

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTANDARIZADOS
COMO UNA OPCIÓN SOLUCIÓN A LAS DEFICIENCIAS DE LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL PERÚ.

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad
en Derecho Administrativo

Autor:

Haiber Kenji Echevarría Montero

Asesor:

Christian Cesar Chocano Davis

Lima, 2025

Informe de Similitud


Yo, CHRISTIAN CESAR CHOCANO DAVIS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTANDARIZADOS COMO UNA OPCIÓN SOLUCIÓN A LAS DEFICIENCIAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL PERÚ", del autor(a) HAIBER KENJI ECHEVARRIA MONTERO, 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 07/12/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de diciembre del 2025

| | |
|---|--|
| CHRISTIAN CESAR CHOCANO DAVIS | |
| DNI: 40988780 | Firma:  |
| ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7313-5745 | |

RESUMEN

El problema central del caso es la alta y recurrente tasa de paralización de obras públicas en el Perú, causada por deficiencias sistémicas en la gestión contractual. Los principales causales identificados son el incumplimiento de contrato, controversias y expedientes técnicos defectuosos, agravados por una distribución de riesgos que carga desproporcionadamente al contratista, generando un entorno adversarial y judicializado.

Como solución, el análisis se centra en la Ley General de Contrataciones Públicas N° 32069 y su reglamento, instrumentos normativos que institucionalizan el uso de contratos estandarizados de obra (modelos internacionales como FIDIC o NEC). Estos instrumentos, respaldados por resoluciones directorales de la Dirección General de Abastecimiento (DGA) que aprueban su uso y guías de implementación, promueven un cambio de paradigma: otorgan primacía al contrato estandarizado, exigen una Estrategia de Contratación fundamentada y un Gerente de Proyecto certificado, y fomentan la gestión colaborativa.

La principal conclusión es que esta nueva normativa representa una oportunidad estructural para superar las deficiencias históricas, al reemplazar el modelo reactivo y de confrontación por uno proactivo basado en la gestión equitativa y profesional de riesgos. El éxito dependerá de la correcta implementación de este marco, que busca desactivar el ciclo de incumplimientos y paralizaciones mediante previsibilidad, transparencia y mecanismos ágiles de resolución de disputas.

Palabras clave

Contratación pública, Paralización de obras, Gestión de riesgos, Contratos estandarizados, Ley N° 32069.

ABSTRACT

The core problem of the case is the high and recurrent rate of paralysis in public works in Peru, caused by systemic deficiencies in contract management. The main identified causes are breach of contract, disputes, and defective technical specifications, aggravated by a risk distribution that disproportionately burdens the contractor, creating an adversarial and litigious environment.

As a solution, the analysis focuses on the General Law of Public Procurement No. 32069 and its regulations, legal instruments that institutionalize the use of standardized construction contracts (international models like FIDIC or NEC). These instruments, supported by directorial resolutions from the General Directorate of Supplies (DGA) approving their use and implementation guides, promote a paradigm shift: they grant primacy to the standardized contract, require a well-founded Procurement Strategy and a certified Project Manager, and foster collaborative management.

The main conclusion is that this new legislation represents a structural opportunity to overcome historical deficiencies by replacing the reactive, confrontational model with a proactive one based on equitable and professional risk management. Success will depend on the correct implementation of this framework, which aims to deactivate the cycle of breaches and work stoppages through predictability, transparency, and agile dispute resolution mechanisms.

Keywords

Public procurement, Works paralysis, Risk management, Standardized contracts, Law No. 32069

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introducción | 4 |
| Capítulo 1: La Contratación Pública de Obras en el Perú: Entre los Retrasos y la Búsqueda de Estandarización | 5 |
| 1.1 El problema de las paralizaciones y retrasos en la contratación pública peruana | 5 |
| 1.2 Contratos estandarizados de obra: Concepto, características y beneficios | 8 |
| Capítulo 2: Evolución Normativa de los Contratos Estandarizados en el Perú: Un Estudio Comparativo entre el Régimen de la Ley N° 30225 y la Ley N° 32069. | 11 |
| 2.1. Los Contratos Estandarizados en la Normativa de Contrataciones Públicas: De la Ley N° 30225 a la Ley N° 32069 | 12 |
| 2.2. La Ley N° 32069: Tratamiento de los contratos estandarizados | 16 |
| Capítulo 3: Asignación de Riesgos en Obras Públicas bajo Contratos Estandarizados: La Disrupción de la Ley N° 32069 y la Resistencia a su Aplicación | 25 |
| 3.1. Asignación de riesgos en los contratos estandarizados de obra. | 25 |
| 3.2. Análisis sobre la asignación de riesgos más frecuente en los contratos de obra. | 34 |
| 4. Referencias bibliográficas | 40 |

Introducción

El sistema de contratación pública en el Perú enfrenta una problemática sistémica que se manifiesta en la alta tasa de paralización de obras y proyectos. Las causas de esta parálisis son profundas, como lo demuestra el informe de la Contraloría, que identifica el incumplimiento de contrato (25.4%) y las discrepancias y controversias (9.1%) como algunas de las principales causales, afectando en conjunto a más del 70% del monto de inversión paralizado. Esta evidencia subraya que la deficiente gestión contractual y la conflictividad son el núcleo del problema. Cabe preguntarse si esta conflictividad deriva de una inadecuada matriz de riesgos, donde parte de la doctrina afirma que históricamente se ha tendido a asignar un número desproporcionado de riesgos al contratista, impactando directamente en la ejecución y finalización de los proyectos. La propia jurisprudencia ha reconocido la naturaleza especial de la contratación estatal, la cual, al involucrar recursos y fines públicos, requiere reglas que aseguren la máxima transparencia y eficiencia (Tribunal Constitucional, 2004, fj. 11).

Frente a este escenario crítico, el presente artículo postula que la reciente incorporación de los contratos estandarizados de obra, impulsada por la nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069), representa una medida fundamental y una oportunidad real para superar estas deficiencias históricas. Estos modelos contractuales, probados a nivel internacional y conocidos como parte de la *Lex Constructionis*, ofrecen un marco de gestión moderno, transparente y eficiente que puede mitigar las causas raíz de las paralizaciones, promoviendo una relación contractual más colaborativa y predecible.

Para sustentar esta tesis, el artículo se estructura de la siguiente manera: primero, se analizará en profundidad el problema de las paralizaciones en la contratación pública peruana, explorando sus causas principales. Segundo, se definirá el concepto, las características y los beneficios de los contratos estandarizados de obra, como los modelos FIDIC y NEC. Tercero, se examinará el tratamiento que la Ley N° 32069 y su reglamento otorgan a estos contratos. Posteriormente, se presentará la metodología de la investigación y se utilizará la exitosa experiencia de los Juegos Panamericanos Lima 2019 como caso de estudio. Finalmente, se realizará un análisis comparativo con el modelo anterior y se discutirán los resultados, para luego presentar las conclusiones y recomendaciones sobre la implementación de esta innovadora herramienta contractual.

Capítulo 1: La Contratación Pública de Obras en el Perú: Entre los Retrasos y la Búsqueda de Estandarización

1.1 El problema de las paralizaciones y retrasos en la contratación pública peruana

La problemática de la contratación de obras en el Perú está intrínsecamente ligada a las deficiencias del marco normativo que la ha regido. Históricamente, estas normas han demostrado ser insuficientes para gestionar proyectos de infraestructura complejos en términos de plazos, costos y calidad (Collantes, 2023, p. 1). Esta limitación sistémica genera un entorno donde las causas de paralizaciones y retrasos son recurrentes y predecibles.

De acuerdo a la plataforma de INFObras, a la fecha de noviembre de 2025 existen un total de 712 obras paralizadas en el sistema, lo que representa un monto total de inversión significativo, ascendiendo a S/3,870,707,986. La modalidad de ejecución predominante entre estas obras es la de Administración directa, que suma 501 registros, superando con creces a las obras ejecutadas por Contrata (201) y Por núcleo ejecutor (10).

Al analizar la distribución por nivel de gobierno, se observa que el Gobierno Local es el que acumula la mayor cantidad de proyectos detenidos, con 601 obras y un monto de S/1,764,213,660. El Gobierno Regional sigue en importancia con 59 obras, aunque su monto de inversión es comparable al local, alcanzando S/1,700,073,685. El Gobierno Nacional tiene 44 obras paralizadas, con un monto de S/359,118,586.

Por su parte, sin contraste, el informe de la Contraloría General de la República evidencia la magnitud del problema, identificando 2,476 obras paralizadas a diciembre de 2024, con una inversión afectada de S/ 43,118 millones. El análisis de las causas revela que estas no son aleatorias, sino que responden a fallas de gestión contractual.

Entre las causas principales que señala esta entidad, destacan el incumplimiento de contrato, siendo el principal causal, afectando al 25.4% de las obras y al 36.9% de la inversión paralizada. Esto refleja la debilidad de los acuerdos y la falta de mecanismos para asegurar su cumplimiento.

Le siguen las deficiencias en los expedientes técnicos, causando paralización del 10.9% de las obras, lo que corrobora que muchos proyectos se inician con una planificación

defectuosa, generando controversias y la necesidad de modificaciones constantes. Al ser incompletos o defectuosos, se convierten en la principal fuente de controversias durante la ejecución. Muchos proyectos se inician con expedientes técnicos incompletos, mal diseñados o desactualizados, lo que genera la necesidad de modificaciones contractuales constantes, ampliaciones de plazo y sobrecostos.

En tercer lugar están las discrepancias y controversia que afectan al 9.1% de las obras, pero comprometen un alarmante 34.5% del monto de inversión. Esto indica que los proyectos más grandes y costosos son los más propensos a detenerse por conflictos entre las partes.

A esto se suma una gestión de riesgos inadecuada, donde el modelo tradicional carga la mayor parte de los riesgos al contratista, incentivando un enfoque de confrontación en lugar de uno colaborativo para la solución de imprevistos (Collantes, 2023, p. 1). La normativa tradicional concentra la mayoría de los riesgos en el contratista, sin una distribución equitativa y eficiente. Esto crea un ambiente de confrontación donde los riesgos no se gestionan, sino que se transfieren, derivando en disputas.

La ambigüedad en los contratos tradicionales y las demoras en los pagos por parte de las entidades estatales agravan la situación, creando un ciclo vicioso de incumplimientos, disputas y paralizaciones que finalmente perjudican al ciudadano. Los contratos "hechos a medida" para cada proyecto suelen carecer de cláusulas claras para la gestión de eventos imprevistos, cambios en el alcance o mecanismos ágiles para la solución de controversias, lo que judicializa la ejecución contractual. Por el lado de las demoras en los pagos, el incumplimiento de los plazos de pago por parte de las entidades públicas es una causa recurrente de paralización, ya que afecta la cadena de pagos del contratista y la continuidad de los trabajos.

