

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



“La Compra Pública de Innovación (CPI) como herramienta para promover la compra de productos y servicios innovadores en el Perú”

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de
Magíster en Derecho de la Empresa
que presenta:

Evelyn Luciana Herrera Chirinos

Asesor:

Christian Cesar Chocano Davis

Lima – 2022

Informe de Similitud

Yo, CHOCANO DAVIS, CHRISTIAN CESAR, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado “La Compra Pública de Innovación (CPI) como herramienta para promover la compra de productos y servicios innovadores en el Perú” del/de la autor(a) HERRERA CHIRINOS, EVELYN LUCIANA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 23%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 24/02/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 22 de mayo de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>CHOCANO DAVIS, CHRISTIAN CESAR</u>	
DNI: 40988780	Firma 
ORCID: 0000-0002-7313-5745	

Dedicatoria

A Dios, por su eterna protección

A mi amado esposo Jonathan por su incondicional apoyo y amor infinito

A mis padres Silvia y Fredy por su ejemplo, aliento y fortaleza



RESUMEN EJECUTIVO

En la última década se ha puesto de manifiesto los grandes retos que los Estados enfrentan para satisfacer sus necesidades y la forma y oportunidad en que atienden a sus ciudadanos, estos últimos años con más pujanza por la Pandemia Sanitaria ocasionada por la COVID, ha quedado en evidencia la ineficiencia en la que algunos sistemas públicos se encuentran; es por ello, que resulta imperioso que la administración pública adopte herramientas que le permitan mejorar su sistema de contrataciones y abastecimiento, de tal manera que estos puedan evolucionar para ser más eficientes de manera transversal a todas las Entidades Públicas.

Una de las herramientas de alto potencial utilizada en EE. UU. y Europa, es la Compra Pública de Innovación, la que pretende ocasionar un cambio en la cultura administrativa de la contratación pública, además de crear una sinergia entre el sector público y el sector privado (una verdadera cooperación), buscando las mejores soluciones a las necesidades públicas, para promover la compra de productos y servicios innovadores.

Resulta lógico, que el Estado Peruano no quede fuera de la jugada, más bien por la capacidad de gasto que tiene, debe ser el primer consumidor de estas tecnologías innovadoras, pues la innovación es un factor clave para la competitividad y el desarrollo sostenible de un país.

Para ello, es indispensable que el Estado Peruano incorpore dentro su normativa de contrataciones, mecanismos legales para promover la contratación de servicios y productos innovadores en la contratación pública, mediante directrices claras, políticas, guías, además de la adopción de procedimientos de selección, que permitan incluir al factor de la innovación con la finalidad de realizar una compra pública estratégica.

Sabemos que la implementación de esta forma de contratación trae consigo varios retos y requiere de un esfuerzo político enérgico, así como de todos los partícipes dentro del proceso de selección; sin embargo, con pasos pequeños pero constantes, podemos llegar a contar con un sistema de contrataciones transparente, integro, eficiente, oportuno y que maximice los recursos públicos.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
ÍNDICE	2
LISTA DE TABLAS.....	4
LISTA DE FIGURAS	5
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. Tema y problema de investigación:	6
1.2. Hipótesis:	11
1.3. Objetivos:.....	12
1.3.1. Objetivo principal:	12
1.3.2. Objetivos específicos:	12
1.4. Metodología:.....	12
CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE	14
2.1. Compra Pública e Innovación:.....	14
2.1.1. Compra Pública.....	14
2.1.2. Innovación:	16
2.1.3. Compra Pública de Innovación:.....	18
CAPÍTULO 3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	41
3.1. Contratación Pública en el Perú.....	41
3.1.1. Contexto Socio- Económico Peruano y Políticas Públicas de Innovación:	41
3.1.2. Marco Normativo de Contratación Pública en Perú:	47
3.1.3. Etapas y tipos de Procedimiento de Selección:.....	52
3.2. Contratación Pública de Innovación (CPI) en el Perú:	57
3.2.1. ¿La Ley N° 30225 y su Reglamento permiten la Contratación Pública de Innovación?:	57
3.2.2. Principales obstáculos para la aplicación de la Contratación Pública de Innovación en el Perú:	58
3.2.3. Importancia de contar con Contratación Pública de Innovación (CPI) en el Perú:	61
3.2.4. Importancia de la Compra Pública de Innovación (CPI) para la Empresa	63
CAPÍTULO 4. DISCUSIÓN.....	65
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79



LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Servicio Gallego De Salud (SERGAS).....	36
Tabla 2. Proyectos de SERGAS.....	38
Tabla 3. Perú - Índice mundial de innovación.....	42
Tabla 4. Ranking de Perú (2020-2018).....	43
Tabla 5. Instituciones a cargo de la contratación pública.....	49
Tabla 6. Principios que rigen las contrataciones públicas.....	51
Tabla 7. Etapas de la contratación pública.....	52
Tabla 8. Tipos de proceso de selección – Perú.....	54
Tabla 9. Tipos de proceso de selección – España.....	54
Tabla 10. Tipos de proceso de selección – Uruguay.....	55
Tabla 11. Tipos de proceso de selección – Colombia.....	56



LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de licitación con negociación en Colombia	28
Figura 2. Diferencia entre diálogo competitivo y licitación con negociación.....	30
Figura 3. Asociación para la innovación.....	32
Figura 4. Contratos proyecto H2050	39



CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Tema y problema de investigación:

La disrupción tecnológica y la vertiginosa revolución digital, han traído consigo tecnologías como la inteligencia artificial, blockchain, big data, el internet de las cosas, los robots, etc.; de la mano a estos grandes cambios tecnológicos, están los problemas que enfrentan los gobiernos para satisfacer las demandas de sus ciudadanos, siendo estas necesidades cada vez más complejas, por ello, la Administración Pública está buscando nuevas formas de encontrar soluciones, trayendo consigo desafíos y oportunidades.

Es pues, un requisito fundamental para todo gobierno dar un paso adelante para implementar políticas que permiten fomentar la competitividad y productividad, abandonado el modo tradicional de satisfacer sus necesidades con políticas basadas en compras públicas tradicionales, incentivos, ayudas o donaciones, abriendo paso a estrategias y herramientas que estimulen la innovación creando una simbiosis entre el sector privado y el público.

Existe evidencia empírica sustancial que detrás de la productividad uno de los factores más importantes es la innovación, si se analiza la trayectoria de los países que hoy se encuentran desarrollados (países de la OCDE), así como los países emergentes como el caso de Finlandia, Corea del Sur, Holanda y Singapur, la innovación ha sido un factor central a lo largo de ese proceso de productividad en cada uno de esos países. (Crespi,2019)

De ahí la importancia que los Estados en vía de desarrollo, asuman un papel de liderazgo respecto a la innovación, a través de mejorar la entrega de los servicios públicos tanto en calidad y oportunidad, así como optimizar la orientación a la ciudadanía y a las empresas (transparencia) y la eficiencia operativa rejuveneciendo los procedimientos de selección. (Cueto, L. y Garrido. J, 2013)

Ello resulta evidente, porque el Estado es el mayor consumidor de tecnología y muy seguramente lo seguirá siendo en el futuro, no siendo únicamente promotor de la innovación, sino que la mayoría de las veces es el primer usuario (comprador) de las mismas. Así, la actuación del Estado como demandante de la actividad innovadora adquiere mayor relevancia, siendo un factor clave tanto para la actividad innovadora de las empresas, - creando una ventaja competitiva para

estas, y eliminando una de las barreras más grandes del mercado de innovación, la incertidumbre, como un factor que favorezca la productividad y el crecimiento económico de un país.

En la misma línea, debemos considerar la importancia que representa la Compra Pública para el Producto Bruto Interno (PBI) de los Estados; ello porque el Estado es un ente de recursos limitados - muchas veces insuficientes- los que debe administrar de manera eficaz, buscando la eficiencia en su gestión y permitiendo el cumplimiento de los fines públicos, con el propósito que las Compras Públicas tengan un resultado positivo en las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) considera que los ciudadanos tienen la expectativa “la esperanza” de que los gobiernos hagan un uso razonable y responsable del gasto público, pues la compra pública representa una parte sustancial del dinero que los ciudadanos aportan como parte de sus impuestos. Es por ello que, los gobiernos deben de gastar de manera eficiente, con transparencia, integridad, oportunidad y calidad.

Siendo así, se considera de vital importancia el modo en que los gobiernos gastan el presupuesto público, ya que el mal uso de los recursos públicos tiene implicaciones negativas evidentes para la economía de un país, para las entidades que lo gastan y obviamente para los ciudadanos que en última instancia gozan de los servicios públicos. (Sánchez,2016, p. 11)

Tal como podemos intuir, una parte importante del gasto del presupuesto público de los gobiernos se invierte a través de la adquisición de bienes y servicios u obras para satisfacer sus necesidades, en Perú el gasto es de aproximadamente el 50,7 % y un 11.6 del PBI (OCDE, 2017, p. 21), estas adquisiciones pueden tener un abastecimiento regular o tradicional o pueden tener una dimensión innovadora.

En esa medida, habiendo desenmascarado la importancia de la innovación y la compra pública, es que a partir del Siglo XXI han comenzado a surgir diferentes estudios sobre políticas de innovación, con una marcada tendencia hacia la incorporación de instrumentos de articulación de la demanda (Zabala-Iturriagagoitia,2017, p.100) frente a la tradicional perspectiva de la oferta. Desde la demanda, uno de los instrumentos que ha obtenido mayor atención por la relevancia

mencionada párrafos arriba es la Compra Pública Innovadora o de Innovación (CPI) (*Innovation Public Procurement*) (Peñate y otros, 2017).

Al respecto, diferentes Organismos Internacionales como por ejemplo el Banco Mundial, y la OCDE han recomendado a los Estados miembros, incorporar dentro de sus políticas públicas, las reglas de Contrataciones Públicas Innovadoras, compatibles con nuevas formas de desarrollo e implementación de tecnologías digitales.

Por su parte, la Unión Europea en su Estrategia para el 2020, consideró a la Contratación Pública Innovadora como una herramienta de vital importancia para alcanzar los objetivos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Así también, en los últimos años en América Latina la Contratación Pública Innovadora está generando un gran interés, es así que, en Colombia, Uruguay y México ya se han implementado y aplicado algunos procesos de Compra Pública Innovadora.

En Perú, si bien actualmente el único instrumento que se utiliza para promover la innovación es el subsidio, el gobierno Peruano viene realizando esfuerzos para adoptar como parte de las políticas públicas el diseño de la estrategia para hacer posible la aplicación de la Compra Pública con componentes de Innovación, ello alineado al objetivo general establecido en la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), que tiene por finalidad generar el bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial.

Por lo sostenido hasta aquí, es conveniente reseñar que se entiende por Compra Pública Innovadora, el término “*Compra Pública Innovadora*” se originó en el seno de la Comisión Europea (Rodríguez,2015) donde el Parlamento y la Comisión, han desarrollado el concepto de Compra Pública de Innovación a través de diferentes Resoluciones y Comunicados, destacando que se trata de un mecanismo que incluye una serie de procedimientos que operan del lado de la demanda en la cual el Estado identifica una necesidad donde aún no existe una solución obvia, trasladando dicha necesidad a los potenciales proveedores con la finalidad de contratar una solución.

Bajo tales consideraciones, podríamos considerar a la Compra Pública de Innovación un mecanismo que puede coadyuvar a que el Estado esté preparado para afrontar grandes retos

(realizando una demanda temprana), y se mantenga un paso adelante en la compra de tecnología, de soluciones de innovación y desarrollo para hacer frente a sus necesidades, generando a su vez el fomento de la actividad innovadora de las empresas, factor que contribuye al crecimiento económico sostenible del país.

Ya 1998 el Estudio (Edquist y Hommen,1998) fue uno de los primeros en divisar a la Compra Pública de Innovación, y la definió como la herramienta de política pública que mediante un proceso de licitación en un tiempo razonable podría adquirir soluciones no disponibles en el mercado al momento de su requerimiento.

En este sentido, la Compra Pública de Innovación implica la creación de nuevos productos o servicios -como por ejemplo, la Plataforma TELEA del modelo asistencial del Servicio Gallego de Salud, fue creada para dar asistencia domiciliaria integrada facilitando el acceso telemático del paciente a diversos servicios asistenciales mediante los sistemas de información corporativos, permitiendo el control asistencial de pacientes en su domicilio¹- o incluso la creación de nueva tecnología que aún no existe en el mercado, por ejemplo en EEUU la creación de tecnologías como la Internet, los sistemas de posicionamiento global, GPS (ADS-B), o el desarrollo de los microchips que dio lugar a la revolución tecnológica que ha traído consigo todo el desarrollo de los teléfonos inteligentes, si bien tuvo su desarrollo en campo privado, fue por la demanda del Gobierno de Estados Unidos (NASA) que esta innovación pudo ser masiva, accesible y ahora ha dado pie a varias innovaciones posteriores, son claros ejemplos de Compra Pública de Innovación-, desarrollado por proveedores en un plazo prudente de tiempo, basado en los terminos técnicos proporcionados por el Estado, basado en sus necesidades actuales y futuras.

A nivel doctrinario, existe diferentes maneras de dividir a la Compra Pública de Innovación, así como de denominarlas, para fines prácticos en el presente documento, tomaremos la división más sencilla - pero la más utilizada en la doctrina y documentos normativos, la cual distingue dos modalidades de Contratación Pública de Innovación: (i) Las Compras Comerciales (CP); y, (ii) Las Compras Pre-comerciales (CPP), las mismas que revisaremos en el capítulo segundo con mayor detenimiento.

¹ Se puede revisar más sobre la Plataforma TELEA en: <https://www.sergas.es/Hospital-2050---Innova-Saude/IS-TELEA?idioma=es>

Lo dicho hasta aquí supone entender a la Compra Pública de Innovación (CPI) como un instrumento o mecanismo legal relevante para mejorar las contrataciones públicas, maximizar el valor de los deficientes recursos públicos, y, coadyuvar a cumplir a los Estados los retos que enfrentan hoy en día buscando soluciones óptimas a sus problemas como, por ejemplo, en temas de salud, la reciente crisis sanitaria ha puesto en evidencia que la mayoría de países no cuenta con Servicios de Salud óptimos que les permita hacer frente a una pandemia de clase mundial.

Asimismo, y no menos importante es que la Compra Pública de Innovación constituye una herramienta que promueve la innovación empresarial, algunos autores han denominado como instrumento tractor de la innovación, creando un crecimiento económico sostenible para el país.

De la misma manera, podríamos indicar que la Compra Pública de Innovación es una herramienta o instrumento significativo y de alto potencial que pretende ocasionar un cambio en la cultura administrativa de la contratación pública para la adquisición de productos y servicios innovadores (Rodríguez, 2015) cuando se utiliza de forma inteligente, y que introduce las necesidades de las entidades del Estado a posibles soluciones innovadoras generando por ende soluciones eficientes en la provisión de bienes públicos. Además, de establecer condiciones más favorables para la creación de nuevos mercados, promover el fomento de la innovación empresarial a través de la contratación pública en particular en áreas de interés público (salud, educación, medio ambiente entre otros) supliendo o complementando las acostumbradas rutas de las préstamos o subvenciones a través de invitaciones de afluencia competitiva, en un tiempo de presupuestos públicos pobres y reducidos, las soluciones innovadoras pueden facilitar la provisión de bienes y servicios innovadores (nuevos) o con consistentes mejoras gracias a los componentes de innovación.

Por lo antes expuesto, creemos que en el Perú se podría (debería) meditar como una herramienta fundamental para el desarrollo a la innovación en el campo de la Contratación Pública, considerado que la innovación es uno de los objetivos más importantes de la política secundaria de Contratación - algunos autores la denominan Contratación Pública Estratégica-, asociado al concepto de la eficiencia del uso del gasto público, para lo cual el Estado además, de establecer Políticas de Contratación en materia de innovación con directrices claras, debería introducir en el sistema de

contratación actual mecanismos, directrices y lineamientos que flexibilicen y coadyuven el proceso de contratación para fomentar soluciones innovadoras en todas la Entidades del Estado, lo que podría permitir modernizar y fortalecer el Sistema de Contratación Público Peruano.

1.2. Hipótesis:

Considerando que los Estados están cambiando la forma en que afrontan y satisfacen sus necesidades, gracias a la globalización del mercado y la revolución de la tecnología; y que, por la relevancia del poder de compra de los Estados, estos se pueden convertir en el primer o el más grande comprador de productos y servicios innovadores, contribuyendo de manera directa a hacer más eficiente y oportuna la provisión de los bienes y servicios públicos en diferentes sectores, pero principalmente en sectores como Educación, Medio Ambiente y Salud, maximizar el uso de sus recursos públicos, y ayudar a crear e innovar en los mercados, generando una convergencia entre las empresas y las Entidades, de tal manera que podría ser lo suficientemente importante para contrarrestar las barreras para innovar.

Es que hace un tiempo algunos Estados han reverenciado dicha importancia y vienen implementando Políticas para promover la innovación abierta desde el lado de la demanda, considerando el carácter estratégico de estas, que coadyuven a cumplir con soluciones innovadoras a los problemas y retos complejos que enfrentan hoy en día.

Es precisamente, uno de los mecanismos que se viene utilizando es la Compra Pública de Innovación (CPI), que es una herramienta de Política de Innovación (del lado de la demanda) que intenta fortalecer el desarrollo de servicios y productos innovadores, para satisfacer las necesidades del Estado de una manera beneficiosa y eficiente para ambas partes tanto el Estado (comprador) y las empresas (proveedores), que la diferencia de las formas tradicionales.

En el Perú, se ha dado un primer paso para adoptar como parte de las políticas públicas el diseño de la estrategia para hacer posible la aplicación de la Compra Pública con componentes de Innovación. Siendo así, y constituyendo un aspecto fundamental el establecer un marco normativo que alinee la política de compras con la política de innovación, para una aplicación exitosa de la Compra Pública Innovadora, además que el empleo de métodos innovadores de contratación viene precedido de un marco normativo que regule las condiciones (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, 14) en las que las Entidades Públicas podrán realizar la adquisición de productos y servicios

innovadores, resulta importante incorporar, dentro del régimen legal de contrataciones actual, mecanismos legales que permitan incluir la innovación a través de las compras públicas, lo que permitirá satisfacer las necesidades del Estado Peruano de manera más adecuada, oportuna y eficiente, maximizando el uso de los recursos públicos y generando el fomento de la innovación en las empresas.

1.3. Objetivos:

1.3.1. Objetivo principal:

Describir y analizar el marco legal e institucional actual en el Perú relacionado a las compras públicas e innovación; y, verificar la necesidad de incorporar mecanismos legales que permitan incluir la innovación a través de las compras públicas, lo que permitirá satisfacer las necesidades del Estado Peruano de manera más adecuada y eficiente, maximizando el uso de los recursos públicos y generando el fomento de la innovación en las empresas.

1.3.2. Objetivos específicos:

1. Describir e identificar los principales procedimientos de la Compra Pública de Innovación, así como, identificar sus principales características e importancia de esta herramienta de política pública.
2. Describir y analizar el marco jurídico del sistema de contratación peruano e identificar si es necesario incorporar nuevos mecanismos que permitan incluir la innovación a través de las compras públicas.
3. Describir la importancia de la Compra Pública de Innovación como instrumento que permite satisfacer las necesidades del Estado Peruano con componentes de innovación, de manera adecuada y eficiente, maximizando el uso de los recursos públicos y generando el fomento de la innovación en las empresas.

1.4. Metodología:

El presente trabajo de investigación se asienta en dos disciplinas, el derecho y la innovación, ambas ciencias sociales. El enfoque utilizado es el Método Comparado, para lo que hemos revisado la bibliografía más relevante en torno a la Compra Pública de Innovación.

Los países que he tomado como referencia son: como principal referente España, pues desde hace una década que se vienen implementando proyectos de CPI en este país, además de contar con casos de éxito comprobados, y, en el ambiente Latinoamericano nos acercamos a Colombia y Uruguay.



CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE

El objetivo de este segundo capítulo es exponer los principales aspectos teóricos y las consideraciones de carácter conceptual de sustento para el trabajo. En primer lugar, se explican de manera sucinta una aproximación a la Compra Pública y a la Innovación, y la importancia de estos dos pilares dentro del desarrollo sostenible de la economía.

