

UNIVERSIDAD ESAN



**Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incorporando el diálogo competitivo como herramienta para la Compra Pública de Innovación**

**Tesis presentada para cumplir con uno de los requisitos para la obtención del grado académico de Magíster en Gestión Pública por:**

Max Antonio Espinoza García

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "M. Espinoza", written over a horizontal dotted line.

Enrique Javier Montenegro del Castillo

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Montenegro", written over a horizontal dotted line.

Ana María Nathaly Montoya Ruales

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "A. Montoya", written over a horizontal dotted line.

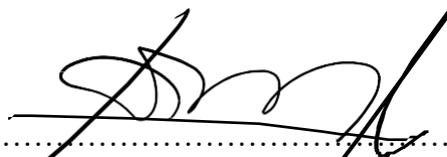
Programa de la Maestría en Gestión Pública 2017 – 1

**Lima, 28 de mayo de 2020**

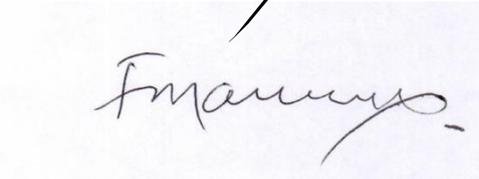
Esta tesis

Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento,  
incorporando el diálogo competitivo como herramienta para la compra pública de  
innovación

ha sido aprobada por:



.....  
René Helbert Cornejo Díaz (Jurado)



.....  
Frank Alomías Mauricio Morales (Jurado)



.....  
María Elena Sánchez Zambrano (Asesora)

**Universidad Esan**  
**2020**

## ÍNDICE GENERAL

<b>CAPITULO I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Identificación y planteamiento del problema.....	1
1.2. Objetivos generales y específicos de la investigación .....	3
1.2.1. <i>Objetivo general</i> .....	3
1.2.2. <i>Objetivo específico 1</i> .....	4
1.2.3. <i>Objetivo específico 2</i> .....	4
1.2.4. <i>Objetivo específico 3</i> .....	4
1.2.5. <i>Objetivo específico 4</i> .....	4
1.3. Justificación de la investigación .....	4
1.4. Importancia de la investigación .....	5
1.5. Alcances y limitaciones de la investigación.....	6
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>7</b>
2.1. Innovación.....	7
2.1.1. <i>Definición</i> .....	7
2.1.2. <i>Diferenciación de conceptos</i> .....	8
2.1.3. <i>Tipos de innovación</i> .....	9
2.1.4. <i>Formas de innovación</i> .....	11
2.1.5. <i>Modelo de Innovación de Triple Hélice</i> .....	12
2.1.6. <i>Modelo de Innovación Abierta</i> .....	12
2.2. Contratación Pública.....	14
2.2.1. <i>Definición</i> .....	14
2.2.2. <i>Finalidad</i> .....	15
2.2.3. <i>Naturaleza</i> .....	15
2.2.4. <i>Principios</i> .....	17
<b>CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>20</b>
3.1. Políticas públicas de innovación .....	20
3.1.1. <i>Perú</i> .....	20
3.1.2. <i>Unión Europea</i> .....	25
3.1.3. <i>Estados Unidos de Norteamérica</i> .....	26
3.1.4. <i>Uruguay</i> .....	27
3.2. La contratación pública.....	30
3.2.1. <i>La contratación pública en Perú</i> .....	30
3.2.1.1. <i>Marco normativo del sistema de contratación pública</i> .....	30
3.2.1.2. <i>Etapas de la contratación pública</i> .....	33
3.2.1.3. <i>Sistemas de precios para la contratación</i> .....	39
3.2.1.4. <i>Modalidades de ejecución contractual</i> .....	40
3.2.1.5. <i>Percepción de los actos económicos privados de las barreras para acceder al mercado de compras estatales</i> .....	41
3.2.1.6. <i>Otras formas de contratos de la Administración Pública</i> .....	42
3.2.2. <i>La contratación pública en la Unión Europea</i> .....	43

3.2.3. <i>La contratación pública en Estados Unidos</i> .....	45
3.2.4. <i>La contratación pública en Reino Unido</i> .....	46
3.2.5. <i>La contratación pública en Uruguay</i> .....	47
3.2.6. <i>La contratación pública en los proyectos del BID</i> .....	50
3.3. La innovación en la contratación pública.....	54
3.3.1. <i>Contratación de servicios de consultoría con etapa de negociaciones de contrato</i> .....	54
3.3.2 <i>Licitación con negociación</i> .....	55
3.3.3 <i>La mejora de oferta o mejor oferta final</i> .....	55
3.3.4 <i>Acuerdos de gobierno a gobierno (G2G)</i> .....	56
3.3.5 <i>Los contratos NEC</i> .....	58
3.4. La compra pública de innovación .....	61
3.4.1. <i>Compras precomerciales</i> .....	70
3.4.2. <i>Compras comerciales</i> .....	71
3.4.3. <i>Diálogo competitivo</i> .....	72
3.4.4. <i>Asociación para la innovación</i> .....	77

**CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO APLICADOS A LA CPI..... 79**

4.1. Etapa de actos preparatorios .....	79
4.1.1. <i>Programación y formulación del PAC</i> .....	80
4.1.2. <i>Formulación del requerimiento e indagación de mercado</i> .....	82
4.1.3 <i>Aprobación de los documentos que conforman el expediente de contratación</i> .....	81
4.2. Etapa de selección.....	84
4.3. Etapa de ejecución contractual.....	84

**CAPÍTULO V. METODOLOGÍA ..... 85**

5.1. Tipo y diseño de la investigación.....	85
5.2. Población y Muestra.....	86
5.2.1. <i>Población</i> .....	86
5.2.2. <i>Muestra</i> .....	86
5.2.3. <i>Instrumentalización</i> .....	86
5.3. Fases de la investigación.....	87
5.3.1. <i>Fase 1: Exploratoria</i> .....	87
5.3.2. <i>Fase 2: Descripción y análisis</i> .....	87
5.3.3. <i>Fase 3: Planteamiento de propuesta</i> .....	87
5.3.4. <i>Fase 4: Conclusiones</i> .....	88

**CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE DATOS..... 89**

**CAPÍTULO VII. PROPUESTA DE INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO..... 97**

7.1. Antecedentes .....	97
-------------------------	----

7.2. Justificación de la inclusión en la Ley de Contrataciones del Estado.....	97
7.3. Análisis costo - beneficio... ..	102
7.4. Etapas y auditor de probidad .....	104
7.4.1. Consulta al mercado .....	104
7.4.2. Solicitud de expresiones de interés.....	105
7.4.3. Procedimiento de selección.....	106
7.4.4. Auditor de probidad .....	108
7.5. Propuesta normativa .....	110
<b>CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>120</b>
8.1. Conclusiones .....	120
8.2. Recomendaciones.....	122
<b>ANEXOS.....</b>	<b>124</b>
I. Etapas y plazos de los procedimientos de selección de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.....	124
II. Diseño de la encuesta sobre CPI... ..	127
III. Resultados de la encuesta sobre CPI.....	130
IV. Diseño de la entrevista a profundidad.....	137
V. Transcripción de entrevistas a profundidad.....	139
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>147</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1. El paradigma actual: Un sistema de innovación cerrada .....	13
Figura 2.2. El paradigma de innovación abierta .....	13
Figura 3.1. Ranking de Innovación.....	23
Figura 3.2. Gasto en I+D como porcentaje del PBI .....	23
Figura 3.3. Gasto Interno Bruto en I+D, Europa 2002 – 2017 .....	26
Figura 3.4. Programación y formulación del PAC.....	33
Figura 3.5. Formulación del requerimiento e indagación de mercado.....	34
Figura 3.6. Aprobación de documentos que conforman el expediente de contratación .....	34
Figura 3.7. Sistemas de contratación establecidos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento .....	40
Figura 3.8. Barreras que limitan la participación de proveedores.....	42
Figura 3.9. Compra Gubernamental EE.UU .....	45
Figura 3.10. Fases del Diálogo Competitivo.....	77
Figura 7.1. Etapas del procedimiento de selección diálogo competitivo .....	107
Figura 1. Etapas y plazos del procedimiento de selección Licitación Pública y Concurso Público para servicios en general .....	124
Figura 2. Etapas y plazos del procedimiento de selección Adjudicación Simplificada para bienes y servicios en general.....	124
Figura 3. Etapas y plazos del procedimiento Selección de Consultores Individuales	125
Figura 4. Etapas y plazos del procedimiento de selección Comparación de Precios.	125
Figura 5. Etapas y plazos del procedimiento de selección Subasta Inversa Electrónica .....	126

## LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1. Recomendaciones para mejorar los sistemas de contratación pública	18
Tabla 3.1. Principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado.....	31
Tabla 3.2. Tipos de procedimientos de selección y topes para su aplicación durante el año 2020.....	35
Tabla 3.3. Catálogos electrónicos de Acuerdo Marco .....	37
Tabla 3.4. Barreras que limitan la participación de proveedores .....	41
Tabla 3.5. Objetos contractuales más frecuentes en el Perú .....	42
Tabla 3.6. Proyectos ejecutados en el marco del Proyecto Especial Lima 2019	61
Tabla 3.7. Tabla de procedimientos de selección para la contratación de CPI...	69
Tabla 3.8. Ejemplos de buenas prácticas en relación con la contratación estratégica en materia de innovación... ..	70
Tabla 4.1. Diferencia entre requerimientos funcionales y no funcionales .....	80
Tabla 6.1. Análisis entre la CPI con el número de convenios de cooperación interinstitucional según los rangos del PIM .....	88
Tabla 6.2. Análisis entre el porcentaje de bienes o servicios innovadores que se podrían adquirir con el procedimiento de selección Diálogo Competitivo, con la capacitación sobre compra de innovación, según rangos del monto destinado a RRHH .....	90
Tabla 6.3. Análisis entre el grado de utilización que se le daría al procedimiento de selección “Diálogo competitivo” con el tiempo de creación de la institución, según los rangos del porcentaje de ejecución de bienes, servicios e inversiones .....	91
Tabla 6.4. Análisis entre el tipo de gobierno y el PIM según la CPI.....	92
Tabla 6.5. Análisis entre considerar que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y el tipo de gobierno .....	93
Tabla 6.6. Análisis entre el tipo de Gobierno y el número de convenios de cooperación interinstitucional .....	93
Tabla 6.7. Análisis entre indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza una entidad con la capacitación sobre CPI o valor total de adquisición.....	94
Tabla 6.8. Análisis entre el tiempo de creación de la institución con la existencia de soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado .....	95
Tabla 6.9. Análisis entre el tiempo de creación de la institución con la experiencia desarrollada de manera conjunta con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas .....	96
Tabla 7.1. Costo estimado por entidad.....	103
Tabla 7.2. Beneficios por la implementación de la CPI.....	103

A nuestras familias por su comprensión y apoyo incondicional.

## **CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN**

La contratación pública en el Perú representa alrededor del 50,7% del gasto público y un 11,6% del PBI, siendo similar al promedio de los países de Latinoamérica. Ante ello, consideramos necesario la modernización de los procesos de adquisiciones en aras de lograr eficiencia en los servicios públicos brindados al ciudadano a menor precio y mejor calidad.

La Contraloría General de la República del Perú señala que la corrupción es responsable de pérdidas que bordean los diez mil millones de soles anuales, cifra que representa el 2% del PBI del país; siendo común que la comisión de actos de corrupción se de en diseños intencionados de necesidades que no son realmente las requeridas por la entidad pública o que ésta incluya especificaciones técnicas a la medida del mercado sin buscar la innovación acorde a la finalidad pública de la compra.

El Consejo sobre Contrataciones Públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) (2015) recomienda que, para una participación transparente y efectiva, las entidades públicas deben involucrarse en diálogo regular y transparente con proveedores y asociaciones empresariales con la finalidad de establecer los objetivos de la compra pública y asegurar una mejor comprensión del mercado. Antes de convocar los procedimientos de selección, las entidades públicas deberían llevar a cabo una comunicación transparente con los potenciales proveedores para un diálogo técnico en los casos en que se tengan conocimientos limitados del mercado o se desee adquirir un bien complejo por primera vez. Evidentemente, dichas interacciones deben estar sujetas a las debidas garantías de equidad, transparencia e integridad.

### **1.1. Identificación y planteamiento del problema**

Las entidades públicas presentan dificultades para contratar bienes o servicios innovadores debido a que por el escaso conocimiento del mercado, no tienen claras sus opciones de compra o no tienen seguridad sobre el cumplimiento de plazos y/o estándares de calidad, más aun cuando el marco legal para ello, la Ley de Contrataciones y su Reglamento, orienta la formulación del requerimiento en términos de la solución

en lugar de plantear el problema que se busca atender, sin fomentar la consulta al mercado para obtener posibles soluciones.

Por otro lado, las entidades públicas no utilizan criterios de evaluación innovadores como el costo total del ciclo de vida de la adquisición para comprar tecnología que en el mercado tiene una vigencia tecnológica en promedio de cinco años (lo que incluye costos como soporte y mantenimiento, renovación de licencias, sostenibilidad, garantías del fabricante). Una de las principales razones por la cual no se utiliza este criterio de evaluación se debe a que los costos futuros no pueden ser asumidos por las entidades públicas debido a que la asignación de su presupuesto se realiza de manera anual.

Consideramos que el Estado puede actuar como demandante para fomentar la innovación a través de la compra pública de innovación, entendida como un instrumento de política de innovación y desarrollo (I+D) que permita fomentar iniciativas de innovación desarrolladas por el sector privado, reduciendo el riesgo para los proveedores que invierten en nuevas tecnologías y así verse beneficiados con mejoramiento de la eficiencia y calidad de los servicios públicos reduciendo costos a mediano y largo plazo.

Si bien las normas de la comunidad europea y los organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo lo consideran; nuestro país lo contempla de manera incipiente regulando la compra pública de innovación en supuestos de contratación directa y cuando el procedimiento es encargado a organismos internacionales. Las adquisiciones públicas en el Perú las gestionaba inicialmente sólo el gobierno central, pero se han fragmentado a través del proceso de descentralización. Hoy en día, se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno (central, regional y local), con un alto riesgo de pérdida de eficiencia a través de la fragmentación, un menor número de postores y beneficios por economías de escala que se dejan de obtener.

Una de las actividades económicas más importantes de cada Estado con un impacto relevante en la economía y la sociedad es la contratación pública; en efecto, la contratación pública tiene como finalidad brindar servicios a los ciudadanos y los procedimientos de selección realizados implican la participación de ciudadanos como

postores (ámbito privado) y funcionarios públicos que se encargan de las contrataciones de determinada entidad (ámbito público).

Teniendo en consideración lo anterior, en el Perú se podrían efectuar una serie de reformas en el Sistema de contratación pública desde el año 2016 con la promulgación de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N.º 30225 y sus modificaciones (en adelante la Ley) que tiene por finalidad maximizar el valor de los recursos públicos y promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados. Esta reforma del sistema se basa en las “Recomendaciones del Consejo sobre contratación pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para mejorar los Sistemas de Contratación Pública - OCDE”.

En la presente investigación se revisaron y analizaron las contrataciones realizadas en países como Estados Unidos, España, Unión Europea y Uruguay para la contratación pública de innovación poniendo énfasis en el procedimiento de selección de diálogo competitivo, así como en proyectos financiados bajo la normativa del BID. De igual forma, a través de entrevistas y encuestas se obtuvo información relevante respecto del medio local con la finalidad de determinar la posibilidad de implementación.

Con la información obtenida, se formuló la propuesta de inclusión del procedimiento de selección de Diálogo Competitivo, para promover la compra pública de innovación, en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento (en adelante Ley de Contrataciones y su Reglamento), propuesta que en su formulación tuvo en consideración los conceptos de valor por dinero, y el costo total de la adquisición con las características de eficacia, eficiencia, transparencia y sostenibilidad.

## **1.2. Objetivos generales y específicos de la Investigación:**

### ***1.2.1. Objetivo General***

Elaborar una propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incorporando el procedimiento de selección de diálogo competitivo como herramienta para la compra pública de innovación.

### ***1.2.2. Objetivo específico 1***

Describir y analizar los procedimientos de selección utilizados para la compra pública de innovación en el Perú en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

### ***1.2.3. Objetivo específico 2***

Describir y analizar los procedimientos de selección utilizados para la compra pública de innovación en otros países y bajo la normativa del BID.

### ***1.2.4. Objetivo específico 3***

Determinar el nivel de conocimiento sobre la compra pública de innovación en los operadores de los órganos encargados de las contrataciones para la implementación del procedimiento de selección denominado diálogo competitivo en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

### ***1.2.5. Objetivo específico 4***

Elaborar la propuesta de incorporación del procedimiento de selección denominado diálogo competitivo como herramienta para la compra pública de innovación en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incluyendo el concepto de oferta económicamente más ventajosa (valor por dinero y costo total de adquisición) teniendo en consideración las recomendaciones de la OCDE en materia de contratación pública.

## **1.3. Justificación de la investigación**

La propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado plantea una nueva forma de contratar innovación, orientada a resultados tangibles que beneficien al ciudadano. Esta nueva forma de gestión implicará: ahorro en el gasto público al seleccionar la oferta económica más ventajosa (no la de menor precio) como resultado de la ejecución de procedimientos de selección de compra pública de innovación como el diálogo competitivo.

La innovación (según lo definido por Adam Smith, 1776; Peter F. Drucker, 1985; Joseph Schumpeter, 1942) consiste en encontrar nuevas y mejores maneras de hacer las

cosas por lo que al incluirlo como componente en la compra pública significa contratar soluciones que no existen en el mercado nacional, que buscan satisfacer necesidades del ciudadano que impliquen ahorro, mejora de la prestación de servicios públicos y el fomento de la innovación privada.

De lo anterior, la compra pública de innovación (en adelante CPI) es una nueva herramienta que permite el desarrollo de innovación privada en las compras a cargo de las entidades públicas en el que el objeto a contratar se define en base a requerimientos funcionales o de desempeño; es decir, más que definir el cómo se obtiene la solución, es definir cuál es el problema por solucionar.

La CPI supone un cambio en la política de innovación desde el lado de la demanda del Estado; en otras palabras, qué problema público desea solucionar el Estado y cuya solución implique investigación, desarrollo e innovación por parte de las empresas privadas que participen en los procedimientos de selección convocados obteniéndose soluciones únicas no existentes en el mercado.

#### **1.4. Importancia de la Investigación**

La contratación pública es una de las actividades económicas más importantes en la composición del Producto Bruto Interno (en adelante PBI) peruano y uno de los medios principales con los que cuenta el Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en ámbitos como la salud, vivienda, educación, agua y saneamiento; por ende, los procedimientos de selección regulados en la Ley de Contrataciones del Estado deben tener en consideración principios de economía y eficiencia. Ello implica que los bienes, servicios y obras deben contratarse de forma oportuna y al mejor costo. Uno de los factores fundamentales para el éxito de toda adquisición es la formulación del requerimiento por parte del área usuaria. Actualmente, existen serias dificultades para definir los requerimientos por parte de las áreas usuarias debido a que si bien se puede tener claridad respecto al problema público a solucionar no necesariamente se accede a la posibilidad de saber pedir soluciones diferentes, aun teniendo como instrumento los procedimientos de contratación pública no se conoce con certeza cuáles son las especificaciones técnicas o los términos de referencia de dicha solución.

## **1.5. Alcances y limitaciones de la investigación**

La presente investigación se centra en analizar si resulta necesario y beneficioso que el Estado peruano implemente una reforma a la norma de contratación pública, bajo el alcance de la Ley N.º 30225 - Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, para promover la CPI como mecanismo para encontrar nuevas y mejores formas de efectuar cierto tipo de contrataciones públicas complejas, utilizando para ello el procedimiento de selección de diálogo competitivo;

Si bien, la Ley de Contrataciones y su Reglamento no es el único régimen legal para la contratación administrativa en el Perú, existen otros regímenes y marcos legales aplicables según el objeto contractual de la contratación como: la legislación sobre concesiones, Acuerdos de Estado a Estado (G2G) y la normativa para contrataciones consideradas estratégicas en el ámbito de Defensa y Seguridad Nacional, los cuales presentan temas relacionados a la compra de bienes y servicios innovadores, sin embargo, su estudio a profundidad no se encuentra dentro del alcance de la presente investigación.

Durante la elaboración de la presente investigación se ha presentado una (1) limitación, la cual se refiere al Estado de Emergencia Sanitaria declarado en el país debido a la pandemia del COVID-19. En efecto, mediante Decreto Supremo N.º008-2020-SA de fecha 11 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa (90) días calendario con el que se dictaron medidas de prevención y control para evitar su propagación. Una de las medidas dispuestas es el aislamiento social obligatorio (cuarentena) desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020, con la posibilidad de prórroga; aislamiento social vigente al momento de la presentación de esta investigación, lo cual ha dificultado la recolección de datos provenientes de encuestas y entrevistas.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

### **2.1. Innovación**

#### ***2.1.1. Definición***

En la literatura existen diversas acepciones sobre el concepto de innovación, las cuales mezclan distintas definiciones conforme han ido evolucionando en el tiempo, por lo que no es posible brindar una definición única. Por ello, exponemos algunas definiciones realizadas por diversos autores como organismos internacionales.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define dos significados de la palabra innovación: Acción y efecto de innovar (siendo el significado de innovar; mudar o alterar algo, introduciendo novedades) y/o creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado.

Adam Smith (1776), si bien no desarrolla el concepto de innovación directamente, analiza los diferentes modelos o formas de división de trabajo, demostrando como la división del trabajo incrementa la producción y el ingreso de las empresas por medio de la mayor especialización de los obreros en sus funciones específicas. Por ello, se considera que la división del trabajo puede ser vista como un proceso de innovación mediante el cual se incrementa la productividad de las empresas.

Peter F. Drucker (1985), señala que la innovación es el medio por el cual los empresarios innovadores explotan el cambio como una oportunidad para desarrollar un nuevo negocio, describe al empresario innovador como aquel que busca el cambio, lo enfrenta y lo explota como una oportunidad.

Joseph Schumpeter (1942), realiza una de las mejores definiciones de innovación al popularizar el concepto de “*destrucción creativa*”, concepto creado por el filósofo sociólogo alemán Werner Sombart, definiendo la innovación como un proceso dinámico en el cual nuevas tecnologías o productos reemplazan a otras más antiguas, lo cual permite que las economías y/o los agentes económicos evolucionen. Señala al proceso de destrucción creativa como el hecho esencial del capitalismo, el cual le brinda la característica de dinámico; es decir, es un sistema económico que cambia, evoluciona y muta, siendo su protagonista central el emprendedor innovador.

Schumpeter establece cinco (5) formas posibles de innovación:

- La introducción de un nuevo producto.
- Nuevos métodos de producción o comercialización de bienes existentes (procesos).
- La apertura de nuevos mercados.
- Nuevas fuentes de abastecimiento de materias primas.
- La creación de nuevas formas de organización de la estructura competitiva de la industria, a través de la destrucción de una existente.

La OCDE conjuntamente con la Comisión Europea (Eurostat) señalan en el Manual de Oslo (2005), el cual es elaborado como guía para la recolección y la interpretación de datos relativos a la innovación, que la innovación “es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE, 2005: 56).

Las empresas consiguen ventajas competitivas poniendo en el mercado nuevos productos y mejorando la forma de competir; es decir, describe a la innovación como parte fundamental para el éxito de toda empresa. Porter sostiene que “la única ventaja competitiva sostenible es la innovación permanente” (Porter, 1990: 51).

### ***2.1.2. Diferenciación de conceptos***

En este punto es necesario aclarar la diferencia entre “innovación” y otros términos, como por ejemplo “invención”, para una mayor claridad de su significado. De acuerdo con Fagerberg (2006):

La invención es la primera aparición de una idea para un nuevo producto o proceso. La innovación es la primera comercialización de la idea. A veces, la invención y la innovación están estrechamente vinculadas, en la medida en que es difícil distinguir una de otra (por ejemplo, la biotecnología). En muchos casos, sin embargo, hay un retraso considerable entre los dos. De hecho, un retraso de varias décadas o más no es infrecuente. Tales retrasos reflejan los diferentes requisitos para elaborar ideas y llevarlas a la práctica. En primer lugar, si bien las invenciones pueden llevarse a cabo en cualquier lugar, como, por ejemplo, en las universidades, las innovaciones se producen principalmente en empresas del ámbito comercial (Fagerberg, 2006:3).

William Coyne (2015), hace la distinción entre innovación y creatividad señalando que creatividad es pensar en nuevas y apropiadas ideas, mientras que innovación es la aplicación exitosa de una nueva idea, se refiere a la creatividad como el concepto y a la innovación como el proceso y desarrollo.

Innovación y cambio también son términos diferentes pero relacionados, cambio significa pasar de un estado o situación a otra, sea positivo o negativo, mientras que innovación es cambiar algo que signifique necesariamente una mejora al estado anterior.

Además, el concepto de innovación suele confundirse como sinónimo de otros términos como “idea”, “mejora”, “buena práctica”; que no son equivalentes.

### ***2.1.3. Tipos de innovación***

- **Innovación de producto:**

Es el proceso mediante el cual se introduce un nuevo o significativamente mejorado bien o servicio, el cual presenta características técnicas significativamente superiores al anterior bien o servicio que será reemplazado. Este tipo de innovación es propuesto por la OCDE juntamente con la Comisión Europea (en adelante Eurostat) en el Manual de Oslo (2005), enfocado en los resultados de las iniciativas innovadoras.

- **Innovación de proceso:**

Es el proceso mediante el cual se introduce un nuevo o significativas mejoras a las técnicas utilizadas en los procesos de la organización, como la fabricación, compras, logística, distribución, mantenimiento, entre otros; implica la modificación de las formas en las que se vienen realizando las cosas. Este tipo de innovación es propuesto por la OCDE juntamente con Eurostat en el Manual de Oslo (2005), enfocado en los resultados de las iniciativas innovadoras.

- **Innovación en mercadotecnia o marketing:**

Es el proceso mediante el cual se implementan nuevos métodos de comercialización o marketing, consistentes en mejoras significativas en el

diseño, embalaje, tarifas, distribución, promociones, posicionamiento, entre otros a fin de incrementar la comercialización del producto o servicio. Esta comercialización debe ser significativamente distinta a lo realizado anteriormente. Este tipo de innovación es propuesto por la OCDE juntamente con la Eurostat en el Manual de Oslo (2005), enfocado en los resultados de las iniciativas innovadoras.

- **Innovación en organización:**

Es el proceso mediante el cual se implementan nuevos métodos organizacionales dentro de la organización, se cambian las prácticas, procedimientos internos, así como las relaciones con los clientes externos, esto como efectos de decisiones estratégicas que tienen como objetivo mejorar la productividad. La gestión del conocimiento también es considerada como este tipo de innovación. Esta comercialización debe ser significativamente distinta a lo realizado anteriormente. Este tipo de innovación es propuesto por la OCDE juntamente con la Eurostat en el Manual de Oslo (2005), enfocado en los resultados de las iniciativas innovadoras.

- **Innovación tecnológica:**

La innovación tecnológica comprende los cambios introducidos en los productos y en los medios de producción y comprende a las innovaciones en recursos científicos, tecnológicos, áreas de conocimiento destinados al desarrollo y comercialización de nuevos bienes o servicios o través de una mejora sustancial de los bienes o servicios antes comercializados. Este tipo de innovación es propuesto por Gopalakrishnan y Damanpour (1997) en base a la naturaleza de la innovación.

- **Innovación administrativa:**

La innovación administrativa contempla las innovaciones que no se encuentran dentro de los productos y en los medios de producción, comprenden a las innovaciones en el ámbito comercial, financiero, organizativo. Este tipo de innovación es propuesto por Gopalakrishnan y Damanpour (1997) en base a la naturaleza de la innovación.

- **Innovación relacionada a la transparencia**

El Centro de Predicción Económica -CEPREDE (2006) señala que la innovación en el sector público debe considerarse como un proceso destinado a mejorar la operatividad de las instituciones gubernamentales y con ello mejorar el nivel de vida de la sociedad por medio de mejoras en la eficiencia, eficacia y calidad.

Este tipo de innovación está más ligado a los gobiernos, encontrándose relacionado con el concepto de gobierno abierto, en el cual la transparencia juega un rol importante para mejorar los niveles de gobierno, la eficacia de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción. La innovación es una herramienta fundamental para esto.

#### ***2.1.4. Formas de innovación***

Dussage, Hart y Ramanantsoa (1992:14-15), clasifican en cuatro (4) las formas en las que se realiza la implementación de la innovación dentro de las organizaciones, clasificándolas según la intensidad del cambio que estas generan:

- **Innovación incremental:** Se produce cuando no se crea ningún nuevo bien o servicio, solo se incrementa el valor al bien o servicio existente, esto se da por medio de la incorporación de mejoras a sus componentes o conceptos a lo largo del tiempo.
- **Innovación radical/disruptiva:** Se produce cuando se crea un nuevo bien o servicio, tanto del diseño como de los componentes, el cual provoca cambio en la tecnología y provoca un cambio radical en los usuarios, por ejemplo, una innovación radical es la aparición del teléfono celular.
- **Innovación modular:** Se produce cuando se cambian radicalmente los componentes de un producto, pero se mantienen integrados a la arquitectura preexistente; por ejemplo, una innovación modular es la mejora de los equipos informáticos (memoria RAM, disco duro, etc.), otro ejemplo es el paso de teléfonos analógicos a digitales.

- **Innovación arquitectural:** Se produce cuando se modifica la forma en que se combinan componentes o conceptos del bien o servicio, pero los componentes o conceptos no se modifican.

#### **2.1.5. Modelo de Innovación de Triple Hélice**

El modelo de innovación de Triple Hélice es la interacción entre tres (3) actores principales como generadores de innovación; la universidad, la industria y el gobierno, los cuales desde sus funciones iniciales investigación básica (universidades), producción de bienes comerciales (industria) y regulación de mercados (los gobiernos) confluyen en interacciones bilaterales entre ellas, evolucionando incluso hacia modelos híbridos donde algún actor adopta las características de los otros (Loet Leydesdorff y Henry Etzkowitz : 1990).

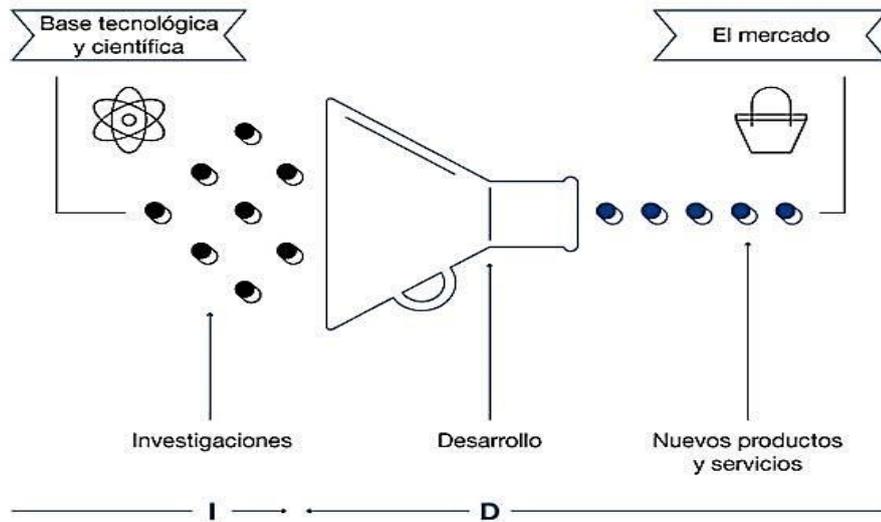
Esta interacción surge como producto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el proceso de globalización, los cuales han colocado al conocimiento como nuevo eje principal para el desarrollo social y económico de los países, donde la universidad, la industria y el gobierno juegan un papel importante.

#### **2.1.6. Modelo de Innovación Abierta**

El modelo de innovación abierta es un nuevo modelo de innovación industrial, que implica un cambio de paradigma desde un modelo de innovación cerrado (closed innovation) a uno abierto (open innovation) (Henry Chesbrough: 2003).

En el modelo tradicional de innovación cerrada, las investigaciones son llevadas a cabo íntegramente por la empresa mediante el uso de su conocimiento y sus recursos humanos y materiales (base científica y tecnológica). Este modelo establece que los proyectos solo pueden empezar en el interior de la empresa y luego de pasar por la fase de desarrollo, donde solo algunos pasan el proceso, los nuevos productos o servicios terminan en su propio mercado.

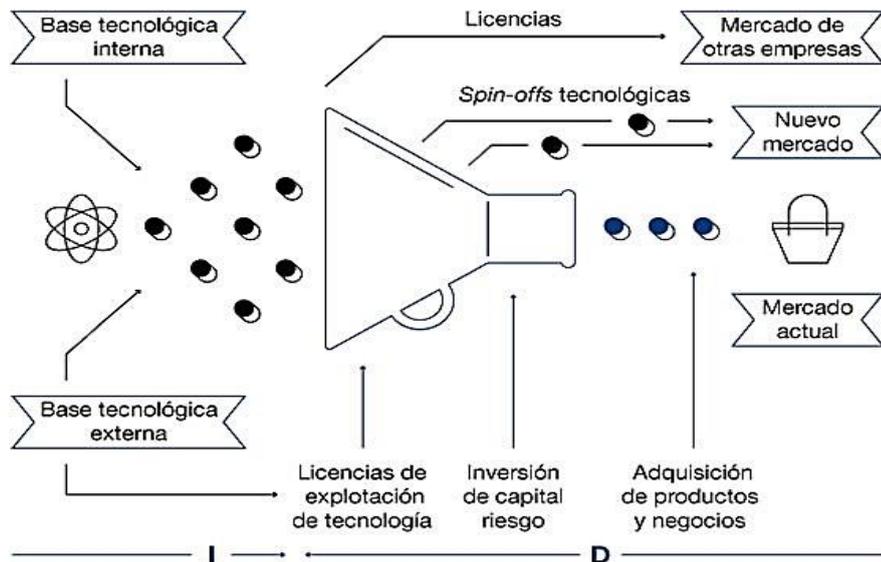
**Figura 2.1. El paradigma actual: Un sistema de innovación cerrada**



Fuente: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/articuloinnovacion-abierta-innovar-con-exito-en-el-siglo-xxi/>

En el modelo de innovación abierta, los proyectos no solo pueden empezar en el interior de la empresa, también pueden incorporarse o salir en distintas fases del proceso de innovación de maneras distintas, pueden salir al mercado o través de la misma empresa o por medio de otras.

**Figura 2.2. El paradigma de innovación abierta**



Fuente: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/articuloinnovacion-abierta-innovar-con-exito-en-el-siglo-xxi/>

## **2.2. Contratación Pública**

### **2.2.1. Definición**

Según Tirado (2013) la contratación pública es el conjunto de procedimientos llevados a cabo por toda entidad de la Administración Pública de manera metódica y bajo el esquema de gestión por resultados, a efectos de adquirir bienes, servicios, obras o consultorías de obras, con la finalidad de proveerse o abastecerse de los recursos necesarios para poder alcanzar sus objetivos institucionales, objetivos que tienen como fin último que la Administración Pública pueda brindar un mejor servicio a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, ello en aras del interés general.

A este punto, en palabras de García de Enterría (2002), entiéndase por Administración Pública lo siguiente:

No es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio (...) Sus actos no valen, por eso, como propios de la comunidad, que es lo característico de la Ley, lo que presta a ésta su superioridad y su irresistibilidad, sino como propios de una organización dependiente, necesitada de justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad a la que está ordenada (García, 2002: 33).

En esa línea de análisis, es preciso indicar que el fundamento de las contrataciones públicas está regulado en el artículo 76° de la Constitución Política del Perú de 1993, el cual de manera expresa establece lo siguiente:

Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La Ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades (Constitución Política del Perú, 1993).

Sobre el particular, se debe precisar que, debido a que dichas contrataciones se realizan con cargo a fondos públicos, las mismas se encuentran sujetas, previamente, a la realización de una serie de actuaciones y/o actos previstos en la Ley. Ello implica efectuar un procedimiento de planificación y posteriormente de selección, en cuyas etapas, se procura encontrar a la mejor oferta que ofrezca el mercado y que el Estado pueda adquirir, de acuerdo con la necesidad que se busca cubrir y a los fondos públicos con los que se cuentan.

En otras palabras, el procedimiento previsto en la Ley de Contrataciones y su Reglamento busca prever directrices, disposiciones y prerrogativas, que se encuentren orientadas a maximizar el valor del dinero del Estado, traducido en una compra eficiente, que posibilite la materialización de las políticas públicas en beneficio del ciudadano

### **2.2.2. Finalidad**

Como se ha señalado en el acápite precedente las compras públicas se encuentran sometidas a seguir los procedimientos previstos en las normas de derecho público, debido a que persiguen una finalidad pública, consistente en la satisfacción del interés general; sin embargo, es preciso indicar que el espíritu del Sistema de Contratación Pública debe estar orientado, más que a efectuar contrataciones a través de procedimientos rigurosos y al estricto cumplimiento de meros formalismos, a garantizar los resultados esperados con las compras a realizar, a fin de atender las necesidades de la ciudadanía de manera idónea, toda vez que ésta última, espera obtener el mejor retorno de sus impuestos, a través de bienes y servicios colectivos.

Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por Hernández Diez (2015), respecto a la finalidad de las contrataciones públicas en el marco normativo actual:

La reforma considera la necesidad de retomar la perspectiva de la finalidad pública en las compras estatales, de manera que lo trascendente e importante sea el cumplimiento del objetivo y la utilidad de la contratación (es decir la satisfacción de una necesidad de la sociedad y la repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos) y no el procedimiento mismo (Diez, 2015: 99 – 107).

### **2.2.3. Naturaleza**

A fin de comprender de manera clara la naturaleza que posee las contrataciones públicas, debe entenderse a las mismas como una de las herramientas o instrumentos de gestión más importantes de los cuales se vale la Administración Pública para el cumplimiento de sus objetivos, esto es, procura o coadyuva al ejercicio de la función administrativa.

