

CUANDO EL ESTADO CONTRATA MAL

Deficiencias operativas y desafíos
en los procesos de contratación pública



Sharik Leonid Fernandez Galarza

PROLOGO

La contratación pública constituye una de las expresiones más concretas de la capacidad del Estado para convertir los recursos disponibles en bienes, servicios y obras destinados al cumplimiento de sus funciones. Detrás de cada procedimiento existe una necesidad que debe ser identificada, planificada y atendida oportunamente. Por ello, contratar adecuadamente no significa únicamente cumplir una secuencia normativa, sino conseguir que las decisiones administrativas produzcan resultados útiles mediante una utilización responsable de los recursos públicos.

Esta obra parte de una preocupación central: muchas de las dificultades que aparecen en las contrataciones no tienen su origen exclusivamente en las normas. También pueden encontrarse en las capacidades operativas de las propias instituciones. La planificación tardía, la formulación deficiente de requerimientos, las brechas de especialización, los problemas de coordinación, los reprocesos y el uso insuficiente de información pueden afectar el resultado aun cuando exista un marco jurídico ampliamente desarrollado. En consecuencia, analizar cómo contrata el Estado exige observar simultáneamente procedimientos, personas y capacidades institucionales.

Esta reflexión adquiere especial actualidad frente a la transformación experimentada por el sistema peruano de contratación pública. La Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, estableció un nuevo marco regulatorio y estuvo acompañada por un cambio institucional particularmente significativo: el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) fue reemplazado por el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE). La modificación no debería ser entendida simplemente como un cambio de denominación, sino como una oportunidad para revisar la orientación con la que el Estado organiza y gestiona sus contrataciones.

La incorporación de la eficiencia en la propia concepción del OECE plantea una cuestión fundamental: ¿puede una nueva institucionalidad solucionar problemas que durante años se han manifestado dentro de las entidades contratantes? La posición asumida en esta obra es que la reforma normativa constituye una condición importante, pero no suficiente. Las mejores reglas producen resultados limitados cuando quienes

deben aplicarlas carecen de las competencias necesarias o cuando las organizaciones continúan reproduciendo prácticas que generan demoras, errores y reprocesos.

Desde esta perspectiva, la profesionalización adquiere un carácter estratégico. El comprador público contemporáneo necesita mucho más que conocimiento normativo. Debe comprender las necesidades institucionales, planificar, analizar información, conocer las condiciones del mercado, utilizar herramientas digitales, identificar riesgos y coordinar con diferentes especialistas. Por ello, la capacitación no debería medirse solamente mediante cursos o certificaciones, sino por su capacidad para mejorar concretamente el desempeño de quienes participan en las contrataciones.

La planificación constituye otro elemento esencial. Una contratación eficiente comienza antes de la convocatoria, cuando la entidad determina correctamente qué necesita, para qué lo necesita y cuándo debe disponer de ello. Las deficiencias producidas en esta etapa pueden trasladarse posteriormente hacia todo el proceso. Un requerimiento incorrectamente formulado puede afectar la competencia, generar observaciones y provocar dificultades durante la ejecución contractual. Prevenir estos problemas suele resultar considerablemente menos costoso que corregirlos cuando la contratación ya se encuentra avanzada.

Esta perspectiva permite también superar la identificación automática entre eficiencia y menor precio. El Estado no necesariamente contrata mejor cuando consigue pagar menos. Una alternativa inicialmente económica puede generar mayores costos cuando presenta menor calidad, requiere sustituciones o no satisface plenamente la necesidad. La eficiencia debe observar la relación entre costo, calidad, oportunidad y resultado, avanzando desde una cultura concentrada en la ejecución presupuestal hacia otra orientada a la calidad del gasto y al valor generado mediante los recursos públicos.