A continuación, expongo que podemos entender por Compra Pública de Innovación (CPI), se reseñan sus principales características, modalidades de compra innovadora, métodos de contratación y finalmente reseñamos dos casos españoles de éxito de compra pública innovadora.

2.1. Compra Pública e Innovación:

2.1.1. Compra Pública:

Para la OCDE la compra pública es la actividad directa más importante y relevante que lleva a cabo un gobierno, teniendo un impacto significativo en la economía y la sociedad. (OCDE, 2019, p.3)

De ahí deriva la importancia y la necesidad de contar con un sistema de contrataciones fortalecido que permita a los Estados cumplir con sus obligaciones y satisfacer sus necesidades de manera que se maximice la rentabilidad de los recursos públicos invertidos y se promueva una gestión basada en resultados.

En ese mismo orden de ideas, la misma OCDE añade que para optimizar el valor de los recursos públicos a lo largo del ciclo de contrataciones, es esencial garantizar la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas a través de la estructura y gobernanza de la función de contratación.

Es por ello que, la contratación pública debe ser una política de Estado porque tiene impacto en la gobernabilidad (Sánchez, 2020, p.68), al ser una de las actividades económicas más importantes en todos los países, es prioridad política el desarrollo de un sistema de contrataciones públicas sólido y eficiente, que incluya nuevas de contratación con marcos normativos sencillos y directrices claras.

Para Parejo Luciano citado por Guzmán (2020, p.61) señala que la Contratación Pública tiene como propósito primordial la satisfacción de las necesidades públicas, a través de la colaboración

de los particulares con la administración pública, dicha intervención se perfecciona a través de la celebración de un contrato.

A lo largo de tiempo, las contrataciones públicas se han ido transformando en paralelo con la evolución de las Tecnologías de Información (TIC), han pasado desde un modelo tradicional hasta tener un carácter estratégico convirtiendo al Estado en un comprador inteligente.

Ortega- Laurel (2021) señala que la transformación en la forma de realizar las compras públicas avanza con el uso de las TIC y ello va en paralelo con la adopción del gobierno electrónico, de esta manera esboza cinco etapas de evolución:

- Compra Pública 0.0: Es aquella realizada sin el uso de algún tipo de sistematización, es la manera más básica y manual en que el Estado consigue bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, al mejor precio, no se incorpora ningún tipo de tecnología para en sus procesos de gestión.

- Compra Pública 1.0: Incorpora en sus procedimientos selección plataformas electrónicas para contratar. Esto ha permitido a las Entidades optimizar o agilizar algunas etapas del procedimiento de selección lectura de bases y requerimientos técnicos, presentación de propuestas, así también ha mejorado en cierto nivel el acceso de información de la ciudadanía ya que los procesos están colgados en la web para la revisión de todos los ciudadanos.

- Compra Pública 2.0: Se incorpora un objetivo estratégico, permite realizar compras por paquete, compras concertadas y acuerdos marco, fichas estándar, etc., se busca la eficiencia en las compras estatales, mejorar precios, la mayor transparencia en los procesos de contratación.

- Compra Pública 3.0: Brinda una trazabilidad en los procedimientos, además de agregar un seguimiento a la calidad y el ciclo de vida de los bienes y servicios adquiridos. En este tipo de compras, se debe contar con una central de compras órgano que deberá organizar los procesos de selección, tener control completo de cada una de las etapas del procedimiento de selección, generar y procesar estadística de los procesos, que permita al Estado realizar mejores compras cada vez.

- Compra Pública 4.0: En esta etapa la Compra Pública es una política de estado de carácter estratégico, para poder generar cumplimiento de objetivos de segundo nivel (mejorar la

competitividad del País). Permite adquirir productos y servicios innovadores, así como trazar estrategias de largo plazo. Plantea el uso de las compras públicas como motor de la economía (Ortega, C, 2021, p. 8) y transformación de las organizaciones estatales. Incluye las compras verdes, de sostenibilidad, compras socialmente responsables y compras de innovación.

Si bien la Administración Pública ha preferido mayoritariamente comprar bienes y servicios existentes en el mercado ya desarrollados y sin riesgo ni incertidumbre (Cueto, L. y Garrido, J, 2013), un Estado no puede empezar a realizar compras estratégicas sin evolucionar en su política de compras públicas, obviamente cada una de estas etapas debe respetarse los Principios Básicos que rigen el sistema de contrataciones (Principio de Transparencia, Libertad de Concurrencia, Eficacia y Eficiencia, Vigencia Tecnológica, Integridad, Igualdad de Trato, Publicidad, Sostenibilidad Ambiental y Social).

2.1.2. Innovación:

Existen diferentes definiciones para el término innovación, por lo cual trataremos de identificar algunos que consideramos relevantes para el tema de investigación, es así que la innovación, puede ser entendida como la introducción de un producto o proceso nuevo o sustancialmente mejorado en una determinada unidad productiva u organizacional (Crespi,2019).

Por otro lado, Else (1992, citado por Verduzco R. y Rojo A., 1994), señala que la invención se diferencia de la innovación, en el sentido que la innovación produce conocimientos nuevos, mientras que la invención es la creación de una idea teórica o de concepto de innovación.

En la misma línea, la Guía para autoridades públicas en Compra Pública Innovadora de la Comisión Europea (2015), señala que: *“Innovación significa desarrollar un producto, servicio o proceso nuevo, o significativamente mejorado, incluyendo –con carácter no limitativo- los procesos de producción o construcción, un nuevo método de comercialización, o una nueva forma de organización de las prácticas empresariales, con el objetivo de solucionar retos sociales.”*

En ese sentido, la innovación no se limita a la creación de un producto o servicio nuevo o con mejoras sustanciales, sino que también se refiere a la creación de procesos, desarrollo de servicios, nuevas formas de organizar, comercialización, etc. Es pues, un proceso que entraña complejas

relaciones entre capacidades tecnológicas y científicas disponibles (recursos humanos, materiales), y conocimientos científicos y tecnológicos, y la demanda de nuevos productos y servicios que se manifiestan a través de las necesidades de los ciudadanos.

Para el presente trabajo debemos entender a la innovación con un enfoque no espontáneo, es decir que responde a decisiones y estrategias deliberadas, en las que intervienen conjuntamente con el mercado, decisiones políticas, y otros aspectos de contexto social; y, no como un enfoque espontáneo, es decir, que la innovación depende exclusivamente de las fuerzas del mercado (demanda-oferta), pues en ese escenario la actuación de la administración queda prácticamente excluida. (Molero, J. y Marín, F, 2016, p.9)

Luego de haber esbozado algunas ideas y conceptos de lo que entendemos por innovación, debemos destacar su importancia dentro del crecimiento económico de un país, pues es la innovación uno de los factores clave y un aspecto crucial para crecimiento y desarrollo sostenible del país, cumple un factor fundamental dentro del mercado, pues se ha convertido en una condición necesaria para crear una economía competitiva y el bienestar de los ciudadanos.

La innovación es uno de los principales elementos de la competencia contemporánea y de su dinamismo emana una parte importante de la capacidad de los países para ocupar posiciones de liderazgo económico. (Molero, J. y Marín, F, 2016, p.9)

Sin embargo, y muy a pesar de todos los peruanos, la innovación es un tema aún rezagado y no ha logrado posicionarse como un tema central dentro de la agenda del gobierno en turno, siendo aproximadamente el 1.1 del gasto del PBI para este rubro, lo que es totalmente insuficiente. Por ello, la transformación de un planteamiento sobre compras públicas puede jugar un papel destacado en el campo de la innovación.

Por otro lado, existe una serie de anomalías al momento de pensar en innovación: incertidumbre en la demanda del mercado, reducido tamaño del mercado, riesgo a la imitación, escasez de personal calificado, falta de financiamiento externo, limitación de políticas públicas, insuficiente flexibilidad de los reglamentos o normas, rigidez en la estructura organizativa de las empresas, entre otros.

2.1.3. Compra Pública de Innovación:

a. *¿Qué se entiende por Compra Pública de Innovación (CPI)?:*

Como hemos señalado, la Compra Pública de Innovación toma especial relevancia, por el momento de revolución tecnológica que estamos viviendo, pues la administración pública se ha dado cuenta que el Estado no debe gastar más sino gastar mejor, y a la vez es su obligación proporcionar mejores servicios, de mejor calidad, en la oportunidad debida y de manera sustentable.

Es por ello, que como parte de la Estrategia Europa 2020, en el Diario Oficial de la Unión Europea del año 2014, se publicaron tres directivas sobre Contratación Pública denominándolas Directivas de la Cuarta Generación (Rodríguez,2015) (i) La Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de Contratos de Concesión; (ii) La Directiva 2014/24/UE - que deroga Directiva 2004/18/CE-, sobre Contratación Pública que promueve mayor flexibilidad en los procesos de selección, además, de introducir y contemplar avances en la Compra Pública de Innovación; y, (iii) por último, la Directiva 2014/25/UE –que deroga la Directiva 2004/17/CE-, para la Contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, estas tres Directivas fueron aprobadas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Tomaremos énfasis en la Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública por el tema que nos ocupa, esta normativa define a efectos legales en su Art. 1.22, el concepto de Compra Pública de Innovación (*CPI - Innovation public procurement*) como la: “Introducción de un producto, servicio o proceso *nuevos o significativamente mejorados*, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad (...)”. (El subrayado es nuestro)

En definitiva, podríamos decir que la Directiva 2014/24/UE es novedosa en cuanto permite la posibilidad de construir una estructura para que las entidades públicas -creación de procedimientos de adjudicación específicos- y los agentes económicos privados (proveedores) puedan colaborar en la obtención de soluciones innovadoras, lo que desempeña un papel clave para la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, asimismo, contribuye a obtener la mejor relación

precio-calidad (considerando 47° de la Directiva)(Bernal, M. 2014. p.238), generar nuevas ideas innovadoras, y por default fomentar la innovación empresarial y generar un crecimiento económico sostenible a largo del tiempo.

Por otro lado, la Guía del Usuario de Compra Pública Innovadora dirigida a las Administraciones Públicas, publicada por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España mediante Informe 37/11 en el año 2011, define a la Contratación Pública de Innovación como la actuación administrativa que promueve la innovación, orientada a desarrollar nuevos mercados con innovación desde el lado de la solicitud y requerimiento (demanda) de las Entidades Públicas, a través del instrumento de la Contratación Pública. Creemos, que esta definición, congrega unos de los objetivos esenciales de la Compra Pública Innovadora, cabe decir, se vale de la innovación como instrumento para desarrollar mercados innovadores a través del valioso potencial de compra que tienen los Estado.

De manera muy similar (casi idéntica), la Guía 2.0 sobre Contratación Pública de Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad de España, señala que la CPI ostenta una función cardinal tanto para fomentar la innovación en el sector privado, como para promover la búsqueda de soluciones innovadoras en la entrega de los bienes y servicios por parte del Estado (Abusleme, 2016, p. 14).

En otras palabras, podemos entender a la Compra Pública de Innovación como instrumento o herramienta de eficiencia del gasto público, pues por un lado estimula al sector privado a innovar fomentando el desarrollo tecnológico y fortaleciendo los ecosistemas de innovación, y, por otro lado, estimula al Estado a demandar soluciones innovadoras de esa manera obtiene mejores bienes y servicios. (Sinde, 2018).

En ese sentido, consideramos a la Contratación Pública de Innovación como un instrumento de política pública que incluye una serie de procedimientos que operan del lado de la demanda - consultas previas al mercado, publicidad anticipada, dialogo permanente con los proveedores, demanda temprana, vigilancia tecnológica-, en la cual las entidades públicas identifican una necesidad donde aún no existe una solución obvia, trasladando dicha necesidad a los potenciales

proveedores (innovadores) con la finalidad de contratar una solución, estimulando la innovación empresarial.

La Compra Pública de Innovación puede ser proactiva o reactiva, en la primera las Entidades Públicas manifiestan sus necesidades al mercado y están abiertas a recibir propuestas, mientras que la CPI reactiva las Entidades generan canales de diálogo, para ver qué tipo de ofertas o soluciones hay en el mercado y adaptarlos a sus necesidades.

En ambos casos el Estado debe comportarse como un comprador inteligente y los proveedores deben estar abiertos a compartir su conocimiento con las entidades que se encuentran asimetría de conocimiento tecnológico para crear un complot (sinergia) entre el sector público y privado que los beneficie a ambos.

Para Manuel Varela y Diego Moñux (2020), la Compra Pública de Innovación tiene cinco objetivos estratégicos: Adquisición de bienes y servicio, pues cubre necesidades de la administración (coste/beneficio/calidad), ii) Cambio de la cultura del Sector público, iii) Innovación en el Sector Público iv) Desarrollo del tejido local innovador; y, v) Atracción de inversión y grandes empresas.

b. Características de la Compra Pública de Innovación:

A continuación, señalaremos las principales características de la Compra Pública de Innovación:

- Implica la participación del Estado como comprador de bienes y servicios; indeterminados realizada por las Entidades del lado de la demanda (es la Entidad quien identifica una necesidad que no se encuentra en el mercado) pero necesariamente incluye actividades de I+D, ya que los bienes que se contratan no existen en el mercado o requieren de una mejora significativa, ello contribuye a mejorar la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

- La Compra Pública de Innovación, no es un nuevo tipo de contrato, procedimiento de contratación, plataforma tecnológica, procedimiento de adjudicación, sino una herramienta por medio del cual el estado contrata un producto o servicio que no existe en el mercado o requieren de una mejora significativa y por lo cual se requiere desarrollar actividades de innovación.

- La Compra Pública de Innovación no es solamente una herramienta para ser utilizada en casos complejos que implique un desafío para el Estado (Ospina, M y Moñux. D. 2017), si bien es cierto al principio surgió para ser utilizado de dicha manera (caso de los alimentos liofilizados utilizados por la Nasa, EE. UU.), en la última década se ha venido utilizando por algunos Estados para solucionar problemas cotidianos dando buenos resultados.

- En la Compra Pública de Innovación, es necesario un diálogo técnico y permanente entre las entidades y los proveedores (interacción permanente), que conduce a la generación de innovación, además de una interacción temprana entre entidades contratantes y posibles proveedores, permitiendo a los postores adjudicados negociar las condiciones del Contrato.

- En la Compra Pública de Innovación hay un deber de colaboración, inclusive en algunos casos de riesgos compartidos entre las Entidades Públicas y los potenciales proveedores.

- La Compra Pública de Innovación promueve la innovación en todas las fases del procedimiento de Contratación, desde las actuaciones preparatorias, la calificación de las ofertas y las condiciones especiales de contratación, permitiendo una mayor flexibilidad en los procedimientos.

- La Compra Pública de Innovación puede en algunos casos ser más cara que las contrataciones tradicionales, ya que el factor de evaluación principal no es el precio. Sin embargo, se debe tener en cuenta el ciclo de vida y calidad de los productos o servicios contratados. Sin embargo, muchas veces se rompe ese patrón pues la innovación permite reducir costos al consentir nuevas formas de prestación del servicio o adquisición del servicio, y ello muchas veces supera antiguas barreras administrativas (Ospina, M y Moñux. D. 2017), además de permitir utilizar recursos que muchas veces con las contrataciones tradicionales se terminan desperdiciando.

- La Compra Pública de Innovación es un instrumento para fomentar e incentivar la innovación empresarial, considerando que elimina alguna de las barreras propias de la innovación como por ejemplo la incertidumbre, permitiendo el desarrollo del mercado.

- En la Compra Pública de Innovación es necesario la creación de proyectos pilotos en los cuales se admita la posibilidad de error o fracaso, sin que implique responsabilidad para ninguna de las partes.

- En la Compra Pública de Innovación tiene un papel clave, los derechos de Propiedad Intelectual e Industrial como la confidencialidad, para proteger los resultados del procedimiento de selección.

c. Modalidades de la Compra Pública Innovadora (CPI):

Habiendo esbozado que se entiende por Compra Pública de Innovación y sus principales características, pasaremos a revisar sus modalidades de actuación, si bien existen varias clasificaciones de la CPI, hemos tomando como referencia la Guía 2.0 de la Contratación Pública de Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad de España. La Guía 2.0 señala dos tipos de modalidades: (i) Las Compras Comerciales (CP); y, (ii) Las Compras Pre-comerciales (CPP), las que se diferencian entre sí por el grado de innovación que se desea adquirir (que puede ir desde la investigación básica hasta la aplicación comercial:

a) Compras Comerciales (CP): Esta incluye a la Compra Pública con Tecnología Innovadora o CPTI, se tratan de bienes o servicios que al momento del requerimiento o de la aparición de la necesidad, no se encuentren en el mercado, ya sea porque en ese momento no existen o porque necesitan de una mejora tecnológica sustancial, la misma que será desarrollada por el proveedor para que cumpla los requerimientos de la Entidad convocante.

Este supuesto se aleja de la contratación tradicional, pues, la solución nace del mercado a partir de una necesidad se crean diferentes soluciones.

En la normativa española, este tipo de Contratación se somete a la normativa establecida en la Ley de Contrataciones (LCSP).

b) Compra Pública Pre-comercial (CPP): Este tipo de contratación se enmarca en la fase investigación y desarrollo (I+D) previa a la comercialización de soluciones innovadoras (Peñate, 2015), es decir, una contratación de investigación más desarrollo (I+D) futuras. A través de esta compra se pretende ofrecer una oportunidad al desarrollo de diversas ideas en paralelo, sin embargo, son las Entidades las que deciden qué desarrollo decide adquirir, y pueda ser comercializado en una etapa posterior.

La CPP abarca actividades que van desde la búsqueda inicial y diseño de soluciones, hasta la creación de prototipos iniciales o los primeros diseños o aplicaciones, hasta llegar a desarrollar una serie pequeña de productos en forma de serie de prueba. (Guía 2.0, 2015. p.31).

Es un rasgo característico de la CPP, la compartición de riesgos y beneficios en cuanto a las soluciones innovadoras entre los partícipes del procedimiento de selección, este reparto de riesgos y beneficios debe estar debidamente delimitado al momento de la redacción de los pliegos, TDR, bases y cualquier otro documento que forme parte del proceso. (Guía 2.0,2015. p.36).

En consecuencia, al no tratarse de servicios de I+D exclusivos ni remunerados en su totalidad por las Entidades Públicas adjudicatarias, la CPP se encuentra fuera de la aplicación de las Directivas Europeas. (Jaramillo, 2020)

A manera de colofón, en la legislación española se recurre para la Compra Comercial (CP), al procedimiento de negociación o diálogo competitivo, pues como ya lo hemos dejado en claro este procedimiento tiene por finalidad la compra de bienes y servicios que no existen al momento del requerimiento de la Entidad pero que puede desarrollarse lanzando una convocatoria al mercado, y utiliza cualquier tipo de Contrato establecido en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP); a diferencia, de la Compra Pública Pre-comercial (CPP) que busca soluciones de investigación y desarrollo futuras, surgiendo una necesidad ad hoc para la Entidad, por lo que no se encuentra sujeta a la normativa general de la LCSP, utilizando contratos de servicios I+D. (Guía 2.0,2015. p.6)

Finalmente, otros autores como Uyarra et al (2013, citado por Moñux, 2017, p. 4) clasificaron a la Contratación Pública de Innovación la diferencia como CPI general y CPI estratégica:

- a) CPI General: Esta incluye criterios de innovación en la evaluación de Licitaciones.
- b) CPI Estratégica: La compra ya no es concebida como un instrumento de contratación de bienes y servicios, sino como una herramienta para impulsar la Políticas Públicas entre ellas las Políticas de Innovación.

d. Métodos de Contratación de la Compra Pública Innovadora (CPI):

En las compras públicas, el empleo de métodos innovadores en los procedimientos de contratación es indispensable para promover la competitividad y modernización del sistema administrativo del Estado; es por ello, que en los últimos años los países de América Latina y del

Caribe (ALC) están en el proceso de rejuvenecimiento de sus sistemas de compras públicas con el fin de aumentar la eficiencia en la maximización de los recursos públicos.

La tendencia es adoptar un enfoque multicriterio que en adición del precio (el factor dominante en la mayoría de los sistemas de contrataciones públicas de ALC), se consideren criterios que busquen una mejora en la calidad y la sostenibilidad en todo el proceso de contratación pública, además de formular políticas públicas de promoción de la innovación, transparencia en las contrataciones, la digitalización (gobierno digital), reducción de cargas administrativas y simplificación de las normas de contratación y promover la ética y la integridad en el actuar de los participantes del procedimiento de selección, una tendencia sobre este último punto es el Compliance Administrativo y las normas ISO 3700—Sistema de Gestión Antisoborno.

