

Los retos de la procura pública y la nueva Ley General de CONTRATACIONES

FERNANDO REGALADO*

En este artículo se presentan algunos de los desafíos que enfrenta el mercado de compras públicas y cómo el nuevo marco normativo ha introducido diversos cambios que buscan modernizar la gestión de adquisiciones. La nueva LGCP reconoce que los problemas de la procura pública no solo requieren la mejora de los procedimientos de contratación, sino también busca incorporar un enfoque estratégico a la planificación de las contrataciones a través de la gestión de riesgos, la profesionalización del comprador público, la estandarización y la agregación de demanda. Este nuevo enfoque busca fortalecer la formulación de requerimientos en las entidades públicas y se complementa con el nuevo rol de asistencia y orientación del OECE, así como la mayor supervisión y control sobre las contrataciones por debajo de las 8 UIT y regímenes especiales.



* Especialista sénior, Departamento de Política Fiscal del BCRP
fernandoalonso.regalado@bcrp.gob.pe

Recientemente se publicó la Ley 32069, nueva Ley General de Contrataciones Públicas (LGCP), así como el proyecto de reglamento que detalla y complementa las disposiciones del nuevo marco normativo que regirá las compras públicas en los tres niveles de gobierno después de 90 días de publicado el reglamento. Este nuevo marco reemplaza a la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), vigente desde 2016. Con ello se espera modernizar la gestión de las adquisiciones y, en general, fortalecer el Sistema Nacional de Abastecimiento al abordar los problemas que enfrentan las compras públicas.

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PROCURA PÚBLICA

De acuerdo con la Contraloría General de la República (CGR) (2023), los principales problemas de la procura pública se registran incluso antes de la etapa de contratación y, más bien, se inician en el componente previo correspondiente a la programación multianual en la cual las entidades identifican sus necesidades de adquisición. El diagnóstico apunta a la **débil capacidad institucional de planeamiento y ejecución** como factor crítico que condiciona la adquisición oportuna de bienes y servicios o la ejecución de inversiones, en tanto conlleva el riesgo de que las adquisiciones no estén vinculadas a las necesidades. Reflejo de ello es el uso excesivo de modificaciones al Plan Anual de Contrataciones (PAC) de las entidades, instrumento de gestión que debería estar vinculado al Cuadro Multianual de Necesidades (CMN), pero cambia constantemente conforme se considera discrecionalmente necesario¹. A pesar de ello, un porcentaje importante (37 por ciento) de los procesos

programados, considerando incluso la última versión del PAC, no se logran convocar.

Como resultado del deficiente planeamiento en las entidades, el componente de **gestión de adquisiciones se dificulta desde las primeras fases**. El 40 por ciento de las situaciones adversas identificadas por la CGR a través del control simultáneo corresponden a los **actos preparatorios**, apenas la primera fase de la contratación: ineficiencias vinculadas a la identificación de las necesidades, la elaboración de los términos de referencia o expedientes técnicos de obra, y el desconocimiento por parte de los comités sobre la adecuada conducción de los procesos son los problemas más comunes. Cuando se llega a la **fase de selección** (24 por ciento), abundan los incumplimientos de requisitos del postor, especificaciones técnicas o perfil en la oferta y cambios no sustentados durante el proceso, mientras que, en la **fase de ejecución contractual** (9 por ciento), la mayoría de las situaciones adversas registradas están vinculadas a la inadecuada conformidad del bien, prestación del servicio u obra al no cumplir con las especificaciones.

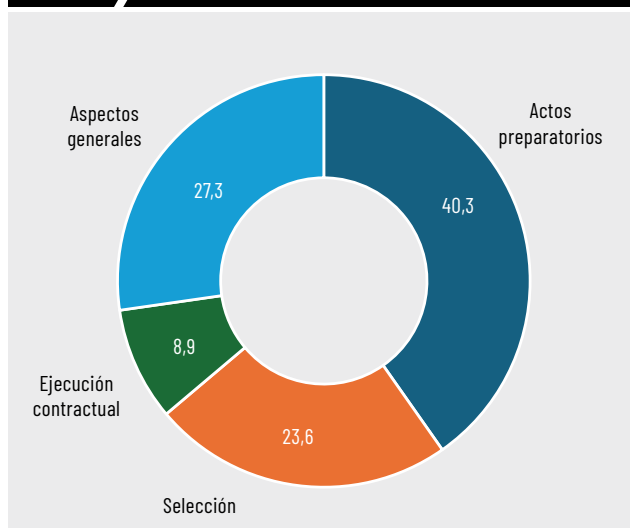
En ese sentido, resulta lógico que la falta de planificación y, consecuentemente, las dificultades desde las primeras etapas de la gestión de adquisiciones deriven en contrataciones que no satisfacen las necesidades, proveedores que no cumplen con los requisitos mínimos necesarios, dilaciones excesivas y mayores costos para los procedimientos ejecutados.

