CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:30pm

PROYECTO DE LEY N° _____

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30225, LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la Congresista **ELVA EDHIT JULÓN IRIGOIN**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75°y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa.

.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30225, LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente norma tiene por objeto modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones con el Estado, con el fin de fortalecer la institucionalidad del Estado.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar la reactivación económica a través del fortalecimiento de la oferta de financiamiento para los Gobiernos Sub

Nacionales, incorporando nuevos instrumentos al proceso de contrataciones y fortaleciendo las sanciones vigentes.

Artículo 3. Incorporación de los artículos 12-A, 39-A y 50.14 a la Ley 30225, Ley de contrataciones con el Estado.

Se incorporan los artículos 12-A, 39-A y el numeral 50.14 al artículo 50 de la ley de 30225, Ley de Contrataciones con el Estado, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 12-A. Certificación de empresas Fintech***
> ***Para efectos de contratación de empresas Fintech, el reglamento de la presente ley establece los criterios que éstas deben cumplir para la adecuada reducción de brechas de tecnología y los términos en que se debe homologar la tecnología".***
>
> ***"Artículo 39-A. Pagos con factoring para micro y pequeñas empresas***
> ***Se faculta a las Entidades comprendidas en el alcance de la presente ley, a emitir facturas negociables a las micro y pequeñas empresas con las que contrate, por plazos diferidos no mayores a ciento ochenta (180) días. El pago de estas facturas diferidas, se garantiza con el presupuesto asignado a la Entidad para el año siguiente, generando las retenciones del caso para el correspondiente pago."***
>
> ***"Artículo 50. Infracciones y Sanciones Administrativas.***
> ***(...)***
> ***50.14. En ningún caso, las sanciones por infracciones administrativas referidas en el presente artículo, suspenden sus efectos, así sean impugnadas por la vía judicial."***

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamento

Se faculta al Poder Ejecutivo a adecuar el reglamento vinculado a la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario.

Lima, 04 abril 2024.

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/04/2024 17:51:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/04/2024 15:59:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/04/2024 17:51:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/04/2024 12:17:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/04/2024 12:05:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/04/2024 14:46:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/04/2024 15:55:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/04/2024 11:28:27-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

A partir de la revisión de estudios y la recepción de aportes de parte de los gobiernos sub nacionales que claman por una adecuada representación, se han identificado deficiencias en los procesos de arbitraje, como lo denota el siguiente artículo[1] que compara los beneficios entre el arbitraje y la conciliación para determinar lo que se encuentra en juego por no tener una adecuada regulación

> *Las compras públicas, como en el caso de nuestro país reguladas por la LCE, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) comprenden tres funciones principales de Estado: i) de utilidad pública; ii) de carácter administrativo; y, iii) de tipo económico, las cuales conjuntamente buscan satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado((«Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados», Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Abril 2006.*
>
> *Ahora, en nuestro caso la proporción de las adquisiciones del Estado presupuestadas con respecto al PBI real durante los años del 2011 al 2015 fue de 15.98%. Si bien del 2011 al 2012 esta ratio se incrementó en 11.5%, del 2013 al 2014 decreció en 0.2 puntos porcentuales, lo cual no es un cambio dramático pero si luego vemos la evolución al año siguiente se observa una caída adicional de 0.3 puntos porcentuales; es decir que esto podría marcar una tendencia decreciente desde el 2013 hasta la fecha, dado que la proporción del 2015 de 16.1 % es incluso menor que el dato del 2012.*

[1] https://prometheo.pe/conciliar-o-arbitrar-analisis-del-costo-beneficio-en-las-entidades-publicas/

A nivel de América Latina y el Caribe, la proporción de compras públicas con relación al Producto Bruto Interno es de 15.52%, la cual es menor a la registrada en la Unión Europea (21.66%) y Estados Unidos (15.68%), e incluso menor a la media global (17.87) Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. SELA.2014.

La presente iniciativa legislativa tiene el objetivo de mejorar la Ley 30225, Ley de contrataciones con el Estado, vigente a la fecha. Ello en vista de los estudios consultados donde se denotan oportunidades de mejora en cuanto a los procesos de contratación, consignados en el Título II Procesos de Contratación, que contempla los capítulos: I) Planificación, II) Actuaciones preparatorias, III) Métodos de contratación, y IV) El contrato y su ejecución; el Título III que aborda la solución de controversias y el Título VI que se refiere al Régimen de infracciones y sanciones.

RESPECTO A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

Análisis de la ley vigente[2], Título II: Proceso de Contratación. La estructura del Título referente a los procesos de contratación se compone de 4 capítulos, empezando por la Planificación, las actuaciones preparatorias, los métodos de contratación y lo referente al contrato y su ejecución.