La transformación digital ofrece importantes posibilidades dentro de este proceso. Los sistemas electrónicos pueden mejorar la trazabilidad, reducir determinadas actividades manuales y proporcionar información para la toma de decisiones. Sin embargo, digitalizar un procedimiento deficiente no significa necesariamente modernizarlo. La tecnología genera verdadero valor cuando se encuentra acompañada por simplificación de procesos, competencias digitales y capacidad para utilizar los datos obtenidos como fuente de conocimiento institucional.

El control y la gestión de riesgos deben evolucionar bajo una lógica semejante. Una administración moderna no puede limitarse a identificar problemas después de que han ocurrido. Necesita utilizar la experiencia para anticipar dificultades y concentrar sus mecanismos de supervisión en aquellos puntos donde pueden producirse mayores consecuencias. Controlar mejor no significa necesariamente controlar más, sino desarrollar mecanismos oportunos, proporcionales y capaces de contribuir a la prevención y al aprendizaje.

Dentro de esta discusión, el caso estudiado en la provincia de Ica adquiere particular relevancia. La evidencia obtenida permite observar problemas relacionados con capacidades profesionales, especialización, coordinación y conocimiento de los procesos de contratación en un contexto anterior a la actual reforma. Recuperar estos resultados permite formular una pregunta especialmente pertinente desde el presente: ¿en qué medida el nuevo modelo encabezado por el OECE responde a las deficiencias que ya podían identificarse bajo el sistema anterior?

Esta comparación constituye uno de los principales aportes de la obra. El estudio de Ica no pretende describir automáticamente la realidad actual de todas las entidades públicas, sino proporcionar evidencia para analizar problemas estructurales y contrastarlos con la orientación de la nueva contratación pública. De esta manera, el tránsito del OSCE al OECE puede examinarse no solamente desde aquello que modifican las normas, sino desde los problemas concretos que la reforma necesita contribuir a resolver.

La opinión que orienta este libro es clara: **el verdadero cambio no se producirá únicamente porque exista una nueva ley o un nuevo organismo, sino cuando las entidades desarrollen mejores capacidades para contratar.** El OECE puede orientar, supervisar, brindar asistencia técnica y promover la profesionalización, pero la calidad de las decisiones continuará dependiendo en gran medida de las instituciones y de las personas responsables de planificar, seleccionar y administrar las contrataciones.

Cuando el Estado Contrata Mal propone, por ello, una mirada crítica pero constructiva. Contratar mal no significa necesariamente actuar de manera irregular; también puede significar planificar deficientemente, comprar tarde, formular incorrectamente una necesidad, generar barreras innecesarias, administrar

inadecuadamente un contrato o repetir problemas que la propia institución ya había experimentado anteriormente. Comprender estas diferencias resulta indispensable para diseñar respuestas adecuadas.

El desafío que plantea esta obra consiste finalmente en avanzar desde una contratación predominantemente procedimental hacia una contratación orientada a resultados, sin debilitar la legalidad, la transparencia ni la integridad. El tránsito del OSCE al OECE representa una oportunidad para avanzar en esa dirección, pero su verdadero impacto deberá comprobarse en la capacidad del Estado para reducir reprocesos, profesionalizar a sus operadores, mejorar la competencia y obtener mayor valor mediante sus contrataciones.

En última instancia, **contratar mejor exige gestionar mejor**. Las normas proporcionan el marco, la tecnología ofrece herramientas y el OECE puede contribuir a orientar y fortalecer el sistema; pero son las capacidades institucionales las que convierten todos estos elementos en resultados. Esa relación entre reforma, eficiencia y capacidad operativa constituye el eje que acompaña las páginas de este libro y la reflexión principal que se propone al lector.

PRESENTACION

El análisis parte de reconocer que las reformas normativas son indispensables, pero sus resultados dependen de la capacidad de las instituciones para implementarlas. Una norma puede establecer procedimientos adecuados, pero su efectividad requiere personal especializado, planificación, coordinación, información confiable y capacidad para administrar las diferentes etapas de la contratación. Desde esta perspectiva, las deficiencias operativas no constituyen un problema secundario, sino una variable directamente relacionada con la calidad de las adquisiciones públicas.