Bajo este escenario, es que los Estados (el Perú no es ajeno a ello) están adoptando por nuevas formas de contratación con marcos normativos más flexibles que permitan incorporar procedimientos de contratación no tradicionales; asimismo, están acogiendo criterios de evaluación, ya no enfocados en el precio como factor fundamental sino en criterios amplios proyectando más allá de la compra momentánea de un bien o servicio, dándole un valor al dinero en el tiempo, optando por criterios de evaluación, que a lo largo del tiempo produzcan mejores resultados, por nombrar algunos: ciclo de vida, innovadores, sustentables, amigables con el medio ambiente, etc.

Ahora bien, los principales procedimientos de Contratación Pública de Innovación establecidos por la normativa europea en la Directiva 2014/ 24/UE son: (i) La Licitación con Negociación; (ii) Los Diálogos Competitivos; y (iii) La Asociación para la Innovación (*Innovation partnership*).

d.1. Licitación con negociación:

El procedimiento de Licitación con Negociación, es utilizado para procedimientos de naturaleza compleja, pues precisamente tiene por objeto la contratación de bienes o servicios u obras con cierta especificación técnica, naturaleza y configuración jurídica o financiera compleja, con los riesgos inherentes a estas.

La Directiva N° 2014/24/UE del 2014 –novedad de la Directiva como nuevo procedimiento de selección, este sustituye al procedimiento negociado-, define la Licitación con Negociación como un procedimiento especial, que puede ser utilizado por las entidades públicas cuando no hay

probabilidad de obtener resultados satisfactorios de contratar mediante procedimientos regulares, y que permite a las entidades adjudicadoras satisfacer sus necesidades específicas.

La citada Directiva señala dos casos específicos en los que la Licitación con Negociación puede utilizarse, y con ello puede contribuir con resultados valiosos haciendo eficiente el procedimiento de contratación:

(i) En su considerando 43 señala que, para la contratación de obras, los procesos deben incluir diseños de infraestructura innovadora, y para la adquisición de suministro de bienes y prestación de servicios se exige un esfuerzo de adaptación y diseño, el proceso con negociación cobra notabilidad cuando se trata de adquisiciones complejas- servicios de consultoría, intelectuales, de ingeniería, o proyectos relacionadas a informática o TIC, etc.-. en consecuencia, este tipo de procedimiento será utilizado cuando su naturaleza se vea justificada, o la complejidad del servicio, obra o bien objeto del contrato lo requiera tanto en su preparación legal o financiera.

(ii) En su considerando 44 señala que, si producto de la convocatoria sean obtenidos ofertas irregulares o inaceptables, se podrá recurrir al procedimiento de Licitación con Negociación (Directiva N° 2014/24/UE, p. 8)

El artículo 167.e. la LCSP considera irregular a las propuestas que no cumplan con los requerimientos establecidos en los documentos del procedimiento de selección (fuera de plazos, indicios de ilícitos penales como la colusión o corrupción o la propuesta económica es sospechosamente muy por debajo del monto referencial del proceso); y, considera inaceptables a las propuestas que son propuestas por postores que no cumplen dicha calidad (por ejemplo, que no estén registrados como proveedores del Estado) o que su propuesta económica sea muy por encima del monto referencial determinado.

Asimismo, la Directiva señala que el procedimiento de Licitación con Negociación debe observar de manera obligatoria ciertos principios como por ejemplo el de transparencia e igualdad de trato.

Una característica esencial de este tipo de procedimiento de licitación, es que la negociación únicamente se da en aspectos que tienden a mejorar la oferta, por ejemplo que calidades, cantidades, aspectos sociales, comerciales, medioambientales o innovadores siempre y cuando estos no constituyan requerimientos mínimos, pues no pueden ser modificados los aspectos que

caracterizan la esencia del procedimiento, tampoco podrían ser modificados los factores y criterios de calificación y su ponderación, de lo contrario habría una transgresión al principio de transparencia e igual de trato que rigen las contrataciones, pues todos los proveedores deben ser calificados bajo las mismas reglas en la etapa de selección.

En otras palabras, es necesario que la Entidad convocante establezca de manera antelada las características particulares de acuerdo a la naturaleza del procedimiento (bien, servicio u obra) que se pretende convocar, estos términos no van a poder ser alterados en las negociaciones futuras. Por ello, tanto los criterios de adjudicación como su ponderación deberían permanecer inamovibles durante todas las etapas del procedimiento garantizando la transparencia, equidad e igualdad de trato para todos los postores (Considerandos 42, 45 y 50 de la Directiva 2014/24).

Una protección jurídica considerada en algunos países que han regulado este procedimiento, es dejar abierta la posibilidad de modificar las condiciones de la oferta inicial o negociar ciertos aspectos luego de ser adjudicados con la buena pro. Empero, conforme el principio de equidad los postores tienen la posibilidad de rechazar la propuesta de modificación o negociación de la Entidad, en cuyo caso la oferta del adjudicatario inicial será evaluada y comparada con la oferta de los otros licitantes. Y si, luego de la evaluación sigue manteniendo el menor precio este seguirá ostentando el derecho de ser adjudicado. (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p.39)

Por su parte, el Banco Mundial utiliza desde el julio de 2016, la negociación como una opción para sus contrataciones complejas.

En España, el Procedimiento de Licitación con Negociación recoge diversos supuestos que sirven tanto para contratos administrativos como para concesiones. Los supuestos están regulados en el artículo 167 de la LCSP, son los siguientes:

1. Procesos donde resulte imprescindible un estudio previo de diseño o adaptación por parte de los postores.
2. Cuando el proyecto necesariamente requiera de soluciones innovadoras.
3. Existe una necesidad de negociaciones previas, estas vinculadas a la complejidad legal o financiera del bien o servicio u obra objeto de la convocatoria, por los riesgos inherentes a este procedimiento.

4. Cuando el órgano de contratación u área usuaria de la Entidad tiene problemas para establecer ciertas prescripciones técnicas, por tener referencia a normas técnicas complejas, por ejemplo, por falta de desconocimiento técnico del bien o servicio que desea adquirir.

5. Cuando en procedimientos previos de licitación utilizando los mecanismos de contratación establecidos en la LCSP, se reciben ofertas irregulares o inaceptables.

6. Cuando se trata de servicios sociales personalísimos.

En la Latinoamérica, Colombia adoptó el proceso de Licitación con Negociación mediante el Decreto 2015-DECGGL-2090 del 11 de setiembre de 2015 de EPM (Empresas Públicas de Medellín) - autónomo del Consejo de Administrativo de Medellín-, a través del procedimiento de la Contratación Directa, veamos en su artículo 17 señala: “*Se podrá adelantar una contratación directa cuando exista una o más ofertas elegibles y se considere que se pueden obtener condiciones favorables de carácter técnico, comercial, económico o de cualquier otra índole (...) Se podrá realizar negociación directa con los proponentes invitados a participar bajo cualquiera de las modalidades de solicitud de ofertas(...)”.* (El subrayado es nuestro) (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p. 29, 34)

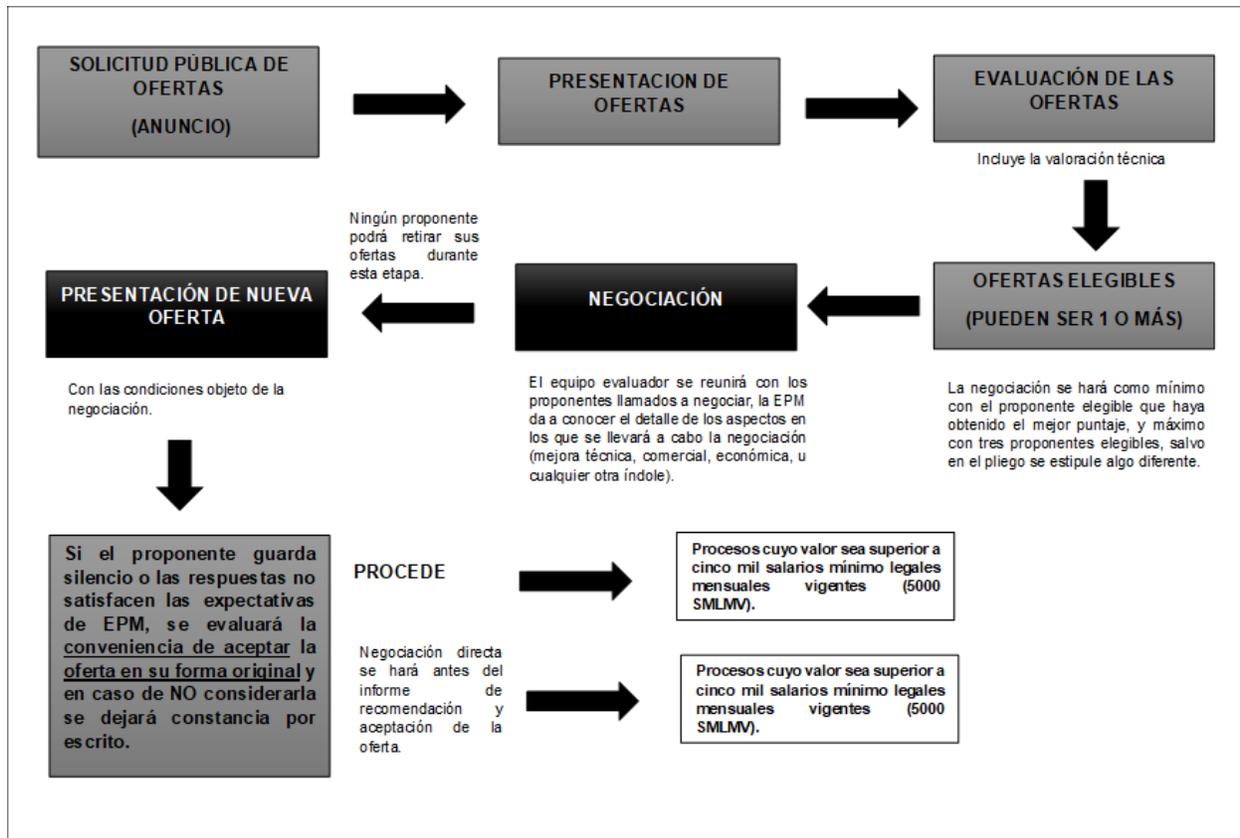


Figura 1. Proceso de licitación con negociación en Colombia (Artículo 17° del Decreto 2015-DECGGL-2090 de EPM)

En efecto, un caso que se ha considerado de éxito, el cual ha sido publicado por el BID (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p. 35) es el caso de arrendamiento de alquiler de camiones recolectores de basura. El procedimiento incluía el arrendamiento de cincuenta vehículos recolectores (con sus respectivas cajas compactadoras), y como prestaciones accesorias el mantenimiento preventivo y correctivo.

En dicho proceso de contratación EMVARIAS (empresa filial de la EPM) anuncio la Licitación Pública y Abierta N° 06-2014 convocada por EPM –actuando en representación de EMVARIAS-, el proceso de licitación concluyó con una única oferta presentada por Renting Colombia, con el EMP procedió a la negociación, finalmente culminando con la adjudicación y firma de contrato respectivo.

La utilización de este procedimiento de contratación Licitación con Negociación permitió a EMVARIAS un ahorro estimado de US 4 millones en valor presente neto durante el horizonte de

siete años de contrato (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p. 38). Es por ello, que a raíz de este ahorro notable, la EMP amplió el contrato de suministro con Renting Colombia a cuarenta vehículos adicionales.

El estudio muestra que, en el caso colombiano, el Procedimiento con negociación abrió oportunidades las empresas públicas para conseguir beneficios adicionales tras las negociaciones posteriores con los proveedores del servicio, así como, trajo ahorros significativos que se vieron reflejados a lo largo de la ejecución del procedimiento de selección.

d.2. Diálogo Competitivo:

El procedimiento Diálogo Competitivo es regulado para para los contratos de colaboración complejos, en los cuales la Entidad convocante necesita contar con la intervención de terceros expertos que este caso serían las empresas para que esta pueda determinar y definir cuáles serían las mejores soluciones o los mejores medios para cubrir a una determinada necesidad pública. (Lago, 2008, p.19)

Entre otras palabras, el Diálogo Competitivo tiene por objeto que la Entidad pueda definir los medios más idóneos para la satisfacción de una necesidad, mediante un debate en el cual se discuten todos los aspectos de una contratación (Abusleme, 2016, p.24); es por ello, que mediante este diálogo las Entidades conjuntamente con los proveedores podrán determinar la mejor solución o soluciones a los que finalmente los candidatos deben presentar sus ofertas.

Para que las Entidades Públicas puedan contratar a través de este procedimiento de selección se exige la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la Ley y sólo pueden utilizarse en ese caso (Razquin, 2019, p.292) ya que es un procedimiento especial de contratación.

Comparte con el procedimiento de Licitación con Negociación características que son similares a ambos procesos, como la flexibilidad del diálogo con los postores interesados en contratar con el Estado, en ambos procesos debe observarse los principios que garantizan que toda licitación sea transparente y sin discriminación de cualquier postor, deben contar con criterios objetivos de adjudicación dentro de los documentos que forman del procesos, además que estos deben ser públicos desde la convocatoria del proceso.

En la normativa española, el diálogo competitivo comparte los mismos supuestos de hecho del procedimiento de licitación con negociación (art. 167 LCSP, al que se remite el art. 172.3) (Razquin, 2019, p. 301), que ya los hemos revisado previamente.

Es por ello, que la cuestión estará en identificar cuando se puede utilizar uno o el otro, revisemos el siguiente gráfico para diferenciarlos:

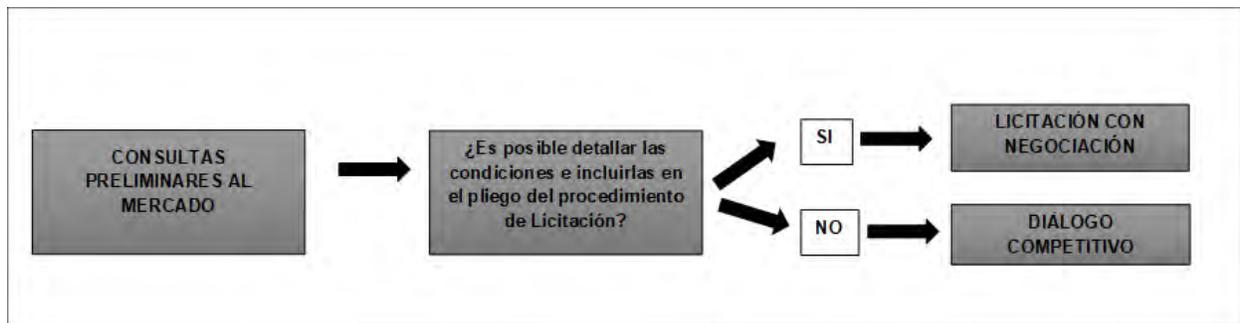


Figura 2. Diferencia entre diálogo competitivo y licitación con negociación (LCSP)

En consecuencia, el elemento decisivo para considerar cuál es el procedimiento que mejor se adapta al requerimiento de la Entidad, consistirá en que la Entidad se pregunte si puede identificar, detallar o incluir las condiciones contractuales en los documentos del procedimiento de selección (informes técnicos, bases del procedimiento, etc.). De tal manera, sí para la Entidad es posible detallar estas condiciones e incluirlas en los pliegos, está debería optar por el procedimiento de Licitación con Negociación; pero si, por el contrario, no es posible determinar estas condiciones, y la precisión de los términos técnicos únicamente puede ser descrito en el documento descriptivo, llevará al órgano de contratación al Diálogo Competitivo. (Razquin, M., 2019, p.302)

Ahora bien, señala que el procedimiento de Diálogo Competitivo tendrá una mayor complejidad derivada de estos dos aspectos: (i) Imposibilidad de realizar una definición puntual de la solución técnica necesaria, pues ello conlleva un conocimiento profundo y muchas veces exacto de las tecnologías existentes en el mercado para dar una respuesta eficaz y óptima a las necesidades que se pretenden cubrir con la contratación; y, (ii) Conocer el valor de cada una de las tecnologías y de esa manera evaluar el monto referencial del objeto contractual.

En este Procedimiento, debe instalarse una mesa especial de diálogo competitivo (art. 327 de LCSP), esta mesa de diálogo permanecerá hasta que el órgano de las contrataciones encuentre las

condiciones para determinar las condiciones o requerimientos técnicos necesarios para establecer los documentos del procedimiento, así mismo de requerirlo la Entidad puede realizar una comparación de las soluciones presentadas por los participantes, una vez adoptadas las mejores soluciones se dispone el fin del diálogo, y los participantes que hayan presentado las mejores soluciones serán los invitados a participar de la fase final en donde deberán presentar sus ofertas (175.5 de LCSP).

Una novedad de este tipo de procedimiento de selección, es la posibilidad del pago de primas o compensaciones (art. 173 de LCSP).

Finalmente, el procedimiento de contratación usualmente tiene dos fases: (i) Fase de Selección; y la (ii) Fase de Licitación, luego de las cuales la entidad adjudicará la buena pro al postor que cumpla con la mejor oferta calidad/ precio.

d.3. Asociación para la Innovación:

La Asociación para la Innovación une investigación y adquisición posterior del bien o servicio innovador, que busca una solución válida que no está en el mercado (Razquin, 2019, p.304) al momento que surge la necesidad. Su objetivo es la investigación, el desarrollo y la posterior adquisición de los productos desarrollados, es pues un procedimiento de larga duración, cuya característica notable es crear un atractivo comercial sobre la base de un contrato, el cual justifica su gasto durante la etapa de la investigación (Gallego, 2013, pp.191-195)

Este procedimiento se introdujo en el artículo 31° de la Directiva 2014/24/UE, como la principal novedad- es un procedimiento especial, que como ya lo mencionamos consta de varias etapas o fases sucesivas de larga duración (Gallego, 2013, p.214), comprende tanto las etapas de I+D como la fabricación de los productos y/o la prestación de servicios finales (Abusleme, 2016, p. 118). A tal efecto, se prevé que el poder adjudicador podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo (Merino, 2014, p. 193).

Por su parte, la normativa Española introdujo el procedimiento en el artículo 171° de la LCSP, el que señala que la Asociación para la Innovación contempla un doble contrato, primero la contratación para la investigación en innovación – se convoca a través de un procedimiento con publicidad- y posteriormente otro contrato para adquirir los bienes y servicios investigados, en tal

sentido, lo esencial de este procedimiento consiste en diferenciar las fases que lo componen y dentro de cada una de ellas las diversas sub-fases (Razquin, 2019, p.304). Asimismo, igual que el Procedimiento de diálogo competitivo, debe constituirse una mesa especial para la asociación para la innovación (art. 327 de la LCSP).