Para mayor ilustración resulta conveniente recordar, en este punto, el concepto de función administrativa, lo cual en palabras de Roberto Dromi (1998), debe comprenderse de acuerdo con lo siguiente:

La función administrativa es una de las vías de actuación jurídico – formal junto con la gubernativa, la legislativa y la judicial, para el ejercicio del poder como medio de la comunidad para alcanzar sus fines. Concretamente, es la actividad que en forma directiva y directa tiene por objeto la gestión y servicio en función del interés público, para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales, mediante la realización de “actos de administración” (Dromi, 1998: 159).

Así, en principio, se tiene que el concepto general de contrato obedece a un acuerdo de voluntades por el cual se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones de carácter patrimonial; no obstante, para el caso específico de los contratos celebrados por la Administración Pública, los mismos también se perfeccionan por un acuerdo de voluntades, pero su naturaleza debe ser abordada, en principio, como una forma jurídica administrativa.

Lo antes señalado, se debe a que el ámbito en que dichas contrataciones se desarrollan es el del Derecho Público, teniendo en cuenta que una de sus partes es la Administración Pública, quien actúa en ejercicio de su función administrativa. Por tanto, el impacto que genere la ejecución del contrato celebrado afecta no sólo la esfera de la entidad pública y el proveedor que lo celebren, sino también, de manera directa o indirecta, afecta a los intereses de la ciudadanía en general, que viene a ser la destinataria final de los bienes, servicios, obras o consultorías de obras que se adquieren.

En ese mismo sentido, Ricardo Salazar Chávez (2004), al situar a los contratos celebrados por la Administración Pública en el ámbito del Derecho Público, partiendo desde la teoría que el Estado tiene una sola personalidad, siempre pública y que, por lo tanto, sus actos son expresión de poder, precisa lo siguiente:

En el ámbito del Derecho Público, especialmente en el Ámbito de la Administración Pública, el contrato establece vínculos entre una parte constituida por una entidad de la Administración Pública(...), - con un proveedor normalmente del Sector Privado, aunque puede pertenecer al Estado – que colabora con la entidad contratante, (...) considerándose una relación en la cual, en último extremo, prevalece el interés público representado por la entidad administrativa respecto del interés individual del proveedor (Salazar, 2004: 37).

De igual forma, el autor antes citado reconoce que los contratos de la Administración Pública se diferencian de los privados por los intereses que se ven involucrados, identificando hasta a ocho (8) actores interesados, como son:

- La entidad administrativa que contrata.
- El proveedor que contrata.
- El destinatario del bien, servicio u obra que es objeto del contrato.
- El sector público.
- El sector privado.
- Las entidades estatales responsables del sistema de contratación.
- La sociedad.
- La comunidad internacional.

Bajo esa línea, señala que, a diferencia de un contrato privado en el cual ante una situación de ilegalidad el ordenamiento jurídico prevé los mecanismos de protección sólo respecto de las partes que lo celebran, en los contratos de la Administración Pública “la normativa de contrataciones debe ser capaz de armonizar los diferentes intereses involucrados, pues ello será garantía para lograr el múltiple impacto beneficioso que se espera de una de las manifestaciones más importantes de la Función Administrativa del Poder, como es el Contrato de la Administración Pública”(Salazar, 2004: 39).

#### ***2.2.4. Principios***

A nivel mundial, los Estados y organismos internacionales reconocen la importancia de una contratación pública eficiente como soporte de un crecimiento económico sostenido, así como para reducir el riesgo de corrupción, por lo que se han establecido principios rectores para que rijan la contratación pública, los cuales servirán de criterio interpretativo para la aplicación de la norma por medio de los funcionarios responsables.

En el 2015, uno de los principales organismos internacionales la OCDE, a través de su Consejo sobre contratación pública realiza una serie de recomendaciones para mejorar los sistemas de contratación pública en los países miembros y no miembros, los cuales son una referencia para la modernización de los sistemas de adquisición gubernamentales.

**Tabla 2.1. Recomendaciones para mejorar los sistemas de contratación pública**

N°	Recomendación	Acciones para implementar
1	Asegurar un nivel adecuado de <b>transparencia</b> a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública.</li> <li>ii. Permitir el libre acceso, a través de un portal en Internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública.</li> <li>iii. Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.</li> </ul>
2	Conservar la <b>integridad</b> del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación.</li> <li>ii. Poner en práctica, en el conjunto del sector público, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación.</li> <li>iii. Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública.</li> <li>iv. Establecer requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento.</li> </ul>
3	Hacer <b>accesibles</b> las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean razonables y sólidos.</li> <li>ii. Utilizar para las licitaciones una documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretende cubrir.</li> <li>iii. Recurrir a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor.</li> </ul>
4	Reconocer que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá <b>sopesar</b> estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras.</li> <li>ii. Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública.</li> <li>iii. Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política.</li> </ul>
5	Fomentar una <b>participación</b> transparente y efectiva de las partes interesadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Elaborar, y seguir, un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública.</li> <li>ii. Entablar periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados.</li> <li>iii. Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas.</li> </ul>
6	Desarrollar procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional.</li> <li>ii. Implementar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades de los destinatarios.</li> </ul>

	ciudadanos, impulsen la <b>eficiencia</b> a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.	iii. Crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia.
7	Mejorar el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, a través de la <b>contratación electrónica</b> , a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.	i. Hacer uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública. ii. Procurarse herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras.
8	Disponer de un personal dedicado a la contratación pública con <b>capacidad</b> de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.	i. Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas. ii. Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito. iii. Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, think tanks o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.
9	Mejorar el rendimiento mediante la <b>evaluación</b> de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública.	i. Evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación pública. ii. Desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública.
10	Integrar las estrategias de gestión de <b>riesgos</b> para la definición, detección y atenuación de éstos a lo largo del ciclo de la contratación pública.	i. Elaborar herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y abordar amenazas al óptimo funcionamiento del sistema de contratación pública. ii. Dar a conocer las estrategias de gestión de riesgos.
11	Aplicar mecanismos de supervisión y control que favorezcan la <b>rendición de cuentas</b> a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.	i. Establecer un orden jerárquico claro en la supervisión del ciclo de la contratación pública. ii. Desarrollar catálogos de sanciones eficaces y aplicables. iii. Gestionar las quejas de un modo equitativo, ágil y transparente. iv. Asegurarse de que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de la gestión), así como los controles y auditorías externos, están coordinados e integrados entre sí y disponen de suficientes recursos.
12	Favorecer la <b>integración</b> de la contratación pública en la gestión de las finanzas públicas en general, la presupuestación y los procesos de prestación de servicios.	i. Racionalizar el gasto de la contratación pública combinando los procedimientos de contratación con la gestión de las finanzas públicas. ii. Fomentar la presupuestación y financiación plurianuales para optimizar el diseño y la planificación del ciclo de la contratación pública. iii. Armonizar, en lo posible, los principios por los que se rige la contratación pública en las distintas tipologías de prestaciones de servicios públicos, incluidas las de obras públicas, las alianzas entre el sector público y el privado y las concesiones.

Fuente: OCDE (2015, OCDE recomendación del consejo sobre contratación pública).

Elaboración: Autores de esta tesis.

## **CAPÍTULO III: MARCO CONCEPTUAL**

### **3.1. Políticas públicas de innovación**

#### **3.1.1. Perú**

El Estado Peruano, en el año 2002 se declara en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, estableciéndose que el proceso de modernización del Estado debe ser desarrollado de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM) y el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con la participación de otras entidades cuando por la materia a desarrollar ello sea necesario (Ley N.º 27658, 2002).

De igual forma, en el año 2004 se promulga la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica que declara de interés nacional el desarrollo, promoción, consolidación, transferencia y difusión de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica como factor fundamental para la productividad y el desarrollo nacional. Dicha ley rige el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), institución rectora del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica, SINACYT, integrada por la academia, los institutos de investigación del Estado, las organizaciones empresariales y que tiene por finalidad normar, dirigir, orientar, fomentar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones del Estado en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica y promover e impulsar su desarrollo mediante la acción concertada y la complementariedad entre los programas y proyectos de las instituciones públicas, académicas, empresariales organizaciones sociales y personas integrantes del SINACYT en el marco del "Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021".

La Ley N.º 29158 "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo" crea el Sistema de Modernización de la Gestión Pública como un Sistema Administrativo y precisa que el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los sistemas administrativos, con excepción del

Sistema Nacional de Control, y es responsable de reglamentar y operar los sistemas administrativos. Debemos precisar que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso; asimismo, la citada Ley, establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros coordinar las políticas nacionales de carácter multisectorial; así como, formular las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, y conducir el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública.

De igual manera, es su competencia “la formulación, aprobación y ejecución de las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado” (Ley N.º 29158, 2018).

El Acuerdo Nacional por su parte establece como cuarta política de Estado “Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”, basando dicha política en un compromiso por implementar un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos; de igual forma, señala en la Vigésima Política de Estado “Desarrollo de la ciencia y tecnología” compromisos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con la finalidad de fortalecer la capacidad del país a fin de generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos, desarrollar los recursos humanos y mejorar la gestión de los recursos naturales y la competitividad de las empresas.

Ahora bien, dentro de todo el marco normativo esbozado, se gesta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 que tiene como objetivo general orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y desarrollo del país; sus objetivos específicos establecen monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan, así como, desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos

y fracasos y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión. El reglamento de la citada Política Nacional señala que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito la mejora de la productividad, entendida como la disminución de cualquier aspecto que afecte la productividad del Estado, fomentando la innovación y la implementación de servicios integrados y espacios compartidos teniendo como eje la racionalización del costo de los recursos o insumos requeridos, así como el equilibrio entre los productos esperados y los recursos o insumos empleados para elaborarlos. La productividad debe ser medible realizando un seguimiento de los resultados iniciales y los esperados.

Además, la innovación como Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica establece como uno de sus objetivos estratégicos el promover y desarrollar nuevos incentivos que estimulen e incrementen las actividades de ciencia, tecnología e innovación tecnológica teniendo como uno de sus lineamientos el promover la generación y desarrollo de empresas que permita aumentar su productividad.

En la actualidad, la importancia de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) para lograr un crecimiento económico sostenido a largo plazo ha sido descrita en diversos estudios económicos que han demostrado la correlación positiva existente entre I+D y crecimiento económico.

Siendo necesario determinar si en el Perú la inversión en I+D se encuentra en su nivel óptimo, CONCYTEC publica en el 2017 los resultados del “I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo en Centros de Investigación 2016”, en el cual se concluye que el Perú tiene un nivel de gasto en I+D cuatro (4) veces menor al promedio de la Alianza del Pacífico y veinte (20) veces menor al promedio de los países de la OCDE, lo cual refleja la poca importancia que se le ha dado a esta variable dentro de las políticas económicas del país y el rezago en la que se encuentra en comparación con otros países.

**Figura 3.1. Ranking de innovación**

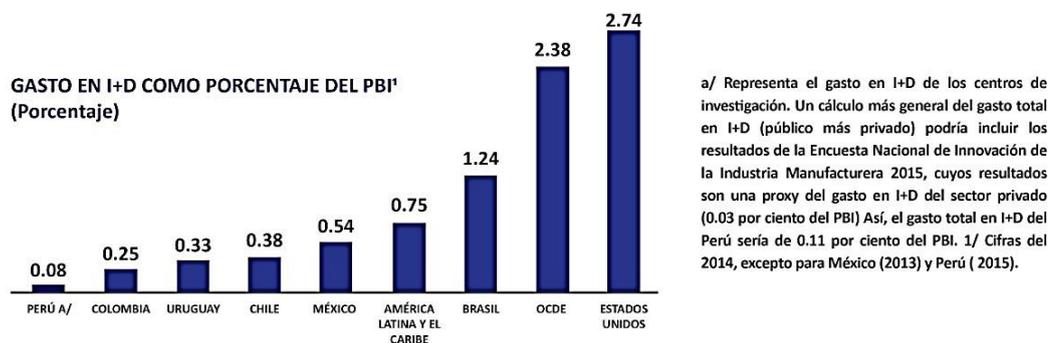


Fuente: WIPO (2007), WEF (2018)

Elaboración: Autores de esta tesis

Como se puede observar en el cuadro siguiente, el gasto en el Perú en I+D el 2014 es de 438 millones de soles, cifra que representa 0.08 por ciento del PBI de ese año; sin embargo, si se suma el gasto en I+D del sector privado se tendría una inversión total de 0.11% (tanto del sector público como del privado).

**Figura 3.2. Gasto en I+D como porcentaje del PBI**



Fuente: I censo Nacional de investigación y desarrollo, RICYT, OECD.

Elaboración: CONCYTEC - Dirección de Investigación y Desarrollo.

Siendo necesario promover la inversión en I+D para mejorar la productividad de las empresas y los factores de producción del país, el Estado tiene un rol importante por, entre otros, ser un gran ejecutor de gasto es así que el gasto público en el 2018 es de S/ 159,484 millones de soles, un 21.7% del PBI (MMM2020 – 2023, 2019), del cual la compra pública en bienes y servicios equivale a un aproximado del 30% del gasto público, lo que representa un monto considerable del presupuesto público.

Por ello, por medio de políticas de modernización y eficiencia del gasto público podría destinarse una fracción de ese gasto a promover el incremento de la eficacia en

la inversión en I+D del sector público como del privado y con ello impulsar la innovación al interior de las empresas.

Ello en concordancia con lo señalado por el BID que indica que:

El Perú es el segundo país con menor ineficiencia en la región; sin embargo, se han identificado rubros del gasto público en el que hay un espacio considerable para gestionar los recursos más eficientemente y, así, contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Según este estudio, se podrían obtener ahorros fiscales mediante mejoras de eficiencia en compras públicas (1,8% del PBI) (BID, 2018).

De igual forma, debemos señalar a Innóvate Perú que es el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad del Ministerio de la Producción que promueve y estimula la innovación, el emprendimiento, el desarrollo productivo e instituciones del ecosistema. Innóvate Perú tiene por finalidad el incremento de la productividad de las empresas peruanas fortaleciendo a los actores de la innovación y facilitando sus relaciones; es decir, generar espacio para que las empresas, emprendedores y entidades de soporte a través de fondos para proyectos de innovación desarrollen emprendimientos en el sector privado y público. Se enfoca en tres temáticas, el incremento de la innovación en los procesos productivos empresariales, la facilitación de absorción y adaptación de tecnología para las empresas e impulsar el emprendimiento innovador. Los recursos del programa se adjudican a través de concursos nacionales agrupados en cuatro portafolios (innovación empresarial, desarrollo productivo, emprendimiento e instituciones del ecosistema) para el cofinanciamiento no reembolsable de proyectos de innovación y emprendimiento en todos los sectores; cuenta a la fecha con 5 diferentes fondos, el Proyecto de Innovación para la Competitividad (FINCyT 2), el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM), el Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FOMITEC), Proyecto de Mejoramiento de los Niveles de Innovación Productiva a Nivel Nacional (FINCyT 3) y el Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FOMITEC).

### **3.1.2. Unión Europea (UE)**

La UE es una asociación económica y política compuesta por veintisiete (27) países europeos, el 31 de enero de 2020, el Reino Unido abandona la UE. El principal motor económico de la UE es el mercado único o libre comercio, que permite que las inmensas mercaderías, servicios, personas y capital puedan circular de manera libre.

La UE es el mayor bloque comercial del mundo, siendo la primera exportadora mundial de productos manufacturados y servicios; y el mayor mercado de importación para más de cien (100) países. La UE es la segunda economía más grande del mundo. En el año 2018, el PBI estimado es de US \$18,8 billones (Eurostat,2018), lo que representa aproximadamente el 22% de la economía global.

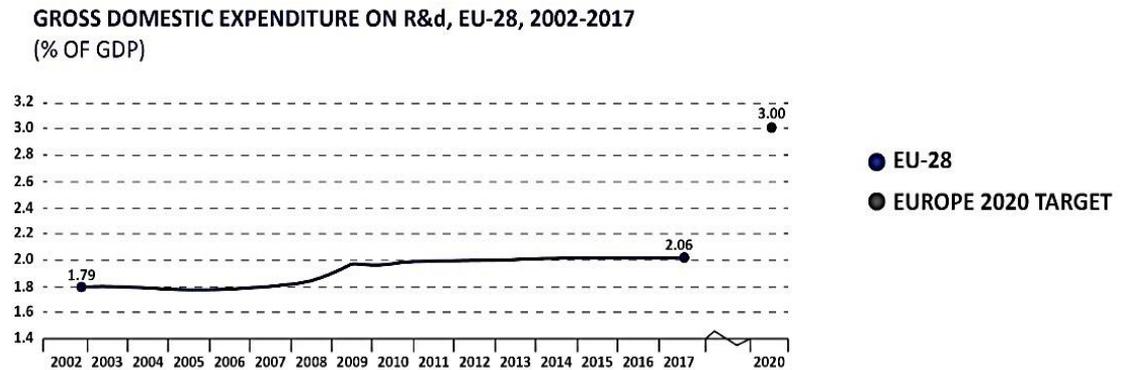
La UE aprueba reglamentos y directivas en materias como la contratación pública y la investigación e innovación, las cuales se transponen en las leyes específicas de los países miembros. Debemos comprender que las actuales políticas europeas sobre investigación e innovación y la forma en que se integran con la contratación pública de innovación se encuentran dentro del marco general de la Estrategia Europa 2020.

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la década 2010-2020, cuya finalidad es superar la crisis que continúa azotando algunas economías europeas y además busca subsanar los defectos del modelo de crecimiento creando las condiciones propicias para un tipo de crecimiento sostenible e integrador; para ello se fijaron cinco (5) objetivos claves en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía:

- **Empleo:** El 75% de la población entre 20 y 64 años tenga empleo.
- **Investigación + Desarrollo:** El 3% del PIB de la UE deberá ser invertido en I+D.
- **Cambio climático y sostenibilidad energética:** Reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero; así como, aumentar en un 20% las energías renovables, y aumentar en un 20% la eficiencia energética.
- **Educación:** El porcentaje de deserción escolar deberá ser inferior al 10% y al menos el 40% de las personas de 30 a 40 años deberá tener estudios superiores completos.

- **Lucha contra la pobreza y la exclusión social:** Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

**Figura 3.3. Gasto interno bruto en I+D, Europa 2002 – 2017**



Fuente: Eurostat, 2017.  
Elaboración: Eurostat.

Como podemos apreciar en el siguiente cuadro sobre gasto interno bruto en I+D publicado por Eurostat, dicho gasto supera el 2,0% del PBI en 2013 habiéndose estancado en dicho nivel, lo que nos hace creer que el objetivo del 3.0% sea un logro improbable.

### **3.1.3. Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.)**

A diferencia de la Unión Europea, en los EE.UU. nunca se ha centralizado directamente una política de innovación, la seguridad nacional y la salud pública han sido la motivación primaria de los EE. UU. respecto de políticas tecnológicas desde la Segunda Guerra Mundial (Alic, Mowery, & Rubin, 2003).

Manufacturing USA es creado en el 2014 para asegurar el liderazgo global de los EE. UU en la fabricación avanzada conectando personas, ideas y tecnología. Manufacturing USA comprende catorce (14) institutos nacionales de fabricación, convoca competidores, instituciones académicas y partes interesadas para probar aplicaciones de nueva tecnología, creando productos nuevos, reducir costos y riesgos y capacitar a la fuerza laboral con habilidad para los futuros mercados. Cada instituto es una asociación público-privada única, financiada conjuntamente por el gobierno y la industria privada, centrada en un área diferente de tecnología de fabricación avanzada.

Un instrumento fundamental en los EE. UU. para lograr avances significativos en el financiamiento por parte del gobierno para la transferencia de tecnología y la comercialización de I+D es sin lugar a duda la Ley Bayh – Dole de 1980, que otorga a las universidades, pequeñas empresas e instituciones sin fines de lucro los derechos de propiedad intelectual derivados de investigaciones realizadas bajo financiamiento de fondos federales.

Otros programas que han realizado importante contribución para la innovación son el Small Business Innovation Research (SBIR) and Small Business Technology Transfer Research (STTR). SBIR es un programa apartado en el que participan once (11) agencias federales con presupuestos para I+D superiores a US \$100 millones anuales, su diseño fue ideado para fomentar la participación de las MYPEs con un sólido potencial de comercialización. STTR es otro programa que amplía las oportunidades de financiamiento, es importante para este programa la expansión de la asociación pública privada para incluir las oportunidades de consorcios entre MYPEs e instituciones de investigación sin fines de lucro.

El programa STTR busca cerrar la brecha entre el desempeño de la ciencia básica y la comercialización de las innovaciones resultantes. STTR se divide en tres (3) fases, la primera establece técnicamente la factibilidad y potencialidad comercial de los esfuerzos de I+D propuestos y determina la calidad del desempeño de las MYPES antes de proporcionar más financiamiento, los premios en esta primera etapa no exceden los US \$150,000 por año. La segunda fase financia los resultados logrados en la fase anterior y siempre que hayan ganado la fase previa, siendo los premios hasta US \$1 millón por 2 años. La tercera fase no es financiada por el programa, persigue que se comercialice el resultado de las anteriores fases. En algunas agencias federales puede involucrar la contratación por parte de las agencias. La característica única del programa STTR es el requisito consistente en que la MYPE colabore formalmente con la institución de investigación en las dos primeras fases.

#### ***3.1.4. Uruguay***

En materia de políticas públicas de innovación en Uruguay, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (en adelante ANII), es una entidad gubernamental que promueve la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos tanto en el sector

público como en el privado. Creada el 19 de diciembre de 2005 mediante Ley 18.084, entra en funcionamiento mediante Decreto 166/07 del 08 de mayo de 2007.

Desde su creación ha tenido los siguientes logros:

- Invierte más de US \$ 300 millones en el financiamiento de 6,000 proyectos en investigación e innovación.
- Administra el Sistema Nacional de Becas en las principales universidades a nivel mundial otorgando becas para posgrados nacionales, internacionales, las mismas que incluyen manutención y traslados.
- Desde el año 2007 apoya a más de 1000 proyectos de investigación que representan más de US \$ 100 millones los cuales son financiados a través de fondos sectoriales en áreas prioritarias como salud, educación, seguridad, energía, etc.
- Gestiona un sistema nacional de investigadores brindando financiamiento en producción bibliográfica, los proyectos de investigación e innovación que puedan formularse y la capacitación necesaria para fomentar la investigación.
- Administra un sistema de administración de CV de todos los investigadores uruguayos y un registro patrimonial de los principales instrumentos de investigación e innovación de manera tal que cualquiera que se encuentre interesado puede conocer la ubicación y el estado de dicho equipamiento para su posterior uso.
- Administra el Portal Timbó en donde cada uruguayo por la suma de US \$ 2 tiene acceso a bibliografía especializada de más de trece (13) editoriales especializadas, 2 millones de descargas y 40 mil usuarios.
- Invierte más de US \$ 9 millones en proyectos de emprendimientos a través de la gestión de la Red de apoyo a futuros empresarios – RAPE.
- Crea centros tecnológicos que reúnen capacidades científicas y tecnológicas necesarias para generar innovaciones: centro tecnológico ovino, centro de aplicaciones de las TICS a sectores verticales, centro tecnológico de la industria del plástico, centro tecnológico de procesos fermentativos y centro tecnológico del agua.

La ANNI se encarga también de ejecutar el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) el mismo que tiene como función principal la creación de condiciones para que el conocimiento y la innovación sean instrumentos primordiales del desarrollo, aumentando significativamente la inversión. Los objetivos del PENCTI son:

- Aumentar la articulación de los investigadores con las realidades productivas y sociales para contribuir a la innovación.
- Fomentar a las innovaciones en las empresas.
- Desarrollar capital humano vinculado a la ciencia, tecnología e innovación.
- La innovación y la promoción de la calidad en las Pymes.
- Fomentar a las innovaciones con aportes al desarrollo social.
- Las innovaciones y la modernización de la gestión pública.
- Desarrollo de innovaciones locales en el marco del desarrollo regional descentralizado.
- Popularización de la ciencia y la tecnología.
- Inversión en infraestructura científica-tecnológica.
- El financiamiento de las innovaciones.
- Inserción de Uruguay en las redes globales de ciencia y tecnología.
- Desarrollo de mecanismos de evaluación institucional de impacto de las iniciativas.

## **3.2. La Contratación Pública**

### ***3.2.1. La contratación pública en Perú***

#### ***3.2.1.1. Marco normativo del sistema de contratación pública***

La Constitución Política del Perú contiene artículos directamente destinados a establecer los principios y normas básicas de la contratación en el Perú, siendo así que el artículo 76° de la Constitución Política del Perú de 1993 dispone lo siguiente:

Artículo 76.- Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades (Constitución Política del Perú, 1993).

Ante la inexistencia de un ente rector de las contrataciones públicas, se desarrolló el Sistema Nacional de Abastecimiento como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de bienes, servicios y obras, a través de la articulación de la gestión de la cadena de abastecimiento público y su integración con otros sistemas administrativos, orientado al logro de resultados con el fin de alcanzar un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos (Decreto Legislativo N.º 1439: 2018).

Se desarrolla el marco normativo que brinda predictibilidad respecto del accionar del ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, así como de las entidades bajo el ámbito de aplicación de este sistema, específicamente en lo que concierne a las áreas involucradas en la gestión de la cadena de abastecimiento público.<sup>1</sup>

La Ley de Contrataciones del Estado contiene las disposiciones y lineamientos que deben observar las entidades del sector público en las contrataciones de bienes, servicios y obras, siendo su finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 217-2019-EF:2019

tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. Dichas normas se fundamentan en los principios que se enuncian a continuación:

**Tabla 3.1. Principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado**

N.º	Principio	Definición
1	<b>Libertad de concurrencia</b>	Las entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores.
2	<b>Igualdad de trato</b>	Las entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores.
3	<b>Transparencia</b>	Las entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico.
4	<b>Publicidad</b>	El proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones.
5	<b>Competencia</b>	Los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia.
6	<b>Eficacia y Eficiencia</b>	El proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.
7	<b>Vigencia Tecnológica</b>	Los bienes, servicios y obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con efectividad la finalidad pública para los que son requeridos, por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.
8	<b>Sostenibilidad ambiental y social</b>	En el diseño y desarrollo de la contratación pública se consideran criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano.

<b>9</b>	<b>Equidad</b>	Las prestaciones y derechos de las partes deben guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general.
<b>10</b>	<b>Integridad</b>	La conducta de los partícipes en cualquier etapa del proceso de contratación está guiada por la honestidad y veracidad, evitando cualquier práctica indebida, la misma que, en caso de producirse, debe ser comunicada a las autoridades competentes de manera directa y oportuna.

Fuente: Ley de Contrataciones del Estado.

Elaboración: Autores de esta tesis.

La Ley de Contrataciones del Estado señala como uno de los supuestos excluidos de su ámbito de aplicación, pero sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) UIT, vigentes al momento de la transacción, a excepción de las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco.<sup>2</sup>

El Reglamento de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, consta de diez (10) títulos, doscientos setenta (270) artículos, veintidós (22) disposiciones complementarias finales, trece (13) disposiciones complementarias transitorias y dos (2) Anexos, los cuales brindan lineamientos complementarios a lo señalado en la Ley de Contrataciones del Estado. (Decreto Supremo N.º 344-2018-EF:2018, Decreto Supremo N.º 377-2019-EF:2019).

De igual forma, el OSCE emite directivas, bases estándar, opiniones, pronunciamientos, manuales, guías, entre otros. Estos documentos complementan las disposiciones de la Ley de Contrataciones y su Reglamento contribuyendo a que los funcionarios encargados de la contratación pública estén adecuadamente informados sobre los procedimientos y normatividad aplicable para cada tipo de contratación.

El Código Civil del Perú es el cuerpo legal que reúne las bases del ordenamiento jurídico en materia civil en el Perú, el cual es de aplicación supletoria en las situaciones no previstas en la Ley de Contrataciones y su Reglamento, en las directivas que emita el OSCE y demás normativa especial que resulte aplicable.

---

<sup>2</sup> Ver los procesos en anexos.

La Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

Finalmente, el TUO de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en la Constitución Política del Perú.

### 3.2.1.2. Etapas de la contratación pública

La contratación pública en el Perú se divide en tres (3) etapas o fases; etapa de actos preparatorios, etapa de selección y etapa de ejecución contractual.

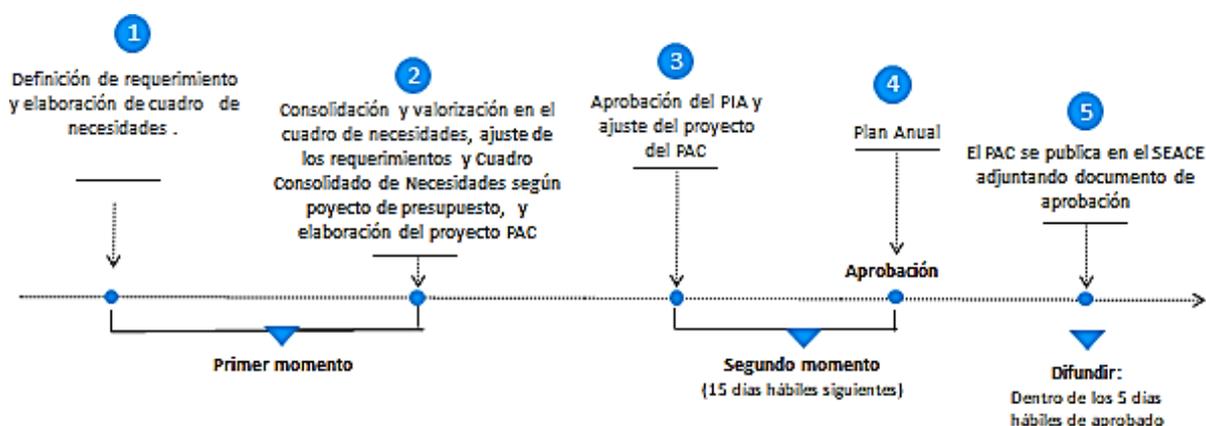
#### Etapa de actos preparatorios

En esta etapa se encuentran las actuaciones iniciales que realiza una entidad con el objetivo de cumplir con los requisitos necesarios para iniciar la etapa de contratación.

Los actos preparatorios se dividen a su vez en tres (03) momentos:

1. Programación y formulación del Plan Anual de Contrataciones (PAC):

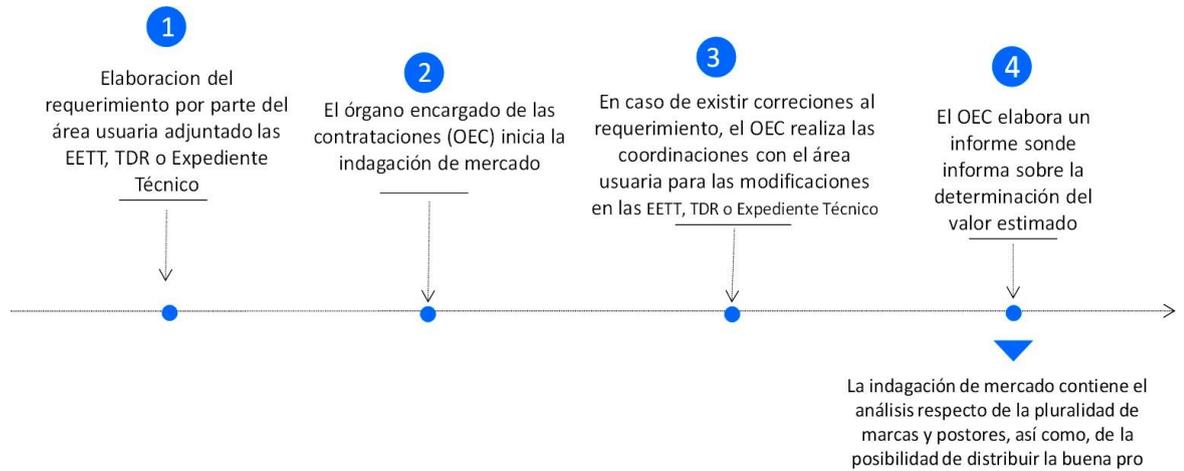
Figura 3.4. Programación y formulación del PAC



Fuente: Ley de Contratación y su Reglamento.  
Elaboración: Autores de esta tesis.

## 2. Formulación del requerimiento e indagación de mercado:

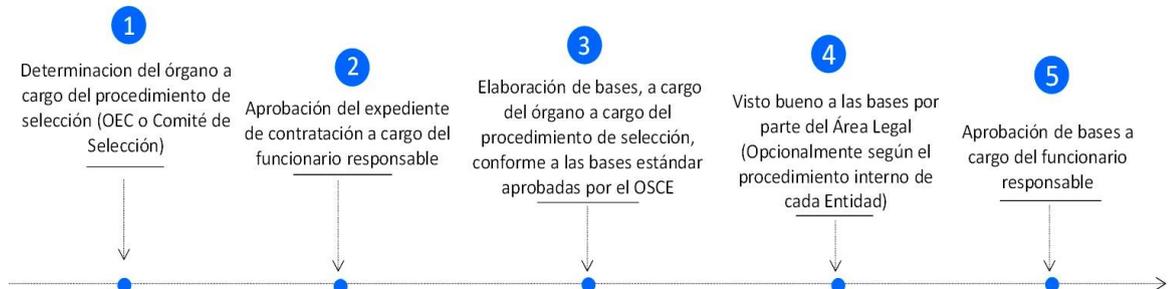
**Figura 3.5. Formulación del requerimiento e indagación de mercado**



Fuente: Ley de Contratación y su Reglamento.  
Elaboración: Autores de esta tesis.

## 3. Aprobación de documentos que conforman el expediente de contratación.

**Figura 3.6. Aprobación de documentos que conforman el expediente de contratación**



Fuente: Ley de Contratación y su Reglamento.  
Elaboración: Autores de esta tesis.

Aprobados los documentos que conforman el expediente de contratación, se convoca el procedimiento de selección a través de su registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (en adelante SEACE) para que inicie la etapa de selección.

### **Etapa de selección**

Esta etapa inicia con la convocatoria del procedimiento de selección en el SEACE y culmina con la suscripción del contrato con el proveedor que se encargará de

suministrar el bien, prestar el servicio o ejecutar la obra, elección que se realiza conforme a los criterios establecidos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento, bases estándar y directivas aplicables.

La normativa de contratación pública establece siete (7) tipos de procedimientos de selección para la contratación de bienes, servicios, consultorías de obras y obras, dependiendo del objeto y cuantía de la contratación, así como de las demás condiciones para su empleo previstos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento, conforme se señala en el cuadro siguiente:

**Tabla 3.2. Tipos de procedimiento de selección y topes para su aplicación durante el año 2020**

TIPOS DE PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN	MONTO (S/)		
	BIENES	SERVICIOS Y CONSULTORÍA DE OBRAS	OBRAS
<b>Licitación Pública</b>	>= a 400,000.00	--	>= a 1'800,000.00
<b>Concurso Público</b>	--	>= a 400,000.00	
<b>Adjudicación Simplificada</b>	< de 400,000.00 y > de 34,400.00	< de 400,000.00 y > de 34,400.00	< de 1'800,000.00 y > de 34,400.00
<b>Selección de Consultores Individuales</b>	--	<= a 40,000.00 y > de 34,400.00	--
<b>Comparación de Precios</b>	<= de 64,500.00 y > de 34,400.00	<= de 64,500.00 y > de 34,400.00	--
<b>Subasta Inversa Electrónica</b>	> a 34,400.00	> a 34,400.00	--
<b>Contratación Directa</b>	> a 34,400.00	> a 34,400.00	> a 34,400.00

Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.

Elaboración: Autores de esta tesis.

- **Licitación Pública**, se utiliza para la contratación de bienes y obras cuyo valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto, para el 2020 el monto debe ser igual o mayor a S/ 400,000.00 para bienes o igual o mayor a S/ 1'800,000.00 para obras.
- **Concurso Público**, se utiliza para la contratación de servicios en general, consultorías en general y consultoría de obras, cuyo valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto, para el 2020 el monto debe ser igual o mayor a S/ 400,000.00.

Existen 3 modalidades de utilización del Concurso Público, la primera para contratar servicios en general; la segunda para contratar consultoría en general (servicios profesionales altamente calificados) y consultoría de obra para la ejecución de servicios profesionales altamente calificados consistentes en la elaboración del expediente técnico de obras, en la supervisión de la elaboración de expediente técnico de obra o en la supervisión de obras; y la tercera para contratar proyectos arquitectónicos, la cual se utiliza para la contratación de consultorías de obra para la elaboración de expediente técnico de obras urbanas, edificaciones y afines, mediante el cual se evalúa la propuesta arquitectónica.

- **Adjudicación Simplificada**, se utiliza para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras, cuyo valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto, para el 2020 el monto debe ser mayor a S/ 34,400.00 y menor a S/ 400,000.00 para el caso de bienes y servicios o mayor a S/ 34,400.00 y menor a S/ 1'800,000.00 para el caso de obras.
- **Subasta Inversa Electrónica**, se utiliza para la contratación de bienes y servicios comunes que cuenten con ficha técnica y se encuentren incluidos en el listado de bienes y servicios comunes, para el 2020, el monto del valor estimado debe ser mayor a S/ 34,400.00. Algunos bienes o servicios con ficha técnica que deben contratarse por esta modalidad son combustibles como diesel B5, gasohol 84, gasohol 90, GNV, alimentos como arroz, aceite, huevos, verduras, frutas, Seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT).
- **Selección de Consultores Individuales**, se utiliza para la contratación de servicios de consultoría en los que no se necesita equipos de personal ni apoyo profesional adicional, siendo la experiencia y las calificaciones de la persona natural que preste el servicio los requisitos primordiales para atender la necesidad, siempre que el valor estimado se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto, para el 2020 el monto debe ser mayor a S/ 34,400.00 y menor o igual a S/ 40,000.00.
- **Comparación de Precios**, puede utilizarse para la contratación de bienes y servicios de disponibilidad inmediata, distintos a los de consultoría, siempre que sean fáciles de obtener o que tengan un estándar establecido en el mercado y

que no sean fabricados o prestados siguiendo las especificaciones o indicaciones de la entidad, el valor referencial de las contrataciones que se realicen aplicando este procedimiento de selección debe ser igual o menor a quince (15) UIT, para el 2020 el monto debe ser mayor a S/ 34,400.00 y menor o igual a S/ 64,500.00.