El primer capítulo examina precisamente estas **deficiencias operativas y las capacidades institucionales necesarias para contratar adecuadamente**. Se analizan la eficiencia y eficacia en la gestión pública, los perfiles y competencias del personal, la profesionalización, la capacitación, la adaptación, la innovación y las competencias digitales. El objetivo es comprender que el desempeño de una organización no depende únicamente de las capacidades individuales, sino de su posibilidad de convertirlas en una competencia institucional sostenible.

El segundo capítulo aborda la **transición del OSCE al OECE** y la evolución que representa el nuevo marco de contratación pública. Se examina el modelo anterior, las razones que permiten comprender la transformación institucional y las principales características de la Ley N.º 32069. Esta parte incorpora una mirada crítica destinada a determinar si estamos solamente frente a una modificación normativa y organizacional o ante las bases de un verdadero cambio en la manera de gestionar las contrataciones públicas.

El tercer capítulo profundiza en la contratación bajo el nuevo escenario institucional, prestando especial atención a la planificación, las actuaciones preparatorias, los procedimientos de selección, la ejecución contractual, la solución de controversias, la transparencia, la integridad y la gestión de riesgos. El análisis mantiene como eje la eficiencia, pero entendida en un sentido amplio: no simplemente como reducción de costos o tiempos, sino como capacidad para obtener mejores resultados mediante los recursos disponibles.

Posteriormente, la obra recupera el **caso de estudio desarrollado en la provincia de Ica**, que proporciona evidencia sobre deficiencias operativas y procesos de contratación existentes antes de la actual reforma. Su incorporación permite contrastar los problemas identificados en aquella realidad con las transformaciones que propone el nuevo sistema. El caso adquiere así una utilidad adicional: permite preguntarnos si las herramientas y orientaciones actuales responden efectivamente a dificultades que ya podían observarse dentro de las entidades públicas.

Esta comparación entre evidencia y reforma permite desarrollar uno de los planteamientos centrales del libro. El cambio del OSCE al OECE puede proporcionar mejores condiciones institucionales, pero la eficiencia de las contrataciones continuará dependiendo en gran medida de las capacidades existentes dentro de cada entidad. La asistencia técnica y la supervisión pueden contribuir a fortalecer el sistema, pero no sustituyen la responsabilidad de quienes identifican necesidades, elaboran requerimientos, conducen procedimientos y administran contratos.

Por esta razón, la obra incorpora también la opinión y reflexión del autor. No se pretende realizar únicamente una descripción de disposiciones legales o procedimientos. Cada transformación necesita ser analizada considerando el problema que intenta resolver, sus posibilidades reales y los desafíos que pueden permanecer pendientes. La contratación pública necesita una mirada crítica capaz de distinguir entre cambio normativo y transformación efectiva.

Una de las principales ideas defendidas es que **el Estado no necesariamente contrata mejor porque tenga más procedimientos, más controles o más tecnología**. Contrata mejor cuando consigue identificar correctamente sus necesidades, preparar adecuadamente sus adquisiciones, generar condiciones de competencia, seleccionar con transparencia, administrar responsablemente sus contratos y evaluar posteriormente si aquello obtenido produjo el resultado esperado.

Esta perspectiva conduce también hacia una concepción diferente de la eficiencia. El menor precio no representa automáticamente la mejor contratación, del mismo modo que una elevada ejecución presupuestal no garantiza calidad del gasto. El verdadero desempeño debe observar la relación entre recursos utilizados, calidad, oportunidad y resultados alcanzados.

La modernización de la contratación pública requiere, en consecuencia, una transformación simultánea de normas, procesos y capacidades humanas. La tecnología puede proporcionar herramientas; la regulación puede establecer mejores condiciones; y el OECE puede contribuir mediante orientación, supervisión y asistencia técnica. Sin embargo, son las entidades las que finalmente deben convertir estos instrumentos en mejores decisiones.