Capítulo I: Planificación
Art.15 Plan anual de contrataciones

Capítulo II: Actuaciones preparatorias
Art.16 Requerimiento
Art.17 Homologación de requerimientos
Art.18 Valor estimado y valor referencial
Art.19 Certificación del crédito presupuestario
Art.20 Prohibición de fraccionamiento

Capítulo III: Métodos de contratación
Art.21 Procedimiento de selección
Art.22 Licitación pública y concurso público
Art.23 Adjudicación simplificada
Art.24 Selección de consultores individuales
Art.25 Comparación de precios
Art.26 Subasta inversa electrónica
Art.27 Contrataciones directas
Art.28 Rechazo de ofertas
Art.29 Declaratoria de desierto

[2] https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1105713

Art.30 Cancelación
Art.31 Métodos especiales de contratación
Capítulo IV: El contrato y su ejecución
Art.32 El contrato
Art.33 Garantías
Art.34 Modificaciones al contrato
Art.35 Subcontratación
Art.36 Resolución de los contratos
Art.37 Cesión de derechos y de posición contractual
Art.38 Adelantos
Art.39 Pago
Art.40 Responsabilidad del contratista.

Después de la revisión del articulado del Título de Procesos de Contratación, se puede ver que la redacción se plantea en un sentido, sobre todo, procedimental, sin considerar la aplicación de métodos de vanguardia referentes a la planificación, la definición correcta de las necesidades, las contingencias y cambios que pueden presentarse durante el proceso de la selección y la contratación. En ese sentido, se recomienda la aplicación de las siguientes metodologías.

***Compliance* y Buena Gobernanza**

De acuerdo con la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo[3] – BID – la gobernanza es una herramienta innovadora, tomada de la gestión privada, que permite una mayor claridad en la separación de los intereses de los diferentes actores al momento de desarrollar procesos de contratación, así lo resume la siguiente cita:

> *Habida cuenta del aumento de la fragilidad, la presión extrema en los recursos y las necesidades en materia de prestación de servicios en gran escala y de rápida evolución, la capacidad de los Gobiernos para responder a los desafíos en el ámbito de la gobernanza, en particular tras la pandemia de COVID-19, está sujeta a tensiones sin precedentes. Las cuestiones relativas a la gobernanza del sector público y lucha contra la corrupción siguen ocupando de manera constante los primeros puestos entre las prioridades de desarrollo más importantes. A medida que el período de crisis vaya llegando a su fin, los Gobiernos se*

[3] https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview

centrarán en la fase de recuperación y, en el debido momento, analizarán la posibilidad de incorporar reformas para lograr que su respuesta y el modo en que prestan los servicios sean más resilientes. ***La pandemia ha puesto de relieve los beneficios que brinda una administración pública más sólida, flexible y con mayor capacidad de respuesta****, que puede incorporar la gestión de riesgos y tiene acceso a medidas de contingencia cuando se produce una emergencia. Las lecciones derivadas de la respuesta inmediata indican que es necesario adaptar los modelos de las operaciones, la prestación de servicios y el modo en que los Gobiernos interactúan con los ciudadanos, lo que incluye opciones de GovTech para la modernización de los servicios que reciben los ciudadanos y las empresas.*

La Práctica Global de Gobernanza brinda apoyo a los países clientes ayudándolos a crear instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables. Esto es fundamental para el crecimiento sostenible después de la COVID-19 y constituye el eje central de los objetivos del Grupo Banco Mundial (GBM) de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida. La capacidad de los Gobiernos para proporcionar bienes públicos de manera eficaz, para respaldar un entorno que genere empleos y crecimiento, para abordar las fallas del mercado y para lograr que los ciudadanos participen en el proceso, es ahora más importante que nunca. Los países que cuentan con instituciones sólidas son más resilientes, están más preparados para facilitar el crecimiento del sector privado, reducir la pobreza, prestar servicios valiosos y ganarse la confianza de los ciudadanos.

En la AIF-20, la cuestión multisectorial de gobernanza e instituciones apoya una administración pública capaz, inclusiva y responsable (i). La cuestión multisectorial de gobernanza e instituciones en la AIF-20 usa como base el sólido progreso obtenido en la AIF-19 y en el marco del

tema especial de gobernanza e instituciones de la AIF-18, y profundiza los compromisos que refuerzan la sostenibilidad fiscal y aceleran la gobernanza digital para mejorar la prestación de servicios, la capacidad estadística y el fortalecimiento institucional. De manera más específica, los compromisos en materia de políticas respaldan la transparencia de la deuda y la sostenibilidad fiscal, la movilización de recursos internos, el GovTech y la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Estos compromisos sirven tanto de factor facilitador como de base multisectorial para que la AIF pueda realizar inversiones efectivas en la recuperación verde, resiliente e inclusiva. La crisis de la COVID-19 puso de manifiesto debilidades preexistentes en los principales sistemas de gobernanza de los Gobiernos de los países clientes de la AIF, ya que han experimentado una enorme presión para implementar medidas de confinamiento rápidamente, responder a las demandas emergentes de servicios de atención sanitaria, gestionar campañas de vacunación, prestar servicios educativos en modalidad remota/fuera de los establecimientos educativos y ampliar los programas de protección social. Estas debilidades incluyen desigualdades en la capacidad de planificación, regulación y ejecución, así como estructuras insuficientes para la coordinación de políticas en los niveles nacionales y subnacionales.