La provisión de infraestructura pública en el Perú enfrenta un desafío crítico que obstaculiza su desarrollo: la alarmante incidencia de obras públicas paralizadas. Esta situación se agrava por un marco legal inestable; la constante modificación de la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) ha sido un freno para el sector, creando un clima de incertidumbre jurídica que desincentiva la inversión y la planificación a largo plazo (Collantes, 2023, p. 18).

La persistente problemática de las obras públicas paralizadas en Perú, que afecta a miles de proyectos no se debe únicamente a fallas aisladas, sino a una limitación sistémica en el marco normativo tradicional. En este contexto, se postula que la gestión de riesgos inadecuada constituye la causal subyacente y principal que desencadena y exagera las demás fallas de gestión contractual que conducen a la paralización de obras.

Lo último está apoyado en que el modelo tradicional de contratación en Perú opera bajo un esquema que concentra la mayoría de los riesgos en el contratista, sin establecer una distribución equitativa y eficiente. Por ejemplo, las deficiencias en los expedientes técnicos son una causa significativa de paralización, pues muchos proyectos se inician con una planificación defectuosa. Esta deficiencia es, intrínsecamente, la materialización de un riesgo de diseño y planificación que la entidad estatal no identificó, no evaluó o no mitigó correctamente en la fase precontractual. Al no gestionar este riesgo en origen, el expediente técnico incompleto o defectuoso se convierte en la principal fuente de controversias durante la ejecución, generando la necesidad de modificaciones contractuales constantes y sobre costos.

En relación con el incumplimiento de contrato, siendo el principal causal que afecta al 25.4% de las obras paralizadas, es a menudo una consecuencia final de riesgos materializados y mal gestionados. La ambigüedad en los contratos tradicionales y la falta de cláusulas claras para la gestión de eventos imprevistos hacen que, cuando un riesgo (como un cambio en el alcance o un evento externo) impacta el proyecto, el resultado inmediato sea el incumplimiento de plazos o costos. Esto, sumado a las demoras en los pagos por parte de las entidades estatales, genera un ciclo vicioso de incumplimientos, disputas y paralizaciones.

Ante ello, la solución de este problema es planteado a través de Contratos Estandarizados, la postura se valida al observar que los contratos estandarizados se enfocan en corregir precisamente la raíz del problema. Estos modelos, como desarrollaremos más adelante, incluyen una distribución de riesgos equitativa que asigna las responsabilidades a la parte que está en mejor capacidad de gestionarla. Fomentan la gestión proactiva de eventos adversos, reduciendo la incertidumbre, e incorporan mecanismos escalonados de resolución de disputas (Dispute Boards) que permiten solucionar controversias de forma ágil durante la ejecución, evitando la paralización de la obra..

En conclusión, al priorizar la gestión de riesgos como un sistema integrado y al promover un enfoque colaborativo y previsible, los contratos estandarizados ofrecen el cambio estructural necesario para desactivar la cadena de causales que históricamente han condenado a los proyectos de infraestructura peruanos a la paralización.

1.2 Contratos estandarizados de obra: Concepto, características y beneficios

Los contratos estandarizados surgen como una propuesta de solución probada a nivel global, ante las limitaciones del modelo tradicional. Los contratos estándar, según Hernández Rodríguez, surgen de la autonomía de las asociaciones profesionales y organizaciones internacionales, que han desarrollado cláusulas tipo y condiciones generales para adecuarse a las necesidades y particularidades de los proyectos internacionales de construcción (2014, p. 168).

Rodríguez Fernández añade que los modelos estandarizados se han consolidado como una práctica comercial en el sector de la ingeniería, respaldada por una jurisprudencia arbitral sistemática de instituciones como la Cámara de Comercio Internacional o la Corte de Arbitraje Internacional de Londres, lo que brinda mayor seguridad jurídica en la interpretación de sus cláusulas (2006, p.9).

Una de las características de los contratos estándar, es la versatilidad, ya que incluye modelos para obras, servicios profesionales, suministros, alianzas y subcontratos, entre otros. Cada modelo ofrece distintas opciones; por ejemplo, el Contrato de Ingeniería y Construcción (ECC) contempla la opción de *Contratista Administrador* (Opción F) o de *Costo Reembolsable* (Opción E).

Son en esencia sistemas integrados de gestión que recogen las mejores prácticas de la industria, conocidas doctrinalmente como la *Lex Constructionis*, un cuerpo de derecho consuetudinario global para el sector construcción. Sin perjuicio de ello, Rameezden menciona que estos no deben ser concebidos como simples "plantillas", sino como modelos contractuales con características intrínsecas que los distinguen radicalmente de otros formatos (2014, p. 139).

A diferencia de los contratos "hechos a medida", su objetivo es la eficiencia, la predictibilidad y la seguridad jurídica. Entre las características y ventajas de estos

modelos van más allá de un simple clausulado y apuntan a una mejora sistémica del proceso de contratación.

Su principal beneficio es la eficiencia en la fase de negociación reduciendo los costos de transacción. Al estar conformados por cláusulas estandarizadas y ampliamente reconocidas, facilitan el proceso y permiten a las partes concentrarse en los términos técnicos y económicos específicos del proyecto, en lugar de debatir cada cláusula desde cero. Como señala Medina (2019, p. 115), esto “disminuye la pérdida de recursos que implica la extensa negociación de todos los aspectos del contrato y permite el impulso de la dinámica del sector”. Esta ventaja es particularmente notable cuando ambas partes están familiarizadas con el modelo seleccionado, creando un lenguaje contractual común.

El uso global y prolongado de estos contratos ha generado un vasto cuerpo de conocimiento de soporte, tanto de doctrina como jurisprudencia. Existe una extensa cantidad de doctrina, guías de uso, comentarios académicos y, crucialmente, laudos arbitrales que enriquecen la comprensión de sus cláusulas. Este acervo facilita la interpretación del contrato, aumenta la predictibilidad ante eventuales disputas y otorga una seguridad jurídica que los contratos hechos "a medida" no poseen

Además, incluyen una distribución de riesgos equitativa que asigna de manera clara y anticipada las responsabilidades y los riesgos a la parte que está en mejor capacidad de gestionarlos. Esto reduce la incertidumbre y fomenta una gestión proactiva de los eventos adversos, en lugar de una búsqueda de culpables (Medina, 2023).

Seguido cuenta también con la previsibilidad y certeza, pues al ser documentos estandarizados y reconocidos internacionalmente, las partes (Estado, contratistas, supervisores, financistas) tienen un entendimiento común de sus derechos y obligaciones, lo que reduce los costos de transacción y las asimetrías de información.

Además, incorporan mecanismos escalonados de resolución de disputas, como las Juntas de Resolución de Disputas (*Dispute Boards*), que permiten solucionar controversias de forma ágil durante la ejecución, evitando la paralización de la obra (Collantes, 2023, p. 28). Al ser documentos estandarizados y reconocidos internacionalmente, las partes (Estado, contratistas, supervisores, financistas) tienen un entendimiento común de sus derechos y obligaciones, lo que reduce los costos de transacción y las asimetrías de información.

Así mismo, cuentan con una otra característica importante y es que aunque son estándar, estos contratos son flexibles y están diseñados para ser adaptados a la legislación local y a las particularidades de cada proyecto mediante "Condiciones Particulares". Entre los modelos más reconocidos se encuentran los contratos FIDIC (Federación Internacional de Ingenieros Consultores) y los contratos NEC (New Engineering Contract), ambos ofrecen una familia de opciones adaptables a la complejidad y naturaleza de cada proyecto, fomentando la gestión colaborativa y la transparencia.

Ahora bien, respecto de las causales de paralización y retraso mencionadas en el apartado anterior y conociendo ahora algunas características de los contratos, se pueden plantear algunas soluciones para algunas de ellas.

Para abordar el problema del incumplimiento de contrato, que es el principal causal de paralización, y la ambigüedad jurídica, estos modelos ofrecen seguridad jurídica y predictibilidad. Al ser documentos estandarizados y reconocidos internacionalmente, las partes tienen un entendimiento común de sus derechos y obligaciones. Su uso prolongado ha generado un vasto cuerpo de conocimiento, incluyendo doctrina, guías de uso y, crucialmente, laudos arbitrales sistemáticos, lo que facilita la interpretación de sus cláusulas y aumenta la predictibilidad ante disputas. Esto reduce los costos de transacción y las asimetrías de información.

En cuanto a las deficiencias en los expedientes técnicos, que inician muchos proyectos con planificación defectuosa, los contratos estandarizados fomentan la eficiencia en la fase de negociación. Dado que están conformados por cláusulas estandarizadas, el proceso se facilita y permite a las partes concentrarse en los términos técnicos y económicos específicos del proyecto, en lugar de debatir cada cláusula desde cero. Esto disminuye la pérdida de recursos y permite el impulso de la dinámica del sector. Además, aunque son estándar, son flexibles y están diseñados para ser adaptados a las particularidades de cada proyecto mediante "Condiciones Particulares".

Respecto a las discrepancias y controversias, que comprometen un porcentaje alarmante del monto de inversión, estos modelos incorporan mecanismos escalonados de resolución de disputas. Entre ellos, se encuentran las Juntas de Resolución de Disputas (*Dispute Boards*), que permiten solucionar controversias de forma ágil durante la ejecución. Esto es crucial para evitar la paralización de la obra.

Finalmente, la gestión de riesgos inadecuada, donde el modelo tradicional carga la mayor parte de los riesgos al contratista, es abordada mediante una distribución de riesgos equitativa. Los contratos estandarizados asignan de manera clara y anticipada las responsabilidades y los riesgos a la parte que está en mejor capacidad de gestionarlos. Esto reduce la incertidumbre y fomenta una gestión proactiva de los eventos adversos, promoviendo un enfoque colaborativo en lugar de uno de confrontación para la solución de imprevistos.

Entonces bien, queda claro que los contratos estandarizados se implementan como mecanismos de gestión unificada que aplican los estándares más altos de la industria para solucionar directamente las fallas en la gestión contractual que provocan la paralización de proyectos, como es el caso del Perú.

Sin embargo, a modo de advertencia es necesario mencionar como detalle que un sector de la doctrina considera como un desafío la barrera idiomática y falta de familiaridad, lo que se traduce en la carencia de versiones oficiales en español para muchos de estos contratos. A esto se suma la curva de aprendizaje y el desconocimiento generalizado de estos modelos por parte de muchos ingenieros, abogados y funcionarios públicos en el mercado local, lo que puede generar una resistencia inicial a su uso.

Desde la experiencia práctica estos desafíos enunciados en el párrafo anterior no son determinantes para su aplicación en el Perú, de hecho se han realizado diversas obras en el país a través de estos, siendo la más destacada la del “Los Juegos Panamericanos - Lima 2019”, el mismo se presenta en los siguientes apartados y respecto de la cual se tuvo excelentes resultados, teniendo incluso impacto en la regulación normativa local.