Adicionalmente, **hay poca profundidad del mercado de compras públicas y baja competencia en los procedimientos de selección**. Por ejemplo, la participación de empresas activas que figuran en Sunat (12 millones) como proveedores ganadores de alguno de los procesos adjudicados y publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) es baja: no supera el 0,3 por ciento del total². Ello podría deberse a la existencia de limitaciones que ahuyentan o impiden la participación de potenciales postores, como la poca difusión o mecanismos inadecuados de comunicación de los procesos, restricciones en las reglas de la competencia, demoras en los pagos, excesivos trámites burocráticos, entre otros.

Existe también una pequeña cantidad de empresas que conforman consorcios con una razón social aparentemente diferente, pero que finalmente son las mismas que contratan bajo una denominación distinta³. Otro indicador de la baja participación es también el alto porcentaje (40 por ciento) de procesos adjudicados con la concurrencia de un solo postor, lo que impacta directamente en la eficiencia de las contrataciones y el uso de recursos.

Por otro lado, **el uso de los procedimientos de selección de la LCE se ha venido reduciendo**. Entre

GRÁFICO 1 ■ Situaciones adversas identificadas en la fase de contratación (Porcentajes)



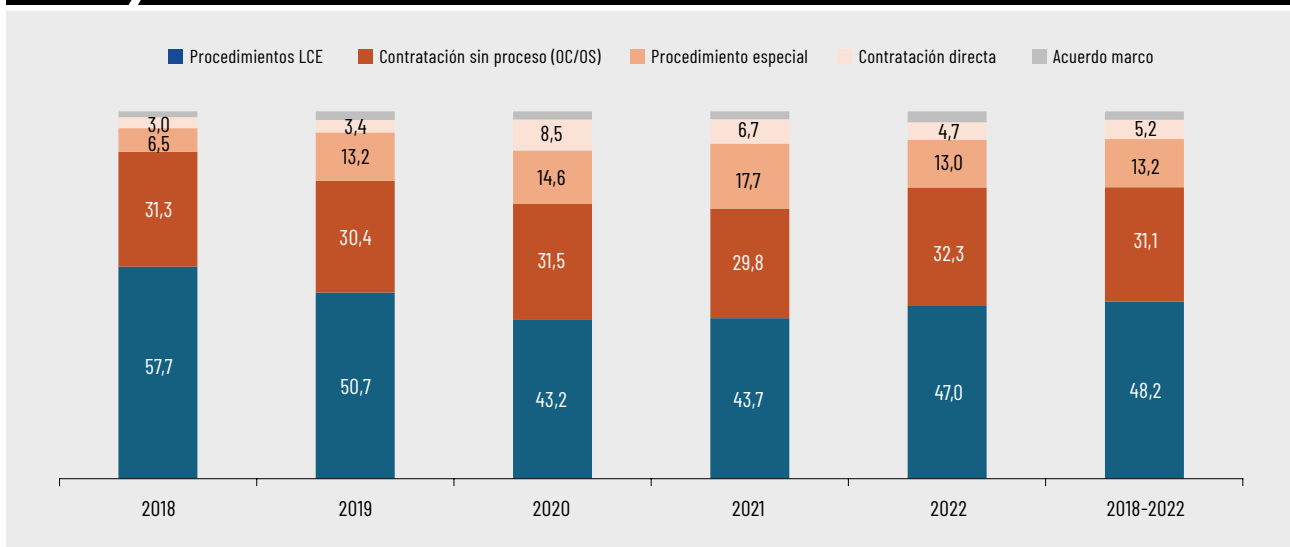
FUENTE: CGR.

¹ La CGR reporta que el número de procesos programados para el periodo 2018-2022, por lo menos, duplicó a la cantidad considerada en la versión inicial del PAC, mientras que el monto a convocarse en la versión final se triplicó respecto al monto inicial planificado.

² Incluso si se considera a los proveedores que contratan sin proceso de selección, el porcentaje no supera el 6 por ciento.

³ La CGR identificó que 48 por ciento de los proveedores que se adjudicaron alguna contratación entre 2018-2022 fueron empresas consorciadas que suelen conformarse para una sola convocatoria. Detrás de las 52 mil empresas consorciadas que ganaron un proceso de selección durante este periodo, hay aproximadamente 28 mil empresas de las cuales el 83 por ciento conformaron entre 1 a 5 consorcios.

GRÁFICO 2 ■ Gasto para contratar bienes y servicios según modalidad, 2018-2022*
(Porcentajes)



* BIENES Y SERVICIOS: GENÉRICA 2.3 (EXCLUYENDO CAS Y LOCACIÓN DE SERVICIOS) E INVERSIONES EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE CAPITAL: GENÉRICA 2.4.
FUENTE: SIAF, CGR.