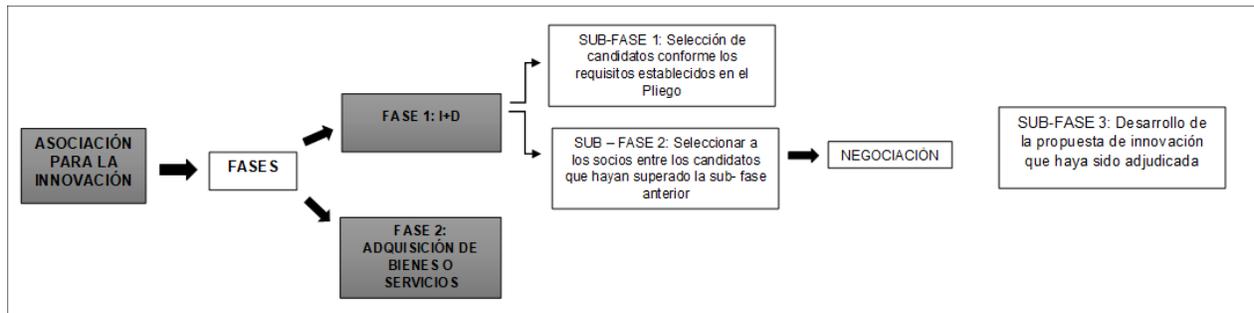


Figura 3. Asociación para la innovación (art. 171º y siguientes de LCSP)

Conforme vemos de la figura precedente, podemos distinguir las siguientes fases y sub-fases del Procedimiento de Asociación para la innovación, en la normativa española: (i) La Fase de Investigación y Desarrollo, la que comprende tres sub-fases, la primera es la selección de candidatos, la que se lleva a cabo conforme lo establecido en los procedimientos de selección convocado, la segunda sub-fase consiste en seleccionar dentro de los candidatos a los que serán socios de la investigación, es importante destacar que en esta etapa la entidad puede escoger a uno o varios socios, esto lo diferencia de otros procesos de selección, y la tercera sub-fase es el desarrollo de la propuesta de innovación que haya sido otorgada por la Entidad convocante (Razquin, 2019, p. 305); y, (ii) La Fase de adquisición de la solución desarrollada, con este procedimiento se permite a la entidad adjudicataria adquirir los bienes y servicios de la primera fase de investigación sin acudir a otro proceso, se adquiere de manera directa los resultados de la primera fase de los socios que hayan logrado conseguir una solución a la necesidad que origino el procedimiento de selección.

e. Otras formas innovadoras de Contratación Pública:

Pasaremos a revisar algunos de los métodos innovadores de contratación, que vienen siendo utilizados en diversos países, para algunos sectores tanto en compras simples como complejas: (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p.3),

e.1. La Mejora en la Oferta:

Este método de contratación es ampliamente utilizado en Estados Unidos y Europa (específicamente Reino Unido), en donde se incorporó como un primer paso dentro del procedimiento Dialogo Competitivo (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p.15). Este método de contratación consiste en invitar a presentar un descuento o mejora (lances) al precio originalmente ofertado – estas mejoras son solicitadas a ciertos postores elegidos por la entidad contratante-, lo que constituye una oferta final, es por ello, que también se le conoce como “*Invitación A Presentar Una Oferta Final*”, o inglés “*Best and final Offer*”- BAFO, es mayormente utilizada para contrataciones con negociaciones más complejas, y el único factor que se modifica es el precio manteniendo los demás requerimientos y requisitos establecidos en las bases o pliegos de la convocatoria.

En América Latina y el Caribe, El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), es quien introdujo este método de contratación dentro de sus procedimientos para contrataciones simples de bienes y servicios, luego del éxito alcanzado por el ICE, es que el gobierno central paso también a incorporar este método de contratación en la administración central del país (artículo 28 del Reglamento de Contratación Administrativa), que lo utiliza para la contratación de obras civiles, sin embargo, no es de uso obligatorio. Cabe destacar, que el enfoque adoptado por Costa Rica aplicado a la mejora de la oferta es simple y directo a diferencia de los países que aplican el BAFO (ejemplo, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia).

Es precisamente, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) considerado un caso de éxito por el BID (Jiménez, E. y Roca, M., 2017, p.13), quien obtuvo excelentes resultados en la compra de láminas de acero cuando convocó el proceso de Licitación Abreviada N° 2011LA-00140-Prov, en la que a través del uso del procedimiento de mejora en la oferta obtuvo resultados cercanos a los precios internacionales del material y su suministro.

Ahora bien, un riesgo inherente a este método de contratación es la posibilidad de que los postores se coludan y no presente precios mejorados para su oferta inicial en la solicitud de mejora; o, que los postores no presenten precios competitivos desde el principio (oferta inicial) con la finalidad de presentar cierta mejora más adelante (en el lance o solicitud que haga la entidad), esta práctica se conoce como “*hold-back*”.

Este riesgo de “*hold-back*” fue reducido por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), considerando que se escoge dentro de los tres postores como menores precios en sus ofertas iniciales, que cumplan con los requerimientos técnicos para realizar la mejora.

e.2. Acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G):

Este método de contratación en el ámbito internacional es utilizado en adquisiciones que tengan que ver con transferencia tecnológica, bienes y obras de infraestructura compleja. Son acuerdos mediante los cuales un Estado contrata bienes, servicios u obras que serán prestados por otro Estado (Espinoza, 2020, p. 56), conforme las condiciones, mecanismos y especificaciones pactadas entre ambos, en el que ambos Estados obtienen múltiples beneficios, como por ejemplo el Estado contratante se enriquece con la experiencia y Know How del Estado contratista, y el Estado Contratista se benefician con la apertura de nuevos mercados para sus empresas, entre otros beneficios.

En ese sentido, podemos entender que mediante estos acuerdos un Estado contrata a otro Estado, para que le brinde asistencia técnica, a través de su experiencia y Know How a la ejecución de los proyectos de infraestructura, y a la vez cumple un rol de “agente procura” pues será el Estado adjudicado el que conduzca en representación del otro Estado el proceso para seleccionar al contratista que finalmente ejecutará la obra.

En Perú, tiene origen en el sector defensa, pues si bien, no se encontraban regulados expresamente como un supuesto excluido de la Ley de Contrataciones del Estado los supuestos contenidos en el numeral n) y o) del TUO de Contrataciones de la Ley de Contrataciones del Estado del 2014, así como el Decreto Legislativo N° 1017, señalaban que se encontraban excluidos las compras del Ministerio de Defensa para la contratación del equipamiento militar.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 30225, se incluye taxativamente en su artículo 5 el supuesto de exclusión referido a las contrataciones que realice el Estado Peruano con otro Estado.

Estos Acuerdos como figura contractual están exceptuados de aplicar la Ley de Contrataciones del Estado- literal e) del artículo ° de la Ley de Contrataciones del Estado-, son de carácter excepcional, únicamente se han utilizado para la contratación de proyectos de gran magnitud,

complejidad y especialidad, y que no pudieron ser licitados a través de los procesos de licitación comunes.

Cabe destacar que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1444 ha incluido una regulación específica de los Contratos de Gobierno a Gobierno afin a la aprobada para los Juegos Panamericanos y la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Así, la citada disposición señala que: *“En las contrataciones que realice el Estado con otro Estado, la adquisición de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras, la gestión, desarrollo u operación, pueden ser ejecutadas por el otro Estado (...). La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional. La contratación de Estado a Estado debe autorizarse mediante Decreto Supremo refrendado por el titular del sector correspondiente, declarando de interés nacional el objeto de contratación (...)”*². (El subrayado es nuestro)

Según Alonso Garcés (2021), los elementos constitutivos de un acuerdo G2G son: i) Sujeto de derecho internacional público, concretamente un Estado, ii) El Estado contratante debe contar con la experiencia, capacidad logística y concomiendo suficiente para que exista una transferencia tecnológica y de conocimiento, iii) El objeto de contratación siempre es de alta complejidad técnica, iv) necesidad de profesionales de alta especialización dentro del Estado contratante, v) recursos financieros suficientes; y, vi) La ejecución del Contrato se agota con el suministro de los bienes o la entrega de la infraestructura pública contratada, son de corto plazo.

Recientemente con la contratación a grandes proyectos de infraestructura en el 2019 con ocasión de los Juegos Panamericanos Lima 2019, se suscribió un acuerdo con el Gobierno del Reino Unido con carácter de Acuerdo Marco (Espinoza, 2020, p. 56) en el que el Gobierno Británico se comprometió a brindar asistencia en el Proyecto Especial para la preparación y desarrollo de los Juegos Panamericanos, creado mediante Decreto Supremo N° 002-2015-MINEDU.

El Proyecto Especial contaba con diferentes herramientas de contratación, entre las cuales se dotó al Gobierno Británico de conducir procesos de selección en el que se emplearon contratos de modelos internacionales, los denominados Contratos NEC- Nuevos Contratos de Ingeniería.

² Disposición prevista en el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Supremo 082-2019-EF.

Siendo dos figuras legales distintas, los Acuerdos Gobierno a Gobierno es un acuerdo de gestión para que se preste asistencia técnica y los contratos NEC son formatos de contratos internacionales.

En ese sentido, puede advertirse que la regulación de la contratación de Gobierno a Gobierno en el régimen general de compras ha ido evolucionando, de una ausencia de regulación hasta la previsión expresa que permite este tipo excepcional de contratación.

Finalmente, en Julio 2020, el expresidente Martín Vizcarra en el mensaje a la nación último anuncio que mediante este tipo de Acuerdos se buscara la construcción de las Líneas 3 y 4 del metro de Lima y la Carretera Central, este proyecto se une al de la Reconstrucción del Norte y el Hospital Lorena de Cusco.

e.3. Casos de Éxito: España

CASO 1: Servicio Gallego De Salud (SERGAS):

La región de Galicia se convirtió en uno de los casos de éxito en la Región Europea, esta región tenía uno de los porcentajes de envejecimiento en su población más altos de España, y tasas de crecimiento negativa, por lo que, se temía un colapso del sistema asistencial de Salud.

Es por ello, que ante este problema el Servicio Gallego de Salud – SERGAS en el año 2011, lanzó mediante el procedimiento de Diálogo Competitivo una serie de planes de innovación sanitaria en los proyectos Hospital 2050 (en adelante H2050) e Innova Saúde (en adelante IS), ambos con el primordial objetivo de mejorar la calidad y seguridad del modelo estatal sanitario de Galicia.

Tabla 1

Servicio Gallego De Salud (SERGAS)

HOSPITAL H2050	INNOVA SAÚDE
Infraestructura Hospitalaria	Atención Sanitaria
- Hospital seguro.	- Sistema centrado en el paciente.
- Hospital sostenible y eficiente.	- Cuidados más seguros y flexibles.
- Hospital abierto.	- Cuidados inteligentes.

Este proyecto fue el pionero y marcó un hito en el sistema asistencial sanitario a nivel internacional, tras arriesgar por la innovación tanto en procesos como en tecnología, desarrollando un modelo propio de historia clínica electrónica, siendo este el eje del cambio en el Sistema Sanitario Gallego, así como el empoderamiento de los pacientes y generar que sean los mismos pacientes los que se auto-cuiden generando menos ingresos hospitalarios.

El documento de Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas publicado sobre Compra Pública de Innovación en los proyectos H2050 e Innova Saúde del SERGAS³, acentúa que el SERGAS utiliza la Plataforma de Innovación como instrumento para encaminar las ideas y convertirlas en proyectos con resultados aplicables a la realidad cotidiana de la práctica asistencial. El objetivo de la plataforma de Innovación se enmarca en una innovación abierta pues cualquier empresa o persona natural puede presentar una idea de mejora y una innovación social porque el objetivo es el paciente. Veamos en el siguiente cuadro con algunos de sus proyectos en innovación:



³ Ver en: <https://incida.es/img/recurso/ManualBuenasPracticasH2050IS0.pdf?cv=1>

Tabla 2*Proyectos de SERGAS*

HOSPITAL H2050	INNOVA SAÚDE
Infraestructura Hospitalaria	Atención Sanitaria
H2050 -1: Urgencias o Sistema de Salud Inteligente	IS- 1: Punto de atención diagnóstico terapéutico móvil
H2050- 2: Trazabilidad integral de pacientes y recursos	IS- 2: Central de imagen médica
H2050- 3: Robotización Hospitalaria	IS- 3: Hospital en casa
H2050- 4: Hospital autosostenible	IS- 4: Teleasistencia multiespecialidad
H2050- 5: Sistema Integral de Control de Pacientes	IS- 5: Hogar digital
H2050- 6: Habitación Inteligente	IS- 6: Paciente experto 2.0. Innovación e información activa para pacientes
H2050- 7: Hospitalización experimental	IS- 7: Sistema inteligente de alertas multinivel
H2050- 8: Hospital digital seguro	IS- 8: Central de simulación médica avanzada
H2050- 9: Preservación información clínica	IS- 9: Sistema de diagnóstico asistido por ordenador
	IS-10: Profesional 3.0
	IS-11: Espacio de innovación en servicios asistenciales
	IS-12: Sistema integrado de información y gestión de datos clínicos y epidemiológicos
	IS-13: Transferencia y difusión de resultados
	IS-14: Sistema integrado de digitalización, indexación, custodia y gestión de la información clínica

Fuente: Compra Pública de Innovación en los proyectos Hospital H2050 e Innova Saúde

Las tecnologías desarrolladas en los procesos de Compra Pública de innovación fueron la de realidad virtual, plataformas tecnológicas, APPS, biomarcadores, imágenes médicas, dispositivos médicos y test multi-marcadores.

El Proyecto H2050, ha aplicado la contratación bajo modalidad Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI), por 12 contratos por importe de 10,5M€, como vemos en la siguiente figura:

CONTRATO	SUBPROYECTO	IMPORTE EJECUTADO
SIGUR- Contratación del desarrollo y fase de demostración de un sistema de gestión inteligente de los servicios de urgencia hospitalarias y puntos de atención continuada.	H2050-1- Urgencias – Sistema de gestión inteligente	1,640,480.48
SAVAQ-Contratación por CPTI del desarrollo de un Sistema de gestión de todo el proceso quirúrgico.	H2050-2- Trazabilidad integral de enfermos y recursos	544,532.66
TRAZA- Contratación del servicios del desarrollo de una plataforma de localización y eventos	H2050-2- Trazabilidad integral de enfermos y recursos	675,193.50
XESAC- Contratación por CPTI del desarrollo de un sistema de control de actividad	H2050-2- Trazabilidad integral de enfermos y recursos	561,806.02
SALFAR- Suministro de un sistema automatizado de logística del fármaco.	H2050-3- Robotización hospitalaria	1,991,660.00
INNOVASIS- Contratación del servicio del desarrollo y fase de demostración de un sistema integral de pacientes.	H2050-5- Nuevo HIS 2050. Sistema integral de atención de pacientes	2,384,741.24
SISENS- Desarrollo de plataformas concentradora de señales procedentes de sensores.	H2050-6- Habitación inteligente	862,190.00
SIGUE- Desarrollo de una APP de relación con edificio inteligente.	H2050-7- Hospitalización innovadora	340,175.77
LABSEG- Puesta en marcha de un laboratorio de seguridad especializado en el ámbito sanitario. Lote 1 Laboratorio Seguridad.	H2050-8- Hospitalización innovadora	430,759.99
LOPD 2.0- Puesta en marcha de un laboratorio de seguridad especializado en el ámbito sanitario.	H2050-8- Hospital digital seguro	229,561.20
ACUDE- Puesta en marcha de un laboratorio de seguridad especializado en el ámbito sanitario.	H2050-8- Hospital digital seguro	178,922.70
FIRMA- Contratación del servicio de elaboración de una plataforma de firma electrónica y biometría adaptada al entorno sanitario.	H2050-9- Preservación de la Información Clínica	646,179.40

Figura 4. SERGAS

CASO 2: Plataforma digital TELEA

TELEA es una plataforma integral de asistencia domiciliaria por el Servicio Gallego de Salud (SERGAS) y forma parte de los sub- proyectos del INNOVA SAÚDE, la cual permite gestionar la información clínica y permite realizar el seguimiento asistencial de pacientes en su domicilio.

Con la Plataforma de tele- monitorización se buscó plantear un diseño de software integrado con los sistemas de la historia clínica, así como la gestión de citas y agendas, y con cualquier

antecedente, base de datos de pacientes y profesionales que se requieran para los procesos de búsqueda.

Esta plataforma fue escogida por la Comisión Europea como una buena práctica de CPI, por sus resultados tangibles, ha generado un 13% de la disminución de la mortalidad en el escaso de pacientes de EPOC- Enfermedad Pulmonar obstructiva crónica, el 97% de los pacientes han manifestado que ha mejorado la asistencia sanitaria, hubo un ahorro de € 2,635 ahorro anual medio por paciente y € 13,673.190 promedio ahorro anual.

Es por ello, que autoridades sanitarias de países de Francia, Italia, Chipre, Grecia, entre otros han mostrado interés en la conocer el funcionamiento de la plataforma.



CAPÍTULO 3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

3.1. Contratación Pública en el Perú

En el presente capítulo estableceremos brevemente el contexto socio-económico que acompaña a los dos pilares del presente trabajo de investigación: la innovación y la contratación pública, se destacara la relevancia e importancia medular de ambos para el contexto económico peruano.

Abordaremos brevemente la normativa peruana en cuanto a las políticas e iniciativas para promover la innovación y la normativa sobre contratación pública, de esa manera estableceré si esta permite la aplicación de la Compra Pública de Innovación.

Finalmente, señalaremos la importancia de la inclusión de la Compra Pública de Innovación tanto para Estado Peruano entendido como la Entidad Convocante (el que contrata) como para la empresa privada entendido como el proveedor de bienes o servicios (el que presta bienes y servicios innovadores).

3.1.1. Contexto Socio- Económico Peruano y Políticas Públicas de Innovación:

En la mayoría de los países latinoamericanos la contratación pública representa la mayor parte del gasto gubernamental y Perú no es la excepción, tuvo uno de los porcentajes más alto de América Latina en el año 2017, con aproximadamente el 50 % y un 9% del PBI (OCDE, 2017, p. 27), lo que demuestra lo trascendental que es la contratación pública para la economía y la sociedad peruana.

En la última década- sin efecto Pandemia-, el Perú logro una de las mayores tasas de crecimiento económico de la región (SGP, 2013, p.9); sin embargo, pese al incremento sustancial en recaudación fiscal y la el presupuesto público, el Estado no tuvo un crecimiento equivalente en la capacidad de gestión administrativa, para gastar los recursos públicos y generar condiciones para un crecimiento sostenible, lo que impidió promover la eficiencia y eficacia en la calidad de los servicios públicos que entrega el Estado Peruano.

Ello se contrasta, con el último informe de Índice de Competitividad - el cual mide como un país utiliza sus recursos y la capacidad para generar prosperidad para sus habitantes- publicado por el Foro Económico Mundial (2019), pone al Perú en el puesto 65° del ranking de competitividad mundial, habiendo depuesto a comparación del año anterior donde se encontraba en el puesto 63°

de los 114 países analizados. En cuanto al ranking de innovación, Perú se encuentra aún más debajo de la tabla, en el puesto 71°.

Tabla 3

Perú - Índice mundial de innovación

	RANKING DE INNOVACIÓN	ÍNDICE DE INNOVACIÓN
2018	71°	31,80
2017	70°	32,90
2016	71°	32,51
2015	71°	34,87
2014	73°	34,73
2013	69°	35,96

Fuente: Datosmacro.com

Por otro lado, el Índice de Innovación Global (GII) el cual clasifica las economías mundiales según sus capacidades de innovación, puso al Perú en el 2020 en el puesto 76.

Tabla 4*Ranking de Perú (2020-2018)*

	GII	Insumos de Innovación	Productos de Innovación
2020	76	55	98
2019	69	48	86
2018	71	59	82

Fuente: OMPI-Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

Sin perjuicio de lo anterior, en el Perú se han realizado diferentes esfuerzos por mejorar y modernizar la administración pública y promover la innovación transversalmente en todas las instituciones del Estado; sin embargo, estos esfuerzos no han sido totalmente sostenibles en el tiempo, siendo modificados por los gobiernos de turno, quedando la mayoría de las iniciativas en buenas intenciones, por lo menos, eso ha develado la actual crisis sanitaria, el gobierno ha visto su reflejo en el espejo de su profunda ineficiencia en la prestación de los servicios públicos.

De cualquier forma, en relación a la idea anterior, en el año 2004 mediante Ley Marco N° 28303-Ley Marco de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica se declara a la ciencia, innovación y la tecnología como factores primordiales para la productividad y el desarrollo del país, es pues, una necesidad pública y de interés nacional su desarrollo, promoción, consolidación, transferencia y difusión. Posteriormente, en el 2007 se promulga el T.U.O. de la Ley 28303 mediante Decreto Supremo N° 032-2007-ED.

Mediante dicha norma legal se determinó que el CONCYTEC sea la institución rectora del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), debiendo cumplir como objetivo la promoción de la capacidad nacional de generación de conocimientos científicos y tecnológicos⁴, por Ley N° 28613 se determinó los fines, funciones y su organización.

⁴ Ver en: <http://portal.concytec.gob.pe/index.php/concytec/quienes-somos>

El 02 de julio último, ambas normas (Ley N° 28303 y Ley N° 28613) han sido derogadas, mediante disposición complementaria derogatoria única de la Ley N° 31250, en la cual se dispuso la creación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI); además de normar y regular los fines, funciones y organización del CONCYTEC.