En razón de ello, en la siguiente sección presentamos un análisis de la evolución de la norma que rigió el proyecto antes mencionado y el régimen actual. Ello a fin de entender cómo es que se ha ido adaptando estos contratos modelo en nuestro país y nos permita introducirnos posteriormente en el modelo gestión de riesgos que estos brindan.

Capítulo 2: Evolución Normativa de los Contratos Estandarizados en el Perú: Un Estudio Comparativo entre el Régimen de la Ley N° 30225 y la Ley N° 32069.

2.1. Los Contratos Estandarizados en la Normativa de Contrataciones Públicas: De la Ley N° 30225 a la Ley N° 32069

La contratación de obras públicas en el Perú ha experimentado una evolución normativa significativa, orientada a superar deficiencias históricas en la ejecución de proyectos de infraestructura. Un elemento central de esta modernización es la adopción de contratos estandarizados de construcción, inspirados en modelos internacionales como NEC y FIDIC.

Este apartado presenta un análisis comparativo de la regulación de dichos contratos bajo la derogada Ley N° 30225 y su reglamento (aprobado por D.S. N° 344-2018-EF), frente al marco establecido por la vigente Ley General de Contrataciones Públicas, Ley N° 32069. El objetivo es dilucidar la evolución conceptual y regulatoria, transitando desde un enfoque de aplicación excepcional hacia un modelo de institucionalización estratégica.

Bajo el imperio de la Ley N° 30225, la utilización de contratos estandarizados representó un primer acercamiento a las buenas prácticas internacionales, aunque de manera limitada y condicionada. El marco normativo anterior se caracterizaba por los siguientes rasgos.

Primero, se entiende que era una aplicación excepcional pues la facultad para emplear estos modelos no era una regla general. El Artículo 212° del Reglamento permitía su uso de manera restringida, principalmente para obras que involucran conjuntamente las fases de diseño y construcción. Esta limitación circunscribe su aplicación a un nicho específico de proyectos, sin integrarlos como una herramienta transversal para la gestión de obras complejas.

Seguido de lo anterior, se suma que el principal obstáculo para la eficacia de estos contratos era la jerarquía normativa. La Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento prevalecen sobre las cláusulas del contrato estandarizado. Esta subordinación generaba una fricción legal constante, pues los principios de colaboración, gestión de riesgos y flexibilidad inherentes a los modelos internacionales chocaban con la rigidez y el carácter taxativo de la ley nacional. En la práctica, se obligaba a "nacionalizar" el contrato, despojándose de gran parte de su valor agregado. (Medina, 2019, p. 142)

Y en tercer lugar, la Gestión de Proyecto Tradicional en relación con la ejecución contractual seguía anclada en las figuras tradicionales del Residente de Obra y el

Supervisor. Si bien son roles técnicos fundamentales, no se alinean necesariamente con la figura del Gerente de Proyecto (Project Manager) que promueven los estándares internacionales, cuyo enfoque es más integral y estratégico, abarcando costos, plazos, calidad y riesgos desde una perspectiva de gestión global. En síntesis, el marco de la Ley N° 30225 permitió la importación de una herramienta moderna, pero sin proveer el ecosistema legal y administrativo necesario para su correcta implementación, tratándola más como una excepción controlada que como una solución estratégica.

Por otro lado, sobre los mismos aspectos expuestos, la Ley 32069, nos muestra sus innovaciones fundamentales. Con esta nueva norma, existe una primacía del Contrato Estandarizado, es decir, una vez suscrito, la ejecución de la obra se rige primordialmente por las cláusulas, guías y principios del propio contrato estandarizado. La ley nacional adquiere un rol supletorio o complementario, aplicándose únicamente en aquellos aspectos no regulados por el contrato. Esta disposición en el artículo 59 de la ley mencionada, elimina la principal fuente de conflictos del marco anterior y otorga plena eficacia a la filosofía colaborativa y de gestión de riesgos del modelo elegido.

Un segundo punto de innovación es que se introduce como requisito la elaboración de una "Estrategia de Contratación". Este es un documento de gestión previo que obliga a la entidad a analizar y justificar técnicamente la pertinencia de optar por un contrato estandarizado, demostrando su alineación con los objetivos y la complejidad del proyecto.

En base a la Resolución Directoral N° 0018-2025-EF/54.01, la determinación de la Estrategia de Contratación es un proceso formal y estructurado a cargo de la Dependencia Encargada de las Contrataciones (DEC) de cada entidad. Según el marco normativo citado en la resolución, específicamente el numeral 46.2 del artículo 46 del Reglamento de la Ley N° 32069, la DEC debe elaborar un documento de análisis que constituye la estrategia y que forma parte integral del expediente de contratación. Este análisis se realiza durante la fase de actuaciones preparatorias, previo a cualquier convocatoria, y la DEC tiene la facultad de requerir información técnica al área usuaria para sustentar sus conclusiones. Este mecanismo asegura que la decisión no sea unilateral, sino que cuente con insumos técnicos de la unidad que necesita el bien, servicio u obra.

Precisamente, este documento de análisis contiene los elementos necesarios para que la entidad decida, de manera fundamentada, si es pertinente utilizar un contrato

estandarizado. La Estrategia de Contratación, en esencia, obliga a la entidad a evaluar las características específicas del proyecto frente a las ventajas de los modelos internacionales. Esto incluye analizar la complejidad técnica del proyecto, el nivel y la naturaleza de los riesgos involucrados, la necesidad de una gestión proactiva e integrada que ofrecen figuras como el Gerente de Proyecto (Project Manager), y el potencial beneficio de adoptar un marco colaborativo para la resolución de problemas. En otras palabras, la estrategia sirve como un filtro de idoneidad que traslada la decisión del ámbito discrecional al ámbito estratégico, exigiendo una justificación técnica que demuestre la alineación entre las herramientas del contrato estandarizado (como los modelos NEC o FIDIC) y los objetivos de eficiencia, gestión de riesgos y resultados del proyecto.

La aprobación de la "Guía de Actuaciones Preparatorias" y del "Formato de Estrategia de Contratación" aporta un valor instrumental crucial para materializar este mandato legal. Estos documentos, de carácter oficial y obligatorio, estandarizan el proceso en todas las entidades del Estado, promoviendo coherencia y mejores prácticas. La Guía proporciona orientación didáctica sobre cómo conducir un análisis riguroso durante las etapas preparatorias, mientras que el Formato establece una estructura uniforme que obliga a consignar y justificar cada aspecto de la decisión contractual. En conjunto, estas herramientas concretan la innovación de la Ley 32069, transformando la Estrategia de Contratación de un concepto normativo en un instrumento práctico que dinamiza la gestión, eleva la calidad del análisis previo y, en última instancia, impulsa el uso informado y efectivo de los contratos estandarizados como una opción estratégica para proyectos complejos. Se pasa así de una decisión discrecional a una elección estratégica y fundamentada.

En tercer lugar, se habla de una profesionalización de la gestión, la ley actual exige la designación obligatoria de un "Gerente de Proyecto". La norma va más allá de un simple cambio de nomenclatura, al establecer requisitos específicos: un mínimo de cinco años de experiencia en gestión de proyectos y, de manera crucial, contar con una certificación oficial que acredite su competencia en el modelo de contrato estandarizado a utilizar. Esto asegura que la gestión del proyecto esté a cargo de personal con el conocimiento técnico y la pericia requerida.

Finalmente, la implementación y fomento de un Ecosistema de Buenas Prácticas. El nuevo marco legal no se limita al contrato, sino que promueve un entorno de gestión

moderno. Reconoce y fomenta la implementación de herramientas como las Oficinas de Gestión de Proyectos (PMO), el uso de metodologías como BIM (Building Information Modeling) y la incorporación de esquemas de incentivos para premiar el desempeño eficiente, todos ellos componentes clave del éxito de los modelos internacionales.

En síntesis, la evolución normativa de la Ley N° 30225 a la Ley N° 32069 no es una mera modificación legal, sino que representa la maduración profunda y sistémica del Estado peruano en su enfoque hacia la contratación de obras públicas complejas. Se ha producido una transición fundamental desde un modelo adaptativo y formalista, donde los instrumentos internacionales se forzaban a encajar en un marco legal preexistente e incompatible, hacia un modelo de integración sistémica y proactiva. La Ley N° 32069 logra esta integración al reestructurar la normativa nacional para crear un entorno verdaderamente propicio para la aplicación eficaz de las mejores prácticas globales.

Esta nueva ley va más allá de la mera legalización de contratos estandarizados; construye a su alrededor un andamiaje institucional esencial —basado en la planificación estratégica, la preeminencia del contrato y la profesionalización de la gestión— que resulta indispensable para capitalizar sus beneficios. Dicha implementación introduce un cambio de paradigma en la contratación pública: mientras la Ley N° 30225 se basaba en un control reactivo, la nueva ley promueve una gestión proactiva y moderna de proyectos.

El análisis comparativo confirma que los nuevos mecanismos atacan directamente las causas de la ineficiencia y las paralizaciones. Por ejemplo, se sustituye la gestión de controversias de la ley anterior, que conducía a largos y costosos arbitrajes, por el fomento de las Juntas de Resolución de Disputas (JRD), las cuales actúan de forma preventiva y continua (*Collantes, 2023, p. 28*).

De igual forma, la estandarización permite una mejor distribución y gestión de riesgos, un punto débil crítico del modelo anterior. Al definir previamente el manejo de eventos imprevistos, se reduce la incertidumbre y se fomenta la colaboración entre las partes en lugar de la confrontación. En definitiva, la Ley N° 32069 establece el marco necesario para mejorar de manera sustancial la eficiencia y la predictibilidad en la ejecución de la infraestructura pública del país.

2.2. La Ley N° 32069: Tratamiento de los contratos estandarizados

La exitosa experiencia de los Juegos Panamericanos Lima 2019 ha influido directamente en la evolución de la normativa de contratación pública peruana (*Collantes, 2023, p. 23*). Esta tendencia inicial se evidenció en regulaciones como el Artículo 212 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (D.S. N.° 344-2018-EF), que facultó el uso de modelos contractuales de estándar internacional en obras de diseño y construcción, y fue ratificada por el Plan Nacional de Infraestructura y Productividad (PNIC) (D.S. N.° 238-2019-EF), el cual reconoció expresamente la eficiencia de contratos como el NEC. Esta dirección se consolidó luego con el Decreto de Urgencia N.° 021-2020, que autorizó a Proyectos Especiales de Inversión Pública a aplicar estos modelos, exceptuándolos de la normativa general de contrataciones.

El punto culminante de este proceso es la Ley N° 32069, con la publicación de esta nueva "Ley General de Contrataciones Públicas" el pasado 24 de junio del 2024, se ha introducido diversas modificaciones y adiciones respecto a la gestión de obras de "complejidad técnica" al habilitar el uso de contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional. A continuación se presenta un análisis de la sección que regula los contratos estandarizados en la nueva normativa.