2018 y 2022, el peso de los procesos de selección se redujo de 58 a 47 por ciento. Esta reducción se debió en parte al incremento de los gastos por contratación a través de diversas normas especiales que se han ido emitiendo (de 6 a 13 por ciento) y al aumento de las contrataciones directas (de 3 a 5 por ciento). Además, poco más de un tercio del gasto ya utiliza la exoneración de la normativa por encontrarse por debajo del umbral de las 8 UIT o S/ 20,6 mil (contrataciones menores o “sin proceso”), siendo una práctica común en las entidades con un alto riesgo de direccionamiento⁴. En particular, cerca de la mitad del monto devengado para contrataciones menores se realizó solo con el 11 por ciento de proveedores que fueron contratados por esta modalidad (en una misma entidad y año) y por un monto total que superó el límite de excepción (8 UIT), lo cual refleja un posible fraccionamiento para direccionar a un grupo reducido de proveedores.

NUEVA LEY GENERAL DE COMPRAS

A raíz de los desafíos que enfrenta el mercado de compras públicas, el marco normativo recientemente aprobado ha introducido diversos cambios que buscan modernizar la gestión de adquisiciones. La nueva LGCP reconoce que los problemas de la procura pública no solo requieren la mejora de los procedimientos de contratación, sino también busca incorporar un enfoque estratégico a la planificación de las contrataciones a través de la gestión de riesgos, la profesionalización del comprador público, la estandarización y la agregación de demanda. Este nuevo enfoque busca fortalecer la formulación de requerimientos en las entidades públicas y se complementa con el nuevo rol de asistencia y orientación del Organismo Especializado en Compras del Estado (OECE, antes OSCE).

Se ha incorporado el principio de valor por dinero y ampliado la posibilidad de utilizar contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional y metodologías de trabajo colaborativo BIM (*building information modeling*). Se ha flexibilizado la fase de selección diversificando la licitación y concurso público con las nuevas etapas de precalificación, negociación y diálogo competitivo que fomentarán la interacción con los postores; modalidades especializadas para bienes y servicios de alta complejidad; y mecanismos para la compra de tecnología sanitaria o la adquisición de soluciones innovadoras que no se encuentran disponibles en el mercado. De igual forma, se han introducido nuevos sistemas de entrega que contemplan desde la formulación del proyecto hasta la operación y mantenimiento de la infraestructura. Asimismo, se ha establecido una mayor supervisión y control al incluir las contrataciones menores a 8 UIT dentro del ámbito de aplicación de la ley, la obligatoriedad de registrar información en la nueva Plataforma Digital de Contrataciones Públicas (Pladicop) para mejorar la trazabilidad de cada proceso, el mayor control sobre los regímenes especiales y limitar el uso de las contrataciones directas en casos de emergencia y desastres. Sumado a ello, la nueva Ficha Única del Proveedor permitirá acceso a información relevante para verificar impedimentos y contratos pasados, mientras que el Mecanismo de Valoración de Reputación introducirá incentivos para el adecuado desempeño en los procesos de contratación pública.

ENFOQUE DE GESTIÓN DE RIESGOS, SEGMENTACIÓN ESTRATÉGICA Y VALOR POR DINERO

La nueva ley ha incorporado la **gestión de riesgos** en todas las etapas de la contratación pública. Las enti-

⁴ En 508 entidades de los diversos niveles de gobierno (441 de los Gobiernos locales), el 100 por ciento del gasto en algún año dentro del periodo 2018-2022 fue solo mediante contrataciones sin proceso de selección.

dades deberán identificar los riesgos que enfrenta la contratación y disminuir la probabilidad e impacto de riesgos negativos que puedan afectar el cumplimiento de la finalidad pública. En este marco, cada entidad segmentará de forma obligatoria las contrataciones de bienes y servicios del CMN según su cuantía y riesgo⁵. Mientras que las **contrataciones de bajo riesgo** clasificadas como **rutinarias** (baja cuantía) y **operacionales** (alta cuantía) se orientarán principalmente a la atención oportuna y reducción de costos, las contrataciones de **alto riesgo** denominadas **críticas** (baja cuantía) y **estratégicas** (alta cuantía) se orientarán principalmente a disminuir los riesgos en el proceso de la contratación, considerando la calidad, innovación y sostenibilidad. En el caso de **obras y consultorías de obra**, la segmentación considerará las contrataciones como **básicas** o **avanzadas** de acuerdo con el grado de innovación y complejidad requeridos, así como la experiencia previa de la entidad.

Este ejercicio estratégico sería la bisagra entre la planificación y la ejecución de una contratación que permita a las entidades contratantes focalizar recursos humanos y financieros en los requerimientos más riesgosos o de mayor valor para mitigar riesgos al generar alertas y acciones oportunas. Por ejemplo, se ha dispuesto que los requerimientos de bienes o servicios rutinarios u operacionales, cuya provisión se realiza de manera continua o periódica, no pueden ser menor a un año, pudiendo evaluar la conveniencia de realizar contrataciones hasta por un periodo de tres años. Ello para garantizar la continuidad de los servicios y evitar la necesidad de constantes renovaciones o, en el caso de bienes, de nuevas convocatorias para contratar el mismo objeto.