- **Contratación Directa**, excepcionalmente las entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los siguientes supuestos: contratación entre entidades, situación de emergencia, situación de desabastecimiento, contrataciones con carácter secreto, secreto militar o por razones de orden interno, proveedor único, servicios personalísimos, servicios de publicidad para el Estado, servicios de consultoría distintos a las consultorías de obra que son continuación y/o actualización de un trabajo previo ejecutado por un consultor individual, contratación de bienes o servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico, adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, contratación derivada de un contrato resuelto o declarado nulo cuya continuidad de ejecución resulta urgente y contrataciones de servicios de capacitación de interés institucional.
- **Métodos especiales de contratación**, las entidades contratan sin realizar procedimiento de selección, los bienes y servicios que se encuentren incorporados en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, los cuales se encuentran administrados por la Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS.

A marzo 2020 se encuentra vigentes 13 catálogos electrónicos de Acuerdo Marco, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

**Tabla 3.3. Catálogos electrónicos de Acuerdo Marco**

N°	ACUERDOS MARCO	MONTO MÍNIMO DE CONTRATACIÓN
1	 Equipos multimedia y accesorios	S/ 500.00
2	 Materiales e insumos de limpieza	S/ 300.00

3	 <p>Baterías pilas y accesorios</p>	S/ 500.00
4	 Consumibles  Impresoras  Repuestos y accesorios de oficina	S/ 300.00
5	 Papeles y cartones  Útiles de escritorio	S/ 250.00
6	 Computadoras de escritorio  Computadoras portátiles  Escáneres	S/ 500.00
7	 Cerámicos, pisos y complementos  Pinturas, acabados en general y complementos  Sanitarios, accesorios y complementos  Tuberías, accesorios y complementos	S/ 300.00

8	 Llantas, neumáticos y accesorios	S/ 300.00
9	 Mobiliario en general	S/ 500.00
10	 Equipos de aire acondicionado, similares y accesorios	S/ 300.00
11	 Cables eléctricos  Luminarias y materiales eléctricos	S/ 500.00
12	 Bienes para usos diversos  Herramientas para usos diversos	S/ 500.00
13	 Bebidas no alcohólicas	S/ 400.00

Fuente: Perú Compras.  
 Elaboración: Autores de esta tesis.

### **Etapas de ejecución contractual**

Esta etapa inicia con la suscripción de contrato con el proveedor ganador de la Buena Pro del procedimiento de selección, mediante el cual se obliga a cumplir con las prestaciones previstas en el contrato, por lo que es la etapa más importante del proceso de contratación. La etapa culmina con la emisión de la conformidad de la prestación y el pago al contratista.

#### **3.2.1.3. Sistemas de precios para la contratación**

Las contrataciones de bienes, servicios y obras se pueden realizar bajo alguno de los sistemas de contratación señalados en la figura 3.7.

**Figura 3.7. Sistemas de contratación establecidos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento**

<b>Suma alzada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación estén definidas claramente, el postor formula su oferta proponiendo un monto fijo integral por la contratación</li> </ul>
<b>Precios unitarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación no puede conocerse con exactitud o precisión, el postor formula su oferta proponiendo precios unitarios en función de las cantidades referenciales.</li> </ul>
<b>Esquema mixto de suma alzada y precios unitarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es aplicable cuando se presentan ambas características en los documentos del procedimiento de selección.</li> </ul>
<b>Tarifas en base al tiempo trabajado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicable a contratación de consultoría en general y de obra, cuando no puede conocerse con precisión el tiempo de ejecución del servicio, el postor formula su oferta proponiendo tarifas.</li> </ul>
<b>En base a porcentajes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicable a servicios de cobranzas, recuperaciones o prestaciones de naturaleza similar.</li> </ul>
<b>En base a honorario fijo y comisión de éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este sistema el postor formula su oferta contemplando un monto fijo y un monto adicional como bonificación al alcanzarse el resultado esperado.</li> </ul>

Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.

Elaboración: Autores de esta tesis.

#### **3.2.1.4. Modalidades de Ejecución Contractual**

Las contrataciones de bienes, servicios y obras pueden contemplar alguna de las siguientes modalidades de contratación:

- **Llave en mano:** Es aplicable para la contratación de bienes y ejecución de obras. Tratándose de bienes, el postor oferta la instalación y puesta en funcionamiento. Tratándose de obras, el postor oferta la construcción, equipamiento y montaje hasta la puesta en servicio y, de ser el caso, la elaboración del expediente técnico y/o la operación asistida de la obra.
- **Concurso oferta:** Esta modalidad es aplicable para la ejecución de obras que se convoquen bajo el sistema a suma alzada y siempre que el valor referencial corresponda a una licitación pública. El postor oferta la elaboración del expediente técnico y ejecución de la obra.

### **3.2.1.5. Percepción de los actores económicos privados de las barreras para acceder al mercado de compras estatales**

En el año 2012 el OSCE contrata el estudio “Servicio de consultoría para el estudio de línea de base sobre la percepción de barreras de acceso al mercado estatal”, con el objeto de identificar las barreras que perciben los proveedores para participar en los procesos de selección convocados por las distintas entidades. Como resultado del estudio antes indicado, se clasifican las barreras encontradas en cuatro (4) tipos:

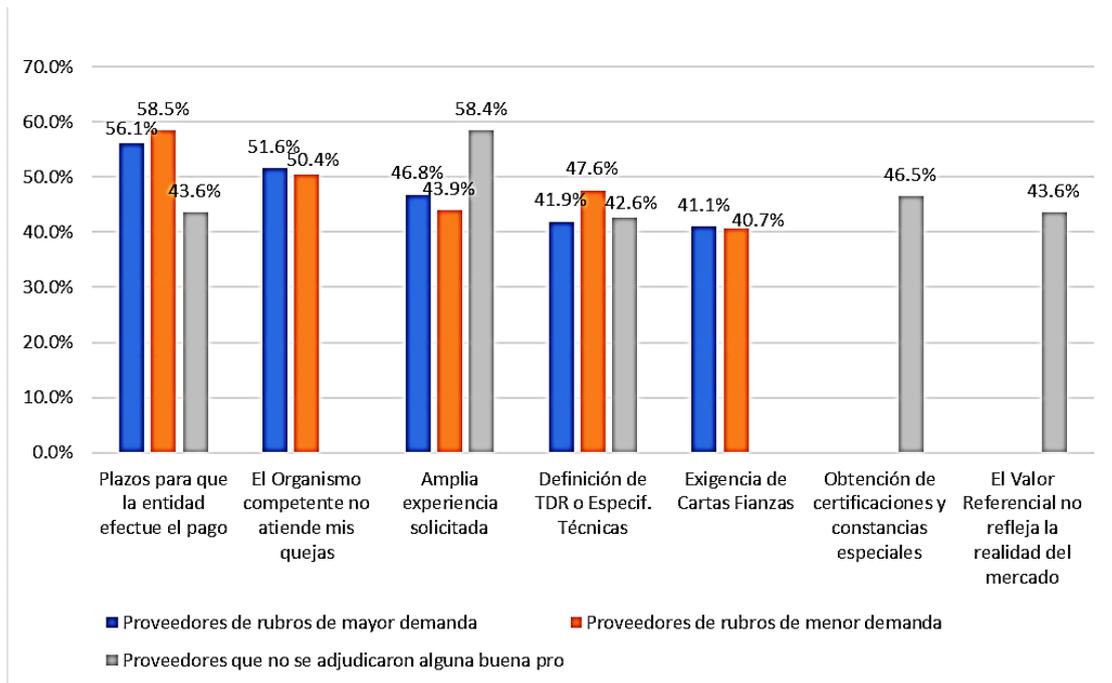
**Tabla 3.4. Barreras que limitan la participación de proveedores**

<b>Barreras encontradas</b>	<b>Descripción</b>
<b>Barreras Técnicas</b>	Se consideran barreras técnicas a todos aquellos aspectos relacionados directamente con las características esenciales del bien o servicio detallados en los requerimientos técnicos mínimos que impiden, desalientan o dificultan el acceso al mercado estatal. Además, agrupa otras condiciones relacionadas al bien o servicio, tales como, la experiencia del proveedor, el valor referencial, plazos de entrega, garantía, entre otros.
<b>Barreras Económicas</b>	Conformado por todos aquellos factores relacionados directamente con los costos asumidos por el proveedor en el procedimiento de selección que impiden, desalientan, dificultan o encarecen el acceso al mercado estatal. Se encuentran dentro de este tipo de barrera: exigencia de cartas fianzas, formas de pago de la entidad, las tasas que se deben pagar, adelantos, entre otros.
<b>Barreras Administrativas/Legales</b>	Se considera barreras legales/administrativas a todos aquellos procedimientos administrativos o legales que impiden, desalientan o dificultan el acceso al mercado estatal. Se encuentran dentro de este tipo de barrera, el registro de participantes (presencial), la tramitación de documentación como certificados o constancias y sus efectos en los plazos para preparar la propuesta, entre otros.
<b>Barreras Informativas</b>	Se considera barreras informativas a todos aquellos factores relacionados con el conocimiento que tiene el proveedor en el uso y aplicación de la normativa, uso de herramientas informáticas, conocimiento oportuno de convocatorias, etc.

Fuente: OSCE.

Elaboración: Autores de esta tesis.

**Figura 3.8. Barreras que limitan la participación de proveedores**



Fuente: OSCE 2012.  
Elaboración: OSCE.

### 3.2.1.6. Otras formas de contratos de la Administración Pública en el Perú

La Ley de Contrataciones y su Reglamento no es el único régimen legal para la contratación administrativa en el Perú, estableciéndose otros regímenes y marcos legales aplicables según el objeto contractual, conforme se muestra en la tabla 3.5.

**Tabla 3.5. Objetos contractuales más frecuentes en el Perú**

Objeto	Norma Aplicable	Organismo Rector
1. Adquisición de bienes (compra-venta)	Legislación sobre contrataciones del Estado	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE
2. Servicios en general (locación de servicios)		
3. Servicios de consultoría (locación de servicios) Incluye: - Consultoría - Asesoría - Estudios - Gerencia - Otros similares		
4. Ejecución de obras		
5. Arrendamiento a favor del Estado Incluye: - Préstamos internos - Préstamos externos		

6. Préstamos a favor del Estado	Legislación sobre financiamiento interno y externo	Ministerio de Economía y Finanzas
7. Disposición de bienes del Estado - Venta de bienes del Estado - Arrendamiento de bienes del Estado - Afectación en uso	Legislación sobre propiedad del Estado	Superintendencia de Bienes del Estado
8. Concesión - Concesión de infraestructura - Concesión de servicios	Legislación sobre concesiones	PROINVERSIÓN y organismos reguladores (OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN, SUNASS, entre otros)
9. Personal	Legislación sobre personal de la Administración Pública	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), SERVIR y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Fuente: OSCE.

Elaboración: OSCE.

### ***3.2.2. La contratación pública en la Unión Europea (UE)***

Los contratos públicos desempeñan una importante función en las economías de los Estados miembros de la UE, con un valor estimado en más del 16% del PBI de la UE. Antes de que comenzara a aplicarse la legislación comunitaria, únicamente un 2% de los contratos públicos se adjudicaban a empresas no nacionales. En sectores tales como construcción, energía o telecomunicaciones estos contratos desempeñan un papel crucial caracterizado por la preferencia por los proveedores nacionales, basándose en normas legislativas o administrativas.

La aplicación de las directivas europeas garantiza un mejor uso del fondo público; toda vez que las instituciones públicas obtienen bienes y servicios de mejor calidad disponibles al mejor precio, ampliando el mercado se fomenta el mercado y se reduce el riesgo de corrupción.

El 26 de febrero de 2014 el Parlamento y el Consejo Europeo adoptaron un paquete sobre contratación pública en el que se incluye la Directiva 2014/23/UE en materia de adjudicación y concesión de los contratos públicos, la Directiva 2014/24/UE, relativa a procedimientos de adjudicación de contratos de obras, servicios y suministro y la Directiva 2014/25/UE, reguladora de la contratación de entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. La revisión de las citadas directivas se inscribe en un programa de conjunto cuyo objetivo es una modernización en profundidad del sistema público de contratación en la Unión Europea

para ser más eficientes y diseñar políticas que permitan un mayor crecimiento en un contexto de globalización económica.<sup>3</sup> Hasta enero de 2016, los Estados miembros adecuan las directivas a su legislación nacional, una vez realizado ello, son vinculantes para los compradores públicos de todos los Estados miembros.

Todos los procedimientos de contratación pública en la UE se llevan a cabo sobre la base de las normas de cada Estado miembro. Cuando las normas generales de la UE sobre contratación pública son aplicadas, los umbrales de valores se establecen de acuerdo con el objeto de la compra y a quién realiza la contratación. Los umbrales principales son de 139,000.00 euros para la mayor parte de servicios y suministros adquiridos por órganos de la administración central y 5350,000.00 euros para contratos de construcción. En los casos de montos inferiores se aplica las normativas nacionales respetando los principios generales de la UE de igual de trato y transparencia.

La adjudicación de contratos se realiza a través del procedimiento de licitación, existiendo los siguientes tipos de procedimientos de contratación pública:

- Procedimiento abierto, cualquiera puede presentar una oferta completa.
- Procedimiento restringido, cualquiera puede participar, pero solo los preseleccionados pueden presentar una oferta. Se autoriza la utilización del sistema dinámico de adquisición electrónico para adquisiciones recurrentes.
- Procedimiento negociado en régimen competitivo, cualquiera puede participar, pero solo aquellos preseleccionados pueden presentar oferta inicial y negociar. Este procedimiento solo puede ser utilizado como procedimiento normal por los sectores de defensa, seguridad, agua, energía, transporte y servicios postales; las demás entidades sólo pueden aplicarlo cuando sea necesaria la negociación debido a la naturaleza específica o complejidad de la adquisición.

---

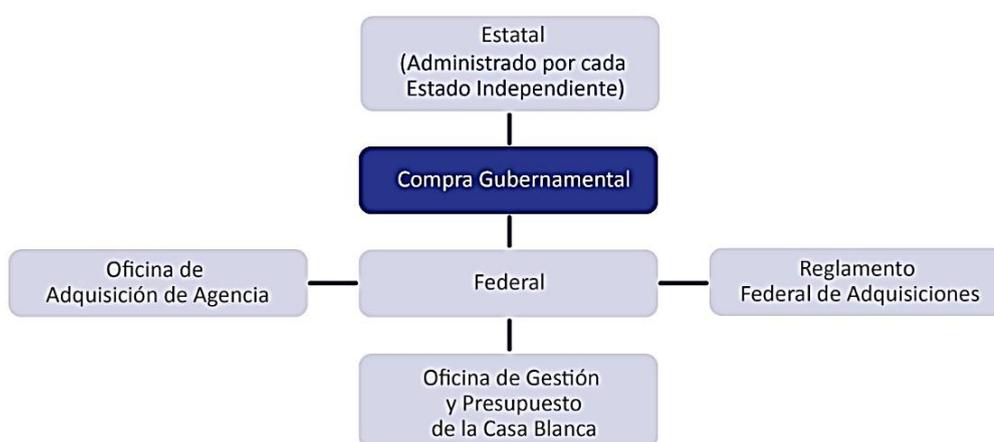
<sup>3</sup> El “Informe de evaluación: impacto y eficacia de la legislación comunitaria sobre contratación pública” ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/evaluation/index\\_en.htm#maincontentSec1](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_en.htm#maincontentSec1)) recoge las opiniones y recomendaciones de más de seiscientos profesionales sobre la efectividad de las actuales directivas que rigen la contratación en organismos públicos. El informe destaca que las directivas sobre contratación pública han fomentado la apertura y la transparencia provocando que la competencia se haya intensificado. Esto se ha traducido en un ahorro de costes o inversión pública adicional que se cuantifica en 20.000 millones de euros, un cinco por ciento de los 420.000 millones de euros que se licitan anualmente a escala europea en contratos públicos. También recoge el deseo unánime de recortar, agilizar y flexibilizar los trámites burocráticos. Este aspecto resulta fundamental para las pequeñas y medianas empresas (PYME) que actualmente sufren completando la cantidad de exigencias administrativas que obligan los procesos de licitación. Este análisis ha servido de punto de partida para la revisión de las directrices que se acometió a finales del pasado año. Con ella se pretende mantener una política equilibrada que preste apoyo a la demanda de bienes, servicios y obras que sean respetuosos con el medio ambiente, socialmente responsables e innovadores, ofreciendo además a las autoridades adjudicadoras unos procedimientos más sencillos y flexibles y que garanticen un acceso más fácil a las empresas, particularmente a las PYME.

- Diálogo competitivo, tiene como fin proponer un método para abordar una necesidad definida por la propia entidad.
- Asociación para la innovación, se utiliza cuando es necesario comprar bienes o servicios que no están disponibles aún en el mercado. Pueden participar varias empresas.
- Concurso de Proyectos, bajo este procedimiento se obtiene una idea para un proyecto.
- Acuerdo Marco, para adquisiciones concurrentes.

### 3.2.3. La contratación pública en Estados Unidos de Norteamérica

El tamaño de la compra pública se estima en US \$700 billones, aproximadamente el 4.7% del PBI (Vonortas, 2015:147); sin embargo, la OCDE sugiere un mayor mercado, estableciendo la compra del gobierno norteamericano en bienes y servicios en 26.1% del total, aproximadamente equivalente al 10% del PBI. Debemos señalar que la compra pública en los Estados Unidos se realiza en dos niveles: Estatal (64%) y Federal (36%).

Figura 3.9. Compra Gubernamental EE. UU.



Fuente: (FAR 2020).  
Elaboración: Autores de esta tesis.

Existen alrededor de sesenta (60) agencias federales de acuerdo con la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios del Gobierno de los Estados Unidos que realizan compras de bienes y servicios, destacando entre ellos, el Departamento de Educación, Salud e Interior.

El Reglamento Federal de Adquisiciones (FAR por sus siglas en inglés) establece las regulaciones aplicables a las contrataciones federales; es decir, proporciona los procedimientos y principios generales que se deben tener en consideración durante el procedimiento. Cabe recalcar que cada agencia tiene discrecionalidad y flexibilidad para adaptar este reglamento a sus propios requerimientos.

La Oficina de Gestión y Presupuesto de la Casa Blanca (OMB) recomienda programas y niveles de financiamiento de estos, brindando orientación sobre políticas de contratación mediante documentos, circulares y memorandos emitidas por la Oficina Federal de Contratación Pública (OFPP). La OFPP es responsable de desarrollar y mantener el reglamento federal de adquisiciones, coordinar los estándares de las compras gubernamentales y dar directrices para el desarrollo del sistema de compra de agencias ejecutivas.

La Oficina de Logística de cada Agencia provee directrices en su agencia respecto de la compra pública interpretando las disposiciones del FAR, así como documentos, circulares y memorandos emitidas por la OFPP.

Las actividades de contratación pública en los Estados Unidos se basan principalmente en criterios de eficiencia, los procesos están orientados a hacer que las agencias sean más conscientes de los procesos que administran el riesgo y reducir los costos de proceso y compra.

### ***3.2.4. La contratación pública en Reino Unido***

El Brexit es una abreviatura de las palabras inglesas “Britain” que significa Gran Bretaña y “Exit” que significa salida; es el término acuñado para referirse a la salida de Reino Unido de la UE. El 23 de junio de 2016 se lleva a cabo en el Reino Unido incluido y Gibraltar un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, siendo la segunda ocasión que se celebra un referéndum sobre el mismo asunto en Reino Unido, solo que en esta ocasión la mayoría (equivalente a 51,9% de los votantes) decidió abandonar la UE. A raíz de dicha decisión, el gobierno británico inició el proceso de salida que, si bien debía durar dos años, el plazo fue prolongado hasta en tres oportunidades. Debido a lo regulado en el acuerdo de retirada definitivo el pasado 31 de enero de 2020, Reino Unido abandona automáticamente la UE; sin embargo, en

virtud del citado acuerdo existe un periodo transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020 por el cual se mantendrán las relaciones sin mayores cambios como mantener los derechos para los ciudadanos británicos que viven y trabajan en países miembros de la UE y viceversa. En materia de contrataciones, las Directivas de Contratación Pública y el Reglamento de Contratación Pública del Reino Unido continúan vigentes durante el periodo de transición. La implementación de las directivas europeas a la normativa nacional británica se realiza en el caso de Inglaterra, Gales e Irlanda a través del Reglamento de Contratos Públicos de 2015 (The Public Contracts Regulations, 2015), el Reglamento de Contratos de Concesión de 2016 (The Concession Contracts Regulations, 2016) y el Reglamento de Contratos de Servicios Públicos de 2016 (The Utilities Contracts Regulations, 2016). El gobierno escocés realiza una implementación distinta de las directivas europeas mediante el Reglamento de Contratos Públicos Escocés de 2015 (The Public Contract Scotland Regulations, 2015), el Reglamento de Contratos de Concesión Escocés de 2016 (The Concession Contracts Scotland Regulations, 2016) y el Reglamento de Contratos de Servicios Públicos Escocés de 2016 (The Utilities Contracts Scotland Regulations, 2016).

La adquisición de defensa y seguridad se trata de manera separada y se aplica a todo el Reino Unido por el Reglamento de Contratos Públicos de Defensa y Seguridad de 2011 (The Defence and Security Public Contracts Regulations, 2011).

### ***3.2.5. La contratación pública en Uruguay***

En el 2008, con la Ley 18.362, se crea la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), adscrita a la Presidencia de la República, como organismo rector de la contratación pública. La ACCE cuenta con una plataforma electrónica llamada Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), la cual cubre el proceso de compra desde que se genera el requerimiento hasta que se recibe la factura, correspondiente a la entrega del bien o comienzo del servicio u obra contratado/a. Se debe resaltar que el SICE es interoperable con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), sistema que gestiona y controla la ejecución del presupuesto gasto público, y con el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), registro en el cual cualquier personal natural o jurídica debe registrarse como requisito previo para su participación en los procesos de selección convocados por el Estado. Esta

interoperabilidad permite la trazabilidad en la ejecución del gasto desde la formulación del requerimiento hasta la finalización del contrato correspondiente (bienes, servicios y obras).

Otro punto para resaltar es que en la página web del SICE se encuentra el observatorio de compras públicas, el cual permite que cualquier ciudadano se informe sobre las características y desempeño de las compras y, ante cualquier sospecha de alguna práctica prohibida (corrupción, colusión, fraude) pueda efectuar la denuncia correspondiente.

De igual forma, existe la apertura electrónica de propuestas, los convenios marco con los cuales las entidades públicas no tienen que formular especificaciones técnicas, sino que en la web de la Tienda Virtual para adquisiciones de organismos de Estado pueden solicitar sus pedidos y automáticamente se genera la orden de compra que hace las veces del contrato entre proveedor y determinada entidad.

Una de las fortalezas del sistema de contratación público uruguayo es su consolidación interinstitucional mediante la interoperabilidad entre dicho sistema, el sistema de presupuesto y el sistema administrativo financiero. Esta fortaleza permite optimizar la utilización de los recursos públicos en la medida que existe predictibilidad en la ejecución del gasto.

El Sistema de compras públicas en Uruguay se rige por las disposiciones del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (en adelante TOCAF), en el cual se establece cómo debe comprar el Estado, quién puede ordenar el gasto en cada caso, cuáles son las responsabilidades de quienes intervienen en el proceso y cuáles son los controles a los que está sujeto.

Cabe señalar, que el artículo 2° del TOCAF establece que todas las entidades públicas elaboran sus Planes de adquisiciones con el apoyo de la Agencia de compras y contrataciones del Estado (ACCE).

Los procedimientos de selección regulados en el TOCAF son los siguientes:

- Licitación Pública, es un procedimiento competitivo que consiste en una invitación (llamado) a los interesados que, sujetándose a las bases preparadas

(Pliegos de condiciones), formulan propuestas de las cuales la Administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación).

- Licitación Abreviada, cuando el monto de la operación no exceda de US \$ 9.416.000. Para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, comprendidos en el artículo 221° de la Constitución de la República, se amplía a US \$ 56.496.000 el tope de licitación abreviada (artículo 44° del TOCAF, con montos actualizados).

Es un procedimiento competitivo similar a la licitación pública, pero con menos exigencias.

- Compra directa, cuando el monto de la operación no exceda los 471,000 pesos uruguayos.
- Compra por excepción, cuando la entidad con competencia para ello lo determine o por razones de buena administración.
- Pregón o Puja a la baja, procedimiento de contratación realizado por una Administración Pública estatal para la adquisición de productos cuyo objeto sea preciso, concreto y fácilmente determinable y que permita establecer y uniformizar, en forma previa, sus requisitos básicos y esenciales. El procedimiento consiste en la presentación de ofertas, seguida de una fase de puja de precios a la baja por parte de los oferentes.
- Subasta o remate, procedimiento de contratación en el que se derivan ingresos para la administración y que se adjudica al mejor postor.
- Convenio Marco, procedimiento de contratación de proveedores de bienes, obras y servicios de uso generalizado en las administraciones públicas estatales, por el que se establecen las condiciones técnicas y comerciales en que los productos serán ofertados a cualquier Administración Pública estatal a través de una tienda virtual, durante un período de tiempo determinado.
- Procedimientos especiales, procedimiento de contratación promovido por cualquier Administración Pública estatal cuando las características del mercado o de los bienes y servicios lo hagan conveniente para la Administración y basado en los principios generales de la contratación administrativa; en este rubro se incluye la compra pública de innovación en Uruguay.

### ***3.2.6. La contratación pública en los proyectos del BID***

El Banco Interamericano de Desarrollo regula las contrataciones efectuadas por proyectos de inversión pública ejecutados por países en vías de desarrollo en América Latina y el Caribe. Para ello, otorga préstamos o donaciones al Estado peruano mediante la suscripción de contratos de préstamo o convenios de cooperación técnica no reembolsable (en el caso de donaciones). En dichos contratos de préstamo se estipula que las contrataciones se llevarán de acuerdo con sus políticas de adquisiciones que se regulan en dos (2) documentos normativos:

El primero se denomina “Políticas para la adquisición de bienes y obras financiados por el BID” (Documento 2349-15) (Incluye servicios conexos y servicios contratados sobre la base de la ejecución de un trabajo físico susceptible de medición). Las políticas antes indicadas se aplican para la contratación de bienes, servicios diferentes de consultoría y obras, teniendo en consideración las siguientes definiciones; bienes son todos los objetos, productos básicos, materia prima, vehículos, equipos informáticos, software de uso generalizado, equipos; servicios diferentes de consultoría son servicios cuantificables realizados sobre la base de la ejecución de un trabajo físico susceptible de medición y obras son construcciones de infraestructura física nueva o de ampliación, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento.

El segundo se denomina “Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID” (Documento 2350-15). Estas políticas se aplican para la contratación de servicios de consultoría (consultoría individual y firmas consultoras), teniendo en consideración que los servicios de consultoría son servicios de carácter intelectual y de asesoramiento que requieren vasta experiencia en la materia.

En concordancia con lo regulado en los Contratos de Préstamo suscritos entre el BID y el Estado peruano respecto a la normativa aplicable de las adquisiciones con fondos provenientes del BID, la Ley de Contrataciones del Estado regula en el literal f) del artículo 4 que todas aquellas contrataciones realizadas de acuerdo con las exigencias y procedimientos específicos de organismos internacionales, Estados o entidades cooperantes, que deriven de operaciones de endeudamiento externo y/o donaciones ligadas a dichas operaciones, incluyendo aquellas financiadas con recursos de la propia entidad, se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones

del Estado, sujetándose a las disposiciones del convenio respectivo y sus documentos anexos; supletoriamente son de aplicación para el procedimiento, la Ley de Contrataciones y su Reglamento, así como la Ley N.º 28411 y demás normativa presupuestaria del sector al cual pertenece la entidad, en tanto no sean incompatibles.

Los principios que regulan las adquisiciones conforme a la normativa del BID son los siguientes:

- Economía: tiempo, medios y gastos.
- Eficiencia: Planificación oportuna de las adquisiciones en los proyectos.
- Competencia: promover participación.
- Valor por dinero: factores adicionales al precio en la evaluación de ofertas.
- Igualdad: evitar preferencia o discriminación.
- Transparencia: reglas claras y conocidas por todos los actores de la adquisición.
- Publicidad: acceso a la información.
- Debido proceso: derecho a protestar, salvaguardar derechos de los participantes.

Lo primero que debe tenerse en consideración en el análisis de las políticas de adquisiciones del BID es que éstas provienen del sistema de derecho anglosajón es decir que al aplicar su normativa el operador de compras debe tener criterio y razonabilidad en las decisiones de adquisición para cada caso concreto. Un ejemplo de ello, descrito en ambas políticas de adquisiciones (bienes y obras, así como consultorías), es el siguiente: “El rechazo de todas las ofertas se justifica cuando los precios de las ofertas sean sustancialmente más elevados que los presupuestos disponibles.” (BID 2019: 28) y “El rechazo por el Prestatario de la totalidad de las propuestas solo se debe considerar justificado si todas ellas son improcedentes y ninguna responde a los requerimientos, ya sea porque su costo es considerablemente superior a la estimación inicial.” (BID 2019: 21)

En la operatividad de los proyectos, los miembros de los comités de evaluación de propuestas deben tomar una decisión basada en el criterio de razonabilidad respecto a desde que monto se considerará que los precios ofertados son considerablemente superiores a los montos estimados con los que cuenta la entidad para decidir el rechazo de la oferta. El ejemplo contrario se da en las disposiciones que sobre el particular

establece la Ley de Contrataciones del Estado, cuya normativa se basa en el sistema de derecho romano germánico, y en la que expresamente se indica hasta qué porcentaje por encima del valor referencial se puede aceptar una oferta en el caso de una licitación pública de obras, por ejemplo.

Cabe resaltar que se promueve la competencia en los procedimientos de selección convocados bajo la normativa del BID, por ejemplo, la inscripción en el Registro Nacional de Proveedores (en adelante RNP) del OSCE se considera como una barrera de acceso a la participación. En efecto, en todos los contratos de préstamo suscritos con el Estado peruano se señala expresamente que no se requiere que las empresas o consultores individuales se inscriban en el RNP para participar en un procedimiento de selección.

De igual forma, el principio de valor por dinero regulado en el numeral 1.2 de las políticas de adquisiciones de bienes y obras implica que las ofertas son evaluadas teniendo en cuenta factores adicionales al precio tales como: ciclo de vida del producto, mantenimiento, sostenibilidad e innovación:

(a) Valor por dinero: este principio significa el uso efectivo, eficiente y económico de los recursos, lo que requiere la evaluación de los costos y beneficios pertinentes junto con una evaluación de los riesgos y atributos distintos al precio, según corresponda. El precio solo no necesariamente representa el valor por dinero, dado que también podrían priorizarse como parte de la oferta los atributos distintos al precio, como la calidad, la sostenibilidad, la innovación y los costos del ciclo de vida (BID 2019: 2).

Con relación a la contratación de servicios de consultoría a cargo de firmas consultoras existe el método de selección más usado que es la “selección basada en calidad y costo” que implica una evaluación combinada del puntaje técnico (calidad) y el puntaje económico (precio) de las propuestas. No obstante, existen hasta cinco métodos adicionales al mencionado según el alcance y complejidad del servicio: la “selección basada en calidad” en la cual no existe una evaluación del precio; la “selección basada en el presupuesto fijo” para servicios estándar en la cual las firmas no deben exceder del presupuesto determinado de la consultoría; la selección basada en la calificación de consultores para servicios menores a los US \$ 200,000.00 y la selección directa.

En cuanto a la contratación de consultores individuales no se necesita la presentación de propuestas y la selección se basa en la comparación de las calificaciones y experiencia de tres candidatos competitivos que pueden ser contactados directamente sin necesidad de la publicación de un aviso:

La selección de consultores individuales se hace teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo. No se requiere publicación y los consultores no necesitan presentar propuestas. Se pueden seleccionar sobre la base de la comparación de las calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos entre quienes hayan expresado interés en el trabajo o bien hayan sido contactados directamente por el Prestatario. Las personas consideradas en la comparación de calificaciones deben cumplir con las calificaciones mínimas pertinentes y los que se seleccionen para ser contratados por el Prestatario deben ser los mejor calificados y deben ser plenamente capaces de realizar el trabajo (BID 2019: 29,30).

En lo que respecta a la adquisición de bienes existe un procedimiento de contratación directa por adquisiciones hasta US \$ 10,000.00 de bienes fáciles de encontrar en el mercado local y con características estándar; para aplicar este procedimiento debe registrarse en el Sistema de ejecución de planes de adquisiciones (SEPA) indicando que la contratación se efectuará de manera directa.

Con relación a las evaluaciones de precio de las ofertas, tanto en los documentos estándar de licitación de bienes y obras como en la solicitud de propuestas (bases) para la contratación de firmas consultoras, la evaluación económica se realiza sin considerar los impuestos. Ello está regulado de esa manera debido a la participación de firmas extranjeras puesto que si se evaluará el precio con impuestos habría una tendencia a que dichas firmas oferten el precio más alto al adicionar el impuesto a la renta de firma no domiciliada (en el caso de servicios de consultoría brindados por firmas consultoras) o adicionar el impuesto de importación (en el caso de bienes provenientes del extranjero).

Una característica de flexibilidad en la evaluación de las propuestas es que es factible adjudicar el contrato a una empresa que cumple sustancialmente con lo establecido en las especificaciones técnicas o los términos de referencia. Ello significa que, en el caso de propuestas presentadas en un proceso de firmas consultoras, si algún o algunos de los profesionales propuestos como parte del equipo para el desarrollo de la consultoría no cumplen con la totalidad de requisitos establecidos en el perfil descrito en los términos de referencia, en dicho rubro determinada firma obtiene un puntaje de cero puntos pudiendo reemplazar al personal propuesto por un profesional que cumpla

con dichos requisitos. Es decir, dicho incumplimiento no acarrea en la descalificación de la oferta. En esa misma lógica, en los procesos de licitación de obras es factible aceptar una oferta en la que algún residente de obra propuesto no cumpla con el perfil solicitado pidiendo el reemplazo correspondiente.

En general, en los procesos de adquisiciones establecidos por la normativa del BID al regularse con el principio de buena fe y principio de presunción de veracidad normalmente no se solicita documentación que sustente lo consignado en determinada oferta. Ahora bien, ello no es óbice para que, previo a la adjudicación del contrato, se solicita dicha documentación sustentatoria únicamente al postor que obtuvo el primer lugar en la evaluación. Sin perjuicio de lo anterior, el Comité de Evaluación tiene la potestad de solicitar, como parte de la evaluación de propuestas, cualquier documento que sustente lo declarado en la oferta según su discrecionalidad.

### **3.3. La innovación en la contratación pública**

Las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública cuentan con características ad-hoc en procedimientos de selección innovadores que resultan en mayor ahorro y eficiencia de la adquisición.

#### ***3.3.1. Contratación de servicios de consultoría con etapa de negociaciones de contrato***

La etapa de negociaciones de contrato en un procedimiento de selección para la contratación de servicios de consultoría a cargo de una firma consultora consiste en revisar y negociar precisiones respecto a la propuesta técnica presentada por la firma que obtuvo el puntaje más alto en comparación con las demás formas participantes. El Banco Interamericano de Desarrollo, en su Documento Estándar de Licitación denominado: “Solicitud de Propuesta” denomina las negociaciones como negociaciones técnicas:

Las negociaciones incluyen discusiones sobre los Términos de Referencia (TDR), la metodología propuesta, los insumos del Cliente, las condiciones especiales del Contrato y la finalización de la parte de “Descripción de los Servicios” del Contrato. Estas discusiones no deberán alterar sustancialmente el alcance original de los servicios de los TDR ni los términos y condiciones del contrato, mucho menos la calidad del producto final, su precio, ni se afectará la relevancia de la

evaluación inicial (Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Estándar de Licitación: Solicitud de propuestas, 2012: 19).

Estas precisiones por tratar en las negociaciones están referidas al enfoque y metodología para la ejecución de la consultoría, el plan de trabajo, la confirmación del personal que ejecutará la consultoría y, en cuanto a temas financieros, la definición de los impuestos, los cuales se agregan a fin de determinar el monto total de contrato a suscribirse. Si las negociaciones de contrato con la firma que obtuvo el primer lugar no llegan a buen término, la entidad negocia con la firma que ocupa el segundo lugar según el puntaje obtenido luego de la evaluación de su propuesta. Se debe tener en cuenta que las negociaciones de contrato en los servicios de consultoría ocurren con la finalidad que se obtenga un documento anexo al contrato denominado: términos de referencia definitivos que es consecuencia de la consolidación de tres documentos: términos de referencia insertos en las Bases; propuesta presentada por la firma que obtuvo el mayor puntaje y acta de negociaciones de contrato suscrita con dicha firma.

### ***3.3.2. Licitación con negociación***

La licitación con negociación es parte de una licitación pública o limitada, que consiste en negociar con el licitante ganador del procedimiento términos y condiciones de la entrega, suministro o condiciones accesorias del procedimiento con o sin ajuste en el precio del contrato.

Las negociaciones de contrato son más comunes en la contratación de servicios de consultoría que en la adquisición de bienes, obras y servicios distintos de consultoría que se obtienen mediante una licitación. Las negociaciones podrán incluir términos y condiciones, precio o aspectos sociales, ambientales e innovadores, siempre y cuando no se modifique el alcance original de la oferta ni lo establecido en las especificaciones técnicas. La entidad pública negocia con el oferente que tiene la mejor oferta luego de la aplicación de los criterios de evaluación y, en caso no llegará a buen término, puede negociar con el segundo oferente mejor calificado de la lista.