Primero, de acuerdo con el Artículo 59 de la ley, estos contratos son modelos creados por organizaciones internacionales del sector de la construcción. Para que puedan ser empleados legalmente, es requisito que sean reconocidos formalmente por la Dirección General de Abastecimiento (DGA) a través de una resolución directoral, reconocimiento que ya se materializó mediante la Resolución Directoral N° 0011-2025-EF/54.01, la cual autoriza su uso exclusivamente en el marco de proyectos piloto aprobados previamente por la DGA. Una vez adoptados, la normativa establece que la ejecución contractual se rige primordialmente por las cláusulas del propio contrato, complementándose con las disposiciones de la Ley N° 32069 y su reglamento.

Toda ejecución bajo esta modalidad debe someterse al control gubernamental, tanto simultáneo como posterior, a cargo de la Contraloría General de la República y otros órganos del Sistema Nacional de Control. Adicionalmente, la ley especifica una regla de interpretación importante respecto a los plazos: si el contrato internacional establece que

el incumplimiento del plazo para presentar reclamaciones sobre el monto o el tiempo conlleva la pérdida del derecho, dicho plazo se considerará legalmente como uno de caducidad.

Uno de los aspectos más relevantes de esta norma es la definición de "complejidad técnica", un criterio clave para poder aplicar estos contratos. El reglamento, en su Artículo 93, establece los parámetros para ello. Una entidad contratante puede optar por un procedimiento de selección competitivo bajo esta modalidad si sustenta que no está en condiciones de definir por sí misma el requerimiento idóneo debido a su alta complejidad o la necesidad de soluciones innovadoras, siempre que se cumpla una de las siguientes condiciones:

1. Que se trate de bienes altamente sofisticados con un valor superior a S/ 2,000,000.00.
2. Que se trate de obras a ejecutarse por el sistema de entrega integrada de proyecto o alianza (que incluya la formulación del expediente) con un valor igual o mayor a S/ 79,000,000.00.

Para la correcta implementación y uso de estos contratos, la ley establece un paso previo fundamental: la formulación de una robusta “Estrategia de Contratación”. Este proceso, lejos de ser un mero trámite, se consagra como la piedra angular de la planificación del proyecto, asegurando que la elección de un contrato estandarizado sea una decisión informada y justificada.

La definición y el alcance de esta estrategia se encuentran detallados en el Artículo 49 de la Ley, el cual la describe como un análisis integral y multifacético. En sus primeros numerales, el artículo establece su propósito general y la importancia de la gestión de riesgos:

“Artículo 49. Estrategia de contratación 49.1. La estrategia de contratación es el proceso de análisis integral de las variables que influyen en la contratación pública, en aplicación de los enfoques y principios de la presente ley. Esta estrategia es elaborada por la dependencia encargada de las contrataciones [...]. Contiene, entre otros, el tipo de procedimiento de selección o mecanismo de contratación, la modalidad de pago, la verificación de la estandarización del requerimiento y la identificación de

aquello que afecta o impulsa el objetivo del proceso de contratación. La estrategia de contratación integra el expediente de contratación.

49.2. La estrategia debe comprender, además, una correcta asignación de riesgos, reflejada en el perfil de riesgos de la contratación, de acuerdo con los objetivos de la adquisición, sea de bienes, servicios u obras.”

Como se observa, esta estrategia obliga a la entidad a pensar de manera holística en todo el proceso, desde el tipo de procedimiento hasta el perfil de riesgos. Sin embargo, el aspecto más crucial y directamente relacionado con los contratos estandarizados se encuentra en el numeral 49.3. Este apartado detalla los análisis específicos y mandatorios que deben incluirse cuando se trata de obras de complejidad técnica:

*“49.3. Tratándose de obras y consultoría de obras, cuya complejidad técnica haya sido determinada por el área usuaria o por el área técnica estratégica, la propuesta de estrategia de contratación incluye, adicionalmente, el análisis comparativo para la elección del sistema de entrega de la obra, **la evaluación del uso de un contrato estandarizado de ingeniería y construcción de uso internacional**, la valoración del empleo de metodologías de trabajo colaborativo para la gestión de la información de una inversión pública (Building Information Modeling, BIM), en caso se proponga su utilización, y la consideración de que dicho contrato establezca incentivos a cambio de beneficios de naturaleza técnica, económica y de plazo para la entidad y la obra, entre otros.”*

En esencia, este artículo transforma la fase de planificación. Ya no es suficiente con definir un requerimiento; la ley ahora exige que para proyectos complejos, la entidad obligatoriamente evalúe y sustente por qué elige un determinado sistema de entrega (por ejemplo, Diseño-Construcción vs. EPCM) y por qué opta (o no) por un contrato estandarizado. Además, la impulsa a considerar herramientas de gestión modernas como BIM y a estructurar el contrato de manera que se incluyan incentivos. Este paso previo es fundamental, pues garantiza que la decisión de usar un contrato internacional sea el resultado de un análisis técnico y estratégico riguroso, sentando las bases para una ejecución contractual más predecible y exitosa.

En línea con el mandato de la Ley, la estrategia de contratación debe realizar una evaluación exhaustiva que contemple no solo requisitos normativos sino también buenas prácticas para asegurar el éxito del proyecto. Para operativizar este mandato, la Dirección General de Abastecimiento (DGA), en su calidad de ente rector, ha aprobado mediante Resolución Directoral N° 0018-2025-EF/54.01 la "Guía de Actuaciones Preparatorias" y el "Formato de Estrategia de Contratación". Estos instrumentos son fundamentales, ya que proveen la metodología y la estructura concreta para transformar los principios de la ley en un proceso documentado y estandarizado, asegurando que la evaluación sea integral y sustentada. A continuación, se detallan los criterios fundamentales a considerar:

Primero, la evaluación de la Capacidad Técnica de la Entidad. Un pilar fundamental para la adopción de estos contratos es la autoevaluación sincera de la entidad contratante. No basta con desear implementar un modelo contractual avanzado; es imperativo contar con el personal y los recursos internos capaces de gestionarlo. El reglamento es explícito en este punto, estableciendo en el Artículo 217.3:

“Para la utilización de un contrato estandarizado, en la estrategia de contratación se debe evaluar la capacidad técnica de la entidad contratante, a fin de garantizar que la ejecución contractual cuente con el soporte técnico necesario para gestionar el contrato estandarizado elegido.”

La Guía de la DGA materializa este requerimiento al integrarlo en el análisis de variables de la estrategia (como los roles y responsabilidades del equipo) y en el proceso de segmentación, que obliga a la entidad a reflexionar sobre su experiencia previa con objetos similares. Esta evaluación implica un análisis de las competencias del equipo, su familiaridad con la gestión de proyectos de gran envergadura y su habilidad para interactuar bajo los mecanismos de administración contractual que estos modelos proponen, los cuales suelen ser más dinámicos y exigentes que los tradicionales.

En segundo lugar, la asignación obligatoria de un Gerente de Proyecto Certificado. La gestión diaria y especializada del contrato es un factor crítico de éxito. Por ello, el reglamento no deja esta función a la discrecionalidad, sino que la exige. La designación de un profesional con un perfil muy específico. El Artículo 222 detalla esta figura y sus requisitos:

“222.1. La aplicación de estos contratos requiere que la entidad contratante asigne al contrato un gerente de proyecto, quien se encarga de gestionar las actividades correspondientes de acuerdo con las facultades que el contrato suscrito establezca.

222.2. El gerente de proyecto es un profesional colegiado y habilitado de la carrera de ingeniería, arquitectura o afines a la gestión de proyectos, con no menos de cinco años de experiencia como gerente de proyecto, coordinador de obra, coordinador de proyecto, administrador de obra, administrador de proyecto y/o similares que cuenta con certificación oficial en el contrato estandarizado elegido.”

Este requisito asegura que la contraparte del contratista sea un profesional con la experiencia y, crucialmente, con la certificación en el modelo contractual específico que se va a utilizar, garantizando un entendimiento profundo de sus cláusulas, procedimientos y mecanismos de gestión.

En tercer lugar, los criterios Complementarios y Buenas Prácticas (No Reglamentados). Más allá de las exigencias normativas, la experiencia reciente de Perú en la ejecución de proyectos de alta complejidad ofrece una hoja de ruta clara sobre las prácticas que son determinantes para el éxito.

El caso emblemático de los Juegos Panamericanos Lima 2019 demostró cómo la adopción de modelos de gestión modernos puede superar las debilidades institucionales y entregar infraestructura de calidad a tiempo y dentro del presupuesto. Estas lecciones, aunque no todas estén explícitamente detalladas en el reglamento de la nueva ley, son fundamentales para cualquier entidad que considere usar contratos estandarizados.

La Guía de la DGA institucionaliza estas buenas prácticas al convertirlas en variables obligatorias de análisis dentro del Formato de Estrategia de Contratación.

Por ejemplo, la implementación de una Oficina de Gestión de Proyectos (PMO), considerada la piedra angular del éxito de Lima 2019, es una estructura organizacional que estandariza los procesos, centraliza la coordinación y profesionaliza la gestión del proyecto. La Guía, en el análisis de metodologías colaborativas, menciona explícitamente la PMO como una estructura complementaria para asegurar la gestión efectiva. En el

caso del Proyecto Especial, su PMO, con la asistencia técnica del Reino Unido a través de un contrato de Gobierno a Gobierno, asumió responsabilidades críticas como:

- Asesorar y coordinar el cumplimiento del Plan Maestro.
- Gestionar el control de cambios, el seguimiento de riesgos y los reportes integrales.
- Establecer lineamientos para el legado de la infraestructura.

Esta práctica ha demostrado ser tan efectiva para reducir riesgos, costos y evitar paralizaciones, que ya está siendo adoptada en la normativa nacional. El Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad (PNIC) y el Reglamento de los Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP) reconocen formalmente a la PMO como un órgano responsable de la planificación y ejecución, validando su rol como la mejor herramienta para materializar la asesoría externa especializada y la capacitación contractual en un solo ente gestor.

Otra iniciativa fue la adopción de un enfoque Basado en Incentivos, este significó un cambio de paradigma fundamental para premiar el buen desempeño. Para los Panamericanos, se notificó a contratistas que superaron índices clave, como la generación de ahorros respecto al precio pactado. Este enfoque proactivo, centrado en el premio al rendimiento excepcional, contrasta con el espíritu tradicional de la normativa peruana, que se enfoca predominantemente en la aplicación de penalidades por incumplimiento. La implementación de incentivos fomenta una relación más colaborativa entre las partes y alinea sus intereses hacia el objetivo común del éxito del proyecto, un principio fundamental en la filosofía de los contratos internacionales.

La Guía dedica un apartado específico a la variable "Propuesta de incentivos por beneficios o mejoras", obligando a evaluar y sustentar su inclusión en la estrategia de contratación para obras.