Gov Tech dentro de la contratación estatal

La tendencia *Tech* de los últimos años, ha incursionado en distintos aspectos, fundamentalmente en las finanzas, lo que ha permitido democratizar el crédito financiero y una serie de otros servicios como seguros, fideicomisos, entre otros. Los servicios demandados por las instancias gubernamentales no han sido la excepción, y en ese sentido, se han planteado una serie de medidas que han

sido oportunamente el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe – CAF[4] – como se cita a continuación:

> *¿qué entendemos por govtech? Es el ecosistema donde los gobiernos colaboran con startups, scale-ups y MIPYMES, que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras, para proveer productos y servicios que resuelven retos públicos. En otras palabras, es un nuevo tipo de alianzas público-privadas para la innovación en el sector público.*

De manera más específica, el informe de govtech lab redactado en 2020[5], publicado por CAF, muestra la situación en la que se encuentran las instituciones públicas de los países latinoamericanos, respecto de la contratación con empresas Fintech. La importancia de la digitalización de la gestión pública en el actual contexto global puede resumirse con la siguiente cita:

> *(...)*
>
> *La crisis del COVID-19 ha dejado patente la necesidad de repensar la función pública y su operativa, e invertir en infraestructura, conocimiento y capacidades digitales. Ya no se puede eludir la importancia de contar con servicios públicos digitales, trámites en línea, infraestructura de conectividad, y personal preparado para el teletrabajo y con las habilidades necesarias para el mundo digital. Más aún, se necesita crear una nueva lógica digital que permita replantear los modelos de relación entre personas, empresas e instituciones públicas, y que asegure una adaptación ágil y eficiente a contextos nuevos e impredecibles.*
>
> *Por otra parte, esta gran crisis ha permitido resaltar los rasgos comunes de las iniciativas que funcionan: aquellas que tienen la capacidad de generar*

[4] https://www.caf.com/es/actualidad/herramientas/2021/05/govtech-lab/

[5] https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1645/Govtech%20y%20el%20futuro%20gobierno.pdf?sequence=1&isAllowed=y

soluciones sostenibles y resilientes, de actuar de forma ágil y efectiva, y de colaborar con un abanico de actores diverso y competitivo. Así, en la situación de urgencia y escasez creada por el COVID-19 sorprendieron historias sobre empresas innovadoras colaborando con gobiernos para inventar, crear, producir y testear soluciones en tiempo récord.

Las barreras culturales y regulatorias quedaron atrás para priorizar la cocreación de valor y del bien público. Precisamente, la relación entre las empresas innovadoras y las instituciones públicas es una de las tendencias que permitirán una transición hacia un nuevo modelo de gobierno más adaptable, más ágil, más colaborador y más sostenible. Este espacio llamado govtech ha surgido de manera natural durante los últimos años, pero ha demostrado su capacidad de impacto durante la crisis y el drama sanitario, económico y social sin precedentes vivido en el 2020. Este informe es una guía para todos aquellos interesados en el espacio govtech y en impulsar una nueva vía de transformación digital del Estado.

Específicamente, se destaca la importancia de la incorporación de 30 estratégicas *GovTech* para la agilizar la compra pública y la innovación:

Estrategias govtech y promoción de la demanda pública

Para instituciones públicas responsables de desarrollar las estrategias de innovación pública y de transformación digital del Estado:

1. *Designar una entidad rectora que lidere e impulse la implementación de la estrategia govtech del sector público.*
2. *Establecer mecanismos de coordinación interministerial y acuerdos políticos transversales de alto nivel.*
3. *Consolidar las estrategias nacionales de datos abiertos para promover su re-uso por entidades públicas y emprendimientos privados.*

4. *Implementar mecanismos de medición del valor público y de los beneficios económicos generados por las soluciones govtech adoptadas por las agencias públicas.*

Para equipos y departamentos de las entidades públicas:

1. *Crear equipos de innovación pública especializados al interior de las entidades del front line del gobierno que están en contacto directo con los ciudadanos y las empresas.*
2. *Crear o consolidar programas de innovación abierta en torno a retos públicos, partiendo de la problemática pública a resolver.*
3. *Crear fondos dedicados para financiar el pilotaje y experimentación de soluciones innovadoras en las entidades públicas.*
4. *Aumentar los conocimientos y habilidades de los funcionarios públicos en nuevas formas de trabajo, metodologías de co-creación e innovación abierta.*
5. *Fortalecer la base de talento de los ecosistemas de emprendimiento de base tecnológica.*