En 2014, mediante Decreto Supremo N° 003-2014-PRODUCE, se crea el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innovate Perú) del Ministerio de la Producción, con la finalidad de incrementar y promover la productividad empresarial⁵, buscando acrecentar la innovación y el emprendimiento, facilitando la adaptación de las tecnologías para las empresas (artículo 3° del DS).

En esa línea de acción, el Estado Peruano aprueba un incentivo tributario a la innovación empresarial mediante Ley de Promoción de la Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación Tecnológica (Ley N° 30225) publicada el 13 de marzo de 2015, la que otorga deducciones con un tope de hasta el 75% del impuesto a la Renta neta a pagar por los contribuyentes que realicen actividades de I+ D, con ello el Estado pretendió promover dichas actividades.

Mediante Decreto Supremo N° 015-2016-PCM, el 09 de marzo de 2016 se publica la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CT, la cual recoge lo establecido en la Ley marco de Ciencia y Tecnología reiterando la importancia que tiene la ciencia, la tecnología y la innovación para la competitividad y el desarrollo sostenible del país.

En cuanto a la búsqueda de modernizar, simplificar y buscar un estado eficiente, en el año 2002, fue publicada la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658) modificada el 16.09.2018 mediante Decreto Legislativo N° 1446, la cual declara al Estado Peruano en un proceso de modernización tomando diferentes aristas (instancias, entidades y dependencias, procedimientos, organizaciones), con la finalidad de obtener mayores niveles de eficiencia.

⁵ Se puede revisar más sobre el programa Innovate Perú en: <https://www.innovateperu.gob.pe/>

El artículo 4° de la Ley N° 27658, señala que la finalidad del proceso de modernización es la obtención de eficiencia en la gestión en el aparato estatal, buscando mejorar la atención a la ciudadanía (servicio del ciudadano,) anticipando y optimizando el uso de los recursos públicos.

A partir del año 2007, el esfuerzo por impulsar la modernización en Perú recae en la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros (en adelante SGP), como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización Pública, con la finalidad de promover una administración pública orientada a los resultados (gestión pública eficiente) y transparencia de manera que se rinda cuentas a los ciudadanos (SGP, 2013, p. 6).

En ese mismo año, se aprueba la Ley N° 29158-Ley orgánica del Poder Ejecutivo, la que regula los sistemas administrativos y los sistemas funcionales para la puesta en marcha de las políticas nacionales, creando el sistema de modernización de la gestión pública como un sistema administrativo.

En el año 2011, Perú se compromete como parte de la iniciativa “*Sociedad de Gobierno Abierto*” a elaborar un Plan de Acción el cual debía contener compromisos precisos en temas de acceso a la información e integridad pública, transparencia, impulso del desarrollo de nuevas tecnologías, gobierno electrónico y colaboración ciudadana, con la finalidad de elevar los niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas, (SGP, SGP, 2013, p. 49) precisamente el Gobierno Abierto es uno de los ejes transversales en el que descansa la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que revisaremos a continuación.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 a cargo de la SGP fue publicada en el año 2013 mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, tiene como objetivo general fomentar el proceso de modernización en todas las entidades públicas de manera transversal, lo que se quiere es llegar a una gestión pública orientada a los resultados, que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país. Dentro de los principios orientadores de esta Política de Modernización de la Gestión Pública encontramos el Principio de innovación y aprovechamiento de tecnologías, el que hace énfasis en que es necesario implementar

o incorporar nuevas propuestas de servicios o procedimientos que contribuyan a la mejora de la gestión pública.

Hay que anotar que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (SGP, 2013, p.35), descansa en cinco pilares y tres ejes transversales que coadyuvan a la gestión integral de los mismos. Los Pilares son: a) Busca alinear las Políticas Públicas nacionales, y su correspondiente planeamiento, b) Contar con presupuesto para la búsqueda de resultados, c) Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, d) Servicio civil meritocrático y, e) Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. Y los tres ejes transversales son: a) Gobierno Abierto, b) Gobierno electrónico y, c) Articulación Intersectorial.

El Gobierno Peruano como parte de las Políticas Públicas, viene diseñando la estrategia para hacer posible la aplicación de la Compra Pública con componentes de Innovación, ello alineado al objetivo general establecido en la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) aprobado mediante Decreto Supremo N° 345-2018-EF publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 2018, que busca la generación de bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial. Asimismo, se aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 aprobado mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF en el diario oficial el 28 de julio de 2019.

Finalmente, en pocas palabras, debemos destacar la importancia vascular que ocupa la tecnología y la innovación como herramientas para mejorar la eficiencia y competitividad de la economía de un país, así también mejora la productividad de las empresas lo que está directamente relacionado con el crecimiento económico, aumentando los niveles de bienestar económico y social. Asimismo, hacemos énfasis, que el Estado juega el rol más importante pues a través de las políticas públicas puede promover la inversión en innovación y tecnología, siendo una de las herramientas estratégicas la compra pública por la capacidad de gasto y poder adquisitivo que tiene el Estado.

3.1.2. Marco Normativo de Contratación Pública en Perú:

Para el propósito del presente documento, pasaremos a revisar de manera sucinta cuál es el régimen jurídico de las Contrataciones Públicas en el Perú, analizando básicamente la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225 y sus modificatorias, en adelante Ley de Contrataciones) y su Reglamento (D.S. N°344-2018-EF), dejando de lado los regímenes especiales de Contratación, haciendo especial énfasis sobre aquellos aspectos relevantes de la Ley y su Reglamento para el tema que nos ocupa.

Primeramente, a nivel constitucional, la Constitución Política del Perú (1993) en su artículo 76° establece que la contratación de obras y adquisición de suministros se ejecutan obligatoriamente por contratación pública.

El Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano (2009), recogió la experiencia internacional reconociendo la importancia de las Contrataciones Públicas para el desarrollo del país, reordenando la estructura institucional, evolucionando un sistema de requisitos formales excesivos y procesos de selección complejos en uno que prioriza resultados por encima de procedimientos, promoviendo resultados en el desempeño y la gobernabilidad, estandarizando procesos, introduciendo las contrataciones públicas electrónicas, y fortaleciendo el uso adecuado del Presupuesto Público ligado a los Planes Estratégicos derivados de las Políticas Nacionales y Locales, todo ello basado en principios básicos que deben regir todas las Contrataciones Públicas (Principio de Competencia, Libre Concurrencia, Publicidad, Eficacia y Eficiencia, Integridad, Transparencia, entre otros).

Desde enero del 2016 y los ajustes legislativos en los años sub-siguientes, la normativa de contrataciones en el Perú ha sido objeto de procesos de modificación y reformas logrando beneficiar al fortalecimiento de su Sistema de Contratación Pública, con Leyes y Regulaciones que han mejorado en gran medida el sistema de Contratación Pública, empero, aún falta mucho por hacer para contar con un sistema de contratación totalmente fortalecido y más flexible que permita a los operadores públicos actuar con mayor asertividad, encontrando un equilibrio en entre la flexibilidad de los algunos aspectos del procedimiento de contratación pública.

Es pues, a partir del 09 de enero de 2016 con la entrada en vigencia de la Ley de N° 30225, que la contratación pública tiene como objetivo maximizar la rentabilidad de los recursos públicos invertidos y promover una gestión basada en resultados mediante la adopción de medidas más flexibles y simplificadas (artículo 1 de la Ley N° 30225).

La gestión orientada a resultados es un enfoque de demanda, pues considera como necesario lo que es estimado por la ciudadanía, al contrario del enfoque tradicional que intentaba organizar los servicios por la oferta, aquello que el Estado estimaba poder suministrar (Pasco, 2015, p. 247). Ello permite asegurar que los bienes y servicios produzcan resultados.

Complementariamente, a la Ley de Contrataciones es de aplicación supletoria el Código Civil unicamente respecto de la ejecución contractual en las situaciones no previstas en la norma de contrataciones, en los documentos que emite el OSCE y/o demás normativa aplicable.

El sistema de contrataciones está compuesto por tres instituciones: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE, ex – CONSUCODE) y una Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene como una de sus funciones principales: **“Formular, proponer, ejecutar y evaluar los lineamientos y medidas de la política (...) contrataciones públicas y abastecimiento, que coadyuven a una eficiente asignación de recursos y mejora continua de la productividad”** (artículo 3 inciso t) del ROF del MEF) (El subrayado es nuestro)

En relación al Organismo Supervisor de las Contrataciones – OSCE, entidad absorta al MEF que cuenta con toda autonomía (técnica, funcional, administrativa, económica y financiera), y tiene jurisdicción nacional. Están a su cargo el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

Dentro de sus principales funciones, figura custodiar y promover las contrataciones eficientes bajo los parámetros establecidos en la normativa de Contrataciones Públicas, así como, la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión de resultados.

El Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano (2019), estableció que el OSCE es el encargado de elaborar las políticas en materia de contrataciones; procurando que el sistema de contrataciones este basado en principios, se estandaricen procesos afin de reducir cargas administrativas innecesarias, se implementen sistemas digitales, y se promueva la información, se promueva la planificación oportuna y adecuada en las instituciones públicas, con el propósito de darle un soporte apropiado a la ejecución presupuestal y al logro de los objetivos gubernamentales en favor de todos los peruanos.

Como órgano supervisor de las contrataciones, el OSCE emite pronunciamientos, opiniones, directivas, bases estándar, manuales y guías, documentos que complementan las disposiciones establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado, y en las que en su mayoría son de observancia obligatoria por los funcionarios de las entidades públicas y cualquiera que participe de un procedimiento de selección.

Por último, la Central de Compras Públicas- Peru Compras, es un organismo técnico especializado adscrito al MEF, cuenta con la misma autonomía del OSCE. Su principal objetivo es optimizar las contrataciones a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes, aprovechando la tecnología y la economía de escala.

Perú Compras es una agencia estatal financiada directamente con fondos públicos, lo que permite eliminar el riesgo de buscar ganancias y proporciona mejores incentivos para la eficiencia en los costos. (OCDE, 2017, p. 37)

a. Instituciones a cargo de la Contratación Pública:

Tabla 5

Instituciones a cargo de la contratación pública

PAÍS	INSTITUCIONES A CARGO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
PERÚ	- MEF - Ministerio de Económica y Finanzas
	- DGA- Dirección General de Abastecimiento
	- OSCE - Organismo Regulador de las Contrataciones Estatales
	- PERU COMPRAS
	- AS - Agencia de Compras Públicas
ESPAÑA	- CDTI- Oficina de Compra Pública del Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial

PAÍS	INSTITUCIONES A CARGO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
	<ul style="list-style-type: none"> - Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado - OCPI- Oficina de Compra Pública Innovadora
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> - CCE- Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente (ente rector de las Contrataciones Públicas) - Departamento Nacional de Planeación
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> - ARCE- Agencia Nacional de Compras Estatales - UCA - Unidad Centralizada de Adquisiciones - ANII- Agencia Nacional de Investigación e Innovación

Como podemos apreciar en el cuadro precedente, los países en los que se ha implementado la Compra Pública con Innovación, se han creado también agencias u oficinas que se encargan de promover la compra innovadora en las Entidades públicas que son consideradas Entidades para la normativa de contrataciones. Por ejemplo, en España la OCPI creada por le CDTI en el 2018; por el lado de uruguayo, la ANII es la agencia que promueve la investigación y la innovación, y finalmente la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, es el organismo encargado de impulsar la CPI en Colombia.

b. Sistema de Abastecimiento

El Sistema Nacional de Abastecimiento es un sistema administrativo, creado en el 2018 mediante Decreto Legislativo N° 1439, con el fin de conseguir un empleo adecuado de los recursos públicos, promoviendo una gestión interoperativa, acoplada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados, y conseguir una cadena de abastecimiento que funcione de manera eficaz. Las adquisiciones que se realicen bajo este sistema deben observar los principios en los que descansa el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) que son: economía, eficacia, eficiencia, oportunidad, predictibilidad, razonabilidad, sostenibilidad ambiental y transparencia.

Este Sistema esta conformado por tres Órganos: (i) La Dirección General de Abastecimiento (DGA), (ii) El OSCE y (iii) Peru Compras.

El Sistema Nacional de Abastecimiento tiene por finalidad mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas, y es integrado a la Administración Financiera del Sector Público, con una visión integral.

Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas viene impulsando una nueva norma para regular las contrataciones – que busca abarcar todo el sistema de abastecimiento, para cual el MEF ha publicado el anteproyecto de la nueva Ley General de Cadena de Abastecimiento Público con la finalidad que sea objeto de análisis y crítica, pues de promulgarse dicha normativa está reemplazaría la actual Ley de Contrataciones del Estado. No obstante, el nuevo gobierno ha señalado que propondrá una modificación a la Ley de Contrataciones del Estado vigente, lo que supondría un cambio de orientación respecto de la derogación de dicha Ley.

c. Principios de la Contratación Pública en Perú:

Mediante OPINIÓN 194-2016/DTN el OSCE señalo que los principios son parámetros de observancia obligatoria que: (i) sirven para la interpretación para la aplicación de la norma, (ii) integración para solucionar vacíos; y, (iii) parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones (tanto Entidades como proveedores o terceros involucrados en el procedimiento de contratación).

Se encuentran establecidos en el artículo 2° de la actual Ley de Contrataciones del Estado:

Tabla 6

Principios que rigen las contrataciones públicas

PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS	
Principio de Libertad de Concurrencia	Las Entidades deben evitar exigencias y formalidades en sus requerimientos, a fin de evitar un costo mayor e innecesario. Está prohibido cualquier práctica indebida que pueda limitar o causar un perjuicio a la libertad de concurrencia de los proveedores.
Principio de Igualdad de Trato	Todos los proveedores deben contar con las mismas oportunidades para concurrir al procedimiento de selección y formular sus propuestas, está prohibido cualquier ventaja o privilegios, así como el trato discriminatorio, dirigido o manifiesto encubierto.
Principio de Transparencia	Las entidades deben proporcionar información clara, coherente y oportuna durante todos los procesos de licitación, garantizando la libertad de concurrencia. Privilegiando los procesos públicos utilizando tecnologías que permitan la visibilidad de sus actuaciones en cualquier momento.
Principio de Eficacia y Eficiencia	Tanto el procedimiento de selección como las disposiciones que adopten las Entidades en su ejecución, deben orientarse al cumplimiento de fines, metas y objetivos de la Entidad.

PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Principio de Publicidad	El proceso de selección debe ser público con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, lo que va a facilitar supervisión por parte del Órgano de Control Interno de la Entidad, OSCE, Contraloría, etc. un mejor control de las contrataciones.
Principio de Competencia	Los procesos deben incluir disposiciones que permitan la competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público. A diferencia del Principio de Libertad de Concurrencia, está orientado al interés general y la obtención de los mejores resultados posibles. (Guzmán, 2020. p. 75)
Principio de Vigencia Tecnológica	La Contratación debe reunir condiciones de calidad y modernidad tecnológicas. Las Entidades deben evitar situaciones de obsolescencia que generen contingencias en la etapa de ejecución contractual.
Principio de Sostenibilidad ambiental y social	Las Entidades deben evitar cualquier afectación ambiental y/o social en todas las etapas del procedimiento.
Principio de Equidad	Las prestaciones y derechos de las partes deben asegurarse y guardar una prudente relación de equivalencia y proporcionalidad, frente a las prerrogativas que ostenta la administración pública.
Principio de Integridad	La conducta de todos los participantes en un procedimiento de selección, debe estar guiada por la honestidad y veracidad. Tomando todas las decisiones dentro del margen de la legalidad, evitando situaciones indebidas.

Adaptado de: Artículo 2 de la ley 30225 – Ley de Contrataciones con el Estado

3.1.3. Etapas y tipos de Procedimiento de Selección:

Tabla 7

Etapas de la contratación pública

PAÍS	ETAPAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
PERÚ	<p>La contratación pública en Perú se divide en tres etapas o fases de selección:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Actos preparatorios:</u> (Actuaciones iniciales) <ul style="list-style-type: none"> - Programación y formulación del Plan de Anual de Contrataciones (PAC). Planeamiento pertinente para alcanzar el bien perseguido. - Se realiza el estudio de mercado y se formula el requerimiento. - El área usuaria procede a la aprobación de los documentos que van a conformar el expediente de contratación. 2. <u>Etapa de Selección:</u> Esta se inicia con la convocatoria del procedimiento de selección en la plataforma del SEACE, comprende la

PAÍS	ETAPAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
	<p>presentación de consultas y observaciones, propuesta económica por parte de los postores y culmina con el perfeccionamiento del contrato por el postor adjudicado con la Buena pro.</p> <p>3. <u>Etapa de Ejecución Contractual:</u> Etapa más importante del proceso de contratación en el que el proveedor de la buena pro está obligado a cumplir con las prestaciones a su cargo, culmina con la conformidad por parte de la Entidad de las prestaciones por parte del contratista o con el pago.</p>
<p>ESPAÑA</p>	<p>El procedimiento de contratación español, se divide en cuatro fases:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Fase preparatoria:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba el inicio de instrucción del expediente. - Determinación del objeto del contrato. - Se busca la acreditación del crédito presupuestario. - Designación del organismo que se encargara de la contratación. 2. <u>Fase Redacción del Pliego:</u> El pliego debe contener las Cláusulas Administrativas Particulares al proceso de selección y de requerirse las condiciones técnicas. 3. <u>Fase de Adjudicación:</u> Corresponde a la adjudicación de la buena pro a la mejor propuesta. 4. <u>Fase de Ejecución:</u> Se perfecciona el Contrato.
<p>URUGUAY</p>	<p>La Contratación en Uruguay consta de tres etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Etapa Interna o preparatoria:</u> Comprende la reserva de presupuesto público, y la aprobación de pliegos. 2. <u>Etapa esencial:</u> Comprende desde la publicación del llamado hasta la adjudicación. 3. <u>Etapa Integrativa:</u> Desde el perfeccionamiento del Contrato hasta el pago.

Como podemos observar del cuadro precedente, las etapas en el procedimiento de selección de Perú, España y Uruguay comprenden una similitud, pues hay una etapa inicial en la que usualmente comprende las actividades preparatorias del proceso en las que los Órganos encargados de las contrataciones o el área usuaria estructura los documentos del procedimiento de selección; para seguir con una etapa intermedia la que contempla acciones orientadas a escoger al postor que cumple con todos los requisitos mínimos establecidos en el procedimiento, finalmente la etapa de

ejecución en la que el postor ganador de la Buena Pro debe ejecutar las prestaciones pendientes a su cargo.

Tabla 8

Tipos de proceso de selección – Perú

	BIENES	SERVICIOS Y CONSULTORIA DE OBRAS	OBRAS
Licitación Pública (Bienes y obras)	\geq a 400,000.00	-----	\geq a 1'800,000.00
Concurso Público (Servicios)	-----	\geq a 400,000.00	-----
Adjudicación Simplificada	< 400,000.00 y > de 35,200.00	< 400,000.00 y > de 35,200.00	de < 1'800,000.00 y > de 34,400.00
Selección de consultores Individuales	-----	< 40,000.00 y > de 34,400.00	de -----
Comparación de Precios	< 65,500.00 y > de 34,400.00	< 65,500.00 y > de 34,400.00	de -----
Subasta Electrónica Inversa	> 34,400.00	> 34,400.00	-----
Contratación Directa	> 34,400.00	> 34,400.00	> 34,400.00
Acuerdo Marco	Forma especial de Contratación		

Fuente: Ley N°30225 – Ley de Contrataciones del Estado

Tabla 9

Tipos de proceso de selección – España

1° TIPO DE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN, SEGÚN LA PREMURA DE LA SOLUCIÓN A LA NECESIDAD:						
Tramitación Ordinaria		Tramitación urgente		Tramitación de emergencia		
2° TIPO DE CONTRATO SEGÚN EL TIPO DE NECESIDAD:						
Obras	Concesión de obras públicas	Gestión de Servicios públicos	Suministros	Servicios	Colaboración Público Privado	Mixtos
3° TIPO DE PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN, SEGÚN EL IMPORTE, LAS CARACTERÍSTICAS O POR DECISIÓN DEL ÓRGANO CONTRATANTE:						

Contratos menores	Abierto	Restringido	Negociación (con o sin publicidad)	Diálogo Competitivo	Concurso de Proyectos
-------------------	---------	-------------	------------------------------------	---------------------	-----------------------

Fuente: Ley de Contratación del Sector Público- LCSP 09/2017

Tabla 10

Tipos de proceso de selección – Uruguay

PROCESO DE SELECCIÓN	
Licitación Pública	Licitación Abreviada
Compra Directa	Compra por excepción
Pregón o pugna a la baja	Subasta o remate
Convenio Marco	Procedimientos Especiales

Fuente: Texto Único Ordenado de Contabilidad y Administración financiera del Estado - TOCAF

PROCESO DE SELECCIÓN
Dialogo Técnico

Fuente: Ley 18362 (2018)

Tabla 11

Tipos de proceso de selección – Colombia

PROCESO DE SELECCIÓN
Licitación pública
Selección abreviada: Se utiliza en la adquisición de bienes y servicios con características técnicas semejantes por subasta inversa, celebración de acuerdos marco y de bolsas de productos.
Concurso de méritos
Contratación Directa
Mínima cuantía

Fuente: Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Desde una perspectiva general, España tiene incorporado en su normativa de contrataciones públicas los procedimientos específicos señalados en el capítulo precedente como propios de la Compra Pública de Innovación, es pues en la Ley 9/2017 – Ley de Contratos del Sector Público, la que traspone las Directivas 2014/24, 2014/24 del Parlamento y Consejo Europeo, en la cual se regula el procedimiento de Diálogo Competitivo en la Subsección 5.^a en su artículo 172, en la Subsección 4.^a Procedimientos con Negociación su artículo 166 y finalmente la Asociación para Innovación en Subsección 6.^a en su artículo 177.

