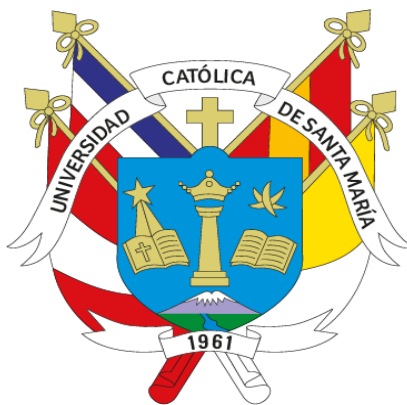


Universidad Católica de Santa María
Escuela de Postgrado
Maestría en Derecho de la Empresa



Análisis de las deficiencias en los procesos electrónicos de acuerdos marco y su efecto como perjuicio económico estatal, casos: Ica y Arequipa, 2018 – 2023

Tesis presentada por el Bachiller:
Zea Manrique, Arturo Alejandro
ORCID: 0009-0002-8506-9658

Para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho de la Empresa

Asesor:
Mg. Mayta Coaguila, Ronald Albino
ORCID: 0000-0002-0774-1253

Arequipa - Perú
2025

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 05 de Agosto del 2025

Dictamen: 009386-C-EPG-2025

Visto el borrador del expediente 009386, presentado por:

2007003271 - ZEA MANRIQUE ARTURO ALEJANDRO

Titulado:

**ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS EN LOS PROCESOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO Y
SU EFECTO COMO PERJUICIO ECONÓMICO ESTATAL, CASOS: ICA Y AREQUIPA, 2018 - 2023**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29715414 - COAGUILA GOMEZ RONALD PERCING
DICTAMINADOR**



**42425479 - CORRALES OTAZU CHRISTIAN DAVID
DICTAMINADOR**



**29525230 - FLORES VIAMONT SILVIA LIBERTAD
DICTAMINADOR**



ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS EN LOS PROCESOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO Y SU EFECTO COMO PERJUICIO ECONÓMICO ESTATAL, CASOS: ICA Y AREQUIPA, 2018 - 2023.

INFORME DE ORIGINALIDAD

28%

INDICE DE SIMILITUD

27%

FUENTES DE INTERNET

13%

PUBLICACIONES

11%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	5%
2	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	5%
3	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1%
4	Submitted to Universidad Continental Trabajo del estudiante	1%
5	www.coursehero.com Fuente de Internet	1%
6	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	1%
7	1library.co Fuente de Internet	<1%
8	Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante	<1%
9	dspace.unitru.edu.pe Fuente de Internet	<1%
10	vsip.info Fuente de Internet	<1%
11	www.caeperu.com Fuente de Internet	

DEDICATORIA

A mis padres, **Erasmus y Emilia** pilares de mi existencia y el faro inquebrantable que siempre ha iluminado mi camino. De sus enseñanzas aprendí la grandeza del esfuerzo, la dignidad de la perseverancia y la nobleza del sacrificio. Su amor incondicional ha sido la fortaleza que me ha sostenido y la raíz profunda de cada uno de mis logros. También dedico este trabajo a la memoria de mi amada abuela, **Genoveva**. Aunque su partida dejó un vacío inmenso, es su recuerdo el que me ayuda. Fue ella la primera en confiar ciegamente en mí, y esa fe inquebrantable se convirtió en la estrella que guía mis pasos desde el cielo.



AGRADECIMIENTOS

Primeramente, gracias a **Dios**, por ser la brújula que siempre guio mi camino, brindándome fortaleza en cada desafío y disponiendo en mi camino a las personas adecuadas en los momentos precisos. A mi esposa **Laura**, compañera de esta larga travesía no solo académica si no vital, coparticipe de cada sueño. A mis hijos, **Diego y Matías**, sus risas han sido la mejor melodía de fondo mientras escribía, y sus abrazos, la mejor recompensa. A mi asesor, el **Dr. Ronald Mayta** mi reconocimiento, por su invaluable guía académica, paciencia y capacidad para encausar mis ideas.



RESUMEN

El objetivo principal de las empresas privadas es lucrativo, es decir, obtener beneficios económicos al vender bienes y servicios, mientras que el Estado peruano debe buscar maximizar el valor de los recursos públicos gastando eficientemente y contratando en las mejores condiciones. Una gran oportunidad de negocio para las empresas privadas es vender al Estado, ya que todas las entidades públicas están obligadas a adquirir bienes y servicios en el marco de la Ley de Contrataciones con el Estado y la central de compras públicas – Perú Compras a través de procesos electrónicos.

En efecto, para lograr contrataciones más eficientes, transparentes, acelerar los procesos de selección, y evitar los actos de corrupción que se dan en las contrataciones o licitaciones clásicas mediante concursos públicos o procedimientos de selección, desde el año 2016 se inició la creación de una herramienta tecnológica llamada “los catálogos electrónicos de acuerdos marco”. En pocas palabras, esta herramienta funciona como una tienda virtual donde los proveedores ofertan sus productos con los mejores precios y con condiciones estándar y el sistema selecciona en orden de prelación las ofertas según el mejor costo total. Para contrataciones cuyo monto supera los 100,000 soles, las entidades deben emplear el procedimiento electrónico de Grandes Compras.

El objetivo de la presente tesis es analizar estos procesos electrónicos y evaluar las deficiencias, condiciones de los procesos electrónicos de selección y la normativa que rige el sistema de catálogos electrónicos de acuerdos marcos en los que las empresas privadas concursan, verificando la igualdad de trato y vacíos normativos que den oportunidad a actos de ineficiencia, corrupción o beneficio ilegal a determinados postores y el consecuente perjuicio que se puede ocasionar a las Entidades Públicas. La tesis tomará como muestra de análisis procesos de contratación, que fueron realizados por el Gobierno Regional de Arequipa y el Gobierno Regional de Ica.

Palabras Clave: empresas privadas, procesos electrónicos, vacíos normativos.

ABSTRACT

The primary objective of private companies is profit, seeking economic gains through the sale of goods and services. In contrast, the Peruvian State must strive to maximize the value of public resources by spending efficiently and procuring under the most advantageous conditions. Selling to the State represents a significant business opportunity for private companies, as all public entities are obligated to acquire goods and services within the framework of the Public Procurement Law and the central purchasing agency – Peru Compras – through electronic processes.

Indeed, to achieve more efficient and transparent procurement, accelerate selection processes, and prevent the acts of corruption that occur in traditional bidding and public tender procedures, the creation of a technological tool known as the "Electronic Catalogs of Framework Agreements" was initiated in 2016. In essence, this tool functions as a virtual store where suppliers offer their products at the best prices and under standard conditions, and the system ranks the offers in order of precedence according to the best total cost. For contracts exceeding a value of 100,000 soles, entities are required to use the "Large-Scale Purchases" electronic procedure.

The objective of this thesis is to analyze these electronic processes and to evaluate the deficiencies, the conditions of the electronic selection procedures, and the regulations governing the system of Electronic Catalogs of Framework Agreements in which private companies compete. This analysis will verify the principle of equal treatment and identify regulatory gaps that may create opportunities for acts of inefficiency, corruption, or illegal benefits for certain bidders, and the consequent detriment that may be caused to Public Entities. The thesis will use as a sample for analysis the procurement processes conducted by the Regional Government of Arequipa and the Regional Government of Ica.

Key Words: private companies, electronic processes, regulatory gaps.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

ABSTRACT

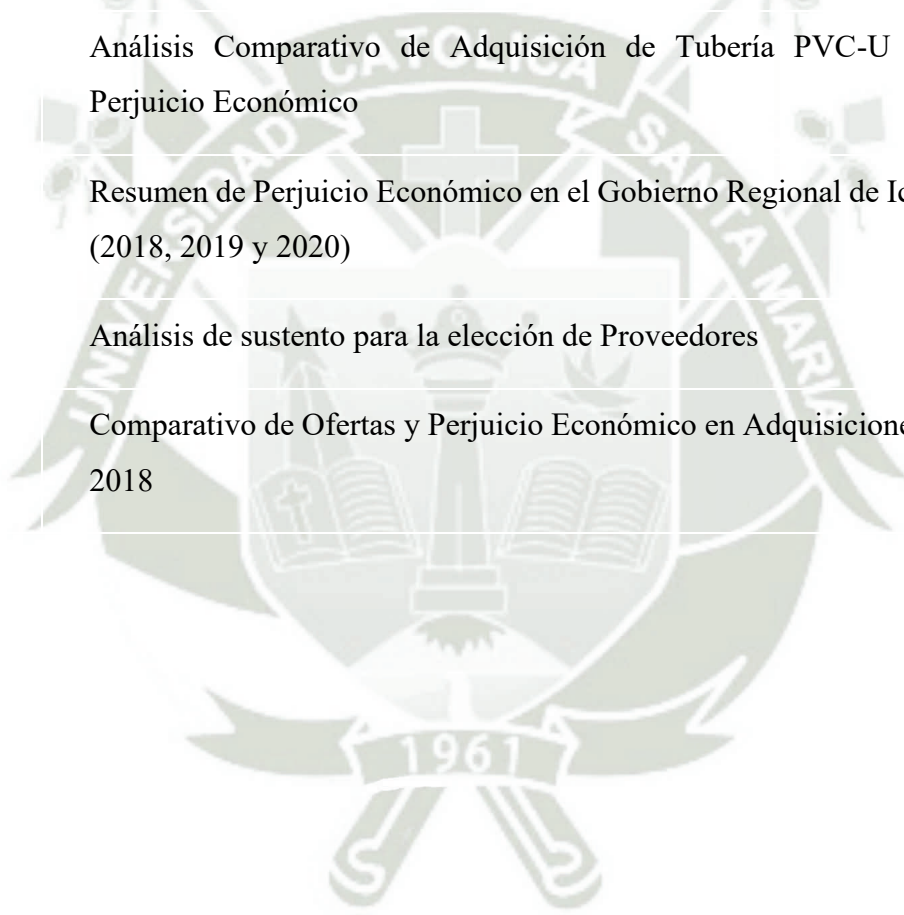
INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
JUSTIFICACIÓN	2
HIPÓTESIS	3
OBJETIVOS	4
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	5
1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ	6
1.1 MARCO NORMATIVO GENERAL Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA	6
1.1.1 LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO TRAYECTORIA HISTÓRICA	7
1.2 ROL DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE)	13
1.3 ROL DE PERÚ COMPRAS	15
1.4 PRINCIPIOS RECTORES DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS	17
1.5 INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE PRINCIPIOS	22
1.6 EL CONTRATO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO CLAVE DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA ESTATAL EN EL PERÚ	24
1.7 TIPOS DE PROCESOS DE SELECCIÓN	26
1.7.1 NECESIDAD DE IMPLEMENTAR NUEVOS TIPOS DE CONTRATACIONES	28
1.8 GESTIÓN DE RIESGOS	29
2. LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ	31

2.1	LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	32
2.2	ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN	36
2.3	ANÁLISIS DE PROCESOS DE SELECCIÓN COMO MUESTRA DE IRREGULARIDADES RECURRENTES	38
2.3.1	CASO 1 ADJUDICACIÓN DIRECTA SELECTIVA (ADS) N. ° 003-2014-CEP-MPC	40
2.3.2	CONTRATACIONES PARA EL ALQUILER DEL SERVICIO GRÚA, A FAVOR DE UN GRUPO FAMILIAR	43
3.	LOS CONVENIOS MARCO COMO MECANISMO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	49
3.1	DEFINICIÓN Y BENEFICIOS DE LOS CONVENIOS MARCO	51
3.2	ESTANDARIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	54
3.3	PRINCIPALES MECANISMOS DE ESTANDARIZACIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES	57
3.4	PROCEDIMIENTO Y MARCO NORMATIVO ESPECÍFICO DE LOS ACUERDOS MARCO	59
3.5	MARCO NORMATIVO	64
3.6	EL PROCESO DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES EN LOS CONVENIOS MARCO	67
3.7	DEFICIENCIAS INHERENTES A LOS CATÁLOGOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO (CECM)	69
3.8	PROCESOS ELECTRÓNICOS CON DEFICIENCIAS	71
3.9	ESTUDIO DE CASOS EN COMPRAS ORDINARIAS BAJO LOS CEAM	72
3.9.1	ANÁLISIS DE COMPRAS ORDINARIAS – GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA	73
3.9.1.1	ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑO 2021	73
3.9.1.2	ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑO 2022	79
3.9.1.3	ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑO 2023	81

3.9.2 ANÁLISIS DE COMPRAS ORDINARIAS – GOBIERNO REGIONAL DE ICA	87
3.9.3 ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑOS 2018, 2019 y 2020	88
3.10 ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS EN LA NORMATIVA DE CONTRATACIONES ELECTRÓNICAS ANTE LA RECURRENCIA DE IRREGULARIDADES	95
3.11 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA FORTALECER LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN LOS PROCESOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO	103
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	109
1. MARCO METODOLÓGICO	110
2. DISEÑO METODOLÓGICO	111
3. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	113
4. VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO	113
5. CRITERIOS PARA EL MANEJO DE RESULTADOS	114
6. SISTEMA DE CITACIÓN	115
CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	116
1. RESULTADOS	117
2. DISCUSIÓN	118
3. CONCLUSIONES	120
4. RECOMENDACIONES	121
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

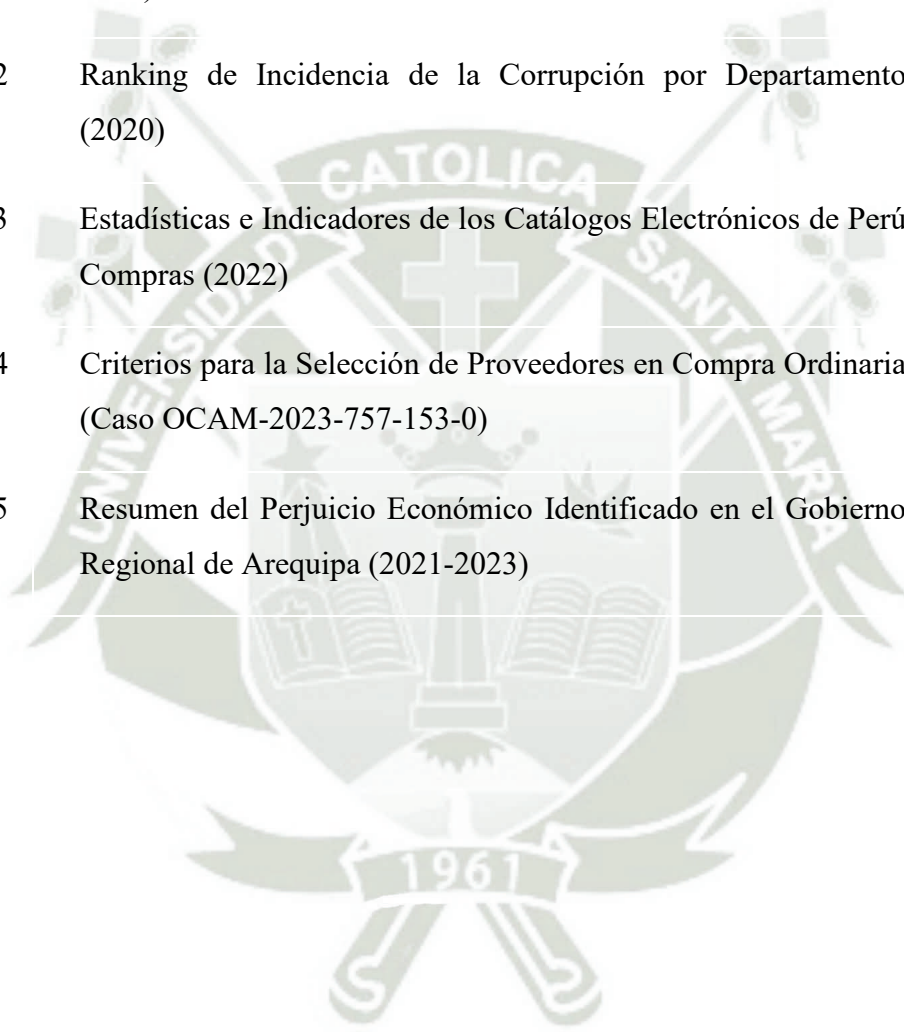
ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Evolución de la Normativa de Contrataciones Públicas en el Perú	13
Tabla 2	Contrataciones para el Servicio de Grúa y Remolque Adjudicadas a un Grupo Familiar entre 2012 y 2014	44
Tabla 3	Análisis Comparativo de Adquisición de Tubería PVC-U y Perjuicio Económico	78
Tabla 4	Resumen de Perjuicio Económico en el Gobierno Regional de Ica (2018, 2019 y 2020)	88
Tabla 5	Análisis de sustento para la elección de Proveedores	91
Tabla 6	Comparativo de Ofertas y Perjuicio Económico en Adquisiciones 2018	93



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Tamaño de la Corrupción por Departamento (Comparativo 2019-2020)	34
Figura 2	Ranking de Incidencia de la Corrupción por Departamento (2020)	36
Figura 3	Estadísticas e Indicadores de los Catálogos Electrónicos de Perú Compras (2022)	71
Figura 4	Criterios para la Selección de Proveedores en Compra Ordinaria (Caso OCAM-2023-757-153-0)	83
Figura 5	Resumen del Perjuicio Económico Identificado en el Gobierno Regional de Arequipa (2021-2023)	87



INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

El propósito del proyecto de tesis es llevar a cabo un análisis y una evaluación crítica del marco normativo y condiciones en las que las empresas privadas y los postores compiten dentro del sistema de catálogos electrónicos de acuerdos marco, identificando las deficiencias y los vacíos normativos que perjudican económicamente al estado representado por las Entidades Públicas a raíz de las elecciones discrecionales y sin sustento de propuestas más onerosas, asimismo, identificar las prácticas que permiten el beneficio ilegal a ciertos postores, proponiendo soluciones para garantizar una competencia justa. En este sentido, la investigación abordará cuestiones fundamentales relacionadas con el cumplimiento de las normas y regulaciones y analizará la efectividad de los mecanismos de control establecidos en la norma para prevenir la corrupción y promover la transparencia en los procesos de adquisición y contratación.

Dentro del ámbito de las adquisiciones públicas en el Estado Peruano, se han identificado deficiencias en los procesos electrónicos de acuerdos marco que ocasionarían perjuicio económico al Estado y afectarían la garantía de igualdad de trato entre los postores y las empresas participantes. Estas deficiencias están relacionadas con la normativa actual que rige estos procesos electrónicos y con la falta de medidas efectivas para prevenir o detectar actos de discrecionalidad en la elección de propuestas. En vista de esta situación, se hace necesario llevar a cabo una revisión de la normativa existente y la implementación de medidas concretas que fomenten la objetividad, transparencia y la igualdad de oportunidades en los procesos de adquisiciones públicas mediante acuerdos marco.

También se evaluará como muestra, determinados procesos electrónicos que han sido objeto de auditoría por parte de la Contraloría General de la República, a fin de establecer las observaciones advertidas y el perjuicio ocasionado a las entidades estatales, ello, a fin de verificar el marco normativo de los procesos electrónicos de acuerdos marco en el Perú para identificar las deficiencias y cómo estas permiten un trato desigual y la afectación al presupuesto público por medio del perjuicio económico al Estado. Finalmente, se propondrán recomendaciones y soluciones para mejorar la normativa.

Justificación

Las empresas y proveedores del sector privado que realizan contrataciones con el Estado buscan una oportunidad para participar en un proceso justo y transparente, en igualdad de condiciones. El Estado peruano es el principal comprador de bienes y servicios en el país, y cuenta con diversos organismos a nivel nacional y subnacional que manejan un presupuesto significativo para realizar estas adquisiciones. Por lo tanto, es esencial que los procesos de contratación con el Estado se realicen con transparencia y justicia para que las empresas puedan competir en igualdad de condiciones y lograr un trato equitativo.

Sin embargo, los procesos de contratación pública son susceptibles de vacíos normativos, actos de corrupción y la falta de transparencia. Por lo tanto, es importante analizar y evaluar las condiciones normativas en las que las empresas privadas concursan en el sistema de catálogos electrónicos de acuerdos marco y verificar las deficiencias que permiten que se ocasione perjuicio al Estado, actos de corrupción o beneficio ilegal a ciertos postores. Además, es fundamental proponer recomendaciones y soluciones para mejorar la normativa, a fin de promover la transparencia y la igualdad de oportunidades para todas las empresas y postores participantes.

importancia del problema de investigación

La importancia teórica de la presente investigación radica en profundizar en el análisis de los procesos electrónicos de acuerdos marco y su relación con el perjuicio económico al Estado en el contexto peruano, con el objetivo de contribuir al avance del conocimiento en el campo de las contrataciones públicas de empresas y la lucha contra la ineficiencia y la corrupción en la gestión pública. Asimismo, se busca realizar una revisión crítica de la normativa aplicable a estos procesos y proponer medidas efectivas para su mejora.

En cuanto a la relevancia práctica, los resultados de la investigación pueden ser de gran utilidad para las entidades encargadas de la gestión de los procesos de acuerdos marco en el Perú, ya que permitirán identificar las limitaciones y deficiencias existentes y proponer soluciones para mejorar la transparencia, la igualdad de trato entre empresas y prevenir o evitar desmedro económico y actos de corrupción.

En términos de impacto social, esta investigación es de gran importancia, ya que los procesos electrónicos de acuerdos marco son una herramienta clave para las contrataciones con el Estado y la falta de sustento adecuado en la elección, transparencia y equidad en estos procesos puede tener consecuencias negativas para la sociedad, como perjuicio económico debido a la exclusión de empresas que podrían ofrecer menores precios por un mismo producto, el incumplimiento de los objetivos institucionales de los gobiernos locales y la afectación de la calidad de los servicios públicos.

Además, en el contexto peruano, donde se han registrado casos de ineficiencia y corrupción en la gestión pública y se ha generado un clima de desconfianza en las instituciones, es esencial abordar esta problemática para fortalecer la transparencia y la confianza en las entidades estatales.

Por último, es importante destacar que esta investigación es innovadora, ya que aborda una problemática poco explorada en nuestro país y propone mejorar el trato justo e imparcial para las empresas proveedoras en los procesos de acuerdos marco y prevenir la ineficiencia estatal y la corrupción.

Hipótesis

Dado que el marco normativo que regula los procesos electrónicos adolece de ambigüedad y deficiencias, lo que permite la selección discrecional de propuestas omitiendo elegir la mejor oferta.

Es probable que estas decisiones discrecionales ocasionen perjuicio económico al Estado y se requiera modificar la normativa para evitar que se desnaturalice la finalidad de las fichas-producto estandarizadas y obtener resultados más eficientes económicamente.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar las deficiencias normativas en los procesos de Compra Ordinaria de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, que posibilitan la selección discrecional de empresas y proveedores, y su incidencia directa como perjuicio económico para el Estado, a partir del estudio de casos en los Gobierno Regionales de Arequipa e Ica durante el periodo 2018-2023.

Objetivos específicos

1. Identificar las ambigüedades y vacíos en la normativa de Perú Compras, que son utilizados para justificar la selección discrecional, especialmente en la definición y aplicación del criterio “mejor costo total” y la falta de rigurosidad en los informes sustentatorios.
2. Demostrar, a través del análisis de informes de la Contraloría General de la República y expedientes de contratación de los Gobiernos Regionales de Arequipa e Ica (2018 - 2023), cómo las deficiencias normativas identificadas se materializan a través de prácticas recurrentes en la selección de proveedores en compras ordinarias de Acuerdos Marco que contravienen al principio de eficiencia, ignorando el orden de prelación por precio.
3. Formular modificaciones normativas orientadas a establecer criterios de selección objetivos y de cumplimiento obligatorio, que refuercen el principio de eficiencia y limiten la discrecionalidad en la elección de proveedores dentro de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

La contratación pública en el Perú juega un papel crucial en el desarrollo del país, ya que a través de ella se adquieren los bienes, servicios y obras necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población y el cumplimiento de los fines del Estado. Un ejemplo de ello es la edificación e implementación de hospitales, y escuelas, construcción de carreteras e infraestructura esencial que depende en gran medida de procesos de contratación pública eficientes y transparentes.

Estos procesos se rigen por un conjunto de normas y principios que buscan asegurar la transparencia, eficiencia y equidad en el uso de los fondos públicos. Este marco normativo, en constante evolución, tiene como objetivo principal asegurar que las contrataciones estatales se realicen de manera oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la competencia justa y la participación de los proveedores, a la vez que se previenen actos de corrupción.

1.1 MARCO NORMATIVO GENERAL Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Nuestra Constitución Política establece en su art. 76 lo siguiente: “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 el monto que señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público” (1993).

La Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF 1 (2018), constituyen el marco normativo general de la contratación pública en el Perú. Esta ley tiene por 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 en las contrataciones de bienes, servicios y obras.

El Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 30225 (2019) establece que las contrataciones del Estado se desarrollan con fundamento en los principios de libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, competencia,

eficiencia, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental, social y económica, equidad e integridad.

Dentro de este marco normativo, existen diversas modalidades de contratación, como la contratación por paquete, que permite agrupar varios bienes o servicios en una sola contratación cuando resulta más eficiente que realizar contrataciones separadas. También se encuentra el procedimiento de selección según relación de ítems, que se utiliza para contratar bienes, servicios u obras distintas pero vinculadas entre sí, con montos individuales superiores a 8 UIT, cuando la contratación conjunta es más eficiente.

Es importante destacar que la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones fue publicada en junio de 2024 y deroga la Ley N° 30225. Sin embargo, la nueva ley entrará en vigencia a los noventa días calendario, contados a partir del día siguiente a la publicación de su reglamento (Ley N° 32069, 2024). Por lo tanto, al momento de elaborar este marco teórico, la Ley N° 30225 y su Reglamento siguen vigentes.

1.1.1 LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO TRAYECTORIA HISTÓRICA

La Ley de Contrataciones con el Estado en Perú constituye un pilar fundamental de la administración pública. Su correcta aplicación y funcionamiento inciden directamente en la gestión eficiente de los recursos públicos y en la dinamización de la actividad económica del país. Por ello, resulta esencial comprender la trayectoria histórica de la normativa que regula las adquisiciones y contrataciones estatales.