Métodos ágiles de compra pública e innovación

Para entidades de gobierno encargadas de la regulación e implementación de compra pública:

1. *Fortalecer los marcos normativos y promover la innovación digital en los propios marcos de contratación, apalancando nuevas tecnologías e inteligencia de datos.*
2. *Promover el uso de la compra pública innovadora, sobre todo la pre-comercial, en los tiempos y forma ajustados a la realidad de las startups.*
3. *Implementar plataformas digitales de compra pública que faciliten y agilicen la contratación de startups y mipymes para la provisión de bienes y servicios a entidades públicas.*

4. *Establecer metas para la contratación pública innovadora y para la contratación con startups y mipymes.*
5. *Promover el intercambio de información y buenas prácticas en la implementación de marcos de contratación pública que atraigan a startups y mipymes.*

Para los equipos o departamentos del sector público involucrados en la implementación:

1. *Diseñar licitaciones que promuevan una mayor innovación y un mayor número de participantes;*
2. *Fortalecer los conocimientos y capacidades de los responsables de diseñar y ejecutar las contrataciones, en materia de compra pública innovadora.*

Fomento de la oferta de startups y mipymes govtech

Para inversores y fondos de capital emprendedor:

1. *Considerar y evaluar el potencial de escala e impacto que puede suponer el modelo B2G de las govtech, especialmente para aquellos inversores pacientes y de impacto.*
2. *Evaluar la creación de verticales govtech en el marco de los fondos de inversión a startups y los fondos de impacto social.*
3. *Considerar el establecimiento de alianzas con gobiernos nacionales y sub-nacionales que permitan la creación de fondos mixtos de financiación al emprendimiento govtech.*
4. *Apoyar y promover en el ámbito de las instituciones financieras internacionales la estructuración e implementación de fondos y programas de aceleración govtech.*

Para corporaciones del sector privado:

1. *Considerar el valor que las govtech pueden agregar a la inversión de impacto social de las empresas y sus fundaciones filantrópicas.*
2. *Facilitar alianzas con startups govtech en procesos de licitación pública.*

Para startups govtech:

1. *Asociarse con otros startups con el objetivo de visibilizar el potencial de sus soluciones.*
2. *Identificar a proveedores tradicionales, pequeños y medianos, cercanos a las administraciones públicas, para colaborar en licitaciones o subvenciones.*
3. *Crear una estrategia a medio plazo para la adquisición del cliente público y asumir una inversión en este espacio (recursos humanos y capital).*

Para agencias públicas de promoción de la innovación:

1. *Abrir verticales govtech en los fondos públicos, y líneas de crédito existentes para el fomento de startups y mipymes digitales.*
2. *Promover la inversión en el espacio govtech, mediante la participación del gobierno como inversor institucional en fondos privados, enfocados en esta vertical.*
3. *Reducir las barreras administrativas a la creación y operación de startups govtech.*
4. *Crear instrumentos de ayuda financiera a startups govtech o mipymes que participen en procesos de compra pública innovadora.*
5. *Incorporar instrumentos de ayudas y subvenciones para las aceleradoras e incubadoras que apoyen startups y mipymes que trabajan con instituciones públicas.*

En comparación con el resto de países de la región (y España), la CAF publica un cuadro comparativo, señalando la posición en la que se encuentran los países considerando los niveles de contratación. En el índice de compra pública

innovadora (CPI), publicado por el citado estudio se compone de la siguiente forma:

Imagen 1: Ranking del nivel desarrollo de la CPI en Iberoamérica

Políticas públicas: Considera los avances en la definición de una política de CPI, el sistema de gobernanza de la CPI existente, y el nivel de sofisticación de las políticas de innovación y de compras públicas.
Marco legal: Evalúa el marco legal de las compras públicas y su efecto en la implementación de la CPI.
Demanda pública: Tiene en cuenta la existencia de proyectos piloto, así como de experiencias o iniciativas de innovación abierta en el sector público.
Madurez de la oferta tecnológica: Evalúa la capacidad local desde la oferta (empresas tecnológicas y entidades de investigación) para responder a los procesos de CPI.
Instrumentos financieros de apoyo a la CPI: Tiene en cuenta los instrumentos financieros existentes que impulsan la implementación de la CPI.

