constituyen elementos esenciales del proceso de la contratación pública, en mérito a que garantizan a toda persona, en especial a los proveedores, la libre concurrencia y competencia, facilitando la supervisión y control de las contrataciones.

Debido a la intervención del Estado como gestor de los recursos públicos, es fundamental que sus actuaciones en materia de contratación pública estén sujetas a los principios de transparencia y publicidad, cuya materialización recae en el Seace.

Mediante su acceso abierto, permite a los ciudadanos participar activamente en la fiscalización y control de los actos que implican las obras y la adquisición de bienes o servicios por parte de las entidades públicas. Incluso la OSCE ha creado el Programa de Vigilancia Ciudadana, mediante el cual ciudadanos voluntarios postulan para convertirse en veedores ciudadanos, a fin de ser posteriormente capacitados con el propósito de participar en el control y fiscalización de los procesos de contratación pública.

El portal web del Seace, mediante su opción "Buscadores públicos del Seace", se ha constituido en una herramienta fundamental en el libre acceso a la información pública, debido a que presenta diez opciones de búsqueda especializada, en las que se puede consultar información en tiempo real y descargar archivos virtuales. Esta opción tiene como principales problemas que algunos archivos no están subidos al sistema, o se encuentran dañados o incompletos o están en pésima calidad.

Referencias

- Alarcón-Requejo, G. (2022). Precisiones al derecho de acceso a la información pública a partir del primer precedente del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Perú. *Revista de Derecho*, (58), 140-165. <https://dx.doi.org/10.14482/dere.58.128.964>
- Blas-Ghiggo, F. G., Uribe-Hernández, Y. C., Cacho-Revilla, A. y Valqui-Oxolón, J. M. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales*, 28, 290-301. <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i.38164>
- Brines-Almiñana, J. (2021). *Todo administración local: transparencia y protección de datos*. Wolters Kluwer Legal & Regulatory España.
- Burzaco-Samper, M. (2016). Contrataciones públicas socialmente responsables: La necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales. *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 86(1), 281-310. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.86.6935>
- Campos-Acuña, M. C. (2018). *La nueva contratación pública en el ámbito local: claves para una contratación electrónica y transparente*. Wolters Kluwer España.
- Campos-Acuña, M. C. (2020). Compliance ad intra: parte general. En C. Pérez-Playa Moreno y L. A. Gollonet Teruel (coords.), *Compliance en el derecho administrativo: políticas de cumplimiento en el sector público y en el sector privado* (pp. 31-112). Wolters Kluwer España.
- Capello, M. L. y García-Oro, L. G. (2015). Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. *Actualidad Económica*, 25(85), 5-20. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconómica/article/view/11843>
- Cerrillo-Martínez, A. (2018). Contratación electrónica y transparencia: fundamentos necesarios de la contratación abierta. *Cuadernos de Derecho Local*, (48), 121-149. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6799073>
- Chaves-García, J. R. (2021). *Derecho administrativo vivo: una mirada original al laberinto de lo público*. Wolters Kluwer España; Wolters Kluwer Legal & Regulatory España.