En sus etapas iniciales, previas a la década de 1980, el panorama legal de las contrataciones estatales en Perú se caracterizó por un notable esparcimiento normativo (Guzmán Napurí, 2010). No existía un cuerpo legal único que regulara de manera integral los contratos para la adquisición de bienes, servicios u obras públicas por parte de las diversas entidades del sector público. En su lugar, la contratación estatal se regía por una multiplicidad de

normas de diferente jerarquía, a menudo con regulaciones específicas para ciertos sectores, que carecían de un denominador común (Tasaico Jove, 2021). Esta falta de un marco legal unificado y generalizado implicaba que la mayoría de las entidades públicas operaban bajo sus propios reglamentos internos de adquisiciones (Guzmán Napurí, 2023).

Esta fragmentación normativa probablemente generó inconsistencias y posibles ineficiencias en el uso de los fondos públicos, resaltando la necesidad de esfuerzos posteriores para consolidar la legislación.

Un hito importante en la historia de la legislación de contrataciones públicas fue la promulgación de la Constitución Política de 1979. En su artículo 143°, la Constitución estableció a nivel constitucional la obligatoriedad de realizar la contratación de servicios, obras y suministros mediante licitación y concurso público. Este mandato constitucional fue la base para garantizar la eficiencia y la transparencia en la administración de los recursos públicos. Sin embargo, este principio constitucional requería un desarrollo legislativo y reglamentario posterior para su plena implementación, evidenciando una brecha entre la declaración de principios y la práctica operativa.

En consecuencia, se expidió un conjunto de normas con la finalidad de sistematizar los procedimientos contractuales para las adquisiciones y la contratación de obras públicas por parte de las entidades estatales (Danós, 2021).

Tal como lo señala Guzmán (2015), entre estas normas destacaron el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP), aprobado en 1980, el Reglamento Único de Adquisiciones (RUA), promulgado en 1985, y la Ley N° 23554 para la contratación de consultoría y su reglamento (REGAC). Si bien estos dispositivos representaron un avance hacia la estandarización de los procedimientos, aún no era suficiente para una distinción clara entre contratos administrativos y

aquellos sujetos al derecho privado.

La década de 1990 estuvo marcada por un proceso de reformas estructurales en Perú, caracterizado por la liberalización económica, la privatización de empresas estatales y un fuerte impulso a la inversión privada (Danós, 2021).

Este contexto económico influyó directamente en la necesidad de contar con un sistema de contratación estatal más ágil, eficiente y transparente para facilitar la participación del sector privado. En este escenario, en 1997 se promulgó la Ley N° 26850, denominada "Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado" (LCAE). Esta ley unificó la legislación preexistente, integrando en un solo cuerpo legal el régimen aplicable a todas las entidades públicas para la adquisición de bienes, servicios y obras.

Sin embargo, la LCAE se centró principalmente en la fase precontractual, es decir, en los procedimientos de selección de contratistas, dedicando menos atención a la etapa de ejecución contractual (Danós Ordóñez, 2021).

Un aspecto fundamental de la Ley N° 26850 fue la creación del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE). CONSUCODE se constituyó como un organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con el rol de ente rector del sistema de adquisiciones en todo el país. Además de sus funciones normativas y de supervisión, CONSUCODE también contaba con un Tribunal Administrativo encargado de resolver las controversias surgidas durante los procedimientos de selección en última instancia administrativa.

Adicionalmente, como lo señala Huapaya (2018) la LCAE introdujo el arbitraje obligatorio como mecanismo para la resolución de controversias que pudieran surgir durante la ejecución de los contratos. La promulgación de la Ley N° 26850 en la década de 1990 sugiere una clara conexión entre las

reformas económicas de esa época y la necesidad de establecer un marco regulatorio más eficiente y transparente para las contrataciones estatales, que facilita la participación y la inversión del sector privado. No obstante, el énfasis de esta ley en la fase precontractual, con menor desarrollo de la etapa de ejecución, pudo haber generado desafíos en la gestión posterior de los proyectos públicos, lo que posiblemente impulsó la necesidad de reformas posteriores (Huapaya, 2018).

La Ley N° 26850 fue objeto de modificaciones posteriores en los años 2000 (Ley N° 27330 en el 2000 y Ley N° 28267 en el 2004), lo que condujo a la publicación de Textos Únicos Ordenados y nuevos reglamentos⁷. Estas modificaciones buscaron perfeccionar aspectos como la planificación, las garantías contractuales y los principios de la contratación pública, así como incorporar nuevas tecnologías y sistemas de acreditación de proveedores.

En la década de 2000, Perú intensificó su participación en procesos de integración económica y comercial a nivel internacional. Estos acuerdos incluyen disposiciones relacionadas con la apertura y regulación de los mercados de contratación pública, lo que generó la necesidad de actualizar la legislación nacional. En este contexto, en el año 2008 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1017, denominado "Ley de Contrataciones del Estado" (LCE). Esta nueva ley tuvo como objetivo principal **maximizar el valor de los recursos** de los contribuyentes en las contrataciones que realizan las entidades del sector público, buscando que estas se efectúen de manera oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad (Ministerio de Economía y Finanzas, n.d.). Para ello, la LCE estableció una serie de principios rectores, como la libertad de competencia, la igualdad de trato, la transparencia y la eficiencia (Decreto Legislativo N.º 1017, 2008).

Ortiz Vignolo y Silva López (2022) explican el cambio significativo introducido por el Decreto Legislativo N° 1017 a raíz de la creación del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). El OSCE reemplazó a CONSUCODE y se configuró como un organismo técnico

especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El rol del OSCE se amplió para incluir la supervisión de los procesos de contratación, la emisión de directivas y lineamientos, y la administración del Registro Nacional de Proveedores (RNP).

La transición de CONSUCODE a OSCE sugiere una orientación hacia un órgano de supervisión más técnico e independiente, con la finalidad de fortalecer la credibilidad y la eficacia del control en la contratación pública. Además, la introducción de principios como el de "valor por dinero". En el Decreto Legislativo N° 1017 denota un cambio de enfoque, que va más allá de la simple búsqueda del menor precio, lo que implica una comprensión más sofisticada de la contratación pública como herramienta para alcanzar objetivos de política pública más amplios. El Decreto Legislativo N° 1017 también fue objeto de modificaciones posteriores, como la Ley N° 29873 del año 2012, lo que evidencia un proceso continuo de ajuste y mejora de la normativa.

En el año 2016, se promulgó la Ley N° 30225, actual "Ley de Contrataciones del Estado", esta ley tuvo como propósito fundamental maximizar el valor de los recursos públicos invertidos y promover una gestión orientada a resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras. La Ley N° 30225 fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 350-2015-EF (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2022). Desde su entrada en vigor, la Ley N° 30225 ha experimentado diversas modificaciones a través de decretos legislativos y leyes. Entre estas modificaciones destacan las introducidas por el Decreto Legislativo N° 1341 en 2017 y su reglamento, así como las realizadas por la Ley N° 30353 y la Ley N° 30689, orientadas a prevenir la corrupción (OSCE, 2022). Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1444, promulgado en 2019, introdujo cambios con el objetivo de impulsar la ejecución de políticas públicas y fortalecer el rol del OSCE y de **PERÚ COMPRAS**. Como resultado de estas modificaciones, se aprobó el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 30225 mediante el Decreto Supremo N° 082-2019-EF 24.

La Ley N° 30225 incorporó principios como la innovación y la integridad en la contratación estatal, reflejando una creciente conciencia sobre la necesidad de **combatir la corrupción** en la gestión de los recursos públicos. La frecuencia de las modificaciones a la legislación de contratación pública desde 2016 sugiere una comprensión dinámica y en constante evolución de los problemas, desafíos y las prioridades en este ámbito, posiblemente reflejando la complejidad de equilibrar la eficiencia, la transparencia y la prevención de la corrupción. Recientemente, en junio de 2024, se aprobó una nueva Ley de Contrataciones Públicas que derogará la Ley N° 30225.

Esta nueva ley crea el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) en reemplazo del OSCE y enfatiza principios como el "valor por dinero", la digitalización de los procesos, la incorporación de modalidades de **contratación eficientes** y mecanismos para reactivar obras paralizadas (ComexPerú, 2022). La creación de un nuevo organismo como OECE para reemplazar al OSCE indica un posible cambio en el enfoque de la supervisión y la asistencia técnica en materia de contratación pública, sugiriendo una orientación hacia un rol más proactivo y de apoyo técnico para las entidades contratantes.

La evolución histórica de la legislación de contrataciones con el Estado en Perú ha transitado por diversas etapas, desde un periodo inicial de dispersión normativa hasta la consolidación de principios constitucionales y la promulgación de leyes unificadoras en la década de 1990. El siglo XXI ha presenciado un énfasis creciente en la eficiencia, la transparencia y la supervisión, con la creación del OSCE y la posterior promulgación de la Ley N° 30225, que incorpora principios de innovación e integridad. La reciente aprobación de una nueva Ley de Contrataciones Públicas en 2024 evidencia la continuidad del proceso de reforma y la búsqueda constante de un sistema de contratación estatal más moderno, eficiente y libre de corrupción.

Tabla 1*Evolución de la Normativa de Contrataciones Públicas en el Perú*

Año	Legislación	Características Principales
1979	Constitución Política del Perú	Establece la obligatoriedad de la licitación y concurso público para la contratación estatal 2
1980	Decreto Supremo N° 034-80-VC (RULCOP)	Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas 1
1985	Decreto Supremo N° 065-85-VC (RUA)	Reglamento Único de Adquisiciones 2
1997	Ley N° 26850	Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, unifica la legislación anterior y crea CONSUCODE 2
2008	Decreto Legislativo N° 1017	Ley de Contrataciones del Estado, crea el OSCE y enfatiza la eficiencia 1
2016	Ley N° 30225	Ley de Contrataciones del Estado, busca maximizar el valor de los recursos públicos y promover la gestión por resultados 4
2024	Nueva Ley de Contrataciones Públicas	Crea el OECE, enfoca en valor por dinero, digitalización y eficiencia (pendiente de entrada en vigor) 23

Nota. La tabla presenta un resumen cronológico de los principales hitos normativos en la contratación pública peruana desde 1979 hasta la legislación más reciente pendiente de vigencia. Elaboración propia.

1.2 ROL DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE)

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) juega un rol fundamental en el sistema de contratación pública peruano. Su función principal es velar por el cumplimiento de la normativa y los principios que rigen las contrataciones del Estado, asegurando la transparencia, eficiencia e integridad en el uso de los fondos públicos (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2021).

Entre las funciones del OSCE se encuentran:

- Supervisar los procesos de contratación: El OSCE realiza acciones de supervisión para verificar que las entidades cumplan con la normativa y los principios de la contratación pública.
- Resolver controversias: Actúa como instancia administrativa para resolver las controversias que surjan entre las entidades y los proveedores durante los procesos de contratación.
- Sancionar a proveedores: El OSCE tiene la **facultad de sancionar** a los proveedores que incumplan la normativa o incurran en prácticas indebidas.
- Regular a través de disposiciones de carácter complementario: Emite directivas y otras normas que complementan la Ley de Contrataciones del Estado.
- Administrar el Registro Nacional de Proveedores (RNP): Gestiona el RNP, donde se registran los proveedores que desean contratar con el Estado.
- Administrar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE): Administra el SEACE, la plataforma electrónica para la gestión de las contrataciones públicas.
- Absolver consultas sobre el sentido de la normativa: Brinda orientación a las entidades y proveedores sobre la interpretación y aplicación de la normativa de contratación pública.
- Implementar mecanismos para el desarrollo de capacidades: Desarrolla programas de capacitación para fortalecer las capacidades de las entidades y proveedores en materia de contratación pública.

1.3 ROL DE PERÚ COMPRAS

El OSCE establece las reglas de forma general para todas las compras del Estado. Perú Compras es un organismo especializado que, siguiendo esas reglas, crea mecanismos más eficientes, céleres y rápidos para comprar ciertos tipos de bienes y servicios que se encuentran estandarizados.

En el ámbito del derecho administrativo, la contratación pública constituye un pilar fundamental para la gestión estatal, impactando directamente en la eficiencia del gasto y la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. En este contexto, Perú Compras emerge como la entidad central de compras públicas en el Perú, desempeñando un rol crucial dentro del marco legal y administrativo que regula las adquisiciones del Estado. Este organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), posee personería jurídica de derecho público y goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera (Ley N° 32069, Art. 20.1; Decreto Legislativo N° 1018) (Guzmán Napurí, 2015). La presente sección detalla las bases teóricas para comprender el rol de Perú Compras en el sistema de derecho administrativo peruano, analizando su fundamento legal, funciones clave y su contribución a los principios que rigen la contratación pública.

Fundamento Legal y Mandato de Perú Compras

El rol de Perú Compras se fundamenta principalmente en instrumentos legales clave. El Decreto Legislativo N° 1018, marca la creación de la Central de Compras Públicas - Perú Compras, estableciendo su adscripción al MEF, su personería jurídica de derecho público y sus funciones iniciales (Central de Compras Públicas - Perú Compras, s.f.). Este decreto sentó las bases para la existencia de un organismo especializado en la gestión de las compras estatales, aunque su operatividad efectiva se inició en 2016 (Central de Compras Públicas - Perú Compras, n.d.). Posteriormente, la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su reglamento, proporcionaron el marco normativo general dentro del cual Perú Compras desarrolla sus actividades, estableciendo los principios y procedimientos generales para la contratación pública (Central de Compras Públicas - Perú Compras,

2022). Dentro de este marco, Perú Compras se enfoca en modalidades específicas como los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco y las Compras Corporativas. Más recientemente, la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas (2024), actualiza la normativa, reafirmando y detallando las funciones de Perú Compras.

Funciones Clave y Áreas de Operación de Perú Compras

La Ley N° 32069 (Art. 20.2) y otras fuentes definen las funciones esenciales de Perú Compras. Una función primordial es la estandarización de los requerimientos del Estado, buscando **homogeneizar** las necesidades de las diversas entidades para lograr condiciones más ventajosas en las adquisiciones. Esta estandarización se implementa mediante la gestión del Listado de Fichas Técnicas.

Un área central de operación es la gestión de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM), plataformas virtuales para la adquisición directa y eficiente de bienes y servicios por entidades públicas de proveedores previamente calificados.

Perú Compras también promueve, conduce y gestiona las Compras Corporativas y Compras Centralizadas, agrupando la demanda de múltiples entidades para lograr economías de escala y **supuestamente mejores precios**. Estas compras pueden ser obligatorias, generando ahorros significativos para el Estado. Adicionalmente, gestiona compras centralizadas de emergencia. Otra función relevante es la realización de contrataciones por encargo para otras entidades, y la orientación a las entidades contratantes en materias de su competencia (Ley N° 32069, 2024).

Contribución a los Principios de la Contratación Pública

Las operaciones de Perú Compras deben contribuir a los principios de la contratación pública. La **eficiencia y economía** se promueven mediante los CEAM, las compras corporativas y la **estandarización, generando ahorros para el Estado.** La transparencia se refuerza con el uso de plataformas electrónicas y la publicación

de datos abiertos, incluyendo la adopción del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS). La competencia e **igualdad de trato se buscan a través de la estandarización** y la accesibilidad de los CEAM. Finalmente, la Ley N° 32069 enfatiza la sostenibilidad en las prácticas de adquisición.

Perú Compras desempeña un rol fundamental en el derecho contractual peruano como la entidad central para optimizar las compras públicas. Su base legal se encuentra en el Decreto Legislativo N° 1018 y la Ley N° 32069. A través de funciones clave como la estandarización, la gestión de catálogos electrónicos y las compras corporativas, contribuye a la eficiencia, transparencia y economía en la contratación pública. La comprensión de este rol es esencial para analizar el sistema de adquisiciones del Estado peruano.

1.4 PRINCIPIOS RECTORES DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

La contratación pública es un proceso fundamental para la gestión de los recursos del Estado y para el desarrollo económico y social de un país. En el Perú, este proceso se rige por una serie de principios que buscan garantizar la transparencia, eficiencia, eficacia y legalidad en las contrataciones públicas.

La Ley de Contrataciones del estado (2019) enumera en su artículo 2° los Principios que rigen dichos procesos: Las contrataciones del Estado se desarrollan con fundamento en los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público que resulten aplicables al proceso de contratación. Los principios sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la norma:

i. Eficiencia

La eficiencia en la contratación pública implica la obtención de los mejores resultados posibles con el **uso óptimo de los recursos públicos**, priorizando el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

El principio de eficiencia en la contratación pública busca el efectivo y oportuno cumplimiento de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos, priorizando aquellos sobre la realización de formalidades no esenciales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021). Este principio se encuentra consagrado en el artículo 3 de la Ley N° 30225, que establece que 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.

En la práctica, el principio de eficiencia se traduce en la búsqueda de la mejor relación entre la calidad de los bienes, servicios u obras contratados y su costo, así como en la agilidad y simplificación de los procedimientos de contratación.

La modernización de la contratación pública mediante herramientas digitales, como el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), persigue una optimización tangible de los procedimientos. De hecho, un análisis de la Contraloría General de la República (2023) confirma que el uso de esta plataforma ha logrado acelerar los plazos de contratación en un 30%, además de producir economías de hasta un 15% en los costos asociados a dichos procesos.

ii. Transparencia

La transparencia en la contratación pública implica que todas las etapas del proceso sean accesibles y comprensibles para los ciudadanos y los proveedores, asegurando la publicidad de la información y la rendición de cuentas.

El principio de transparencia exige que las Entidades proporcionen información clara y coherente con el fin de que el proceso de contratación sea comprendido por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia y que se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio se encuentra recogido en el literal c) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 30225.

La transparencia se materializa en el acceso público a la información sobre las contrataciones, incluyendo las convocatorias, las bases, las ofertas presentadas y los resultados de los procesos de selección.

La publicación obligatoria de las contrataciones en el SEACE permite que cualquier ciudadano pueda acceder a la información sobre los procesos de contratación, promoviendo la transparencia y el control social. Además, el SEACE facilita la comparación de ofertas y la identificación de posibles irregularidades, lo que contribuye a la prevención de la corrupción.

iii. Integridad y Lucha contra la Corrupción

La integridad en la contratación pública implica que todos los participantes actúen con honestidad, probidad y transparencia, evitando cualquier práctica indebida o corrupta.

El principio de integridad exige que la conducta de todo aquel que participe en cualquier etapa del proceso de contratación, sea representando al sector público **o al privado**, esté guiada por la honestidad y veracidad, la apertura a la rendición de cuentas. Este principio se encuentra consagrado en el literal j) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 30225.

La lucha contra la corrupción en la contratación pública se materializa en la implementación de mecanismos de control y prevención, como la Declaración Jurada de Intereses, la prohibición de la participación de funcionarios con conflicto de intereses y la sanción de las inconductas funcionales.

iv. Economía (Mejor Valor por el Dinero/Costo-Beneficio)

El principio de economía busca la mejor utilización de los fondos públicos, considerando no solo el precio, sino también la calidad, la sostenibilidad y el costo a largo plazo de los bienes, servicios u obras, claro que la elección de una

propuesta que priorice la calidad al costo debe estar correctamente sustentada.

El principio de economía busca que las Entidades Contratantes se comprometan a buscar el mejor resultado posible en el uso de los fondos públicos, en términos de eficiencia, eficacia y economía. Este principio condice con el concepto de "valor por dinero", que implica considerar, entre otros factores, el ciclo de vida y el costo total de los bienes, servicios y obras.

El principio de economía se traduce en la selección de la oferta que represente el mejor valor por el dinero, considerando no solo el precio inicial, sino también los costos a largo plazo, la calidad, la sostenibilidad y otros factores relevantes. Una herramienta útil para la toma de decisiones estratégicas en la contratación pública es la Matriz de Kraljic (Hernández Pacsi, 2024), que permite clasificar los bienes y servicios a contratar en función de su impacto financiero y su riesgo de suministro, sin embargo, se debe dejar en claro que toda decisión discrecional debe estar analizada y correctamente sustentada.

v. Principio de Igualdad de Trato

La igualdad de trato implica que todos los proveedores tengan las mismas oportunidades para participar en los procesos de contratación, sin privilegios ni discriminación. La libre competencia debe **asegurar un entorno competitivo** donde la entidad pueda obtener la mejor propuesta y donde los proveedores puedan participar en **igualdad de condiciones** y la Entidad pueda obtener la propuesta más ventajosa. El literal e) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 30225 establece que los procesos de contratación deben incluir disposiciones que permitan establecer condiciones de competencia efectiva.

El principio de igualdad de trato garantiza a los proveedores las mismas oportunidades para contratar con el Estado, prohibiendo la existencia de privilegios o el trato discriminatorio manifiesto o encubierto (Hernández Almanza, 2024). Este principio se encuentra consagrado en el literal b) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 30225.

La prohibición de establecer requisitos discriminatorios en las bases de las contrataciones, como la exigencia de experiencia previa **con la misma Entidad**, promueve la igualdad de trato y la libre competencia. Por ejemplo, si una entidad requiere la adquisición de computadoras, no puede exigir que los proveedores hayan tenido experiencia previa **con esa entidad**, ya que esto limitaría la participación de nuevos proveedores y podría favorecer a aquellos con vínculos previos.

El principio de igualdad de trato es muy importante en las contrataciones públicas en el Perú. Este principio establece que todos los proveedores interesados en participar en un proceso de contratación deben ser tratados de manera justa e igualitaria, sin discriminación alguna. La normativa vigente en el Perú, como la Ley de Contrataciones del Estado, establece la obligatoriedad de este principio para garantizar la transparencia y la competitividad en los procesos de contratación.

El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Supremo N° 350-2015-EF) establece que la igualdad de trato implica que todos los proveedores interesados en participar en un proceso de contratación deben tener acceso a la misma información y recibir el mismo trato durante todo el proceso, incluyendo la evaluación y selección de ofertas.

El Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE) en su Resolución N° 011-2019/CCO-TCE establece que “la igualdad de trato en los procesos de selección se refiere a la obligación que tiene la Entidad de tratar a todos los participantes con igualdad de condiciones, respetando los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y publicidad”.

Este principio busca garantizar que todas las **empresas** que desean hacer negocios con el Estado tengan las mismas oportunidades de participar en los procesos de selección de proveedores y presentación de ofertas. Esto significa que no se debe mostrar ningún tipo de discriminación o favoritismo hacia algún

proveedor en especial, ya que esto puede distorsionar la competencia y generar desigualdades en el acceso a oportunidades.

Este principio establece que las empresas que se encuentren en situaciones similares deben ser tratadas de manera similar, a menos que exista una justificación objetiva y razonable. En otras palabras, todas las empresas que cumplan con los mismos requisitos deberían ser evaluadas de manera igual, y no se debería dar preferencia a una empresa simplemente porque ya ha trabajado con el Estado o porque tiene una relación personal con algún funcionario público.

La igualdad de trato no solo es importante por cuestiones de justicia y equidad, sino también por su capacidad para fomentar una **competencia efectiva en el mercado**, lo que puede generar mayor eficiencia y reducción de costos para el Estado. Además, al garantizar que todas las empresas tengan las mismas oportunidades, se fomenta la innovación y la creatividad, ya que se permite la participación de una amplia gama de proveedores con diferentes perspectivas y habilidades.

En conclusión, el principio de igualdad de trato es fundamental para asegurar la transparencia y la integridad en los procesos de contratación del Estado, lo que a su vez puede **generar beneficios económicos y sociales para la sociedad en general**.

1.5 INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE PRINCIPIOS

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y del Poder Judicial ha contribuido a la interpretación y aplicación de los principios de la contratación pública. A continuación, se presentan algunos ejemplos relevantes:

Principio de Igualdad y No Discriminación: El TC ha señalado que el principio de igualdad y la prohibición de toda discriminación son esenciales en la contratación pública, debiendo respetarse en todo el proceso selectivo (Delpiazzo, 2015). Esto implica que las entidades deben garantizar que todos los proveedores

tengan las mismas oportunidades para participar en los procesos de contratación, sin ningún tipo de discriminación.

Colusión: En el Exp. N° 17-2011-PI/TC, el TC analizó la colusión en la contratación pública, resaltando la importancia de los principios de transparencia, e imparcialidad para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos (Tribunal Constitucional, 2011). Este caso resalta la necesidad de asegurar la competencia efectiva en las contrataciones para prevenir la colusión entre proveedores y funcionarios.

Acuerdo Nacional por la Justicia, la Paz y el Desarrollo: El TC ha reconocido la importancia del Acuerdo Nacional por la Justicia, la Paz y el Desarrollo, que establece la necesidad de combatir la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, incluyendo las contrataciones estatales.

Libertad de Contratación: En el Exp. N° 00027-2021-AI/TC, el TC se pronunció sobre la constitucionalidad de una ley que establecía limitaciones a la contratación de personal de salud, analizando el principio de libertad de contratación y la competencia del Estado para regular las contrataciones públicas (Tribunal Constitucional, 2022). Este caso ilustra la relación entre la libertad de contratación y la necesidad de regular las contrataciones públicas para asegurar el interés público.

Inhabilitación para Contratar con el Estado: En el Exp. N° 04324-2018-AA/TC, el TC analizó la inhabilitación de una persona para contratar con el Estado, revisando la aplicación de los principios de razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad en las decisiones del OSCE. El TC ha señalado que el principio de razonabilidad **implica que las decisiones de la autoridad deben tener una justificación lógica**, mientras que el principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas sean proporcionales a la finalidad que se persigue.

1.6 EL CONTRATO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO CLAVE DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA ESTATAL EN EL PERÚ

Conforme señala Tafur y Miranda (2007) “El Estado es probablemente uno de los principales agentes de la actividad económica en cualquier país; para ello actúa a través de diversos mecanismos, y definitivamente el contrato, es uno de éstos. Sin embargo, al ser una entidad estatal una de las partes de esa relación contractual, su contraparte privada, -y algunas veces otras reparticiones del propio Estado- se somete a una serie de requisitos, procedimientos, consecuencias y, en general, a una regulación especial. Como veremos en las siguientes líneas, ello obedece finalmente a la existencia de una pluralidad de intereses que subyacen en un contrato que calificamos como administrativo” (p 140).

El Estado desempeña un papel fundamental en la economía de nuestro país y utiliza diversos mecanismos para ello, incluyendo los contratos. Sin embargo, cuando una entidad estatal es una de las partes en un contrato, la contraparte privada debe cumplir con una serie de requisitos, procedimientos y regulaciones especiales. Todo esto se debe a que los contratos con el Estado se consideran contratos administrativos.