Esta obra se presenta, por tanto, como una reflexión sobre el presente y el futuro de la contratación pública peruana. El tránsito del OSCE al OECE constituye el contexto de una transformación que recién podrá valorarse plenamente mediante sus resultados. La verdadera medida del cambio estará en comprobar si las entidades consiguen reducir deficiencias operativas, profesionalizar a sus operadores, disminuir reprocesos, mejorar la competencia y obtener mayor valor mediante los recursos públicos.

Cuando el Estado Contrata Mal busca contribuir a esta discusión desde la evidencia, el análisis y una posición crítica del autor. Su propósito final es sencillo pero fundamental: comprender por qué fallan determinadas contrataciones para identificar qué debe fortalecerse y conseguir que el Estado pueda **planificar mejor, contratar mejor y transformar sus recursos en resultados que generen verdadero valor público.**

INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye una actividad esencial para el funcionamiento del Estado, pues mediante ella las entidades obtienen los bienes, servicios y obras necesarios para cumplir sus funciones y atender las necesidades que se encuentran dentro de su ámbito de competencia. Su importancia no se limita, por tanto, a la ejecución presupuestaria. Cada contratación representa una decisión acerca de cómo utilizar recursos públicos y, en consecuencia, su calidad repercute directamente en la eficiencia de las instituciones y en los resultados que estas pueden alcanzar.

Durante las últimas décadas, el sistema peruano de contratación pública ha experimentado sucesivas modificaciones orientadas a fortalecer la transparencia, mejorar los procedimientos, incrementar la competencia y reducir los riesgos asociados con la utilización de los recursos estatales. Sin embargo, la experiencia demuestra que el perfeccionamiento normativo no elimina automáticamente las dificultades operativas existentes dentro de las entidades. Los problemas de planificación, las brechas de especialización, la formulación inadecuada de requerimientos, la insuficiente coordinación entre áreas y los reprocesos continúan siendo factores capaces de afectar el desarrollo de una contratación.

Esta situación permite plantear una cuestión que constituye el punto de partida de la presente obra: los problemas de la contratación pública no deben analizarse exclusivamente desde aquello que establecen las normas, sino también desde la capacidad institucional existente para aplicarlas. Las reglas pueden definir correctamente un procedimiento, pero su funcionamiento depende de personas que deben interpretar información, adoptar decisiones, utilizar herramientas tecnológicas y coordinar con otros actores. La calidad de estas capacidades puede determinar, en buena medida, la diferencia entre una contratación que simplemente cumple formalidades y otra que consigue satisfacer eficientemente una necesidad pública.

Esta reflexión adquiere especial relevancia ante la transformación del sistema peruano producida por la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y por el reemplazo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) por el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE). El cambio introduce una nueva etapa en la evolución de las contrataciones estatales y plantea una

orientación en la que la eficiencia, la profesionalización, la asistencia técnica y la obtención de mejores resultados adquieren especial importancia.

La transición del OSCE al OECE ofrece, en consecuencia, una oportunidad para examinar críticamente cuánto puede conseguir una reforma institucional frente a problemas que poseen también un componente operativo. La creación de una nueva institucionalidad puede proporcionar mejores herramientas de supervisión, orientación y acompañamiento, pero la ejecución cotidiana de las contrataciones continúa desarrollándose dentro de las entidades. Son sus funcionarios y servidores quienes identifican necesidades, elaboran requerimientos, participan en procedimientos, administran contratos y deben responder frente a las dificultades que aparecen durante estas actividades.

Por esta razón, una de las ideas centrales que orientan el libro consiste en sostener que **la modernización de la contratación pública necesita desarrollarse simultáneamente sobre las normas, los procesos y las capacidades institucionales**. Una transformación concentrada exclusivamente en uno de estos componentes puede generar resultados limitados. Las nuevas reglas necesitan operadores preparados; las herramientas digitales requieren competencias para utilizarlas; y los mecanismos de control necesitan información confiable y capacidad para convertir sus resultados en mejoras.