La nueva normativa también ha incorporado el principio de valor por dinero que habilita la contratación al mejor precio posible y no necesariamente el precio más bajo. Es decir, las entidades podrán maximizar el valor de lo que obtienen al contratar con aquel proveedor que asegure el cumplimiento de la finalidad pública de acuerdo con consideraciones de calidad, sostenibilidad de la oferta y la evaluación de los costos y plazos de entrega.

PROFESIONALIZACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO

A la par de la gestión de riesgos y el nuevo principio de valor por dinero, se ha incluido la profesionalización de la contratación pública como enfoque prioritario para la mejora continua en las contrataciones públicas y se prevé implementar una **estrategia nacional de profesionalización** que incluye la evaluación y certificación. La Dirección General de Abastecimiento junto con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) realizarán el diagnóstico de conocimientos, estandarización de perfiles de puestos, programas de capacitación y desarrollo de competencias necesarias que permitan la profesionalización progresiva

de los compradores públicos, así como su incorporación al régimen del servicio civil. Además, el reglamento establece el proceso para la certificación a través del Sistema Informático de Certificación de Acuerdo a Niveles (SICAN), que permitirá realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de requisitos⁶.

FORTALECIMIENTO DE LA FORMULACIÓN DE REQUERIMIENTOS Y NUEVO ROL DEL OECE

La nueva ley busca remediar los problemas en la formulación del requerimiento al enmarcarla en un proceso que comprenda el análisis integral de las variables que influyen en la contratación. Para ello, se requiere la elaboración de una **estrategia de contratación** en la cual la entidad identificará el tipo de mecanismo o procedimiento de selección, modalidad de pago, verificación de la estandarización e identificación de aquello que impulsa o afecta el objetivo del proceso de contratación. En el caso de bienes, obras y servicios de consultoría de obras, la estrategia deberá incluir también el análisis de las condiciones de mantenimiento, operación y sostenibilidad del activo, así como los riesgos técnicos y la disponibilidad de información. Ello ante la necesidad de asegurar la viabilidad y eficiencia de los proyectos de infraestructura, ya que, si se consideran estos aspectos desde las etapas iniciales del proceso de contratación, ello aumentaría la durabilidad y el valor a largo plazo de los activos públicos.

Para obras y consultorías de obras, adicionalmente, la estrategia de contratación incluirá el análisis comparativo de la elección del sistema de entrega de la obra, la **evaluación del empleo de un contrato estandarizado de ingeniería y construcción de uso internacional**, así como la valoración de **metodologías de trabajo colaborativo BIM**. En particular, las contrataciones, carteras de proyectos o programas de inversión cuyo monto mínimo sea de S/ 552 millones podrán considerar la contratación de **asistencia técnica especializada (ASISTE)** para el diagnóstico, revisión técnica y propuesta de mejora de documentos técnicos; soporte técnico en el ciclo de inversiones o las fases del proceso de contratación; implementación progresiva de metodología BIM; aplicación de metodologías de gestión de proyectos, y otro componente especializado.

La LGCP ha encargado al OECE, además de desempeñar su rol supervisor, realizar el acompañamiento a entidades a través de la **asistencia y orientación en los procesos de contratación**. Para ello, aprobará anualmente un Plan de Supervisión y Asistencia Técnica que determina las entidades que recibirán asistencia. Asimismo, en coordinación con los entes rectores del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y el Sistema Nacional de Abastecimiento, elaborará **documentos metodológicos que orienten la generación de los expedientes técnicos de obra (ETO)** para estandarizar

5 Se eliminó el PAC como el instrumento de gestión que prevé las contrataciones de bienes, servicios y obras. La nueva ley establece que el área usuaria debe planificar y programar los requerimientos directamente en el CMN y la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras (PMBSO).

6 El nuevo marco normativo establece que un comprador público designado como oficial de compra o que conforme un comité debe contar con certificación de nivel intermedio o avanzado, en tanto que el responsable de la Dependencia Encargada de las Contrataciones (antes OEC) deberá estar necesariamente certificado en el nivel avanzado.

zar los procesos de elaboración a escala nacional y, así, facilitar su revisión, aprobación y supervisión.

ESTANDARIZACIÓN Y MAYOR ÉNFASIS EN ESTRATEGIAS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA

Con la finalidad de promover la estandarización de los requerimientos del Estado, la LGCP ha establecido la **obligatoriedad de las fichas** (fichas técnicas, de homologación y fichas producto) para las entidades contratantes con independencia del monto a contratar. Incluso aquellas contrataciones que no se encuentren bajo el ámbito de la ley o estén sujetas a otro régimen de contratación estarán obligadas a utilizar fichas (sin importar el monto de la contratación). Cabe recordar que las fichas técnicas se utilizan para la contratación a través de una subasta inversa electrónica; las fichas producto, para la implementación de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco; y las fichas de homologación, en adquisiciones simplificadas como resultado de la uniformización de requerimiento por parte del sector competente en acompañamiento de Perú Compras. En todos los casos, su uso busca reducir el nivel de discrecionalidad durante el proceso de contratación.