Aseguramiento de Presupuesto para Asesoría de Alto Nivel: La experiencia de Lima 2019 subraya que la asistencia técnica no es un gasto, sino una inversión. El apoyo de consultores expertos del Reino Unido fue clave para gestionar la planificación y el control integral del programa. Por ello, es imperativo que, desde la estrategia de contratación, la entidad asegure un presupuesto robusto y específico para contratar asesoría de primer nivel, ya sea a través de una PMO, un contrato G2G o consultores especializados.

Análisis de Experiencia Previa: Finalmente, la decisión de embarcarse en un proyecto de esta naturaleza debe estar respaldada por un análisis de las capacidades y experiencias previas, tanto de la propia entidad como del mercado de contratistas. Este análisis permite identificar brechas de conocimiento y justificar la necesidad de implementar estructuras de soporte como una PMO.

Este análisis es el núcleo del proceso de "Segmentación de Contrataciones" detallado en la Guía de la DGA, que clasifica las adquisiciones en categorías (rutinarias, operacionales, críticas, estratégicas, básicas, avanzadas) en función de la cuantía, el riesgo y la experiencia de la entidad, definiendo así el nivel de profundidad requerido en la interacción con el mercado y la estrategia posterior.

Finalmente, es importante entender cómo se estructura todo el proceso Marco del Proceso de Contratación bajo esta modalidad. El Artículo 218 del reglamento delimita claramente las reglas aplicables a cada fase:

“218.1. Las fases de actuaciones preparatorias y de selección de los contratos estandarizados se rigen por la Ley y los capítulos correspondientes del Reglamento.

218.2. La fase de ejecución contractual [...] se rige por el contenido del contrato suscrito, la Ley en lo que corresponda y el presente capítulo del Reglamento y supletoriamente por el Código Civil.

218.5. Para tomar decisiones durante la ejecución contractual, se toma en cuenta, en lo que corresponda, las buenas prácticas nacionales e internacionales que involucran el trabajo conjunto entre las partes [...] así como lo señalado en las guías de los contratos estandarizados [...] elegidos.”

Esto significa que, si bien la preparación y selección del contratista siguen las normas generales de la contratación pública peruana, una vez firmado el contrato, la "ley entre las partes" pasa a ser el propio documento estandarizado, sus guías y las buenas prácticas internacionales, otorgando un marco de gestión contractual más especializado y flexible.

La Guía de Actuaciones Preparatorias de la DGA es precisamente el instrumento técnico que regula y detalla esa primera fase crucial (actuaciones preparatorias), estableciendo un flujo integrado y secuencial: 1) Segmentación, 2) Interacción con el Mercado (para generar insumos), 3) Estrategia de Contratación (donde se analizan todas las variables), 4) Expediente de Contratación (que consolida todo), y 5) Elaboración de Bases. Este proceso asegura que las decisiones estratégicas estén informadas y documentadas antes de la convocatoria.

La Ley General de Contrataciones Públicas (N° 32069), vigente desde el 24 de junio de 2024, junto con su reglamento, introduce de forma oficial el empleo de modelos contractuales internacionales estandarizados de ingeniería y construcción, destinados específicamente a proyectos de obra con alta complejidad técnica.

Estos formatos de contrato, elaborados por entidades internacionales especializadas del sector, han sido recientemente reconocidos de manera formal y obligatoria mediante la Resolución Directoral N° 0011-2025-EF/54.01. Dicho acto administrativo, emitido por la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas y publicado el 6 de abril de 2025 en el diario oficial El Peruano, cumple con lo dispuesto en el artículo 59 de la mencionada ley, que exige precisamente este reconocimiento expreso por parte de la DGA como requisito previo para su uso en las contrataciones públicas peruanas.

En complemento a dicho reconocimiento, la DGA ha emitido la Resolución Directoral N° 0018-2025-EF/54.01, que aprueba la "Guía de Actuaciones Preparatorias" y el "Formato de Estrategia de Contratación". Estos documentos son el manual de implementación que permite a las entidades materializar el nuevo enfoque de la ley, proporcionando certeza, uniformidad y una traza documental clara para todo el proceso preparatorio.

Entre los aportes más importantes de la norma se tiene el cambio fundamental que reside en transformar la fase de planificación y ejecución contractual. En la fase preparatoria, la ley exige la formulación de una robusta "Estrategia de Contratación". Para obras de complejidad técnica, esta estrategia no es un mero trámite, sino que obliga a la entidad a realizar un análisis integral, incluyendo, de forma mandatoria, la evaluación del uso de un contrato estandarizado, el análisis comparativo para la elección del sistema de entrega

de la obra, la valoración del empleo de metodologías de trabajo colaborativo como BIM, y la consideración de establecer incentivos en el contrato. Además, el reglamento exige explícitamente que la estrategia debe evaluar la capacidad técnica de la entidad contratante para garantizar que cuenta con el soporte necesario para gestionar el modelo elegido. Todas estas exigencias encuentran su concreción en el "Formato de Estrategia de Contratación" aprobado por la DGA, donde cada variable debe ser analizada y sustentada. La ley define los criterios de "complejidad técnica" para habilitar el uso de estos contratos, incluyendo bienes altamente sofisticados con un valor superior a S/ 2,000,000.00 o, en el caso de obras por el sistema de entrega integrada, aquellas con un valor igual o mayor a S/ 79,000,000.00.

En la fase de ejecución contractual, la normativa establece ahora un cambio de paradigma: si bien las actuaciones preparatorias y la selección se rigen por las normas generales, una vez firmado, la ejecución se rige primordialmente por las cláusulas del propio contrato estandarizado, sus guías y las buenas prácticas internacionales, relegando la Ley N° 32069 y su reglamento a un rol complementario. Para asegurar una gestión profesionalizada, el reglamento exige la designación obligatoria de un Gerente de Proyecto, quien debe ser un profesional colegiado con un mínimo de cinco años de experiencia en gestión de proyectos y, crucialmente, debe contar con certificación oficial en el contrato estandarizado elegido.

En conclusión, la Ley N° 32069 busca resolver las deficiencias históricas del sistema al migrar hacia un enfoque más profesional, estratégico y colaborativo. La reciente aprobación de la "Guía de Actuaciones Preparatorias" y el "Formato de Estrategia de Contratación" por parte de la DGA constituye un aporte fundamental para esta migración, al proporcionar las herramientas prácticas y estandarizadas que las entidades necesitan para ejecutar con éxito la fase preparatoria, que es la base de toda contratación efectiva. No obstante, al recién tener un semestre desde su entrada en vigencia no podemos asegurar su efectividad, sobre todo respecto al punto de la correcta gestión y asignación de riesgo, ya que como hemos expresado en los primeros apartados del texto, este es la causal matriz que muchas veces paraliza o retrasa las obras. Es por ello que en los siguientes apartados lo abordaremos a mayor detalle.

Capítulo 3: Asignación de Riesgos en Obras Públicas bajo Contratos Estandarizados: La Disrupción de la Ley N° 32069 y la Resistencia a su Aplicación

3.1. Asignación de riesgos en los contratos estandarizados de obra.

La industria de la construcción, por su naturaleza, se ha caracterizado por ser un entorno "altamente conflictivo y adversarial" (Otárola & Silva, 2023, p. 1). Un factor determinante en esta dinámica ha sido el enfoque tradicional en la asignación de riesgos en los contratos de obra pública.

La regulación de la gestión de riesgos en los contratos de obra pública en el Perú ha evolucionado desde un marco general hacia una implementación más detallada y obligatoria. La Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento (Decreto Supremo N° 350-2015-EF) establecieron el principio fundacional. Este marco normativo general, en su artículo 8.2, ordenaba que las entidades públicas identificaran y asignaran los riesgos previsibles en los expedientes técnicos y las bases de los contratos de obra, con el objetivo declarado de lograr una distribución equilibrada. El criterio rector era, en teoría, asignar cada riesgo a la parte que estuviera en mejores condiciones de controlarlo, gestionarlo o mitigarlo. Sin embargo, esta disposición inicial carecía de especificidad. Al no definir metodologías, procesos estandarizados o formatos uniformes, su aplicación quedaba sujeta a la interpretación y capacidad discrecional de cada entidad contratante. En la práctica, esta falta de concreción permitía que persistiera el modelo tradicional y desequilibrado criticado por la doctrina, donde la entidad, aprovechando su mayor poder de negociación, tendía a transferir la mayoría de los riesgos al contratista mediante cláusulas estandarizadas, generando el entorno conflictivo y adversarial descrito.

Para superar esta brecha entre el principio y la práctica, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) emitió la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD sobre Gestión de Riesgos en la Planificación de la Ejecución de Obras. Este documento representa un avance crucial al operativizar el mandato de la ley y el reglamento.

Su finalidad es precisar y uniformizar los criterios de implementación, transformando la gestión de riesgos de una declaración de intenciones en un proceso técnico y obligatorio. La directiva establece un ciclo integral de cuatro procesos secuenciales que las entidades deben seguir: identificar, analizar, planificar la respuesta y asignar los riesgos. Para ello, proporciona herramientas concretas, como una lista enunciativa de riesgos típicos (geotécnicos, de permisos, arqueológicos, ambientales, entre otros) y, lo más importante, formatos estandarizados y de uso obligatorio (anexos a la directiva) para el análisis y la asignación.

El aporte más significativo de la directiva es reforzar y hacer exigible el principio de asignación racional. Estipula explícitamente que, al asignar cada riesgo, la entidad debe considerar "qué parte está en mejor capacidad para administrarlo". Esta disposición busca contrarrestar la transferencia automática e irracional de riesgos. Además, la directiva exige que los resultados de este ejercicio —la identificación y la asignación acordada de cada riesgo— se incorporen formalmente en la proforma de contrato de las bases, garantizando transparencia desde el inicio del proceso de selección.

Como señala Murdoch, esta transferencia desproporcionada obliga al contratista a incluir en su oferta económica una prima o contingencia para cubrir eventos cuyo control escapa a su gestión, elevando artificialmente el costo del proyecto (Murdoch et. al, 2000, p. 37). Además, este desequilibrio sienta las bases para futuras controversias, ya que el contratista buscará recuperar los costos de dichos riesgos a través de reclamos, paralizaciones o arbitrajes, desviando el enfoque del objetivo principal: la culminación exitosa de la obra.

En el Perú, la gestión de riesgos se ha erigido como un eje central dentro de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley 32069) y su Reglamento, marcando un cambio paradigmático al reconocer que toda contratación pública conlleva inherentemente riesgos que, de no ser administrados de manera adecuada, pueden comprometer la eficiencia, la transparencia y el buen uso de los recursos del Estado.

En el ámbito específico de las obras públicas y sus consultorías, la normativa exige un enfoque estructurado que integre la planificación, identificación, evaluación y tratamiento de los riesgos desde la programación hasta la ejecución contractual, materializándose en matrices y cláusulas específicas. Este proceso sistemático permite prevenir pérdidas,

optimizar la gestión pública y asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, fortaleciendo así la transparencia y la eficiencia de la inversión pública.