### ***3.3.3. La mejora de oferta o mejor oferta final***

La mejora de oferta o mejor oferta final se aplica en licitaciones públicas o licitaciones limitadas (por invitación) y consiste en que, una vez efectuada la evaluación

de las ofertas, las tres mejores ofertas evaluadas son invitadas a presentar un descuento del precio originalmente ofertado (no expresado en porcentaje) lo que constituirá su mejor oferta final y permitirá mejorar su posición competitiva. Para la presentación de estas nuevas ofertas se otorga un plazo corto establecido en la carta de invitación a mejorar ofertas y esta etapa sigue las mismas formalidades procedimentales que la presentación original de las ofertas. El único factor de la oferta original que se modifica es el precio. En los documentos de licitación (Bases) se establece la posibilidad de mejorar el precio originalmente ofertado, que los oferentes no están obligados a presentar su mejor oferta final y que luego de presentada la mejor oferta final no hay posibilidad de negociación.

Uno de los riesgos o preocupaciones respecto a la solicitud de una mejor oferta final es la posibilidad que los oferentes no presenten su mejor oferta desde un inicio con la opción de mejorar sus precios más adelante. Esta práctica en contrataciones públicas se denomina: “hold back”. No obstante, no existe prueba que los oferentes efectúen “hold back” a sus ofertas teniendo en cuenta que el pedido de mejora se hace a los tres oferentes mejor evaluados.

#### ***3.3.4. Acuerdos de gobierno a gobierno (G2G)***

A nivel internacional los acuerdos gobierno a gobierno o Estado a Estado son utilizados normalmente para adquisiciones que tengan que ver con transferencia tecnológica, bienes y obras complejas, pero donde ha adquirido gran importancia es en el sector defensa por la posibilidad de comercialización de material militar debido a razones de estrategia y defensa nacional.

Esta modalidad de contrato implica que un Estado contrata bienes, servicios u obras brindados por otro Estado conforme lo establecido en el contrato suscrito entre ambos. En dicha figura ambas partes, el Estado Contratante y el Estado Contratista obtienen beneficios y cumplimiento de objetivos, a saber: el Estado Contratante se nutre el know how y la experiencia del Estado Contratista, la economía de escala, el acceso a proveedores internacionales en condiciones igualitarias y el destaque de profesionales experimentados para la ejecución de las prestaciones; por otro lado, el Estado Contratista además de sus ingresos y su presencia internacional, les brinda apertura a sus empresas a nuevos mercados.

A manera de ejemplo en el caso peruano, en el sector defensa, mediante Decreto Legislativo N.º 1128 se creó la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas que regula las compras de gobierno a gobierno como una “modalidad de contratación en el mercado extranjero, en las cuales de una parte interviene un órgano u organismos de la Administración Pública del Estado peruano y de la otra parte interviene otro Estado o una entidad de este” (Normas Legales Diario El Peruano, 2012: 480162).

En relación con la Ley de Contrataciones del Estado, el literal e) del artículo 5º regulaba como uno de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley, sujeto a supervisión por parte del OSCE, a las contrataciones que realice el Estado Peruano con otro Estado. No obstante, dicha Ley fue modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, precisando que la contratación entre Estados solo procedía si el otro Estado realizaba la prestación de bienes, servicios u obras a través de sus propios organismos, dependencias o empresas de propiedad estatal.

Finalmente, a través del Decreto Legislativo N° 1344, se modifica el literal e) del artículo 5 eliminándose la exigencia de que las obligaciones del Estado contratista deban ser ejecutadas necesariamente por las dependencias u organismos de este dando cabida además a empresas privadas del Estado Contratante respaldadas por el Estado Contratista.

En la línea descrita en el párrafo anterior, se dan las normativas para la contratación gobierno a gobierno para el Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos de Lima 2019 (en adelante Proyecto Especial Lima 2019).

El Proyecto Especial Lima 2019 suscribe un Acuerdo con el gobierno del Reino Unido con carácter de acuerdo marco, mediante el cual el mencionado gobierno se compromete a apoyar y asistir al Proyecto Especial Lima 2019 en la organización de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos, así como en la realización de eventos deportivos de carácter multidisciplinar.

En su calidad de acuerdo marco, el contrato con el Reino Unido prevé la participación del gobierno inglés en diversas líneas de apoyo, tales como la operatividad de los juegos, el desarrollo de la infraestructura deportiva y la logística de los eventos

y ceremonias, el legado que deben dejar los juegos y la gestión del proyecto bajo el enfoque de la metodología Project Management Professional.

Es preciso indicar, que el apoyo del gobierno británico no se limita al encargo del Estado peruano en llevar a cabo procedimientos de selección para la ejecución de las obras sino también a provisión de consultores independientes contratados por medio de un agente, y la selección de proveedores de bienes, servicios y obras, por medio de un agente de adquisiciones. Las políticas de adquisición que se utilizan en virtud de dicho acuerdo respetan los principios de competencia, transparencia e igualdad de trato. El Gobierno del Reino Unido lleva a cabo el proceso de contratación en representación del Proyecto Especial Lima 2019, por lo que es este último el órgano que jurídicamente se vincula contractualmente con el proveedor seleccionado.

### ***3.3.5. Los contratos NEC***

En relación con los contratos de construcción utilizados internacionalmente, Rodríguez Fernández ha señalado que:

Los modelos contractuales estandarizados se presentan, asimismo, como un uso del comercio en el ámbito de la ingeniería o construcción, pues se trata de uno de los sectores de la industria en que más se ha desarrollado la elaboración de contratos modelo. Ese proceso mediante el cual se utilizan los contratos modelo elaborados por diferentes instituciones de reconocida reputación en el ámbito internacional se ha complementado con un proceso de interpretación sistemática que de esos contratos ha seguido la jurisprudencia arbitral y en especial la proveniente de instituciones como la Cámara de Comercio Internacional y la Corte de Arbitramento Internacional de Londres. De manera tal que la práctica internacional referida al uso de esos modelos se encuentra plenamente reforzada por los diferentes pronunciamientos que se han hecho vía interpretación de los referidos modelos, todo lo cual genera una mayor certeza respecto de la interpretación de un referido término contractual utilizado por las partes (Rodríguez Fernández, Maximiliano, 2006: 5).

En dicha línea, los contratos New Engineering Contract (en adelante Contratos NEC) son una familia de contratos estándar de uso internacional que son creados en Inglaterra por el Instituto de Ingenieros Civiles cuya finalidad es que los mismos regularan no solamente los derechos y las obligaciones de las partes sino también la adecuada gestión del proyecto. Las principales características de los contratos NEC son las siguientes:

- Simplicidad del lenguaje: La redacción de los contratos NEC es simple, concisa y directa, y no como en los contratos tradicionales en los que prevalece el lenguaje enrevesado jurídico. En efecto, con esta redacción se busca que los contratos NEC sean una herramienta para la gestión del proyecto.
- Enfoque colaborativo: Las partes en un contrato NEC se rigen por el principio de buena fe y no como es la practica local común consistente en que las partes esconden los defectos y los costos reales de las obras. Por el contrario, existe un espíritu de colaboración en el que ambas partes saben que lo importante es que se realice una adecuada ejecución del proyecto por lo que tienen una política de libros abiertos.
- Adecuada gestión del proyecto: los contratos NEC son instrumentos de gestión por lo que sus cláusulas están diseñadas para la toma de decisiones rápida y sencilla, tienen un mecanismo sencillo de gestión de cambios en cuanto a precio y plazo sin afectar en demasía (como en nuestro ordenamiento jurídico local) el cronograma de ejecución de la obra.
- Gestión de riesgos: los Contratos NEC regulan la gestión de los riesgos del proyecto, estableciendo mecanismos para que las partes identifiquen, actualicen, evalúen, asignen y mitiguen los riesgos en forma conjunta durante toda la ejecución del proyecto.

Dentro de la familia de los Contratos NEC el Proyecto Especial Lima 2019 utiliza el contrato de Ingeniería y Construcción (ECC), opción F - Contratista Administrador (Management Contractor), con ciertas adaptaciones a la realidad local. El Contratista Administrador no es el principal ejecutor del diseño y de las obras, sino que es un gestor del proyecto, seleccionando, contratando y administrando a diferentes subcontratistas. No obstante, si se demuestra el mayor valor por dinero, el contratista podría optar por ejecutar trabajos directamente.

Esta modalidad de Contrato NEC, la de Contratista Administrador es utilizada en los siguientes casos:

- Coordinación con gran cantidad de subcontratistas por la complejidad del proyecto.

- El empleador contratante no cuenta con el personal suficiente debidamente capacitado y experimentado para administrar el contrato.
- El calendario del proyecto es ajustado, contándose con poca margen para las ampliaciones de plazo, requiriéndose celeridad en el inicio de las obras y la administración del contrato.

Luego de exponer las dos figuras antes señaladas (el Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los contratos NEC) debe quedar claro que son dos figuras distintas. El Acuerdo de Gobierno a Gobierno tiene un alcance amplio que comprende la asistencia del Reino Unido en diferentes áreas del Proyecto Especial Lima 2019. El Acuerdo de Gobierno a Gobierno entre Perú y Reino Unido no tuvo como fin la utilización los contratos NEC; asimismo, los Contratos NEC se utilizan para la ejecución de las principales obras de infraestructura del Proyecto Especial Lima 2019 llevadas a cabo mediante el Acuerdo de Gobierno a Gobierno, debiendo señalar que no todas las contrataciones de obra del Proyecto Especial Lima 2019 emplearon contratos NEC.

Como resultado de la preparación y desarrollo del Proyecto Especial Lima 2019, El Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los Contratos NEC, han brindado una experiencia exitosa para la gestión y provisión de bienes, servicios u obras necesarios para implementar intervenciones de construcción y reconstrucción, mediante procedimientos innovadores, eficientes y transparentes, por ejemplo la selección de las empresas constructoras inicio con la etapa de compromiso de integridad y confidencialidad mediante el cual las empresas interesadas en participar en los proyectos debían remitir los compromisos firmados, seguidamente la etapa de Pre-Calificación en la cual se evaluó la capacidad financiera y experiencia de las empresas, luego continuo con la etapa de Licitación donde se evaluó la capacidad, plan de ejecución y gestión de las empresas, finalmente se selecciona la mejor oferta y la empresa con la que se suscribirá el contrato NEC.

Mediante los contratos NEC se llegó a ejecutar los siguientes proyectos:

**Tabla 3.6. Proyectos ejecutados en el marco del Proyecto Especial Lima 2019**

<b>N°</b>	<b>Proyecto</b>
1	Villa Deportiva Nacional – Videna
2	Polideportivo - Villa El Salvador
3	Complejo Deportivo Andres Avelino Cáceres – Villa Maria Del Triunfo
4	Villa Panamericana – Villa El Salvador
5	Villa Deportiva Regional del Callao – Bellavista Callao
6	Polígono de Tiro Las Palmas – Santiago de Surco
7	Servicios Deportivos – San Miguel
8	Escuela Militar de Chorrillos – Chorrillos
9	Escuela Naval del Perú – La Punta
10	Coliseo Eduardo Dibós Dammert - San Borja
11	Centro de Alto Rendimiento de Surf en la Playa de Puntas Rocas – Punta Negra
12	Estadio de San Marcos – Cercado de Lima.
13	Escuela de Equitación del Ejercito – La Molina (Sede Deportiva)

Fuente: Proyecto Especial Lima 2019.

Elaboración: Autores de esta tesis.

Esta nueva forma de gestión de la contratación, logró que el presupuesto final fuera menor al presupuesto original (aprox. un 21%), hecho distinto a otros proyectos similares como los juegos olímpicos de Rio 2016, Londres 2012, Beijín 2008 entre otros; asimismo, se logró un impacto significativo en la actividad económica del país (incremento del PBI en 0.7%), incremento del empleo (más de 517,000 empleos directos, indirectos e inducidos) y nueva infraestructura deportiva con visión social en línea con la política deportiva.

### **3.4. La compra pública de innovación**

La innovación consiste en encontrar nuevas y mejores maneras de hacer las cosas por lo que al incluirlo como componente en la compra pública significa contratar soluciones que no existen en el mercado nacional, que buscan satisfacer necesidades del ciudadano que impliquen ahorro, mejora de la prestación de servicios públicos y el fomento de la innovación privada.

De lo anterior, la CPI es una nueva herramienta que permite el desarrollo de innovación privada en las compras a cargo de las entidades públicas en el que el objeto a contratar se define en base a requerimientos funcionales o de desempeño, es decir,

más que definir el cómo se obtiene la solución es definir cuál es el problema por solucionar.

La CPI supone un cambio en la política de innovación puesto que tradicionalmente la innovación es enfocada desde el punto de vista de la oferta ofreciendo subvenciones y apoyo a las empresas para que investiguen y desarrollen innovación, pero sin una sistematización de los componentes Investigación + Desarrollo + innovación; en contraposición, la CPI supone innovación desde el lado de la demanda del Estado, es decir, qué problema público desea solucionar el Estado y cuya solución implique investigación, desarrollo e innovación por parte de las empresas privadas que participen en los procedimientos de selección convocados obteniéndose soluciones únicas no existentes en el mercado.

Las características para efectuar una CPI incluye los siguientes puntos principales:

- La entidad no tiene una definición precisa de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios a adquirir.
- La evaluación de propuestas se basa en el valor total del ciclo de vida de los bienes y servicios a adquirir (costo total de la adquisición) y no en el valor presente de la compra; es decir, se adjudica el contrato no a la oferta de menor precio sino a la oferta evaluada como la más ventajosa en el tiempo de vida del costo de los bienes o servicios a adquirir.
- Soluciones (adquisición de bienes y/o servicios) que se pueden ejecutar en formas sustancialmente distintas, de manera que las propuestas presentadas por los postores no serían comparables.
- Se definen especificaciones funcionales en términos de rendimiento, función u objetivo que se pretende alcanzar con la compra en vez de especificar el bien, servicio o solución integral que se quiere contratar como en una compra tradicional.
- Se toman en consideración criterios sociales, medioambientales y de sostenibilidad.

A continuación, se presenta la CPI en los Estados Unidos, España Uruguay.

Para entender la CPI en los Estados Unidos se debe recordar que la innovación como política está orientada a determinados objetivos; es decir, que muchas políticas de innovación se diseñan dentro de otra política de dominio como medio ambiente, defensa, energía o salud. Debemos recalcar que el hecho que las políticas de gobierno estén orientadas a la ciencia o innovación no ha garantizado que las compras públicas estén orientadas a la demanda, sino que siguen siendo instrumentos orientados a la oferta.

Sin embargo, iniciativas más recientes prevén que la adquisición de innovación adquiere más importancia. La contratación pública se ha convertido poco a poco en un medio para ofrecer un "mejor gobierno", y se espera que las agencias gubernamentales mejoren sus capacidades y procesos de adquisición. La finalidad de ello es implementar y aplicar las últimas tecnologías en las áreas de servicios digitales, gobierno electrónico y disponibilidad de datos. Para implementar esta agenda, se efectúan estudios de caso y se desarrollan pautas y capacitación para compradores y redes de compradores (llamados "clubes de compradores") y así aumentar la capacidad de los funcionarios del gobierno de utilizar los medios de adquisición idóneos para comprar innovación. Los estudios de caso muestran cómo se pueden utilizar las prácticas de adquisición avanzadas para lograr una mejor relación calidad-precio y comprar innovación. Los principales modelos de contratación introducidos distinguen entre descubrir soluciones novedosas, probar soluciones innovadoras y organizar soluciones probadas.

Soluciones novedosas:

- Premio de incentivo, que no es una solución derivada de un proceso de adquisición, sino un incentivo para desarrollar una solución que posteriormente se puede comprar.
- Competencia basada en hitos, donde se define una secuencia de hitos tecnológicos diferentes, para cada uno de los cuales se lleva a cabo una competencia separada para las soluciones, lo que permite la participación de especialistas e innovadores que asumen riesgos.

Prueba de soluciones innovadoras:

- Creación de prototipos de tecnología rápida, emisión de múltiples contratos más pequeños para prototipos.
- Adquisición basada en desafíos, donde una agencia gubernamental paga por soluciones exitosas, pero las decisiones para compras a gran escala se toman solo después de que una empresa demuestre el funcionamiento de una innovación antes de la compra comercial.

Escala de soluciones probadas:

- Contrato por etapas, utiliza documentos conceptuales cortos para identificar qué proveedores pueden obtener un premio y qué proveedores tienen poca probabilidad. Ello para evitar el costo de solicitar a este último grupo el desarrollo de propuestas detalladas.

La CPI no ha ocupado un lugar destacado en la agenda y la evidencia sugiere que las capacidades y habilidades para solicitar y comprar innovación no están desarrolladas. La mayoría de las iniciativas para mejorar la contratación pública se orientan hacia procesos de selección innovadores en lugar de procesos para la innovación. señala que “el marco general de ahorro de costos, aversión al riesgo, una cultura litigiosa y la falta de personal capacitado no conducen a la CPI”. (Vonortas,2015:78)

La estrategia general de innovación de los Estados Unidos todavía no está vinculada a las adquisiciones de las agencias gubernamentales. Si bien los programas de investigación y tecnología cuentan con un componente de apoyo a la comercialización, y las adquisiciones se consideran un instrumento para lograr ciertos objetivos de política y ofrecer un mejor gobierno, la contratación pública propiamente no se utiliza como un medio para promover industrias innovadoras en los Estados Unidos.

A pesar de lo señalado, existe una fuerte tradición norteamericana, como una herramienta de política de innovación que la CPI se centre claramente en los diversos esquemas de contratación precomercial como son las iniciativas de investigación de innovación de pequeñas empresas las denominadas Small Business Innovation Research (SBIR). Cabe precisar que, si bien las SBIR no buscan innovación como tal,

lo logran a través de subvenciones y las actividades de I+D de las empresas para acercar las innovaciones al mercado en función de la necesidad definida por el órgano estatal o agencia gubernamental.

Por otro lado, en el caso de España, el ente rector de la CPI es el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) adscrito a dicho ministerio.

La CPI en su modalidad de compra pública de tecnología innovadora se desarrolla dentro del marco legal de compra pública. En efecto, el Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre del 2011 que aprueba el Texto modificado de la Ley de Contratos del Sector Público regula disposiciones en materia de CPI tales como valorar la innovación y la incorporación de alta tecnología en los procedimientos de contratación pública.

Asimismo, regula la celebración de contratos entre el sector público y privado en los cuales, una de sus características, es que los privados fabriquen bienes y servicios que incorporen tecnología con la finalidad de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las que existen en el mercado.

En relación con la compra pública precomercial esta se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública, sin embargo, se respetan los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y de elección de la oferta económicamente más ventajosa. Por tanto, las bases de cada proceso establecen un régimen ad-hoc para cada contrato enmarcado en los principios mencionados.

Además, para la compra precomercial, las entidades públicas destinan presupuesto para el financiamiento de contratos de investigación y desarrollo siempre y cuando se compartan los beneficios y riesgos de la investigación científica y técnica para el desarrollo de soluciones innovadoras con las empresas adjudicadas.

Cabe señalar que, tanto en la compra pública de tecnología innovadora como en la compra pública precomercial, el diálogo con empresas, centros tecnológicos y particulares es fundamental para que los compradores públicos puedan tener un mayor alcance de las posibilidades de innovación que existen en el mercado.

La Ley 14/2011 del 01 de junio del 2011 de la Ciencia, Tecnología e Innovación regula el Plan Estatal de Innovación que impulsa la contratación pública de actividades innovadoras a fin de armonizar la oferta tecnológica privada con la demanda pública.

Teniendo en consideración, que para impulsar la CPI es fundamental una adecuada publicidad y difusión de los procedimientos convocados, en España la Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado establece la centralización de la información en la “Plataforma de Contratación del Sector Público” donde se publican todas las licitaciones y sus resultados. Estas publicaciones abarcan a los procedimientos de selección sobre CPI con lo cual las empresas interesadas y las PYMES innovadoras tienen accesibilidad a dicha información. Cabe señalar, que en esa línea la mencionada plataforma tiene una herramienta específica que permite al usuario buscar compras públicas de innovación.

En cuanto a la financiación de la compra pública de innovación en España existen los programas INNODEMANDA e INNOCOMPRA.

El programa INNODEMANDA financia las actividades de I+D asociadas a una licitación pública. En la página web del Ministerio de Economía y Competitividad, y bajo la denominación de Fondos de Fomento de la Innovación desde la Demanda (Fondos FID), se regulan los requisitos y procedimientos para acceder a esta financiación (Observatorio de contratación pública:2015, 63).

INNODEMANDA es un instrumento financiador que da apoyo a las ofertas que se presenten en una compra pública de innovación.

El programa INNOCOMPRA es gestionado por el MINECO (Subdirección de Fomento a la Innovación Empresarial) y tiene como finalidad el apoyar a los órganos públicos de las Comunidades Autónomas (tanto las propias consejerías como órganos dependientes que tienen la consideración de «poder adjudicador» a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público) para el desarrollo de proyectos innovadores, susceptibles de recibir ayudas de Estado en tal condición que en una parte relevante del mismo puedan generar contratos de compra pública innovadora (Observatorio de contratación pública:2015, 64).

En el marco de dicho programa, es suscrito un convenio entre el Ministerio de Economía y la entidad pública que lleva a cabo la CPI regulando el monto del anticipo, los plazos de ejecución del proyecto, el seguimiento contractual, la definición del objetivo de la CPI e indicadores del resultado de la CPI.

Finalmente, en cuanto a la CPI en Uruguay se inicia con la creación del Programa de contratación pública de innovación conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 18362 “Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal Ejercicio 2007” del 06 de octubre del 2008. Dicho programa tiene como objetivo emplear regímenes y procedimientos de contratación especiales que permiten el fomento de la participación de las PYMES y estimula el desarrollo científico- tecnológico y la innovación.

Como parte del mencionado programa, se crea el Subprograma de contratación pública para el desarrollo científico- tecnológico y la innovación (en adelante Subprograma de DCTI) que, conforme al artículo 2° del Decreto N ° 191/019, los objetivos del mismo son: mejorar la eficiencia del sector público y la calidad de sus servicios, a través de la incorporación de bienes y servicios innovadores, y estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación a nivel nacional (Decreto N ° 191/09: 2019).

El referido decreto regula dos tipos de CPI:

- La compra pública innovadora precomercial (CPIP) que implica la contratación de servicios de I+D e incluye fases de creación de prototipos y/o pruebas de producción. La CPIP tiene como objetivo las mejoras a soluciones existentes en el mercado externo que sean innovadores para el mercado uruguayo y no incluye la compra de soluciones finales en fase comercial.
- La compra pública innovadora integrada (CPII) integra la CPI y la CPIP. Mediante la CPII se contrata I+D junto con un volumen comercial de soluciones finales cuyos destinatarios son los ciudadanos.

En cuanto a la gobernanza de la CPI mediante el Decreto 191/09 se designa un Comité Asesor conformado por representantes (un titular y un alterno) de las siguientes entidades: Agencia de compras y contrataciones del Estado (ACCE); Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Secretaría de transformación productiva y competitividad; Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología; Agencia Nacional de Investigación y Asociación (ANII) y Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la información y del Conocimiento (AGESIC). Este Comité Asesor tiene como función

principal supervisar la implementación del Sub Programa de DCTI y recomendar ajustes que pudiera advertir durante su ejecución al Poder Ejecutivo.

De igual manera, existe una Comisión Asesora de Compras Innovadoras que tiene como función principal valorar si existen méritos suficientes para realizar la subcontratación en el marco del mencionado Sub Programa. Dicha comisión está conformada por la entidad pública contratante, la ANII y las entidades idóneas según la necesidad a resolver. Las principales funciones de la referida comisión consisten en brindar apoyo a las entidades públicas contratantes en los siguientes tópicos:

- La elaboración de pliegos y demás bases de contratación.
- La selección de la modalidad de compra innovadora más adecuada.
- La evaluación de las ofertas.
- El pasaje a la etapa precomercial.
- La evaluación y monitoreo del desarrollo de prototipos.
- En cualquier otra materia que le sea requerida.

En cuanto a la evaluación de ofertas en la CPI se establecen como criterios el mérito innovador de la propuesta; la adecuación de la propuesta de solución a las especificaciones funcionales y técnicas demandadas; la evaluación del costo total de adquisición o ciclo de vida del producto o servicio y la participación o generación de capacidades nacionales en la innovación.

En ambos tipos de CPI, se lleva a cabo el diálogo técnico con en el mercado con potenciales proveedores, previo al procedimiento de selección a convocar, que tiene como objetivo permitir a las entidades contratantes conocimientos especializados sobre la solución integral que se busca obtener definiendo el objeto contractual a convocar; finalizada esta etapa se tienen los insumos necesarios para la elaboración de las bases del proceso a convocar.

En relación con los beneficios de llevar a cabo una CPII, los postores se benefician en la fase comercial de una reserva de mercado hasta del 100% de las cantidades a adquirir siempre que los resultados sean satisfactorios en la fase precomercial. Este beneficio tiene un límite consistente en que las adquisiciones amparadas por la reserva

del mercado no pueden superar el 10% del monto total de adquisiciones realizadas por un mismo organismo en cada ejercicio fiscal.

En cuanto a la propiedad intelectual, toda idea pertenece a la empresa adjudicada y la entidad adjudicadora accederá al uso o explotación libre de obligaciones y gravámenes.

Conforme se aprecia en la Tabla 3.7. los tres procedimientos de selección que se utilizan para la CPI de adquisiciones complejas de soluciones y productos innovadores son los siguientes:

**Tabla 3.7. Tabla de procedimientos de selección para la contratación de CPI**

¿Hay suficiente conocimiento del mercado como para definir las especificaciones técnicas de la solución final?		
SI		NO
		Consulta preliminar al mercado
¿Es necesaria I +D antes del procedimiento de selección?		
SI		NO
¿Se desea adquirir productos o servicios innovadores a escala comercial dentro del mismo procedimiento?	¿Se pueden desarrollar las especificaciones técnicas de los productos o servicios finales a contratar?	
SI	NO	NO
Asociación para la innovación	Contratación precomercial	Diálogo competitivo

Fuente: Diversos autores.

Elaboración: Autores de esta tesis.

En la siguiente tabla se presentan ejemplos de buenas prácticas en relación con la contratación estratégica en materia de innovación efectuada en algunos países pertenecientes a la OCDE:

**Tabla 3.8. Ejemplos de buenas prácticas en relación con la contratación estratégica en materia de innovación**

<b>País</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Tema</b>	<b>Palabras clave elegidas por los países</b>
Austria	Paquete de alimentos completos (socialmente) sostenibles con indicación dinámica de alérgenos.  MOVEBAG y MOVEBEST – Sistema móvil de gestión del tráfico para obras viales e incidentes importantes.	Base de datos de alimentos  Tráfico administración	Alimentos; estrategia de calidad múltiple; herramientas de información sobre alérgenos dinámicos.  Gestión móvil del tráfico; detección de tráfico móvil.
Bélgica	Smart@Fire – Sistemas inteligentes de protección personal para bomberos (Región de Flandes).	Sistema inteligente de protección personal	TIC – Sistemas de localización; sistemas inteligentes de protección del personal; sistemas integrados.
República Checa	Gestión de expedientes de archivos estatales – en línea con el programa BETA.	Módulo de software	Servicios de archivo; proceso de archivo; documentos impresos; comunicación segura; administración de lugar de depósito de documentos.
Finlandia	iLOQ – Cerraduras de bajo consumo energético (Regiones de Oulu, Jyväskylä y Kuopio).	Cerraduras digitales. Energía	Cerraduras digitales; cerraduras de bajo consumo energético; sistema de bloqueo; eficiencia energética; digitalización.
Francia	LEDs líquidos (bombilla para alumbrado público).	Tecnología de LED líquido	Costo total de propiedad; ahorros de energía; más funcionalidades (video monitoreo); eficiencia; calidad.
Alemania	THALEA – Mejorar el cuidado de los pacientes con amenaza grave de vida mediante telemedicina y telemonitoreo (Región de Renania del Norte – Westfalia).	Telemedicina	Telemedicina; interoperabilidad de gestión de datos de los pacientes; sistemas de apoyo a toma de decisiones; cerrar la brecha de innovación; compartir conocimientos.
Hungría	Smart@Fire – Sistemas inteligentes de protección personal para bomberos (Región de Észak-Alföld).	Sistema inteligente de protección personal	PPS; PPE; equipo de bombero; TIC; PCP.
Países Bajos	Instalaciones robóticas de lavado de camas en hospitales (Erasmus Medical Center, Erasmus University Rotterdam).	Robótica	Camas de hospital limpias; menores costos totales de propiedad; menores costos de energía; menos detergente; reducción de CO2.
Noruega	Omsorg + Kampen – Plataforma de casa inteligente para residencia de vivienda de adultos mayores (Ciudad de Oslo).	Tecnología para personas mayores	Incremento de eficiencia gracias a la integración de la tecnología de bienestar, impulsada por los usuarios.
Polonia	Iluminación híbrida en la comuna de Jaroslaw (ciudad de Jaroslaw).	Iluminación	Seguridad; energía limpia; protección del medio ambiente.
Suecia	Caminos electrificados – base de conocimiento para toma de decisiones industriales, académicas y políticas.	Tráfico pesado	Caminos electrificados; tráfico pesado; PCP; cooperación bajo el modelo Triple Hélice; Ambiente.

Fuente: OCDE (2017) Contratación pública en materia de innovación: Buenas prácticas y estrategias.  
Elaboración: OCDE.

En los siguientes acápite se describen los tipos de CPI (compras precomerciales y compras comerciales) y los principales métodos de adquisición alternativos para lograr la CPI (el diálogo competitivo y la asociación para la innovación).

#### ***3.4.1. Compras precomerciales***

La compra pública precomercial (en adelante CPP) es un tipo de CPI que está referida a la adquisición de I +D para obtener soluciones innovadoras que no están disponibles en el mercado. Esta modalidad ofrece una oportunidad al desarrollo de ideas en paralelo, y no existe compromiso de adquisición por el sector público. El comprador público incluye fases de creación de prototipos y/o pruebas de producción.

Se cubren tareas como la exploración y el diseño de soluciones, la creación de prototipos o la fabricación original de un volumen limitado de primeros productos o servicios a modo de prueba. La fabricación original de un primer producto o servicio puede incluir su producción o suministro en cantidad limitada con objeto de tener en cuenta los resultados de las pruebas en la práctica y de demostrar que el producto o servicio se presta a la producción en gran escala o suministro satisfaciendo normas aceptables de calidad. La I+D no incluye actividades de desarrollo comercial como la producción o el suministro a gran escala.

Sin perjuicio de lo anterior, aún con la exclusión de los lineamientos tradicionales de un procedimiento de selección, sí se siguen los principios de transparencia, igualdad de trato, y competencia.

Lo importante es definir en el contrato las cláusulas de gestión de los derechos que otorga la propiedad intelectual. Estos derechos deben garantizar a la entidad pública las mejores condiciones para la plena utilización del objeto por ella misma, así como la posibilidad de cambios por sí mismo o por terceros, y la diversificación de suministros futuros. Dado que en este tipo de contrato debe existir riesgos compartidos y beneficios toma especial importancia la gestión de las regalías y el control de su gestión. Ello normalmente significa una participación en los beneficios entre el 0,10% hasta el 20% respecto de los productos o servicios comercializados, así como una serie de condicionantes para el uso por la entidad pública y unas obligaciones de comercialización en plazo por la empresa contratada.

### ***3.4.2. Compras comerciales***

Existen dos tipos de compras comerciales cuando se trata de innovación: las compras regulares innovadoras y las compras tecnológicas innovadoras.

Las compras regulares innovadoras aparecen como instrumento de la política tecnológica de determinado país cuando en los procesos de adquisición son seleccionadas las ofertas más innovadoras. Para tal fin, en las bases de los procesos se definen criterios de evaluación que atiendan a todo el ciclo del bien o servicio a contratar, el llamado costo total de la adquisición, así como el establecimiento de criterios funcionales y de rendimiento, ambientales y de sostenibilidad.

En el caso de las compras tecnológicas innovadoras estas son compras públicas de un bien o servicio que no existe en el momento de la compra, pero que puede desarrollarse en un plazo razonable. Dicha compra requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para cumplir con los requisitos establecidos en las bases definidas por la entidad pública contratante.

La entidad pública actúa como primer comprador de soluciones finales comerciales innovadoras recién llegadas al mercado. La finalidad es la adquisición de bienes o servicios innovadores, para mejorar la prestación del servicio público brindado por la entidad.

En las compras tecnológicas innovadoras se permite el diálogo con las empresas para la definición de requisitos y el establecimiento de especificaciones en las bases sujetas a la fase de I+D, más allá del precio y plazo de entrega.

### ***3.4.3. Diálogo Competitivo***

El diálogo competitivo es un procedimiento de múltiples etapas mediante el cual determinada entidad pública puede llevar a cabo un diálogo directamente con las empresas expertas en el objeto de la compra con el objetivo de desarrollar una o más opciones de solución al problema público. Este procedimiento está diseñado para proyectos innovadores, en la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras, contratos de obra (cuando no se trate de edificios convencionales) o las obras que incluyan diseños o soluciones innovadoras, en los proyectos de ingeniería e solución

informáticos, igualmente para los servicios o suministros que requieran un esfuerzo de adaptación o de diseño y puede ser adecuado en los siguientes casos:

- Hay varias soluciones posibles que satisfacen los requerimientos de la entidad, y cuando los mecanismos técnicos y comerciales detallados necesarios para respaldar estas soluciones exigen un desarrollo conjunto y la discusión entre las partes; y
- Debido a la índole y la complejidad de la adquisición, la entidad pública objetivamente no puede definir con precisión el alcance y las especificaciones técnicas o de funcionamiento que se requieren para satisfacer sus exigencias, y/o especificar todos los aspectos de los mecanismos legales o financieros de la adquisición.

Al respecto, se debe distinguir el diálogo competitivo de otros tipos de contratación establecidos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento, como la contratación directa por causal de servicios personalísimos. En efecto, dicha causal es aplicable cuando solo una persona y/o proveedor con determinadas cualidades o calificaciones (profesionales, artísticas, científicas o tecnológicas) puede prestar algún servicio según las especificaciones técnicas o los teminos referencia definidas por una entidad, a diferencia de la CPI mediante el dialogo competitivo en la cual la entidad no conoce inicialmente las especificaciones técnicas o los términos de referencia de la solución.

En el diálogo competitivo, la entidad pública entabla un diálogo con los postores seleccionados inicialmente, los cuales pertenecerán al sector comercial al cual está enfocada la necesidad, con el objetivo de identificar y definir de manera más adecuada los medios más apropiados para satisfacer los requisitos de la entidad pública antes de invitar a los postores a presentar sus propuestas finales. El diálogo proporciona a la entidad los referentes de eficacia al definir de manera estructurada las características de la solución; el referente de eficiencia ocurrirá en la etapa de negociaciones con el postor que ocupe el primer lugar (en esta etapa se precisan aspectos técnicos y condiciones comerciales que optimizaran el uso de los recursos); y el referente de efectividad se dará en la etapa de ejecución contractual con el postor adjudicado (en esta etapa se obtiene la solución maximizando el valor del dinero y mejorando la calidad de los servicios públicos brindados).

Para la selección, la entidad pública verifica el cumplimiento de los criterios de selección de los postores, luego de lo cual inicia el diálogo competitivo con aquellos que cumplen dichos criterios; se debe mantener la confidencialidad de los postores salvo que estos autoricen la socialización de sus soluciones.

Cerrado el diálogo se solicita la presentación de ofertas finales sobre la base de la solución o soluciones debatidas con cada postor ocurrida en la fase de diálogo. La solución evaluada como la oferta más ventajosa es consecuencia de aplicar criterios de evaluación que verifican el cumplimiento de requerimientos funcionales, sostenibilidad ambiental e innovación, así como el costo total de adquisición de la solución. Es factible efectuar negociaciones complementarias que precisen aspectos técnicos y financieros de la oferta y condiciones contractuales; el resultado de dichas negociaciones en ningún caso puede modificar la sustancia de la oferta.

Durante el desarrollo del procedimiento de selección, a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, se debe contratar previamente un auditor de probidad del proceso que sea independiente. El auditor de probidad se nombrará al inicio del procedimiento de selección y auditará el proceso hasta la adjudicación del contrato, y elaborará un informe a ser remitido a los postores participantes.

A continuación, se explican las características detalladas del procedimiento de selección de diálogo competitivo:

Consta de rondas de reuniones confidenciales con cada uno de los postores precalificados, en presencia del auditor de probidad, para analizar todos los aspectos de las propuestas técnicas preliminares presentadas, incluidos los detalles de la solución propuesta, sus aspectos técnicos, de sostenibilidad, los aspectos legales, precio estimado y otros elementos que se estimen pertinentes.

Para su realización exitosa deben considerarse los siguientes puntos:

- Establecer el número de reuniones con cada proponente, para aclarar la información incluida en su propuesta técnica preliminar. Si fuera necesario, se pueden efectuar reuniones adicionales.
- Evitar preferencias ni proporcionar información que pueda afectar la posición de los postores.

- Los postores indicarán a la entidad las partes de su propuesta preliminar que revistan carácter confidencial, desde el punto de vista comercial.
- La entidad no divulgará las soluciones propuestas a otros postores, ni la información confidencial aportada o compartida durante las rondas de diálogo , sin el consentimiento escrito del postor.
- La entidad no utilizará la información confidencial de un postor para mejorar otras propuestas.
- La entidad pública redactará actas confidenciales de las reuniones de diálogo con cada postor, que se comunicarán al mismo como parte de la invitación a presentar propuestas finales. Las actas no formarán parte de la solicitud de propuesta final.

Las preguntas que cada comprador público debe hacerse para determinar si efectúa o no el procedimiento de selección de diálogo competitivo son las siguientes:

- ¿Están las necesidades claras, pero los medios para satisfacerlas no están definidos?
- ¿La entidad pública desea alentar y permitir la innovación y está dispuesta a abstenerse de definir los medios a través de los cuales se deben satisfacer las necesidades?
- ¿Se podrían satisfacer las necesidades a través de varias soluciones diferentes?
- ¿La entidad pública ha realizado compras previas para necesidades similares? Si fue así, ¿el resultado no fue satisfactorio?
- ¿Está la entidad pública segura de que otros métodos de adquisición no permiten un nivel de colaboración entre esta y el proponente, para el desarrollo de una solución adecuada?
- ¿La entidad pública tiene recursos para un proceso de adquisición intensivo de media o larga duración, que requiera alto nivel de aportes y conocimientos técnicos, legales y comerciales, así como recursos y costos?
- ¿Existe un alto nivel de interés en el mercado y competencia?
- ¿Se han evaluado y descartado otros procedimientos de selección?