Es importante destacar que los contratos administrativos son diferentes de los contratos civiles, ya que los primeros están sujetos a una regulación especial que busca garantizar la transparencia, la igualdad de trato y la eficiencia en el proceso de contratación. Además, estos contratos suelen involucrar a empresas privadas en la prestación de servicios públicos o la construcción de obras públicas, lo que implica una mayor responsabilidad y transparencia en la gestión de recursos públicos.

La contratación en el ámbito administrativo, si bien ostenta el carácter de herramienta de importancia para el motor económico de la nación, no está exenta, ni mucho menos, de un marco normativo y de requisitos singulares. Dicha particularidad, en efecto, obedece a la necesidad de velar por la probidad y la eficacia en la gestión de los fondos y recursos públicos.

Los Contratos con el Estado son aquellos acuerdos legales que establecen una

relación entre un individuo (ya sea una persona natural o una empresa) y el gobierno, con la intención de proveer bienes o servicios. Las especificidades de cada contrato variarán dependiendo del valor total del mismo y el objeto que se establezca. Existe una regulación que actúa como un marco para el proceso de contratación, cuyo objetivo es garantizar la transparencia, igualdad de trato y la eficiencia en dicho proceso.

En síntesis, las entidades del Sector Público en busca de satisfacer sus necesidades de bienes, servicios y obras, contratan con personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras. La contratación se rige por la Ley de Contrataciones del Estado Ley n° 30225, y su reglamento (y modificaciones), la cual establece las normas y procedimientos aplicables a las contrataciones que realiza el Estado Peruano. Según los autores Gallo y Farro (2015), esta ley es considerada como un instrumento que promueve la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, por su lado el Reglamento complementa y detalla las disposiciones contenidas en la Ley N° 30225, estableciendo los procedimientos y requisitos que deben seguirse en los diferentes tipos de contratación, según señalan los autores Rojas y Vargas (2018). Cabe precisar que en caso de ausencia o insuficiencia, se aplican las normas comunes, como el Código Civil.

Asimismo, es necesario considerar la Ley de Contrataciones y la Ley de Asociaciones Público-Privadas (APP), las cuales tienen como objetivo establecer los marcos jurídicos para la contratación de proyectos de inversión en infraestructura pública mediante la participación de empresas privadas. Según el autor Paredes (2016), estas leyes permiten mejorar la calidad de los servicios públicos y promueven la inversión privada en el país.

Es necesario mencionar la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual establece las normas y principios que deben seguirse en los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos de contratación del Estado. Según el autor Monzón (2017), esta ley tiene como finalidad garantizar el derecho de los administrados a una gestión pública eficiente, transparente y democrática.

1.7 TIPOS DE PROCESOS DE SELECCIÓN

Según Lazo y Flores (2019), la normativa peruana establece diversas modalidades de procesos de selección para la contratación con el Estado. Estas modalidades son la licitación pública, el concurso público, la adjudicación directa, la contratación directa, la selección abreviada, la selección de consultoría, la selección de obra, la selección de servicios y la selección de bienes.

La licitación pública es la modalidad más utilizada en el Perú para la contratación con el Estado, y se realiza a través de un concurso público en el que se invita a los interesados a presentar sus ofertas, siguiendo los términos establecidos en las bases del concurso, tal como lo señalan López y Figueroa (2017). El concurso público, por su parte, se utiliza para la selección de propuestas técnicas o proyectos innovadores, según Torres y Rojas (2016).

La adjudicación directa es una modalidad que permite al Estado contratar con un proveedor sin realizar un proceso de selección formal, se utiliza en situaciones de emergencia, en contrataciones menores o cuando se trata de bienes o servicios que sólo pueden ser suministrados por un proveedor específico, como lo señalan Paz y Juárez (2017). La contratación directa se utiliza cuando el Estado requiere de servicios de consultoría o de obras que sólo pueden ser ejecutadas por una empresa o persona en particular, tal como lo señalan López y Figueroa (2017).

La selección abreviada es una modalidad que permite realizar procesos de selección más cortos y ágiles, utilizando criterios de evaluación simplificados, según Torres y Rojas (2016), además, existen modalidades de selección específicas para cada tipo de contratación, como la selección de consultoría, obra, servicios y bienes, cada una con criterios de evaluación y procedimientos específicos para la selección del proveedor.

Por otro lado, **el Acuerdo Marco** es otra modalidad de proceso de selección que se utiliza en el Perú para adquirir bienes y servicios de forma

recurrente y simplificada, tal como lo indica la Ley de Contrataciones del Estado. Según el artículo 64 de la misma ley, el Acuerdo Marco es “un acuerdo celebrado entre el Estado y uno o más proveedores, que tiene por objeto establecer los términos y condiciones generales aplicables a las contrataciones que se celebren durante su vigencia”.

Los Acuerdos Marco son útiles para el Estado, ya que permiten adquirir bienes y servicios **de forma rápida y simplificada**, ya que se establecen los términos y condiciones **previamente negociados con los proveedores**, lo que agiliza el proceso de adquisición en caso de necesidades recurrentes. El uso del Convenio Marco ha sido positivo en términos de ahorro de tiempo y reducción de costos, pero es importante asegurarse de que se cumplan todos los requisitos y procedimientos establecidos para su celebración y ejecución, según Guevara y Quispe (2019).

En Perú, lamentablemente el sistema de contrataciones públicas es ineficiente y poco transparente. Para solucionar este problema, el gobierno se compromete a mejorar el sistema de contrataciones electrónicas mediante el uso de tecnología informática.

La implementación de estas tecnologías automatizaría los procesos de contratación, reduciría costos, aumentaría la eficiencia y la transparencia, y mejoraría la rendición de cuentas (Soria Aguilar, 2020).

Además, el plan para la implementación de contrataciones electrónicas incluye capacitación para proveedores y compradores, estandarización de sistemas y documentos, y el acceso público al sistema de contrataciones para garantizar la transparencia. El proceso de implementación consta de dos fases: la primera fase consta de licitaciones electrónicas, y la segunda fase desarrolla compras menores con apoyo electrónico, incluyendo subastas inversas electrónicas y la administración electrónica de contratos.

El uso de tecnologías de la información en los procesos de contrataciones

públicas no solo mejoraría la eficiencia y transparencia en la gestión, sino que también tiene un impacto positivo en la economía del país. La implementación de sistemas electrónicos para licitaciones y compras menores puede reducir significativamente los costos de transacción para el gobierno y los proveedores, lo que a su vez puede traducirse en una disminución de los precios para el consumidor final.

Además, el uso de tecnología también podría reducir la incidencia de la corrupción en los procesos de contratación pública, ya que aumentaría la trazabilidad y la visibilidad de las transacciones, lo que dificultaría la manipulación de los resultados a través de prácticas ilegales (Pintos, 2018, p. 55)..

Otro beneficio de la introducción de tecnología en los procesos de contratación pública es que puede mejorar la calidad de los servicios y productos adquiridos. **Al automatizar procesos**, se pueden reducir errores humanos y se pueden hacer análisis más precisos, lo que puede resultar en una mejor selección de proveedores y una mayor calidad de los bienes y servicios adquiridos.

Por último, la implementación de sistemas electrónicos para contrataciones públicas también puede fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico en el país. Los proveedores que deseen hacer negocios con el gobierno estarán incentivados a desarrollar tecnologías avanzadas y soluciones innovadoras para mejorar sus procesos de producción y hacer ofertas más competitivas.

1.7.1 NECESIDAD DE IMPLEMENTAR NUEVOS TIPOS DE CONTRATACIONES

Es importante señalar que establecer un sistema de contratación pública eficiente y transparente no es una tarea sencilla, ya que implica la adopción de medidas para prevenir la corrupción y el acuerdo entre proveedores, así como la mejora de los procedimientos de evaluación y selección de proveedores. Sin embargo, a largo plazo, los beneficios de disponer de un sistema de contratación pública eficiente y transparente

superan ampliamente los costos asociados con su implementación y mantenimiento.

Según lo expresado por el OSCE en el Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano (2009) “Se han dado inicialmente pasos importantes, incluyendo las reformas sustanciales a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, la transformación del CONSUCODE en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) asignado al Ministerio de Economía y Finanzas, el fortalecimiento del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y **la creación de la Central de Compras Públicas (Perú Compras)**. Con estas medidas, el Gobierno pasa a consolidar el proceso de reforma mediante este Plan Estratégico. La experiencia internacional muestra que las reformas institucionales y legislativas son sólo el principio del trabajo a realizar. El Plan Estratégico traza una nueva fase para el desarrollo de la contratación pública en el Perú, que redundará en significativos beneficios económicos para la comunidad y en una administración pública en la que los ciudadanos puedan tener plena confianza” (p. 4).

1.8 GESTIÓN DE RIESGOS

Para una correcta gestión de contrataciones es necesario la implementación de un enfoque de riesgos en todas las etapas del proceso de contratación pública, desde la identificación de necesidades hasta la ejecución contractual.

El OSCE cuenta con una Dirección de Gestión de Riesgos que tiene la función supervisora del OSCE sobre la actuación de las entidades contratantes a nivel nacional, a partir de la identificación de riesgos que afecten la planificación de contrataciones, la satisfacción de necesidades, la competencia, así como los relacionados con el inadecuado uso de contrataciones directas y supuestos de exclusión de la normativa.

En este sentido, las funciones de la Dirección de Gestión de Riesgos están relacionadas con la estructura orgánica de dicha dirección, pero tiene resultados muy limitados, por lo que es necesario cuestionar el papel que ha mantenido en estos años el OSCE en identificar los riesgos en la gestión de las contrataciones públicas.

Según el Gaceta Jurídica octubre 2020: “El BID concluyó que los Estados en América Latina, incluyendo Perú, no saben comprar y malgastan hasta el 4,4 % del PIB, lo que evidencia la necesidad de una gestión más eficiente y efectiva en las contrataciones públicas”.

En este sentido, se propone la implementación de un enfoque de riesgos similar al que existe en Colombia desde 2007, cuando se aprobó la Ley N° 1150, que establece que las entidades deben incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación, operando no solo en materia de obra pública.

En consecuencia, se requiere una reforma normativa que incorpore un enfoque de riesgos en todas las etapas del proceso de contratación pública, con el objetivo de prevenir y alertar sobre situaciones que puedan generar problemas y corrupción, y que permita una gestión más eficiente y efectiva en las contrataciones públicas.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Se esperaba que el sistema electrónico de acuerdos marco pudiera mejorar la eficiencia y transparencia de las contrataciones, y reducir significativamente la corrupción, pero como se explicará más adelante, todavía existen vacíos o deficiencias en este tipo de procesos de selección que deben ser abordados en su normativa y en el propio proceso de contratación.

Regresando al tema de corrupción, este es un tema central en la discusión sobre política pública y oportunidades de desarrollo. Para entender la corrupción, se debe analizar la naturaleza de los controles y sanciones, la decisión económica en la que participa el servidor público y su propia motivación. La corrupción se concentra en funciones públicas que generan alguna actividad irregular.

La predictibilidad de estos elementos coincide con los hallazgos del estudio realizado por Shack, Pérez y Portugal (2020), en el que se identifica que las proporciones del daño patrimonial se concentran en el rubro de contratación y ejecución de obras públicas, y en los gobiernos subnacionales.

El cálculo para el año 2020 sugiere un aumento en el perjuicio económico en los niveles de gobierno regional y local en la genérica de gastos de bienes y servicios, mientras que se observa una disminución en el caso de inversiones en obras públicas. Estos cambios podrían indicar un cambio en el comportamiento de los factores que determinan los niveles de corrupción.

La corrupción tiene efectos negativos porque perturba la distribución de los recursos públicos y desvía el interés público, lo que ocasiona costos de eficiencia que pueden medirse en términos económicos. Se ha demostrado que la corrupción afecta la productividad empresarial, la capacidad del Estado para brindar servicios públicos, corregir externalidades y el desarrollo institucional.

Además del soborno, la mala ejecución contractual, la falta de sanciones y la mala valoración de las partidas también generan sobrecostos y gastos adicionales. Estos costos implican que parte del presupuesto público se destine a actividades que no están relacionadas con el interés público, lo que significa que la corrupción facilita el funcionamiento de un Estado ineficiente. Shack, Pérez y Portugal (2020).

La corrupción es un problema endémico en el Perú y ha tenido un impacto significativo en el desarrollo económico, político y social del país. En términos generales, la corrupción se puede definir como el abuso de poder para obtener beneficios personales o privados. En el contexto peruano, la corrupción ha sido un tema recurrente en los medios de comunicación y ha sido denunciada en distintas instituciones y niveles de gobierno.

Según Delgado (2018), la corrupción en el Perú ha sido un problema estructural que ha estado presente en la vida política, económica y social del país desde hace décadas. Este autor señala que la corrupción ha generado una cultura de impunidad, donde los responsables no son sancionados y los ciudadanos tienen una percepción de que el Estado no está cumpliendo con su rol de proteger el bien común.

En el ámbito de las contrataciones públicas, la corrupción ha sido uno de los principales problemas identificados en el proceso de selección de proveedores. Según el estudio realizado por la Defensoría del Pueblo (2017), las contrataciones públicas son uno de los principales focos de corrupción en el país. Este estudio señala que los procesos de selección de proveedores están expuestos a actos de corrupción, como la **manipulación de los requisitos técnicos o la evaluación subjetiva de las ofertas.**

2.1 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República del Perú es el órgano encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos y prevenir la corrupción en la administración pública. Según su portal electrónico, la corrupción es uno de los principales problemas que enfrenta el país y tiene un impacto negativo en la economía, la justicia, la democracia y el bienestar de la población.

En el año 2021, la Contraloría General de la República del Perú detectó un total de 4,148 casos de presuntas irregularidades y actos de corrupción en las entidades públicas del país, lo que representa un aumento del 33% con respecto al año anterior. Estas irregularidades incluyen el uso indebido de recursos públicos, la contratación irregular de personal y la falta de transparencia en los procesos de contratación pública (Contraloría General de la República [CGR], 2022).

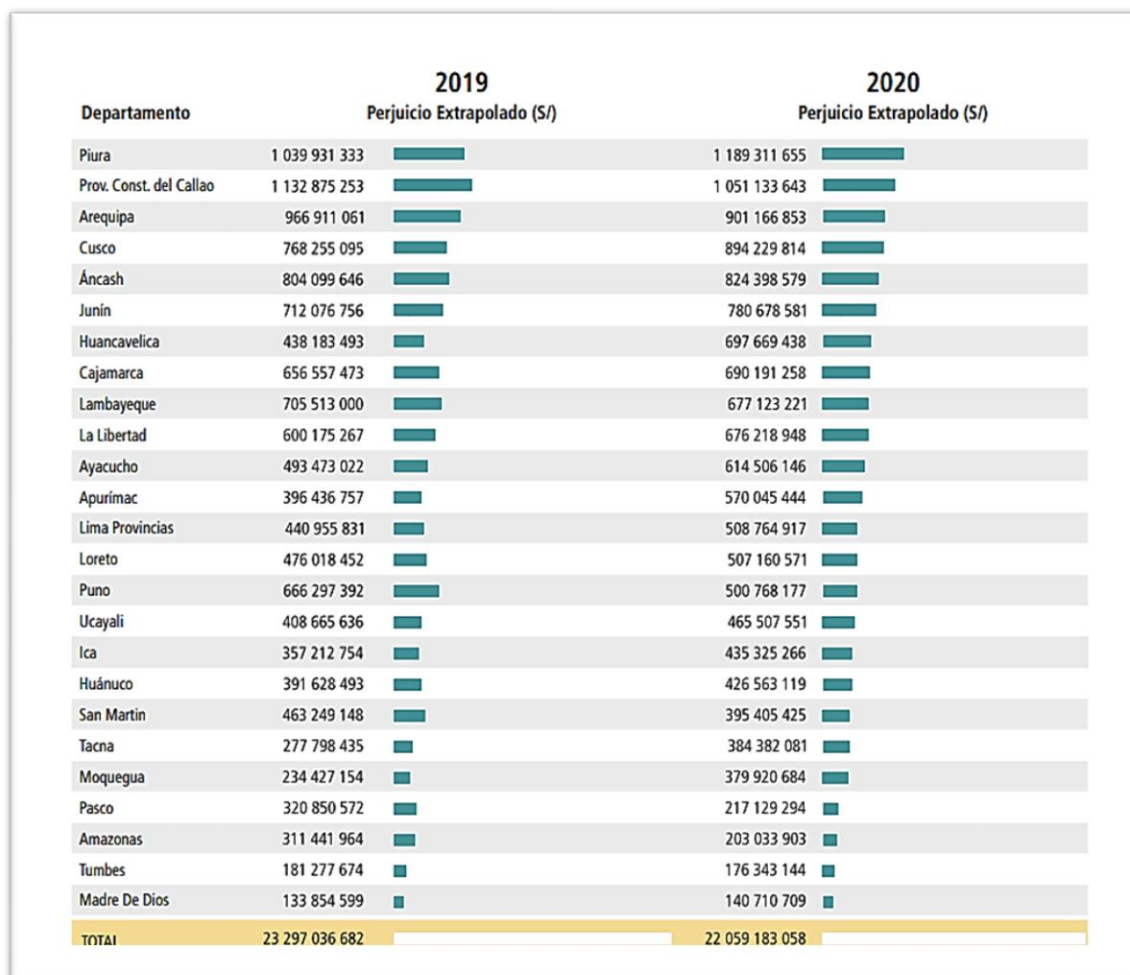
Además, según la Contraloría General de la República del Perú, la corrupción no solo se da en las entidades públicas, sino también en el sector privado, donde se pueden presentar casos de soborno y otras prácticas ilegales para obtener contratos o beneficios económicos.

Estos datos demuestran la importancia de investigar y prevenir la corrupción en el país, especialmente en el ámbito de las contrataciones públicas, donde se manejan grandes cantidades de recursos y se pueden presentar oportunidades para la comisión de actos ilegales. Es fundamental que se implementen medidas de control y transparencia en los procesos de contratación pública para evitar la corrupción y asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva en beneficio de la sociedad.

Los servicios de control posterior o auditorías que realiza la CGR permiten estimar estos costos y determinar la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos involucrados. Para estimar el daño patrimonial perdido por la corrupción en el país, se utiliza un estudio realizado por la Contraloría Shack et al. (2020), que se basa en las proporciones de pérdida de un periodo auditado anterior para inferir el monto perdido en un año. Se amplía el periodo auditado para mejorar la proyección de los datos y se utilizan los resultados de los servicios de control para determinar los promedios móviles de perjuicio económico en función de genéricas de gasto y nivel de gobierno.

Figura 1

Tamaño de la corrupción por departamento



Nota. El gráfico de barras compara el perjuicio económico extrapolado por corrupción en los departamentos del Perú entre los años 2019 y 2020. Tomado de *Incidencia de la corrupción y la conducta funcional en el Perú 2020* (p. 28), por la Contraloría General de la República, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/2088513-incidencia-de-la-corrupcion-y-la-inconducta-funcional-en-el-peru-2020>). Copyright 2021 por la Contraloría General de la República.

El informe titulado “Incidencia de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú 2020”, producido por la Contraloría General de la República, tiene como objetivo analizar la situación de la corrupción en el país durante el año 2020.

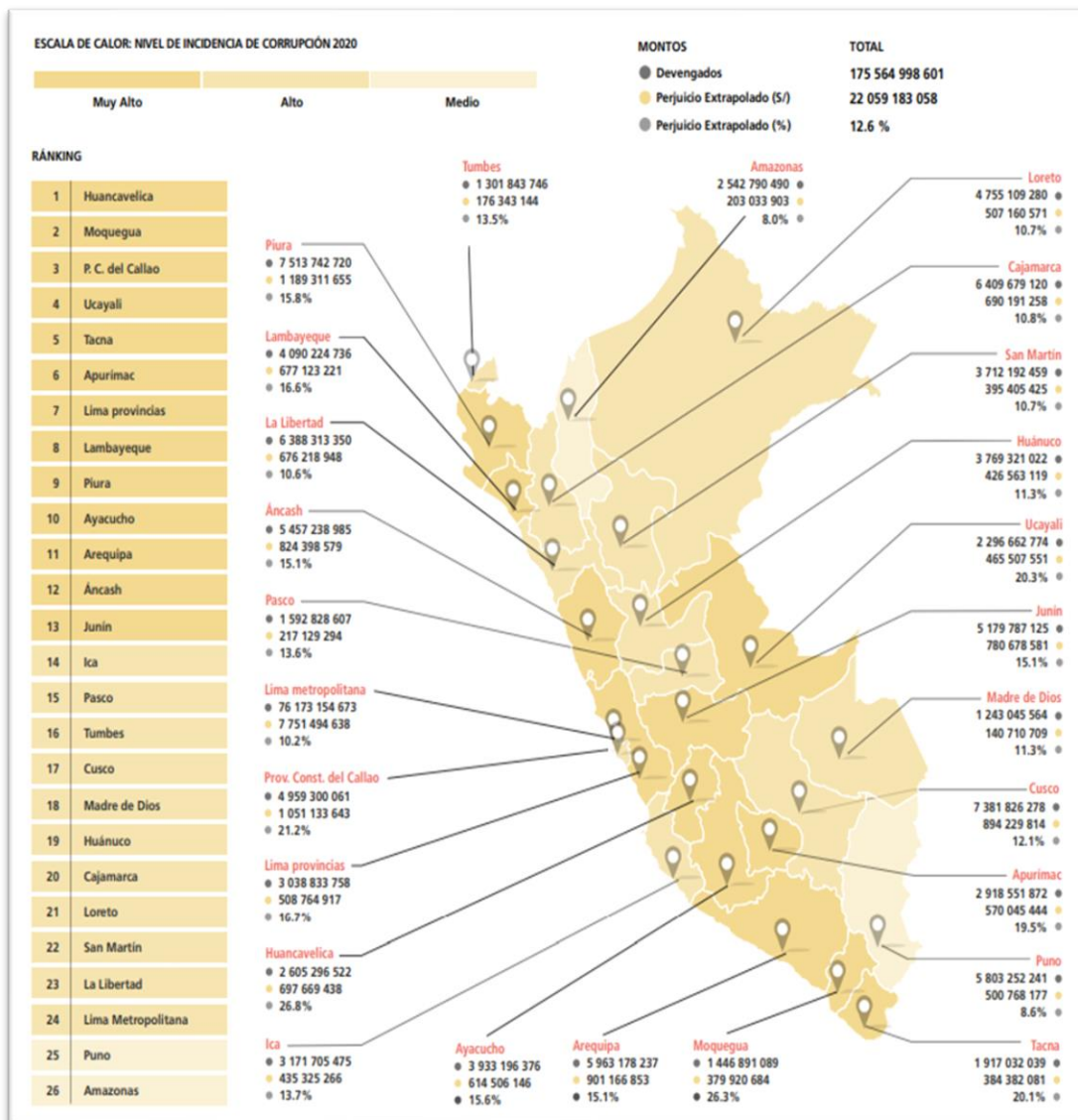
De otro lado, cabe precisar que la corrupción no se limita solo a los altos funcionarios públicos, sino que puede manifestarse en todos los niveles y en distintos tipos de instituciones públicas. Asimismo, el informe indica que la corrupción no es un fenómeno exclusivo del sector público, sino que también se presenta en el sector privado.

El citado informe presenta datos estadísticos sobre las denuncias y casos de corrupción registrados en el país durante el año 2020, y resalta la importancia de la labor de la Contraloría General de la República y de otras instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción la negligencia y la conducta funcional. Se puede evidenciar la necesidad de continuar trabajando en la lucha contra la corrupción en el país, y la importancia de seguir fortaleciendo las instituciones y los mecanismos de control y transparencia para prevenir y combatir este fenómeno.

Este informe ha evaluado objetivamente la corrupción y la conducta funcional a través de los resultados de los servicios de control posterior que llevan a cabo los órganos del Sistema Nacional de Control peruano. El estudio ha utilizado estas proporciones para estimar el daño patrimonial que causa la corrupción en el país en 2020, a nivel nacional y por departamento.

Figura 2

Ranking de incidencia de corrupción por departamento



Nota. El mapa de calor ilustra el nivel de incidencia de la corrupción en el Perú durante el año 2020, clasificado por departamento. Adaptado de Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú (p. 29), por la Contraloría General de la República, 2020. Copyright 2020 por la Contraloría General de la República.

2.2 ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN

Según el Equipo Anticorrupción Idehpucp, en el documento denominado La percepción de la corrupción en el Perú en los últimos años (2021) El problema de la

corrupción es una gran preocupación para la población peruana, ya que afecta la legitimidad de las instituciones públicas.

La medición de la incidencia de la corrupción se realiza mediante el índice de percepción. Los datos actuales muestran que la corrupción es el principal problema del país, según el Barómetro de las Américas y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Además, la falta de confianza en las instituciones públicas, incluyendo el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Procuraduría Anticorrupción y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, es muy alta.

En una encuesta realizada por Proética, el Congreso de la República, el Poder Judicial y los partidos políticos fueron percibidos como las instituciones más corruptas (Proética, 2023).

La corrupción es un fenómeno que ha generado grandes pérdidas económicas para el Perú a lo largo de los años. La falta de transparencia en los procesos públicos y la impunidad para los actores que incurren en actos de corrupción, han provocado una desconfianza generalizada para la inversión privada.

Según el informe “Incidencia de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú 2020” de la Contraloría General de la República, en el periodo 2019-2020 se registraron 2,118 casos de corrupción en el país, lo que representó un costo económico estimado de S/ 3,174 millones de soles.

Además, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional para el 2021, posiciona al Perú en el puesto 94 de 180 países evaluados, con una puntuación de 37/100, lo que indica un alto nivel de corrupción percibido por la población.

La corrupción también tiene un impacto negativo en el crecimiento económico del país. Un estudio del Banco Mundial en 2018, señala que la corrupción puede disminuir el crecimiento económico en un 0.5% al año en países con niveles moderados de corrupción. Asimismo, el mismo estudio señala que en países con altos

niveles de corrupción, la inversión extranjera directa se reduce en un 5%.

Es importante destacar que la corrupción no solo genera costos económicos, sino también sociales y políticos. La falta de confianza en las instituciones del Estado y en la justicia, así como la percepción de que las reglas del juego no son iguales para todos, pueden generar una desafección hacia la democracia y un deterioro en la calidad de la gobernanza.