El marco normativo establece la gestión de riesgos no como una mera recomendación, sino como una obligación legal. Según el numeral 156.1 del artículo 156 del Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas (RLGCE), en obras y consultorías de obras segmentadas como avanzadas, es obligatorio que en la estrategia de contratación el área usuaria, en coordinación con la Dirección de Ejecución Contractual (DEC), realice la planificación integral de la gestión de riesgos. Esta planificación debe documentarse en una matriz que forma parte del expediente de contratación y debe incluir la identificación de riesgos, la asignación de responsables y el análisis cualitativo y cuantitativo de los mismos.

La comparación entre la "Versión 1" de la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD y la versión posterior o modificada de la misma directiva revela una evolución significativa en el enfoque normativo sobre la gestión de riesgos en la contratación de obras públicas bajo el marco de la Ley 30225. La diferencia principal radica en el alcance temporal y la profundidad del proceso. La Versión 1 establece la obligación de realizar la gestión de riesgos como un procedimiento esencialmente previo y estático, focalizado en la fase de planificación y elaboración del expediente técnico. Su objetivo es uniformizar criterios mediante el uso de formatos específicos (Anexos 1, 2 y 3) para identificar, analizar y asignar riesgos, con el fin de que estos queden plasmados en las cláusulas de la proforma de contrato. Sin embargo, esta versión concibe la matriz principalmente como un documento de partida, un entregable necesario para la convocatoria, sin estipular explícitamente un mecanismo activo de seguimiento durante la ejecución del contrato. Además, sus disposiciones transitorias prevén una implementación progresiva, especialmente para las adjudicaciones simplificadas, cuya obligatoriedad dependería de un comunicado futuro del OSCE.

En contraste, la versión posterior de la directiva introduce un cambio cualitativo al transformar la gestión de riesgos de un ejercicio documental en un proceso dinámico y continuo. La innovación más notable es la incorporación de la obligación de realizar una "debida y oportuna administración de riesgos durante todo el plazo de la obra" por parte del inspector o supervisor, y de evaluar su desarrollo de manera permanente, anotando los resultados, al menos semanalmente, en el cuaderno de obra. Esto significa que la

matriz de riesgos deja de ser un archivo estático para convertirse en una herramienta viva de monitoreo y control durante la fase de ejecución. Asimismo, esta versión enriquece el marco procedimental al incluir en el cuerpo del texto una lista enunciativa y detallada de once categorías de riesgos previsible (como el geotécnico, arqueológico, de permisos o de fuerza mayor), lo cual ofrece una guía sustantiva a las entidades para una identificación más completa y estandarizada.

El proceso de gestión de riesgos es un ciclo dinámico y continuo que se estructura en etapas interconectadas, iniciando con la identificación sistemática de riesgos previsible que pueden afectar todas las fases del proyecto: desde la programación y la selección del contratista, hasta la ejecución contractual y la recepción final de la obra. La Directiva N° 012-2017-OSCE/CD establece el marco procedimental para este proceso, exigiendo que, al elaborar el expediente técnico, la Entidad incorpore un enfoque integral de gestión utilizando formatos estandarizados. Sin embargo, la aplicación actual de esta directiva debe entenderse bajo el principio rector introducido por la normativa posterior, el cual transforma su finalidad: ya no se trata solo de identificar y formalizar riesgos, sino de asignarlos de manera técnica y justificada a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos—sea la Entidad o el contratista—promoviendo así una gestión proactiva, compartida y orientada a la eficiencia de la inversión pública a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

Una vez identificados, los riesgos deben ser evaluados o valorados. Este análisis implica clasificarlos en función de su probabilidad de ocurrencia y su impacto en la ejecución de la obra, lo que permite priorizar las acciones necesarias. Posteriormente, se procede a la respuesta a los riesgos, donde la entidad define estrategias para tratarlos. Estas estrategias pueden ser: evitarlos, mitigarlos, transferirlos (por ejemplo, a través de cláusulas contractuales o seguros) o tolerarlos/aceptarlos cuando el impacto es bajo o el costo de gestión es desproporcionado. El numeral 156.2 del artículo 156 del RLGCE enfatiza que la entidad contratante debe asignar los riesgos a la parte que pueda gestionarlos y mitigarlos de manera más eficiente, procurando que ninguna asuma riesgos que no pueda manejar.

La integración de la gestión de riesgos en el ciclo contractual es fundamental. Este proceso comienza en la planificación, donde, según el numeral 44.3 del artículo 44 del RLGCE, al elaborar el requerimiento se inicia la identificación y evaluación de riesgos,

sirviendo esto de insumo para la estrategia de contratación. Luego, se traslada a las bases y al contrato mismo; el Comité de Selección debe incluir en la proforma de contrato, conforme a lo señalado en el expediente técnico, las cláusulas que identifiquen y asignen los riesgos que pueden ocurrir durante la ejecución de la obra, tal como lo establece el numeral 6.2 de la Directiva 012 y el numeral 160.1 del artículo 160 del RLGCE.

Durante la ejecución de la obra, la responsabilidad recae en la supervisión. La Entidad, a través del inspector o supervisor, debe realizar la debida y oportuna administración de riesgos durante todo el plazo de la obra, como señala el numeral 6.3 de la Directiva 012 y el numeral 116.3 del artículo 116 del RLGCE. El seguimiento es continuo y debe quedar registrado; el residente de obra, el inspector o el supervisor deben evaluar permanentemente el desarrollo de la administración de riesgos y anotar los resultados, con una periodicidad semanal como mínimo, en el cuaderno de obra, precisando sus efectos y los hitos afectados, de acuerdo con el numeral 6.4 de la Directiva 012 y el numeral 164.2 del artículo 164 del RLGCE.

Para obras de gran envergadura, la normativa prevé la creación de estructuras de gobierno específicas. El numeral 156.3 del artículo 156 del RLGCE establece que, en obras segmentadas como avanzadas cuya cuantía supere los cincuenta millones de soles (S/50,000,000.00), la entidad contratante debe implementar un comité de gestión de riesgos. Este comité, según el numeral 156.4, supervisa y revisa el proceso durante las tres fases del proceso de contratación, aprueba nuevos riesgos u oportunidades, aprueba estrategias de respuesta y realiza el seguimiento de alertas tempranas.

La importancia de la gestión de riesgos también se refleja en la segmentación de las contrataciones. Regulada en el artículo 42 del RLGCE, la segmentación clasifica los procedimientos no solo por su cuantía (alta o baja), sino también por su nivel de riesgo (alto o bajo). Según el numeral 125.3 del artículo 125 del RLGCE, un procedimiento se considera de alto riesgo cuando existe la posibilidad de poca competencia, por ejemplo, si en los últimos dos años un procedimiento similar fue declarado desierto, si el promedio de postores fue bajo o si la disponibilidad del bien o servicio es limitada en el mercado.

Otras disposiciones relevantes consolidan este enfoque. El artículo 60 de la Ley 32069 incluye la "gestión de riesgos" como una de las cláusulas obligatorias en los contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional. Asimismo, en

procedimientos de solucionismo, el control y monitoreo debe incluir, como mínimo, la gestión de riesgos, de conformidad con el numeral 254.2 del artículo 254 del RLGCE

La industria de la construcción, por su naturaleza, se ha caracterizado por ser un entorno "altamente conflictivo y adversarial" (Otárola & Silva, 2023, p. 1). Un factor determinante en esta dinámica ha sido el enfoque tradicional en la asignación de riesgos en los contratos de obra pública. Este modelo tradicional se caracterizaba por ser reactivo y desequilibrado. La regulación inicial bajo la Ley N° 30225 y su reglamento, si bien establecía en su artículo 8.2 el principio fundacional de identificar y asignar riesgos de manera "equilibrada", carecía por completo de especificidad. Al no definir metodologías, procesos estandarizados o formatos uniformes, su aplicación quedaba sujeta a la discrecionalidad de cada entidad contratante. En la práctica, esto permitía y perpetuaba un proceso estático y adversarial: la entidad, aprovechando su mayor poder de negociación, transfería de manera irracional la mayoría de los riesgos al contratista mediante cláusulas estandarizadas. Como señala Murdoch, esta transferencia desproporcionada obligaba al contratista a incluir en su oferta económica una prima o contingencia para cubrir eventos cuyo control escapaba a su gestión, elevando artificialmente el costo del proyecto y sentando las bases para futuras controversias, reclamos y arbitrajes (Murdoch et. al, 2000, p. 37).

Para superar esta brecha y transformar radicalmente el modelo, el marco normativo peruano ha evolucionado hacia un paradigma proactivo, técnico y continuo. Este cambio cualitativo se operativizó inicialmente con la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD y se consolidó e institucionalizó con la nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley 32069) y su Reglamento. La diferencia principal con el modelo anterior es radical: ya no se trata de un mero ejercicio documental previo, sino de un proceso dinámico y obligatorio que se integra a lo largo de todo el ciclo del proyecto. La directiva estableció por primera vez un ciclo integral de cuatro procesos secuenciales (identificar, analizar, planificar la respuesta y asignar) y proporcionó herramientas concretas y de uso obligatorio, como listas de riesgos típicos y formatos estandarizados (anexos), para uniformizar la implementación. Su aporte más significativo fue reforzar y hacer exigible el principio de asignación racional, estipulando explícitamente que cada riesgo debe asignarse a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlo, buscando contrarrestar la transferencia automática del pasado.

La Ley 32069 y su reglamento profundizaron este giro, transformando la gestión de riesgos de un procedimiento previo en una administración activa y permanente. Mientras que el enfoque inicial (la "Versión 1" de la directiva) se focalizaba en la fase de planificación y elaboración del expediente, concibiendo la matriz de riesgos principalmente como un documento de partida, el marco actual introduce la obligación expresa de realizar una "devida y oportuna administración de riesgos durante todo el plazo de la obra". Esta es la innovación más notable: la matriz deja de ser un archivo estático para convertirse en una herramienta viva de monitoreo. El inspector o supervisor debe evaluar su desarrollo de manera permanente y anotar los resultados, al menos semanalmente, en el cuaderno de obra, precisando efectos e hitos afectados. Este seguimiento continuo durante la ejecución contractual representa el quiebre definitivo con el modelo estático y discrecional del pasado.

La integración de este proceso dinámico en el ciclo contractual es ahora fundamental y está minuciosamente regulada. Comienza en la planificación, donde se identifican los primeros riesgos para la estrategia de contratación. Luego, la matriz resultante, que debe incluir identificación, responsables y análisis, se incorpora al expediente y sus cláusulas de asignación se trasladan a la proforma de contrato. Para obras de gran envergadura (mayores a S/ 50 millones), la normativa exige la creación de un comité de gestión de riesgos, una estructura de gobierno específica inexistente en el modelo anterior. Asimismo, la importancia del nuevo paradigma se refleja en que la "gestión de riesgos" es ahora una cláusula obligatoria en contratos estandarizados internacionales y, crucialmente, el "nivel de riesgo" se ha convertido en un criterio oficial para la segmentación de los procedimientos de selección, algo impensable en el sistema anterior basado en la mera discrecionalidad.