Si hay más de tres respuestas positivas se debe evaluar la posibilidad de realizar el procedimiento de selección de Diálogo Competitivo.

El tipo de innovación que puede ser contratado mediante diálogo competitivo está relacionado con obras complejas de gran envergadura, soluciones tecnológicas, bienes complejos que no se encuentran estandarizados en el mercado y que impliquen la aplicación de criterios de evaluación innovadores (de sostenibilidad, ambientales, costo total del ciclo de vida de la adquisición entre otros) para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y no la de menor precio.

A continuación, se reseñan algunos ejemplos de los tipos de innovación que pueden contratarse mediante el procedimiento de selección de diálogo competitivo:

#### Innovación en materia ambiental

La ciudad de Copenhague con el objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono para el 2025 debía reducir de forma sustancial el consumo de energía del alumbrado público en la ciudad de Copenhague.

Para ello, se utilizó el procedimiento de diálogo competitivo equilibrándose los criterios de evaluación:

- Precio 25%.
- Ejecución y organización de las tareas 25%.
- Solución de alumbrado público 20%.
- Calidades energéticas y ambientales 30%.

Como resultado del procedimiento de selección se cambió el alumbrado público a lámparas LED el consumo de energía disminuyó en 57% y la consecuente reducción del carbono y los costos de mantenimiento (1,6 millones de euros al año para una inversión de 26 millones de euros).

#### Innovación en materia de salud y medio ambiente

Debido al cambio climático existen olas de calor en Polonia El hospital de Sucha Beskidzka estaba sufriendo las altas temperaturas de las habitaciones en el bienestar del personal y de los pacientes. Por dicha problemática, el referido hospital solicitó al

mercado soluciones distintas en el marco de un diálogo competitivo. Se utilizaron criterios de evaluación funcionales (reducción de temperaturas en  $-2^{\circ}\text{C}$ ) y el criterio de evaluación del costo total del ciclo de vida de adquisición. Como resultado del procedimiento de selección, se contrató una solución saludable y sostenible consistente en equipar la fachada del edificio del hospital con paneles solares proporcionando sombras sin oscurecer las habitaciones. La temperatura en el interior del hospital descendió un 10 %, aun cuando las temperaturas exteriores aumentaron un 20 %. Los paneles solares también cubren un 5 % de las necesidades de electricidad del hospital, lo que compensa la inversión inicial.

**Figura 3.10. Fases del Diálogo Competitivo**

Fuente: Autores de esta tesis.  
Elaboración: Autores de esta tesis.

#### ***3.4.4. Asociación para la innovación***

La asociación para la innovación es un método de dos etapas en el que la entidad pública necesita una solución para obtener mejores obras, bienes o servicios a fin de lograr sus objetivos de desarrollo sostenible y dicha solución no existe en el mercado. Este procedimiento se emplea en circunstancias excepcionales, a saber, cuando las obras, bienes y servicios tienen un contenido innovador; la característica principal de este método es que la innovación debe ocurrir durante la ejecución del contrato; el o los proveedores necesitan desarrollar la nueva solución con la colaboración técnica de la entidad pública; y se prevé que el o los proveedores crearán la solución innovadora y

asegurarán su implementación a escala real para la entidad. El contrato por suscribirse incluye el desarrollo y la compra de la solución proporcionada, siempre y cuando el proveedor seleccionado cumpla los niveles de desempeño acordados y los costos mínimos.

El proceso de la asociación se desarrolla en dos fases:

- Servicios de investigación y desarrollo(I+D) tecnológicos que puede ser realizado por uno o varios proveedores seleccionados en base a criterios de evaluación referidos a la experiencia, capacidad técnica, capacidad económica e historial de contratos cumplidos con conformidad.
- Ejecución del contrato que regula la provisión de la solución final (bienes y/o servicios y/u obras) a cargo de uno de los proveedores que participó en la fase anterior.

La segunda fase depende de la primera, puesto que sólo ocurre si el resultado de la investigación y del desarrollo es satisfactorio para la entidad pública en base al análisis y evaluación de requerimientos funcionales, niveles de rendimiento y costos acordados.

En la asociación para la innovación se derivan dos contratos, los contratos de servicios que regulan la fase de investigación y desarrollo suscritos con uno o más socios seleccionados y el contrato suscrito con el proveedor (socio) elegido que regule la provisión de bienes o servicios y/u obras.

La ventaja comparada de la asociación para la innovación con la compra pública precomercial es que esta última no permite adquirir el resultado de la I+D tras el contrato, es decir, culmina con el resultado de la I+D.

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE LA LEY DE CONTRATACIONES Y SU REGLAMENTO APLICADOS A LA CPI**

Una de las características esenciales de la CPI es que inicia con la identificación de una necesidad actual o futura, la cual no puede ser cubierta o satisfecha por los bienes, servicios y/u obras con los que se cuenta actualmente en el mercado, o bien, pueden satisfacerse solo de manera parcial. En esta situación la CPI brinda la posibilidad al Estado de estimular a las empresas privadas a innovar, como respuesta al desafío existente por la imposibilidad de poder satisfacer una necesidad, fomentando con esto el desarrollo tecnológico e innovación.

La décimo cuarta disposición complementaria final del Reglamento establece que “El OSCE realiza acciones destinadas a promover la contratación pública de innovación que permita identificar e implementar soluciones tecnológicas o de servicio para la gestión pública” (Decreto Supremo N.º 344-2018-EF:2018, Decreto Supremo N.º 377-2019-EF:2019).

Para determinar si la norma actual ha desarrollado mecanismos que permitan contratar productos o servicios innovadores, se procede a analizar cada una de las tres (3) etapas de la contratación pública: etapa de actos preparatorios, etapa de selección y etapa de ejecución contractual.

### **4.1. Etapa de actos preparatorios**

#### ***4.1.1. Programación y formulación del PAC***

**Definición:** Esta etapa comprende, entre otros, la formulación del cuadro de necesidades, determinación del presupuesto, y aprobación del Plan Anual de Contrataciones de la entidad (PAC).

**Análisis:** Para que una contratación se incluya en el PAC debe contar con una descripción general de la contratación y contar con la respectiva certificación presupuestal que garantice la disponibilidad de recursos, en tal sentido una compra pública de innovación cumple con los requisitos dispuestos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento para cumplir con esta etapa.

**Conclusión:** Si es posible que una compra pública de innovación cumpla con esta etapa de la contratación pública.

#### 4.1.2. *Formulación del Requerimiento e indagación de mercado*

**Definición:** La formulación del requerimiento y posterior indagación de mercado, a cargo del área usuaria y órgano encargo de las contrataciones, respectivamente, requiere se cumpla previamente con lo establecido en el numeral 29.1 del Artículo 29 “Requerimiento” del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado para la formulación del requerimiento:

29.1. Las especificaciones técnicas, los términos de referencia o el expediente técnico de obra, que integran el requerimiento, contienen la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que se ejecuta, incluyendo obligaciones de levantamiento digital de información y tecnologías de posicionamiento espacial, tales como la georreferenciación, en obras y consultorías de obras. El requerimiento incluye, además, los requisitos de calificación que se consideren necesarios (DS N.º 344-2018-EF: 2018).

**Análisis:** La compra pública de innovación requiere se formule el requerimiento de una forma distinta a la tradicional; es decir, se debe enfocar en la descripción del problema a resolver y en la definición de los resultados que se quieren obtener (requisitos funcionales), en lugar de describir cómo debe construirse la solución al problema (requisitos no funcionales).

**Tabla 4.1. Diferencia entre requerimientos funcionales y no funcionales**

<b>Requerimiento funcional</b>	<b>Requerimiento no funcional (tradicional)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Describe porque se desea desarrollar la solución y su interacción con el entorno.</li> <li>➤ Establece los objetivos que se desean lograr, es decir expresa el resultado que se desea, no es una solución específica.</li> <li>➤ Es una declaración de los servicios o funciones que deberá proporcionar la solución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Describe lo que la solución deberá hacer.</li> <li>➤ No están relacionados con la funcionalidad o comportamiento de la solución</li> <li>➤ Restringen los servicios o funciones que serán implementados</li> </ul>

Fuente: Diversos autores.

Elaboración: Autores de esta tesis.

Por ejemplo, si el requerimiento no funcional es suministro y mantenimiento de X equipos de diálisis con X requisitos técnicos, con la especificación funcional se expresaría como la necesidad de realizar X exámenes de diálisis diarios con características X durante X horas al día o bien el incremento porcentual del número de exámenes; la duración de cada una se reducirá al menos un X% y el número de pacientes aumentará como mínimo un X%.

En la etapa de indagación de mercado, el órgano encargado de las contrataciones interactúa con empresas existentes en el mercado para determinar el valor estimado de la contratación en el caso de bienes o servicios, o el valor referencial en el caso de ejecución de obras.

De igual forma, la vigesimosegunda disposición complementaria del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece que los Ministerios y sus organismos públicos, programas o proyectos adscritos pueden difundir el requerimiento del área usuaria con el objeto de perfeccionarlo conforme a las consultas y observaciones que sean formuladas por los proveedores en esta etapa.

Los Ministerios y sus organismos públicos, programas o proyectos adscritos pueden difundir a través del SEACE el requerimiento determinado por el área usuaria con la finalidad de recibir consultas y observaciones de los proveedores del rubro que permitan su perfeccionamiento. Dichas entidades pueden utilizar, adicionalmente, otros medios a fin de que los proveedores tengan conocimiento de la difusión del requerimiento. La formulación de consultas y observaciones al requerimiento se realiza a través del SEACE dentro del plazo mínimo de cinco (5) días hábiles desde el día siguiente de la difusión del requerimiento, constituyendo la única oportunidad en el proceso de contratación para efectuarla. En el plazo máximo de tres (3) días hábiles de formuladas las referidas consultas y observaciones, se publica en el SEACE la absolución preliminar, elaborada por el área usuaria y el cronograma para la realización del acto público de absolución presencial. En un plazo que no exceda los tres (3) días hábiles de publicada la absolución preliminar, la entidad realiza en acto público la absolución presencial. El órgano encargado de las contrataciones conduce el acto público y establece el orden de participación de los proveedores. El área usuaria absuelve las consultas y observaciones sobre el requerimiento y, de ser necesario, amplía el sustento técnico. El acto público de absolución presencial no excede los tres (3) días hábiles desde su inicio. El acta de absolución presencial es publicada en el SEACE al día hábil siguiente de culminado el acto público. Los documentos que se generen como producto de la absolución de consultas y observaciones al requerimiento se remiten en copia al representante del Sistema Nacional de Control, quien puede participar en calidad de veedor. Cuando se emplee esta herramienta, dentro del procedimiento se selección no procede formular consultas u observaciones al requerimiento. Las Bases estándar que apruebe el OSCE, consideran estas disposiciones (DS N.º 344-2018-EF: 2018).

**Conclusión:** Si es posible que una compra pública de innovación cumpla con esta etapa al permitir el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado la formulación del requerimiento y su perfeccionamiento a través de requisitos funcionales, determinándose el valor estimado del procedimiento de selección a través de la interacción con el mercado.

#### ***4.1.3. Aprobación de los documentos que conforman el expediente de contratación***

**Definición:** La aprobación de los documentos que conforman el expediente de contratación requiere se cumpla con lo establecido en la Ley de Contrataciones y su Reglamento para la determinación del tipo de procedimiento de selección que corresponde realizar.

**Análisis:** La normativa de contratación pública actual establece siete (07) tipos de procedimientos de selección para contratar bienes, servicios, consultorías de obras y obras, dependiendo del objeto y monto de la contratación, los cuales pueden ser: licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica y contratación directa.

De los tipos de procedimientos de selección señalados en el párrafo anterior, solo uno (01) fomenta el desarrollo científico y tecnológico, el de Contratación Directa<sup>4</sup> (literal I del artículo 101° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado), señalándose lo siguiente:

Contratación de bienes o servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico: Pueden contratarse directamente bienes, servicios en general o consultorías en general con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico vinculadas con las funciones u objeto propios, que por Ley le corresponde a la entidad, siempre que los resultados pertenezcan exclusivamente a esta (DS N.º 344-2018-EF: 2018).

Cabe precisar que, el supuesto de Contratación Directa es utilizado por entidades que tengan la facultad legal para realizar actividades de investigación, experimentación o desarrollo; asimismo, asigna a la entidad la obligación de seleccionar directamente al

---

<sup>4</sup> Mediante el procedimiento de selección de Contratación Directa las Entidades están facultadas a contratar directamente con un determinado proveedor sin realizar un procedimiento de selección clásico donde puedan participar otros proveedores.

proveedor con el que van a contratar las actividades de investigación, experimentación o desarrollo.

De igual forma, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado prevé en el artículo 109°, literal a) inciso 1 y 2 la posibilidad que una Entidad encargue las actuaciones preparatorias y/o procedimientos de selección a organismos internacionales en el caso de tratarse de contrataciones vinculadas a innovación:

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley: las Entidades pueden encargar las actuaciones preparatorias y el procedimiento de selección a organismos internacionales debidamente acreditados cuando se trate de objetos cuya contratación implica capacidad técnica con la que la Entidad no cuenta, tiene de manera insuficiente o cuando, dada la envergadura o complejidad del objeto, requiere de apoyo técnico de mayor especialización, debiendo considerar además lo siguiente: a.1) En el caso de bienes, estos responden a tecnología de última generación y/o encontrarse vinculados a innovación y/o uso científico. a.2) Tratándose de servicios: i) aquellos de carácter científico o vinculado a innovación o ii) actividades de investigación para diseñar u obtener soluciones técnicas (Ley N.º 30225: 2019).

De la búsqueda en el SEACE de procedimientos de selección llevados a cabo por organismos internacionales para la contratación de bienes o servicios vinculados a innovación no se ha encontrado ninguno, lo cual se puede deber a que tanto la Ley de Contrataciones y su Reglamento no han desarrollado adecuadamente el procedimiento de contratación para este tipo de compras.

**Conclusión:** Por un lado, la norma de contratación pública limita solo a un pequeño grupo de entidades (por ejemplo, universidades públicas y centros de investigación) la posibilidad de contratar directamente actividades de investigación, experimentación o desarrollo; asimismo, no existe la posibilidad de realizar un procedimiento de selección en el cual posibles empresas puedan competir ofreciendo distintas alternativas de solución.

Cabe precisar que, si bien la norma de contratación pública faculta encargar a organismos internacionales la contratación de bienes y servicios vinculados a innovación, aún no se ha desarrollado adecuadamente el procedimiento de contratación, imposibilitando su ejecución.

## **4.2. Etapa de selección**

**Definición:** En esta etapa se divulga la contratación en la plataforma del SEACE para que por medio de sub etapas se pueda seleccionar a la mejor propuesta técnico económica, las sub etapas son: convocatoria, registro de participantes, formulación de consultas y observaciones, integración de bases, presentación de ofertas, evaluación y calificación de ofertas y otorgamiento de buena pro. Las sub etapas y su duración pueden variar según el tipo de procedimiento de selección que se esté realizando.

**Análisis:** Si bien por medio del procedimiento de selección de Contratación Directa es posible contratar bienes, servicios en general o consultorías en general con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico, este tipo de procedimiento no incluye la fase de selección en el procedimiento de contratación; es decir, por medio de informes técnicos y/o legales se sustenta la selección directa (sin competencia) del proveedor que va brindar los bienes o servicios que se requieren.

**Conclusión:** Esta etapa no se desarrolla en el procedimiento de selección de Contratación Directa.

## **4.3. Etapa de ejecución contractual**

**Definición:** Esta etapa inicia con la suscripción de contrato con el proveedor ganador de la Buena Pro durante el procedimiento de selección, con lo que este se obliga a cumplir con las prestaciones previstas en el contrato, por lo que resulta ser la etapa más importante del proceso de contratación. La etapa culmina con la emisión de la conformidad de la prestación y el pago al contratista.

**Análisis:** Sabiendo que el procedimiento de selección de Contratación Directa solo exonera a la entidad de realizar la fase de selección, esta etapa inicia con la suscripción del contrato entre la entidad y el proveedor ganador de la buena pro, con lo que este se obliga a cumplir con las prestaciones previstas en el contrato.

**Conclusión:** Esa etapa se ejecuta conforme a lo establecido en el contrato.

## **CAPÍTULO V: METODOLOGÍA**

### **5.1. Tipo y diseño de la investigación**

La presente investigación tiene un enfoque mixto, cualitativo y cuantitativo; de nivel exploratorio y descriptivo dado que se busca analizar un problema concreto en su particularidad temporal y local.

Es de enfoque cualitativo en la medida que se observa la realidad a partir de la percepción de los entrevistados y encuestados; es decir, lo que se pretende es comprender con detalle la Ley de Contrataciones y su Reglamento para proponer la incorporación del diálogo competitivo como herramienta para la CPI.

De igual forma, podemos señalar que es de enfoque cuantitativo dado que se va a medir el nivel de conocimiento sobre la CPI en los operadores de los órganos encargados de las contrataciones de las entidades públicas.

Para el diseño de la investigación se tiene como referencia diversos trabajos de investigación relacionados a la CPI, tales como, “El informe del marco regulatorio para las compras públicas de innovación en Argentina” elaborado por Sabrina Comotto/ Angelina Meza (2015), “La compra pública de innovación en España: Análisis de la eficiencia en el ecosistema administración – empresa” elaborado por Jorge Cordero Machado (2019), “Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe” elaborado por la OCDE”(2017), entre otros.

Con relación al nivel de la investigación, podemos indicar que es exploratorio en la medida que es uno de los primeros acercamientos al fenómeno de interés en cuanto a la forma de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, a partir de lo cual se busca generar un conocimiento que permita una mejora en el sistema de contratación pública.

De igual forma, la investigación es de nivel descriptivo debido a que “busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que esté sometido al análisis” (Danhke, G. L. en Hernández, Fernández y Baptista.1991; 60). Basado en ello, se describe la aplicación del diálogo competitivo

en otros países; así como, la percepción de los funcionarios públicos respecto a la incorporación de esta nueva herramienta para la CPI.

## **5.2. Población y muestra**

### **5.2.1. Población**

La población está conformada por funcionarios públicos que trabajan o han trabajado en el órgano encargado de las contrataciones, miembros de comités de selección, funcionarios de áreas distintas al órgano encargado de las contrataciones que participan en los procesos de contratación pública, funcionarios del OSCE, funcionarios de Perú Compras, expertos en el tema, entre otros.

### **5.2.2. Muestra**

Se trabaja dos (2) muestras no probabilísticas por conveniencia, una (1) muestra de expertos en la norma de contratación pública peruana a los que se aplica una entrevista a profundidad y una (1) muestra de servidores públicos que trabajan o han trabajado en el órgano encargado de las contrataciones a los que se aplica una encuesta en línea. Para la selección de la muestra no aleatoria se elabora un listado con los nombres, nombre de la entidad y correo electrónico de dichos servidores públicos; posteriormente, se les envía la encuesta vía correo electrónico y se establece un plazo de cinco (5) días para la recepción de estas. Al finalizar el plazo establecido se obtuvo la información de cien (100) encuestas recibidas.

### **5.2.3. Instrumentalización**

El levantamiento de información en el marco del proceso de investigación se desarrolla con los siguientes tres (3) instrumentos:

- La técnica de análisis de contenido, la cual estuvo constituida por la Ley de Contrataciones y su Reglamento; así como, los estudios y las publicaciones sobre la CPI a nivel nacional y en otros países.
- Entrevistas a profundidad, para lo cual se procede a realizar entrevistas a tres (3) expertos en contratación pública peruana.

- Encuesta estructurada en línea, se aplicaron a cien (100) servidores públicos que trabajan o han trabajado en el órgano encargado de las contrataciones de distintas entidades públicas.

El análisis de los datos de la encuesta en línea utiliza la técnica de tablas de contingencia (o tablas cruzadas), la cual permite estructurar y resumir los datos obtenidos para determinar si existe relación entre las variables sujetas a medición por medio de pruebas estadísticas. Debe tenerse en cuenta que, cuando se analizan dos (2) variables de tipo cualitativo, el análisis se realiza a partir del cálculo de frecuencias y porcentajes. Los porcentajes se pueden calcular por filas o por columnas según sea el caso.

### **5.3. Fases de la Investigación**

#### ***5.3.1. Fase 1: Exploratoria***

Se realiza una revisión de la literatura existente sobre la CPI en el Perú como en otros países; asimismo, se revisa experiencias de éxito donde se hayan logrado compras eficientes por medio de la CPI. De igual forma, se revisa especificaciones técnicas, términos de referencia, documentos estándar de licitación (bases), criterios de evaluación, opiniones técnico-normativas del OSCE, base de datos del OSCE, principios para las contrataciones públicas de la OCDE, entre otros.

Posteriormente, a la muestra seleccionada se le aplica encuestas y entrevistas para conocer su experiencia y opiniones sobre la CPI.

#### ***5.3.2. Fase 2: Descripción y análisis***

En base a la información recolectada se realiza una descripción y análisis del estado situacional en el Perú de la CPI, lo cual nos permitirá identificar la problemática actual y si existen oportunidades de mejora para implementar la CPI dentro de la norma actual de contratación pública.

#### ***5.3.3. Fase 3: Planteamiento de propuesta***

Se elabora una propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones y su Reglamento consistente en la inclusión de un nuevo procedimiento de selección que sea

utilizado por todas las entidades públicas para la CPI tomando como referencia los principios establecidos en la norma de contratación pública nacional, OCDE, otros países y organismos internacionales.

De igual forma, se evalúan los costos y beneficios de implementar la CPI en el Perú.

#### ***5.3.4. Fase 4: Conclusiones***

Se presentan las conclusiones obtenidas de la presente investigación, así como la propuesta para su implementación efectiva.

## CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DE DATOS

La Tabla 6.1. analiza la variable CPI con el número de convenios de cooperación interinstitucional suscritos por las entidades según los rangos del Presupuesto Institucional (en adelante PIM). Se observa que no existe una relación entre la CPI y el número de convenios, en ninguno de los rangos del PIM. El 69,4% de las entidades no han suscrito convenios de cooperación interinstitucional con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas como fuentes de conocimiento e innovación cuando el PIM es menor a 1,5 mil millones de soles; mientras que cuando el PIM es mayor a 3,5 mil millones de soles el 37,5% de las entidades han suscrito cuatro (4) o más convenios de cooperación interinstitucional. Por lo anterior, se concluye que las entidades públicas que cuentan con mayor PIM han suscrito de cuatro a más convenios de cooperación interinstitucional (37.5%) y las entidades públicas con menor PIM no han suscrito convenios de cooperación interinstitucional (69.4%).

**Tabla 6.1. Análisis entre la variable CPI con el número de convenios de cooperación interinstitucional según los rangos del PIM**

PIM (En miles de millones)	Considera usted que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y que requiere desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación	Número de convenios de cooperación interinstitucional					Total
		Ninguno	Uno	Dos	Tres	De 4 a más	
		%	%	%	%	%	%
Menor a 1,5	Si	73,9	13,0	8,7	0,0	4,3	100
	No	66,7	10,3	7,7	0,0	15,4	100
	<b>Total</b>	<b>69,4</b>	<b>11,3</b>	<b>8,1</b>	<b>0,0</b>	<b>11,3</b>	<b>100</b>
Entre 1,5 y 3,5	Si	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
	No	55,6	11,1	11,1	11,1	11,1	100
	<b>Total</b>	<b>69,2</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>100</b>
Más de 3,5	Si	50,0	0,0	12,5	0,0	37,5	100
	No	62,5	0,0	0,0	0,0	37,5	100
	<b>Total</b>	<b>56,3</b>	<b>0,0</b>	<b>6,3</b>	<b>0,0</b>	<b>37,5</b>	<b>100</b>

La Tabla 6.2. analiza el porcentaje de bienes o servicios innovadores que se podrían adquirir con la capacitación sobre CPI, según rangos del monto destinado a recursos

humanos (en adelante RRHH). Como se observa no se encuentra una relación entre estas dos (2) variables en ninguno de los rangos del monto destinado a RRHH. Cuando el monto destinado a RRHH es menor a 0,1 mil millones de soles, sólo el 20% de los encuestados manifiesta que ha recibido alguna capacitación sobre CPI; mientras que cuando el monto destinado a RRHH se encuentra entre 0,1 y 0,3 miles de millones de soles el 93,5% de los encuestados manifiesta que no recibieron capacitación alguna sobre CPI. Por lo anterior, se concluye que los porcentajes de personas que recibieron capacitación en CPI son bajos en cualquier entidad pública (independientemente del rango del monto destinado a RRHH) y ello no influye en la percepción de los servidores respecto al uso del Diálogo Competitivo para la CPI.

**Tabla 6.2. Análisis entre el porcentaje de bienes o servicios innovadores que se podrían adquirir con el procedimiento de selección Diálogo Competitivo, con la capacitación sobre compra de innovación, según rangos del monto destinado a RRHH**

Monto destinado a RRHH (CAS más profesionales) 2019 (en miles de millones)	En qué porcentaje cree usted que existan bienes o servicios innovadores que se podrían adquirir con el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento	¿Usted ha recibido alguna capacitación sobre compra de innovación o valor total de la adquisición o métodos de adquisición innovadores?		Total
		Si	No	
		%	%	
Menor a 0,1	De 0 a 25%	22,2	77,8	100,0
	De 26% a 50%	20,0	80,0	100,0
	De 51% a 75%	14,3	85,7	100,0
	De 76% a 100%	0,0	0,0	100,0
	<b>Total</b>	20,0	80,0	100,0
Entre 0,1 y 0,3	De 0 a 25%	0,0	100,0	100,0
	De 26% a 50%	16,7	83,3	100,0
	De 51% a 75%	0,0	100,0	100,0
	De 76% a 100%	0,0	0,0	100,0
	<b>Total</b>	6,5	93,5	100,0
Más de 0,3	De 0 a 25%	25,0	75,0	100,0
	De 26% a 50%	11,1	88,9	100,0
	De 51% a 75%	0,0	100,0	100,0
	De 76% a 100%	0,0	100,0	100,0
	<b>Total</b>	15,8	84,2	100,0

En la Tabla 6.3. se analiza el grado de utilización que se le daría al procedimiento de selección “Diálogo competitivo” con el tiempo de creación de la entidad pública, según los rangos del porcentaje de ejecución de bienes, servicios e inversiones. Se

observa que el grado de utilización que le daría al procedimiento de selección “Diálogo competitivo” con el tiempo de creación de la institución no se relacionan en ninguno de los rangos del porcentaje de ejecución de bienes, servicios e inversiones. En las entidades públicas cuyo porcentaje de inversión es menor al 72% sólo el 3,2% de ellas tienen entre 51 a 75 años de creación, mientras que en el grupo de entidades públicas cuyo porcentaje de inversión es mayor al 90%, 72,7% tienen un tiempo de creación menor a 50 años; es decir, el grado de utilización que la entidad pública le daría al procedimiento de selección “Diálogo competitivo” es independiente del tiempo de creación de la institución, en todos los rangos del porcentaje de ejecución de bienes, servicios e inversiones.

**Tabla 6.3. Análisis entre el grado de utilización que se le daría al procedimiento de selección “Diálogo competitivo” con el tiempo de creación de la institución, según los rangos del porcentaje de ejecución de bienes, servicios e inversiones**

Porcentaje de ejecución de bienes, servicios e inversiones (En miles de millones)	¿Cuál es el grado de utilización uso que usted le daría al procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en las compras que gestionan de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento?	Tiempo de creación de la institución (en años)			Total
		De 0 a 50	De 51 a 75	De 76 a más	
		%	%	%	
<b>Menor a 72%</b>	<b>Muy baja</b>	66,7	0,0	33,3	100,0
	<b>Baja</b>	37,5	12,5	50,0	100,0
	<b>Regular</b>	64,3	0,0	35,7	100,0
	<b>Alto</b>	80,0	0,0	20,0	100,0
	<b>Muy alto</b>	100,0	0,0	0,0	100,0
	<b>Total</b>	61,3	3,2	35,5	100,0
<b>Entre 72% y 90%</b>	<b>Muy baja</b>	100,0	0,0	0,0	100,0
	<b>Baja</b>	62,5	0,0	37,5	100,0
	<b>Regular</b>	44,4	11,1	44,4	100,0
	<b>Alto</b>	80,0	0,0	20,0	100,0
	<b>Muy alto</b>	0,0	100,0	0,0	100,0
	<b>Total</b>	61,5	7,7	30,8	100,0
<b>Más de 90%</b>	<b>Muy baja</b>	66,7	0,0	33,3	100,0
	<b>Baja</b>	33,3	0,0	66,7	100,0
	<b>Regular</b>	76,9	0,0	23,1	100,0
	<b>Alto</b>	88,9	0,0	11,1	100,0
	<b>Muy alto</b>	100,0	0,0	0,0	100,0
	<b>Total</b>	72,7	0,0	27,3	100,0

En la Tabla 6.4. se analiza el tipo de gobierno con el PIM según la CPI. Aquí observamos no existe una relación entre el tipo de gobierno con el PIM según los rangos del CPI. Es así que cuando el tipo de gobierno es diferente al nacional, la totalidad de las entidades presenta un PIM menor a 1,5 mil millones de soles, esto sucede en aquellos que consideran que la Ley de Contrataciones y su Reglamento si permiten contratar un producto o servicio que no existe en el mercado; por el contrario, este porcentaje se reduce a un 78,3% en aquellos que no consideran que la Ley de Contrataciones y su Reglamento si permiten contratar un producto o servicio que no existe en el mercado. Por lo anterior, se concluye que las instituciones distintas a las del gobierno nacional y con menor presupuesto son las que presentan mayor predisposición a efectuar CPI.

**Tabla 6.4. Análisis entre el tipo de gobierno y el PIM según la CPI**

Considera usted que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y que requiere desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación	Tipo de Gobierno	PIM (En miles de millones)			Total
		Menor a 1,5	Entre 1,5 y 3,5	Más de 3,5	
		%	%	%	
Si	Nacional	53,8	15,4	0,0	100,0
	Otros	100,0	0,0	0,0	100,0
	<b>Total</b>	65,7	11,4	0,0	100,0
No	Nacional	63,6	12,0	24,4	100,0
	Otros	78,3	21,7	0,0	100,0
	<b>Total</b>	69,6	16,1	14,3	100,0

La Tabla 6.5. analiza el tipo de gobierno con la CPI. Se observa que no existe una relación entre estas dos (2) variables. Cuando el tipo de gobierno es Empresa, 87,5% no considera que actualmente la Ley de Contrataciones y su Reglamento permite contratar un producto o servicio. Por lo anterior, se concluye que en los distintos tipos de gobierno los mayores porcentajes se observan en aquellos que consideran que la Ley de Contrataciones del Estado actual no les permite contratar innovación, siendo el mayor de estos porcentajes el que corresponde a las empresas públicas equivalente a 87.5%.

**Tabla 6.5. Análisis entre considerar que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y el tipo de gobierno**

Tipo de Gobierno	Considera usted que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y que requiere desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación		Total
	Si	No	
	%	%	
Nacional	44,3	55,7	100,0
Regional	43,8	56,3	100,0
Local	33,3	66,7	100,0
Empresa	12,5	87,5	100,0
Autónoma	0,0	100,0	100,0
<b>Total</b>	<b>38,9</b>	<b>61,1</b>	<b>100,0</b>

En la Tabla 6.6. se analiza el tipo de gobierno con el número de convenios de cooperación interinstitucional que la entidad pública ha suscrito con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas como fuentes de conocimiento e innovación, se observa que no existe una relación entre estas dos variables. El 87,5% de las empresas no tienen convenios de cooperación interinstitucional.

Por lo anterior, se concluye que independientemente del tipo de gobierno, existe un alto porcentaje de entidad públicas que no cuentan con ningún tipo de convenio de cooperación interinstitucional (66.3%), siendo el porcentaje más alto el que corresponde a empresas públicas (87.5%).

**Tabla 6.6. Análisis entre el tipo de Gobierno y el número de convenios de cooperación interinstitucional**

Tipo de Gobierno	Número de convenios de cooperación interinstitucional					Total
	Ninguno	Uno	Dos	Tres	De 4 a más	
	%	%	%	%	%	
Nacional	63,9	6,6	9,8	1,6	18,0	100,0
Regional	68,8	18,8	0,0	0,0	12,5	100,0
Local	66,7	0,0	16,7	0,0	16,7	100,0
Empresa	87,5	0,0	12,5	0,0	0,0	100,0
Autónoma	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>66,3</b>	<b>9,5</b>	<b>8,4</b>	<b>1,1</b>	<b>14,7</b>	<b>100,0</b>

En la Tabla 6.7. se analiza la existencia de indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza una entidad con la capacitación sobre compra pública de innovación o valor total de adquisición. Cuando la entidad pública donde el encuestado labora tiene indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza, 85,3% no ha recibido capacitación acerca de la compra pública de innovación o valor total de la adquisición o métodos de adquisición innovadores, por lo que se puede concluir que la tenencia de indicadores de calidad por parte de las entidades no garantiza que los servidores públicos reciban capacitación sobre la compra pública de innovación.

Por lo anterior, se concluye que el hecho de que una entidad cuente con indicadores de calidad relacionadas a las contrataciones, no implica que su personal haya recibido capacitación sobre CPI, En efecto, un 85.3% de los encuestados no ha recibido capacitación sobre CPI, sin embargo, sus entidades si cuentan con indicadores de calidad vinculados a las contrataciones.

**Tabla 6.7. Análisis entre indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza una entidad con la capacitación sobre CPI o valor total de adquisición**

¿La Entidad donde labora tiene indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza?	¿Usted ha recibido alguna capacitación sobre compra de innovación o valor total de la adquisición o métodos de adquisición innovadores?		Total %
	Si %	No %	
Si	14,7	85,3	100,0
No	21,2	78,8	100,0
<b>Total</b>	19,0	81,0	100,0

La Tabla 6.8. analiza el tiempo de creación de la entidad pública con la existencia de soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado. En aquellas instituciones que tienen menos de 25 años de creadas, 89,4% si considera que existan soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado; este porcentaje aumenta cuando el tiempo de creación se encuentra entre 26 y 50 años; mientras que este porcentaje disminuye a un 92,9% cuando la entidad pública tiene más de 76 años de creada.

Por lo anterior, se concluye que el tiempo de creación de la entidad pública no influye en la apreciación de los servidores encuestados consistente en la existencia de soluciones que incluyen TIC a los cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado. En efecto, independientemente de la fecha de creación de la entidad pública a la que pertenece el servidor, éste cree que existen soluciones que incluyen TIC a los cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado.

**Tabla 6.8. Análisis entre el tiempo de creación de la institución con la existencia de soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado**

Tiempo de creación de la institución (en años)	¿Considera usted que existen soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado?		Total
	Si	No	
	%	%	
De 0 a 25	89,4	10,6	100,0
De 26 a 50	93,8	6,3	100,0
De 51 a 75	75,0	25,0	100,0
De 76 a más	92,9	7,1	100,0
<b>Total</b>	90,5	9,5	100,0

Finalmente, la Tabla 6.9. analiza el tiempo de creación de la entidad pública y la experiencia desarrollada de manera conjunta con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas, observando que cuando el tiempo de creación es menor de 25 años, 83% de los encuestados manifiesta no contar con experiencia, cuando el tiempo de creación se encuentra entre 26 y 50 años el porcentaje de los que no cuentan con experiencia aumenta a 93,8%, cuando el tiempo se encuentra entre 51 y 75 años, la totalidad de encuestados manifiesta no contar con experiencia, y finalmente cuando el tiempo de creación es mayor de 76 años este porcentaje disminuye a 93%.

Por lo anterior, se concluye que el 88.4% de los servidores encuestados no cuentan con experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo e innovación con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas y ello es independiente del tiempo de creación de la entidad pública donde laboran.

**Tabla 6.9. Análisis entre el tiempo de creación de la institución con la experiencia desarrollada de manera conjunta con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas**

Tiempo de creación de la institución (en años)	Cuenta con experiencia en desarrollar de manera conjunta con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas proyectos de desarrollo e innovación		Total
	Si	No	
	%	%	%
<b>De 0 a 25</b>	17,0	83,0	100,0
<b>De 26 a 50</b>	6,3	93,8	100,0
<b>De 51 a 75</b>	0,0	100,0	100,0
<b>De 76 a más</b>	7,1	92,9	100,0
<b>Total</b>	11,6	88,4	100,0

## **CAPÍTULO VII: PROPUESTA DE INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO**

### **7.1. Antecedentes**

La Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 344-2018-EF y las demás normas de menor nivel jerárquico, han sido objeto de diversas modificaciones a fin de lograr que sus disposiciones permitan cubrir de la mejor manera posible las diversas demandas que presentan las entidades del sector público, con miras a satisfacer sus necesidades maximizando el valor de los recursos públicos que se invierten y promoviendo su actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en la contratación de bienes, servicios y obras en beneficio del ciudadano.

En lo que respecta específicamente a la Ley, esta ha sido modificada a través del Decreto Legislativo N.º 1341 que regula los cambios normativos del sistema de contrataciones del Estado y reorganiza el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE); asimismo, mediante el Decreto Legislativo N.º 1444, se han modificado, incorporado y derogado algunos artículos a fin de impulsar la ejecución de políticas públicas nacionales y sectoriales mediante la agilización de los procesos de contratación; así como fortalecer al OSCE y a la Central de Compras Públicas (Perú Compras) para fomentar la eficiencia en las contrataciones.

De igual forma, diversas leyes que fueron emitidas por otros temas particulares han modificado la Ley, tales como la Ley N.º 30353, Ley que crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y la Ley N.º 30689, Ley que modifica el Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política.