- Congreso Constituyente Democrático del Perú (29 de diciembre de 1993). Constitución Política del Perú. *Diario Oficial El Peruano* de 30 de diciembre de 1993. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2020web-10-12-2020.pdf>
- Congreso de la República del Perú (13 de junio de 2002). Ley n.º 27.806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial El Peruano*. https://www.peru.gob.pe/normas/docs/ley_27806.pdf
- Congreso de la República del Perú (10 de julio de 2014). Ley n.º 30.225. Ley de contrataciones del Estado. *Diario Oficial El Peruano* de 11 de julio de 2014. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30225.pdf>
- De Michelle, R. y Pierri, G. (2020). *Transparencia y gobierno digital. El impacto de COMPR.AR en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002335>
- Erauskin-Tolosa, A., Zurbano-Irizar, M. y Martínez-Tola, E. (2017). Contrataciones públicas en economía social: un estudio del caso de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (89), 55-79. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.89.8208>
- García-Martín, L. (2020). La influencia de las directivas de la Unión Europea en la contratación pública electrónica. *Revista de Estudios Europeos*, (75), 56-71. <http://hdl.handle.net/10234/206811>
- Guzmán-Napuri, C. (2015). *Manual de la ley de contrataciones del Estado*. Gaceta Jurídica.
- Guzmán-Napuri, C. (2017). *Las contrataciones del Estado. Función del contrato administrativo, principios y entes rectores en la Ley de Contrataciones y su Reglamento*. Gaceta Jurídica.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2021). *Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Trimestre: enero-febrero-marzo 2021*. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-tic-i-trimestre-2021.pdf>
- Maldonado-Meléndez, M. A. (2018). Las contrataciones públicas y la buena gobernanza: hacia la construcción de un derecho fundamental en el Perú e Iberoamérica. *SSRN*, 1-31. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3061865>
- Maldonado-Meléndez, M. A. y Bringas-Gómez, M. A. (2020). *Integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas. Manual para funcionarios y servidores públicos*. Gaceta jurídica.
- Medranda-Morales, N. J., Torres-Toukoudidis, A., Romero-Guamán, I. A. y Caluguillin, A. P. (2019). Comunicación, ciudadanía y transparencia: acceso a la información pública como herramienta de participación ciudadana en la gestión administrativa. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Información*, (E26), 362-375. <https://www.proquest.com/docview/2385370860>
- Miranzo-Díaz, J. (2019a). *La prevención de la corrupción en la contratación pública*. Wolters Kluwer.
- Miranzo-Díaz, J. (2019b). El principio de transparencia en el derecho global de la contratación pública. *Revista de Derecho Administrativo*, (18), 276-302. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22865>
- Molina-Rodríguez-Navas, P., Simelio-Solà, N. y Corcoy-Rius, M. (2017). Teoría de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas. *Revista Latina de Comunicación Social*, (72), 818-831. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1194>
- Morón-Urbina, J. C. y Aguilera, Z. (2017). *Aspectos jurídicos de la contratación estatal*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123172381>

- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE] (2020). *Memoria institucional 2019*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1469762/Memoria Institucional 2019 - OSCE.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1469762/Memoria%20Institucional%202019%20-%20OSCE.pdf)
- Oszlak, Ó. (2020). Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana. *Administración & Desarrollo*, 50(1), 35-57. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol50n1.2>
- Palomares-Herrera, M. (2018). *Transparencia y acceso a la información en el sector público*. Wolters Kluwer España.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (26 de febrero de 2014). Directiva 2014/24/UE. Sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º 94. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
- Pintos-Santiago, J. (2020). Derecho aplicado de la contratación pública electrónica. En *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura* (pp. 217–252). Wolters Kluwer.
- Plataforma digital única del Estado Peruano (8 de mayo de 2022). *Vigilancia ciudadana en contrataciones públicas*. <https://www.gob.pe/9561-vigilancia-ciudadana-en-contrataciones-publicas>
- Retamozo-Linares, A. (2014). *Manual de preguntas y respuestas de la ley de contrataciones del Estado*. Gaceta Jurídica.
- Retamozo-Linares, A. (2018). *Contrataciones y adquisiciones del Estado y normas de control. Tomo I*. Gaceta Jurídica.
- Rivas, F., Asprino, M., Sarache, J. y León, F. (2019). Sistema Inteligente para la Generación Automática de Contratos en el marco de la Ley de Contrataciones Públicas. *Revista Politécnica*, 44(1), 41-47. <https://doi.org/10.33333/rp.vol44n1.05>
- Rodríguez-Arana, J. (2012). *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*. Reus.
- Rúa-Flechas, M., Arbeláez-Restrepo, J. C. y Castro-Beltrán, H. (2019). La planeación en los contratos de obra pública en Colombia ¿principio, deber o requisito? Obligatoriedad y consecuencias de su inaplicación. *Opinión Jurídica*, 18(37), 93-115. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n37a3>