En suma, la evolución normativa en el Perú ha transitado de un modelo tradicional adversarial y estático—caracterizado por la transferencia irracional de riesgos, la discrecionalidad y la generación de conflictos—a un nuevo paradigma técnico y dinámico—caracterizado por la asignación racional, la estandarización de herramientas, el monitoreo continuo durante la ejecución y la integración estructural del riesgo en toda la contratación pública. Este marco, como señalan Álvarez Illanes & Álvarez Llosa, equipa a las entidades con herramientas para una gestión proactiva, buscando optimizar recursos, asegurar el cumplimiento de las obras y fortalecer la transparencia, superando el entorno conflictivo que dio origen a la reforma.

La correcta implementación de estas disposiciones representa no solo el cumplimiento de un mandato legal, sino la adopción de una práctica estratégica para una gestión pública moderna, responsable y eficaz. Es por ello que en los apartados primigenios se propuso los contratos estandarizados de obra, caracterizado por su sistema de gestión de riesgo que asume que "el riesgo debe ser adoptado por la parte que se encuentre en mejor posición para controlarlo y administrarlo", es la alternativa más compatible con la exigencia normativa actual

Es por ello que expertos legales y las mejores prácticas de la industria abogan por la creación de contratos que distribuyan los riesgos entre todos los participantes. Esta estrategia se ha ejemplificado en Australia con el desarrollo inicial del *partnering*, un mecanismo para fomentar la cooperación y establecer pautas de conducta ante eventos imprevistos (Hayford, 2018, p 5).

Esta asunción compartida de riesgos previene que una parte traslade el riesgo a otra menos preparada para gestionarlo, lo que a su vez fomenta un ambiente de transparencia y confianza que reduce la probabilidad de disputas (Toomey, 2021, p 2).

Esta máxima, no busca un mero reparto equitativo, sino una asignación *eficiente* que optimice la gestión del proyecto en su conjunto.

La implementación de este principio requiere un ejercicio proactivo y transparente durante la etapa de diseño del contrato.

Las partes deben colaborar para identificar los riesgos, esto es realizar un análisis exhaustivo de todos los riesgos potenciales del proyecto, desde los geotécnicos y climáticos hasta los regulatorios y sociales. Segundo, las partes deben evaluar la probabilidad de ocurrencia y el impacto potencial de cada riesgo identificado. Y finalmente, distribuir la responsabilidad de cada riesgo a la parte —sea la Entidad, el Contratista, o de forma compartida— que posea la capacidad, experiencia y recursos para gestionarlo de manera más efectiva.

Para lograr una asignación de riesgos eficaz, Otárola & Silva propone un marco analítico basado en cuatro criterios fundamentales: la capacidad de controlar el riesgo o sus efectos, la habilidad para preverlo, la solidez para soportar sus consecuencias y el grado en que la parte se beneficia o perjudica por su materialización (Otárola & Silva, 2023, p. 56).

En esencia, el riesgo debe ser delegado a quien esté en la mejor posición para gestionarlo, mitigarlo y asumir sus implicaciones. Aunque estos principios guían una distribución eficiente, es crucial considerar la naturaleza específica de cada riesgo; por ejemplo, si bien los supuestos de fuerza mayor son incontrolables, sus consecuencias pueden ser evaluadas y asignadas.

Un modelo ejemplar que aplica estos principios en los contratos estandarizados, son la familia de Contratos NEC (New Engineering Contract) (Medina, 2020, p 20). Inspirados en el *partnering* australiano, los contratos NEC promueven activamente la colaboración mediante disposiciones como el principio de "libro abierto", que exige a las partes compartir información de manera oportuna para prevenir y mitigar riesgos. A diferencia del *Alliancing* (que distribuye riesgos entre todos), NEC los asigna a la parte con la mayor capacidad para su gestión y control, siguiendo un proceso estructurado:

1. **Identificación:** Evaluación detallada de cada riesgo potencial del proyecto en términos de probabilidad e impacto.
2. **Asignación:** Inclusión de cláusulas contractuales precisas que transfieren formalmente cada riesgo identificado a la parte mejor posicionada para manejarlo.
3. **Plan de Gestión:** Definición de procedimientos para el manejo, control, monitoreo y mitigación de los riesgos asignados. En este punto, NEC introduce la herramienta colaborativa de la **alerta temprana**, que permite a las partes notificar preventivamente sobre cualquier evento que pueda impactar el costo, plazo o calidad, con el objetivo de reducir su efecto. .
4. **Revisión Periódica:** Mantenimiento y ajuste constante del plan de gestión para asegurar su vigencia y adaptabilidad a la realidad cambiante del proyecto.

Al implementar esta asignación estratégica de riesgos, se logra mitigar la ocurrencia de eventos de forma preventiva. Además, herramientas como la alerta temprana transforman el enfoque reactivo de las partes, convirtiéndolas en aliadas centradas en la solución eficiente de los riesgos en lugar de la mera determinación de culpas.

La distribución efectiva de riesgos es crucial para fomentar una relación contractual colaborativa y transparente. Esta práctica no solo ayuda a minimizar el impacto cuando los riesgos se materializan, sino que también alienta a las partes a trabajar conjuntamente en la búsqueda de soluciones mutuamente beneficiosas.

Para lograrlo, las partes deben realizar un análisis de riesgos multidisciplinario desde la etapa de diseño, involucrando no solo al área legal, sino también a ingeniería, costos y otras áreas pertinentes. Esto es vital al seleccionar el método de entrega y el sistema de pago, ya que ambos tienen un impacto directo en cómo se asignarán las responsabilidades.

Aun así, Otárola & Silva afirman que inevitablemente siempre existirán "zonas grises" donde la asignación no será exclusiva (2023, p. 60). En estos casos, mantener una relación de confianza y transparencia se vuelve esencial para que las partes puedan acordar soluciones conjuntas.

3.2. Análisis sobre la asignación de riesgos más frecuente en los contratos de obra.

Los contratos de obra están expuestos a una multitud de riesgos que impactan el tiempo, el costo y la calidad. La asignación contractual de estos riesgos es fundamental para el éxito del proyecto. El objetivo principal de este apartado de la sección es analizar las prácticas comunes en la asignación de riesgos entre el propietario y el constructor, evaluando no solo la distribución de los riesgos derivados de la obra (geológicos, financieros), sino también el tratamiento del riesgo inherente al propio proveedor, que a menudo es relegado a un enfoque puramente reactivo (Charris, 2016, p.5)

El principio rector en la asignación contractual dicta que el riesgo debe recaer en la parte que está en mejor posición para controlarlo o mitigarlo. Los riesgos en la construcción se clasifican en técnicos, operacionales, económicos, etc. No obstante, es vital diferenciar el riesgo de la obra (ej. condiciones del subsuelo, fuerza mayor) del riesgo inherente al contratista. El riesgo inherente se vincula directamente al sujeto por sus características, como su historial de desempeño, calidad, proclividad al incumplimiento contractual, situación financiera o escasa trayectoria en el mercado.

Los riesgos operacionales y de ejecución son asignados consistentemente al contratista por tener control sobre ellos. Esto incluye retrasos por deficiente gestión, deficiencias de calidad y seguridad laboral. Sin embargo, la práctica actual a menudo aborda la posibilidad de incumplimiento por parte del contratista exclusivamente desde una óptica correctiva, limitándose a la exigencia de garantías contractuales (pólizas) y a la aplicación de medidas de presión como multas o cláusulas penales.

El propietario asume típicamente los riesgos derivados de la información base del proyecto y el entorno legal (ej. cambios en el alcance, condiciones imprevistas del subsuelo, falta de permisos). Una asignación equitativa evita que el contratista infle el precio inicial por incertidumbre, manteniendo el principio de eficiencia (Charris, 2016, p.12).

El mayor defecto es la ausencia de una metodología para evaluar y clasificar el riesgo inherente al proveedor en la fase precontractual (ej. bajo, medio, alto). Esta falta de información impide al generar medidas preventivas diferenciadas, como modular los costos de las garantías o aplicar una mayor vigilancia a aquellos proponentes con una tendencia histórica a la accidentalidad o la mala calidad. En el escenario actual, un contratista con un historial de multas o sanciones (un "mal prestador") participa en igualdad de condiciones con uno cumplidor, en lo que respecta a las exigencias iniciales.

Una correcta evaluación del riesgo inherente, utilizando factores como el desempeño histórico, la situación financiera y la experiencia en el mercado, se convertiría en un incentivo para que las empresas mantengan una reputación mercantil positiva, ya que esto se traduciría en mejores condiciones competitivas para obtener contratos.

En razón de ello es que el Estado cuenta con una serie de lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos de obra, solo a efectos de estudio tomaremos el lineamiento de la APP, el cual analizaremos a continuación.

Tras analizar los "Lineamientos para la Asignación de Riesgos en los Contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP)", se observa que en lo que respecta a la asignación del "riesgo de la obra", los Lineamientos siguen el principio de control de forma exhaustiva. Se asignan al concesionario (contratista) aquellos riesgos operacionales sobre los que tiene gestión directa.

Esto incluye el Riesgo de Diseño, donde el concesionario "hará suyo el diseño" y asumirá "todos los riesgos de las deficiencias, errores u omisiones" ; el Riesgo de Construcción, por poseer "mayor experiencia en el planeamiento y la ejecución" ; el Riesgo de Financiamiento, siendo el "responsable único de obtener el financiamiento" ; el Riesgo Ambiental ; y el Riesgo de Obtención de Permisos y Licencias, por estar vinculado a su propio plan de trabajo.

En contraparte, el concedente (Estado) retiene los riesgos que solo él puede gestionar, como el Riesgo de Expropiación de Terrenos, dado que "tiene control del procedimiento expropiatorio". También se recomienda que el Estado asuma el Riesgo Arqueológico y el costo de Inversiones Adicionales que él mismo solicite. Los Lineamientos también identifican riesgos compartidos, como el Riesgo Geológico, cuya asignación "depende del tipo del proyecto y de la disponibilidad de información técnica" pudiendo ser retenido por el concedente en obras complejas. Similarmente, el Riesgo de Fuerza Mayor es compartido : el concesionario mitiga la parte asegurable mediante pólizas, mientras el concedente asume la "porción de riesgo no cubierto por el seguro".

Ahora bien, en este punto analizaremos, a modo de ejemplo, el Plan de Riesgo en la Planificación de la Ejecución de la Obra para el proyecto de "Mejoramiento y Ampliación del Servicio de Formación de Pregrado en Educación Superior Universitaria..." (CUI 2643175 - ETAPA I) de la Facultad de Ciencias Contables de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), ubicado en el Cercado de Lima. La supervisión está a cargo del Ing. Luis Lopez Mendoza, y la gestión de riesgos recae en el Ing. Carlos Edin Vasquez Molucho.