### **7.2. Justificación de la inclusión en la Ley de Contrataciones del Estado**

Los sistemas administrativos son un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública. Dichos sistemas funcionan en el marco de la

Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a la Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la gestión pública. El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los s, con excepción del Sistema Nacional de Control.

El Sistema Nacional de Abastecimiento es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos. La Cadena de Abastecimiento Público es el conjunto de actividades interrelacionadas que abarca desde la programación hasta la disposición final, incluyendo las actividades involucradas en la gestión de adquisiciones y administración de bienes, servicios y ejecución de obras para el cumplimiento de la provisión de servicios y logro de resultados, en las entidades del Sector Público. El Sistema Nacional de Abastecimiento está compuesto por la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (ente rector), el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, la Central de Compras Públicas y las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público.

La contratación pública en el Perú representa alrededor del 50,7% del gasto público y un 11,6% del PBI, siendo similar al promedio de los países de Latinoamérica. Ante ello, es necesaria la modernización de los procesos de adquisición en aras de lograr eficiencia en los servicios públicos a menor precio y mejor calidad.

El Consejo sobre Contrataciones Públicas de la OCDE recomienda a fin de una participación transparente y efectiva, las entidades públicas deben involucrarse en diálogo regular y transparente con proveedores y asociaciones empresariales con la finalidad de establecer los objetivos de la compra pública y asegurar una mejor comprensión del mercado. Antes de convocar los procedimientos de selección, las entidades públicas deberían llevar a cabo una comunicación transparente con los

potenciales proveedores para un diálogo técnico en los casos en que se tengan conocimientos limitados del mercado o se desee adquirir un bien complejo por primera vez. Evidentemente, dichas interacciones deben estar sujetas a las debidas garantías de equidad, transparencia e integridad.

De otro lado, la innovación consiste en encontrar nuevas y mejores maneras de hacer las cosas por lo que al incluirlo como componente en la compra pública significa contratar soluciones que no existen en el mercado nacional, que buscan satisfacer necesidades del ciudadano que impliquen ahorro, mejora de la prestación de servicios públicos y el fomento de la innovación privada. De lo anterior, la CPI es una nueva herramienta que permite el desarrollo de innovación privada en las compras a cargo de las entidades públicas en el que el objeto a contratar se define en base a requerimientos funcionales o de desempeño, es decir, más que definir el cómo se obtiene la solución es definir cuál es el problema por solucionar. La CPI supone un cambio en la política de innovación puesto que tradicionalmente la innovación es enfocada desde el punto de vista de la oferta ofreciendo subvenciones y apoyo a las empresas para que investiguen y desarrollen innovación, pero sin una sistematización de los componentes Investigación + Desarrollo + innovación; en contraposición, la CPI supone innovación desde el lado de la demanda del Estado; es decir, qué problema público desea solucionar el Estado y cuya solución implique investigación, desarrollo e innovación por parte de las empresas privadas que participen en los procedimientos de selección convocados obteniéndose soluciones únicas no existentes en el mercado.

Es en el contexto de lo descrito en los párrafos anteriores es que aparece el procedimiento de selección de diálogo competitivo. El diálogo competitivo es un procedimiento de múltiples etapas mediante el cual determinada entidad pública puede llevar a cabo un diálogo directamente con las empresas expertas en el objeto de la compra con el objetivo de desarrollar una o más soluciones alternativas adecuadas para cumplir con sus requisitos. Este procedimiento está diseñado para adquisiciones particularmente complejas e innovadoras.

La finalidad de proponer el procedimiento de selección diálogo competitivo en la Ley de Contrataciones y su Reglamento es viabilizar la incorporación de bienes y servicios innovadores a las compras públicas que realiza el Estado con el objetivo de

mejorar la eficiencia del sector público mediante la mejora en la calidad de los servicios públicos brindados.

Cabe señalar, que las contrataciones de productos o servicios que no existen en el mercado nacional y que deben pasar por un proceso de adaptación, mejoras o ajustes de elementos innovadores para solucionar un problema público único de la realidad nacional son consideradas CPI. La evaluación de las propuestas se rige por el principio del valor por dinero, es decir, no necesariamente la oferta de menor precio es la que resulta adjudicada con el contrato, sino que la oferta se evalúa con criterios de evaluación de requisitos funcionales determinando la oferta más ventajosa (no necesariamente la de menor precio). La oferta más ventajosa implica una evaluación del precio por el producto (bien, y/o servicio) teniendo en cuenta costos futuros traídos a valor presente de manera tal que en la evaluación de las propuestas económicas presentadas se considera el costo total de adquisición.

La elección del diálogo competitivo para fomentar la CPI en el Perú, se sustenta en que a diferencia de la contratación precomercial y la asociación para la innovación, no tiene una etapa de I+D previa a la comercialización de las soluciones y productos. Dicha etapa exige una planificación de por lo menos un semestre antes del inicio del propio procedimiento de selección, así como un grado de madurez y conocimiento por parte de los operadores públicos en las características comerciales y de gestión de los contratos correspondientes, características que en el Perú aún son incipientes.

Asimismo, el diálogo competitivo, a diferencia de la contratación precomercial y la asociación para la innovación en donde la solución no existe y se requiere investigación y desarrollo para la creación de prototipos precomerciales, este procedimiento se enfoca principalmente en la definición de las especificaciones técnicas requeridas por las áreas usuarias de las entidades públicas luego de analizar distintas soluciones que ya existen en el mercado y deben ser adaptadas para atender problemas públicos específicos, lo que contribuye a que la contratación pública más eficiente.

Como referente para este trabajo de investigación, se consideró que el mecanismo de diálogo competitivo se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N.º 1362 que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Públicas Privadas y Proyectos en Activos y su Reglamento, la cual define al diálogo competitivo como un

mecanismo de adjudicación a cargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (en adelante Proinversión) para el desarrollo de Asociaciones Público Privada (APP) que, por su complejidad, requieren la participación del sector privado desde la fase de Formulación, con la finalidad de incorporar sus experiencias vinculadas a los aspectos técnicos del proyecto. Es aplicable cuando el proyecto cumpla con 3 requisitos: i) Que se trate de proyectos de competencia nacional, ii) Que sean proyectos sobre los que existe experiencia escasa o nula en el país, en materia de diseño, construcción, financiamiento, operación o mantenimiento en proyectos similares, y iii) Que sean proyectos con un CTI superior a doscientos mil (200,000) UIT.

Si bien, a la fecha no se ha ejecutado proyectos bajo este mecanismo su reglamentación presenta referentes adecuados para la presente investigación como:

- El diagnóstico previo, a cargo la entidad pública titular del proyecto, sobre la provisión actual de la infraestructura o servicio público identificando las características de la demanda y la oferta existente en términos de cobertura y calidad, para la aprobación de Proinversión.
- Selección de una lista acotada de mínimo 2 y máximo 5 empresas precalificadas, quienes son los únicos habilitados para iniciar en el proceso de Diálogo Competitivo, los cuales pueden realizar modificaciones a su conformación siempre que mantengan o mejoren su capacidad técnica o financiera.
- Las reuniones de dialogo entre el consultor, Proinversión, la entidad pública titular del proyecto y los postores precalificados sobre las distintas soluciones técnicas, legales y económicas del proyecto, las cuales se pueden llevar a cabo de manera individual o conjunta respetando los principios de transparencia y competencia.
- Presentación por parte de los postores precalificados de información debidamente documentada respecto a la alternativa que consideren técnicamente idónea para el desarrollo del proyecto, incluyendo experiencias en proyectos similares, variables críticas para la adecuada implementación del proyecto, principales contingencias vinculadas al tipo de proyecto, y cualquier información que consideren relevante para la elaboración de los Estudios Técnicos.

- Presentación mínima de ofertas técnicas y económicas válidas de dos (02) postores precalificados.
- Pago del Adjudicatario del proyecto a los postores precalificados de los gastos incurridos para la elaboración de estudios a partir de la fase de Formulación y los gastos del proceso, siempre y cuando hayan presentado propuestas técnicas y económicas válidas.

Asimismo, hemos observado algunos aspectos de la reglamentación del diálogo competitivo que podrían modificarse o incluirse para promover su utilización como:

- Reducción del costo total de la inversión del proyecto, que actualmente está fijado en 200,000 UIT (860,000,000.00 Soles en el año 2020), lo cual restringe la utilización del diálogo competitivo en proyectos de menores cuantías.
- Incorporar un auditor de probidad en las etapas de dialogo.
- Incorporar una etapa de negociación de contrato, a efectos de incluir mejoras técnicas al proyecto seleccionado que no pudieron incorporarse en las rondas de dialogo.

### **7.3. Análisis costo - beneficio**

En esta sección se procede a analizar los costos y beneficios de implementar la propuesta de reforma a la Ley de Contrataciones y su Reglamento, con el objeto de determinar el impacto económico favorable en el gasto público y en la inversión en investigación y desarrollo, demostrando por lo menos preliminarmente la conveniencia de su aprobación.

#### **Análisis de los costos**

La propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones y su Reglamento para incorporar el procedimiento de selección de diálogo competitivo no generará un impacto significativo al presupuesto público debido a que los recursos humanos necesarios para su ejecución serán designados del órgano encargo de las contrataciones de cada entidad, considerando su experiencia e idoneidad para el cargo, asimismo, el OSCE desarrollará programas de capacitación virtuales dirigido a operadores logísticos así como a otros actores que participan en los procesos de contratación pública, con el fin de que conozcan características de este nuevo procedimiento de selección.

De considerarlo conveniente, las entidades están en la potestad de implementar un área especializada en Compra Pública de Innovación, la cual estará a cargo del área de logística de la entidad, decisión de gestión la cual será autorizado por el Titular de la entidad, bajo un enfoque de gestión por resultados.

A continuación, se detalla el costo estimado durante 5 años por cada entidad que decida implementar un área especializada en Compra Pública de Innovación:

**Tabla 7.1. Costo estimado por entidad**

<b>Personal</b>	<b>Remuneración Mensual</b>	<b>Costo Anual</b>
1 jefe de oficina	S/ 10,500.00	S/ 172,102.00
2 especialistas en CPI	S/ 7,000.00	S/ 231,655
1 secretaria	S/ 2,000.00	S/ 35,185.00
Útiles de Oficina, mobiliario y equipos informáticos	-	S/ 30,000.00
	<b>Costo Total Anual</b>	<b>S/ 468,942.00</b>
	<b>Costo Total en 5 Años</b>	<b>S/ 2'344,710.00</b>

Elaboración: Autores de esta tesis.

### **Análisis de los beneficios**

Los resultados económicos de la implementación de Compra Pública de Innovación, según estudios e informes internacionales señalan que los proyectos de investigación, desarrollo e innovación tienden a duplicarse, mientras que su intensidad en términos monetarios llega a incrementarse hasta en un 80%. En tal sentido, en el mediano plazo (5 años) se prevé que la implementación de la Compra Pública de Innovación en la Ley de Contrataciones y su Reglamento sirva como medio para incrementar la inversión actual en I+D, conforme al siguiente cuadro:

**Tabla 7.2. Beneficios por la implementación de la CPI**

<b>Año</b>	<b>Gasto investigación y desarrollo (I+D)</b>	<b>Variación %</b>
2018	964 millones de soles	-
2021 (implementación)	-	-
2026 (estimado)	1,735 millones de soles*	+ 80%

\*Considerando solo el efecto de la implementación del CPI

Fuente: Banco mundial, estudios e informes internacionales.

Elaboración: Autores de esta tesis.

Por otro lado, la implementación de la CPI promoverá el abastecimiento eficiente y oportuno de los bienes, servicios y obras en beneficio de la ciudadanía.

#### **7.4. Etapas y auditor de probidad**

Se propone incorporar el procedimiento de selección de diálogo competitivo conforme a las siguientes etapas:

##### **7.4.1. Consulta al mercado**

Mantener un diálogo técnico con el mercado durante la etapa de determinación de las necesidades e identificación de potenciales soluciones en un entorno de innovación abierta. Es una convocatoria abierta tanto a personas naturales como jurídicas que quieran participar. No debe limitarse al sector del problema. La consulta al mercado tiene las siguientes etapas:

- Designación del auditor de probidad (externo a la Entidad) que supervise todas las etapas del procedimiento de selección de diálogo competitivo.
- Publicación del anuncio previo de consulta al mercado en el SEACE y en un diario de circulación nacional por un plazo de treinta (30) días calendario.
- Creación de una web que incluya un canal abierto en el que se puedan colocar las ideas durante el mismo plazo que la publicación del anuncio previo; es decir, treinta (30) días calendario.
- Creación de un grupo de trabajo específico que sea multidisciplinar y que se encargue de llevar a cabo la etapa de consulta al mercado.
- Se propone que este grupo este compuesto por: profesionales del órgano encargado de las contrataciones; personal técnico del área usuaria y/o beneficiaria, así como consultores externos contratados.
- Elaboración del documento de convocatoria que recoja los aspectos principales de la consulta al mercado como son el objeto de la consulta, plazo, requisitos de participación y condiciones de propiedad intelectual e industrial de las ideas.
- Evaluación de las propuestas de ideas recibidas por parte del equipo multidisciplinar.
- Elaboración de un informe de evaluación que resuma todo el proceso de consulta al mercado y detalle de los contactos establecidos (nombre de la empresa, RUC,

nombre del representante de la empresa, teléfono y correo electrónico) y las propuestas de soluciones.

#### **7.4.2. *Solicitud de expresiones de interés***

Poniendo en conocimiento el documento de convocatoria que incluya la difusión de las características de las propuestas de posibles soluciones obtenidas en la etapa anterior por el plazo mínimo de quince (15) días hábiles.

- Diálogo técnico con potenciales proveedores que brinden soluciones similares o alternativas a la necesidad planteada por un plazo de treinta (30) días hábiles. Este diálogo incluye:
  - Reunión informativa con la participación de todas las empresas que expresaron interés exponiendo los resultados de la etapa de consulta al mercado a todos los potenciales interesados.
  - Etapa de formulación de consultas y observaciones.
  - Elaboración del pliego de absolución de consultas y observaciones.
  - Presentación de pruebas piloto de las soluciones presentadas por parte de las firmas que han expresado interés.
- Evaluación de expresiones de interés recibidas otorgando un plazo de 10 días hábiles posteriores a la finalización de la etapa de diálogo técnico que incluye:
  - Evaluación de las expresiones de interés recibidas por un comité de evaluación constituido para tal fin.
  - Evaluación por parte de dicho comité del resultado de la prueba piloto.
  - Elaboración del Informe de evaluación de las expresiones de interés, conformación de la lista corta<sup>5</sup> de empresas y resultados de las pruebas piloto.
  - Elaboración de las Bases del procedimiento de selección incluidos los criterios de evaluación de los requisitos funcionales solicitados.

---

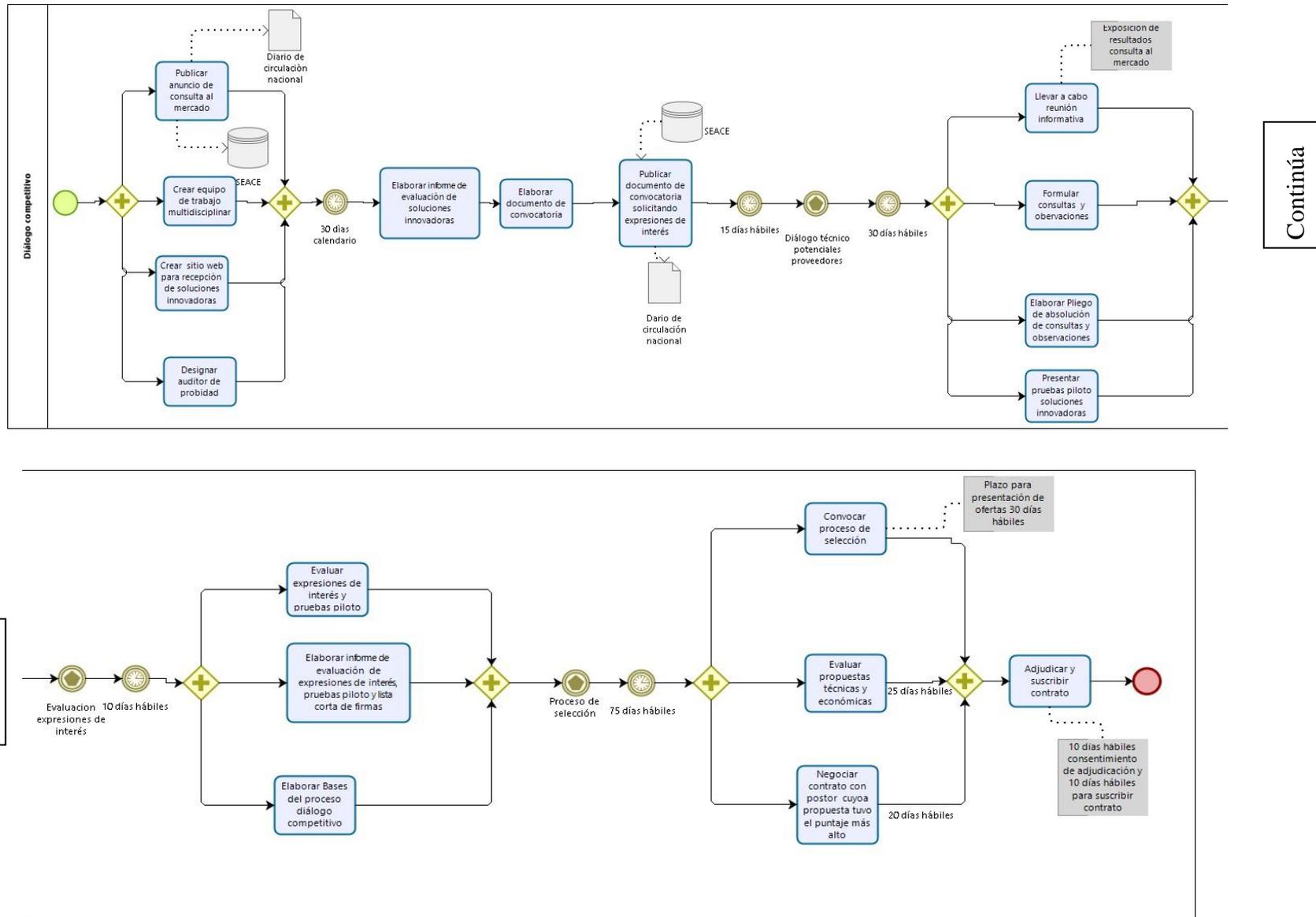
<sup>5</sup> La lista corta es la lista de firmas pre – seleccionadas que evaluadas sus expresiones de interés, son invitadas a presentar propuestas en el procedimiento de selección. El número de empresas que se propone para conformar la lista corta es de cinco (5) a ocho (8) empresas.

### 7.4.3. Procedimiento de selección

- Convocatoria del procedimiento de selección (invitación a presentar propuesta a las empresas de la lista corta): Publicación en el SEACE. Plazo para presentar ofertas mínimo de treinta (30) días hábiles lo que incluye el plazo para absolver y notificar consultas y observaciones.
- Evaluación de propuestas (el Comité de evaluación de propuestas es el mismo que evaluó las expresiones de interés en la etapa anterior): Con relación a la evaluación técnica se realiza en base a criterios de evaluación funcionales. En cuanto a la evaluación económica se considera el valor total de la adquisición, incluye mantenimiento y sostenibilidad de la solución. El plazo es de veinte (20) días hábiles para la evaluación técnica y cinco (5) días hábiles para la evaluación económica.
- Etapa de negociaciones de contrato (técnicas y económica) se contempla un plazo de veinte (20) días hábiles. Las negociaciones se realizarán sobre la base de la oferta del postor que obtuvo el mayor puntaje y considerarán los siguientes puntos:  
Las negociaciones incluyen discusiones sobre la propuesta del postor, la metodología propuesta, los insumos que serán proporcionados por la entidad y las condiciones especiales del Contrato.
- Adjudicación de contrato y consentimiento de la Buena Pro en un plazo posterior de diez (10) días hábiles de cerradas las negociaciones de contrato.
- Suscripción de contrato se realiza a los diez (10) días hábiles del consentimiento de la Buena Pro.

Las etapas antes indicadas pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Figura 7.1. Etapas del procedimiento de selección diálogo competitivo



#### **7.4.4. Auditor de probidad**

Las responsabilidades del auditor de probidad en el procedimiento de selección de diálogo competitivo son las siguientes:

1. Proporcionará un escrutinio independiente del procedimiento de Diálogo Competitivo respecto a los siguientes puntos:
  - a) Gobernanza general y gestión del procedimiento de selección de diálogo competitivo;
  - b) Evaluaciones de solicitudes y propuestas presentadas;
  - c) Toma de decisiones de adquisición;
  - d) La fase de diálogo con cada postor; y
  - e) La conducción de cualquier negociación que tenga lugar.
2. Actuará como observador independiente del procedimiento de Diálogo Competitivo, incluyendo comunicación escrita y de cara a cara entre representantes de la entidad y el postor, así como comentar todos los aspectos del Diálogo Competitivo, incluyendo:
  - a) Reuniones informativas y reuniones con los representantes de la entidad pública encargadas del diálogo para discutir las negociaciones;
  - b) Diálogo competitivo entre el comité de evaluación y el postor;
  - c) Comunicaciones y documentación que registre el procedimiento del diálogo;
3. Monitorear los procedimientos utilizados por la entidad para proteger la información confidencial.
4. Realizar una evaluación de riesgos e identifica posibles problemas de integridad que puedan surgir antes de que empiece el procedimiento de Diálogo Competitivo
5. Proporciona asesoramiento imparcial a los funcionarios de la entidad pública encargados del diálogo competitivo, según sea necesario o según lo solicitado, sobre cómo pueden resolverse o gestionarse dificultades que surjan, por ejemplo, conflicto de intereses. Sin embargo, el Auditor de probidad no es parte del proceso de toma de decisiones.

6. Documentar y analizar la información que respalda que en todo el procedimiento de selección se actuó con probidad.
7. Documentar los hechos, obtiene información suficiente y apropiada para respaldar cualquier conclusión en la que se basan los informes del comité de evaluación e identificar cualquier área donde la información ha sido retenida por cualquiera de las partes.
8. Preparar un informe final que describa el desempeño de los funcionarios encargados de realizar el proceso de selección de diálogo competitivo y resultados de la auditoría de probidad.

El Auditor de probidad deberá asistir a todas las reuniones de diálogo para garantizar que no se otorga ninguna ventaja o desventaja injusta a ninguno de los postores como resultado de estas reuniones. El auditor de probidad también debe tener acceso a toda la información y material clave de adquisiciones, incluida la selección inicial y las bases del procedimiento y documentos y todas las presentaciones recibidas de los postores, incluidas las preguntas de aclaración y sus respuestas.

Las sesiones de diálogo deben organizarse de tal manera de permitir la asistencia a todas las reuniones del auditor de probidad, lo que significa que estas sesiones deben ser secuenciales y no simultáneas.

El auditor de probidad debe recibir copias de todas las actas de las reuniones de diálogo además de cualquier información escrita o material que el postor proporcione en una reunión de diálogo.

El perfil propuesto para el auditor de probidad es el siguiente:

- Título profesional en administración, contabilidad, economía, derecho, ingeniería industrial o carreras afines.
- Experiencia general mínima de 10 años desde la obtención del grado académico de Bachiller.
- Experiencia mínima de 5 años realizando auditorías de gestión de adquisiciones a entidades públicas.
- Experiencia mínima de 5 auditorías de gestión y cumplimiento en procedimientos de selección bajo el ámbito de la LCE y su Reglamento.

- De preferencia, haber auditado licitaciones públicas y/o concursos públicos de bienes, obras o servicios similares al objeto de contratación del procedimiento de diálogo competitivo.

## **7.5.Propuesta normativa**

Las modificaciones que se realizan a la Ley de contrataciones son las siguientes:

### **Artículo 2. Principios que rigen las contrataciones**

En este artículo se ha modificado la redacción del principio de eficiencia y eficacia, introduciendo el concepto de oferta económicamente más ventajosa, entendiéndose que se debe evaluar sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda la relación coste-eficiencia, la cual se obtiene mediante el cálculo del coste del ciclo de vida útil de la adquisición y podrá incluir la mejor relación calidad – precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto de la contratación.

### **Artículo 6. Organización de los procesos de contratación**

La organización de los procedimientos de selección de diálogo competitivo será encargada a la Oficina de Compra Pública de Innovación creada en cada entidad como parte del Órgano encargado de las contrataciones.

### **Artículo 16. Requerimiento**

En cuanto a los actos preparatorios, la Ley en su artículo 16° regula el procedimiento para formular el requerimiento a contratar estableciendo supuestos normativos en un escenario en el cual el área usuaria tiene claridad en la formulación de las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente y lo realiza con el apoyo del órgano encargado de las contrataciones. Sin embargo, la inclusión de la propuesta normativa del diálogo competitivo implica modificar la redacción de dicho artículo, para el cual se propone la siguiente redacción:

**16.1** El área usuaria requiere los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico respectivamente, así como los requisitos de calificación, **a excepción del procedimiento de diálogo competitivo en el cual será responsable la oficina de compra pública de innovación de cada entidad con el apoyo del área**

**usuaria;** además de justificar la finalidad pública de la contratación. Los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la entidad., así como los requisitos de calificación; además de justificar la finalidad pública de la contratación. Los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la entidad.

16.2 Las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico deben formularse de forma objetiva y precisa por el área usuaria **o por la oficina de compra pública de innovación de cada entidad con el apovo del área usuaria;** alternativamente pueden ser formulados por el órgano a cargo de las contrataciones y aprobados por el área usuaria. Dichas especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico deben proporcionar acceso al proceso de contratación en condiciones de igualdad y no tienen por efecto la creación de obstáculos ni direccionamiento que perjudiquen la competencia en el mismo. Salvo las excepciones previstas en el reglamento, en el requerimiento no se hace referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los bienes o servicios ofrecidos por un proveedor determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertos.

#### **Artículo 21. Procedimientos de selección**

En este artículo se ha modificado la redacción incluyéndose el procedimiento de selección de diálogo competitivo, quedando redactado de la siguiente manera:

Una entidad puede contratar por medio de licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica, contratación directa, **el diálogo competitivo** y los demás procedimientos de selección de alcance general que contemple el reglamento, los que deben respetar los principios que rigen las contrataciones y los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública.

#### **Artículo 28A. Diálogo Competitivo**

Se introduce un nuevo artículo con la siguiente redacción:

28A.1. El diálogo competitivo es un procedimiento de múltiples etapas mediante el cual la entidad puede mantener diálogo directo con los proveedores con el objetivo de desarrollar una o más soluciones alternativas idóneas para los requisitos funcionales relevante para cumplir la finalidad pública de la contratación.

28A.2. Este procedimiento se aplica para adquisiciones de soluciones complejas o innovadoras cuando:

- a) Existe una serie de soluciones que pueden satisfacer los requisitos de la entidad y las modalidades técnicas y comerciales necesarias para apoyar esa solución exigen discusión y desarrollo entre las partes.
- b) Dada la complejidad de la contratación, la entidad no puede objetivamente definir en forma adecuada las especificaciones técnicas, los términos de referencia o el expediente técnico de obra.

Cabe señalar que, a fin de asegurar la pluralidad de proveedores, esta modalidad exige que, por lo menos, existan dos participantes que puedan proporcionar la solución técnica aprobada por la entidad.

#### **Artículo 28. Rechazo de ofertas**

Se agrega el siguiente numeral en relación con el umbral máximo permitido de montos ofertados con relación al valor referencial o estimado en el procedimiento de selección de diálogo competitivo:

28.3 Tratándose de procedimiento de diálogo competitivo, la entidad rechaza las ofertas que excedan el valor referencial o estimado en más de veinte por ciento (20%). En este último caso, las propuestas que excedan el valor referencial en menos de veinte por ciento (20%) serán rechazadas sino resulta posible el incremento de la disponibilidad presupuestal.

#### **Modificaciones al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado**

Las modificaciones que se propone efectuar a algunos artículos del Reglamento de la Ley de Contrataciones son las siguientes:

#### **Artículo 47. Documentos del procedimiento de selección**

En este artículo se ha modificado la redacción incluyéndose el procedimiento de selección de diálogo competitivo, quedando redactado de la siguiente manera:

47.1. Los documentos del procedimiento de selección (**incluido el procedimiento de selección de diálogo competitivo**) son las bases, las solicitudes de expresión de interés para Selección de Consultores Individuales **y para el procedimiento de selección de diálogo competitivo**, así como las solicitudes de cotización para Comparación de Precios, los cuales se utilizan atendiendo al tipo de procedimiento de selección.

#### **Artículo 48. Contenido mínimo de los documentos del procedimiento**

En este artículo se ha modificado la redacción incluyéndose el procedimiento de selección de diálogo competitivo, quedando redactado de la siguiente manera:

48.1. Las bases de la Licitación Pública, el Concurso Público, **el diálogo competitivo**, la Adjudicación Simplificada y la Subasta Inversa Electrónica contienen:

- a) La denominación del objeto de la contratación;
- b) Las especificaciones técnicas, los Términos de Referencia, **el alcance del servicio (en el caso del diálogo competitivo)**, la Ficha de Homologación, la Ficha Técnica o el Expediente Técnico de Obra, según corresponda;
- c) El valor referencial con los límites inferior y superior que señala en el numeral 28.2 del artículo 28 de la Ley, cuando corresponda. Estos límites se calculan considerando dos (2) decimales. Para ello, si el límite inferior tiene más de dos (2) decimales, se aumenta en un dígito el valor del segundo decimal; en el caso del límite superior, se considera el valor del segundo decimal sin efectuar el redondeo;
- d) La moneda en que se expresa la oferta económica;
- e) El sistema de contratación;
- f) La modalidad de ejecución contractual, cuando corresponda;
- g) Las fórmulas de reajuste, cuando correspondan;
- h) El costo de reproducción;
- i) Los requisitos de calificación;

- j) Los factores de evaluación;
- k) Las instrucciones para formular ofertas;
- l) Las garantías aplicables;
- m) En el caso de ejecución de obras, cuando se hubiese previsto las entregas parciales del terreno;
- n) Las demás condiciones de ejecución contractual; y,
- o) La proforma del contrato, cuando corresponda.

### **Artículo 51. Factores de evaluación**

Se agrega el numeral 51.7 que establece los factores de evaluación para el procedimiento de selección de diálogo competitivo:

51.7 En el caso del procedimiento de selección de diálogo competitivo, además del costo total de la adquisición de la solución propuesta (que incluyen costos que no solo están relacionados al precio de la solución), los factores de evaluación son:

- a) Experiencia del postor en la especialidad;
- b) La metodología propuesta;
- c) Conocimiento del proyecto e identificación de facilidades, dificultades y propuestas de solución;
- d) Aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental o social; y,
- e) Otros que se prevean en las bases estándar que aprueba el OSCE.

### **Artículo 118. Diálogo Competitivo**

#### **118.1 Etapas**

El procedimiento de selección de diálogo competitivo se utiliza para adquisiciones de soluciones complejas o innovadoras y contempla las siguientes etapas:

- a) Consulta al mercado.
- b) Solicitud de expresiones de interés.
- c) Diálogo técnico.
- d) Evaluación de las expresiones de interés y elaboración de las bases del procedimiento.
- e) Designación de auditor de probidad.

- f) Convocatoria del proceso.
- g) Formulación de consultas y observaciones.
- h) Absolución de consultas, observaciones e integración de bases.
- i) Presentación y apertura de ofertas.
- j) Evaluación de ofertas.
- k) Negociaciones de contrato.
- l) Otorgamiento de la buena pro.

### **118.2 Consulta al mercado**

La consulta al mercado se realiza a través de la publicación del “Anuncio previo de consulta al mercado” en el SEACE y en un diario de circulación nacional por un plazo de treinta (30) días calendario. Asimismo, en la web de la entidad pública convocante se creará un repositorio cuya finalidad será la recolección de ideas tanto de personas naturales como jurídicas respecto a las soluciones propuestas para la necesidad requerida por la entidad.

La entidad pública convocante conformará un grupo de trabajo multidisciplinar para llevar a cabo la etapa de consulta al mercado. El grupo de trabajo multidisciplinar estará compuesto por profesionales del órgano encargado de las contrataciones; personal técnico del área usuaria y/o beneficiaria, así como consultores externos contratados de ser el caso.

El referido grupo elaborará el documento de convocatoria que recogerá los aspectos principales de la consulta al mercado como son el objeto de la consulta, plazo, requisitos de participación y condiciones de propiedad intelectual e industrial de las ideas.

Asimismo, vencido el plazo de consulta al mercado, el grupo de trabajo multidisciplinar se encargará de la revisión, análisis y evaluación de las propuestas de ideas recibidas y elaborará de un informe de evaluación que resuma todo el proceso de consulta al mercado y detalle de los contactos establecidos (nombre de la empresa, RUC, nombre del representante de la empresa, teléfono y correo electrónico) y las propuestas de soluciones.

### **118.3 Solicitud y recepción de expresiones de interés**

Dentro un plazo mínimo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación del documento de convocatoria (que incluye la difusión de las características de las propuestas de posibles soluciones obtenidas en la etapa de consulta al mercado), los participantes presentan a través del SEACE sus expresiones de interés.

### **118.4 Diálogo técnico**

El diálogo técnico se realiza vencido el plazo de recepción de las expresiones de interés por un plazo de treinta (30) días hábiles con potenciales proveedores que brinden soluciones similares o alternativas a la necesidad planteada según las expresiones de interés recibidas. Este diálogo incluye:

- Reunión informativa con la participación de todas las empresas que expresaron interés exponiendo los resultados de la etapa de consulta al mercado a todos los potenciales interesados.
- Etapa de formulación de consultas y observaciones.
- Elaboración del pliego de absolución de consultas y observaciones.
- Presentación de pruebas piloto de las soluciones presentadas por parte de las firmas que han expresado interés.

### **118.5 Evaluación de expresiones de interés y elaboración de bases**

La evaluación de expresiones de interés recibidas se realiza en un plazo de 10 días hábiles posteriores a la finalización de la etapa de diálogo técnico e incluye:

- Evaluación de las expresiones de interés recibidas por un comité de evaluación constituido para tal fin. El Comité estará formado por tres miembros titulares y tres suplentes pertenecientes al área usuaria (2 miembros) y un miembro del órgano encargado de las contrataciones.
- Evaluación por parte de dicho comité del resultado de la prueba piloto.
- Elaboración del Informe de evaluación de las expresiones de interés, conformación de la lista corta<sup>6</sup> de empresas y resultados de las pruebas piloto.

---

<sup>6</sup> La lista corta es la lista de firmas pre – seleccionadas que evaluadas sus expresiones de interés, son invitadas a presentar propuestas en el procedimiento de selección. El número de empresas que se propone para conformar la lista corta es de cinco (5) a ocho (8) empresas.

- Elaboración de las Bases del procedimiento de selección incluidos los criterios de evaluación de los requisitos funcionales solicitados.

### **118.6 Designación del auditor de probidad**

Para asegurar la transparencia del procedimiento de selección, la entidad pública convocante contratará un auditor de probidad independiente. Dicho auditor de probidad se contratará previo a la convocatoria del procedimiento de selección y auditará el proceso hasta que se adjudique el contrato. Culminado el procedimiento de selección preparará un informe que presentará a la entidad pública contratante y será publicado en el SEACE.

### **118.7 Convocatoria**

La convocatoria del procedimiento de selección que consiste en la invitación a presentar propuestas a las empresas de la lista corta será publicada en el SEACE otorgando un plazo para presentar ofertas mínimo de treinta (30) días hábiles lo que incluye el plazo para absolver y notificar consultas y observaciones.

### **118.8 Calificación y evaluación de las propuestas técnicas**

La evaluación de propuestas la realiza el Comité de selección de propuestas que es el mismo que evaluó las expresiones de interés en la etapa anterior. La evaluación técnica de las propuestas se realiza en base a criterios de evaluación funcionales.

El comité de selección determina si las ofertas técnicas cumplen los requisitos de calificación previstos en las bases. La oferta que no cumpla con dichos requisitos es descalificada.

Solo pasan a la etapa de evaluación las ofertas técnicas que cumplen con lo señalado en el párrafo anterior. La evaluación se realiza conforme a los factores de evaluación enunciados en las bases.

Las reglas de la evaluación técnica son las siguientes:

- El comité de selección evalúa las propuestas de acuerdo con los factores de evaluación funcionales previstos en las bases.
- Las propuestas técnicas que contengan algún tipo de información que forme parte de la propuesta económica son descalificadas.

- Las propuestas técnicas que no alcancen el puntaje mínimo especificado en las bases son descalificadas. El puntaje técnico mínimo no puede ser menor a 70 puntos sobre 100 puntos.

### **118.9 Evaluación de las propuestas económicas**

Para la evaluación económica se considera el valor total de la adquisición lo que incluye mantenimiento y sostenibilidad de la solución.

El comité de selección solo evalúa las ofertas económicas de los postores que alcanzaron el puntaje técnico mínimo

El comité de selección evalúa las propuestas económicas, asignando un puntaje de cien (100) a la propuesta de valor total de adquisición más bajo y otorga a las demás propuestas puntajes inversamente proporcionales a sus respectivos valores totales de adquisición, según la siguiente fórmula:

$$P_i = \frac{O_m}{O_i} \times PMP$$

Donde:

I = propuesta

$P_i$  = Puntaje de la propuesta a evaluar

$O_i$  = Valor total de adquisición i

$O_m$  = Valor total de adquisición de la propuesta más baja

PMP = Puntaje máximo del valor total de adquisición

Para determinar el puntaje total de las propuestas, que es el promedio ponderado de ambas evaluaciones, se aplica la siguiente fórmula:

$$PTP_i = C_1 P_{Ti} + C_2 P_{Ei}$$

Donde:

PTP<sub>i</sub> = Puntaje total del postor i

P<sub>Ti</sub> = Puntaje por evaluación técnica del postor i

P<sub>Ei</sub> = Puntaje por evaluación económica del postor i

C<sub>1</sub> = Coeficiente de ponderación para la evaluación técnica

c<sub>2</sub> = Coeficiente de ponderación para la evaluación económica

Los coeficientes de ponderación cumplen las siguientes condiciones:

$$0.80 < c_1 < 0.90; \text{ y}$$

$$0.10 < c2 < 0.20$$

La suma de ambos coeficientes es igual a la unidad (1.00).