País	Ranking de CPI	Nivel de avance CPI
España	1	●
Portugal	2	●
Brasil	3	●
Chile	4	●
Uruguay	5	●
México	6	●
Colombia	7	●
Argentina	8	●
Perú	9	●
Panamá	10	●

Fuente: IDOM (2020)

Fuente: CAF[6]

La incorporación de metodologías ágiles, también es una tendencia que los gobiernos alrededor del mundo están empezando a implementar para mejorar la calidad de los requerimientos y las mejoras que ameritan los procesos. Así lo

6 https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1645/Govtech%20y%20el%20futuro%20gobierno.pdf?sequence=1&isAllowed=y

señala la siguiente publicación[7] de la comunidad PMI, reconocida por su innovación en el desarrollo de proyectos.

Por mucho tiempo se pensó que el uso de metodologías ágiles no era compatible con organizaciones gubernamentales sino que era propio de empresas del sector privado.

Si bien esta tendencia se restringe principalmente a proyectos de desarrollo de software, es un punto de partida para que las entidades de gobierno comiencen a cambiar su reputación de ser lentos, burocráticos e incapaces de adaptarse al cambio.

Esta tendencia está siendo promovida por los gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido y Australia pero busca expandirse en el resto de los países.

De acuerdo a las últimas estadísticas, en el año 2011 este tipo de metodología era utilizada por el 10% de los proyectos ejecutados en Estados Unidos cuando en el año 2017 el porcentaje de proyectos que utilizaban metodologías agiles se incrementó al 80%.

Este cambio en la forma de desarrollar los proyectos de software promueve la visión de "usuarios primero", sobre esto, Rebecca Piazza de Estados Unidos indica "Los equipos de proyecto gubernamentales no pueden elegir un mercado determinado. ... Por ello, debemos asegurarnos de comprender cómo diseñar para todos los usuarios pertinentes".

Otras de las razones por las que el sector público está comenzando a utilizar este tipo de metodologías se debe principalmente a que los métodos agiles reportan mayor índice de éxito en contraparte con los modelos en cascada, y el enfoque de la metodología ágil de descomponer iniciativas grandes en partes más pequeñas y sencillas de administrar

[7] https://www.innovapmo.com/los-gobiernos-comienzan-a-utilizar-metodologias-agiles/

pueden disminuir la tendencia de proyectos con mayores costos, problemas de alcance y retrasos en los plazos planificados.

Este enfoque, se suma al cambio desarrollado por el gobierno de Estados Unidos, quienes en diciembre de 2016 sancionaron la ley de Mejora y Responsabilidad de Dirección de Programas que contó con el respaldo del PMI (Project Management Institute) y que fija las pautas para la dirección de proyectos y programas dentro del gobierno federal.

Formas de financiamiento para las contrataciones del Estado

En los últimos años, se ha consolidado con mayor arraigo el factoring como una forma efectiva de financiamiento de capital de trabajo para empresas de todo tamaño, sobre todo para las pequeñas empresas, que no cuentan con muchas alternativas de financiamiento.

En el caso de los gobiernos subnacionales, se tienen restricciones para la realización de esta alternativa de financiamiento, lo que genera un impacto directo en las economías locales puesto que los principales proveedores serían las micro y pequeñas empresas, a quienes podría inyectárseles liquidez a través de esta medida, se sabe que:

- **Problema público y necesidad de emitir normas:** El Ministerio de la Producción ha identificado que el limitado acceso financiamiento de las MIPYME a nivel nacional es un problema público, por lo que considera que *"(...) resulta necesaria la implementación de instrumentos adicionales que promuevan el acceso al crédito, con el énfasis y/o exclusividad en las MYPE"*, mencionando que se espera una mayor evolución del factoring[8].

[8] Agenda Temprana del Ministerio de la Producción aprobada por Resolución Ministerial 0037-2023-PRODUCE. Disponible en el siguiente enlace: https://pcmgobperu-my.sharepoint.com/personal/layala_pcm_gob_pe/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Flayala%5Fpcm%5Fgob%5Fpe%2FDocuments%2FST%20CMCR%2FAgendas%20tempranas%2FAgenda%20temprana%202023%20web&ga=1

- En efecto, la negociación de facturas a través del factoring es una herramienta que permite otorgar mayor acceso al financiamiento y liquidez de las MIPYME, las cuales fueron las empresas más afectadas con la crisis económica ocasionada por el Covid-19. Asimismo, el factoring promueve la inclusión financiera, les permite crear un historial crediticio y fomentar el ingreso al mercado formal.

- En el Perú, el mayor adquirente de bienes y servicios de las MYPE es el Estado (tanto entidades como empresas públicas). A manera de ejemplo, en el año 2021, las MYPE representaron el 83.3% de los proveedores que le vendieron al Estado a través de catálogos electrónicos de la Central de Compras Públicas. Sin embargo, el Estado es también quien más demora en pagar, afectando el flujo de caja y liquidez de las MYPE.