El Plan de Riesgos se fundamenta en una metodología estructurada que inicia con la Identificación de Amenazas, las cuales se clasifican en Naturales (sismos, inundaciones), Antrópicas (incendios, accidentes, fallas de construcción) y Sociales (hurto, sabotajes). Posteriormente, se realiza un Análisis Cualitativo donde cada riesgo es calificado y priorizado mediante la fórmula Valor del Riesgo (VR) = Probabilidad (P) x Impacto (I). Esta calificación define la posición del riesgo en la Matriz de Impacto y Probabilidad y determina su nivel de prioridad. Finalmente, se definen las Respuestas al Riesgo (Mitigar, Evitar, etc.) y se establece un proceso de Monitoreo y Control continuo.

Los riesgos identificados y priorizados se agrupan en cuatro categorías principales para el proyecto. Los riesgos Técnicos incluyen desde errores en el diseño y problemas arquitectónicos hasta escasez de material y accidentes laborales, además del incumplimiento de normas como la ISO 9001. La categoría Externa se centra en la mala selección de contratistas, retrasos en entregas y robos de insumos. Los riesgos Organizacionales abarcan la variación de precios, la inadecuada selección de personal y las fallas de comunicación. Por último, la Dirección de Proyectos aborda errores de

planificación, objetivos mal planteados y deficiencias en la estimación de recursos y el control de flujo de caja.

Como ejemplo de la aplicación de esta metodología, el riesgo con el código R1-UNMSM (Errores, omisiones o deficiencia en los diseños) fue calificado como de Alta Prioridad. Se determinó que su probabilidad de ocurrencia es Moderada (0.50) y su impacto es Alto (0.40), resultando en una puntuación de riesgo de 0.200. La estrategia definida para este riesgo es Mitigar. La acción de respuesta clave consiste en que la supervisión, alertada por un informe de compatibilidad, informe a la entidad para que se trasladen las responsabilidades correspondientes y se implementen medidas compensatorias si las variaciones de diseño impactan los costos del proyecto.

Conociendo ello, vamos con un análisis a detalle de cuánta carga se asigna al contratista y a la entidad pública. El análisis de la distribución de riesgos en el proyecto de la UNMSM permitió identificar en primer lugar, una distribución de cargas claramente definida, donde la gran mayoría de los 23 riesgos identificados son asumidos predominantemente por el Contratista o Ejecutor.

La Supervisión, por su parte, desempeña un rol fundamental de control, verificación y garante del cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad, con facultades explícitas para rechazar materiales, equipos o personal, exigir certificaciones, ordenar reparaciones y verificar estudios. En contraste, el rol de la Entidad (UNMSM) es predominantemente pasivo y administrativo, limitándose a funciones de fiscalización, receptor de informes, evaluación de traslados de responsabilidad y aprobación de modificaciones contractuales, sin asumir costos adicionales derivados de los riesgos transferidos.

Estrategias de Respuesta Más Frecuentes:

- Mitigar: 12 riesgos
- Transferir: 8 riesgos
- Aceptar: 2 riesgos
- Evitar: 1 riesgo

Los riesgos con Alta Prioridad (valor ≥ 0.240) son:

| Código | Descripción | Puntuación | Responsable Principal |
|--------|----------------------------------|------------|-----------------------|
| R03 | Deficiencias estructurales | 0.240 | Contratista |
| R07 | Suelo incoherente en cimentación | 0.400 | Contratista |
| R10 | Asentamiento en concreto | 0.240 | Contratista |
| R11 | Accidentes graves | 0.400 | Contratista |
| R13 | Fenómenos naturales | 0.240 | Contratista |
| R21 | Derrumbes o deslizamientos | 0.400 | Contratista |
| R22 | Roca o suelo duro superficial | 0.400 | Contratista |

Respecto a las estrategias de respuesta, se identificó que la mitigación es la más frecuente, aplicada en doce de los riesgos, seguida de la transferencia en ocho, la aceptación en dos y la evitación en solo uno. Un examen detallado de los riesgos con Alta Prioridad, aquellos con una puntuación igual o superior a 0.240, revela una concentración significativa en el Contratista. Riesgos críticos como las deficiencias estructurales (R03), la presencia de suelo incoherente en la cimentación (R07), los asentamientos en el concreto (R10), los accidentes graves (R11), la ocurrencia de fenómenos naturales que dañen las obras (R13), los derrumbes o deslizamientos (R21) y el hallazgo de roca o suelo duro superficial (R22) tienen como responsable principal y último al Ejecutor. Este patrón confirma que la carga de los riesgos técnicos, geotécnicos y de seguridad recae casi por completo sobre el Contratista.

A partir de este análisis, se puede concluir que el Plan de Riesgos del proyecto demuestra una estructura sólida y metódica, con una identificación exhaustiva de contingencias y la definición de estrategias de respuesta accionables y un marco de responsabilidades claro.

No obstante, este enfoque presenta una debilidad crítica al generar una sobrecarga de riesgos en el Contratista, lo que potencialmente puede derivar en conflictos contractuales, sobre costos no previstos o impactos en la calidad final. La distribución actual, si bien operativamente definida, carece de un equilibrio que fomente una gestión colaborativa.

Por lo tanto, se recomienda enfáticamente la implementación de mecanismos de compensación más claros, especialmente para riesgos geotécnicos latentes, la formalización de pólizas de seguro específicas y el establecimiento de un comité de riesgos de naturaleza tripartita. Estas medidas serían cruciales para equilibrar la carga de riesgos, proteger la sostenibilidad financiera y operativa del proyecto y fortalecer la relación contractual entre todas las partes involucradas, transitando de un modelo reactivo y unilateral a uno proactivo y colaborativo.



4. Referencias bibliográficas

1. Charris Benedetti, J. P., & Llamas Foliaco, A. C. (2016). El riesgo inherente al proveedor como criterio preventivo en la contratación pública. *Revista Derecho del Estado*, (37), 95-125. <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n37.03>
2. Collantes Rojas, C. (2023). Superando una vieja enemistad: El Principio de Legalidad, la Lex Constructionis y la supletoriedad coactiva en los contratos de Obra Pública. *IUS ET VERITAS*, (66), 11–23. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202301.001>
3. Contraloría General de la República. (2025, 11 de marzo). Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a diciembre 2024. Plataforma Digital Única del Estado Peruano - GOB.PE. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/6555301-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-diciembre-2024>
4. Decreto de Urgencia N° 021-2020. (2020, 24 de enero). Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales de inversión pública y dicta otras disposiciones. *Diario Oficial El Peruano*. [enlace sospechoso eliminado]
5. Decreto Supremo N° 003-2019-PCM. (2019, 9 de enero). Aprueba el Reglamento de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambio. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/392824/Decreto_Supremo_N_003-2019-PCM.pdf
6. Decreto Supremo N° 238-2019-EF. (2019, 28 de julio). Aprueban el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348761/DS238_2019EF.pdf
7. Dirección General de Abastecimiento. (2025). Guía de actuaciones preparatorias. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.gob.pe/mef>
8. Hayford, O. (2018). Collaborative Contracting. PWC Australia <https://www.pwc.com.au/legal/assets/collaborative-contracting-mar18.pdf>

9. Howard Ashcraft (2022). Transforming project delivery: integrated project delivery. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 38, Number 2, 2022, pp. 369–384. <https://academic.oup.com/oxrep/article/38/2/369/6588219?login=fals>
10. Manual Operativo del Proceso de Contrataciones Públicas (Álvarez Illanes & Álvarez Llosa, 2025), pp. 1017-1023.
11. Medina Flores, J. C. (2019). El Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los Contratos NEC: ¿Soluciones a las deficiencias de la normativa de contrataciones del Estado que puedan ser replicadas por todas las entidades?. *IUS ET VERITAS*, (58), 110–127. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.006>
12. Medina Flores, J. C. (2023). Contratos Estándares Internacionales de Construcción: apuntes para una eventual regulación de estos modelos en la normativa de Contrataciones del Estado. *IUS ET VERITAS*, (66), 137–148. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202301.009>
13. Ministerio de Economía y Finanzas. (2025, 1 de septiembre). Exposición de motivos del Reglamento de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones del Estado. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mef/informes-publicaciones/5995469-exposicion-de-motivos-del-reglamento-de-la-ley-n-32069-ley-general-de-contrataciones-del-estado>
14. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Abastecimiento. (2025, 11 de mayo). Resolución Directoral N° 0018-2025-EF/54.01 que aprueba la Guía de Actuaciones Preparatorias y el Formato de Estrategia de Contratación. *El Peruano*, pp. 16-17.
15. Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Resolución Directoral N° 0011-2025-EF/54.01: Establece los contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional y sus tipos a utilizarse en obras, consultoría de obras, servicio especializado de gestión de instalaciones y servicio de mantenimiento vial. *El Peruano*.
16. Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Resolución Directoral N° 0018-2025-EF/54.01: Aprueba la Guía de Actuaciones Preparatorias y el Formato de Estrategia de Contratación. *El Peruano*.
17. Murdoch, J., Hugues, W., & Champion, R. (2000). *Construction Contracts* (5^a ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315695211>

18. Medina Flores, J. C. (2023). Contratos Estándares Internacionales de Construcción: apuntes para una eventual regulación de estos modelos en la normativa de Contrataciones del Estado. *IUS ET VERITAS*, (66), 137–148. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202301.009>
19. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2017). Directiva N° 012-2017-OSCE/CD: Gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras. Ministerio de Economía y Finanzas.
20. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2017). Directiva N° 012-2017-OSCE/CD: Gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras. El Peruano.
21. Otárola Azabache, S., & Silva Longobardi, P. (2023). El éxito de trabajar en conjunto: prácticas colaborativas recomendadas al diseñar un contrato de construcción. *IUS ET VERITAS*, (66), 54–63. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202301.004>
22. Rameezdeen, R., & Rodrigo, A. (2014). Modifications to standard forms of contract: The impact on readability. *Australasian Journal of Construction Economics and Building*, 14(2), 31-40.
23. <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/informit.379470276279108>
24. Rodríguez Fernández, M. (2006). “El Contrato Internacional de Construcción: Aspectos Generales”. *Revista Mercatoria*. Vol. 5, n 1. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/2090>
25. Toomey, D. (2021). Alliance contracting drives value for water projects. Insights gained from the Australian experience. Williams Sale Partnership. <https://www.wsp.com/-/media/insights/global/documents/wsp---alliance-contracting-drives-value-for-water-projects.pdf>
26. UNCITRAL (1987). Guía UNCITRAL para la Redacción de Contratos Internacionales de Construcción de Obras Industriales. Organización de las Naciones Unidas. https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/explanatorytexts/construction_of_industrial_works
27. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). (2025). Plan de riesgo en la planificación de la ejecución de la obra [Documento técnico interno del proyecto CUI N° 2643175]. Oficina General de Infraestructura Universitaria (OGIU).