La propuesta evaluada como la mejor es la que obtiene el mayor puntaje total.

#### **118.10 Negociaciones de contrato**

Las negociaciones de contrato (técnicas y económica) se contempla un plazo promedio de veinte (20) días hábiles. Las negociaciones se realizarán sobre la base de la oferta del postor que obtuvo el mayor puntaje y considerarán los siguientes puntos:

Las negociaciones incluyen discusiones sobre la propuesta del postor, la metodología propuesta, los insumos que serán proporcionados por la entidad y las condiciones especiales del Contrato.

#### **118.11 Adjudicación de contrato y consentimiento de la Buena Pro**

La adjudicación de contrato y consentimiento de la Buena Pro ocurre en un plazo posterior de diez (10) días hábiles luego de concluidas las negociaciones de contrato.

#### **118.12 Suscripción de contrato**

La suscripción del contrato con el postor adjudicado se realiza a los diez (10) días hábiles del consentimiento de la Buena Pro.

## **CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **8.1. Conclusiones**

1. La implementación de la CPI debe poder aplicarse de manera transversal en todas las entidades públicas para promover las sinergias entre la contratación pública, las tecnologías de la información y soluciones innovadoras que requieren desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación; toda vez que se ha evidenciado una asociación entre el nivel de presupuesto institucional y la disposición para suscribir convenios entre entidades públicas con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas.
2. En el Perú, se ha iniciado una reforma del sistema de contratación pública con la dación de la Ley de Contrataciones y su Reglamento que implica que las adquisiciones que realiza tengan un enfoque de gestión por resultados buscando mejorar la calidad de los servicios brindados para la ciudadanía. No obstante, los procedimientos de selección regulados en dicha normativa revisten formalidades innecesarias y la evaluación de las propuestas tienden a definir criterios aritméticos que se basan principalmente en el precio más bajo sin considerar otros criterios como los de innovación, sostenibilidad, ecoeficiencia o el costo total del ciclo de vida de la contratación; lo cual resulta impactando negativamente a la entidad pública toda vez que adquiere bienes y servicios de menor calidad.
3. Las entidades públicas a nivel nacional, regional, local, así como las empresas públicas y organismos autónomos; independientemente del nivel de presupuesto destinado al fortalecimiento de los recursos humanos o la implementación de indicadores de calidad para las contrataciones no fomentan la inversión en la capacitación de sus servidores en materias relacionadas con la innovación, sin embargo, ello no influye en la percepción favorable de los servidores respecto al uso del Diálogo Competitivo para la CPI.

4. Las entidades públicas a nivel nacional, regional, local, así como las empresas públicas y organismos autónomos, los servidores consideran que la Ley de Contrataciones y su Reglamento no les permite contratar materias relacionadas con la investigación, lo cual concuerda con la revisión y análisis de la normatividad vigente, donde se concluye que no es viable la adquisición por innovación siendo limitada a ser realizada por encargo a un organismo internacional o por contratación directa a cargo de universidades públicas y centros de investigación. Ello, pese a que la CPI se encuentra implementada con éxito en las principales economías del mundo como: Reino Unido y la Unión Europea.
5. La antigüedad de una entidad pública en los tres (3) niveles de Gobierno, así como las empresas públicas y organismos autónomos, no se relaciona con el nivel de experiencia de sus servidores en participación de proyectos de desarrollo e innovación con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas, ni tampoco con el nivel de adopción de TIC de la entidad.
6. En los procedimientos de selección regulados en la Ley de Contrataciones y su Reglamento no se encuentran elementos innovadores tales como etapas de negociación de contrato, la posibilidad de mejorar las ofertas, ni criterios de evaluación tales como sostenibilidad, innovación, ecoeficiencia y el costo total del ciclo de vida de la adquisición (valor por dinero).; escenarios establecidos en la normativa de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y en países de la Unión Europea. Lo anterior, implica que las ofertas adjudicadas no reflejen proporcionalmente la calidad de los bienes y servicios contratados por parte de las entidades públicas.
7. En la elaboración de requerimientos se da de manera frecuente que los términos de referencia o las especificaciones técnicas no se ajustan a la necesidad de la entidad, por ello, es imperativo que para la implementación del procedimiento de selección de Diálogo Competitivo deba involucrarse

a los órganos rectores competentes (Dirección General de Abastecimiento del MEF y el OSCE), para elaborar directrices y herramientas que sirvan como mecanismos eficaces de control interno y gestión de riesgos durante el desarrollo del mencionado procedimiento de selección.

## **8.2. Recomendaciones**

1. Los procedimientos de selección establecidos en la Ley de Contrataciones y su Reglamento deben considerar elementos innovadores en su desarrollo, tales como la posibilidad de realizar negociaciones de contrato, la posibilidad de mejorar la oferta final y establecer en las bases estándar del OSCE criterios de evaluación que fomenten la CPI.
2. Para implementar la propuesta normativa de la CPI es necesario realizar el fortalecimiento de capacidades específicas sobre la materia a los profesionales que laboran en el órgano encargado de las contrataciones y del área usuaria, así como a cualquier profesional que intervenga en la contratación pública.
3. En el marco de la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica se debe fomentar la compra pública precomercial que implica actividades de I+D a través de la suscripción de convenios de cooperación con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas.
4. Se recomienda involucrar a funcionarios del Sistema Nacional de Control en las capacitaciones de este nuevo procedimiento de selección de diálogo competitivo en la medida que pueden ser seleccionados como auditores de probidad independientes en el desarrollo de los procedimientos de selección de diálogo competitivo por lo que deben contar con conocimientos básicos sobre el particular.
5. Teniendo en consideración que en varios de los procesos de selección las entidades públicas priorizan el menor precio al evaluar las propuestas y

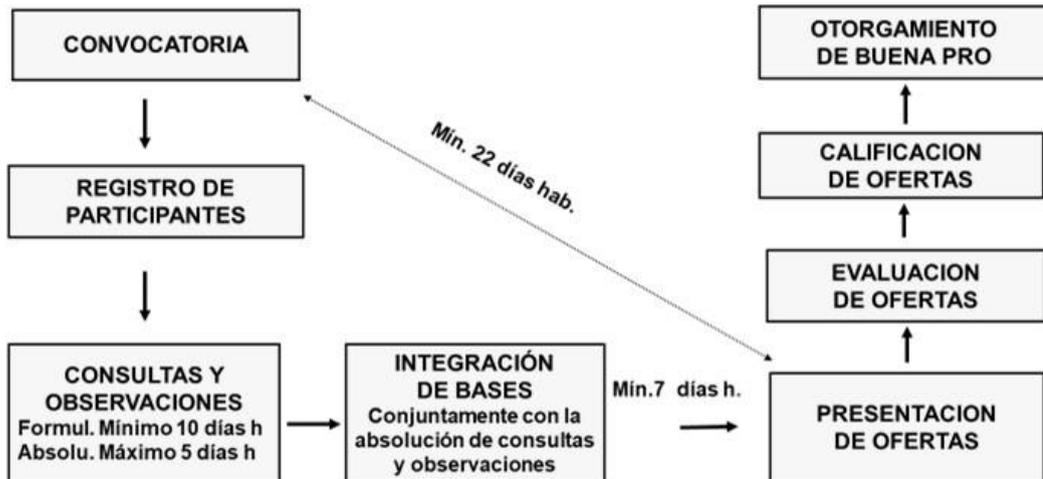
adjudicar un contrato, resultando en la adquisición de bienes y servicios de menor precio, pero no de la calidad esperada, se deben aplicar otros criterios de evaluación como la oferta más ventajosa económicamente (que no necesariamente es la de menor precio), el costo total del ciclo de vida de la adquisición, la calidad, la innovación y el desempeño ambiental.

6. Se recomienda la implementación del procedimiento de selección de Diálogo Competitivo en la Ley de Contrataciones y su Reglamento puesto que ello permitirá que las entidades públicas puedan entablar un diálogo con proveedores preseleccionados cuyo objetivo será la identificación y definición de diversas alternativas de solución innovadoras para resolver un problema público; para ello, se formularán criterios de evaluación que no prioricen el precio y fomenten la calidad tales como criterios funcionales, ambientales y de sostenibilidad. Lo anterior, disminuirá la dificultad o imposibilidad de definición técnica de los requerimientos formulados por las áreas usuarias de las entidades públicas haciendo la contratación pública más eficiente.
7. Durante la presente investigación se describe el esquema de los acuerdos de gobierno a gobierno (G2G) y los contratos NEC, los cuales muestran buenos resultados en su aplicación para la ejecución de las obras de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019, ya que según la evidencia recolectada los resultados obtenidos se debieron no solo al esquema del G2G y a la utilización de contratos NEC, sino también a las buenas prácticas de gestión utilizadas durante la ejecución del proyecto fomentando altos estándares de transparencia de la gestión, por lo que se recomienda un mayor estudio sobre los beneficios y particularidades de este tipo de contratación.

## ANEXO I

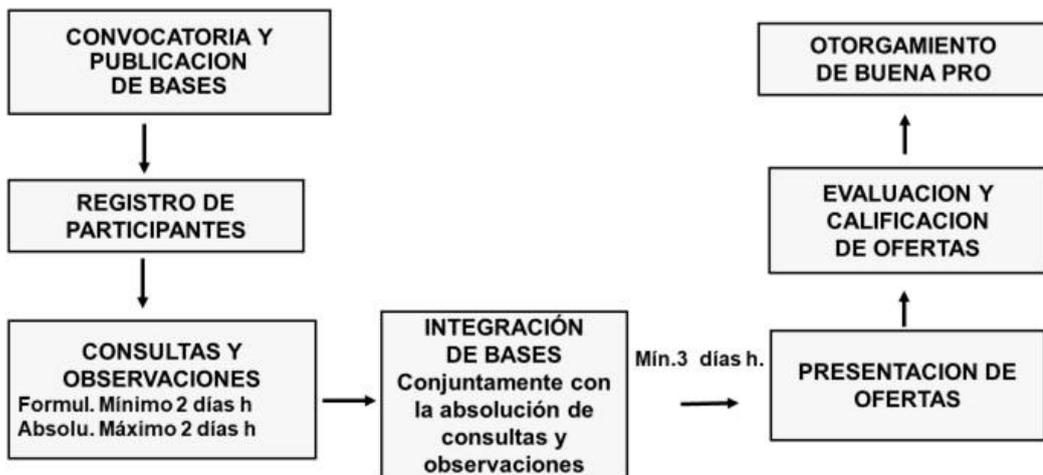
### ETAPAS Y PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO

**Figura 1. Etapas y plazos del procedimiento de selección Licitación Pública y Concurso Público para servicios en general**



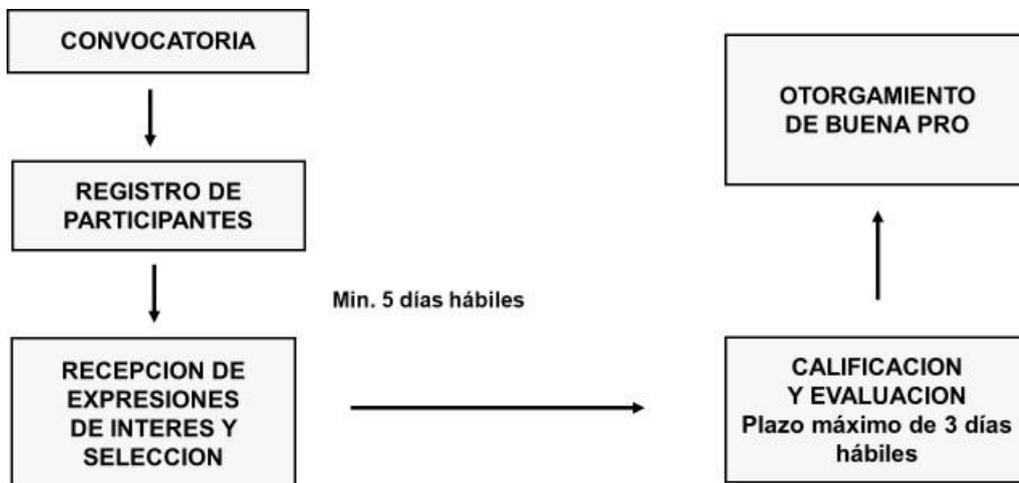
Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.  
Elaboración: OSCE.

**Figura 2. Etapas y plazos del procedimiento de selección Adjudicación Simplificada para bienes y servicios en general**



Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.  
Elaboración: OSCE.

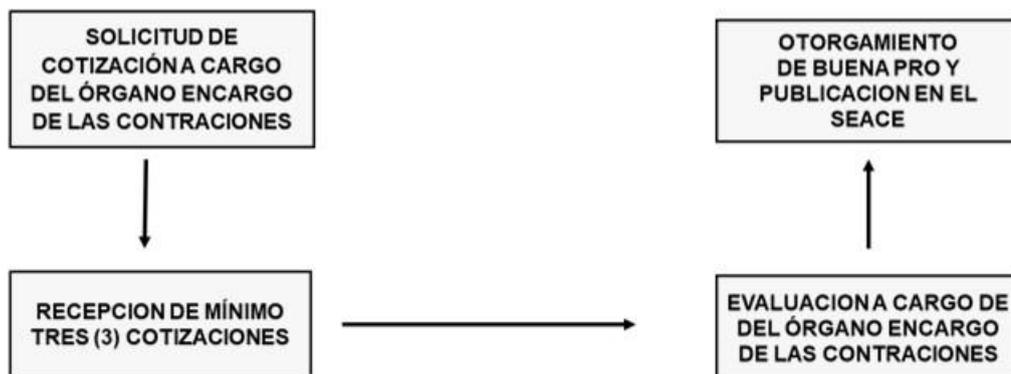
**Figura 3. Etapas y plazos del procedimiento Selección de Consultores Individuales**



Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.  
Elaboración: OSCE.

12

**Figura 4. Etapas y plazos del procedimiento de selección Comparación de Precios**



Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.  
Elaboración: OSCE.

**Figura 5. Etapas y plazos del procedimiento de selección Subasta Inversa Electrónica**



Fuente: Ley de Contrataciones y su Reglamento.  
Elaboración: OSCE.

## ANEXOS II

### DISEÑO DE LA ENCUESTA SOBRE CPI

La presente encuesta está dirigida a los operadores de los sistemas de abastecimiento de Entidades Públicas en el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento con la finalidad de determinar el nivel de capacidades del personal de los órganos encargados de las contrataciones de las Entidades Públicas para la gestión de la compra pública de innovación (CPI).

DATOS GENERALES	
ENTIDAD A LA QUE PERTENECE	
CARGO	
CORREO ELECTRÓNICO	

Entendiendo por Diálogo Competitivo, un procedimiento de selección de múltiples etapas mediante el cual la entidad pública mantiene un diálogo técnico directo con los proveedores con el objetivo de desarrollar una o más soluciones alternativas idóneas e innovadoras que permitan definir en forma adecuada los requisitos funcionales relevantes del producto a adquirir (bienes, servicios u obras o combinación de estos) para satisfacer la necesidad que la entidad pública requiere. Los proveedores admitidos en el diálogo competitivo presentan un documento descriptivo de su solución, y puede haber una o varias rondas de diálogo. Las ideas generales de posibles soluciones se van concretando en las distintas rondas de diálogo. Cuando la entidad pública cierra el diálogo emite las Bases para que los proveedores pueden presentar una oferta basada en su propia solución, la misma que será evaluada con criterios de evaluación funcionales definidos en las Bases.

Se considera un bien o servicio innovador cuando se conoce la necesidad que se busca satisfacer en el mercado más no la solución (la entidad no puede objetivamente definir en forma adecuada las especificaciones técnicas, los términos de referencia o el expediente técnico de obra).

1. Considera usted que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y que requiere desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación.
  - Si
  - No
2. En qué porcentaje cree usted que existan bienes o servicios innovadores que se podrían adquirir con el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
  - De 0 a 25%
  - 26% a 50%
  - 51% a 75%
  - 76% a 100%
3. ¿Considera usted que existen soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado?
  - Si
  - No
4. ¿Usted ha recibido alguna capacitación sobre compra de innovación o valor total de la adquisición o métodos de adquisición innovadores?
  - Si
  - No

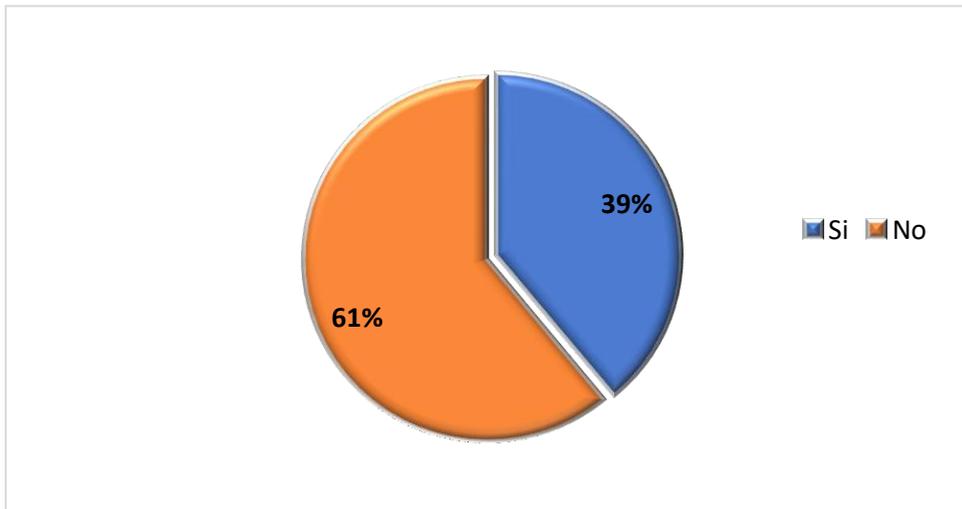
5. ¿La entidad donde labora cuenta con herramientas para elaborar la valorización del costo total del ciclo de vida de un bien o servicio?
  - Si
  - No
6. ¿La entidad donde labora tiene indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza?
  - Si
  - No
7. En qué grado su entidad ha suscrito convenios de cooperación interinstitucionales con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas como fuentes de conocimiento e innovación.
  - 0 convenio
  - 1 convenio
  - 2 convenios
  - 3 convenios
  - Mas de 3 convenios
8. Cuenta con experiencia en desarrollar de manera conjunta con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas proyectos de desarrollo e innovación.
  - Si
  - No
9. De ser SI la pregunta anterior, considera que ello contribuyó en el éxito de la implementación de algún proyecto.
  - 0 a 25%
  - 26% a 50%
  - 51% a 75%
  - 76% a 100%
10. ¿Cuál es el grado de uso que usted le daría al procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en las compras que gestiona de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento?  
Nunca (1) – Baja (2) – Regular (3) – Alto (4) – Muy alto (5)
11. Cuenta con experiencia en la valorización del costo total del ciclo de vida de un bien o servicio por medio de indicadores.  
Nunca (1) – Baja (2) – Regular (3) – Alto (4) – Muy alto (5)
12. ¿Su entidad realiza reuniones periódicas entre las distintas oficinas para analizar nuevas ideas de mejora en el servicio al ciudadano?  
Nunca (1) – Casi nunca (2) – Ocasionalmente (3) – Frecuentemente (4) – Muy frecuente (5)
13. En caso de incorporar el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, ¿Quién cree usted debería llevarlo a cabo?
  - La propia entidad.
  - Central de Compras Públicas Perú Compras
  - CONCYTEC
  - La unidad ejecutora del pliego del sector determinado.
  - Una nueva entidad creada para tal fin.

14. Sabiendo que en el procedimiento de selección “Diálogo competitivo” existe una entidad autónoma que debe supervisar que el procedimiento ha sido llevado de manera conforme a la normativa y a los principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, quien sería el más idóneo para desarrollar dicha supervisión.
  - Un representante de la Contraloría General de la República (CGR)
  - Un representante del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)
  - Un Comité de probidad conformado por un representante del OSCE, uno de la CGR y uno del COCYTEC.
  - Un auditor independiente contratado para tal fin.
15. Comente alguna mejora que podría generar en la gestión de las compras el uso del procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

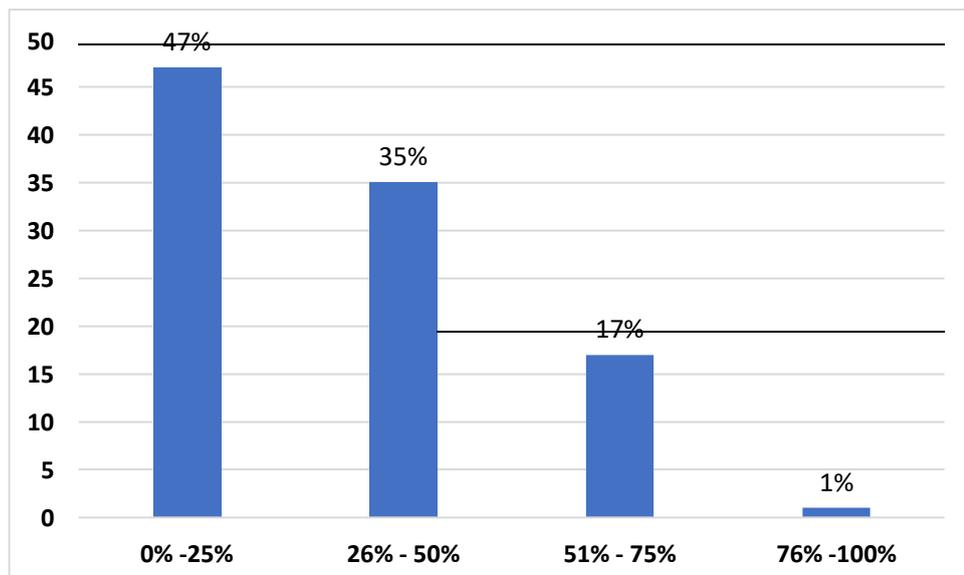
### ANEXOS III

#### RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE CPI

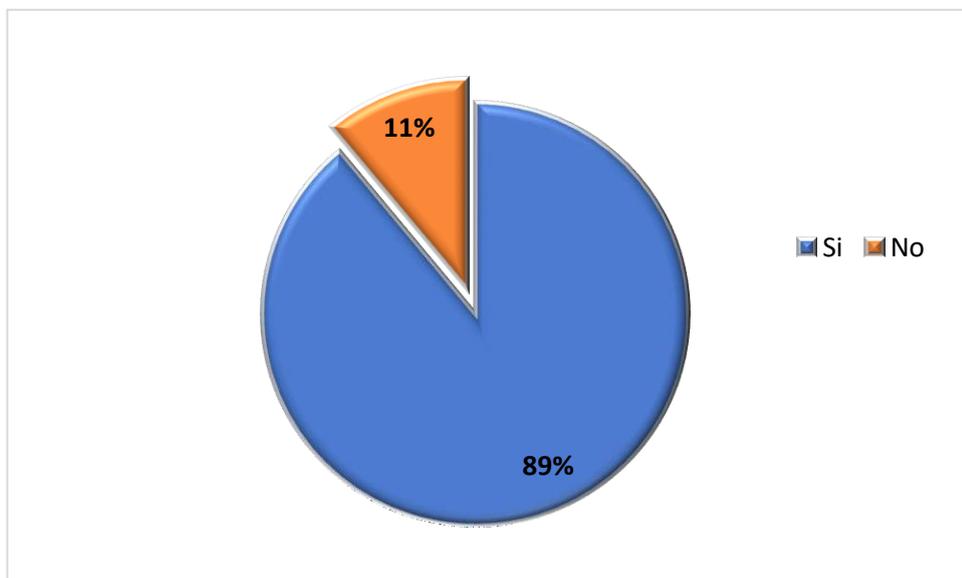
1. Considera usted que actualmente la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento permite contratar un producto o servicio que no existe en el mercado y que requiere desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación.



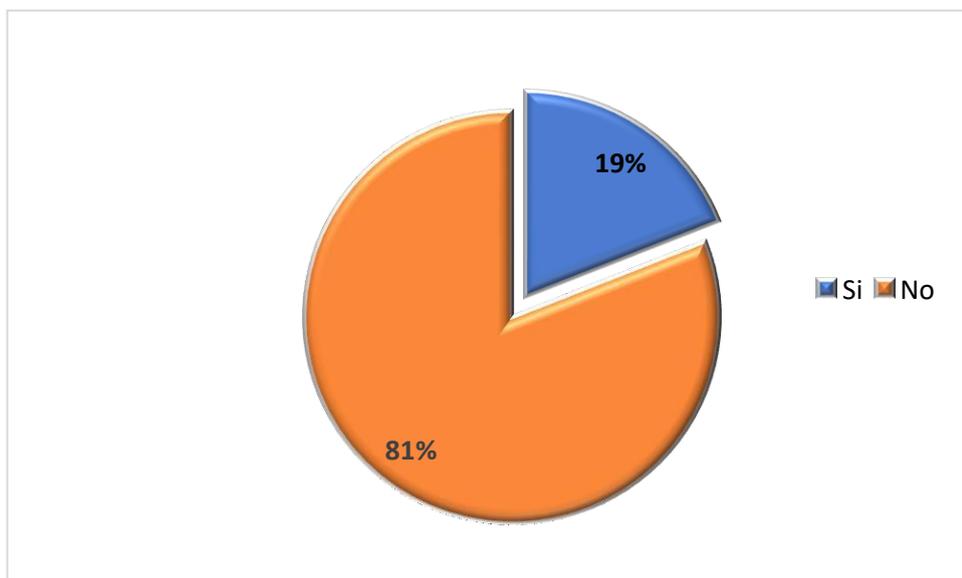
2. En qué porcentaje cree usted que existan bienes o servicios innovadores que se podrían adquirir con el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.



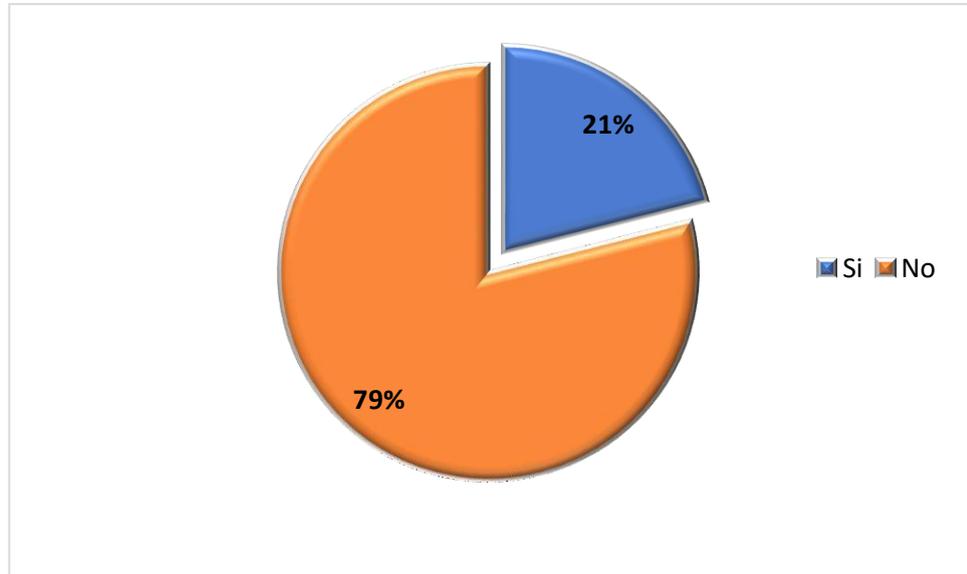
3. ¿Considera usted que existen soluciones que incluyen TIC a las cuales no se acceden por la falta de información de las actualizaciones en el mercado?



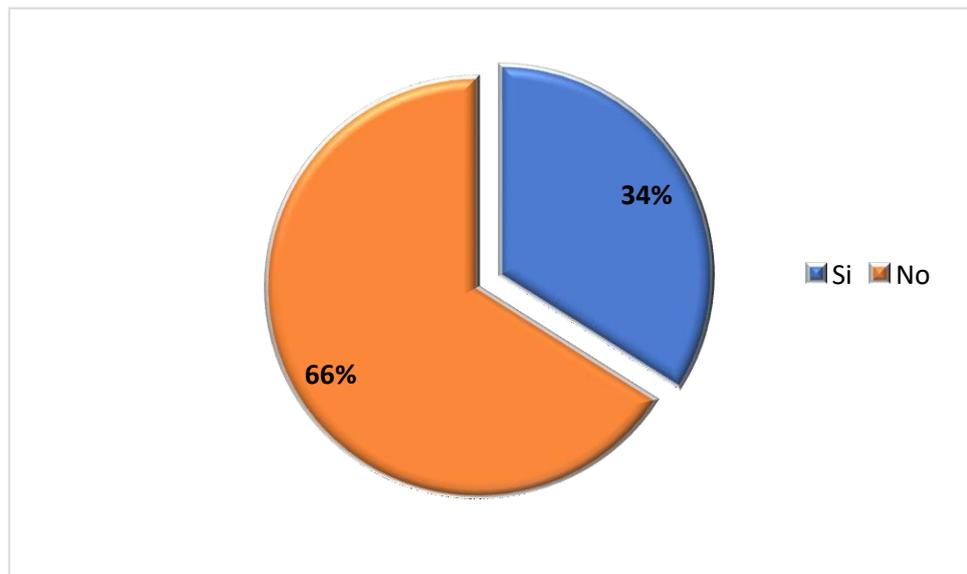
4. ¿Usted ha recibido alguna capacitación sobre compra de innovación o valor total de la adquisición o métodos de adquisición innovadores?



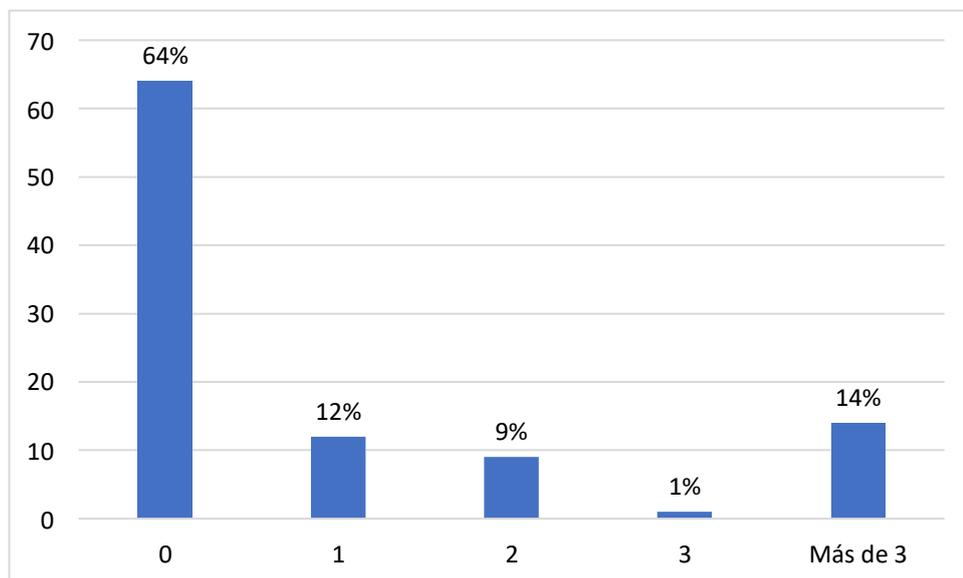
5. ¿La entidad donde labora cuenta con herramientas para elaborar la valorización del costo total del ciclo de vida de un bien o servicio?



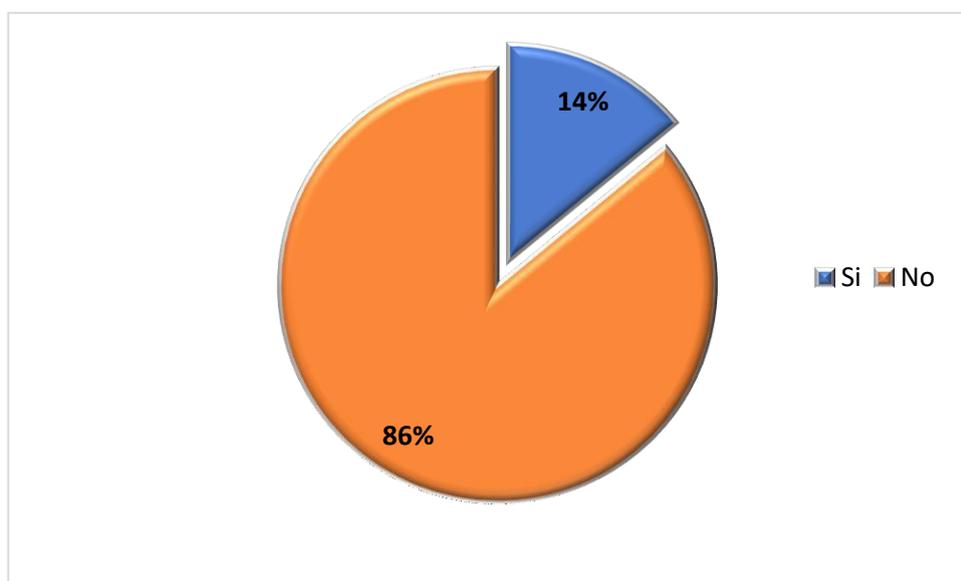
6. ¿La entidad donde labora tiene indicadores de calidad vinculados a las contrataciones que realiza?



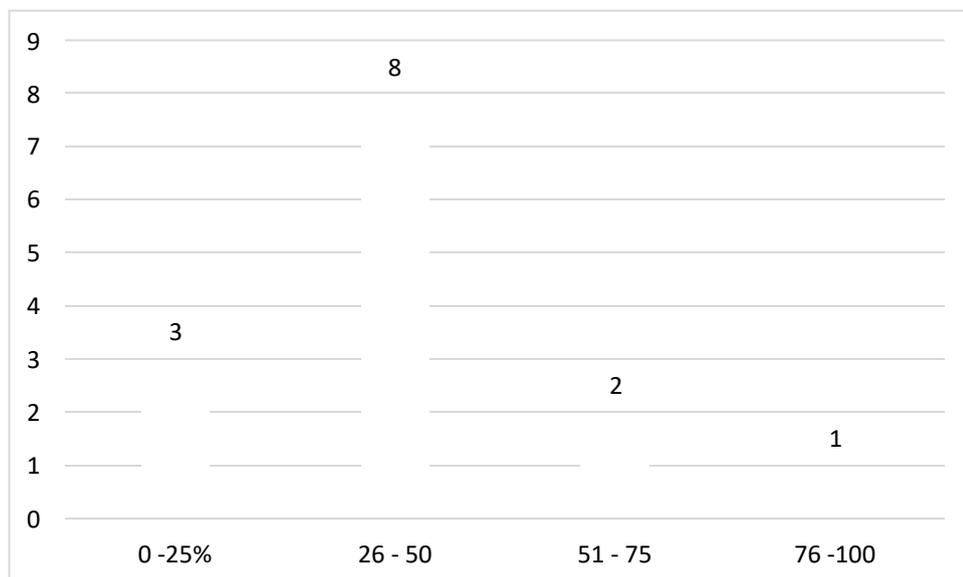
7. En qué grado su entidad ha suscrito convenios de cooperación interinstitucionales con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas como fuentes de conocimiento e innovación.



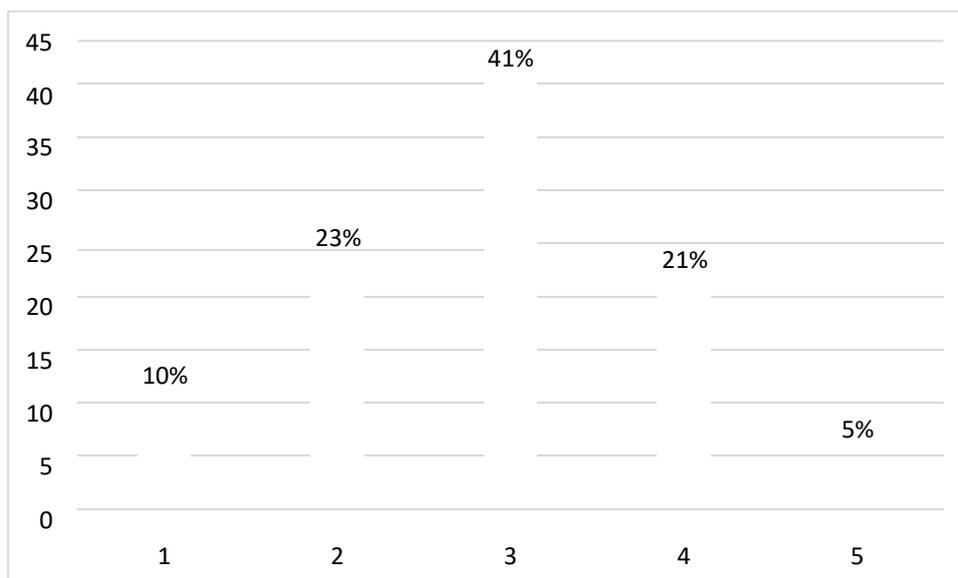
8. Cuenta con experiencia en desarrollar de manera conjunta con universidades, centros tecnológicos y/o instituciones privadas proyectos de desarrollo e innovación.