2.3 ANÁLISIS DE PROCESOS DE SELECCIÓN COMO MUESTRA DE IRREGULARIDADES RECURRENTE

En el desarrollo de este punto, se presentarán dos ejemplos de procesos de selección clásicos en los que se gráfica las irregularidades recurrentes que se encuentran en las etapas de los procesos de selección que pueden ser manipuladas por funcionarios públicos.

En efecto, en el contexto de las contrataciones con el Estado en el Perú, los actos de corrupción y desigualdad son temas recurrentes y ponen en riesgo la transparencia y eficiencia del proceso de selección de proveedores. Es por ello que se busca alternativas tales como los catálogos electrónicos de acuerdos marco, para solucionar este problema.

La corrupción en el proceso de contrataciones públicas puede ser definida como “el uso indebido del poder otorgado a los funcionarios públicos para obtener beneficios económicos o políticos” (Salazar, 2017, p. 149). Este tipo de prácticas no solo perjudican al Estado y a la sociedad, sino que también limitan la capacidad de empresas o proveedores honestos de participar en el proceso de selección de contratos.

Por otro lado, la desigualdad en las contrataciones públicas puede manifestarse de varias maneras, como, por ejemplo, en la falta de acceso a información por parte de ciertos proveedores o en la limitación de su participación en el proceso de selección de contratos debido a requisitos excesivos y

desproporcionados. Es importante que los procesos de selección sean diseñados de manera tal que permitan la participación de una amplia gama de proveedores, incluyendo aquellos que son pequeñas y medianas empresas.

Como se precisó anteriormente, la ley de contrataciones del Estado establece algunos principios que rigen los procesos de selección de proveedores. En cuanto al principio de igualdad de trato, la norma establece que los postores deben ser tratados en igualdad de condiciones.

Esto implica que no se pueden establecer requisitos o condiciones que favorezcan a un proveedor en particular o que limiten la participación de otros proveedores en el proceso de selección.

Si bien estas contrataciones se registran en el SEACE, las etapas de los procesos de selección están expuestas a la discrecionalidad, manipulación y orientación a favor de determinado postor.

Para ilustrar las deficiencias inherentes a los procesos de contratación y cómo estas pueden dar lugar a prácticas corruptas, resulta pertinente analizar ejemplos concretos. A continuación, se expondrán dos casos basados en hallazgos de informes de control posterior emitidos por la Contraloría General de la República (CGR), cuyo acceso es público a través de su portal institucional. Estos ejemplos permitirán identificar irregularidades clásicas que evidencian las brechas en la normativa de contrataciones, los cuales pueden ser aprovechados por operadores logísticos y otros actores para cometer actos de corrupción.

Se debe entender que la normativa de contrataciones, si bien busca garantizar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, en ocasiones presenta ambigüedades o vacíos. Son precisamente estas fisuras las que operadores con intenciones fraudulentas pueden explotar, manipulando los procesos para su beneficio particular o el de terceros (cabe precisar que los informes resultantes son de público acceso en portal institucional de la CGR):

2.3.1 CASO 1 ADJUDICACIÓN DIRECTA SELECTIVA (ADS) N. ° 003-2014-CEP-MPC_(Se toma referencialmente el Informe especial n° 010-2014-2-0354 emitido por la CGR)

- Entidad convocante: Municipalidad Provincial de Camaná
- Objetivo: Mejoramiento y ampliación de la transitabilidad peatonal en las calles del cercado de Camaná, es decir construcción de pistas y veredas.
- Perjuicio ocasionado: S/.62 127,06

Resumen:

El informe de control determina un conjunto de graves irregularidades cometidas por funcionarios de la Municipalidad Provincial de Camaná durante el proceso de Adjudicación Directa Selectiva (ADS) n.º 003-2014-CEP-MPC para la ejecución de la obra "Mejoramiento y ampliación de la transitabilidad peatonal en las calles del cercado de Camaná". Estas acciones no solo contravinieron la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, sino que también configuraron la presunta comisión del delito de Negociación Incompatible o Aprovechamiento Indebido de Cargo, generando un perjuicio económico al Estado y vulnerando principios rectores de la contratación pública.

Las principales irregularidades detectadas:

1. Elaboración y Aprobación Irregular del Expediente Técnico con Sobrevaloración

1.1 Usurpación de Funciones y Falsedad en resolución: El Gerente de Infraestructura, Ing. Yildo César Medina Ojeda, elaboró el expediente técnico de la obra. Esta acción constituyó una usurpación de funciones, ya que dicha responsabilidad correspondía a la Subgerencia de Infraestructura. Adicionalmente, en la resolución que aprueba el

expediente, se consignó falsamente que este había sido elaborado por el Subgerente, en un intento por ocultar su participación directa.

1.2 Sobrevaloración y Perjuicio Económico: El expediente técnico presentaba una sobrevaloración deliberada en al menos dos partidas presupuestarias, generando un perjuicio económico total a la entidad de S/. 62 127,06.

1.2.1 Partida "Vereda de concreto": Se incluyeron insumos innecesarios como "aditivo impermeabilizante", que no aplica para estructuras superficiales, y "regla de aluminio", cuyo costo ya estaba considerado en otro material. Esto infló el costo por metro cuadrado en S/. 9.18.

1.2.2 Partida "Demolición de veredas existentes": El análisis de precios unitarios estaba considerablemente elevado. Se incluyó un insumo inadecuado ("barreno") y se calcularon incorrectamente las cuadrillas de los equipos, resultando en un costo sobrevalorado.

2. Vicios en el Comité Especial y Favorecimiento a un Postor Específico

2.1 Designación Irregular del Comité: El Comité Especial Permanente fue conformado sin incluir a un miembro titular del órgano encargado de las contrataciones (Logística), contraviniendo el artículo 30 del reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y la Opinión 128-2012/DTN del OSCE. Esta falla estructural afectó la idoneidad y legalidad de sus actuaciones.

2.2 Manipulación del Cronograma para Favorecer al Contratista: Se evidenció un claro favorecimiento a la empresa Dilekxa Ejecutores SAC.

2.2.1 Postergación Injustificada: El Comité Especial, en coordinación con la Subgerente de Logística, Anamelva Castro Chávez, postergó la fecha de presentación de propuestas el mismo día del vencimiento (25 de abril de 2014), solo 18 minutos antes de la hora límite.

- 2.2.2 Justificación Simulada: La postergación se justificó con la ausencia de los miembros titulares por "comisión de servicios", comisiones que fueron autorizadas a sabiendas de sus responsabilidades en el proceso de selección. No se comunicó a los suplentes para asumir funciones ni se informó debidamente al titular de la entidad, como exige la ley.
- 2.2.3 Beneficio Directo al Postor: Hasta el momento de la postergación, solo la empresa Constructora Flores Valdez SRL había presentado su propuesta. La empresa Dilekxa Ejecutores SAC no lo había hecho, por lo que la postergación le otorgó un plazo adicional para poder participar y, finalmente, ganar la buena pro.
- 2.2.4 Adulteración de Registros de Recepción: Se intentó simular que las propuestas de Dilekxa Ejecutores SAC fueron presentadas en la fecha original. Los sobres de sus propuestas tenían un sello de recepción del 25 de abril, pero el cuaderno de registro oficial de Mesa de Partes demostró que ingresaron el 28 de abril, evidenciando una manipulación de la documentación mientras esta se encontraba bajo custodia del comité.

3. Obstaculización del Derecho de Impugnación

- 3.1 Negativa de Acceso al Expediente de Contratación: El postor que quedó en segundo lugar, Constructora Flores Valdez SRL, solicitó acceso al expediente de contratación el 29 de abril de 2014 para poder fundamentar un recurso de impugnación.
- 3.2 La ley obliga al Comité Especial a facilitar el acceso al expediente a más tardar al día siguiente de la solicitud. Sin embargo, el presidente del comité, Karlo Fabián Cáceda Caballero, retuvo la solicitud y solo la atendió el 7 de mayo de 2014, un día después de que quedara consentida

la buena pro (6 de mayo de 2014).

3.3 Esta acción impidió deliberadamente que el otro postor pudiera ejercer su derecho a la defensa y a la impugnación, asegurando así la adjudicación a la empresa favorecida, con lo cual se vulneró los principios de vulneración del Principio de Transparencia y Trato Justo:

Como se puede apreciar el proceso de selección que fue objeto de análisis, adolece de irregularidades y es visible que en sus **diferentes etapas está expuesta a actos de corrupción**, dado que tanto el cronograma de las bases, como la evaluación y calificación de ofertas y la impugnación están sujetas **a la potestad y decisión de los funcionarios públicos** a cargo del proceso de selección.

Es importante destacar que la desigualdad en los procesos de selección puede afectar directamente a las empresas que no tienen los mismos recursos o conexiones políticas para competir en igualdad de condiciones. Esto puede generar una distorsión en el mercado y afectar la sana competencia empresarial. La desigualdad también puede afectar la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Estado, ya que los proveedores seleccionados pueden no ser los más idóneos para proveer los bienes y servicios requeridos.

2.3.2 CONTRATACIONES PARA EL ALQUILER DEL SERVICIO GRÚA, A FAVOR DE UN GRUPO FAMILIAR (Informe de control específico n° 3190-2019-CG/GRAR-SCE)

- Entidad convocante: Municipalidad Provincial de Arequipa
- Objetivo: servicios de alquiler de grúas y remolque vehicular
- Perjuicio ocasionado: S/. 116 800,00”

Resumen:

- 1) Entre los años 2012 y 2014, la Municipalidad Provincial de Arequipa realizó contratos con dos empresas relacionadas entre sí, para alquilar grúas y/o proporcionar servicios de remolque de vehículos, tanto de forma directa como a través de procesos de selección, tal como se resumen a continuación:

Tabla 2

Contrataciones para el Servicio de Grúa y Remolque Adjudicadas a un Grupo Familiar entre 2012 y 2014

Año	N°	Contratación Directa/ Proceso de selección	Período	Empresas beneficiadas	Pagos S/
2012	1	Contratación directa (encargos internos)	30/03/12 al 18/09/12	MA Multiservicios	137 700,00
	2	AMC n.º 71-2012-MPA	12/10/12 al 13/11/12	MA Multiservicios	39 500,00
	3	AMC n.º78-2012-MPA (derivada CP 02-2012- MPA)	11/12/12 al 12/06/13	MA Multiservicios	718 584,00
2013	4	CP n.º004-2013-MPA	05/03/14 al	Meproin-Magedsa	321 815,20
	5	Contratación Complementaria		31/10/14	Meproin-Magedsa
2014	6	AMC n.º 91-2014-MPA (derivada CP 04-2014)	22/12/14 al 01/07/15	Meproin-Magedsa	682 500,00
Total					2 000 759,20

Nota. La tabla ha sido adaptada del Informe de control específico n.º 3190-2019-CG/GRAR-SCE, de la Contraloría General de la República del Perú, 2019. Los montos se presentan tal como figuran en el documento de origen.

Resumen de las principales irregularidades:

1.1 Contratación Directa Irregular y Sin Justificación:

- La Municipalidad contrató a la empresa MA Multiservicios SAC de forma directa mediante "encargos internos" para un servicio continuo y previsible, lo cual es irregular. Este tipo de servicio

debió incluirse en el Plan Anual de Contrataciones (PAC) y someterse a un proceso de selección formal.

- No se justificó adecuadamente la necesidad del servicio, especialmente porque la Municipalidad ya contaba con tres grúas propias que se encontraban operativas.

1.2 Adjudicación a Empresas Vinculadas Familiar y Comercialmente:

- Los procesos de selección y contrataciones favorecieron sistemáticamente a dos empresas: MA Multiservicios SAC y Meproin-Magedsa SAC.
- Se identificó que existían vínculos familiares directos (padre, hijo, tíos, sobrinos) entre los socios de ambas compañías.
- Además, se demostró un vínculo comercial, donde una empresa alquilaba grúas a la otra y transfería vehículos para que pudieran participar en los procesos de selección.

1.3 Irregularidades en los Procesos de Selección:

- En la AMC n.º 071-2012-MPA, se consignaron los datos de la empresa MA Multiservicios SAC en los formatos de las bases antes de que esta se inscribiera como participante, evidenciando un direccionamiento.
- Se admitieron las propuestas de las empresas vinculadas a pesar de que no cumplían con los requisitos técnicos obligatorios establecidos en las bases, como la antigüedad, el peso seco y los accesorios de las grúas.
- La empresa MA Multiservicios SAC presentó documentación

con datos incongruentes, como tarjetas de propiedad de un mismo vehículo con diferentes años de fabricación. En otro proceso, se presentó documentación falsa, lo que posteriormente llevó a la resolución del contrato.

- Se otorgaron puntajes incorrectos a las empresas ganadoras en los factores de evaluación para que pudieran acceder a la buena pro, a pesar de no cumplir con los criterios para obtener dicha calificación.

1.4 Demora Injustificada para Favorecer a Empresas:

- Funcionarios de la Municipalidad retrasaron deliberadamente la convocatoria de nuevos procesos de selección.
- Durante estos retrasos, la empresa Meproin-Magedsa SAC (vinculada a la empresa sancionada MA Multiservicios SAC) modificó sus estatutos, su objeto social y las características de sus vehículos para poder cumplir con los requisitos de las futuras convocatorias.
- Un proceso de selección (CP n.º 004-2014-MPA) fue postergado hasta en 13 ocasiones sin justificación válida, lo que permitió que la empresa Meproin-Magedsa SAC terminara una contratación complementaria y liberara sus vehículos para el nuevo proceso.

1.5 Inejecución de Garantía y Perjuicio Económico:

- Tras resolver un contrato de S/ 1,168,000.00 con MA Multiservicios SAC por presentar documentación falsa, la Municipalidad no ejecutó la garantía de fiel cumplimiento por el monto total de S/ 116,800.00, como lo exige la ley.

- En su lugar, se calculó indebidamente un perjuicio de solo S/ 24,000.00 y se devolvió el saldo de la retención a la empresa contratista, causando un daño económico directo al Estado.

Al igual que en el primer caso se advierte que en estos procesos de selección son vulnerables fácilmente a actos de corrupción, cuando la Entidad no tiene un sistema de control interno eficiente, y el mismo sistema permite **actos de discreción de los funcionarios públicos** a cargo de la conducción de los procesos de selección.

Ante estas visibles deficiencias del sistema de contrataciones públicas **es que se busca por medio de las contrataciones electrónicas de acuerdos marco, que existía una competencia en igualdad de condiciones entre las empresas postoras** e impedir que los operadores logísticos y funcionarios públicos tengan más oportunidades de incurrir en actos de corrupción **interviniendo, modificando o trasgrediendo las etapas del proceso de selección.**

La implementación de contrataciones electrónicas permitiría una mayor transparencia y trazabilidad en todo el proceso de selección, ya que se puede monitorear en tiempo real la actividad de los usuarios y el flujo de información, reduciendo así la posibilidad de manipulación o alteración de los datos. También se puede reducir el tiempo de respuesta en el proceso de selección y aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, al reducir los tiempos de espera y acelerar el proceso de adjudicación.

Asimismo, se puede fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, ya que la implementación de contrataciones electrónicas reduce los costos de participación y la necesidad de recursos logísticos para presentar las propuestas, lo que permite que las empresas de menor tamaño puedan competir en igualdad de condiciones con las grandes empresas.

En resumen, la implementación de contrataciones electrónicas y acuerdos marco buscaría garantizar la igualdad de condiciones en el proceso de selección, reducir la posibilidad de actos de corrupción y fomentar la participación de un mayor

número de empresas en la contratación pública, con el objetivo final de lograr una gestión más eficiente y transparente de los recursos públicos.

En efecto, con el afán de lograr contrataciones más eficientes, transparentes y acelerar los procesos de selección, a partir del año 2016 se creó una herramienta electrónica denominada “los catálogos electrónicos de acuerdos marco” cuya entidad asignada a cargo de su operación es la “Central de Compras Públicas -Perú compras”.

En concepto funciona básicamente como una tienda virtual, primero cada representante de marca registra o pública las fichas producto que cumplen con características técnicas previamente establecidas, los proveedores ofertan sus productos en la plataforma con los mejores precios y condiciones, a través de la misma plataforma las entidades públicas reciben las mejores ofertas y seleccionan aquella con el mejor costo total, para luego emitir la Orden de Compra, seguidamente los proveedores aceptan esta Orden de Compra y realizan la entrega de los productos a las entidades públicas quienes dan la conformidad y realizan el pago correspondiente.

Cabe precisar que, para aquellas contrataciones cuyo monto de contratación supere los cien mil soles (S/ 100,000.00), las entidades deben emplear obligatoriamente el procedimiento de Grandes Compras, que difiere de un proceso normal de catálogos electrónicos de acuerdos marco que te da una lista con el orden de prelación de las mejores ofertas, ya que sencillamente en este caso la plataforma electrónica es la que escoge una oferta ganadora.

Al parecer en concepto este sistema de contratación resultaría ser el más sencillo, transparente y eficaz, y cada vez está siendo más usado, así tenemos que según la plataforma de inteligencia de negocio (Business Intelligence – BI) (2022) solo en el año 2022 el estado ha pagado más 2 mil millones de soles para la adquisición de bienes a través de contrataciones por acuerdos marco, para la provisión de bienes como computadoras, escáner o útiles de escritorio, etc. A entidades públicas a nivel nacional (p. 19).

El objetivo del presente proyecto de tesis es analizar y evaluar las condiciones

en las que empresas privadas concursan en el sistema de catálogos electrónicos de acuerdos marco, determinar si este sistema electrónico de compras cumple su objetivo de eficiencia y sin espacio a decisiones discrecionales, verificando la igualdad de trato y vacíos normativos que den oportunidad a actos de corrupción o beneficio ilegal a determinados postores y el consecuente perjuicio que se puede ocasionar a las Entidades Públicas obligadas a realizar sus compras bajo este sistema de contratación.

3. LOS CONVENIOS MARCO COMO MECANISMO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las compras públicas son una actividad relevante en la gestión de las entidades estatales en todo el mundo. En Perú, el sistema de contrataciones públicas se rige por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, y ha sido objeto de reformas y actualizaciones constantes en los últimos años. Uno de los cambios más significativos en este ámbito ha sido la implementación de los catálogos electrónicos de acuerdos marco, como una alternativa a los procedimientos de selección tradicionales. Esta parte del marco teórico tiene como objetivo analizar la implementación y el funcionamiento de los catálogos electrónicos de acuerdos marco en el Perú.

Las compras públicas mediante los procesos de selección y concursos públicos son una actividad que ha estado sujeta a críticas y denuncias de corrupción en varios países, incluyendo Perú. La corrupción en las compras públicas ha sido objeto de estudios y análisis por parte de diversos organismos internacionales y nacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, la Contraloría General de la República del Perú, entre otros.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de contrataciones públicas en Perú es garantizar la transparencia y la igualdad de trato en los procesos de selección.

Los procesos de selección tradicionales, como la licitación pública, han sido objeto de críticas por su complejidad y falta de transparencia. En este contexto, los catálogos electrónicos de acuerdos marco surgen como una alternativa para mejorar la

eficiencia y transparencia en los procesos de selección.

Los catálogos electrónicos de acuerdos marco son una modalidad de contratación que permite a las entidades estatales adquirir bienes y servicios de manera más rápida y eficiente. Este mecanismo consiste en la **selección previa de proveedores a través de un proceso de selección transparente y competitivo**, cuyas condiciones se mantienen durante un período determinado. Los proveedores seleccionados quedan registrados en un catálogo electrónico, y las entidades estatales pueden adquirir los bienes y servicios necesarios de manera más ágil.

Los catálogos electrónicos de acuerdos marco en teoría tienen varias ventajas en comparación con los procesos de selección tradicionales. En primer lugar, permiten a las entidades estatales realizar compras de manera más ágil y eficiente, ya que no es necesario realizar un proceso de selección completo cada vez que se requiere adquirir un bien o servicio. En segundo lugar, al tener características preestablecidas, se minimiza la posibilidad de sobrevaloración de los bienes y servicios, lo que reduciría el riesgo de corrupción en los procesos de selección.

Además, los catálogos electrónicos de acuerdos marco también fomentarían la competencia entre proveedores, ya que los requisitos para su selección son claros y transparentes. De esta manera, se garantiza la igualdad de trato y se evita la posibilidad de que algunos proveedores tengan algunas ventajas indebidas en los procesos de selección.

La creciente incidencia de casos de corrupción y las debilidades del sistema de contratación convencional han dado lugar a una nueva opción: el uso de contrataciones electrónicas de acuerdo o acuerdos marco. Esta alternativa promete procesos más ágiles, automatizados y transparentes, sin embargo, debe subsanarse aspectos vulnerables que estarían permitiendo en dichos procesos electrónicos actos irregulares en beneficio ilegal de determinados postores.

3.1 DEFINICIÓN Y BENEFICIOS DE LOS CONVENIOS MARCO

El Decreto Supremo N° 154-2010-EF (2010), Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado define el Convenio Marco como la modalidad a través de la cual se seleccionan proveedores para que las entidades públicas contraten los bienes y servicios que requieran, ofertados mediante el Catálogo Electrónico de Convenios Marco.

Este procedimiento de contratación, llevado a cabo por la Central de Compras Públicas – PERU COMPRAS, tiene como objetivo procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a las entidades, en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en el convenio (Torres, 2023).

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) juega un rol crucial al tener a su cargo la administración y difusión del Catálogo Electrónico a través del SEACE, donde se detallan las características, precios y proveedores adjudicatarios de los bienes y servicios ofertados.

Según RC Consulting (2016), la implementación de los Convenios Marco se desarrolla en diversas fases, desde los actos preparatorios y la selección de proveedores hasta la catalogación y la ejecución contractual, rigiéndose por la normativa específica y supletoriamente por la Ley y el Reglamento de Contrataciones del Estado.

La contratación se formaliza mediante la emisión de una orden de compra o de servicio por parte de la entidad pública al proveedor seleccionado a través del Catálogo Electrónico.

La definición precisa de los Procesos Electrónicos de Acuerdos Marco resulta esencial para comprender su funcionamiento y su impacto en la contratación administrativa peruana, siendo un punto de partida crucial para el análisis jurídico que se desarrollará en la presente tesis. En resumen, se puede definir como método especial de contratación pública que permite a las entidades

del Estado adquirir bienes y servicios sin necesidad de llevar a cabo un procedimiento de selección tradicional. El proceso de adquisición es más rápido porque los bienes y servicios objeto de contratación ya se encuentran previamente incorporados en listados o "catálogos electrónicos" resultantes de un Acuerdo Marco formalizado entre PERÚ COMPRAS y proveedores seleccionados.

De acuerdo a nuestra constitución como regla general se tiene que 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 de bienes es decir mediante la ley de contrataciones vigente, sin embargo, de acuerdo al artículo 113 del Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, dispone que la contratación a través de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco se realiza sin mediar procedimiento de selección, siempre y cuando los bienes y/o servicios formen parte de dichos Catálogos.

En concreto el catálogo electrónico de acuerdos marco es una herramienta que permite administrar la contratación de bienes que se encuentran en un Acuerdo o Convenio previamente establecido por parte de Entidades y Proveedores. Las Entidades Públicas que están reguladas por la Ley de Contrataciones del Estado están obligadas a usar esta herramienta.

Los beneficios que se obtendrían al usar los catálogos electrónicos son los siguientes:

Beneficios para las Entidades Públicas:

- Reduce los costos vinculados con la realización de procedimientos de selección.
- Posibilita acceder de manera sistematizada a una gran variedad de productos y a una gran base de proveedores con su respectiva información técnica y comercial.

- Facilita la decisión de contratación dado el uso de filtros de búsqueda de productos.
- Posibilidad de comparación de condiciones técnicas y comerciales según necesidad de cada entidad.
- Posibilita acceder a un módulo de gestión para el seguimiento del estado de sus contrataciones.
- Rapidez e inmediatez de las contrataciones.

Beneficio para las empresas proveedoras:

- Reduce los costos vinculados con la realización de procedimientos de selección.
- Posibilita acceder a múltiples oportunidades de venta mediante la participación en una sola convocatoria.
- Permite la promoción permanente de los productos que son ofertados.
- Propicia mayores oportunidades de acceso a las pequeñas y micro empresas para que contraten con las entidades públicas.
- Posibilita acceder a un módulo de gestión para el seguimiento del estado de sus contrataciones.

Actualmente se encuentra en vigencia cuarenta y dos (42) Catálogos electrónicos, distribuidos en veinticinco (25) Acuerdos Marco implementados por PERÚ COMPRAS.

Desde diciembre de 2016, PERÚ COMPRAS emitió la Directiva N° 013-

2016-PERÚ COMPRAS, titulada “Directiva de Catálogos electrónicos de Acuerdos Marco”. Esta directiva incluyó mejoras en la gestión y administración de los catálogos electrónicos de Acuerdos Marco, con el objetivo de aumentar la transparencia de las contrataciones, permitir el acceso de los proveedores, reducir la discrecionalidad del comprador e implementar un nuevo procedimiento para Grandes Compras.

En este procedimiento, la herramienta misma selecciona automáticamente la oferta ganadora. Actualmente, la Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS, titulada “LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL CATÁLOGO ELECTRÓNICO DE ACUERDOS MARCO”, requiere que las entidades contratantes utilicen el procedimiento de Grandes Compras para contrataciones iguales o superiores a S/100,000.00.

A través de este procedimiento, la entidad contratante puede seleccionar varias fichas de productos, y el Catálogo Electrónico de Acuerdos Marco invita automáticamente a todos los proveedores con ofertas para dichas fichas. Los proveedores pueden presentar sus mejores ofertas dentro del plazo establecido, y la herramienta del catálogo electrónico seleccionará automáticamente la oferta ganadora con lo cual se pretende reducir la discrecionalidad del comprador e implementar un nuevo procedimiento para Grandes Compras.

Sin embargo, esta herramienta **no está exenta de deficiencias y problemas en su implementación**. En este marco teórico más adelante se examinan algunas de estas deficiencias, y se discuten las posibles soluciones para mejorar la eficacia y la transparencia de los CEAM.

3.2 ESTANDARIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

La estandarización de bienes y servicios en el ámbito de las contrataciones públicas peruanas es un componente crucial para optimizar la eficiencia, transparencia y economía de las adquisiciones estatales. La Central de Compras Públicas (PERÚ COMPRAS) juega un rol fundamental en la promoción e

implementación de mecanismos que facilitan esta estandarización. Estos mecanismos buscan uniformizar requerimientos y simplificar procesos, generando beneficios tanto para las entidades públicas contratantes como para los proveedores. Los principales instrumentos de estandarización gestionados o promovidos por PERÚ COMPRAS incluyen la Homologación de Requerimientos, el Listado de Bienes y Servicios Comunes (LBSC) mediante Fichas Técnicas, y los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM).