Para aprovechar el conocimiento técnico especializado y la capacidad instalada de Perú Compras y otras

entidades, dada su especialización en determinado objeto contractual, la nueva **Compra Centralizada** introduce la posibilidad de que una o más entidades puedan encargar todas las fases de contratación hasta la liquidación o pago total⁷. Con ello, las entidades encargadas no solo podrán colaborar con la elección adecuada de proveedores, sino también transferir conocimiento a las entidades, lo cual generará mayores niveles de eficiencia en la contratación individual.

MAYOR FLEXIBILIDAD EN LA FASE DE SELECCIÓN

Entre las principales novedades que incorpora la nueva LGCP y su reglamento se encuentran los nuevos procedimientos de selección disponibles que diversifican la licitación y concurso público con etapas de **precalificación, negociación y diálogo competitivo, modalidades especializadas para bienes y servicios de alta complejidad**, e incluso un **mecanismo diferenciado para la compra de tecnología sanitaria e innovadora** y modalidades de compra pública para la **adquisición de soluciones innovadoras** (I + D).

La precalificación permitirá evaluar si los participantes cumplen con ciertos requisitos de calidad, confiabilidad y capacidad para satisfacer las necesidades de la entidad contratante. De esta manera, se asegu-

CUADRO 1 ■ Procedimientos de selección: nueva LGCP

Procedimiento			Objeto contractual	Modalidad	Monto 1/	Elevación del pliego de consulta y observaciones
Competitivos	Licitación pública	Bienes	Abreviada	< S/ 485 mil	NO	
			General	> S/ 485 mil	NO	
			Especializada	> S/ 5 millones	SÍ	
			Con diálogo competitivo	> S/ 50 millones	NO	
		Obras	Abreviada	< S/ 5 millones	NO	
			General	> S/ 5 millones	SÍ	
				< S/ 50 millones		
			Con precalificación	> S/ 50 millones	SÍ	
			Con negociación	> S/ 50 millones	NO	
			Con diálogo competitivo	> S/ 50 millones	NO	
		Tecnología sanitaria e innovadora	Mecanismos diferenciados de adquisición (MDA) 2/ **	-	NO	
	Concurso público	Servicios	Abreviada	< S/ 485 mil	NO	
			General	> S/ 485 mil	NO	
		Servicios vinculados a obras	Abreviada	< S/ 485 mil	NO	
			Consultoría	> S/ 485 mil	SÍ	
			Con precalificación	> S/ 2 millones	SÍ	
			Con diálogo competitivo*	-	NO	
			Proyectos arquitectónicos y urbanísticos	-	NO	
		Contratación de gerentes de proyectos para los contratos estandarizados y evaluadores expertos*	-	< S/ 485 mil	NO	
Mixtos	Comparación de precios*	Bienes o servicios en general que se encuentren en el listado de bienes y servicios	-	< S/ 485 mil	NO	
	Subasta inversa electrónica	Bienes o servicios comunes que cuenten con ficha técnica	-	-	NO	
	Compra pública de innovación 3/	Bienes, servicios innovadores con soporte de actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i)	Asociación para la innovación (API)*	-	NO	
			Compra pública (CPP) precomercial	-	NO	
No competitivos	Contratación directa	Bienes, servicios u obras	-	-	-	

1/ LAS CUANTÍAS ESPECIFICADAS EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE REGLAMENTO Y EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2025.

2/ INCLUYE LA ETAPA DE NEGOCIACIÓN.

3/ INCLUYE LA ETAPA DE DIÁLOGO COMPETITIVO.

* LISTA ABIERTA CON INVITACIÓN.

** LISTA ABIERTA CON INVITACIÓN O LISTA CERRADA.

7 La compra centralizada implica, a diferencia de una compra por encargo o compra corporativa, la transferencia de las competencias para el perfeccionamiento del contrato y la ejecución contractual hasta el pago.

rarán ciertos estándares antes de permitirles ofertar y posteriormente contratar, lo que propiciará que los postores que pasen a la etapa de evaluación sean los que cuenten con las capacidades para llevar a cabo la ejecución del contrato. Por su parte, las subetapas de negociación y diálogo competitivo fomentarán la interacción directa entre los postores preseleccionados y la entidad⁸.

Adicionalmente, se ha extendido la imposibilidad de elevar el pliego de consultas y observaciones a las bases al Tribunal de Contrataciones de la mayoría de los procedimientos de selección, lo que reduciría el número de días que toma llevar a cabo un proceso de selección. Al igual que la adjudicación simplificada de la LCE, las nuevas modalidades abreviadas permiten un proceso más expedito en caso de un bien o servicio homologado, o una segunda convocatoria para una licitación o concurso público. Además, se ha añadido la posibilidad de su uso para bienes segmentados como estratégicos y la rehabilitación o reconstrucción posterior a la ocurrencia de emergencias y desastres.