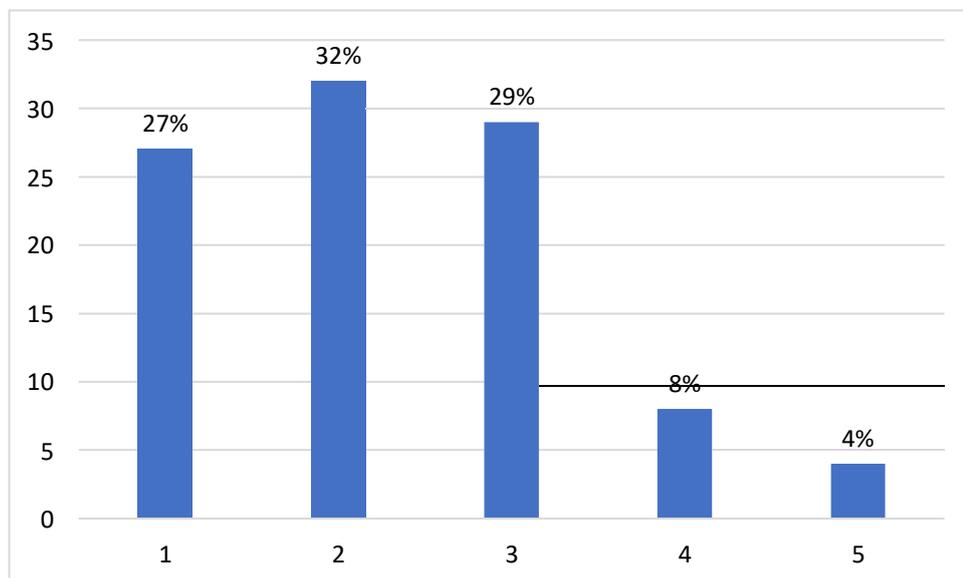
9. De ser SI la pregunta anterior, considera que ello contribuyó en el éxito de la implementación de algún proyecto.



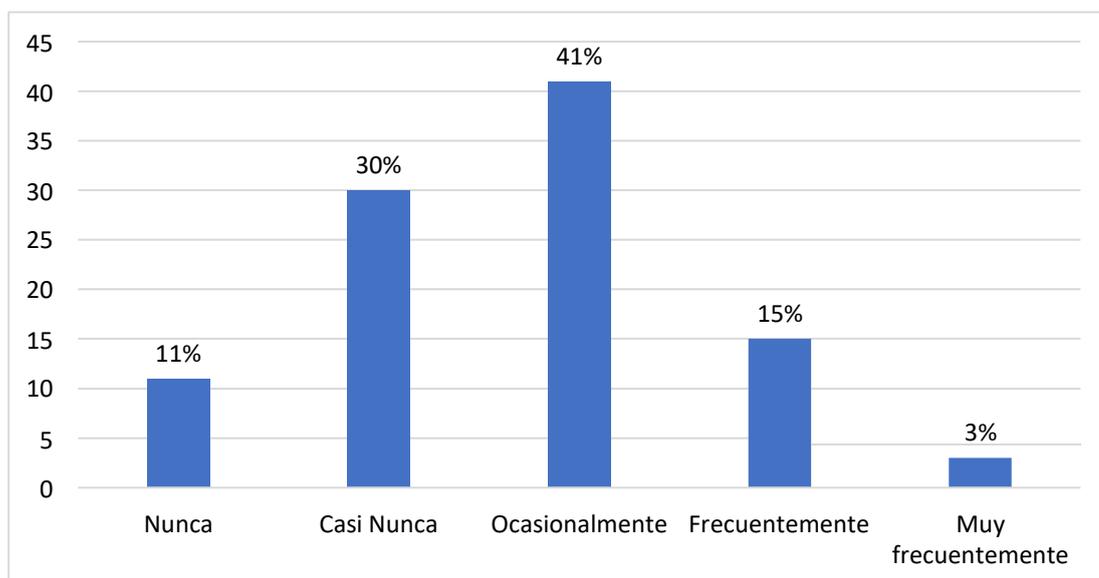
10 ¿Cuál es el grado de uso que usted le daría al procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en las compras que gestiona de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento? Nunca (1) – Baja (2) – Regular (3) – Alto (4) – Muy alto (5)



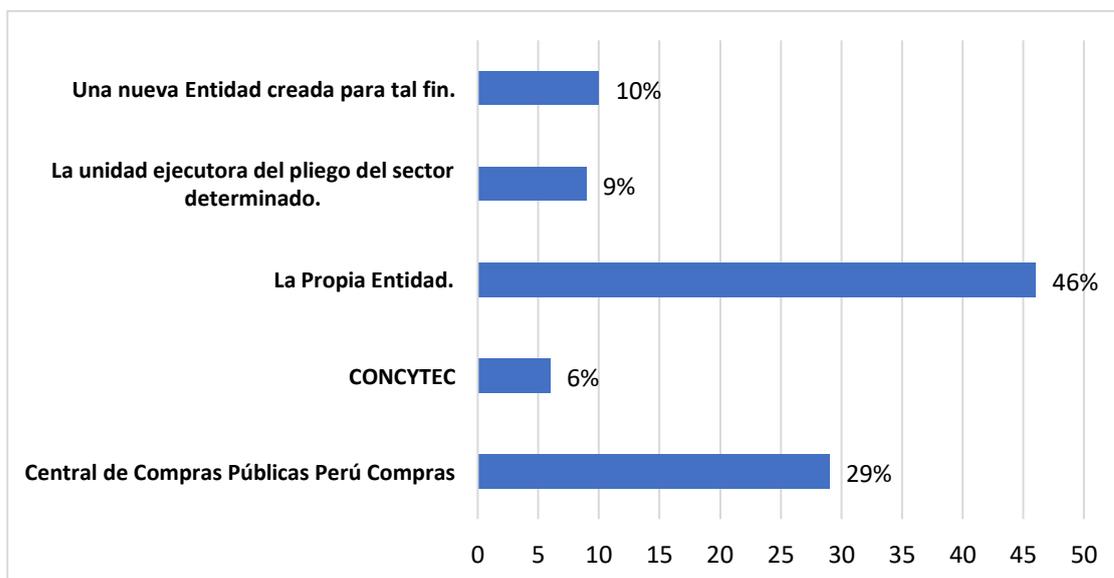
11. Cuenta con experiencia en la valorización del costo total del ciclo de vida de un bien o servicio por medio de indicadores. Nunca (1) – Baja (2) – Regular (3) – Alto (4) – Muy alto (5)



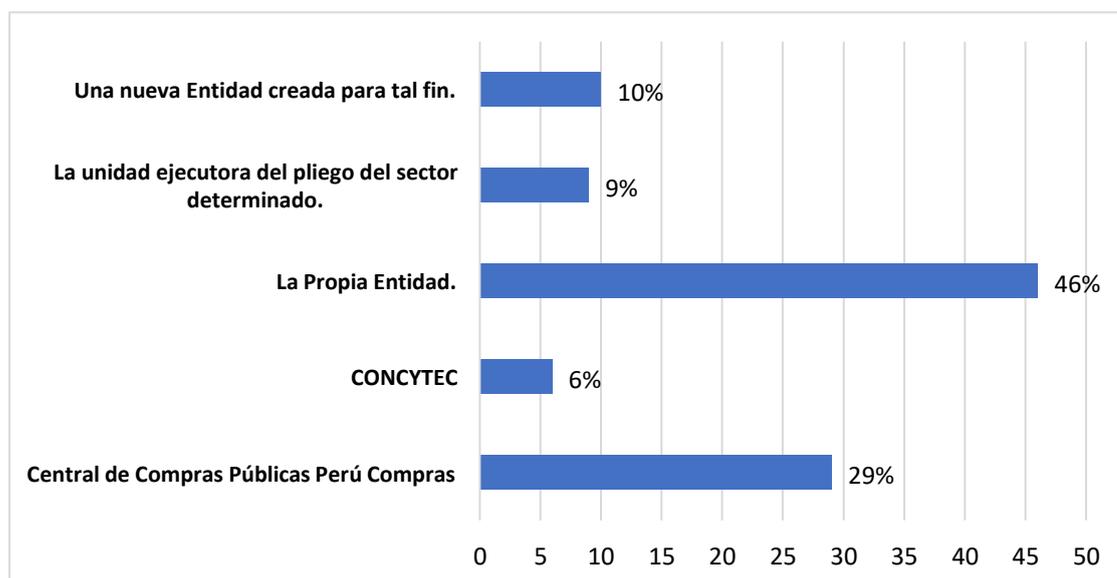
12 ¿Su entidad realiza reuniones periódicas entre las distintas oficinas para analizar nuevas ideas de mejora en el servicio al ciudadano? Nunca (1) – Casi nunca (2) – Ocasionalmente (3) – Frecuentemente (4) – Muy frecuente (5)



13. En caso de incorporar el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, ¿Quién cree usted debería llevarlo a cabo?



14. Sabiendo que en el procedimiento de selección “Diálogo competitivo” existe una entidad autónoma que debe supervisar que el procedimiento ha sido llevado de manera conforme a la normativa y a los principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, quien sería el más idóneo para desarrollar dicha supervisión.



15. Comente alguna mejora que podría generar en la gestión de las compras el uso del procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” de incorporarse en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

## ANEXO IV

### DISEÑO DE LA ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

Lima,

**Introducción:** La presente entrevista se realiza con la finalidad de obtener información que será utilizada para la tesis de “Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incorporando el diálogo competitivo como herramienta para la Compra Pública de Innovación.

**Entrevistador:**

**Entrevistado:**

1. ¿Considera usted que como parte de sus políticas públicas el Estado peruano propicia la Investigación + Desarrollo + innovación?
2. ¿Considera usted que las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su reglamento definen criterios de evaluación que buscan obtener la oferta económicamente más ventajosa en las Bases de los procedimientos de selección o la oferta es entendida como el precio más bajo?
3. ¿Considera usted que la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento regulan procedimientos de selección con elementos innovadores en su desarrollo?
4. En base a su experiencia, ¿Las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su reglamento compran bienes o servicios innovadores o ejecutan obras con elementos innovadores?<sup>7</sup>
5. Teniendo en consideración el nivel de corrupción en el Perú, ¿cree que el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” pueda ser implementado?
6. ¿Qué elementos considera necesarios para la implementación del procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en el sistema de compras públicas peruano?
7. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” considera que se debe restringir su uso para determinados sectores?

---

<sup>7</sup> La pregunta es formulada porque en base a los casos que existen respecto a la contratación en temas de innovación y tecnología se puede afirmar que estas contrataciones se han realizado con procedimientos excluidos de la aplicación de la LCE (como son los casos de compras G2G y la utilización de la ley de APP por citar algunos ejemplos, ver artículo 5 de la LCE que regula las exclusiones de aplicación de la norma). Por lo tanto, lo que se busca formulando dicha pregunta es saber si los entrevistados tienen la idea consistente en que la LCE y su Reglamento no permite la CPI y por dicha razón se utilizan los supuestos excluidos expresamente en la LCE para contratar CPI o, en todo caso, si conocen que alguno de los procedimientos de selección establecidos en la LCE y reglamento permite contratar CPI. Efectuadas las entrevistas, las respuestas son uniformes debido a que los entrevistados indican que la LCE y su Reglamento no permiten la CPI. Con ello, se confirma que los únicos dos supuestos regulados por la LCE para CPI (contratación directa y encargo a organismo internacional) son insuficientes para efectuar CPI, por lo que existe la necesidad de incluir un procedimiento de selección como el diálogo competitivo en la LCE y su reglamento que permita la CPI en el sector público peruano.

8. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo”, considera Usted que cada entidad debería encargarse de dicho procedimiento con el apoyo técnico de CONCYTEC o, en todo caso, ¿debería crearse una entidad Ad-Hoc?

## ANEXO V

### TRANSCRIPCION DE ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

#### ENTREVISTA 1

Lima, 28 de marzo de 2020

**Introducción:** La presente entrevista se realiza con la finalidad de obtener información que será utilizada para la tesis de “Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incorporando el diálogo competitivo como herramienta para la Compra Pública de Innovación.

**Entrevistador:** Ana María Nathaly Montoya Ruales

**Entrevistado:** Christian Guzmán Napurí

Abogado Especializado en Derecho Público. Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional, con especialización en la Universidad de Zaragoza, España. Profesor de Derecho Público en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Conferencista y profesor de cursos y seminarios de su especialidad. Autor de múltiples libros y artículos de su especialidad.

1. ¿Considera usted que como parte de sus políticas públicas el Estado peruano propicia la Investigación + Desarrollo + innovación?  
Tenemos varias políticas, pero más o menos implementadas, definitivamente no son suficientes. Un claro ejemplo de ello son las universidades públicas que reciben dinero por canon y no lo utilizan en I+D cuando es un “ganar, ganar”. Por ejemplo, invertir en un laboratorio para desarrollar una vacuna que pueda curar “COVID 19” así cueste un 1 millón si logra su objetivo generaría valor. Debemos entender que es inversión y no gasto.
2. ¿Considera usted que las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su reglamento definen criterios de evaluación que buscan obtener la oferta económicamente más ventajosa en las Bases de los procedimientos de selección o la oferta es entendida como el precio más bajo?  
La exposición de motivos de la Ley de Contrataciones del Estado y modificatorias explica fascinantemente la búsqueda de calidad y precio (valor por dinero y costo total de adquisición) evidentemente basado en las recomendaciones de la OCDE en materia de contratación pública; sin embargo, la pésima redacción del reglamento por ningún lugar propicia ello, se desincentiva la participación del mercado.
3. ¿Considera usted que la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento regulan procedimientos de selección con elementos innovadores en su desarrollo?  
Vigésimo Segunda Disposición Complementaria del Reglamento<sup>8</sup>. Si bien permite en actos preparatorios consultas en el mercado no hay elementos innovadores importantes que te permitan interactuar con los proveedores.

---

<sup>8</sup>Vigesimosegunda. Los Ministerios y sus organismos públicos, programas o proyectos adscritos pueden difundir a través del SEACE el requerimiento determinado por el área usuaria con la finalidad de recibir consultas y observaciones de los proveedores

4. En base a su experiencia, ¿Las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su Reglamento compran bienes o servicios innovadores o ejecutan obras con elementos innovadores?  
No he visto compras de innovación en mi experiencia laboral significativas.
5. Teniendo en consideración el nivel de corrupción en el Perú, ¿cree que el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” pueda ser implementado?  
Si, debe entenderse como un mecanismo que genera transparencia en la compra pública y que puede ser utilizado para bienes y servicios complejos.
6. ¿Qué elementos considera necesarios para la implementación del procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en el sistema de compras públicas peruano?  
Reclutamiento del personal, capacitación. Conocimiento del mercado, del sector, el procedimiento administrativo y probidad. Un área crítica siempre es abastecimiento.
7. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” considera que se debe restringir su uso para determinados sectores?  
Deben tenerse claro que debe ser para bienes o servicios complejos que impliquen la necesidad de interactuar con el mercado y que a través de los procedimientos clásicos no se puede cumplir con el objetivo.
9. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo”, considera Usted que cada entidad debería encargarse de dicho procedimiento con el apoyo técnico de CONCYTEC o, en todo caso, ¿debería crearse una entidad Ad-Hoc?  
El procedimiento que lo realice la entidad bajo asesoramiento de Perú Compras, similar a las fichas de homologación que recibe informe de Perú Compras y si tiene un factor de innovación asesoría de CONCYTEC.

---

del rubro que permitan su perfeccionamiento. Dichas Entidades pueden utilizar, adicionalmente, otros medios a fin de que los proveedores tengan conocimiento de la difusión del requerimiento.

La formulación de consultas y observaciones al requerimiento se realiza a través del SEACE dentro del plazo mínimo de cinco (5) días hábiles desde el día siguiente de la difusión del requerimiento, constituyendo la única oportunidad en el proceso de contratación para efectuarla.

En el plazo máximo de tres (3) días hábiles de formuladas las referidas consultas y observaciones, se publica en el SEACE la absolución preliminar, elaborada por el área usuaria y el cronograma para la realización del acto público de absolución presencial.

En un plazo que no exceda los tres (3) días hábiles de publicada la absolución preliminar, la Entidad realiza en acto público la absolución presencial. El órgano encargado de las contrataciones conduce el acto público y establece el orden de participación de los proveedores. El área usuaria absuelve las consultas y observaciones sobre el requerimiento y, de ser necesario, amplía el sustento técnico. El acto público de absolución presencial no excede los tres (3) días hábiles desde su inicio.

El acta de absolución presencial es publicada en el SEACE al día hábil siguiente de culminado el acto público. Los documentos que se generen como producto de la absolución de consultas y observaciones al requerimiento se remiten en copia al representante del Sistema Nacional de Control, quien puede participar en calidad de veedor.

Cuando se emplee esta herramienta, dentro del procedimiento de selección no procede formular consultas u observaciones al requerimiento. Las Bases estándar que apruebe el OSCE, consideran estas disposiciones.

## ENTREVISTA 2

Lima, 26 de marzo de 2020

**Introducción:** La presente entrevista se realiza con la finalidad de obtener información que será utilizada para la tesis de “Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incorporando el diálogo competitivo como herramienta para la Compra Pública de Innovación”.

**Entrevistador:** Enrique Montenegro Del Castillo

**Entrevistado:** Sandro Hernández Díez

Abogado, Magister en Ciencias Políticas con mención en Gerencia Pública, especialista en Derecho Administrativo, con especial énfasis en contrataciones del Estado, sistemas administrativos y gestión pública, con amplia experiencia en el sector público y privado, experto expositor y docente en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, Gestión Administrativa y materias presupuestales. Ex – Director Técnico Normativo del OSCE.

1. ¿Considera usted que como parte de sus políticas públicas el Estado peruano propicia la Investigación + Desarrollo + innovación?

La verdad es que no tengo conocimiento de eso, te mentiría si te dijera que si existe una política pública acerca de eso; sin embargo, si ha habido intentos normativos de tratar de implementar del uso de la innovación, la tecnología y desarrollo.

2. ¿Considera usted que las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su Reglamento definen criterios de evaluación que buscan obtener la oferta económicamente más ventajosa en las Bases de los procedimientos de selección o la oferta es entendida como el precio más bajo?

Ese es un tema bien importante de precisar, la norma actual no contempla la figura del diálogo competitivo y si hablamos de cuáles son los elementos que podrían considerarse en relación a la pregunta, no necesariamente están vinculados a lo que es el diálogo competitivo. El término de la oferta más ventajosa es un concepto que no ha sido muy desarrollado acá en el Perú. Si a un funcionario público le preguntas cuál es la oferta más ventajosa, probablemente te va a decir la de menor precio; y si se lo preguntas a un auditor, casi seguro que dirá lo mismo porque los conceptos que se manejan erradamente en nuestro sistema de contrataciones, es que comprar eficiente es comprar barato, lo cual es una falacia, no es cierto; porque no siempre lo más barato es lo mejor y no siempre lo económicamente más rentable sea lo que yo necesito. Esto genera una distorsión en el mercado de las compras públicas. En el mercado de las compras públicas, hablar de mayor valor por dinero (value x money) o de temas como la vida útil de los bienes, contrataciones con mantenimiento preventivo, son poco usuales en la contratación pública nacional; sin embargo, son elementos que a nivel internacional si se utilizan de manera frecuente y es ya una tendencia.

Acá en el Perú se ha querido incorporar, pero lamentablemente, no ha tenido una acogida ni desarrollo adecuado debido al desarrollo normativo de los últimos años. En el año 2015/2016 se emite la Ley 3025 y al año siguiente se establecen modificaciones/cambios con el Decreto Legislativo 1341 que técnicamente para mi es la peor norma que hemos tenido puesto a que tiene una serie de distorsiones a lo que respecta a la compra pública. Luego se emitió la Ley 1444 que de alguna manera corrige la 1341.

En resumen, el factor precio es un factor determinante para la oferta pública; sin embargo, no pueden dejarse de lado otros elementos sobre todo si el principal interés en la contratación es la innovación tecnológica o innovación en general.

3. ¿Considera usted que la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento regulan procedimientos de selección con elementos innovadores en su desarrollo?

En la 30225 no ha habido mayores innovaciones respecto a los procedimientos. En cuanto a una innovación propia a lo que es el diálogo competitivo, permite la posibilidad de que la entidad que sabe lo que quiere, pero no sabe cómo hacerlo. En este tipo de situaciones podría convocar a un pul de proveedores del mercado del bien/servicio que necesito, pero no sé cómo plasmarlo/hacerlo; me parece que estamos bastante lejos de eso porque no lo permite la norma por la siguiente razón: el hecho de la desconfianza en los funcionarios públicos; es decir, vivimos en una sociedad y época en la que a quien se mire hay corrupción. Si te conocí porque estudiamos juntos en el colegio y por casualidad te salude y yo soy proveedor, entonces te señalan por corrupción. Hay una desconfianza generalizada, no se cree en las competencias de los funcionarios públicos. Existe un exceso de prejuicios en contra del funcionario por parte de la Contraloría respecto a algunas acciones que podrían ser válidas y útiles para la contratación como la que ustedes están proponiendo, la posibilidad de poder sentarte en una mesa de diálogo con los proveedores y decirles por ejemplo: yo quiero un software que me brinde X,Y,Z información, propóganme ustedes cual es la mejor alternativa y que ellos debatan, discutan y finalmente tu recojas la información de aquello que consideres se adecue más dentro de tus posibilidades a lo que buscas.

4. En base a su experiencia, ¿Las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su Reglamento compran bienes o servicios innovadores o ejecutan obras con elementos innovadores?

En mi experiencia las entidades bajo el alcance de la LCE compran bienes o servicios estándar con requerimientos definidos por el área usuaria de forma tal que los postores se deben ceñir a lo establecido estrictamente a lo indicado en los términos de referencia o especificaciones técnicas. Normalmente los órganos encargados de las contrataciones de las entidades no compran bienes o servicios innovadores ni ejecutan obras con elementos innovadores.

5. Teniendo en consideración el nivel de corrupción en el Perú, ¿cree que el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” pueda ser implementado?

Considerando la falta de capacidad de los contratistas/operarios logísticos, aunque se ha mejorado bastante, genera que figuras como el diálogo competitivo puedan resultar incómodas para ciertos sectores por el manto e indicio de corrupción. La corrupción es un fenómeno social, no tiene que ver con la norma, metodología ni procedimientos porque se podría tener la norma más perfecta del mundo, pero mientras haya personas corruptas, se saltarán y buscarán evitar las normas lo que genera que siga habiendo corrupción. La norma no te soluciona la corrupción, no podemos ser temerosos de implementar metodologías innovadoras como el diálogo competitivo, no deberíamos de prejuzgar por el simple hecho de que esto se preste a la corrupción. Se dice que la gente no está preparada, a mi parecer nunca estuvo preparada tampoco para la Ley de Contrataciones. Lo que hay que tener son reglas claras y capacitar/preparar/educar al comprador público adecuadamente, desarrollar capacidades/valores/vocación de servicio y también coordinar con La Contraloría para que cambie su chip.

El tema de la corrupción para la implementación de temas innovadores me tiene sin cuidado, la respuesta sería no porque eso sería un prejuicio.

6. ¿Qué elementos considera necesarios para la implementación del procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en el sistema de compras públicas peruano?

Un elemento importantísimo que no podría pasarse por alto es el tema de coordinación y cambio de actitud en el chip de la gente de La Contraloría. Habría que hacer una internalización del tema para que ellos acepten cambiar su chip en su gente. Se conoce que cuando ellos se generan una idea ya es difícil reprocesarlo porque la cultura organizacional los predispone a eso. Si de un momento a otro los sacas de su esquema y les dices a partir de ahora vas a hacer algo diferente de lo que has venido haciendo siempre se genera un choque, una resistencia que hay que cambiar.

Te comento una experiencia: cuando recién salí del OSCE me contrataron para realizar el plan quinquenal de compras sostenibles del Estado Peruano en MINAM, se buscaba establecer criterios para incorporar en la normativa criterios para favorecer el uso de las compras sostenibles, este plan quinquenal implementaba proyectos piloto que había que incorporarse año por año.

7. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” considera que se debe restringir su uso para determinados sectores?

No estoy seguro de limitarlo a determinados sectores, sino tal vez si limitarlo a determinados objetos inicialmente para ir demostrando que el modelo sirve, porque si lo dejamos abierto/libremente por el tema de capacidad, aversión que tiene la Contraloría a las cosas nuevas, van a pasar dos cosas: 1) recibir críticas por mal uso 2) se puede utilizar mal. Cuando hay algo nuevo hay que darle su espacio y tiempo para que se adecue y se empiece a perfeccionarse. Acá piensan que, si no funciona en el mes inicial, en el mes de arranque entonces ya no sirve y lo retiran.

8. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo”, considera Usted que cada entidad debería encargarse de dicho procedimiento con el apoyo técnico de CONCYTEC o, en todo caso, ¿debería crearse una entidad Ad-Hoc? Yo no involucraría a CONCYTEC para dicho procedimiento porque ya tenemos a OSCE, Perú Compras, para efecto de definir quien lo usa es cada entidad la que debe encargarse de verificar que el procedimiento se ejecute bien. Como es un tema de innovación podría eventualmente supervisarlo Perú Compras como soporte.

### ENTREVISTA 3

Lima, 26 de marzo de 2020

**Introducción:** La presente entrevista se realiza con la finalidad de obtener información que será utilizada para la tesis de “Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, incorporando el diálogo competitivo como herramienta para la Compra Pública de Innovación.

**Entrevistador:** Max Espinoza Garcia

**Entrevistado:** Herbert Michel Jara García

Magíster en Supply Chain Management, ESAN. Master en Dirección Logística y Distribución Comercial, ESIC-Business & Marketing School (España). Master en Derecho de las Contrataciones Públicas, Universidad de Castilla – La Mancha. Licenciado en Administración por Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Primer Puesto. Postgrado en Contrataciones del Estado, Gestión por Procesos y Sistema de Gestión ANTISOBORNO. Con amplia experiencia en el sector público, tomando decisiones en materia de Contrataciones del Estado; y privado, asesorando a grandes empresas en ventas al Estado. Ha sido Capacitador Certificado por el OSCE y Árbitro inscrito en el Registro Nacional de Árbitros del OSCE. Docente en Supply Chain Management y Contrataciones del Estado en Universidades.

1. ¿Considera usted que como parte de sus políticas públicas el Estado peruano propicia la Investigación + Desarrollo + innovación?

El Estado Peruano, no ha hecho suficientes esfuerzos en propiciar la Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+I), muestra de ello, es que adolecemos de productos y procesos competitivos e innovadores que generen resultados económicos al sector privado. No es alejado de la realidad, decir que existe un divorcio entre la empresa y los centros de investigación o universidades.

Necesitamos que haya un impulso sustancial del Estado en propiciar más I+D+I, asignando mayores recursos, y a la vez, un mecanismo atractivo para que las empresas puedan participar activamente en ella.

2. ¿Considera usted que las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su Reglamento definen criterios de evaluación que buscan obtener la oferta económicamente más ventajosa en las Bases de los procedimientos de selección o la oferta es entendida como el precio más bajo?

Definitivamente que no. La norma de contrataciones tiene vacíos que permite a que las entidades puedan utilizar discrecionalmente una serie de criterios, que podrían ser utilizados para actos irregulares en las compras.

Cito como ejemplo, la compra de uniformes, donde participa un “experto independiente” (ingeniero o especialista) en la evaluación de las “muestras”, requeridas en la presentación de las ofertas. La norma faculta a que las entidades puedan requerir muestras, obviamente cumpliendo con ciertos parámetros que establece las bases estandarizadas (la entidad debe indicar qué aspectos será materia de evaluación en la muestra, el órgano que evaluará, los métodos de evaluación, etc), sin embargo, en lo fáctico, lo que se aprecia es que se empodera al “experto independiente”, de tal manera que éste pueda determinar, el postor que cumple, y aquellos que no cumplen, con el requerimiento técnico mínimo. Dicho experto, bajo la apariencia de evaluación “objetiva”, y con tecnicismos rimbombantes, admite al postor con el que previamente ha realizado actos colusorios, y descalifica a los demás postores.

Obviamente, la entidad, acepta y la hace suya el informe de dicho profesional, sin embargo, un indicio del acto irregular en la evaluación, es que, quien es admitido, o su acompañante, coincidentemente son los que están muy cercanos al valor estimado (dado que tiene la certeza de que sus muestras serán las únicas que pasarán); y los que ofertaron con precios mucho más bajos, no son admitidos. Sumado a ello, cuando se revisa las muestras de los “admitidos”, se aprecia que éstos incumplen notoriamente con las especificaciones técnicas. Incluso, el mismo Tribunal de Contrataciones del Estado, ha declarado nulo varios procedimientos, por las deficiencias en la evaluación que saltaban a la vista como el que he comentado.

El ejemplo anterior, es sólo una punta de iceberg, que permite visualizar deficiencias en la norma, y generan condiciones para el acto irregular en la compra.

3. ¿Considera usted que la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento regulan procedimientos de selección con elementos innovadores en su desarrollo?  
Bajo una perspectiva logística y primitivamente de cadena de suministro, considero que la norma de contrataciones, en lo fáctico, no regula ni incentiva procedimientos de selección con elementos innovadores.
4. En base a su experiencia, ¿Las entidades bajo el alcance de la Ley de Contrataciones y su Reglamento compran bienes o servicios innovadores o ejecutan obras con elementos innovadores?  
No he visto que las entidades contraten con elementos innovadores.
5. Teniendo en consideración el nivel de corrupción en el Perú, ¿cree que el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” pueda ser implementado?  
Sí podría ser implementado, pero únicamente enfocada a ciertos sectores, en el que por su complejidad, hacen conveniente una participación de proveedores aún antes de la definición del contenido del contrato.

Sumado a ello, es importante señalar que, los operadores logísticos de las entidades, y en general, los funcionarios, requieren un cambio en la mentalidad de lo que es la logística, bajo una nueva perspectiva integral, más aún, considerando que las compras, es sólo una parte de la cadena logística de las entidades, y que la compra y/o abastecimiento es un proceso de apoyo que coadyuva a que las entidades puedan cumplir con sus procesos misionales.

Otro aspecto importante, es el cambio de mentalidad “policíaca” que tienen los auditores, ya que el “diálogo competitivo”, podría prestarse a que el auditor interprete y tome como una serie de negociados entre los funcionarios y los proveedores que participan en ello.

6. ¿Qué elementos considera necesarios para la implementación del procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” en el sistema de compras públicas peruano?  
Podría considerarse los siguientes elementos:
  1. Delimitar los bienes, servicio u obras en que podrían aplicarse con este tipo de procedimiento, en el que por su complejidad, hacen conveniente una participación de proveedores aún antes de la definición del contenido del contrato
  2. La selección y formación del capital humano idóneo (funcionarios incorruptibles).
  3. La norma, en el que regule de manera clara el funcionamiento del “diálogo competitivo”, en línea con lo establecido en la Norma Técnica Peruana: NTP-ISO 37001, 2007, Sistema de Gestión Antisoborno:
    - a. La transparencia, acompañado de una plataforma electrónica (SEACE).

- b. Reducción de la discrecionalidad de parte de los funcionarios, dado que ello puede prestarse a actos de direccionamiento en la adjudicación a algún proveedor, bajo la apariencia de evaluación “técnica”. Tengamos en cuenta que, en nuestro país, algunos funcionarios son “expertos” en este tipo de actos irregulares.
  - c. Establecer un tratamiento “igualitario” entre los candidatos, evitando que haya un tratamiento “discriminatorio” hacia algún postor.
  - d. Evitar el “favoritismo” hacia algún postor.
  - e. No debe haber ningún tipo de vinculación ni relación entre los funcionarios que participan en la compra, (incluyendo los que determinan el requerimiento y los que emiten la opinión técnica) y el proveedor. Demás está decir que no puede haber “obsequios” del proveedor hacia los funcionarios.
  - f. No debe revelarse a los demás participantes las soluciones propuestas ni la oferta económica del otro.
  - g. Asegurar que no salga información confidencial de la entidad hacia un determinado postor.
7. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo” considera que se debe restringir su uso para determinados sectores?  
Efectivamente, debe limitarse únicamente para determinados sectores, en el que por su complejidad, hacen conveniente una participación de proveedores aún antes de la definición del contenido del contrato.
8. ¿En caso de incorporarse el procedimiento de selección “Diálogo Competitivo”, considera Usted que cada entidad debería encargarse de dicho procedimiento con el apoyo técnico de CONCYTEC o, en todo caso, ¿debería crearse una entidad Ad-Hoc? Dado que, el “Diálogo Competitivo”, podría aplicarse únicamente en algunos sectores, por su complejidad, hacen conveniente que las entidades consideren el apoyo técnico de otras entidades especializadas, como el caso del CONCYTEC. Tengamos en cuenta que, el OSCE y Perú Compras, no son entes técnicos en determinado sector.

No resulta alejado de la realidad que, en el desarrollo de este tipo de procedimientos, en la entidad técnica al cual se requiere el apoyo, salpique la red de corrupción, y nuevamente, podemos caer en un círculo vicioso de corrupción que no termina.

Podemos tener la norma perfecta en nuestro país, pero si las personas que la aplican quieren hacer actos irregulares, con el paso del tiempo, lo harán, e irán perfeccionando su “modus operandi”.

Por eso es muy importante la selección y capacitación del capital humano que participa en cada una de los eslabones de la cadena de compras, a fin de que sean incorruptibles, o al menos se reduzca en su máxima expresión, incluyendo en la entidad u órgano técnico que se solicita como apoyo.

En la cultura en que vivimos, cuando tengamos más mecanismos que eviten la discrecionalidad en las compras, ayudará a que el nivel de corrupción disminuya.

## BIBLIOGRAFÍA

- Decreto Legislativo N°1128. Decreto Legislativo que crea la Agencia de compras de las Fuerzas Armadas (2013). Lima, Perú.
- Decreto Legislativo N.º 1362. Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Públicas Privadas y Proyectos en Activos. Lima, Perú.
- Decreto N° 191/2019. (2015). Montevideo, Uruguay.
- Decreto Supremo N° 344-2018-EF “Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado”.
- Federal Acquisition Regulation (2019). Estados Unidos.
- Ley N° 27658 "Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado". (2002). Lima, Perú.
- Ley N° 29158 “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”. (2007). Lima, Perú.
- Ley N° 30225 "Ley de Contrataciones del Estado". (2019). Lima, Perú.
- Alic, J. A., Mowery, D. C., & Rubin, E. S. (2003) *US Technology and Innovation policies: lessons for climate change*. Pew Centre for Global Climate Change.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2019) *Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo*. GN-2349-15.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2019) *Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo*. GN-2350-15
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018) *Spurring Innovation-led Growth in Latin America and the Caribbean through Public Procurement*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018) *Mejor gasto para mejores vidas*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017) *Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.) *Documento Estándar de Licitación: Solicitud de propuestas*.
- Comisión Europea (2018) *Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación*.
- Dromi, R. (1998) *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Séptima Edición. 159

- Dussauge, P., Hart, S., & Ramantsoa, B. (1992) *Strategic Technology Management*. Engalnd. 14-15.
- Eurostat-Tables. (s.f.) *Graphs and Maps Interface*. Obtenido de [table.ec.europa.eu](http://table.ec.europa.eu)
- Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (2006). *Innovation: A Guide to Literature*. Oxford: Oxford University Press. 3
- Ficha Temática sobre la Unión Europea* (2019). <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>
- García de Enterría, Eduardo y Tomás – Raón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Civitas Ediciones, S.L. Tomo I. Undécima Edición. 2002.p.33
- Observatorio de contratación pública español. *Guía 2.0 para la compra pública de innovación 2015*.
- Henry Chesbrough (2003), *Open Innovation*.
- Hernandez Diez, S. P. (2015) *Apuntes Sobre la Reforma en Materia de Contratación Pública*. Revista Derecho y Sociedad, 99-107.
- John A. Alic, David C. Mowery and Edward S. Rubin *US technology and innovation policies: lessons for climate change*, Pew Centre for Global Climate Change, November 2003.
- Loet Leydesdorff y Henry Etzkowitz *The Triple Helix, University-Industry-Government Relations: A laboratory for Knowledge-Based Economic Development* 1990.
- Martin Tirado, R. J. (2013) *El laberinto estatal: Historia, evolución y conceptos de la contratación administrativa en el Perú*. Arbitraje PUCP, (3).
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019) *Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 - MMM*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017) *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. La Contratación Pública en el Perú. Reforzando capacidad y coordinación*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017) *La Contratación Pública en materia de innovación: Buenas prácticas y estrategias*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005) *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*.
- Drucker, P. (1985) *Innovation and Entrepreneurship*. Ed. Edhasa.

- Porter, M. E. (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*. Londres: Mcmillan.51
- Procurement of Innovation Plataform (2016) *Guía para autoridades públicas sobre la contratación pública de innovación*.
- Rodríguez Fernández, M. (2006) *El Contrato Internacional de Construcción: Aspectos Generales*. Revista Mercatoria, Volumen 5(Nº 1).
- Salazar Chávez, R. (2004) *La Contratación de la Administración Pública en Función a los Intereses Involucrados en cada Contrato*. Revista Derecho y Sociedad (23), 39.
- Salazar Chávez, R. (2004) *La Contratación de la Administración Pública en función a los Intereses Involucrados en cada Contrato*. Revista Derecho y Sociedad (23), 37.
- Schumpeter, J. A. (1942) *Capitalismo, socialismo y democracia*.
- Smith, A. (1776) *La riqueza de las naciones*.
- The Public Contracts (Scotland) Regulations* (2015).  
<http://www.legislation.gov.uk/ssi/2015/446/contents/made>
- The Public Contracts Regulations*. (2015).  
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/102/contents/made>
- The Concession Contracts (Scotland) Regulations* (2016).  
<http://www.legislation.gov.uk/ssi/2016/65/contents/made>
- The Concession Contracts Regulations* (2016).  
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/273/contents/made>
- The Defence and Security Public Contracts Regulations* (2011).  
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made>
- The Utilities Contracts (Scotland) Regulations* (2016).  
<http://www.legislation.gov.uk/ssi/2016/49/contents/made>
- The Utilities Contracts Regulations* (2016).  
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/274/contents/made>
- Unión Europea. (s.f.). *Informe de evaluación: impacto y eficacia de la legislación comunitaria sobre contratación pública*.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/evaluation/index\\_en.htm#maincontentSec1](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_en.htm#maincontentSec1)
- Unión Europea. (s.f.). *Legal Rules and Implementation - Thresholds*.  
[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en)

United States Government. (s.f.). *SBIR STTR America's Seed Fund*.  
<https://www.sbir.gov/>

Vonortas, N., Mikel, J., & Edler, J. (2015). *Innovation and public procurement in the United States*. Cheltenham.

Vonortas, N. 2015. *Innovation and public procurement in the United States*. en Edquist, C., N. S. Vonortas, Z.-I. J. Mikel, and J. Edler. 2015. *Public Procurement for Innovation*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar. 147–78.