CONCEPTOS CLAVE

Homologación: Proceso mediante el cual los se uniformizan los requerimientos (características técnicas, condiciones de ejecución y/o requisitos de calificación) en el ámbito de su competencia, priorizando aquellos de contratación recurrente o usual, uso masivo o estratégicos. Su finalidad es lograr eficacia y eficiencia en las contrataciones públicas, vinculándolas al cierre de brechas de las políticas públicas.

Ficha de Homologación: Instrumento que resulta del proceso de Homologación, aprobado por resolución ministerial con opinión favorable de PERÚ COMPRAS (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018; PERÚ COMPRAS, 2023). Contiene la descripción de las características técnicas especificadas, condiciones de ejecución y/o requisitos de calificación del requerimiento uniformizado. Su uso es obligatorio para todas las entidades, independientemente del monto o régimen legal de contratación, a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Bienes y Servicios Comunes: Aquellos que, existiendo más de un proveedor en el mercado, cuentan con características o especificaciones usuales o estandarizadas como resultado de un proceso de homogeneización estatal, **donde el factor diferenciador principal es el precio.**

Ficha Técnica: Documento estándar que uniformiza la identificación y descripción de un bien o servicio común, facilitando la determinación de

necesidades y la verificación al momento de la entrega. Se utilizan para los bienes y servicios incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes (LBSC) y son la base para la contratación (Decreto Supremo N° 082-2019-EF, 2019; PERÚ COMPRAS, 2023).

Listado de Bienes y Servicios Comunes (LBSC): Contiene todas las Fichas Técnicas aprobadas por PERÚ COMPRAS para bienes y servicios comunes. Su gestión (inclusión, modificación, exclusión) está regulada por la Directiva N° 009-2023-PERÚ COMPRAS. (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018; PERÚ COMPRAS, 2023).

Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM): Método especial de contratación que permite a las entidades contratar bienes y servicios incluidos en dichos catálogos sin realizar un procedimiento de selección (Decreto Legislativo N° 1018, 2008; PERÚ COMPRAS, 2024; Decreto Supremo N° 082-2019-EF, 2019). PERÚ COMPRAS es responsable de generar y gestionar estos catálogos (Decreto Legislativo N° 1018, 2008; Decreto Supremo N° 052-2019-EF, 2019).

Acuerdo Marco: Acuerdo perfeccionado entre PERÚ COMPRAS y los proveedores adjudicatarios tras un proceso de selección, que establece los términos y condiciones para las contrataciones a través de los Catálogos Electrónicos durante su vigencia (PERÚ COMPRAS, 2019).

Homogeneización: **Proceso interno de las entidades públicas para definir las características o prestaciones de sus requerimientos**, basándose en sus necesidades y la oferta del mercado. Este proceso puede sustentar la creación de Fichas Técnicas para Bienes y Servicios Comunes.

3.3 PRINCIPALES MECANISMOS DE ESTANDARIZACIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES

Homologación de Requerimientos:

Principio Rector: Uniformización impulsada por los ministerios dentro de sus competencias sectoriales para alinear las compras públicas con políticas nacionales y sectoriales (PERÚ COMPRAS, 2023). Se enfoca en la eficacia y eficiencia y puede incorporar criterios de sostenibilidad.

Involucra la creación de un Plan de Homologación por parte del ministerio, la formación de un Equipo de Homologación, la elaboración del proyecto de Ficha de Homologación, su prepublicación para recibir comentarios, la evaluación de estos, la solicitud de opinión técnica favorable a PERÚ COMPRAS y la aprobación final mediante resolución ministerial (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018; PERÚ COMPRAS, 2023).

El uso de la Ficha de Homologación aprobada es mandatorio para todas las entidades públicas peruanas (Decreto Supremo N° 082-2019-EF, 2019; PERÚ COMPRAS, 2023).

Listado de Bienes y Servicios Comunes (LBSC) y Fichas Técnicas:

Principio Rector: Estandarización de bienes y servicios que no requieren diferenciación más allá del precio y cuyas características son usuales o han sido homogeneizadas (PERÚ COMPRAS, 2023). Facilita la aplicación de la Subasta Inversa Electrónica, promoviendo la competencia por precio (Decreto Supremo N° 082-2019-EF, 2019).

PERÚ COMPRAS gestiona el LBSC, incluyendo la elaboración, modificación o exclusión de Fichas Técnicas. Este proceso incluye la evaluación de la condición de "común", la verificación de la existencia de oferta, la comprobación de métodos de verificación de calidad, y la publicación de

proyectos para recibir sugerencias.

Si un bien o servicio cuenta con Ficha Técnica en el LBSC, las entidades bajo la Ley N° 30225 deben contratarlo mediante Subasta Inversa Electrónica, salvo excepciones autorizadas por PERÚ COMPRAS (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018).

Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM):

Principio Rector: Simplificación y agilidad en la contratación de bienes y servicios estandarizados (incorporados al catálogo) al eliminar la necesidad de un procedimiento de selección tradicional (Decreto Legislativo N° 1018, 2008; Decreto Supremo N° 082-2019-EF, 2019). Fomenta la transparencia y el acceso a un mercado amplio de productos y proveedores.

PERÚ COMPRAS conduce los procesos de selección para generar los Acuerdos Marco y suscribir los acuerdos con los proveedores (Decreto Legislativo N° 1018, 2008). Esto incluye la gestión de la plataforma electrónica (Decreto Supremo N° 052-2019-EF, 2019; PERÚ COMPRAS, 2018) y la definición de reglas de operación. Se busca la participación de diversos proveedores, incluyendo MYPES.

Como beneficios se tiene la rapidez, reducción de costos transaccionales, acceso a variedad de productos y proveedores, y herramientas de gestión para entidades y proveedores.

La estandarización de bienes y servicios es una estrategia central en la modernización de las compras públicas peruanas, liderada por PERÚ COMPRAS. A través de la Homologación, el LBSC con sus Fichas Técnicas, y los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, se busca uniformizar requerimientos, simplificar procesos y generar eficiencia. Estos mecanismos, comparten el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos y facilitar la labor de las entidades contratantes, basándose en principios de eficiencia y transparencia consagrados en

la normativa de contrataciones del Estado.

3.4 PROCEDIMIENTO Y MARCO NORMATIVO ESPECÍFICO DE LOS ACUERDOS MARCO

FLUJO ESTÁNDAR DEL PROCEDIMIENTO

De forma resumida se procederá a ilustrar el procedimiento de adquisiciones mediante Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco en el contexto del sistema de compras públicas. La siguiente estructura busca desglosar la complejidad del sistema en sus fases constitutivas y elementos esenciales, Se dividirá el procedimiento en dos grandes etapas o fases interrelacionadas: la Implementación/Selección y la Operación/Adquisición.

I. Etapa de Implementación y Selección de Proveedores

Esta fase, bajo la responsabilidad de la Dirección de Acuerdos Marco de PERÚ COMPRAS, se centra en la configuración y habilitación del catálogo, así como en la incorporación de los proveedores que estarán autorizados a ofertar bienes y servicios en la plataforma. Implica los siguientes aspectos:

1. Identificación e Implementación de Nuevos Catálogos o Extensión de Vigencia:
 - - 1.1. PERÚ COMPRAS, a través de la Dirección de Acuerdos Marco, identifica los bienes y servicios de alta demanda y **susceptibles de ser estandarizados** (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018, art. 113). Esta identificación puede surgir del análisis de las compras públicas realizadas a nivel nacional, o a solicitud de las propias Entidades.
 - 1.2. Se realiza un estudio y se elaboran fichas técnicas para los bienes o servicios. La Directiva N° 009-2023-PERÚ COMPRAS establece el modelo de Ficha Técnica, donde se consigna la denominación del bien o

servicio (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2023a).

1.3. Se busca la participación de la mayor cantidad posible de representantes de marca, fabricantes y distribuidores autorizados del mercado del rubro para generar pluralidad (Ley N° 30225, 2014, art. 2).

1.4. Se convoca a un proceso de selección de proveedores para el nuevo acuerdo marco o para extender la vigencia de uno existente. La extensión de vigencia se busca si el comportamiento del catálogo y la demanda de las entidades han sido favorables (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018, art. 114).

2. Acreditación de Representantes de Marca:

2.1. Los representantes de marca deben acreditarse ante PERÚ COMPRAS. Este procedimiento está regulado por la Directiva N° 004-2023-PERÚ COMPRAS (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2023b).

2.2. La acreditación implica remitir documentación, **la cual es validada por PERÚ COMPRAS** (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2023b).

2.3. Una vez validada, PERÚ COMPRAS asigna un usuario y contraseña al representante acreditado.

2.4. El representante de marca acreditado, y que no tenga su acreditación suspendida, está facultado para gestionar el registro y aprobación de sus Fichas-producto en los CEAM.

2.5. PERÚ COMPRAS puede solicitar información y/o documentación adicional al representante acreditado durante la implementación o **vigencia y convocarlos a reuniones de trabajo**. La acreditación se mantiene si se extiende la vigencia del catálogo, requiriendo posible

actualización (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2023b).

3. Selección de Proveedores:

-
- 3.1. Los proveedores interesados en formar parte de los catálogos deben pasar por un procedimiento de selección específico cuyas reglas son establecidas por PERÚ COMPRAS (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018, art. 114).
- 3.2. Se evalúan las condiciones de los proveedores y las ofertas que presentan para las fichas producto. Deben cumplir requisitos como estar hábiles en SUNAT, no tener deudas coactivas con SUNAT, y no estar inhabilitados o suspendidos por el Tribunal de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225, 2014, art. 11).
- 3.3. Como resultado de este proceso, se formaliza un Acuerdo Marco entre PERÚ COMPRAS y el proveedor seleccionado o adjudicatario. Este acuerdo establece los derechos y obligaciones de las partes durante la vigencia del catálogo. El proveedor adjudicatario es aquel que obtiene al menos una oferta adjudicada en el procedimiento de implementación o extensión.

II. Etapa de Operación y Adquisición por Entidades Públicas

Una vez implementado el catálogo y seleccionados los proveedores que han suscrito el Acuerdo Marco, las entidades públicas pueden utilizar la plataforma electrónica para satisfacer sus requerimientos. Esta fase prescinde de un procedimiento de selección tradicional. (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018, art. 115). Los aspectos clave son:

1. Actuaciones Preparatorias por la Entidad:

Las entidades deben realizar acciones preparatorias, independientemente de si la adquisición es por catálogo electrónico o

procedimiento clásico. Esto incluye la determinación de necesidades, la inclusión en el Plan Anual de Contrataciones (PAC) y la obtención de la certificación de crédito presupuestario (Ley N° 30225, 2014, arts. 20-21).

2. Identificación y Selección de Fichas-Producto:

2.1. Las entidades acceden a la plataforma de catálogos electrónicos.

2.2. Buscan e identifican los bienes o servicios que necesitan, representados por las "fichas-producto".

2.3. La ficha-producto es una descripción de las características principales del bien y la ficha técnica asociada, cuyo contenido es gestionado por PERÚ COMPRAS (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2024).

2.4. La entidad debe evaluar y seleccionar todas las fichas-producto que cumplan con las especificaciones técnicas y condiciones de su requerimiento. Se busca la mayor cantidad posible de fichas que satisfagan la necesidad.

3. Registro de Condiciones y Solicitud de Cotizaciones (Proformas):

◦

3.1. La entidad indica datos relevantes como el responsable de la recepción, el lugar y el plazo de entrega.

3.2. La plataforma automáticamente busca y selecciona las fichas producto correspondientes.

3.3. Se remiten las proformas o se solicitan cotizaciones a los proveedores que tienen ofertas para las fichas producto seleccionadas.

4. Procedimientos de Contratación en la Operación:

Dentro de la fase de operación, existen distintos procedimientos dependiendo principalmente del monto de la contratación, los cuales están definidos en la directiva que regula la operatividad de los catálogos (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2024):

4.1. Compra Ordinaria: Aplica para contrataciones menores a S/ 100,000.00.

La entidad selecciona al proveedor a partir de la relación en **orden de prelación** de proformas generadas por la plataforma.

4.2. Gran Compra: Es el procedimiento obligatorio para contrataciones iguales o superiores a S/ 100,000.00. La plataforma invita automáticamente a todos los proveedores con ofertas para las fichas seleccionadas. Los proveedores presentan sus mejores condiciones. La plataforma selecciona automáticamente la oferta ganadora.

5. Formalización de la Contratación:

o

5.1 Una vez seleccionada la oferta (especialmente automática en Gran Compra), la entidad formaliza la relación contractual generando y publicando la Orden de Compra Electrónica en la plataforma.

5.2 La Orden de Compra Electrónica se genera al final del proceso de contratación en la plataforma de catálogos y, junto con el documento de aceptación del proveedor, constituye el contrato (Decreto Supremo N° 344-2018-EF, 2018, art. 116).

5.3 La entidad visualiza la proforma seleccionada por el sistema y genera una vista previa de la orden antes de publicarla.

5.4 Para las entidades que aplican el SIAF, las órdenes de compra deben vincularse con el compromiso anual y mensual. Las que no aplican SIAF

no requieren esta vinculación.

5.5 La orden de compra tiene valor desde su emisión/publicación.

5.6 El proveedor debe aceptar la orden. La orden de compra electrónica puede contener uno o más productos de distintos catálogos, y una o más entregas.

5.7 En caso de discrepancia entre la orden de compra y el contenido de la ficha-producto, prevalecen las condiciones establecidas en la orden de compra, la cual se presume que recoge las condiciones de la contratación (Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS, 2024).

5.8 PERÚ COMPRAS debe realizar la supervisión y monitoreo del funcionamiento de los catálogos electrónicos (Ley N° 30225, 2014, art. 53). Se prevé la implementación de un módulo para la interacción con los órganos del Sistema Nacional de Control para brindar indicadores de riesgo derivados de las contrataciones.

3.5 MARCO NORMATIVO

Los Acuerdos Marco se constituyen como un mecanismo de contratación dotado de una regulación específica que complementa el marco normativo general. Comprender el marco jurídico que rige estos instrumentos es fundamental para discernir su alcance, operatividad y los principios que deben guiar su implementación.

En su inicio, los Acuerdos Marco se fundamentan en la necesidad de optimizar la función adquisitiva del Estado, persiguiendo objetivos importantes tales como la eficiencia en las compras, la estandarización de bienes y servicios, la reducción de costos administrativos y la promoción de la competencia.

El núcleo de este marco normativo específico reside, primordialmente, en

las Directivas emitidas por la Central de Compras Públicas – Perú Compras. En su rol de ente rector en esta materia, Perú Compras debe definir las reglas de juego para la implementación y operación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, detallando los procedimientos, criterios y obligaciones tanto para las entidades públicas como para los proveedores.

Un documento normativo principal en este contexto es la Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2021), la cual establece los Lineamientos para la implementación y operación del Catálogo Electrónico de Acuerdos Marco. Esta directiva delimita el procedimiento general aplicable, incluyendo la necesidad de que **toda contratación se sustente** en un expediente elaborado por el Órgano Encargado de las Contrataciones. Dicho expediente debe contener, entre otros elementos cruciales, **un informe sustentatorio** de la elección del bien o servicio y del proveedor, considerando el mejor costo total para la entidad contratante, salvo que el criterio de selección haya sido el menor costo.

La propia directiva se refiere al costo total como aquel valor o monto resultante que contempla diversos aspectos inherentes a las características y condiciones del bien o servicio, tales como el precio, el rendimiento y vida útil, las condiciones comerciales, el costo por flete y otros factores aplicables según las condiciones del mercado (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2021).

Complementariamente, las Reglas del Método Especial de Contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, específicas para cada bien y/o servicio a contratar, detallan los aspectos operativos y los criterios de selección particulares aplicables a cada catálogo. Estas reglas, cuya existencia se fundamenta en la normativa principal, son fundamentales para entender la dinámica de competencia y las condiciones de participación para los proveedores en cada rubro (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2021).

Las Fichas Producto cobran una relevancia particular. Estas constituyen **instrumentos de estandarización** utilizados en la implementación de los

Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco. La selección de la Ficha Producto por parte de la entidad debe estar debidamente sustentada, en consonancia con el principio de justificación de las decisiones administrativas, tal como lo enmarca la directiva general.

Asimismo, la Directiva N° 008-2023-PERÚ COMPRAS regula el proceso de homologación de requerimientos, estableciendo las disposiciones que rigen la elaboración de las Fichas de Homologación (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2023a).

La homologación, entendida como la elaboración uniforme de los requerimientos en términos de especificaciones técnicas para bienes o términos de referencia para servicios, busca garantizar la objetividad en la definición de las necesidades del Estado. La elaboración de la Ficha de Homologación debe seguir una metodología organizada y documentada, con un análisis técnico orientado a asegurar la objetividad de su contenido. Los ministerios son los encargados de impulsar los proyectos de Fichas de Homologación, atendiendo a las necesidades del Estado en cuanto a características técnicas, condiciones de ejecución y/o requisitos de calificación (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2023a).

La Directiva N° 004-2023-PERÚ COMPRAS establece los Lineamientos para la acreditación como representante de marca y su gestión en los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2023b). Esta normativa detalla los requisitos, facultades y obligaciones de los representantes de marca acreditados, así como el procedimiento para su acreditación y gestión dentro del sistema de catálogos electrónicos. Perú Compras, a través de la Dirección de Acuerdos Marco, puede incluso establecer documentación adicional a la requerida y ajustar el contenido de los anexos de la directiva según las necesidades advertidas.

Es importante destacar que, para aquellos aspectos no regulados de manera específica en las directivas propias de los Acuerdos Marco, resulta de aplicación supletoria lo establecido en la Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS y las

Reglas del Método Especial de Contratación correspondientes (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2021).

3.6 EL PROCESO DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES EN LOS CONVENIOS MARCO

Si bien los Acuerdos Marco se configuran como un método especial de contratación que permite a las entidades públicas adquirir bienes y servicios directamente a través de catálogos electrónicos, sin la necesidad de un procedimiento de selección clásico para cada adquisición, existe un proceso crucial: la selección de los proveedores que integrarán dichos catálogos (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2023).

Este proceso selectivo es fundamental para garantizar que el Estado contrate con proveedores idóneos y bajo condiciones competitivas, sentando las bases para las posteriores adquisiciones por parte de las entidades.

La Central de Compras Públicas – Perú Compras, en su rol de entidad responsable de la implementación y gestión de los Acuerdos Marco, es la encargada de llevar a cabo los procedimientos de selección de proveedores, según la Central de Compras Públicas - Perú Compras (2023), la Directiva N° 004-2023-PERÚ COMPRAS indica que estos procedimientos se formalizan a través de convocatorias públicas, en las cuales se invita a los potenciales proveedores a presentar sus ofertas para formar parte de los catálogos electrónicos correspondientes a diversos rubros de bienes y servicios (Perú compras, 2022).

El marco normativo específico que rige el proceso de selección de proveedores en los Acuerdos Marco se encuentra principalmente en las directivas emitidas por Perú Compras y en los documentos asociados a cada convocatoria, particularmente las Reglas de Selección de Proveedores.

Estas reglas establecen los requisitos que deben cumplir los interesados para ser admitidos como proveedores, la metodología que se utilizará para la

evaluación de sus ofertas, el cronograma del procedimiento de selección y las condiciones para la suscripción automática de los Acuerdos Marco.

Implementación de Nuevos Catálogos Electrónicos:

Cuando se decide incorporar un nuevo rubro de bienes o servicios a la plataforma de Acuerdos Marco, Perú Compras realiza una convocatoria para la selección de proveedores que ofrecerán sus productos o servicios en este nuevo catálogo. Este proceso debe incluir la elaboración de fichas técnicas y la definición de los parámetros de selección.

•

Extensión de vigencia de catálogos electrónicos:

Los Acuerdos Marco tienen una vigencia determinada, generalmente de un año. Antes de su expiración, y si el desempeño del catálogo ha sido favorable y ha existido demanda por parte de las entidades, Perú Compras puede optar por extender su vigencia, realizando un nuevo proceso de selección para incorporar o ratificar a los proveedores (Perú Compras, 2023).

•

Incorporación a catálogos electrónicos vigentes:

En algunos casos, se permite la incorporación de nuevos proveedores a catálogos electrónicos que ya se encuentran en operación (PERÚ COMPRAS, s.f.). Este procedimiento brinda la oportunidad a más empresas de formar parte de los Acuerdos Marco durante su periodo de vigencia.

El proceso de selección de proveedores se materializa a través de una serie de etapas. Inicialmente, Perú Compras publica la convocatoria, detallando el objeto de la selección, los requisitos de participación y el cronograma del procedimiento. Los proveedores interesados deben registrarse y presentar sus ofertas, las cuales son evaluadas por Perú Compras conforme a los criterios establecidos en las reglas de selección, estos criterios pueden incluir aspectos técnicos, económicos y de cumplimiento de requisitos legales y administrativos.

Una vez concluida la evaluación, se determina la lista de proveedores seleccionados, quienes suscriben un Acuerdo Marco con Perú Compras. Este acuerdo establece los derechos y obligaciones de ambas partes durante la vigencia del catálogo electrónico, incluyendo las condiciones de operatividad y las reglas que deberán seguir los proveedores en sus transacciones con las entidades públicas (Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2023).

La Directiva N° 004-2023-PERÚ COMPRAS regula específicamente la acreditación como representante de marca en los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, estableciendo los requisitos y el procedimiento para que los representantes de marca puedan ser acreditados y participar en los procesos de selección.

Es fundamental comprender que este proceso de selección de proveedores, aunque gestionado por Perú Compras, impacta directamente en la forma en que las entidades públicas realizan sus contrataciones a través de los Acuerdos Marco. La eficiencia y transparencia de este proceso selectivo son cruciales para garantizar que los catálogos electrónicos ofrezcan una variedad de proveedores competitivos y que las entidades puedan realizar sus adquisiciones al mejor costo.

3.7 DEFICIENCIAS INHERENTES A LOS CATÁLOGOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO (CECM)

Falta de transparencia:

Uno de los mayores problemas con los CEAM es la falta de transparencia en el proceso de selección de los proveedores. A menudo, la selección de proveedores está basada en decisiones subjetivas de los funcionarios públicos, y no en criterios objetivos y transparentes. Esto puede llevar a una falta de igualdad de oportunidades para los proveedores, así como a actos de corrupción.

Limitaciones en la competencia:

Otro problema con los CEAM es que pueden limitar la competencia en el mercado. Si los proveedores ya están preseleccionados para los contratos, los proveedores nuevos o emergentes pueden tener menos oportunidades de participar en el proceso de contratación. Esto puede llevar a una reducción en la calidad de los servicios o productos ofrecidos, así como a precios más altos para los compradores.

Falta de actualización:

Los CEAM también pueden tener problemas de falta de actualización y mantenimiento. Si los catálogos no se actualizan regularmente, pueden contener productos o servicios obsoletos o de baja calidad. Además, la falta de mantenimiento puede llevar a problemas técnicos o de acceso que limitan la capacidad de los compradores para utilizarlos.

Exclusión de proveedores:

A veces, los CACM pueden excluir a proveedores que no cumplen con ciertos requisitos, como tener una cantidad mínima de ventas o ciertas certificaciones. Si estos requisitos no están claramente justificados y son demasiado restrictivos, pueden limitar la participación de los proveedores en los procesos de contratación.

Modalidad y monto contratado

En el año 2022 se tiene que 1881 Entidades públicas han realizado contrataciones por un monto de 1.30 mil millones de soles, a más de 2120 proveedores y/o empresas privadas generando 125 342 órdenes de compra, todo ello mediante el sistema de catálogos electrónicos de acuerdos marco.

Figura 3

Estadísticas e Indicadores de los Catálogos Electrónicos de Perú Compras



Nota. La infografía presenta los principales resultados e indicadores de los Catálogos Electrónicos de Perú Compras. Adaptado de *Estadísticas e Indicadores de los Catálogos Electrónicos* [Panel de control en línea], por Central de Compras Públicas - Perú Compras, 2022 (<https://www.perucompras.gob.pe/observatorio/indicadores-acuerdos-marco.php>).

3.8 PROCESOS ELECTRÓNICOS CON DEFICIENCIAS

A continuación, se describe algunas debilidades y/o deficiencias recurrentes en las compras ordinarias de los procesos electrónicos de acuerdos marco:

- Que se favorezca a determinados proveedores en la selección o adjudicación de los acuerdos marco, mediante criterios subjetivos o arbitrarios.
- Que se manipule la información o las condiciones de los productos ofertados en los catálogos electrónicos, para inducir a las entidades a elegir ciertos proveedores o productos.
- Que se realicen compras innecesarias o excesivas por parte de las entidades, aprovechando la facilidad y rapidez de los catálogos electrónicos.
- Que se incumpla con las obligaciones contractuales por parte de los

proveedores o las entidades, sin que haya sanciones o medidas correctivas efectivas.

En los próximos párrafos, se examinarán procesos de selección que se llevaron a cabo a través del sistema de contratación de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, se analizará una muestra de las compras ordinarias realizadas en los gobiernos regionales de Arequipa e Ica.

Para este análisis se toma referencia las auditorías llevadas a cabo por la Contraloría General de la República, sin embargo, no se orienta a identificar responsabilidades de los servidores públicos, **lo que se busca es conocer a profundidad las deficiencias o vacíos normativos que dan origen a que las compras electrónicas de acuerdos marco no puedan ser eficientes** y aun estén sujetas a decisiones discrecionales de los operadores logísticos.

3.9 ESTUDIO DE CASOS EN COMPRAS ORDINARIAS BAJO LOS CEAM

La contratación pública, en tanto herramienta fundamental para la satisfacción de las necesidades de la sociedad y motor de la economía, exige mecanismos que garanticen la eficiencia, la transparencia y la probidad en la administración de los recursos estatales. En este contexto, los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM), administrados por la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS, emergen como una herramienta diseñada para optimizar la compra pública mediante la agilización y estandarización de procesos para bienes y servicios de naturaleza común. Se configuran como un método especial de contratación que, en teoría, permitiría a las entidades adquirir directamente de proveedores previamente seleccionados que han suscrito un Acuerdo Marco, prescindiendo de un procedimiento de selección tradicional para cada adquisición particular.