Las deficiencias operativas constituyen el primer eje del análisis. Estas no deben entenderse únicamente como errores cometidos por determinados funcionarios o trabajadores. Pueden representar brechas existentes entre las responsabilidades que una institución necesita desarrollar y las capacidades con las que cuenta para hacerlo. Los perfiles profesionales, la especialización, la capacitación, el trabajo en equipo, la adaptación y las competencias digitales forman parte de esta problemática.

Carhuanchu (2018), al analizar la contratación pública en una institución estatal, identificó dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, mostrando cómo determinadas brechas pueden repercutir posteriormente sobre el abastecimiento. Qqunta (2019), por su parte, evidenció problemas relacionados con la planificación de las contrataciones, presentación de necesidades, especificaciones técnicas y coordinación. Estos antecedentes permiten

comprender que una parte importante de las dificultades puede comenzar antes del procedimiento de selección.

La planificación adquiere así un carácter fundamental. Una entidad que identifica oportunamente aquello que necesita dispone de mejores condiciones para organizar sus recursos y preparar adecuadamente la contratación. Cuando la necesidad se comunica tardíamente, disminuye el tiempo disponible y aumenta la posibilidad de que las actuaciones sean desarrolladas bajo presión. Los errores generados en estas circunstancias pueden provocar correcciones y retrasos que posteriormente afectan la oportunidad con la que se satisface la necesidad institucional.

Esta relación permite comprender que la eficiencia no debe evaluarse exclusivamente mediante el precio obtenido. El tiempo administrativo, los reprocesos y las correcciones también representan utilización de recursos públicos. Una contratación aparentemente económica puede resultar ineficiente cuando requiere múltiples actuaciones adicionales o cuando aquello adquirido no proporciona la calidad necesaria. La eficiencia debe observar, por tanto, la relación entre recursos utilizados, oportunidad, calidad y resultados.

La modernización de la gestión pública exige precisamente avanzar hacia esta orientación. La contratación no debería valorarse únicamente por el cumplimiento de sus etapas o por el porcentaje de presupuesto ejecutado. El verdadero resultado se encuentra en determinar si aquello contratado permitió satisfacer adecuadamente la necesidad que justificó el gasto. Esta perspectiva desplaza la atención desde la simple ejecución hacia la calidad del gasto y el valor obtenido mediante los recursos disponibles.

La competencia y la relación con los proveedores constituyen igualmente componentes esenciales. El Estado necesita mercados capaces de ofrecer alternativas y proveedores dispuestos a participar en sus procedimientos. Por ello, la claridad de los requerimientos, la proporcionalidad de las exigencias y el cumplimiento oportuno de las obligaciones estatales pueden influir sobre las condiciones de participación. Un sistema poco previsible o excesivamente complejo puede reducir el interés del mercado y limitar las posibilidades de obtener mejores resultados.

La ejecución contractual representa otro momento decisivo. Seleccionar correctamente a un proveedor no significa todavía haber satisfecho la necesidad. Es

durante la ejecución cuando aquello planificado debe convertirse finalmente en una prestación concreta. Los retrasos, incumplimientos o controversias pueden comprometer el resultado incluso después de un procedimiento de selección correctamente desarrollado.

El estudio realizado por la Contraloría General de la República (2014) sobre el arbitraje en las contrataciones públicas permite reconocer la relevancia alcanzada por las controversias dentro del sistema peruano. Estas situaciones no deberían ser observadas únicamente desde la necesidad de resolver el conflicto. También pueden proporcionar información sobre problemas relacionados con la formulación contractual, la distribución de responsabilidades o la gestión de la ejecución. Una institución que analiza estas experiencias puede utilizar el conflicto pasado para prevenir dificultades futuras.