- Con la finalidad de hacer frente a esta problemática, en el año 2020 se emitió el Decreto de Urgencia 013-2020, el cual en el Título II, Artículo 12, se habilitó a que las órdenes de compra y/o servicio emitidas por entidades del sector público a favor de las MIPYME puedan ser financiadas por empresas privadas de factoring. **La finalidad de la norma era que las MIPYME contaran con la posibilidad de negociar las facturas de las entidades de la administración pública y empresas estatales y obtener liquidez rápidamente de acuerdo a sus necesidades, sin tener que esperar al vencimiento del plazo, o incluso, a una fecha posterior, en caso el Estado no pague a tiempo.**

- Lamentablemente, hasta la fecha, las empresas privadas de factoring no han podido otorgar esta alternativa de financiamiento a las MIPYPE, debido a que las empresas y entidades del sector público no han cumplido con adecuar sus

procedimientos internos para reconocer al legítimo tenedor de las facturas[9]. Por tanto, a la fecha, no se tiene certeza que en caso las MIPYME negocien dichas facturas, las entidades públicas reconocerían y pagarían a los legítimos tenedores de las mismas.

- **¿Qué podría haber ocasionado esta problemática?** Según la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 013-2020, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de la Producción debían aprobar *"las normas de carácter general necesarias para la adecuación a las medidas establecidas en el Título II mediante Decreto Supremo"*, el cual se refiere a la posibilidad de la negociación de las órdenes de compra y/o servicio emitidas por entidades del sector público en favor de las MIPYME. Pese a haber transcurrido tres años de la dación del Decreto de Urgencia 013-2020, aún no se ha aprobado esta normativa.

- Actualmente, ya existe una norma vigente emitida por el MEF que establece las reglas del procedimiento para la atención del pago de la Factura Negociable por las entidades comprendidas en el ámbito del Sistema Nacional de Tesorería, que es la Resolución Directoral 029-2016-EF-52.03. El problema es que es una norma poco conocida y se emitió de manera previa al Decreto de Urgencia 013-2020. Asimismo, a la fecha no existe una norma que establezca cuál es la consecuencia en caso las entidades y empresas públicas incumplan el deber de adecuar sus normas internas para aceptar las facturas negociables y reconocer al legítimo tenedor de las mismas.

A continuación, se muestran algunas cifras relevantes con relación al factoring y descuento de facturas

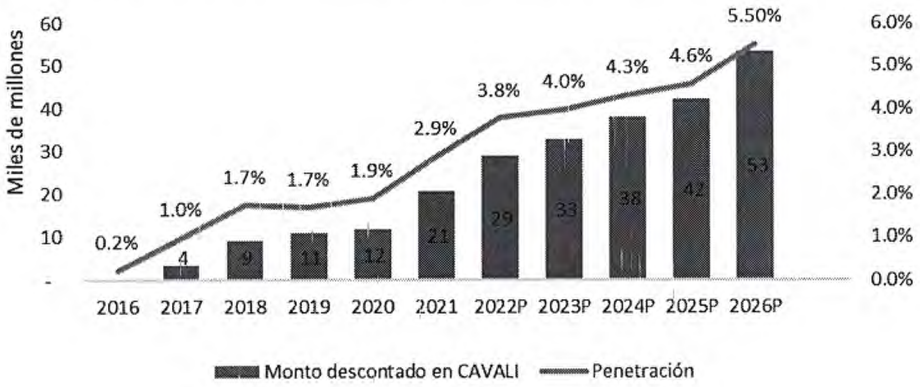
[9] En el año 2020, solo Indecopi se adecuó (R N° 000071-2020-PRE-INDECOPI, que aprueba Directiva N° 002-DIR-COD-INDECOPI, "Directiva para la Gestión de Facturas Negociables en el Indecopi)

Imagen 2: Proyección de las ventas formales en el mercado al 2025

Fuente: Cavali

Desde el 2019 la negociación de facturas en el mercado se ha triplicado con respecto a los volúmenes que se manejaban en el 2016, cuando el marco legal de la negociación de facturas permitió que se convirtiera la factura en un título valor para poder negociarse abiertamente en el mercado.

Imagen 3: Evolución de los volúmenes de facturas en Cavali



Fuente: Cavali

La penetración en el mercado por parte de las facturas como alternativa de financiamiento ha sido más agresiva y ha permitido no solo la participación de los bancos para el financiamiento de estos instrumentos, sino que la participación

de otros actores y de pequeños inversionistas, ha permitido que las tasas de financiamiento bajen significativamente.

Para complementar la medida que se pueda plantear desde la ley de contrataciones, hace falta modificar también, el Decreto de Urgencia 013-202, a fin de mejorar los procedimientos para la correcta implementación de un adecuado financiamiento de las mipymes a través del Estado y los gobiernos subnacionales.