El Mecanismo Diferenciado de Adquisición (MDA), por su parte, permitirá la adquisición de tecnología

sanitaria e innovadora para el tratamiento de enfermedades raras o huérfanas, oncológicas y de alto costo a través de acuerdos de tipo financiero, de riesgo compartido basados en desempeño o híbridos⁹. Por otro lado, las modalidades de Compra Pública de Innovación permitirán la adquisición de soluciones innovadoras que no se encuentran disponibles en el mercado o cuando se requiera la compra de prototipos.

NUEVOS SISTEMAS DE ENTREGA¹⁰

Para incorporar un enfoque sistemático y estructurado que asegure la operatividad y sostenibilidad de la infraestructura pública, se han introducido nuevos sistemas de entrega. La contratación de bienes y servicios podrá incluir la **adjudicación de la operación y mantenimiento, la elaboración de los documentos para el diseño y manual** que **guíen estas actividades**, así como la **"Gestión de instalaciones"** para contratar servicios en una edificación o infraestructura.

Para obras se encuentra disponible la **inclusión del componente de equipamiento y montaje hasta la**

CUADRO 2 ■ Sistemas de entrega para bienes, servicios y obras: Nueva LGCP

Sistema	Objeto contractual	Tipo de contrato	Riesgo	Oferta					
				Formulación	Eto	Construcción	Equipamiento y montaje	Operación	Mantenimiento
Solo construcción	Obras	Regular	Contratista (componente que ejecuta)	-	-	Sí	Opcional	-	-
Diseño y construcción		Contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional		-	Sí	Sí		-	-
Diseño, construcción, operación y mantenimiento				-	Sí	Sí		Sí	Sí
Gestión del diseño y construcción al riesgo	Obras (alta complejidad)			Entidad	-	Contratación y adm. de subcontratistas		Opcional	Opcional
Gestión del diseño y construcción de agencia		Sí	Sí		-	-			
Entrega integrada de proyecto o alianza	Obras	Compartido	Opcional	Contratante y uno (o varios contratistas) comparten riesgos del proyecto y la toma de decisiones (alcance, diseño, adquisiciones, ejecución).		-		-	
Solo formulación o solo diseño	Consultoría de obras	Regular	Contratista (componente que ejecuta)	Opcional	Opcional	No aplica	-	-	-
Formulación y diseño				Sí	Sí	No aplica	-	-	-
Llave en mano	Bienes	Regular	Contratista (componente que ejecuta)	-	-	No aplica	Instalación y puesta en funcionamiento	-	-
Llave en mano con mantenimiento	Bienes en general			-	-			-	Sí
	Equipamiento técnicamente complejo o avanzado							Instalación y puesta en funcionamiento	Sí
	Equipamiento médico (obligatorio)						-	-	
Suministro con comodato	Suministros			-	-	Equipo en comodato	-	-	
Diseño de la operación y mantenimiento	Elaboración de documentos			(a) Diseño de la OyM (b) Gestión de instalaciones (c) Manual de OyM		-	-	-	
Gestión de instalaciones	Servicios en una edificación o infraestructura			Opcional: (a) Diseño de la OyM (b) Gestión de instalaciones (c) Manual de OyM		Adquisición de bys necesarios (opcional)	Sí	Sí	

- 8 Diálogo competitivo: los evaluadores y los postores preseleccionados parten de un requerimiento preliminar y pueden discutir todos los aspectos del contrato, teniendo la posibilidad de modificar dicho requerimiento para definir la solución más idónea y conveniente. Negociación: los postores preseleccionados presentan y sustentan ante los evaluadores sus ofertas iniciales, respecto de las cuales se pueden realizar rondas sucesivas de negociación con el fin de mejorar su contenido.
- 9 Se prevé que el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos (CENARES) y las entidades designadas, con el acompañamiento de Perú Compras, realicen pilotos para la utilización de este nuevo mecanismo.
- 10 La LCE solo contemplaba 3 sistemas de entrega: a) "Solo construcción" para obras, b) "Llave en mano" para obras y bienes (ETO opcional + construcción, equipamiento y montaje hasta la puesta en servicio), y c) "Concurso oferta" para obras (ETO + ejecución de la obra).

puesta en servicio para todos los sistemas de entrega, incluso bajo el sistema de “sólo construcción”¹¹. En el caso de adquisición de equipamiento técnicamente complejo o avanzado, se podrá utilizar el sistema de entrega de **“Llave en mano con mantenimiento”**, que incluye en la convocatoria la instalación y puesta en funcionamiento, el mantenimiento y, opcionalmente, la operación del equipamiento. Este sistema de entrega, bajo la nueva normativa, es obligatorio para la adquisición de equipamiento médico.

Asimismo, **para los contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional se prevén sistemas que incluyan desde la formulación del proyecto hasta la operación y mantenimiento de la infraestructura**, así como distinta asignación de riesgos. Por ejemplo, para obras de alta complejidad, bajo “Gestión del diseño y construcción al riesgo” el proveedor contrata directamente a los subcontratistas y asume la responsabilidad de la entrega de la obra, mientras que con la “Gestión del diseño y construcción de agencia” un consultor será el que se encargará de administrar la contratación de los proveedores que ejecutan la obra sin asumir la responsabilidad de los resultados.