Por su parte Colombia, cuenta dentro de su normativa general de Contrataciones Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 con el procedimiento de Contratación Directa en el cual se establece en su literal e) que las Entidades podrán contratar mediante dicho procedimiento excepcional las actividades inherentes al desarrollo de ciencia y tecnología. Además, como ya lo habíamos mencionado mediante Decreto N°2015-DECGGL-2090 incorpora al procedimiento de Negociación Directa, pudiendo las Entidades negociar de manera directa conforme lo establece el artículo 17° de dicho Decreto.

En el caso uruguayo, la Ley 18.362 promulgada en el 2008 mediante la cual se crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo y su Reglamento Decreto 191/2019, se regulo la Compra Pública de Innovación como una articulación entre las normas de contratación y las políticas de

innovación, incorporándose métodos y procedimiento especial de contratación con el diálogo técnico.

Y finalmente, sin el ánimo de adelantar opinión en este apartado, en el Perú la normativa de contratación en su artículo 27° cuenta con indicaciones similares a la normativa colombiana; sin embargo, creemos que la redacción es insuficiente tal y como, por lo que pasaremos a revisar ello en el siguiente acápite.

3.2. Contratación Pública de Innovación (CPI) en el Perú:

3.2.1. ¿La Ley N° 30225 y su Reglamento permiten la Contratación Pública de Innovación?:

El procedimiento de Contratación Directa se encuentra previsto en el artículo 27 de la Ley de Contrataciones del Estado - Ley N° 30225-, se trata de un procedimiento excepcional mediante el cual las Entidades por razones coyunturales, económicas o de mercado pueden utilizar para contratar bienes, servicios u obras, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos concurrentes que señala el Reglamento para cada uno de los supuestos establecidos.

Ahora bien, el literal i) del mencionado artículo 27 establece que las Entidades pueden contratar de manera directa bienes y servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico.

Bajo este supuesto, el Órgano Encargado de Supervisar las Contrataciones- OSCE, mediante Opinión N° 009-2017/DTN ha señalado que una Entidad puede contratar directamente (artículo 27 de la Ley) bienes, servicios en general o consultorías en general con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico, siempre que sean afines a las funciones propias de la Entidad contratante, resaltando además la Opinión del OSCE establece que los resultados de la investigación, experimentación o desarrollo deben pertenecer de manera exclusiva a la Entidad.

En este contexto, si bien lo prescrito bajo el literal i) del artículo 27°, podría incluir las contrataciones de bienes y servicios innovadores, creemos que contiene un texto insuficiente y no permitiría la Contratación Pública de Innovación bajo todas las consideraciones que hemos ido esbozando en este documento –ello, se contrasta con la realidad, en la búsqueda que he realizado

en la página web del SEACE no he podido encontrar procedimientos contratados bajo este supuesto-; más aún, bajo este mecanismo de contratación podría obstaculizar uno de los rasgos característicos de la CPI, que es compartir el riesgo entre proveedor y Entidad.

Por lo que debemos concluir, que en Perú no existe un marco normativo regulatorio específico para CPI; por el contrario, en el procedimiento actual de Compras Públicas existen diferentes obstáculos que no permitirían la aplicación de la CPI, como veremos en el siguiente apartado. Siendo así, creemos importante contar con normas específicas para crear un marco normativo favorable que permita a las Entidades aplicar y contar con esta herramienta.

3.2.2. Principales obstáculos para la aplicación de la Contratación Pública de Innovación en el Perú:

- Inexistente marco jurídico: No existe un marco jurídico específico en Compra Pública de Innovación, que permita a las Entidades Públicas aplicar este tipo de contratación, siendo que, el aspecto de la regulación es un aspecto clave para ordenar las actuaciones de los actores que participaran en la contratación, resulta importante contar un marco regulatorio.
- Falta de políticas y directrices: En Perú no contamos con políticas y directrices claras en materia de contratación pública e innovación. No existen requerimientos establecidos que impliquen soluciones innovadoras en las reglamentaciones para trabajar con proveedores.
- Los órganos de control: Usualmente los órganos de control interno de las Entidad, tienen alto grado de fiscalización por parte de los órganos de control, y tienen cierta aversión hacia la negociación y la potestad discrecional de la Entidad, y existe una muchas veces excesiva formalidad al desempeño de sus funciones, siendo este un gran obstáculo para implementar prácticas de contratación innovadoras que requieren de diálogo y negociación constante entre proveedores y la Entidad.
- Falta de conocimiento entre los operadores de Contrataciones Públicas: Personal técnico dentro de las Entidades Públicas poco capacitado para realizar contrataciones con componentes de innovación, las Entidades Públicas muchas veces necesitaban apoyo para realizar licitaciones públicas de la mejor manera. Para introducir criterios de innovación en la contratación es imprescindible contar con operadores formados con conocimiento y manejo de la normativa de contrataciones públicas.

Asimismo, hay una falta de conocimiento de las posibilidades y beneficios que otorga la CPI, así como, de la innovación y prospectiva del mercado actual.

- El factor precio prevalece en los factores de calificación: El Sistema de Contrataciones Peruano, está conformado por instrumentos legales de sistemas tradicionales basado en la oferta - como la mayoría de los países de la región., donde el factor de evaluación principal en las contrataciones públicas sigue siendo el precio de los bienes, servicios u obras, el sistema peruano no cuenta con criterios de valoración o calificación como el ciclo de vida, innovación, calidad, entre otros; aun, cuando la Entidad pueda considerar que bajo alguno criterios a estos como una mejora al bien, servicio u obra contratado, no se le da la importancia que debe tener en la calificación, siendo la mejora un tema opcional para el proveedor y con puntajes inferiores con respecto al que se le otorga al precio. Las Entidades no tienen un conocimiento claro entre la distinción del precio y el valor.

- No se permite la interacción anterior o temprana: La normativa actual no permite la interacción temprana entre el probable proveedor y la Entidad convocante, podría decirse que hay una cierta aproximación en las fases iniciales del Procedimiento de Selección, por ejemplo en el estudio de mercado, pero en puridad no es una verdadera interacción, sino únicamente es un requisito establecido en la Ley para poder publicar una convocatoria, en la cual los potenciales postores brindan a la entidad convocante precios, costos o características de los bienes o servicios requeridos previamente (ya sea en los TDR, Especificaciones Técnicas, Expediente Técnico dependiendo el objeto de la convocatoria).

Si bien, la vigésima segunda disposición complementaria final del Reglamento de Contrataciones del Estado Decreto Supremo N° 344-2018-EF, dispone que las Entidades pueden difundir a través del SEACE el/los requerimiento(s) formulados por el área usuaria encargada de la convocatoria del procedimiento de selección, con el propósito de recibir consultas u observaciones por parte de los posibles proveedores interesados, y permitir el perfeccionamiento y subsanación de los requerimientos inicialmente esbozados. Sin embargo, esta consulta u absolución preliminar, no constituye un verdadero diálogo abierto entre los proveedores y la Entidad, considerando que la voluntad de la Entidad prevalece sobre las propuestas de proveedores que se ven limitados al cumplimiento de requerimientos técnicos establecidos en las Bases del Procedimiento de Selección. De hecho, en esta absolución únicamente se recoge dudas u

incertidumbres de los proveedores, más no tiene como finalidad la búsqueda soluciones innovadoras, para darle diferentes soluciones a las necesidades de la Entidad.

Por ello, enfatizamos que la normativa de contrataciones peruana actual no permite ningún tipo de reunión o diálogo abierto con los potenciales proveedores (a la altura que requiere la Compra Pública de Innovación), en el que los proveedores son los que presentan sus ideas en mesas de diálogo para dar soluciones diferentes al problema planteado por la Entidad.

- Restricciones a la facultad de negociar los Contratos: La normativa actual no permite la negociación de las formas contractuales, esto resulta incompatible con el riesgo e incertidumbre que son propios de la actividad innovadora.

- Plazos de ejecución contractual cortos: Otro aspecto a tener en cuenta, son los plazos de los procedimientos tradicionales de Contratación, en los cuales los plazos son de corto a mediano plazo, el artículo 142° del Reglamento de Contrataciones del Estado establece como plazo máximo de Contratación de tres años, salvo excepciones establecidas en leyes especiales.

- Falta de formas contractuales: Sobre los instrumentos legales (en específico nos referimos al Contrato), la Ley actual prevee su materialización en un Contrato pre-establecido de observancia obligatoria para todas las entidades públicas, el cual está establecido en una proforma inserto en las Bases Estándar diseñadas por el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado – OSCE; sin embargo, no existe en el Perú Contrato Especiales que se acomoden a una contratación de innovación, como por ejemplo si incluye la normativa española con el denominado Contrato de Colaboración, que es un instrumento que permite el dialogo competitivo entre el sector público y privado, con cláusulas específicas para este tipo de Contratación.

- Corrupción: El Perú tiene uno de los primeros lugares de corrupción en la región Latinoamericana, el ciudadano peruano tiene la percepción negativa de asociar a las compras públicas con la corrupción, pues lamentablemente los procedimientos de selección se han prestado para la comisión de delitos y una serie de modalidades que afectan la libre y justa participación de la pluralidad de postores, la falta de transparencia en los procedimientos de selección, procedimientos direccionados a un único postor o una marca, limitar la competencia de los postores con requerimientos absurdos, son algunos de los actos que se cometen en los procedimientos de selección.

- Incertidumbre de mercado: Según las encuestas de innovación, la demanda constituye una de las principales barreras; los innovadores tienen miedo de crear productos innovadores porque

muchas veces no encuentran compradores para sus servicios o productos (mercado). Hay una ausencia de instituciones en el mercado que trasladen esos riesgos de las empresas innovadoras a otros entes (públicos) que quieran soportarlos.

Por otro lado, las empresas pequeñas enfrentan una e escasez de recursos para innovar que, en muchas ocasiones, contrastan con las potencialidades tecnológicas que poseen. (Molero, J. y Marin, F, 2016, p.11)

3.2.3. Importancia de contar con Contratación Pública de Innovación (CPI) en el Perú:

Como hemos venido señalando, la Compra Pública de Innovación es una herramienta que puede ser implementada con diferentes propósitos dentro de las Políticas Públicas, pues la importancia de este mecanismo recae en el papel clave y el rol protagónico que tiene el Estado.

Del lado de la gestión pública, en primera instancia permite a las Entidades Públicas satisfacer necesidades que hasta el momento no han sido cubiertas por falta de propuestas innovadoras o por falta de conocimiento de los operadores públicos para convocar procedimientos que busquen soluciones innovadoras; al contratar soluciones innovadoras, el Estado mejora la prestación de los servicios que se entregan al ciudadano, mejorando la provisión de bienes y servicios públicos, pues mejora su efectividad y la eficiencia.

El papel impulsor del Estado en la compra de bienes y servicios innovadores tiene un alto valor añadido, pues el establecimiento de relaciones de colaboración con las empresas, puede ser definitiva para la adopción de estrategias adecuadas para adentrarse en proyectos relativamente ambiciosos y que permitan al Estado mejorar significativamente el aprovisionamiento de bienes y la prestación de servicios que finalmente entrega al ciudadano.

Por el lado de los proveedores, promueve la innovación en las empresas o entidades de investigación que las desarrollan creando un círculo virtuoso (Sinde, 2018); además de, contribuir a mejorar la relación de coordinación entre proveedores y comparadores, resolviendo fallas de coordinación, reduciendo costos de transacción y reduciendo la asimetría informativa entre ambos actores; asimismo, consolida la demanda de I+D y reduce significativamente la incertidumbre del mercado (siendo esta última constituye una de las principales barreras a la innovación empresarial en América Latina y el Caribe) (Muñoz, 2017, p.6).

De acuerdo con Moñux et al. (2016), la CPI puede: i) movilizar la innovación para el beneficio de los servicios públicos – Políticas de mejora en la eficiencia del gasto público-, bajo la lógica de incorporar diferentes maneras de solucionar las necesidades de las entidades públicas y con una mayor consideración en la eficiencia y eficacia de múltiples y diferentes posibilidades, esto puede contribuir a generar simultáneamente ahorros y mejoras en la calidad de la prestación del servicio público; o, ii) fomentar la innovación en sectores estratégicos o dentro del marco de desafíos específicos – políticas de innovación desde la demanda- las cuales incluyen herramientas como los beneficios tributarios y la introducción de regulación y estándares para inducir la demanda pública y privada (efectos sobre crecimiento empresarial, inversión privada en innovación, etc.).

Como hemos señalado a lo largo del documento son varias las ventajas que la Compra Pública de Innovación ha generado en los países en los que se viene aplicando (por citar algunos, EEUU, Inglaterra, España, Francia, entre otros), por considerar los más resaltantes podemos señalar: (i) constituye una política de mejora en la eficiencia y optimización del gasto público, pues permite conseguir ahorros de recursos públicos en la prestación de los servicios públicos; (ii) mejora (moderniza) los procesos y desarrolla una cultura de innovación en las entidades públicas, lo que repercute directamente en la calidad de los servicios públicos brindados a los ciudadanos; (iii) fortalece la competitividad de las empresas (difusión tecnológica); (iv) promueve una innovación abierta generando una cooperación público- privada, y (v) contribuye a mejorar la interacción temprana entre entidades y proveedores, reduciendo significativamente la incertidumbre del mercado; finalmente, (vi) activa el crecimiento económico, ya que estimula la creación de nuevas ideas (estimulando del mercado) y su plasmación en productos y servicios innovadores, especialmente en este contexto de competencia global como el actual.

En Perú según algunos especialistas en la materia (Sinde, 2019) han señalado que existe un escenario favorable para alinear las compras públicas con las políticas de innovación, sin embargo, constituye un reto su implementación pues requiere de liderazgo institucional, un compromiso político permanente, generación de capacidades en los operadores públicos, medición de resultados, definir sectores estratégicos y crear incentivos económicos para las Entidades que utilicen en sus contrataciones al elemento innovación. Esta herramienta genera la mejora en calidad y oportunidad la entrega de servicios y bienes públicos ofrecidos por el Estado, y a su vez estimula el potencial innovador de las empresas y aumentar su esfuerzo en I+D, ofreciéndoles una ventaja

comparativa y competitiva en el mercado, En Perú este tipo de Contratación Pública sería muy beneficioso para dinamizar la economía de pequeñas Pymes o Startups, que actualmente tienen ínfima participación en los procedimientos de selección.

Habiendo considerado las bondades de la Compra Pública de Innovación, es importante considerar que un factor clave necesario que debe desarrollarse para contar la CPI en el Perú, es establecer marco legal para la CPI, ello a través de normas específicas que permitan la aplicación de esta herramienta de contratación por el lado de la demanda a través de procedimientos flexibles y transparentes, contar con guías o lineamientos que permitan a los operadores públicos reducir la inseguridad jurídica facilitando el uso de guías y modelos estándares.

3.2.4. Importancia de la Compra Pública de Innovación (CPI) para la Empresa:

En este punto, creo que ha quedado establecida la importancia de la innovación, sus oportunidades y los beneficios que trae consigo para el desarrollo de un país; en efecto, la innovación es un instrumento clave a tal punto que se ha elaborado el Índice Mundial de Innovación, que mide este aspecto a varios países.

En Perú tenemos un deficiente tejido empresarial comprometido con las estrategias de innovación, pues la innovación no es considerada como una prioridad, aun cuando -por lo menos en papel- a nivel normativo existen políticas de fomento de la innovación.

Al parecer los empresarios peruanos no se sienten atraídos por invertir en innovación, sin embargo, la innovación en las empresas es cada vez más necesaria, considerando el dinamismo de la economía actual. Es por ello, que creemos que a través de la Contratación Pública Innovadora el Estado como herramienta de fomento puede cambiar y encender la capacidad innovadora de las empresas.

Un país con innovación mejora los niveles de desarrollo y de crecimiento, en consecuencia, mejora las oportunidades de las empresas en ofrecer bienes y servicios, ya no a través de subvenciones, incentivos o préstamos, sino a través de contratos, con lo cual las empresas creativas e innovadoras reducen costos de ingreso a un mercado, incertidumbre de demanda, reduce brechas de mercado pues empresas de todo tipo grandes y pequeñas pueden realizar su emprendimiento con un respaldo pues cuentan con un cliente garantizado.

La experiencia extranjera ha demostrado que las empresas que han participado en las convocatorias de Contratación Pública Innovadora han obtenido además de beneficios económicos, la internacionalización, pues en muchos de estos procesos las patentes de invención las conservan los proveedores. Por ejemplo, en el caso español las pymes se han visto beneficiadas con una mayor firma de contratos públicos.

Un aspecto no menos importante, es que la relación administración-empresa no se terminaría con la compra-venta del producto o servicio innovador, sino que se seguiría manteniendo para mejorar sucesivos diseños, asegurar un mantenimiento enriquecedor y para evaluar posibilidades complementarias que surjan con el uso de los bienes o servicios comprados, es decir, se pretende una colaboración dinámica entre la administración y la empresa. (Molero, J. y Marin, F, 2016, p.12)



CAPÍTULO 4. DISCUSIÓN

En relación a la problemática expuesta, nos permitimos señalar tres premisas iniciales en las cuáles se asienta nuestra investigación: (i) La Innovación es un factor clave para mejorar la competitividad, productividad y el crecimiento económico sostenible, inteligente e integrador de un país, (ii) La Contratación Pública es la actividad directa más importante, mediante la cual el Estado contrata bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos; y, (iii) Por lo tanto, sería conveniente contar con un marco legal que permita incorporar al factor de innovación en la Contratación Pública, para brindar seguridad jurídica al accionar de los actores involucrados.

Con la última crisis sanitaria hemos percibido las grandes deficiencias del Estado en varios sectores - más en el campo de la salud, un sector sumamente golpeado por el poco desarrollo en infraestructura, logística, capacidad de gestión, etc.- Es por ello, que se ha puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con un Estado proactivo, planificador, que se anticipe a los riesgos, aproveche las oportunidades de innovación y tecnología, en aras de mejorar los servicios públicos que provee a los ciudadanos y en consecuencia mejorar su bienestar.

En este punto, no podemos negar la importancia de contar con políticas que incentiven la innovación en todos los aspectos de la vida del Estado Peruano, pues ello coadyuva a maximizar la rentabilidad de los recursos públicos invertidos a un largo plazo y brindar mejores y más eficientes servicios públicos.

Para el particular caso de las compras públicas, los Estados son parte del mercado (es decir participan en la compra de bienes, servicios u contratan obras) y de esa manera pueden influir en la demanda de dichos bienes o servicios nuevos o existentes.

Por ello, en diferentes países desde la década pasada- como es el caso de España-, dentro de sus políticas de innovación han incorporado instrumentos que permitan una contratación del lado de la demanda, siendo uno del instrumento más atrayente la Compra Pública de Innovación (CPI), ello es por el potencial que representa la compra pública (la demanda del Estado) dentro del mercado.