Principales observaciones:

- Al 2021, el ratio de negociación en Cavali sobre el mundo total de facturas electrónicas al crédito emitidas es del 2.9%.
- Esta ratio corresponde a lo que se negociaba porcentualmente en Chile en el 2012.
- El volumen debería de duplicarse 4 años después, en el 2025, a partir de ciertos cambios en la regulación:

  - Confirmación en 8 días calendario, desde su puesta a disposición
  - Obligatoriedad de la facturación electrónica
  - El no poder utilizar el beneficio tributario de las facturas que cuentan con disconformidad.

RESPECTO A LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El aspecto de la resolución de controversias también merece una especial atención en la actual ley de contrataciones con el Estado, así lo indica el libro de la Universidad del Pacífico titulado *Contrataciones con el Estado, Perspectiva desde la práctica del derecho*[10] (Núñez y Talavera, 2021), más del 70% del libro se centra en los aspectos que debe mejorar la ley para la resolución de controversias, de entre las conclusiones, rescatamos las siguientes:

[10] https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/4713691

(...)

Al tratarse el arbitraje del mecanismo de solución de controversias al que más acuden las partes para encontrar una solución a las controversias que se generan luego de suscrito el contrato con el Estado, en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, dicha institución debe tener reglas de juego claras, que no deben ser modificadas constantemente sino tener como eje principal su permanencia en el tiempo, pues, de lo contrario, no brindarían seguridad jurídica a las partes intervinientes. Recordemos que, además del Estado, en un arbitraje también participa un contratista, que no solo se ve en la necesidad de someterse a un arbitraje para solucionar las controversias que se generen con el Estado, sino que se somete a la voluntad variante que tiene el legislador, la cual se plasma en las diversas modificaciones respecto al tipo de arbitraje al que se deberán someter las partes, teniendo como único criterio para ello el monto contractual.

Todos los cambios introducidos al arbitraje con el Estado, en el marco de la normativa de contrataciones públicas, evidencian que no existe un norte claro, es decir, se realizan modificaciones antojadizas que no tienen un objetivo y se dictan normas que colisionan entre ellas, que es lo que sucede con la vigente Ley de Contrataciones del Estado y el Decreto de Urgencia N.º 020-2020. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, al tratarse la Ley de Contrataciones del Estado de una norma especial, esta primará sobre lo dispuesto por la Ley de Arbitraje, por lo que se podrá acudir en arbitraje ad hoc respecto a contratos cuyo monto contractual no supere los S/ 5 millones.

Ad portas de la entrada en vigor de la Ley General de la Cadena de Abastecimiento Público, que derogará la Ley de Contrataciones del Estado, sería importante que se tenga en cuenta que lo relevante no es el tipo de arbitraje, sino los profesionales encargados de resolver las controversias, por lo que las exigencias para asumir el cargo de árbitro

deben ser claras y objetivas, permitiendo tener un amplio número de árbitros en capacidad idónea para asumir dicho cargo.

(...)

En atención a los puntos señalados en el presente artículo, se puede verificar que la cuestión de la especialización y/o conocimiento de los profesionales en materia de contratación pública es diferenciada entre los árbitros nombrados por el Estado y los que no lo son, lo cual, a nuestro criterio, podría traer subjetividades de las partes, ya que estos podrían cuestionar sus condiciones como árbitro a través de un procedimiento de recusación por falta de especialización y/o conocimiento. La regulación del RNA-OSCE, a la fecha, ha generado un desincentivo de acceso para determinados profesionales que arbitran en contrataciones del Estado, al no ser obligatorio el registro en todos los casos, en especial cuando los proveedores designan a su árbitro. Las evaluaciones para el ingreso al RNA-OSCE, si bien buscan un estándar para asegurar la especialización y conocimiento de los profesionales que lo integran, consideramos que limitan el acceso a diversos profesionales que no son abogados, al exigirse una serie de condiciones que ninguna institución arbitral en el país exige.

II. ANALISIS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta plantea la modificación de la Ley 30225, Ley Nacional en el sentido de atender la resolución de controversias en las etapas de perfeccionamiento del contrato, a través de la incorporación de los artículos 12-A, 39-A y 50.14, obedecen a los siguientes motivos:

12-A y 39-A permiten incorporar a las empresas *fintech* en el ecosistemas de las contrataciones con el Estado, facultando así a los Gobiernos Sub-nacionales a diferir los pagos a sus proveedores, y abrir las posibilidades de financiamiento más allá de los actores habituales, pero siempre supervisados por la

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, así como un filtro adicional considerado en el artículo 12-A.