MAYOR SUPERVISIÓN DE LAS CONTRATACIONES SIN PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

La nueva LGCP ha extendido el ámbito de aplicación a los **contratos menores a 8 UIT** para mejorar la supervisión sobre este rango de contrataciones, previamente excluido de la ley¹². Las entidades ahora deberán registrar información desde las actuaciones preparatorias hasta la ejecución de las contrataciones dentro del ámbito de la ley y regímenes especiales en la nueva **Pladicop**, que integrará el resto de plataformas (SEA-CE, Catálogos Electrónicos, RNP, nuevo módulo de contratos menores, entre otros registros). Ello busca salvaguardar el acceso y disponibilidad de la información para mejorar la trazabilidad de cada proceso y supervisión a través de la verificación de requisitos, impedimentos para contratar o posibles fraccionamientos del requerimiento.

En el caso de los **regímenes especiales**, se ha establecido un mayor control al encargarle al OECE su supervisión obligatoria y, además, la aplicación de los mismos impedimentos para contratar que el régimen general, mientras que la creación de nuevos regímenes o su modificación requerirá ahora opinión previa de la DGA¹³. Este cambio busca uniformizar la regulación y facilitar la supervisión de estas contrataciones, en consideración que cada entidad establecía sus propias directivas y terminaban siendo más com-

plejas, en particular durante la etapa de ejecución contractual.

En paralelo, para evitar el mal uso de las contrataciones directas, se ha dispuesto la obligatoriedad de los **catálogos electrónicos de acuerdo marco para emergencia y desastre**, en el caso de declaratoria de inminencia o atención de una emergencia o desastre declarado. Con ello, las entidades podrán utilizar la contratación directa solo si los bienes y servicios no están disponibles en los catálogos de emergencia o, en caso de estar disponibles, puedan sustentar que es más eficiente realizar un procedimiento de selección no competitivo.

MEJORES FILTROS A PROVEEDORES QUE CONTRATEN CON EL ESTADO

Con la finalidad de que las entidades tengan acceso a información relevante sobre proveedores, se introdujo la **Ficha Única del Proveedor**. Esta contendrá información histórica de los proveedores y permitirá verificar impedimentos para contratar, contratos pasados y procedimientos de selección en los que participaron previamente. De esta manera, los evaluadores en cada proceso tendrán acceso a la información sobre contratos suscritos, procedimientos en los que ha participado el proveedor, penalidades, sanciones y multas impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE), inhabilitaciones administrativas o por mandato judicial, y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, previsionales y del Seguro Social de Salud (EsSalud) en cobranza coactiva por la Sunat.

Para incentivar el adecuado desempeño de los proveedores en los procesos de contratación pública, se introduce también un **mecanismo de valoración de reputación** que utiliza información de los últimos 4 años para atribuir a los proveedores méritos y deméritos con la correspondiente puntuación que se publicará trimestralmente en el Registro Nacional de Proveedores. La información considerada incluirá certificaciones de programas en materia de contrataciones públicas, cumplimiento de plazos de entrega, condenas judiciales con calidad de cosa juzgada en el marco de relaciones con el Estado, resoluciones de contrato parcial o total con condición de firmeza provenientes del TCE, nivel de riesgo financiero reportado por la SBS, así como la adecuación a estándares de sostenibilidad ambiental, económica y social¹⁴.

LA LEY MODELO DE LA NACIONES UNIDAS Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE

En consideración de los cambios introducidos en la LGCP resulta relevante comparar el nuevo marco nor-

¹¹ Previamente disponible solo bajo el sistema de entrega de “Llave en mano”.

¹² Si bien estos contratos estaban bajo supervisión del OSCE, las entidades solo estaban obligadas a reportar un listado con información limitada de las órdenes de compras o servicio expedidas y el nombre del proveedor, lo que dificultaba en la práctica la verificación del cumplimiento de requisitos, impedimentos y supuestos de fraccionamiento.

¹³ Cada 2 años el Ministerio de Economía y Finanzas deberá elaborar un informe que permita la evaluación de cada régimen y eventual justificación de su vigencia o, en su defecto, integración progresiva al régimen general de contrataciones.

¹⁴ El OECE clasificará a los proveedores en cinco categorías dependiendo del puntaje obtenido: A, B, C, D y E. A los proveedores que cuenten con la categoría A, B, o C se les podrá otorgar puntaje en el factor de evaluación de desempeño durante la vigencia de su clasificación.

mativo respecto a un estándar internacional. Para ello, se puede tomar como referencia la Ley Modelo que ha desarrollado y promueve la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional¹⁵. Este documento ha sido un importante instrumento internacional de referencia para la reforma del régimen de la contratación pública en diversos países y contiene una serie de procedimientos y principios que buscan promover la objetividad, equidad y mayor participación en el proceso de abastecimiento público, así como la competencia e integridad a través de la mayor transparencia.