Sin embargo, la implementación y operación de estos mecanismos electrónicos no están exentas de irregularidades. Diversas fuentes y análisis sugieren la existencia de deficiencias sistemáticas en los procesos de selección de

postores o, más precisamente, en la justificación de la elección de ofertas dentro de la plataforma operativa de los CEAM, lo cual puede acarrear la omisión de la oferta con el menor costo y, consecuentemente, generar perjuicio económico para las entidades estatales.

El presente análisis se enfoca, en examinar críticamente una muestra de procesos de contratación realizados a través de los CEAM que han presentado deficiencias e irregularidades en la modalidad de Compra Ordinaria.

Mediante el estudio de la muestra de casos concretos, incluyendo expedientes de contratación específicos que hayan sido objeto de observación, y el análisis de informes de auditoría de la Contraloría General de la República, **se buscará verificar la recurrencia y naturaleza de estas deficiencias.**

El objetivo primordial es identificar cuáles son los vacíos normativos, ambigüedades o la falta de claridad en la regulación vigente (como la Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS u otras pertinentes) que pudieran estar permitiendo o, incluso, propiciando estas irregularidades, incluyendo la priorización insuficiente del criterio de costo total como elemento determinante de la oferta más ventajosa para el Estado.

3.9.1 ANÁLISIS DE COMPRAS ORDINARIAS – GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

3.9.1.1 ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑO 2021

Dentro del análisis se tomó como referencia el informe corresponde a un Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad N° 066-2024-2-5334-SCE, centrado en las adquisiciones de bienes efectuadas por la Sede Central del Gobierno Regional de Arequipa durante el ejercicio fiscal 2021.

- a) **Entidad Contratante:** Gobierno Regional de Arequipa
- b) **Objetivo de análisis:** Adquisición de bienes a través de las Plataforma Electrónica de Perú Compras durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021
- c) **Perjuicio Económico:** S/ 105 665,16

d) Principales irregularidades o deficiencias:

1. Se determinó que, en dieciséis (16) procedimientos de compras ordinarias formalizadas a través de órdenes de compra electrónicas (OCAM) y sus correspondientes guías de internamiento físicas, funcionarios y servidores del área de abastecimientos del Gobierno Regional de Arequipa seleccionaron proveedores cuyas ofertas económicas no constituían el menor costo total para la Entidad.
2. Es decir, no se respecto el orden de prelación emitido por la plataforma electrónica de acuerdos marco de Perú Compras basado en el precio, resultando en un perjuicio económico cuantificado en S/ 105,665.16 para el año 2021.
3. Se ha advertido una práctica recurrente en la que se seleccionaron fichas-producto o proveedores que no ostentaban la mejor "orden de prelación", a pesar de existir otras ofertas con una mejor posición en el ranking y que cumplían con las especificaciones técnicas requeridas por el área usuaria. El orden de prelación es un indicador de jerarquía entre las ofertas disponibles emitidas por la plataforma electrónica de Perú compras. Complementariamente, se seleccionaron proveedores cuyo "indicador semáforo" (que evalúa el cumplimiento

contractual, incluyendo demoras en la entrega) presentaba un estado menos favorable (naranja o rojo), en detrimento de proveedores con indicador verde o mejor posición por el costo del producto o bien.

4. Omisión o Deficiencia en la Justificación de la Selección en el Anexo N° 03: La normativa aplicable a la contratación a través de Catálogos Electrónicos **requiere que la entidad sustente la elección del producto** y proveedor en documentos como el Anexo n.° 03 (formato de informe para contratar a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco). Con frecuencia, la entidad seleccionó ofertas que no eran las mejor calificadas (según orden de prelación). Sin embargo, no justificó estas decisiones en el Anexo n.° 03. Esta omisión incumple la obligación de elegir en función al "costo total" o de otros criterios que las propuestas que estaban en los primeros lugares de prelación sí satisfacían.

5. Incumplimiento en la Elaboración y Presentación del Cuadro Comparativo de Ofertas: Un elemento esencial para verificar la razonabilidad de la selección en las compras mediante Catálogos Electrónicos es el cuadro comparativo de ofertas. La norma, específicamente el numeral 9 del Anexo n.° 03, exige la inclusión de dicho cuadro. Los informes de control para el periodo 2021 revelan que, en diversas contrataciones, este cuadro comparativo no fue incluido en el expediente o, cuando se adjuntó un reporte de la plataforma de Perú Compras, este resultaba incompleto, mostrando solo una fracción de las ofertas disponibles (ej., 1 de 7, 5 de 13, 8 de 12, 10 de 85, 2 de 22, 0 de 110), impidiendo así la verificación del cumplimiento de los criterios de selección y la justificación de la preferencia por

una oferta menos ventajosa.

6. Ausencia de Justificación Adecuada para la Selección de una Sola Ficha-Producto o Marca: las reglas generales de contratación pública establecen que la selección de una sola ficha-producto o marca es de exclusiva responsabilidad de la entidad y debe estar justificada documentalmente, salvo que medie un informe de estandarización.

A continuación, se analizará la estructura de un procedimiento electrónico de acuerdos marco, en el cual se puede verificar que de forma discrecional y sin sustento se seleccionó a un proveedor que no ofertó los menores ni mejores costos totales para la Entidad ocasionando un perjuicio de S/. 19 450.18.

Se toma como ejemplo el proceso electrónico de selección del proveedor C&V Grupo Corportativo S.A.C. (OCAM-2021-757-668-1), para la adquisición de 102 unidades de Tubo PVC-U para alcantarillado de 2KN/m² de 6.2 mm x 315 mm x 6 m por parte del Gobierno Regional de Arequipa en el año 2021.

Estructura del procedimiento:

- a. Primero el área usuaria AFNEMIP (área funcional no estructurada de mantenimiento de la infraestructura pública) realiza el requerimiento para la adquisición de: “102 unidades de tubo PVC para alcantarillado 2KN/m² de 6.2 mm x 315 mm x 6 m”.
- b. Este requerimiento es trasladado a la oficina de logística

y patrimonio mediante el informe n. 022-2021-
GRA/GRI/AFNEMIP/NPCCH-AA

- c. El 27 de agosto de 2021 es derivado al cotizador para tramite
- d. El 12 de agosto de 2021 se obtuvo un listado de 12 ofertas, siendo elegida la propuesta de “C&V Grupo Corportativo S.A.C.” empresa que ocupo en el orden el número de prelación “3”.
- e. Para lo cual se emite el anexo n. 03 número 8840-MC de 7 de octubre de 2021, en dicho formato **no hace referencia al ganador de la buena pro**, sin embargo, se señala que *“Se determina ganador al postor que cumple con las especificaciones técnicas solicitadas por el área usuaria, se visualiza con indicador color verde dentro del sistema, cumple las condiciones comerciales solicitadas y se encuentra la oferta económica dentro del presupuesto asignado”*
- f. De la cotización de 9 de agosto de 2021 se verifica una lista de 12 ofertas, con proveedores que ofertaban bienes con las mismas características y condiciones establecidas por el área usuaria, tales como: material del tubo, tipo, diámetro, rigidez, empalme, garantía, cantidad, plazo de entrega, y lugar de entrega.
- g. En tal sentido, de acuerdo al orden de prelación le correspondía la buena pro por menor precio al proveedor “Deposito Santa Beatriz E.I.R.L.”, tal como se gráfica a continuación:

Tabla 3*Análisis Comparativo de la Adquisición de Tubería PVC-U y Perjuicio Económico Identificado*

Condiciones	Área Usuaría	C & V Grupo Corporativo S.A.C.	Depósito Santa Beatriz E.I.R.L.	Perjuicio S/
Ficha-producto	102 Unid. Tubo PVC-U para alcantarillado 2KN/m2 de 6.2 mm X 315 mm X 6 m.	102 Unid. Tubo: Materia: PVC-U, Tipo: Drenaje y alcantarillado, Diámetro nominal: 315 mm, Espesor: 6.2 mm, Longitud: 6 m, Rigidéz nominal: 2Kn/m2, Empalme: Unión flexible, Color: Anaranjado, Unidad, G.F.: 600 meses	102 Unid. Tubo: Materia: PVC-U, Tipo: Drenaje y alcantarillado, Diámetro nominal: 315 mm, Espesor: 6.2 mm, Longitud: 6 m, Rigidéz nominal: 2Kn/m2, Empalme: Unión flexible, Color: Anaranjado, Unidad, G.F.: 600 meses	Diferencia
Número de entrega		1	1	
Plazo de entrega		5 días	5 días	
Estado		Seleccionado	No seleccionado	
Orden Prelación		3	1	
Costo total de entrega		98 488,18	79 038,00	19 450,18

Nota. El cuadro expone los resultados del control específico a una adquisición de tubería PVC-U. Se comparan las condiciones técnicas y económicas ofertadas por dos proveedores, la decisión de selección y el cálculo del perjuicio económico determinado por el órgano de control. Adaptado del *Informe de Control Específico n.º 066-2024-2-5334-SCE* (p. 56), por la Contraloría General de la República, 2024.

De acuerdo al orden de prelación correspondía la selección del proveedor Depósito Santa Beatriz E.I.R.L., Sin embargo, **se ignoró al proveedor que tenía la primera opción para ser seleccionado**, asimismo, dicha

propuesta no fue incluida en el anexo n.º 03, ni en el cuadro de resultados adjunto.

Para justificar la compra, la entidad utilizó un cuadro comparativo **incompleto**, que solo es la copia de un reporte emitido por la Central de Compras Públicas. Este reporte solo mostraba ocho de las doce propuestas que se habían presentado, lo que impidió una evaluación real y completa de todas las ofertas.

- h.** Finalmente, como se puede apreciar en el anterior cuadro, de la comparación de las fichas productos y demás criterios de selección de los proveedores en orden de prelación 1 y 3 se verifica una diferencia de S/. 19 450.18, que viene a ser perjuicio económico para el Gobierno Regional de Arequipa. Al no haber respetado el orden de prelación y escogido sin sustento una oferta con iguales condiciones respecto a las características de los bienes, pero con un mayor costo económico.

3.9.1.2 ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑO 2022

Dentro del análisis se tomó como referencia el informe corresponde a un Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad N° 035-2024-2-5334-SCE, centrado en las adquisiciones de bienes efectuadas por la Sede Central del Gobierno Regional de Arequipa durante el ejercicio fiscal 2022.

- a) Entidad Contratante:** Gobierno Regional de Arequipa
- b) Objetivo de análisis:** Adquisición de bienes a través de las Plataforma Electrónica de Perú Compras durante el periodo

comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022

c) Perjuicio Económico: S/ 165 420,46

d) Principales irregularidades o deficiencias:

1. El Informe de Control Específico concluye que, durante el año 2022, el Gobierno Regional de Arequipa incurrió en irregularidades en los procesos de adquisición de bienes a través de la plataforma electrónica de Perú Compras. La irregularidad central y más grave identificada es el procedimiento de compras ordinarias a través de la Plataforma de Perú Compras, cuya selección de proveedores no ofertó el menor costo para la Entidad, ocasionando un perjuicio económico de S/ 165 420,46.
2. Se determinó que la Entidad contrató proveedores que no presentaron las ofertas económicas más ventajosas (menor costo). Se emitieron veinte (20) órdenes de compra físicas, formalizadas posteriormente a través de veinte (20) órdenes de compra electrónicas, a favor de proveedores cuyos costos eran superiores a los de otras ofertas disponibles que cumplían con todas las condiciones y características requeridas.
3. En la selección de proveedores a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, no se respetó el orden de prelación emitido por la plataforma electrónica de Perú Compras en función al precio. Se obviaron ofertas económicas más bajas a pesar de que los proveedores cumplían con los mismos requisitos técnicos y las condiciones de contratación.

4. Los informes que debían sustentar la elección del bien o servicio y del proveedor **no justificaban los criterios de selección de las ofertas elegidas**. En muchos casos, **no se incluyeron los cuadros comparativos** de cotizaciones, o se omitieron ofertas más económicas que cumplían con los mismos criterios que el proveedor finalmente seleccionado.
5. A pesar de que los criterios de selección en los informes sustentatorios solo mencionaban el cumplimiento del costo total, especificaciones técnicas, y plazos de entrega, **en la práctica se seleccionaron proveedores que no ofrecían el menor costo total**, incluso cuando otros proveedores cumplían con los **mismos requisitos** y presentaban **mejores indicadores: semáforo verde o amarillo frente a naranja o rojo del proveedor seleccionado**.
6. Perjuicio Económico: Como consecuencia directa de estas prácticas, se generó perjuicio económico a la Entidad ascendente a S/ 165 420,46, derivado del pago en exceso a los proveedores seleccionados.

3.9.1.3 ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑO 2023

Dentro del análisis se tomó como referencia el informe corresponde a un Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad N° 080-2024-2-5334-SCE, centrado en las adquisiciones de bienes efectuadas por la Sede Central del Gobierno Regional de Arequipa durante el ejercicio fiscal 2023.

a) Entidad Contratante: Gobierno Regional de Arequipa

b) Objetivo de análisis: Adquisición de bienes a través de las

Plataforma Electrónica de Perú Compras durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023

c) Perjuicio Económico: S/ 110 512,33

d) Principales irregularidades o deficiencias:

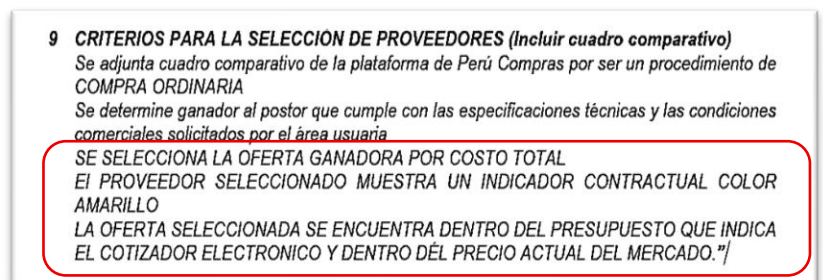
1. Durante el año 2023, el Gobierno Regional de Arequipa incurrió en irregularidades en los procesos de adquisición de bienes a través de la plataforma electrónica de Perú Compras. La irregularidad central es el procedimiento de compras ordinarias, en el cual se seleccionaron proveedores sin sustento que no ofertaron el mejor costo total para la Entidad (menor precio), ocasionando un perjuicio económico.
2. Se determinó que la Entidad contrató proveedores que no presentaron las ofertas económicas más ventajosas. Se emitieron veinticinco (25) órdenes de compra – guías de internamiento físicas, formalizadas posteriormente a través de veinticinco (25) órdenes de compra electrónicas, a favor de proveedores cuyas ofertas no representaban los menores costos para la Entidad.
3. En la selección de proveedores a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, no se respetó el orden de prelación emitido por la plataforma electrónica según el precio. Se obviaron ofertas económicas más bajas a pesar de que los proveedores cumplían con los requisitos técnicos y las condiciones de contratación.
4. Los informes que debían sustentar la elección del bien o servicio y del proveedor (Anexo n.º 03 - Formato de

informe para contratar a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco) no justificaban los criterios de selección de las ofertas elegidas. **Estos informes carecían de sustento** para la selección realizada, omitiendo explicar por qué se desestimaron ofertas más económicas que cumplían con los mismos criterios.

4.1 Por ejemplo, en el proceso electrónico de adquisición (Contratación OCAM-2023-757-153-0) para la adquisición de adquisición de 300 sacos de polipropileno, se seleccionó al proveedor usando como sustento el informe n° 148-2023 correspondiente al anexo N° 3 (formato de informe para contratar a través de CEAM) suscrito por la jefe de la oficina de logística, dicho informe que debía sustentar la selección del proveedor carecía de un fundamento lógico y legal, ya que las razones expuestas eran contradictorias con la decisión tomada, tal como se puede apreciar a continuación:

Figura 4

Criterios para la Selección de Proveedores en Compra Ordinaria - OCAM-2023-757-153-0



Nota. La imagen muestra la justificación para la selección de un proveedor, destacando que la elección se basó en el costo total y que el indicador contractual del postor era "amarillo". Adaptado del Informe N° 080-2024-2-5334-SCE, por la Contraloría General de la República del Perú, 2024.

Se señala que existe contradicción ya que para la selección del proveedor el sistema de la plataforma de Catálogos Electrónicos arrojó un listado de proveedores (orden de prelación) basado en sus ofertas:

- a) Proveedor en Primer Lugar: La empresa "Alberca Mojalott Frank Ronald" (en adelante, "Proveedor 1") presentó la oferta más económica, con un costo total de **S/ 42,480.00**. Adicionalmente, este proveedor contaba con un indicador de **semáforo en verde**, lo que, según la normativa de Perú Compras, significa que es un proveedor "sin riesgo" en cuanto a su historial de cumplimiento contractual.

- b) Proveedor en Tercer Lugar: La empresa "Boris Junior Amancio Santillan" (en adelante, "Proveedor 3") ofertó un costo total de **S/ 64,782.00**, es decir, significativamente más alto. Este proveedor tenía un indicador de **semáforo en amarillo**, que lo calificaba como un proveedor de "mínimo riesgo", denotando un historial de cumplimiento inferior al del Proveedor 1.

A pesar de la evidente ventaja económica y del mejor indicador de cumplimiento del Proveedor 1, la entidad contradictoriamente a los intereses del estado seleccionó al Proveedor 3.

4.2 El informe n° 148-2023 anteriormente aludido presenta las siguientes inconsistencias:

- a) Criterio de Selección Contradictorio: El informe declaraba explícitamente que el criterio de selección era el "costo total". Sin embargo, se eligió la oferta que era S/ 22,302.00 más cara que la primera opción. La decisión, por tanto, contradecía directamente el criterio que supuestamente la fundamentaba.

- b) Falta de Motivación: El informe no contenía ninguna justificación o argumento para desestimar la oferta del Proveedor 1. No se explicó por qué se prefería a un proveedor más caro y con un indicador de cumplimiento inferior. Ambos proveedores cumplían con las especificaciones técnicas, por lo que la omisión de justificar el descarte de la mejor oferta constituye una grave falta de motivación del acto administrativo.

- c) Omisión de la Mejor Opción: Los funcionarios hicieron caso omiso al cuadro comparativo generado por la propia plataforma Perú Compras, el cual señalaba objetivamente al Proveedor 1 como la opción que representaba el "mejor valor por dinero", fin último de este método de contratación.

En consecuencia, solo en esa orden de compra se generó un perjuicio económico directo a la Entidad por la **suma de S/ 22,302.00**, que corresponde a la diferencia entre el monto pagado al Proveedor 3 y el costo de la oferta más ventajosa del Proveedor 1 (S/ 64,782.00 - S/ 42,480.00).

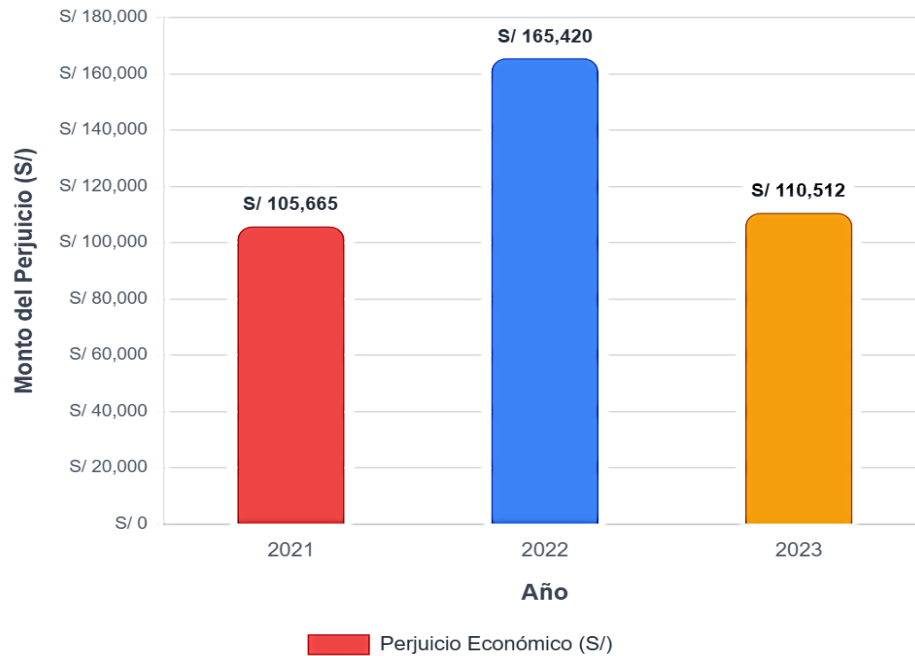
5. Conforme se detalló en el anterior punto, a pesar de que los criterios de selección en los informes sustentatorios mencionaban la selección por costo total, en la práctica se seleccionaron proveedores que no ofrecían el menor costo total. Esto ocurrió incluso cuando otros proveedores con mejores órdenes de prelación cumplían con los mismos requisitos (especificaciones técnicas, condiciones comerciales, presupuesto, precio de mercado) y presentaban indicadores de semáforo iguales o más favorables.

6. Perjuicio Económico: Como consecuencia directa de estas prácticas, se generó un perjuicio económico total a la Entidad ascendente a S/ 110 512,33, derivado del pago en exceso a los proveedores seleccionados que no ofertaron los menores y mejores costos.

Continuación se presenta un resumen del perjuicio ocasionado en los años 2021, 2022 y 2023 en base a las ordenes de compra analizadas, que en total suma el importe de **S/ 381 597,95**.

Figura 5

Resumen del Perjuicio Económico Identificado en el Gobierno Regional de Arequipa (2021-2023)



Nota. El gráfico de barras compara el monto del perjuicio económico en soles (S/) identificado en el Gobierno Regional de Arequipa, mostrando los totales para los años 2021 (S/ 105,665), 2022 (S/ 165,420) y 2023 (S/ 110,512). Elaboración propia.

3.9.2 ANÁLISIS DE COMPRAS ORDINARIAS – GOBIERNO REGIONAL DE ICA

Dentro del análisis se tomó como referencia el Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 028-2022-2-5340-AC, emitido por el Órgano de Control Institucional al Gobierno Regional de Ica, que abarca los periodos 2018, 2019 y 2020.

El Informe de Auditoría del Gobierno Regional de Ica, revela un patrón recurrente de irregularidades en las adquisiciones de bienes mediante Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco durante los años 2018, 2019 y 2020 que coinciden con las irregularidades analizadas en el

caso del Gobierno Regional de Arequipa, de lo cual se deduce que estas deficiencias y vacíos normativos están generando perjuicio económico a nivel nacional.

Estas prácticas, que transgreden los principios fundamentales de la contratación pública, para el caso del Gobierno Regional de Ica resultaron en un perjuicio económico total, fehacientemente documentado en los informes de control de S/ 227 602,65. A continuación, se presenta un análisis resumido de las irregularidades.

3.9.3 ADQUISICIÓN DE BIENES A TRAVÉS DE PERÚ COMPRAS – AÑOS 2018, 2019 y 2020.

- a) **Entidad Contratante:** Gobierno Regional de Ica

- b) **Objetivo de análisis:** Adquisición de bienes a través de las Plataforma Electrónica de Perú Compras durante el periodo comprendido entre los periodos: 2018, 2019 y 2020.

- c) **Perjuicio Económico:**

Tabla 4

Resumen de Perjuicio Económico en el Gobierno Regional de Ica (2018, 2019 y 2020)

Nº	Periodo	Perjuicio Económico S/.
1	2018	25 976,57
2	2019	186 472,53
3	2020	15 153,55
TOTAL		277 602,65

Nota. Los montos han sido adaptados de un Informe de Auditoría de Cumplimiento realizado en el Gobierno Regional de Ica. Adaptado del [Auditoría de Cumplimiento N° 028-2022-2-5340-AC]-Año-2022), por la Contraloría General de la República del Perú, [2022].

d) Principales irregularidades o deficiencias:

1. Se seleccionó proveedores cuyas ofertas eran evidentemente más costosas, ignorando a otros postores que ofrecían productos idénticos, con la misma ficha técnica, a un menor precio.

Un ejemplo ilustrativo es la adquisición de tóner HP (Proforma 240157-753254-2018), donde se pagó un sobreprecio de S/ 1 935,75 al seleccionar a un proveedor que ofertó por S/ 4 695,46 en lugar de la propuesta más baja de S/ 2 759,71.

De igual manera, en la compra de tóner Kyocera (Proforma 240157-753266-2018), se generó una pérdida de S/ 1 196,88 al optar por una oferta de S/ 2 117,56, existiendo una alternativa válida por S/ 920,68.

En el rubro de bienes de ayuda humanitaria, destinados a poblaciones vulnerables, se evidenciaron diferencias importantes. Por ejemplo, en la compra de camas plegables (Proforma 645976-2076530-2019), se pagó un sobreprecio de S/ 17 257,50 al contratar por S/ 89 739,00, cuando la oferta más económica y viable era de S/ 72 481,50.

Del mismo modo, en la adquisición de carpas (Proforma 645976-2076590-2019), se seleccionó una oferta de S/ 99 997,92, desechando una propuesta de S/ 87 744,80 por un producto idéntico.

2. Se desestimó sin sustento ni motivación suficiente el orden de prelación generado automáticamente por la plataforma

de Perú Compras. En un claro apartamiento de la norma, los funcionarios del Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) seleccionaron proveedores con órdenes de prelación inferiores (por ejemplo, puestos 38 o 40), en lugar de adjudicar a aquellos que ocupaban las primeras posiciones, quienes representaban la opción más eficiente y menos costosa para la entidad.

Los funcionarios responsables justificaron sus decisiones aludiendo de manera genérica y repetitiva a una supuesta evaluación del "**mejor costo total**". No obstante, omitieron adjuntar en los expedientes los cuadros comparativos y los análisis objetivos que demostraran un valor agregado real y cuantificable que justifique el mayor gasto.

Esta acción desnaturalizó por completo el propósito fundamental de las fichas de estandarización, cuyo objetivo es precisamente homogeneizar las características técnicas para que la competencia se centre en el precio, garantizando así la eficiencia y la objetividad.

El criterio de "mejor costo total" fue empleado, en la práctica, como un pretexto para eludir la selección de la oferta más económica.