El numeral 50.14 del artículo 50, establece que las apelaciones en tribunales más allá de los tribunales de contrataciones, no levantan la restricción de contratar en caso de haber sido sancionados, tanto las empresas infractoras como sus representantes legales.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley 30225, Ley de contrataciones del Estado

CONCLUSIONES

- Existe una tendencia de implementación de metodologías para determinar de manera más oportuna los requerimientos de los gobiernos subnacionales y otras instancias del Estado, que permitirían un manejo más eficiente de la gestión pública, la misma que debe ser alentada e incentivada en la ley de contrataciones con el Estado.
- Existen grandes brechas de tecnología que en casi todos los países de Latinoamérica vienen cubriéndose gracias a la oferta de las Fintech, algunas instituciones públicas en Perú han tomado la vanguardia en ese sentido, no obstante, ocupamos casi el último lugar en contratación de Fintech, lo que podría ser de mucha ayuda para gobiernos subnacionales y otras instituciones que cuentan con poco presupuesto.
- El factoring se ha convertido en una alternativa de financiamiento muy eficiente, ya que el tratamiento de la factura como un título valor permite que una gran cantidad de pequeños inversionistas puedan generar el pago adelantado de las facturas. Esto contando con que la ley debería contemplar el pago diferido con cargo a los presupuestos de los años venideros, con la garantía de que el Ministerio de Economía pague oportunamente las facturas

para cumplir con los plazos de éstas. Lo que traería como consecuencia un financiamiento a menores costos para las mipymes proveedoras del Estado.

- La resolución de controversias debe ser atendida en los momentos en que éstas se presentan, por ello, es fundamental identificar las oportunidades de mejora antes del perfeccionamiento del contrato y después del perfeccionamiento del contrato, por ello se plantean los ajustes correspondientes a los artículos de la ley vigente para prever estas situaciones.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con la constitución, modifica la ley 30225, Ley de contrataciones con el Estado, para proporcionar una mayor agilidad a la gestión pública,

IV. ANÁLISIS COSTO — BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera ningún tipo de gasto adicional para el erario nacional. Puesto que las modificaciones planteadas generan una mayor agilidad para los procesos de contratación, se reducirán significativamente los costos y proporcionará mayores alternativas de liquidez para las instituciones del gobierno central y los gobiernos subnacionales.

La presente iniciativa legislativa garantiza la continuidad de los ingresos con los que los Gobiernos Locales cubren gastos corrientes, puesto que la declaratoria de emergencia, tiene como consecuencia la reducción de los Recursos Ordinarios.

Tabla 1: BENEFICIARIOS DE LA PROPUESTA DE LEY

ACTORES	BENEFICIOS DIRECTOS	BENEFICIOS INDIRECTOS	COSTOS
Gobierno Locales	No ver afectadas las adquisiciones de bienes y servicios. Por lo que no se interrumpirán los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.	No incurrir en deudas para asumir los pagos de los periodos posteriores.	No asume costos.
Gobierno Central	Permitirá prevenir el endeudamiento de los gobiernos locales para los posteriores años fiscales.	Continuidad en los servicios que se cubren con los Recursos Ordinarios, lo que no afectará la calidad de vida de la ciudadanía.	Los costos que se asumen no se realizan con cargo al presupuesto del año corriente, por lo que no afecta el equilibrio fiscal. Debido a la consideración para su entrada en vigencia.
Ciudadanía	No verá afectada la oferta de servicios ediles durante la declaratoria de Estados de Emergencia en su distrito	No tendrán que asumir los costos generados por la reducción de liquidez en el corto plazo	No asume costos.

I. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional[11]:

- Política de Estado N° 05: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

[11] Véase el siguiente enlace: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

Con este objetivo el Estado busca impulsar la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto y mediano plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; igualmente, pretende promover que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; promover que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos; entre otros.

- Política de Estado N° 08: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

  Con este objetivo el Estado busca promover la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en la continuidad de la oferta de servicios ediles, y así incorporar los mecanismos necesarios para mantener la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados; entre otros.

- Política de Estado N° 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

  Con este objetivo el Estado busca contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; así como fomentar la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; garantizar la aplicación del principio de igual

remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; entre otros.

- Política de Estado N° 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

  Con este objetivo el Estado busca incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos que el Estado garantiza a la población; asimismo, aspira a establecer en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; reducir los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; revalorar y fortalecer la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral; entre otros.

Finalmente, esta propuesta se vincula con el contenido de la Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR[12], que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, la cual, entre otros, incorpora temas vinculados a: lucha contra la pobreza; acciones del Estado contra la discriminación y la inequidad social; búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales; mejoras en el servicio de salud y en el cuidado de la misma; mejoras en la situación de los profesionales de la salud; mejora en los derechos y condiciones laborales; equiparación de

[12] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2022). *Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR. RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO POR LA QUE SE APRUEBA LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024.* Véase el siguiente enlace: https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2225424-1

derechos laborales; etc.

Lima, 03 de abril 2024