Esta comparación, sin embargo, revela que ambas normativas son ahora similares. Con lo cual, la normativa en el Perú se ha modernizado y acercado en varios aspectos al estándar internacional. A diferencia de la LCE, la nueva LGCP y la Ley Modelo coinciden en diversos puntos: filtros previos a la convocatoria (etapa de precalificación), procedimientos de selección que incluyen negociación y diálogo con los proveedores, la posibilidad de limitar la participación en casos especiales (lista abierta con invitación y lista cerrada), entre otras variantes que permiten flexibilizar la norma para ajustarse a las necesidades específicas de las distintas entidades.

Una diferencia para destacar, por ejemplo, es que la Ley Modelo sugiere relegar al reglamento la normativa del umbral o cuantía que exonera el uso de los procedimientos de selección regulares (contratos menores). En el caso de Perú, esto es consignado directamente en la ley (8 UIT). No obstante, respecto a este punto también se ha avanzado en la medida que la LGCP ha trasladado una parte importante de la regulación al reglamento y, a diferencia de la LCE, su modificación para incluir ajustes resulta más sencillo. Por otro lado, es importante mencionar que los cambios introducidos en la nueva LGCP están alineados con las sugerencias que ha realizado la OCDE como parte del proceso de adhesión del Perú. En particular, son tres las recomendaciones específicas que abordan directamente el fortalecimiento de la contratación pública como uno de los puntos clave para la mejora de la eficiencia y calidad del gasto público y que han sido recogidas en la normativa aprobada: 1) Reducción y simplificación de procesos excesivamente estrictos y engorrosos para brindar mayor flexibilidad, así como la inclusión de nuevas modalidades de contratación ya probadas para facilitar la ejecución de proyectos; 2) Mayor énfasis en el uso estratégico de adquisiciones como los mecanismos de compra centralizada para reducir la probabilidad de corrupción; y 3) Establecer una carrera profesional de contrataciones para una mayor coherencia de políticas, dada la cantidad de entidades involucradas en el sistema de adquisiciones.

COMENTARIOS FINALES

Si consideramos que la compra pública en el Perú se ha caracterizado tradicionalmente por tener un enfoque centrado en asegurar el cumplimiento de los procedimientos más que en desarrollar mecanismos que brinden flexibilidad, los cambios implementados son positivos y facilitarán la fase de selección con nuevos procedimientos que se adapten mejor al objeto contractual, el monto de la contratación y el sistema de entrega que asegure la operatividad y sostenibilidad de la adquisición. Además de ello, el nuevo principio de valor del dinero permitirá que las entidades puedan incluir consideraciones adicionales, como la calidad o la sostenibilidad de la oferta, y no necesariamente contratar al precio más bajo.

Existe un amplio margen para el uso estratégico de adquisiciones. La segmentación y elaboración de la estrategia de contratación permitirá que las entidades tengan un panorama más claro desde la planificación. La obligatoriedad del uso de fichas impulsará los mecanismos que buscan estandarizar el proceso de compra, como las modalidades abreviadas con ficha de homologación y la adquisición a través de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco, mientras que la nueva Compra Centralizada se suma a las estrategias de agregación de demanda ya existentes como la Compra por Encargo y la Compra Corporativa. Sin embargo, para poder implementar con éxito todas estas mejoras será necesario que efectivamente se impulse la profesionalización de las actividades logísticas que se desarrollan a lo largo de la cadena de abastecimiento. El problema subyacente a la débil capacidad de planificación y ejecución en las entidades apunta al bajo desarrollo de capacidades de los operadores encargados de la procura pública. En este sentido, la estrategia nacional de profesionalización no solo debe apuntar a incrementar la certificación del comprador público, sino también a enfrentar la inestabilidad laboral de las funciones logísticas y la alta rotación ofreciendo incentivos para desarrollar una línea de carrera que retenga el talento¹⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- **Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2014).** *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública.*
- **Contraloría General de la República (2023).** Análisis de la Contratación Pública en el Perú (2018-2022): Una mirada desde el Control Gubernamental.
- **Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. 24 de junio de 2024.** Diario oficial El Peruano.
- **Resolución Ministerial N° 285-2024-EF/54.** Resolución Ministerial que dispone la publicación del Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. 16 de setiembre de 2024. Diario oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/5995559-285-2024-ef-54>
- **OECD (2023).** *OECD Economic Surveys: Peru 2023.*

15 La ley modelo tiene en consideración las disposiciones del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, las directivas de la Unión Europea sobre contratación pública y recursos judiciales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las normas del Banco Mundial sobre adquisiciones y los consultores, y los documentos equivalentes de otras instituciones financieras internacionales.

16 De acuerdo con la CGR, el 67 por ciento de los certificados emitidos por el OSCE corresponde apenas al nivel básico. Además, el 37 por ciento del total de personas certificadas que laboran en los órganos encargados de las contrataciones son locadores de servicios y solo el 62 por ciento de entidades cuentan con un jefe certificado.