3. Los informes que sustentan la elección del proveedor debían haber justificado la selección del proveedor no tenían el sustento técnico, económico o legal. Estos documentos se limitaban a ser formatos preestablecidos que mencionaban criterios genéricos como "menor precio" y "menor plazo de entrega". Sin embargo, se demostró que, en la práctica, dichos criterios no se cumplían, ya que se

seleccionaban sistemáticamente las ofertas más caras y, en muchos casos, los plazos de entrega eran idénticos entre los diversos postores.

4. Esta conducta evidencia una grave y persistente falta de diligencia por parte de los funcionarios responsables, quienes, al autorizar estas contrataciones más costosas, demostraron una clara omisión en su deber de cuidado funcional para salvaguardar los recursos públicos.

A continuación, se exhibe a modo de ejemplo algunos de los argumentos que los funcionarios el OEC utilizaron en sus informes para justificar indebidamente la elección de un proveedor y el análisis correspondiente realizada por la Contraloría General de la República mediante informe de Auditoría de Cumplimiento N° 028-2022-2-5340-AC lo que significó un mayor costo o perjuicio para el Estado:

Tabla 5

Análisis del sustento para la elección del proveedor

N° de informe	Informe que sustenta la elección del proveedor	Análisis CGR
<p>15-2018-GORE-ICA</p> <p>Comprende</p>	<p>“De la evaluación, efectuada se puede determinar que, la adquisición de Tóner requerido por las Unidades orgánicas detalladas en los documentos de la referencia se considera como una necesidad de suma urgencia a fin de obtener una mayor eficiencia en los trabajos que se realiza, en tal sentido se ha considerado los siguientes criterios:</p> <p>a) Menor precio</p> <p>b) Menor Plazo de Entrega</p>	<p>Respecto al criterio consignado en el literal a) del mencionado informe, se advierte que es incongruente con la información que obra en la plataforma, toda vez que, de la base de datos remitida por Perú Compras, refleja que los proveedores seleccionados no fueron los que ofertaron el menor precio.</p> <p>De otro lado en relación al criterio del literal b) cabe precisar que todos los proveedores que cotizaron y que ocuparon</p>

<p>17 ítems</p>	<p>c) Garantía 12 meses d) Características técnicas”</p>	<p>los primeros lugares del orden de prelación ofertaron el mismo plazo.</p> <p>En relación a los criterios consignados en los literales c) y d), estos no fueron considerados para selección según la base de datos de Perú Compras, además que, respecto a las características técnicas, según ficha producto que las determina, es única, no existiendo variación alguna por cotización.</p>
<p>24-2018-GORE-ICA</p> <p>Ítems 18</p>	<p>“De la evaluación, efectuada se puede determinar que, la adquisición de Tóner requerido por las Unidades orgánicas detalladas en los documentos de la referencia se considera como una necesidad de suma urgencia fin de obtener una mayor eficiencia en los trabajos que se realiza, en tal sentido se ha considerado los siguientes criterios:</p> <p>a) Menor precio b) Menor Plazo de Entrega c) Garantía 12 meses d) Características técnicas”</p>	<p>Respecto al criterio a) del mencionado informe, se observa que es incongruente con la información registrada en la plataforma; toda vez que, de la base de datos remitida por Perú Compras, refleja que los proveedores seleccionados no fueron los que ofertaron el menor precio. Asimismo, con relación al criterio b), todos los proveedores que cotizaron ocuparon el primer lugar del orden de prelación y ofertaron el mismo plazo.</p> <p>Finalmente, respecto a los criterios consignados en los literales c) y d), estos no fueron considerados para la selección según base de datos de Perú Compras; además que, respecto a las características técnicas, según ficha producto que las determina, es única, no existiendo variación alguna por cotización.</p>
<p>069-2018-GORE-ICA</p> <p>082-2018-GORE-ICA</p> <p>104-2018-GORE-ICA</p>	<p>“De la evaluación, efectuada se puede determinar que, la adquisición de Tóner requerido por las Unidades orgánicas detalladas en los documentos de la referencia se considera como una necesidad de</p>	<p>respecto al criterio a) descrito en el mencionado informe, se observa que son incongruentes con la información registrada en la plataforma; toda vez que, de la base de datos remitida por Perú Compras, refleja que los proveedores</p>

108-2018-GORE-ICA 116-2018-GORE-ICA 122-2018-GORE-ICA 163-2018-GORE-ICA 180-2018-GORE-ICA 184-2018-GORE-ICA Comprende 17 ítems	suma urgencia a fin de obtener una mayor eficiencia en los trabajos que se realiza, en tal sentido se ha considerado los siguientes criterios: a) Menor precio b) Menor Plazo de Entrega c) Garantía 12 meses ”	seleccionados no fueron los que ofertaron el menor precio. Asimismo, con relación al criterio b), todos los proveedores que cotizaron ocuparon el primer lugar del orden de prelación ya que ofrecieron el mismo plazo. Finalmente, respecto al criterio c), este no fue considerado para la selección según base de datos de Perú Compras.
---	---	---

Nota. Adaptado del informe de Auditoría de Cumplimiento N° 028-2022-2-5340-AC al Gobierno Regional de Ica (p. 10) por la Contraloría General de la República, 2022.

Cabe precisar que por ejemplo en el año 2018 de todas las adquisiciones que fueron objeto de auditoría, se pudo verificar que resultaron beneficiadas únicamente 2 empresas: FTP Computer EIRL y Inversiones Dandre SAC, tal como se detalla a continuación:

Tabla 6

Comparativo de Ofertas y Perjuicio Económico en Adquisiciones 2018

N°	N° Proforma	Proveedor Seleccionado	Precio Sel. (S/) (a)	Proveedor No Seleccionado	Precio No Sel. (S/) (b)	Diferencia (S/) (a-b)
1	240157-753254-2018	FTP Computer EIRL	4,695.46	Constructora L&D Marañón EIRL	2,759.71	1,935.75
2	240157-753266-2018	FTP Computer EIRL	2,117.56	Distribuidora C'mash EIRL	920.68	1,196.88
3	240157-753281-2018	FTP Computer EIRL	2,792.73	JBR Emibri Corporation SAC	1,421.14	1,371.59

4	240157-753300-2018	FTP Computer EIRL	2,577.92	JBR Emibri Corporation SAC	1,408.40	1,169.52
5	240157-753291-2018	FTP Computer EIRL	2,577.92	JBR Emibri Corporation SAC	1,408.40	1,169.52
6	240203-753406-2018	FTP Computer EIRL	2,577.92	JBR Emibri Corporation SAC	1,407.22	1,170.70
7	240228-753492-2018	FTP Computer EIRL	4,695.46	Constructora L&D Marañón EIRL	2,759.71	1,935.75
8	240256-753655-2018	FTP Computer EIRL	567.76	Loeys Suministro SAC	333.70	234.06
9	240256-753640-2018	FTP Computer EIRL	567.76	Loeys Suministro SAC	333.70	234.06
10	240256-753667-2018	FTP Computer EIRL	567.76	Loeys Suministro SAC	333.70	234.06
11	240800-755790-2018	FTP Computer EIRL	3,130.30	SQ Suministros EIRL	1,833.67	1,296.63
12	241222-757902-2018	FTP Computer EIRL	2,344.86	Constructora L&D Marañón EIRL	1,378.19	966.67
13	247163-783862-2018	Inversiones Dandre SAC	4,074.72	QBA SAC	2,963.69	1,111.03
14	247185-783922-2018	Inversiones Dandre SAC	2,444.83	QBA SAC	1,778.21	666.62
15	265007-861932-2018	FTP Computer EIRL	1,729.47	WS Group SAC	1,032.65	696.82
16	265100-862388-2018	FTP Computer EIRL	2,317.50	Group Forsyth Solution SAC	1,366.26	951.24
17	265100-862406-2018	FTP Computer EIRL	3,447.39	Group Forsyth Solution SAC	1,368.60	2,078.79
18	265007-861894-2018	FTP Computer EIRL	1,141.44	WS Group SAC	564.95	576.49
19	273775-899198-2018	FTP Computer EIRL	731.34	WS Group SAC	377.22	354.12
20	273984-899948-2018	FTP Computer EIRL	1,547.36	Constructora L&D Marañón EIRL	923.02	624.34

21	287092-953048-2018	FTP Computer EIRL	685.82	CMS Corporacion EIRL	602.04	83.78
22	287092-953044-2018	FTP Computer EIRL	381.02	CMS Corporacion EIRL	301.02	80.00
23	287092-953041-2018	FTP Computer EIRL	381.02	Corporación Nescomput Perú SAC	323.91	57.11
24	287092-952979-2018	FTP Computer EIRL	5,067.63	CMS Corporación EIRL	4,000.79	1,066.84
25	287092-952984-2018	FTP Computer EIRL	4,381.81	WS Group SAC	2,819.61	1,562.20
26	287092-953098-2018	Inversiones Dandre SAC	1,171.62	Macro Power SAC	1,143.07	28.55
27	287092-953005-2018	Inversiones Dandre SAC	2,343.24	QBA SAC	1,626.16	717.08
28	287112-953140-2018	FTP Computer EIRL	4,595.13	Constructora L&D Marañón EIRL	2,741.09	1,854.04
29	288402-958127-2018	FTP Computer EIRL	1,295.47	Distribuidora C'mash EIRL	743.14	552.33
Diferencia Total S/						25,976.57

Nota. La tabla detalla 29 procesos de compra del año 2018 donde se seleccionó a un proveedor con un precio mayor al de otro postor, generando una diferencia total que constituye un perjuicio económico. Adaptado del *Informe de Cumplimiento N° 028-2022-2-5340-AC*, por la Contraloría General de la República, 2022.

3.10 ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS EN LA NORMATIVA DE CONTRATACIONES ELECTRÓNICAS ANTE LA RECURRENCIA DE IRREGULARIDADES

Considerando la recurrencia de irregularidades similares en los informes de control de los años 2021, 2022 y 2023 para el caso del Gobierno Regional de Arequipa, y de los años 2018, 2019 y 2020 para el caso del Gobierno Regional de Ica, relacionadas con la adquisición de bienes a través de la plataforma electrónica Perú Compras, se pueden inferir ciertas deficiencias o vacíos en la normativa de contrataciones del Estado y Perú Compras, que podrían estar

facilitando estas prácticas. A continuación, se detalla estas deficiencias normativas:

1. Ambigüedad en la aplicación del criterio de "mejor costo total":

1.1 En todos los informes se concluye que se hace referencia como criterio de selección al "mejor costo total", dejando de lado la propuesta económica más baja o más provechosa para la Entidad Pública.

1.2 Deficiencia o Vacío Normativo:

- Aunque las directivas (como la Directiva N° 007-2017-OSCE/CD y la N° 006-2021-PERÚ COMPRAS) definen el "costo total" incluyendo precio, rendimiento, condiciones comerciales, flete, etc., la normativa no es lo suficientemente clara sobre la metodología o ponderación exacta que las entidades deben seguir para evaluar y comparar objetivamente estos componentes. Esto podría dejar un margen de discrecionalidad que, mal utilizado, permite justificar selecciones que no son las más económicas para la entidad.
- Este concepto "mejor costo total" otorga flexibilidad, en la práctica, desnaturaliza los beneficios de la estandarización de las fichas-producto si no se aplica con rigor. La idea original de las fichas-producto en los Catálogos Electrónicos es, precisamente, estandarizar las características técnicas de los bienes y servicios. Es decir, simplificar el proceso de compra para las entidades y asegurar que se comparan "peras con peras". Si todas las fichas de un mismo ítem ofrecen exactamente las mismas características técnicas, calidad, y condiciones básicas, en teoría, el precio debería ser el único factor decisivo.
- Este concepto ambiguo de "mejor costo total", reconoce que no se

habría estandarizado todas las especificaciones o características técnicas de los bienes y servicio y que por tanto el precio más bajo no siempre es la opción más ventajosa para la entidad a largo plazo o considerando todas las variables. Este criterio permite incluir otros factores como:

- Plazos de entrega.
- Garantías.
- Disponibilidad de stock.
- Costos de flete (si no están estandarizados en la ficha).
- Rendimiento o vida útil (si hay diferencias demostrables a pesar de la ficha estándar).
- Otras condiciones comerciales relevantes.

Se entiende que estos factores deberían ser parte de la estandarización de tal forma que el sistema emita una relación de prelación y el funcionario solo debe seguir dicha relación, no dando espacio para una decisión discrecional, allí es donde existe una deficiencia que da oportunidad a hechos irregulares.

Entonces o bien se estandariza todas las características técnicas del bien o se **determina una metodología clara y objetiva** sobre cómo las entidades deben ponderar y justificar la elección de una oferta que no es la de menor precio.

- Particularmente considero que la estandarización debería ser completa y absoluta para todos los factores relevantes del costo total: Si dos fichas-producto no solo tuvieran las mismas especificaciones técnicas, sino también idénticos plazos de entrega, garantías, costos de flete, etc., entonces, la única variable lógica de decisión sería el precio.
- Sin embargo, de forma excepcional las fichas-producto estandarizadas técnicamente, pueden existir variaciones en esas

"otras condiciones" que forman parte del "costo total". Por ejemplo, un proveedor puede ofrecer la misma ficha-producto a un precio ligeramente mayor, pero con un plazo de entrega significativamente menor o una garantía más amplia.

Cuando una entidad decide que esos "otros factores" (plazo de entrega, garantía, etc.) justifican pagar un precio mayor, la normativa actual no ha establecido un criterio de ponderación claro, cuantificable y riguroso con su respectivo sustento para esa decisión. Se deja un margen de discrecionalidad que, como se ve en los informes, puede ser mal utilizado para justificar compras más caras sin un beneficio real para la entidad.

- En resumen, si la normativa no exige una metodología transparente y objetiva para ponderar, por ejemplo, cuánto "vale" un día menos de plazo de entrega en términos monetarios o de beneficio para justificar un sobreprecio, entonces el criterio de "mejor costo total" puede volverse subjetivo y prestarse a las irregularidades observadas.

2. Insuficiente rigurosidad exigida para los informes sustentatorios de selección:

2.1 Los informes de control señalan reiteradamente que los "Anexos N° 03" (Formato de informe para contratar a través de los Catálogos Electrónicos) no sustentan adecuadamente la selección del proveedor, omiten cuadros comparativos completos o no justifican por qué se desestimaron ofertas más económicas.

2.2 Posible deficiencia/vacío normativo:

- La normativa (Directiva N° 007-2017-OSCE/CD, Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS) exige un informe sustentatorio y un

cuadro comparativo. Sin embargo, omite especificar sobre el contenido mínimo detallado y el nivel de análisis requerido en dicho cuadro y en la justificación, especialmente **cuando no se elige la oferta de menor precio**, esto está relacionado al anterior punto dado que si se le va a dar la facultad a que el funcionario público seleccione una propuesta, debe estar claro los criterios para la asignación de puntajes, o de lo contrario se debería cumplir con estandarizar la fichas producto de tal manera que solo exista una variable: el precio.

- No hay un marco normativo adecuado y riguroso que obligue a los funcionarios públicos bajo responsabilidad a emitir una justificación documentada cuando se descartan ofertas más baratas que, cumplieran con los requisitos. La simple mención de "costo total" sin un desglose y comparación transparente resulta insuficiente.

3. Ambigüedad en la aplicación del Indicador "Alerta Semáforo":

- 3.1 El "Alerta Semáforo" es una herramienta implementada por PERÚ COMPRAS, su propósito fundamental es servir como un indicador para medir el nivel de cumplimiento en la ejecución contractual, abarcando tanto a las entidades públicas contratantes como a los proveedores adjudicatarios, este indicador permite visualizar las contrataciones realizadas a través de la plataforma desde el año 2017 hasta la actualidad.

La operatividad de este sistema se visualiza mediante un código de colores: verde, amarillo y rojo. El color verde indica que no existe riesgo alguno en el pago o la entrega de las compras efectuadas. El color amarillo señala un riesgo mínimo, el color naranja, indicando un riesgo mediano. El color rojo, aunque no se detalla su umbral específico, se referiría a entidades que demoran en el pago de sus

obligaciones y proveedores que incumplen el plazo de entrega.

3.2 Posible Deficiencia/Vacío Normativo:

- Sin embargo, no existe sustento legal para la aplicación prioritaria u obligatoria de la herramienta "Alerta Semáforo" por encima de otros criterios, incluido el menor precio, dado que no se ha considerado como parte de la normativa para las compras ordinarias que lo haga obligatorio per se para la elección, sino como una herramienta de visualización y un criterio que los funcionarios **pueden o no considerar a discreción**, no obstante, esta herramienta sí tiene un efecto práctico y normativo en la restricción de propuestas, es decir si bien la "Alerta Semáforo" es una herramienta implementada y difundida por PERÚ COMPRAS a través de comunicados, la normativa general de contrataciones no establece que su consideración sea un requisito adicional obligatorio o prioritario en la selección de proveedores, su aplicación como criterio en la elección del proveedor reside en la **facultad discrecional** del funcionario público, en el marco de su análisis del "mejor costo total", cuya regulación (como se explicó anteriormente) es deficiente.
- En consecuencia, lógicamente existe una interrogante central sobre si la herramienta "Alerta Semáforo" debe ser considerada como un requisito adicional obligatorio para la elección del proveedor y si existe sustento legal para su aplicación prioritaria u obligatoria
- En los casos objetos de análisis, se seleccionaron proveedores con indicadores de semáforo menos favorables (amarillo, naranja) frente a otros con verde, sin que esto parezca ser un factor determinante o suficientemente justificado en la decisión, especialmente cuando la oferta seleccionada era más cara; y en otros casos se han elegido proveedores con semáforos de color

verde pero con ofertas económicas más costosas, por tanto se advierte que no hay un criterio de decisión uniforme, así como tampoco las normas y directivas han establecido su obligatoriedad ni mucho menos no han aclarado como debe decidirse más allá de comunicados que resultan ambiguos.

4. Desnaturalización del concepto de Estandarización por Discrecionalidad en la Evaluación de Variables Adicionales:

4.1 Los informes de control posterior se evidencian un patrón constante: los funcionarios de la entidad descartan sistemáticamente las ofertas económicas más ventajosas (primeros lugares en el orden de prelación) que cumplen con la ficha-producto estandarizada. Para justificar la selección de proveedores más caros, aluden de manera genérica a la evaluación de "otras condiciones" o "criterios de costo total", sin presentar en el expediente un sustento claro, objetivo y documentado que demuestre por qué una garantía ligeramente superior o un plazo de entrega marginalmente menor justifica un sobreprecio significativo. La lista de prelación generada por la plataforma, que debería ser la principal guía de una compra eficiente, es ignorada y reemplazada por una decisión final que recae en la discrecionalidad del funcionario.

4.2 Posible Deficiencia/Vacío Normativo:

- El sistema de Catálogos Electrónicos se fundamenta en la estandarización. La "ficha-producto" busca que todos los proveedores ofrezcan un bien con características técnicas idénticas. El resultado lógico y deseado de esta homogeneización es que el precio se convierta en el principal (y a menudo único) factor diferenciador. La plataforma electrónica, al generar una lista de prelación, materializa este principio: ordena las ofertas de la más barata a la más cara, ofreciendo a la entidad una herramienta clara

para lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos.

- Como se precisó anteriormente, la norma no establece una metodología objetiva para responder preguntas clave: ¿Cuánto vale para la entidad un día menos en el plazo de entrega? ¿Qué sobreprecio se justifica por una garantía de 24 meses frente a una de 12 meses para un producto específico? ¿Qué evidencia documental es obligatoria para sustentar que un proveedor con un precio más bajo "no tenía stock"?,
- Cuando la decisión final recae en una valoración subjetiva y sin sustento de estas "otras condiciones", el orden de prelación por precio, que es el corazón del sistema de Perú Compras, pierde todo su valor y se vuelve meramente referencial. El sistema electrónico hace su trabajo al identificar la oferta más eficiente, pero el procedimiento administrativo posterior, amparado en este vacío normativo, permite que el funcionario ignore ese resultado y decida a discreción.
- Esta discrecionalidad abre una puerta peligrosa al direccionamiento de las contrataciones. Un funcionario puede, conociendo de antemano las diferentes condiciones de los proveedores, "construir" una justificación a medida para favorecer a un proveedor específico y más caro, simplemente alegando la importancia de un plazo de entrega ligeramente menor o cualquier otra condición comercial, sin tener que demostrar objetivamente el valor real de esa ventaja para la entidad.

3.11 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA FORTALECER LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN LOS PROCESOS ELECTRÓNICOS DE ACUERDOS MARCO

La presente propuesta de modificación normativa surge como respuesta a una serie de deficiencias recurrentes identificada en los procesos de adquisición a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, evidenciada de manera recurrente en los Informes de Control Posterior emitidos por la Contraloría General de la República.

1. La irregularidad central consiste en la selección de proveedores que no presentan la oferta económica más ventajosa, generando un perjuicio económico al Estado. Esta práctica se ampara en la ambigua aplicación del criterio de "mejor costo total". Aunque las fichas-producto pretenden estandarizar las características técnicas para que el precio sea el principal diferenciador, la normativa permite evaluar factores adicionales (plazos de entrega, garantías, stock, etc.) sin establecer una metodología clara y objetiva para dicha evaluación.

Por lo tanto, es necesario cerrar este vacío normativo. Se propone una modificación que, **sin dejar la flexibilidad en casos excepcionales**, prioriza la selección por precio como regla general y establezca un procedimiento estricto, objetivo y auditable para cuando una entidad deba apartarse de ella, garantizando así el uso eficiente de los recursos públicos.

1.1 Marco Normativo a Modificar:

- Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS - "Lineamientos para la Implementación y Operación de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco".

Incorpórese el Numeral 8.4.4: De la Selección del Proveedor y el Criterio de Menor Precio.

8.4.4. De la Selección del Proveedor y el Criterio de Menor Precio.

- a) Como regla general, la adjudicación en las compras ordinarias a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco se realizará de manera automática al proveedor que oferte el menor costo total, entendiendo este primariamente como el menor precio, respetando estrictamente el orden de prelación generado por la plataforma para todas las ofertas que cumplan con la Ficha-producto estandarizada.
- b) Las condiciones de plazo de entrega, garantía, disponibilidad de stock y costos de flete deberán ser estandarizadas o integradas como parte del precio en campos obligatorios y comparables dentro de la propia Ficha-producto, para que la plataforma los considere en la generación del orden de prelación.

Incorpórese el Numeral 8.4.5: Aplicación Excepcional del Criterio "Mejor Valor por Dinero" y su Metodología.

8.4.5. Aplicación Excepcional del Criterio "Mejor Valor por Dinero" y su Metodología.

- a) De forma excepcional, debidamente sustentada, la Entidad podrá seleccionar una oferta que no corresponda al menor precio si se demuestra a través de una metodología de ponderación cuantificable que dicha oferta representa el "Mejor Valor por Dinero".
- b) El Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) deberá elaborar y adjuntar al expediente un "Informe de Evaluación por Mejor Valor por Dinero", el cual deberá contener, bajo sanción de nulidad:

i. Identificación del Factor Crítico: Detallar cuál o cuáles de los siguientes factores son críticos para la finalidad pública y por qué no pudieron ser satisfechos por la oferta de menor precio: 1) Plazo de entrega, 2) Garantía extendida, 3) Rendimiento superior demostrable u 4) Otra condición comercial indispensable.

ii. Cuantificación del Beneficio: Asignar un valor monetario o un puntaje objetivo al beneficio que obtiene la Entidad por el factor crítico. Se deberá justificar por qué este beneficio es superior al sobreprecio que se pagará. Sustento Documental: Adjuntar la evidencia objetiva que respalde la evaluación. Para el descarte por "falta de stock", es obligatoria la presentación de una comunicación formal del proveedor de menor precio donde manifieste su imposibilidad de cumplir, tras consulta formal de la Entidad.

c) El informe mencionado en el literal b) deberá ser suscrito por el funcionario responsable del Órgano encargado de la Contrataciones y visado por la Gerencia de Administración de la Entidad o la que haga sus veces, como requisito previo a la emisión de la orden de compra.

2. Otra de las deficiencias normativas identificadas es la aplicación ambigua y discrecional de la herramienta "Alerta Semáforo". Los informes de control posterior demuestran un patrón de selección de proveedores donde este indicador "Alerta Semáforo", a pesar de su relevancia, es utilizado o no a criterio personal del funcionario público en muchos casos de manera inconsistente o simplemente ignorado, facilitando la adjudicación a ofertas

más caras o de mayor riesgo sin un sustento adecuado.

Al respecto, Perú Compras implementó este indicador, pero se olvidó de regularlo de forma adecuada indicando simplemente que la determinación del mejor costo **total es facultad exclusiva de la entidad contratante**, y por tanto le otorga total facultad discrecional para decidir la aplicación del criterio “Alerta semáforo” al momento de la elección del proveedor.

Es decir, este indicador o criterio no es vinculante, ya que fue difundido únicamente a través de comunicados o mencionado de forma muy general en la normativa, lo cual ha creado un vacío normativo. Esto deja en manos del funcionario público la decisión de considerar o no el nivel de riesgo de un proveedor, lo que contradice los principios de objetividad, libertad de concurrencia y uniformidad que deben regir la contratación pública.

La falta de un marco legal claro que integre esta herramienta en el proceso de evaluación genera incertidumbre y permite que se elijan proveedores con historiales de cumplimiento deficientes (semáforo amarillo o naranja) por encima de otros con excelente reputación (semáforo verde), incluso cuando estos últimos presentan ofertas económicas más ventajosas.

Por tanto, es indispensable dotar de sustento legal y de un carácter obligatorio a la aplicación de esta herramienta, estableciendo reglas claras sobre su uso y ponderación. La modificación busca convertir el "Alerta Semáforo" de un simple indicador referencial a un criterio de evaluación de riesgo formal y vinculante, fortaleciendo así la diligencia debida, la gestión de riesgos y la selección de la oferta que verdaderamente represente el mayor valor para el Estado.

2.1 Marco Normativo a Modificar:

MODIFICACIÓN DE LA DIRECTIVA N° 006-2021-PERÚ COMPRAS

Incorpórese el Numeral 8.4.6: De la Evaluación Obligatoria del Riesgo de Cumplimiento mediante el Indicador "Alerta Semáforo".