La Compra Pública de Innovación es entendida como una herramienta de política pública que fomenta la innovación a través de la compra pública. Esta herramienta compleja, puede enmarcarse dentro de la contratación estratégica, desde el lado de la contratación pública, y desde la perspectiva

de la política de innovación como una herramienta del lado de la demanda, dirigida a mejorar los mercados de innovación; entonces, podríamos decir que, se encuentra en la intersección entre la contratación y la innovación – “a medio camino” entre la contratación pública y las políticas de innovación como lo señalo Diego Moñux-, de ahí su enorme potencial, pues se trata del uso estratégico de la contratación pública para promover y estimular la innovación (Bernal, 2014, p.242).

El Perú no es ajeno a esta tendencia, se vienen realizando esfuerzos con políticas macro que pretenden orientar a la modernización de la gestión pública, como la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP), la que tiene como objetivo elemental el proceso de modernización de la gestión pública planteando un proceso de cambio y reforma integral, hacia una gestión pública con resultados que impacten significativamente en el bienestar del ciudadano (SGP, 2013)

En esa misma línea, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2019-2030) (PNCP) contiene como uno de sus objetivos el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencias de mejoras tecnológicas.

Podemos aplaudir que en Perú contamos (por lo menos en papel) con políticas y planes que incentivan la innovación; sin embargo, por el momento sólo lo hacen por el lado de subvenciones, préstamos, concursos, apoyos etc. y no desde el lado la actividad más importante que realiza el Estado, la contratación.

Como lo hemos analizado, el inciso i) del artículo 27° de la actual norma de Contrataciones del Estado - Ley N° 30225-, permite la Contratación de manera directa bienes y servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico; no obstante, contiene una redacción general e insuficiente, y no permitiría la Contratación Pública de Innovación (CPI), bajo todas las consideraciones y características que hemos analizado en este documento.

Por otro lado, la Ley de Contrataciones actual contempla una serie de Principios – Libertad de Concurrencia, Igualdad, Transparencia, Publicidad, entre otros- que rigen las contrataciones públicas, sin embargo, no contamos con un principio que haga referencia a la innovación.

A pesar de ello, y con un aire de cambio, se han publicado dos proyectos de modificación a la normativa de contrataciones del Estado, ambos proyectos tanto el Proyecto de Ley de la Cadena de Abastecimiento, como la propuesta de modificatoria a la Ley de Contrataciones del Estado actual publicado este último 30 de abril mediante la Resolución Ministerial N.º 141-2021-EF/54 en el Diario Oficial El Peruano, han tenido a bien considerar dentro de su texto un Principio de Innovación.

Ambos documentos con similar criterio han señalado que el Estado debe impulsar el desarrollo de conocimientos, nuevas ideas, diseño de métodos y procedimientos que contribuyan a mejorar los servicios que brinda el Estado.

Ahora bien, en este punto nos permitimos presentar una sugerencia de redacción al Principio de Innovación, el cual se incorporaría en el artículo 2 de la Ley 30225; para ello, hemos tomado algunas ideas de ambos conceptos esbozados en los proyectos mencionados, así como de los conceptos revisados en los capítulos anteriores del documento, nuestra propuesta sería la siguiente:

“Artículo 2: Principios que rigen las Contrataciones

(...)

h) Principio de Innovación: El Estado debe fomentar e impulsar el uso de métodos de contratación que permita introducir conocimiento y tecnología, desarrollar nuevos productos o servicios nuevos o significativamente mejorados en las contrataciones públicas, para así contribuir a la mejora constante de los bienes y servicios que el Estado entrega a los ciudadanos, ello en directa sintonía con la finalidad del sistema de contrataciones públicas. Las Entidades Contratantes son las llamadas a evaluar, gestionar y asumir los riesgos que traen consigo las actividades que se relacionan la I+D”.

Bajo este escenario, no podemos dejar de mencionar que si bien los Principios constituyen la base del sistema de contrataciones públicas y estos deben respetarse en todos los procesos de licitación que adjudican las Entidades, con el fin de salvaguardar los derechos de igualdad y transparencia de los proveedores, y evitar prácticas indebidas que puedan decantar en corrupción. Es de relevancia tener en cuenta que debe haber un equilibrio entre estos Principios y los presupuestos para introducir la innovación, pues estos últimos muchas veces requieren de mayor flexibilidad y hasta de mayor de discrecionalidad de los operadores de contrataciones públicas.

Creemos fundamental establecer un equilibrio entre la aplicación de los Principios de Contratación y los presupuestos para introducir la innovación, pues una aplicación rígida de la normativa por parte de los operadores y órganos de control de las Entidades, no es compatible con los supuestos necesarios para fomentar e impulsar la innovación.

Nos parece importante, mencionar que ambos proyectos han agregado el Principio del valor del dinero, el cual busca la eficiencia y eficacia de forma integral considerando el ciclo de vida, sostenibilidad, y el desempeño social.

Dando un paso adelante, la propuesta de modificatoria de la Ley de Contrataciones del Estado publicado, en su artículo 40° ha esbozado un artículo denominado Compra Pública Innovadora, denominándola de la siguiente manera: *“La compra pública de innovación se utiliza para impulsar la generación de soluciones, y el desarrollo o uso de bienes, servicios y obras, a partir de la investigación, el desarrollo científico y la tecnología, a fin de alcanzar la finalidad de la presente Ley, correspondiendo a las Entidades Contratantes evaluar, gestionar y, cuando los posibles beneficios lo ameriten, asumir los riesgos que ello implique. La titularidad de los derechos de propiedad intelectual generados de la investigación, el desarrollo científico y la tecnología, serán de la Entidad Contratante, del contratista o de ambos, de acuerdo con lo que se establezca en el Reglamento.”* (El Subrayado es nuestro)

Este último párrafo analizado, me resulta de principal valor, pues con este precepto, la Ley expresamente permite a los operadores de las contrataciones aplicar la Compra Pública de Innovación, siendo las Entidades Contratantes las llamadas a evaluar, gestionar y asumir los riesgos que traen consigo las actividades que se relacionan la I+D. Más aún, este se complementa y se vincula directamente con la finalidad que refrenda el artículo 1° de la Ley de Contrataciones del Estado, pues se orienta a maximizar el valor de los recursos públicos y permite el cumplimiento de los fines públicos en las mejores condiciones posibles.

Considerando que la Compra Pública de Innovación, es una herramienta por medio del cual el Estado contrata un producto o servicio que no existe en el mercado o que requiere de una mejora significativa y forma parte de la actuación administrativa de fomento de innovación que busca mejorar la prestación de bienes y servicios a través de la contratación pública, incluyendo componentes de innovación, convenimos que resultaría conveniente la incorporación de lo

preceptuado en el artículo 40° reseñado en la propuesta de modificatoria de la Resolución Ministerial N.º 141-2021-EF/54.

Dentro de este orden de ideas, resulta importante señalar que, en la normativa actual de contrataciones, no existen procedimientos específicos para la Contratación Pública de Innovación – como si en España, por ejemplo- y aplicarla con las particularidades que esta conlleva en su aplicación.

Como lo hemos señalado en la experiencia internacional son tres los procedimientos de selección que permiten (por lo menos hasta ahora) la contratación de la Compra Pública de Innovación dentro del sistema de contratación pública, estos son: (i) Licitación con Negociación, (ii) Diálogo Competitivo, y (iii) Asociación para la Innovación.

El procedimiento de Licitación con Negociación y el Diálogo Competitivo comparten varias características que están presentes en ambos procedimientos, si bien ambos son procedimientos especiales, y son utilizados por las Entidades para licitaciones complejas, estos comparten los mismos criterios para su aplicación. No obstante, se diferencian en la capacidad que tiene la Entidad convocante para determinar la posibilidad o no de las condiciones del contrato en los documentos del Procedimiento de Selección.

Mientras que, en el procedimiento de Licitación con Negociación, la negociación únicamente versa sobre la mejora a algunos aspectos de la oferta, más no en los documentos del procedimiento de selección (requisitos mínimos, factores de calificación, criterios de adjudicación y su ponderación). En el diálogo competitivo abre un debate entre el sector público y los probables postores, y conjuntamente se pueden definir distintas soluciones para la necesidad de la Entidad. Se trata de una colaboración para definir los términos en los que se basará el procedimiento de selección.

Por otro lado, la Asociación para la Innovación (*Innovation partnership*) constituye la principal novedad del sistema de contrataciones europeo, este procedimiento comprende tanto la etapa de I+D, como de adquisición de los bienes o servicios que han resultado de la etapa de investigación; no obstante, es un solo contrato dividido en dos fases. Esta asociación puede darse con uno o varios socios a la vez y pueden llegar a ser adjudicados uno o más proyectos.

Un ejemplo, de esta modalidad es el caso de los refrigeradores eficientes en Suecia, se lanzó una convocatoria con la necesidad de contar con refrigeradores con 40% más de eficiencia energética y que tenga menor impacto ambiental. Cinco empresas se presentaron al proceso presentando sus diseños, producción y presupuesto, luego de la evaluación de criterios que realizó la Entidad convocante, determinó que dos de ellos presentaron mejor puntaje en relación al valor agregado/precio, seleccionando al final a uno de ellos por su menor riesgo tecnológico y de adaptación. Finalmente, la Entidad Convocante adquirió 637 unidades de refrigeradores energéticamente eficientes obteniendo un ahorro de energía de 1TWH en el año 2010. En los siguientes tres años se vendieron 3, 350 unidades adicionales a diferentes entidades públicas y privadas.

Sin ánimo de realizar en este acápite un análisis exhaustivo de las características, formalidades, plazos – pues ya lo hemos revisado en los capítulos anteriores-, con los que deberían contar estos Procedimientos de Selección, queremos destacar la importancia de que la Ley prevea incorporar de manera paulatina los tres procedimientos antes mencionados, pues con ello se permitiría aplicar la Compra Pública de Innovación con procesos específicos y con las características especiales de cada uno de ellos, lo que va a permitir contar con directivas claras a fin de evitar y reducir cualquier rasgo de aplicación indebida de la norma de contrataciones, pues como ya lo hemos revisado la normativa actual no contiene los presupuestos ni los procedimientos idóneos para aplicarla.

Cabe considerar, por otra parte, que la Compra Pública de Innovación – a nivel de legislación comparada - tiene dos modalidades para poder aplicarla: (i) La Compra Pública de Innovación Comercial (CP); y, (ii) La Compra Pública de Innovación Pre- Comercial(CPP).

La Compra Pública de Innovación Comercial (CP), requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para adquirir bienes o servicios que en el momento de la compra no existen en el mercado, pero que se pueden obtener en un tiempo determinado y razonable, en esta modalidad las actividades de I+D se realizan bajo un único contrato, con las reglas de la normativa de la contratación pública, lo que se adquiere es la solución (servicio, bien u obra).

Para la CP, por lo general los procedimientos de licitación mayormente utilizadas – en la experiencia española- son el diálogo competitivo o la licitación con negociación, pues permiten a

las Entidades convocantes evaluar de manera anticipada ciertos aspectos que se pueden mejorar antes de lanzar una convocatoria.

Tal es el caso del procedimiento de contratación, que convoco la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), para la contratación de un Sistema de ayuda a la conducción eficiente, el cual denomino EFIBUS, lo que se busco fue reducir el número de autobuses de la flota de EMT, y como consecuencia reducir las emisiones de gases contaminantes. Por lo que, se les dotó a los autobuses de dispositivos electrónicos que recogían, almacenaban y envían a tiempo real a los sistemas reales de la EMT parámetros sobre la eficiencia en la conducción. La EMT redujo 7,4% el consumo en los buses con combustible diésel y una mejora de la eficiencia en la conducción del 3,6 %, y 3,5% en los que utilizan gas natural y un aumento de la eficiencia en la conducción del 1,1%, generando ahorro energético, y un índice más bajo en las emisiones contaminantes. (Guía de Contratación Pública de Innovación del Ayuntamiento de Madrid, p. 15)

Además, este proyecto, incentivo buenas prácticas en los conductores, además que genero otros beneficios como mejoro la experiencia del usuario de los buses de la EMT, aumento la seguridad en los viajes, además que disminuyo el desgaste material de los vehículos.

Por otro lado, la Compra Pública Pre- Comercial (CPP), incluye tanto la fase de investigación como de desarrollo (I+D), además que luego la Entidad convocante puede decir si adquiere una o más soluciones innovadoras, lanzando un procedimiento de adjudicación. A diferencia de la CP que tiene un objeto más amplio, esta se circunscribe únicamente a la compra de servicios innovadores que incluyan I+D, desde la creación de prototipos hasta el desarrollo de los primeros productos o servicios en forma de serie de prueba.

Esta modalidad comparte los riesgos y beneficios (posibilidad de explotación o comercialización con terceros) entre la Entidad Convocante y la o las empresas adjudicatarias que participan del proceso. No obstante, no debemos olvidar que está contratación no tiene naturaleza subvencional, sino más esta es remunerada íntegramente por la Entidad Convocante.

En relación a ello, un elemento importante que comparten son los derechos de propiedad intelectual o industrial que deriven de estas actividades de investigación, en ese sentido, tanto los lineamientos generales como los documentos del procedimiento de selección deben determinar de

manera clara cómo es que se realizará este reparto en caso las soluciones exploradas lleguen a comercializarse.

En efecto la Entidad convocante deberá determinar en el pliego de convocatoria, si se reconocerá al postor la titularidad de los derechos de propiedad intelectual e industrial y si reservará para sí el derecho de uso por un tiempo determinado, también se podría establecer una especie de canon para la Entidad por la explotación comercial.

Un ejemplo, de CPP fue el lanzado por la Universidad de Córdoba para el proyecto de Sistema de detección de compuestos volátiles (Bernal, 2014, p.258) para diagnósticos precoz de cáncer, en el que se requirió el desarrollo de prototipos de nuevas plataformas que potencialmente se apliquen a diagnóstico de cáncer basadas en nuevas tecnologías como biosensores, nanosensores, entre otras. (Guía de Contratación Pública de Innovación del Ayuntamiento de Madrid, p.76)

Si bien en el caso de español, esta modalidad se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones (artículo 4.1.r TRLCSP) y lo han acogido como un régimen ad hoc, no es ajena a la aplicación de los principios básicos que rige toda contratación pública (pluralidad de postores, transparencia, igualdad de trato, etc.) y ciertamente el procedimiento incluye la publicación de pliegos, publicación de anuncios, fases, plazos, criterios de calificación, etc. y finalmente, luego que termina la etapa de compra pre- comercial, se debe iniciar un procedimiento de contratación para adquirir las soluciones encontradas en la etapa de investigación.

Por consiguiente, creemos importante para la presente investigación esbozar de manera general ciertas recomendaciones que, ante su introducción en la normativa de contrataciones del Estado, permitan a las Entidades Públicas aplicar de manera correcta la Contratación Pública de Innovación y aprovechar su potencial.

Ciertamente en los países en los cuales ya se viene aplicando ha constituido un gran reto su implementación, pues es una herramienta compleja que incluye la concatenación de varias etapas y procesos que finalmente permitan la aplicación de la Contratación Pública con Innovación.

Si bien es cierto que no existe una única fórmula para la puesta en marcha de la CPI, existen buenas prácticas basado en los modelos de éxito que ya ha tenido en los países que la vienen aplicando. Estos modelos se han basado en tres fases iniciales: (Moñux et al., 2017)

(i) Fase 1 - Proyectos Pilotos: Considerando los riesgos que se asumen en la CPI tanto de parte de los proveedores como de las Entidades, es indispensable contar con pilotos que disminuyan el miedo al fracaso y responsabilidad por parte de los operadores públicos. Ello, va a permitir contar con experiencia y posteriormente contar con modelos de éxito permitiendo incentivar la aplicación de la Compra Pública de Innovación en otros operadores públicos.

(ii) Fase 2- Sistematización de Casos de Éxito y Agrupación de Aprendizaje: En esta Fase se busca multiplicar el aprendizaje sobre Compra Pública de Innovación incorporando a varios operadores de diferentes áreas y entidades. A partir de esta experiencia se pueden identificar algunas modificaciones que podrían ser necesarias en el marco normativo de la contratación.

(iii) Fase 3 - Evaluación y Seguimiento: Permite medir los resultados que permitan retroalimentación y rediseño de la estrategia. La gestión de la información permite aprovechar los datos pudiendo crear nuevo conocimiento, detectar áreas de mejora, rectificar y perfeccionar posibles errores que se vayan dando en el camino de la aplicación de la Compra Pública de Innovación.

En el caso colombiano para la implementación de la Compra Pública de Innovación se utilizó la ruta N de Medellín (Centro de Innovación y Negocios), y comprendió 3 fases de intervención: (i) Sensibilización: en la que se realizaron jornadas para difundir los que se entiende por CPI, beneficios, como aplicarla, etc. (ii) Proyectos pilotos: Escogieron dos entidades públicas para realizar dos proyectos pilotos, escogiendo un equipo de trabajo dentro de las entidades participantes quienes se encargarían de elaborar un plan de trabajo en base al cual se desarrollaría el procedimiento de contratación; y, (iii) Formación de operadores: En el que se realizó la transferencia de conocimiento y capacidades a empresas consultoras para que realicen la multiplicación de conocimiento en Medellín.

Habiendo señalado estas etapas iniciales en las que debería enfocarse los primeros pasos de la aplicación de la Compra Pública de Innovación, resulta importante esbozar algunas condiciones marco con la que debería contar la regulación de la Compra Pública de Innovación.

Como ya se ha señalado en la Ley de Contrataciones Públicas N° 30225, no hay procedimientos especiales que reglamenten elementos básicos para permitir la Compra Pública de Innovación, de los analizados creemos importante que se consideren los siguientes aspectos:

a) Desarrollo de condiciones marco: Es importante contar con condiciones generales como la incorporación del Principio de Innovación y ciertas definiciones, que permita la incorporación de ciertas funcionalidades en los procedimientos de licitación. Así también contar con indicaciones expresas en relación de propiedad intelectual, licencias, garantías, confidencialidad, protección de datos, etc.

b) Lineamientos que permitan el diálogo y la negociación entre proveedores y Entidades Públicas: Es necesario contar con mecanismos de consultas previas al mercado, y contar con mecanismos que permitan la interacción y participación activa de los interesados en el procedimiento y en todas las etapas del proceso de Licitación, considerando que es sumamente necesario que tanto los proveedores como los operadores públicos cuenten con un conocimiento técnico del mercado. Este diálogo técnico constante permite reducir la asimetría informativa, retroalimentándose beneficiosamente ambas partes, y generando un conocimiento valioso para el proyecto. Por otro lado, permitir la negociación de ciertas condiciones en la fase de ejecución y contractual del proceso permite dar cierta flexibilidad necesaria en este tipo de procedimientos.

Se ha probado que mientras más complejo sea un proyecto más es la necesidad de contar con consultas preliminares al mercado, pues ello permite mayor participación de las empresas.

No obstante, estas consultas deben ir orientadas siempre a las especificaciones técnicas, mejora, rendimiento, funcionalidades, y no a otorgar preferencias o derechos exclusivos a algunos participantes o productos. La Entidad convocante debe asegurar la transparencia en todas las etapas del procedimiento.

c) Flexibilidad en los instrumentos de Contratación: Es importante contar con cierta flexibilidad en los documentos de la contratación, pero también debemos contar con elementos que limiten el alcance de este tipo de contratos que permitan la adquisición de la solución. Es aconsejable que la redacción de los pliegos, TDR o documento descriptivo dentro de los procedimientos de contratación, el objeto, criterios de evaluación, fases del procedimiento, reglas contractuales, quede bien delimitado así evitar asimetría entre la Entidad y los postores.