8.4.6. De la Evaluación Obligatoria del Riesgo de Cumplimiento mediante el Indicador "Alerta Semáforo". a) La evaluación del Indicador "Alerta Semáforo" es un criterio de calificación de riesgo de cumplimiento de carácter obligatorio en todas las compras ordinarias realizadas a través de los Catálogos Electrónicos. Su resultado deberá constar explícitamente en el cuadro comparativo del informe sustentatorio.

b) El orden de prelación para la adjudicación, considerando el riesgo, será el siguiente: Verde, Amarillo, Naranja y Rojo, siendo el indicador Verde el más favorable y el Rojo el menos favorable.

c) La selección de un proveedor deberá seguir estrictamente el siguiente orden de reglas jerárquicas:

- i. Regla de Adjudicación Directa: Se adjudicará la buena pro al proveedor que presente el menor precio de entre todos aquellos que ostenten el indicador "Alerta Semáforo" más favorable (Verde).
- ii. Regla de Desempate y Justificación de Riesgo: Solo en caso de no existir ofertas con indicador "Verde", o que estas no cumplan con las especificaciones técnicas, se procederá a evaluar las ofertas del siguiente nivel de riesgo (Amarillo). Si en esta instancia se decide no adjudicar al de menor precio, se deberá seguir el procedimiento excepcional del Numeral 8.4.5 ("Mejor Valor por Dinero"),

justificando rigurosamente por qué se asume un costo mayor dentro del mismo nivel de riesgo. Este procedimiento se repetirá sucesivamente para el nivel "Naranja".

CAPITULO II

METODOLOGÍA

1. MARCO METODOLÓGICO

La presente investigación se enmarca dentro de un enfoque cualitativo, dado que busca comprender a profundidad la naturaleza y las causas de las deficiencias normativas en los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco y su impacto en la gestión pública.

A través de la interpretación de fuentes documentales y el análisis detallado de los informes de auditoría: Se han seleccionado los casos de los Gobiernos Regionales de Arequipa e Ica para el periodo 2018-2023. Esta selección permite analizar el fenómeno en contextos distintos pero comparables, fortaleciendo la validez externa de los hallazgos.

Este análisis se realizará a fin de identificar las irregularidades o deficiencias en los procesos de acuerdos marco, particularmente en lo que respecta al informe que sustenta la elección de la oferta, actos de corrupción y la garantía de igualdad de trato entre las empresas participantes.

El análisis documental, distingue las fuentes primarias que incluyen informes de auditoría de la Contraloría General de la República (Anexo N° 03), mientras que las fuentes secundarias comprenden la normativa de contrataciones del Estado y de Perú Compras, doctrina jurídica, jurisprudencia y bibliografía especializada.

Se realizará un análisis documental para identificar las deficiencias de la normativa actual y proponer medidas efectivas para prevenir o evitar actos discrecionales o de corrupción en los procesos de acuerdos marco. Se buscará identificar oportunidades para mejorar la regulación de los procesos de acuerdos marco y promover la transparencia y la igualdad de oportunidades para todas las empresas participantes.

2. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Tipo de investigación: Por su finalidad, la presente investigación es de tipo descriptiva y explicativa:

- **Descriptiva:** En una primera etapa, la investigación se enfoca en caracterizar el fenómeno de estudio. Se detallan los procedimientos de los Catálogos Electrónicos, se identifican las irregularidades recurrentes en los casos de los Gobiernos Regionales de Arequipa e Ica y se describe el marco normativo que los rige.
- **Explicativa:** Posteriormente, la investigación trasciende la descripción para establecer relaciones de causa y efecto. Busca explicar cómo las deficiencias y vacíos normativos (causa) posibilitan la selección discrecional de proveedores, generando un perjuicio económico al Estado (efecto).

Finalmente se propone modificaciones normativas concretas para solucionar el problema identificado.

2.2. Enfoque de investigación: Mixto es decir cualitativo, ya que se centra en la comprensión profunda de un fenómeno complejo a través del análisis de documentos y casos específicos, interpretando las deficiencias normativas y sus consecuencias prácticas, y cuantitativo ya que se analizó informes de contraloría

2.3. Diseño de investigación: La presente investigación emplea un diseño no experimental y transversal.

No experimental: La investigación no implica la manipulación de variables, sino que se limita a observar y analizar los fenómenos (las irregularidades en los procesos de compra) tal como se presentaron en su contexto.

Transversal: Los datos se recolectan y analizan en un momento específico, cubriendo los casos de estudio en periodos definidos: el Gobierno Regional de Ica durante los años 2018-2020 y el Gobierno Regional de Arequipa en el periodo 2021-2023.

- a) **Unidades de Estudio:** Las unidades de estudio son los expedientes de contratación y los informes de auditoría relacionados con adquisiciones mediante Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.
- b) **Muestra** La muestra es no probabilística e intencional, seleccionando los casos de los Gobiernos Regionales de Arequipa (período 2021-2023) e Ica (período 2018-2020) por ser representativos de las deficiencias analizadas y contar con documentación de control público accesible.
- c) **Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información:**
 - **Técnica:** Recolección y análisis documental.
 - **Instrumentos:** Fichas de análisis de contenido para la normativa (Leyes, Decretos, Directivas de PERÚ COMPRAS), y fichas de análisis de caso para los informes de la CGR, sistematizando las irregularidades, el modus operandi y el perjuicio económico.
- d) **Técnicas de análisis de datos:**
 - **Análisis de contenido normativo:** Para identificar vacíos, ambigüedades y contradicciones en la regulación de los Acuerdos Marco.
 - **Análisis comparativo de casos:** Para identificar patrones y recurrencias en las irregularidades entre las distintas entidades y periodos analizados.
 - **Técnica de la inferencia lógica:** Para vincular las deficiencias normativas (causa) con el perjuicio económico y la vulneración de principios (efecto).

3. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

El objeto de investigación es el análisis de las deficiencias y vacíos normativos en los procesos de compras ordinarias del sistema de catálogos electrónicos de acuerdos marco, que posibilitan la selección discrecional de empresas proveedoras. Y, a partir de dicho análisis, proponer modificaciones normativas específicas y fundamentadas para mejorar la normativa, fortalecer la transparencia y garantizar el principio de eficiencia e igualdad de trato para todas las empresas participantes en la contratación pública.

4. VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO

Considerando el diseño de estudio de caso múltiple con base documental, la validación de los instrumentos se centró en garantizar el rigor en la recolección y análisis de la información. Si bien el juicio de expertos es una técnica de validación reconocida, en la presente investigación se prescindió de ella, sustentado en la naturaleza de las fuentes primarias. Los informes de control de la Contraloría General de la República son documentos públicos oficiales emitidos por un órgano especializado del Sistema Nacional de Control, dichos informes ya han pasado por un riguroso proceso interno de elaboración, revisión y aprobación técnica y legal, conforme a las Normas Generales de Control Gubernamental y estándares de auditoría. Por tanto, el documento en sí mismo posee una validez intrínseca propia

En su lugar, la validez de los hallazgos se ha fortalecido mediante la triangulación de fuentes, contrastando sistemáticamente la información del marco normativo, los hallazgos fácticos documentados en los informes de control y los principios desarrollados por la doctrina y jurisprudencia, asegurando así la fiabilidad y robustez de las conclusiones.

Triangulación de Fuentes: La validez y fiabilidad de los hallazgos se fortalecerá mediante la triangulación de la información recolectada. Se contrastarán sistemáticamente los datos obtenidos de las distintas fuentes documentales:

- a) **Nivel Normativo:** Las ambigüedades y vacíos identificados en las directivas de Perú Compras y la ley.
- b) **Nivel Empírico-Fáctico:** Las irregularidades recurrentes, el modus operandi y el perjuicio económico documentado en los informes de la Contraloría General de la República para los casos de Arequipa e Ica.
- c) **Nivel Doctrinal y Jurisprudencial:** Los conceptos y principios desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia en materia de eficiencia, discrecionalidad y control en la contratación pública.

Esta triangulación permitirá obtener una comprensión integral del fenómeno, corroborando los hallazgos desde múltiples perspectivas y dotando de mayor solidez a las conclusiones.

5. CRITERIOS PARA EL MANEJO DE RESULTADOS

El manejo y análisis de la información recolectada se desarrollará de forma sistemática para dar cumplimiento a los objetivos de la investigación. El proceso seguirá las siguientes fases:

1. **Organización y Sistematización:** La información obtenida a través de las fichas de análisis documental será organizada en matrices cualitativas. Se creará matrices de caso para cada Gobierno Regional (Arequipa e Ica), permitiendo una visualización estructurada de las irregularidades, el perjuicio económico y las normas vulneradas.
2. **Análisis de Contenido Normativo:** Se llevará a cabo un análisis de la normativa de Perú Compras (p. ej., Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS) y de la Ley de Contrataciones del Estado. El propósito es identificar con precisión las ambigüedades, vacíos y deficiencias, especialmente en la definición y aplicación de conceptos clave como “mejor costo total”, el uso del indicador “Alerta Semáforo” y los requisitos de

motivación para los informes sustentatorios.

3. **Análisis Comparativo de Casos:** Se realizará un análisis comparativo de los patrones de irregularidades identificados en los informes de la Contraloría General de la República para los Gobiernos Regionales de Arequipa e Ica. Se buscará establecer las recurrencias en el modus operandi de la selección discrecional, el tipo de justificaciones empleadas y la materialización del perjuicio económico. Este análisis permitirá vincular las deficiencias normativas (causa) con las prácticas irregulares concretas (efecto).
4. **Contrastación de la Hipótesis:** Los hallazgos derivados del análisis normativo y de los estudios de caso serán integrados y sintetizados para contrastar la hipótesis de trabajo. Se argumentará cómo la ambigüedad normativa efectivamente posibilita la selección discrecional de proveedores, ocasionando perjuicio económico al Estado y vulnerando el principio de eficiencia.
5. **Elaboración de la Propuesta Normativa:** Con base en el diagnóstico validado, se procederá a la formulación de modificaciones normativas específicas, claras y viables. La propuesta buscará establecer criterios objetivos y de cumplimiento obligatorio, limitar la discrecionalidad en la selección y reforzar los mecanismos de control, abordando directamente los vacíos identificados.

6. SISTEMA DE CITACIÓN

El presente trabajo de investigación utilizará el sistema APA (American Psychological Association). En la lista de referencias se incluirán todas las fuentes consultadas y citadas en el texto, en orden alfabético por el apellido del primer autor.

CAPITULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. RESULTADOS

En el presente estudio se propuso analizar las deficiencias normativas en los procesos de Compra Ordinaria de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM) que posibilitan la selección discrecional de proveedores y su consecuente perjuicio económico para el Estado. Para ello, se examinaron como unidades de estudio los procesos de adquisición de los Gobiernos Regionales de Arequipa (periodo 2021-2023) e Ica (periodo 2018-2020), utilizando como fuentes principales los informes de control posterior emitidos por la Contraloría General de la República (CGR).

El análisis de los casos revela un patrón de conducta recurrente y sistemático en ambas entidades. La principal irregularidad identificada consiste en la selección de empresas y proveedores cuyas ofertas económicas no representaban el menor costo para la Entidad, ignorando deliberadamente el orden de prelación generado por la plataforma Perú Compras. Esta práctica generó un perjuicio económico cuantificable que, para la muestra analizada, asciende a S/ 381 597,95 en el Gobierno Regional de Arequipa entre 2021 y 2023 y a S/ 227 602,65 en el Gobierno Regional de Ica entre 2018 y 2020.

El modus operandi detectado en los expedientes de contratación auditados se caracteriza por los siguientes elementos:

1. **Justificación Insuficiente y Genérica:** Los funcionarios responsables de la selección en el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) justificaron la elección de ofertas más costosas argumentando de manera genérica al criterio del "mejor costo total". Sin embargo, los informes sustentatorios (Anexo N° 03) carecían de un análisis objetivo y cuantificable que demostrara un valor agregado real que justificara el mayor gasto. En la práctica, se seleccionaron sistemáticamente ofertas más caras, aun cuando existían propuestas de menor precio que cumplían **con las mismas especificaciones técnicas**, plazos de entrega y garantías.
2. **Uso de Información Incompleta:** Se evidenció el uso de cuadros comparativos

incompletos en los expedientes para validar la selección. En el caso de Arequipa, por ejemplo, los reportes adjuntos mostraban solo una fracción de las ofertas disponibles (ej., 8 de 12, 10 de 85), impidiendo una verificación real de todas las opciones y ocultando las propuestas más ventajosas.

3. **Aplicación Discrecional de Criterios no Vinculantes:** El indicador "Alerta Semáforo", diseñado como una herramienta de gestión de riesgos, fue utilizado de manera inconsistente y discrecional. Se seleccionaron proveedores con indicadores de riesgo (amarillo o naranja) por sobre otros con semáforo verde y mejor precio, sin que el expediente contuviera un sustento lógico para asumir dicho riesgo a un mayor costo. La normativa no establece su aplicación como un criterio obligatorio o jerárquico, dejándolo a la discrecionalidad del funcionario.

2. DISCUSIÓN

Los resultados expuestos confirman la hipótesis central de esta tesis: el marco normativo que regula los procesos electrónicos de acuerdos marco adolece de ambigüedades y deficiencias que permiten la selección discrecional de propuestas, ocasionando un perjuicio económico al Estado.

La investigación demuestra que los CEAM, concebidos como una herramienta para promover la eficiencia y transparencia, ven su propósito desnaturalizado. La causa fundamental no reside en la plataforma electrónica o en la tecnología, sino en los vacíos de la regulación. Se identifican tres deficiencias normativas críticas que explican las irregularidades observadas:

1. **La Ambigüedad del Criterio "Mejor Costo Total":** La normativa (Directiva N° 006-2021-PERÚ COMPRAS) de alguna forma pretende definir este criterio, pero no establece una metodología clara, objetiva, ponderada y de cumplimiento obligatorio para su aplicación. Este vacío permite que los funcionarios utilicen el concepto como un pretexto para eludir la oferta de menor precio. Se desnaturaliza así el fin de las fichas-producto, cuya estandarización técnica debería convertir al precio en el principal factor diferenciador y de competencia. Cuando todas las

condiciones (calidad, plazo, garantía) son idénticas, la selección de una oferta que no sea la más económica carece de justificación y atenta contra el principio de eficiencia.

2. La Insuficiente Rigurosidad de los Informes Sustentatorios: Si bien la norma exige un informe que sustente la selección (Anexo N° 03), no detalla el contenido mínimo, el nivel de análisis, ni la evidencia documental requerida, especialmente cuando se descartan las ofertas de menor precio. Esto permite la presentación de justificaciones genéricas, contradictorias o la omisión de cuadros comparativos completos, como se ha documentado en los casos de Arequipa e Ica.
3. La Discrecionalidad en el Uso del Indicador "Alerta Semáforo": Esta herramienta de riesgo no tiene un carácter vinculante en la normativa. Su aplicación como criterio de selección depende enteramente de la decisión del funcionario público. Esta falta de regulación formal impide que actúe como un filtro de riesgo objetivo y uniforme, permitiendo selecciones inconsistentes que pueden favorecer a proveedores más caros o con peor historial de cumplimiento.

En conjunto, estas deficiencias normativas entregan la decisión final desde la plataforma electrónica —que ordena las ofertas de manera objetiva por precio— **hacia la subjetividad del funcionario**. El orden de prelación, que debería ser el principal instrumento para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, se convierte en un dato meramente referencial. Esta discrecionalidad no solo genera un perjuicio económico directo, sino que también vulnera los principios de igualdad de trato, competencia para las empresas y transparencia que rigen la contratación pública, abriendo una puerta a potenciales actos de favorecimiento y corrupción.

3. CONCLUSIONES

Con base en el análisis de los resultados y la discusión precedente, se formulan las siguientes conclusiones:

1. Se ha identificado que las principales deficiencias normativas en los procesos de Compra Ordinaria de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco residen en: a) la ambigüedad y falta de una metodología objetiva para aplicar el criterio de "mejor costo total"; b) la insuficiente rigurosidad y la falta de requisitos de contenido específicos para los informes que sustentan la selección del proveedor; y c) la ausencia de un marco regulatorio vinculante que establezca el uso obligatorio y jerárquico del indicador de riesgo "Alerta Semáforo".
2. El análisis de los informes de la Contraloría General de la República para los Gobiernos Regionales de Arequipa e Ica demuestra que estas deficiencias normativas se materializan en una práctica recurrente y perjudicial: la selección discrecional de proveedores que no ofrecen el menor precio, ignorando el orden de prelación de la plataforma Perú Compras. Esta conducta ha generado un perjuicio económico directo y cuantificable al Estado, contraviniendo el principio de eficiencia.
3. Queda validada la hipótesis de la investigación. Se corrobora que el marco normativo que regula los CEAM, al ser deficiente y ambiguo, no garantiza la igualdad de trato entre empresas postoras y es un factor determinante que posibilita la selección discrecional de propuestas omitiendo la mejor oferta. Estas decisiones discrecionales ocasionan un perjuicio económico al Estado, lo que evidencia la necesidad de modificar la normativa para fortalecer la objetividad y asegurar resultados económicamente eficientes.
4. Si bien los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco constituyen una herramienta tecnológica valiosa para agilizar las compras públicas, su efectividad se ve desnaturalizada por vacíos regulatorios que permiten que la discrecionalidad y subjetividad de los funcionarios prevalezcan sobre los criterios de eficiencia

objetiva que la propia plataforma provee. Sin una reforma que cierre estas brechas, el sistema permanecerá vulnerable a la ineficiencia, al direccionamiento de las compras y a la afectación de los recursos públicos.

4. RECOMENDACIONES

En respuesta al objetivo de formular propuestas para superar las deficiencias identificadas y con el fin de fortalecer el trato igualitario a las empresas postoras, la transparencia, eficiencia y objetividad en los CEAM, se proponen las siguientes modificaciones normativas:

1. Modificar la regulación del criterio de selección, estableciendo el menor precio como regla general y un procedimiento estricto para su excepción. Se recomienda incorporar un párrafo que establezca que la adjudicación en compras ordinarias debe realizarse, como regla general, al proveedor que oferte el menor precio según el orden de prelación. De manera excepcional, para seleccionar una oferta de mayor precio bajo el criterio de "Mejor Valor por Dinero", la entidad deberá adjuntar al expediente un informe técnico-legal que, bajo sanción de nulidad, cuantifique monetariamente el beneficio del factor adicional invocado (ej. menor plazo de entrega, mayor garantía) y demuestre con evidencia objetiva que dicho beneficio supera el sobreprecio a pagar.
2. Fortalecer la obligación de motivación y el control concurrente. La normativa debe exigir que el informe sustentatorio (Anexo N° 03) incluya obligatoriamente el cuadro comparativo completo de todas las ofertas emitido por la plataforma. Adicionalmente, se recomienda que PERÚ COMPRAS, en coordinación con el Sistema Nacional de Control, implemente un mecanismo de alerta automatizada para las órdenes de compra que no seleccionen la oferta de menor precio, posibilitando una revisión o control concurrente antes de que la contratación se perfeccione y se ejecute el pago.
3. Establecer el indicador "Alerta Semáforo" como un criterio de evaluación de riesgo de carácter obligatorio y jerárquico. Se debe modificar la directiva para que

la selección del proveedor siga un orden de prelación basado primero en el nivel de riesgo. La regla de adjudicación deberá ser: se seleccionará la oferta de menor precio de entre todos los proveedores con indicador "Verde". Solo en caso de no existir ofertas viables en dicha categoría, se podrá pasar a evaluar las ofertas del nivel "Amarillo", y así sucesivamente. Esto elimina la discrecionalidad actual y lo convierte en un filtro de riesgo objetivo y vinculante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Montesquieu, C. de Secondat, barón de. (2005). *Del espíritu de las leyes*. Editorial Tecnos. (Obra original publicada en 1748).
- Acuña, A. (2019). La contratación pública en el Perú: situación actual y perspectivas. *Revista de Investigación Académica*, 22, 1-10.
- Alarcón, J. (2017). Implementación de la contratación electrónica en el Perú. *Revista del Colegio de Abogados de Lima*, 78(3), 335-348.
- Alva, F. (2018). La contratación pública en el Perú: un análisis de la normativa vigente. *Revista de la Maestría en Derecho de la Universidad Continental*, 4(1), 75-90.
- Banco Mundial. (2018). *Corrupción y crecimiento económico*. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/01/15/corrupcion-y-crecimiento-economico>
- Castro Montenegro, V. M. (2019). Análisis de la incidencia de la corrupción en el desarrollo regional del Perú. *Revista de la Universidad Ricardo Palma*.
- Central de Compras Públicas. (2019). *Reglas Estándar del método especial de Contrataciones a través de los catálogos electrónicos de acuerdos Marco – Tipo I*. Dirección de Acuerdos Marco.
- Central de Compras Públicas. (2019, agosto). *Manual para la operación de los Catálogos electrónicos – Entidades, Reglas del Método Especial de Contratación a través de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco IM-CE-2020-8*.
- Central de Compras Públicas. (2022). *Estadísticas e indicadores de los Catálogos Electrónicos*. Observatorio Perú Compras. Recuperado el 1 de julio de 2025, de <https://www.perucompras.gob.pe/observatorio/indicadores-acuerdos-marco.php>

- Chávez, A. (2015). La nueva ley de contrataciones del estado en el Perú: análisis crítico y perspectivas de futuro. *Revista de Derecho Administrativo*, (6), 99-117.
- Contraloría General de la República. (2018). *Resultados del control gubernamental a la contratación pública en el marco de los acuerdos marco en el ámbito del Ministerio de Educación*.
https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/as_portal/publicaciones/informes_control/2018/0615_informe_control_contratacion_publica_acuerdos_marco_ministerio_educacion.pdf
- Decreto Supremo N° 056-2017-EF. (2017, 19 de marzo). Aprueban la regulación de la contratación con el Estado a través de catálogos electrónicos de acuerdos marco. *Diario Oficial El Peruano*.
- Del Río, L. (2016). Contratación pública en el Perú: evolución normativa y perspectivas de cambio. *Revista Peruana de Derecho Público*, (2), 91-110.
- Equipo Anticorrupción Idehpucp. (2021). *La percepción de la corrupción en el Perú en los últimos años*. Idehpucp. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/la-percepcion-de-la-corrupcion-en-el-peru-en-los-ultimos-anos/>
- Flores, G. (2019). El régimen jurídico de las contrataciones estatales en el Perú: un análisis crítico de la normativa vigente. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima*, 25(2), 39-60.
- Gaceta Jurídica. (2020). *Nueva Ley de Contrataciones del Estado: Comentarios y sugerencias al Anteproyecto de Ley de Cadena de Abastecimiento (Informe 4)*.
- Gálvez, R. (2018). La contratación pública electrónica en el Perú: un avance hacia la eficiencia y transparencia. *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, 17, 103-129.
- García, J. (2017). La nueva Ley de Contrataciones del Estado y su impacto en la gestión pública. *Revista Peruana de Derecho Público*, (4), 53-72.

Guevara, J., & Quispe, R. (2019). Análisis crítico de la utilización del convenio marco en la adquisición de bienes y servicios por parte del estado peruano. *Revista Científica de Administración*, 7(2), 71-83.

Huamán, J. (2020). La contratación pública en el Perú: un análisis de la normativa y los principales desafíos. *Revista de Derecho Administrativo*, (10), 133-148.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2020). *Análisis de la implementación de los catálogos electrónicos de acuerdos marco en el Perú*. <https://www.indecopi.gob.pe/documents/19000/657801/An%C3%A1lisis+de+la+Implementaci%C3%B3n+de+los+Cat%C3%A1logos+Electr%C3%B3nicos+de+Acuerdos+Marco+en+el+Per%C3%BA/47de98c8-95a1-2a01-7e9c-e8fc6f029fc6>

La Rosa, J. (2018). La nueva Ley de Contrataciones del Estado en el Perú: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, (75), 95-118.

Lazo, J., & Flores, L. (2019). Contratación pública en el Perú: Modalidades de selección y su efectividad. *Tendencias & Retos*, 24(1), 75-87.

López, M., & Figueroa, J. (2017). La selección del contratista en la contratación pública en el Perú. *Revista de Administración*, 2(1), 67-80.

Masumura Tanaka, F., Lem Conde, B., & Semorile Chau, M. F. (2022, mayo). *Acciones ejecutadas y en proceso de implementación para la mejora de la contratación a través de los catálogos electrónicos* [Informe]. Central de Compras Públicas.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Guía para la implementación de catálogos electrónicos de acuerdos marco*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/434360-guia-para-la-implementacion-de-catalogos-electronicos-de-acuerdos-marco>

- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2009). *Plan estratégico de contrataciones públicas del estado peruano: Un Sistema de Contrataciones Públicas Eficiente, Libre de Corrupción y Promotor del Desarrollo*.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2014). *Documentación de interés de los Catálogos Electrónicos de Convenio Marco*.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2017). *Directiva N° 007-2017-OSCE/CD: Disposiciones aplicables a los catálogos electrónicos de acuerdos marco*.
- Osorio, V. (2018). Catálogos electrónicos de acuerdos marco: una herramienta de contratación pública eficiente y transparente. *Revista del Colegio de Abogados de Lima*, 79(1), 27-38.
- Pacheco, M. (2015). La nueva ley de contrataciones del Estado en el Perú: balance y perspectivas. *Revista de la Maestría en Derecho de la Universidad Continental*, 1(1), 81-97.
- Paz, R., & Juárez, V. (2017). La adjudicación directa en la contratación pública peruana. *Análisis Económico*, 32(78), 131-148.
- Perú, Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado*.
- Ríos, J. (2019). La implementación de los catálogos electrónicos de acuerdos marco en el Perú: situación actual y perspectivas. *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, 18, 141-156.
- Sánchez, R. (2019). Contratación pública en el Perú: análisis de la normativa y sus principales problemas. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 123-140.

Sarmiento, G. (2019). La implementación de los catálogos electrónicos de acuerdos marco en el Perú. *Revista de Derecho de la Universidad de Piura*, 18, 157-174.

Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2021). *Incidencia de la corrupción y la conducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental*. Contraloría General de la República.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2021). *Procedimiento para la contratación de bienes y servicios a través de los catálogos electrónicos de acuerdos marco*. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedimientos/gestion/2019/gest20456.html>

Tafur Sánchez, S., & Miranda Miranda, R. (2007). Contratación Estatal: Algunas reflexiones generales. *Derecho y Sociedad*, (28), 140-151.

Torres, M., & Rojas, J. (2016). Selección de contratistas en la contratación pública peruana: ¿Qué tan efectiva es la modalidad de concurso público?. *Revista de Administración*, 1(1), 49-62.

Transparencia Internacional. (2021). *Índice de percepción de la corrupción 2020*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>