No obstante, estos instrumentos de contratación en ningún caso se deben definir la solución (de manera detallada), ello limitaría la creatividad y el grado de innovación de los probables postores.

d) Consultas previas al mercado: En la CPI resulta de importancia la consulta preliminar al mercado antes de convocar un procedimiento de selección, pues al tratarse de innovación existe un desconocimiento por parte del operador público. Las consultas previas al mercado, dan a conocer

a la entidad diversos factores que deberá tener en cuenta como los posibles postores, así como las posibles soluciones a su necesidad, en base a las cuales formulará los pliegos para convocar el procedimiento de selección.

e) Considerar nuevos criterios de evaluación: Considerar criterios de evaluación que acompañen y den relevancia a los productos y servicios innovadores, estos deben ir acorde al objeto de la convocatoria. La valoración de la innovación no puede ir ligada únicamente al precio, pues usualmente incorporar la innovación en los procedimientos de selección a corto plazo puede resultar más cara. Por ello, la Entidad convocante deberá incluir criterios como el ciclo de vida, calidad, eficiencia medioambiental, ahorro energético, entre otros.

f) Ampliar los plazos de ejecución contractual: Considerando que la innovación en productos o servicios innovadores consta de varias etapas, desde la investigación aplicada, estudios de viabilidad, desarrollo de prototipos etc., por lo que para este tipo de procesos es pertinente contar con plazos mayores a los establecidos en la Ley de Contrataciones, pues las fases de este tipo de procedimientos suelen ser de mediano y largo plazo. Además de, es necesario que las Entidades cuenten con el tiempo necesario para conocer el alcance de los proyectos y planificar su participación y sus recursos.

g) Conformación de grupos multidisciplinarios: La CPI requiere de la conformación de equipos de varias disciplinas como técnico, jurídico, económico, etc. – ello de acuerdo al proyecto que se desee llevar a cabo-, ello conformaría un comité de expertos que pueda contribuir en todas las etapas del proyecto desde la elaboración de los pliegos, pasando por el diseño del contrato, hasta finalizar la etapa de ejecución contractual, y asegurar un fin exitoso.

h) Incentivos para los operadores públicos: Los diferentes agentes involucrados dentro de una Contratación Pública con Innovación como los responsables políticos, los operadores públicos, los responsables técnicos, financiador del proyecto, órganos de control, deberían contar con ciertos incentivos para contratar y/o permitir la aplicación en este tipo de procedimientos, considerando que contratar innovación lleva consigo cierto riesgo, y sin incentivos los operadores públicos van a seguir contratando soluciones probadas y estandarizadas, por ello es necesario contar con un diseño de intervención de cada uno de estos agentes.

i) Financiamiento de los proyectos: Siendo una etapa clave para la compra pública de Innovación contar con el presupuesto necesario, es importante que se incorporen programas que permitan a las agencias de innovación proveer este tipo de ayuda a las entidades que apuesten por

la CPI. Por ejemplo, en España las Entidades públicas obtienen financiamiento de los programas de INNOCOMPRA y INNODEMANDA, esta última financia las actividades de I+D asociadas a una licitación pública, a través del Ministerio de Economía y Competitividad. En el caso de Colombia y Uruguay, se creó el Programa de Compra Pública Innovadora, en el Perú el apoyo podría venir del lado del INNOVATE, programa adscrito al Ministerio de la Producción.

j) Formación de los operadores que participaran en el proceso de CPI: Considerando el apego de los Órganos de Control (OCI, Contraloría) por verificar el principio de legalidad en las Contrataciones, y con cierta aversión al riesgo u fracaso que conlleva las Contrataciones de Compra Pública Innovadora, esta antipatía debe ser eliminada, pues ello, desincentiva que las Entidades convoquen este tipo de procedimientos.

Por ello, la formación y sensibilización de los operadores es sumamente importante pues de ello va a depender en gran parte el éxito de los proyectos de la CPI, pues es necesaria formación específica en contratación pública de innovación y muchas veces técnica por los componentes de innovación.

k) Propiedad Intelectual: Es conveniente que los pliegos y las proformas contractuales contengan desde el inicio de su convocatoria la manera en la que se repartirán los derechos de propiedad intelectual. Deberá observar factores como derechos pre-existentes de propiedad intelectual o industrial, derechos de los resultados que se obtengan del procedimiento de CPI, obligación de conceder licencias de uso a terceros, sub-licenciamiento, derechos de difusión y divulgación, entre otros que deberán observarse en cada caso en particular.

Como regla general los derechos de titularidad y paternidad pertenecen a su creador, y los debería de tener la empresa adjudicataria pues es quien desarrolla la tecnología innovadora, recordemos que uno de los pilares de la CPI es promover la innovación y el tejido empresarial, y que la empresa conserve la titularidad de sus invenciones crea una mayor expectativa en el mercado para participar en procedimientos de CPI. Obviamente la Entidad puede guardar para sí el uso exclusivo o no (derecho de explotación) de la solución innovadora por un tiempo determinado.

l) Principio de Confidencialidad: La confidencialidad toma especial relevancia pues la CPI está relacionada a la creación de nuevas tecnologías, know how, secretos comerciales, por ello, la Entidad convocante debe de cuidar la información que los postores han señalado como confidencial, durante todo el procedimiento desde las etapas iniciales, la presentación y la adjudicación de la propuesta, ello sin contravenir el principio de transparencia. Por ello, la Entidad

convocante deberá revisar para cada caso particular la necesidad o no de contar con una cláusula de confidencialidad dentro del marco del Contrato.

m) Mecanismo de Publicidad: Se debe contar con mecanismos que permitan la publicidad y la transparencia de los procesos de CPI, pues ello va a despertar el conocimiento y asegurar la participación de varias empresas interesadas.

En este punto, creemos beneficioso señalar las buenas prácticas que han facilitado la implementación de los proyectos de la CPI en la Unión Europea, es pues en el 2007 que se emite la Guía para afrontar Soluciones Innovadoras en la Contratación Pública, la cual hace énfasis en los siguientes puntos:

1. Identificar y planificar las necesidades de Compra: El comunicar al mercado con un tiempo prudente las necesidades de las Entidades permite al mercado crear soluciones innovadoras, además que permite la concurrencia de más interesados a participar en los procedimientos. Asimismo, la guía señala que el tener operadores públicos informados y con conocimiento de los procedimientos de CPI es determinante para el éxito.

2. Consultar al mercado antes de iniciar un procedimiento de selección: Las consultas preliminares al mercado permiten discutir e identificar posibles soluciones a las necesidades de las Entidades convocantes.

3. Involucrar a todas las partes clave interesadas en el proceso: Asegurar que todos los operadores (legales, financieros, técnico) puedan participar del proceso.

4. Dejar que el mercado proponga las soluciones innovadoras: Solicitar soluciones en vez de ordenarlas.

5. Buscar la mejor relación precio/calidad, no el precio más bajo: Aplicar criterios que contemplen los costes de toda la vida del objeto del contrato y otros aspectos como calidad, méritos técnicos de la oferta.

6. Aprovechar las ventajas de los medios electrónicos: Utilizar los medios electrónicos para facilitar la difusión y transparencia de los proyectos de CPI.

7. Decidir la gestión y reparto de riesgos: Se debe identificar y planificar los riesgos inherentes a toda actividad innovadora.

8. Incluir cláusulas contractuales que promuevan la innovación: Determinar la titularidad de los derechos de propiedad intelectual e industrial.

9. Desarrollar un plan de seguimiento y evaluación del Contrato: Disponer de un régimen de gestión del contrato.

10. Aprender de la experiencia de cara al futuro: Establecer procedimientos de evaluación a fin de mejorar los conocimientos de innovación, así como compartir todas las experiencias con las demás entidades interesadas en la CPI, eso permite la retroalimentación constante.

De esta manera, es conveniente acotar, que en los procedimientos de Compra Pública Innovadora, es primordial que la Entidad convocante identifique con precisión el objeto de la convocatoria (analice la necesidad real), pues juega un papel importante la configuración de los requerimientos o especificaciones técnicas, a fin de que la Entidad sopesa si hay una necesidad real de contratar bienes o servicios con componentes de innovación o por el contrario deben de contratar mediante procedimientos ordinarios. Si identifica que puede contratar incorporando componentes de innovación, la Entidad deberá elegir el procedimiento de selección que debe utilizar para convocar su proyecto de CPI y poner en práctica las guías y lineamientos que se aprueben para contratar.

En función a lo planteado, creemos que en Perú a nivel general existe un escenario favorable para incluir a la innovación dentro de la Contratación Pública; sin embargo, va a constituir un reto su implementación pues es un trabajo que requiere un liderazgo institucional, y el involucramiento de varios Ministerios – creemos que a la cabeza debe estar el Ministerio de Economía y Finanzas- así como varias entidades OSCE, Perú Compras, INNOVATE, entre otros que se vea la conveniencia de crear.

Asimismo, requiere de un compromiso político a largo plazo y permanente, para promover e impulsar políticas que vayan en función a la compra pública estratégica, con planificación de compras a largo plazo, la formación de equipos que promuevan el diálogo abierto y flexible, con un cambio en la cultura administrativa, así como promover la innovación como un elemento de importancia dentro del crecimiento económico sostenible del país con objetivos cuantificables.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA: La Compra Pública por su carácter estratégico, es un instrumento de vital relevancia para impulsar y fomentar la innovación en la compra de servicios y productos innovadores en los procesos de contratación, a través de normativas y directivas claras y flexibles que permitan tanto a operadores públicos como potenciales proveedores su uso.

SEGUNDA: El sistema de compras innovadoras requiere que las políticas de compras se integren con las políticas de innovación, ello conlleva un cambio cultural en la administración pues es necesaria una relación estrecha entre las Entidades compradoras, las Agencias de Innovación y las Empresas.

TERCERA: La implementación de procedimientos que permitan la incorporación y la aplicación de la Compra Pública de Innovación de manera equilibrada repercutiría positivamente en la entrega de los bienes y servicios de calidad, de manera oportuna y bajo la finalidad advertida en el artículo 1° de la Ley de Contrataciones del Estado, y los objetivos de establecidos en las diferentes políticas públicas que forman parte de la Contratación Estratégica.

CUARTA: Para la correcta aplicación de la Compra Pública de Innovación en el Perú, es necesario dotar a los operadores públicos de mecanismos que les permitan de gestionar de manera correcta la contratación de bienes y productos innovadores. Por lo que, creemos conveniente incorporar a la normativa vigente, el Principio de Innovación, así como adoptar nuevos procedimientos que coadyuvarían a fortalecer la contratación de productos y servicios con innovación como el procedimiento de Diálogos Competitivos, Licitaciones con Negociación y Asociación para la Innovación, con la finalidad que permitan que las entidades públicas puedan realizar Contrataciones orientadas al desarrollo de la innovación, incorporando más y mejores tecnologías en la prestación de los servicios que entrega el Estado.

QUINTA: El proceso innovador requiere necesariamente que tanto el sector público (Entidad Convocante) como el sector privado (Potenciales proveedores) interactúen de manera temprana, mediante la negociación o el dialogo competitivo pues ello va a permitir arribar a mejores soluciones para la satisfacción de las necesidades públicas y del interés público.

SEXTA: En la Compra Pública de Innovación las consultas preliminares al mercado mediante un diálogo técnico, constituye una necesidad, pues muchas veces las Entidades Contratantes no cuentan con el conocimiento técnico -que requieren las tecnologías innovadoras – ni con la experiencia necesaria para convocar un procedimiento de esta naturaleza. Estas consultas preliminares van a permitir que los potenciales proveedores comprendan mejor el problema de la Entidad convocante y dar mejores soluciones al mismo.

SÉTIMA: La Compra Pública de Innovación responde a necesidades identificadas por la Entidad convocante; es pues, el órgano encargado de la contratación quien determinará si la solución a su necesidad existe en el mercado, o está parcialmente desarrollada, o no existe en el mercado. A partir de allí la Entidad escogerá que tipo de Contratación Innovadora es mejor convocar. No obstante, sin perjuicio del tipo de compra de innovación escoja, este proceso debe ser un procedimiento competitivo bajo los principios que rigen las contrataciones públicas.

OCTAVA: La Compra Pública de Innovación no supone una ayuda o subvención por parte del Estado, sino que se trata de una verdadera herramienta que impulsa la innovación dentro de la compra pública, valiéndose de procedimientos de selección especiales que deben estar enmarcados dentro de la normativa de contrataciones del Estado, de modo que se respeten los principios que rigen las contrataciones públicas, fortaleciendo la transparencia y el debido de control del procedimiento de selección.

NOVENA: Con la aplicación Compra Pública de Innovación se benefician tanto el Estado como los proveedores, se crea una sinergia y un círculo virtuoso, pues el Estado satisface sus necesidades de manera más eficiente, en la debida oportunidad y a la larga genera maximización en los recursos públicos; y a la vez impulsa el crecimiento del tejido empresarial innovador y su participación en los procesos de selección convocados, lo conlleva a una gestión eficiente y estratégica de los recursos públicos.

DÉCIMA: Para la puesta en marcha de la Compra Pública Innovadora de innovación en el Perú es necesario implementar proyectos pilotos que van a permitir disminuir la aversión al riesgo al fracaso además de contribuir a la experiencia en proyectos de innovación; sistematizar casos de éxito y agrupar aprendizaje y finalmente evaluar y hacer seguimiento y evaluación que permita la retroalimentación y rediseño de la estrategia.

UNDÉCIMA: En los procedimientos de Compra Pública Innovadora, es primordial que la Entidad convocante identifique con precisión el objeto de la convocatoria (analice la necesidad real), a fin de que la Entidad sopesa si hay una necesidad real de contratar bienes o servicios con componentes de innovación o por el contrario deben de contratar mediante procedimientos ordinarios.

DÉCIMO SEGUNDA: La Compra Pública de Innovación contribuye a alcanzar los objetivos de la contratación pública estratégica, generando el cumplimiento de los objetivos de segundo nivel, trazando estrategias de largo plazo para el uso de las compras públicas como motor de la economía y contribuyendo a la competitividad, productividad y crecimiento económico del país.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abusleme, C. (2016). Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*. 95-196. DOI: 10.5354/0719-2584.2016.43990.
- Bernal, M. (2014) Principios de adjudicación de los contratos de servicios de investigación y desarrollo previos a la comercialización (o compra pública pre-comercial). Editorial Aranzadi, SA. ISBN: 978-84-9059-706-4, pp. 233-270.
- Bernal, M. y Jimeno, J. (coords.), Patricia Valcárcel, Rafael Fernández, Beatriz Requeijo y Antonio Miño (2015). Guía 2.0 para la compra pública de innovación. Subdirección General de Fomento de la Innovación Empresarial del Ministerio de Economía y Competitividad por miembros del Observatorio de Contratación Pública, España.
- Crespi, G. (2015). La paradoja de la innovación (y por qué las empresas no invierten en nuevas ideas). Artículo encontrado en el Blog del BID para conversar de innovación en América Latina y el Caribe: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/la-paradoja-de-la-innovacion/>
- Crespi, G. (2017). Aprovechando la demanda del Estado: ¿Cómo implementar un programa de compra pública de innovación? Artículo encontrado en el Blog del BID para conversar de innovación en América Latina y el Caribe: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/demanda-del-estado-programa-compra-publica-innovacion/>
- Cueto, L. y Garrido, J. (2013). *Compra Pública Innovadora. Fundamentos e instrumentación*. INAP y NETBIBLO, S.L.
- Dávila, M. (2021) Competitividad nacional 2030. De espaldas a la digitalización de los factores productivos. *Revista Gestión Pública & Control* N° 13. Pág. 115- 127.

Espinoza, M y otros (2020) Propuesta de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento incorporado el diálogo competitivo como herramienta para la Compra Pública de Innovación. Universidad ESAN.

Fernández, Francisco (2020) Por qué la Compra Pública Innovadora es el futuro de las políticas públicas de apoyo al I+D. Diario Expansión. <https://www.expansion.com/juridico/opinion/2020/07/15/5f0f24a0e5fdea9b108b45fa.html>

Gallego, Isabel (2014) Los Procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública. Observatorio de los Contratos 2013. Editorial Aranzadi SA. ISBN: 978-84-9059-706-4, pp. 165- 232

Garcés, Alonso (2021). Contratos Gobierno a Gobierno ¿Constituye un mecanismo eficiente de ejecución de infraestructura? Revista Gestión Pública & Control N° 14 febrero 2021. pág. 19- 34

Guía 2.0 sobre Contratación Pública de Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad de España.

Guía de Contratación Pública de Innovación del Ayuntamiento de Madrid.

Guzmán, Christian (2020) Manual de la Ley de Contrataciones del Estado. Gaceta Jurídica SA. ISBN:978-612-311-701-6

Jiménez, E. y Roca, M. (2017), Innovación en los Métodos de Contratación Pública de América Latina y El Caribe: Casos de Estudio. BID Nota Técnica N° IDB-TN 1336.

Marta; M. (2005). La Evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo. Tres Arroyos.

Merino, G. (2014). La Directiva De Contratación Pública De 2014: ¿Nuevas Soluciones a viejos problemas? XXIII Congreso "Derecho y salud": Sistema de salud: novedades y desafíos. VOL. 24 Extraordinario XXIII. pág.200-208.

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019) Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano.
- Ministerio de Ciencia e Innovación de España. (2011) Guía del usuario de Compra Pública Innovadora.
- Moñux, D., E. Uyarra, Y. Li, A. Esteban, M. J. Ospina, J. Edler y J. Rigby. (2016). Spurring Innovation-led Growth in Latin America and the Caribbean through Public.
- Molero, J. y Marín, F, (2016) Las Compras Públicas y la Innovación. Estudios COTEC.
- OCDE (2017), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Editions OCDE, Paris. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>
- Ortega – Laurel, C. (2021). El Estado como consumidor inteligente para efectuar adquisiciones públicas de innovación. Paakat. Revista de Tecnología y Sociedad, 11 (20). <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a11n20.532>
- Ospina, M. y Moñux, D. (2017) Compra Pública de Innovación América Latina- Recomendaciones para su despliegue en Uruguay. BID
- Ospina, M. y Moñux, D. (2017) 3 mitos fundamentales sobre la compra pública de innovación. Artículo encontrado en el Blog del BID para conversar de innovación en América Latina y el Caribe: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/3-mitos-fundamentales-sobre-la-compra-publica-de-innovacion/>
- Pasco, J. (2015) La Modernización del Estado en el Perú. Rev. Est. de Políticas Públicas. pág.246-252.
- Parlamento Europeo y El Consejo de la Unión Europea (2014). Directiva 2014/24/UE. Diario Oficial de la Unión Europea.

- Peñate, M y Sánchez, M. (2016). El Papel de la Regulación en la Compra Pública Innovadora: Relevancia y Limitaciones. Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos. ISSN 2341-0116. pág. 35-68.
- Peñate, M y Sánchez, M. (2018). La compra pública innovadora. Análisis regional de la experiencia española. *Journal of Regional Research*, 40. pág. 79-107.
- Razquin, M. (2019) Los procedimientos de Adjudicación con Negociación. GABILEX Número Extraordinario de la Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha. Volumen I. ISSN 2386-8104. pág. 289-308.
- Rodríguez, M. (2015). La Innovación en la Nueva Directiva de Contratación Pública: La Asociación para la Innovación. Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo. pág. 141-161.
- Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú (SGP) (2013), Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
- Sinde, S. (2018). Las 4D del éxito en la compra pública de innovación. Artículo encontrado en el Blog del BID para conversar de innovación en América Latina y el Caribe: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/exito-en-la-compra-publica-de-innovacion/>
- Sinde, S (2018). 10 beneficios de la Compra Pública de Innovación. Artículo encontrado en el Blog del BID para conversar de innovación en América Latina y el Caribe: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/beneficios-de-la-compra-publica-de-innovacion/>
- Sinde, S. (2019). Ponencia en Innóvate Perú Summit 2019: Innova, emprende y produce para un país competitivo. <https://www.innovateperu.pe/noticias/noticias/item/2045-innovate-peru-summit-2019-innova-emprende-y-produce-para-un-pais-competitivo>
- Sánchez, S. (2016), La Asociación para la Innovación. Universitat de Barcelona Facultat de Dret. Grau en Gestió i Administració Pública.

Sánchez, M (2020), Propuesta para la Implementación de una Política de Estado en las Compras Públicas. Revista Gestión Pública & Control. pág. 68-75.

Varela, M. y Moñux, D. (2020) Una Década de Compra Pública Innovadora (CPI) en España: Balance y Lecciones Aprendidas. Revista de Economía Industrial N° 145: Contratación Pública. Ministerio de Industria Comercio y Turismo de España. pág. 27-35.

Xunta de Galicia y otros (2015) Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas. Compra Pública de Innovación en los proyectos H2050 e Innova Saúde.

Zabala-Iturriagagoitia, J. (2017) La Política de Compra Pública como Estímulo a la Innovación y el Emprendimiento. Journal of Technology Management & Innovation. Universidad Alberto Hurtado facultad de Economía y Negocios. Volumen 12, Issue 1, pág. 100-108.