La transparencia, el control y la integridad atraviesan todo este proceso. La OCDE/INAP (2009) destaca la necesidad de proteger la integridad durante el ciclo de contratación, mientras que la OCDE (2012) plantea la importancia de combinarla con eficiencia. Esta relación resulta particularmente importante porque la modernización no puede construirse mediante la reducción indiscriminada de controles. El desafío consiste en desarrollar mecanismos proporcionales y orientados hacia los riesgos relevantes, evitando al mismo tiempo cargas administrativas que no generen suficiente valor.

La transformación digital incorpora una dimensión adicional. Los sistemas electrónicos permiten mejorar la trazabilidad, facilitar el acceso a información y generar datos que pueden utilizarse para evaluar los procedimientos. Sin embargo, la tecnología no puede corregir automáticamente procesos deficientes. La verdadera modernización requiere revisar primero cómo funciona la contratación y posteriormente utilizar las herramientas digitales para simplificar, automatizar y mejorar aquellas actividades que realmente resultan necesarias.

Dentro de este escenario, el caso de estudio desarrollado en la provincia de Ica proporciona una base empírica para analizar la relación entre las capacidades operativas y los procesos de contratación. La evidencia permite observar fortalezas y brechas relacionadas con conocimientos especializados, adaptación, trabajo en equipo y competencias necesarias para intervenir en las adquisiciones públicas. Al corresponder a un contexto anterior a la actual reforma, estos resultados permiten además establecer un

punto de referencia para analizar los desafíos que la nueva institucionalidad pretende enfrentar.

La obra utiliza esta evidencia sin pretender trasladarla automáticamente hacia el escenario actual. Su finalidad es diferente: identificar problemas existentes y preguntarse hasta qué punto el nuevo modelo de contratación pública proporciona herramientas para enfrentarlos. De esta manera, el caso de Ica permite establecer un puente entre las deficiencias observadas bajo el contexto anterior y las posibilidades abiertas por la transición hacia el OECE.

El desarrollo del libro avanza desde esta perspectiva. Primero se examinan las deficiencias operativas y las capacidades institucionales necesarias para una gestión eficiente. Posteriormente se analiza la evolución del sistema peruano y la transición del OSCE al OECE. A continuación, se estudian las principales características de la contratación pública dentro del nuevo marco, prestando atención a planificación, selección, ejecución, transparencia, gestión de riesgos y modernización. Finalmente, el caso de Ica permite contrastar estos fundamentos con evidencia concreta y desarrollar una lectura crítica sobre los desafíos que permanecen.

La posición del autor acompaña transversalmente este recorrido. El propósito no consiste simplemente en describir normas ni en asumir que toda reforma constituye automáticamente una mejora. El cambio debe evaluarse por sus resultados. La verdadera pregunta es si la nueva institucionalidad contribuirá a que las entidades planifiquen mejor, reduzcan reprocesos, profesionalicen a sus operadores, generen mayor competencia y obtengan mejores resultados mediante sus contrataciones.

Desde esta perspectiva, *Cuando el Estado Contrata Mal* plantea que la calidad de la contratación pública constituye, finalmente, una expresión de la calidad de la propia gestión estatal. Cuando una entidad contrata deficientemente, detrás pueden existir problemas que trascienden el procedimiento: planificación insuficiente, capacidades inadecuadas, falta de coordinación o limitada capacidad para aprender de experiencias anteriores. Comprender estas causas constituye el primer paso para intervenir sobre ellas.

La transición del OSCE al OECE representa una oportunidad para avanzar hacia una contratación pública más eficiente y orientada hacia resultados. Sin embargo, su verdadero alcance dependerá de que el cambio institucional consiga trasladarse hacia las

prácticas cotidianas de las entidades. La reforma será verdaderamente significativa cuando las nuevas reglas y herramientas se conviertan en mejores capacidades para decidir y gestionar.

En ese sentido, la idea que guía esta obra puede resumirse de manera concreta: **para que el Estado contrate mejor no basta con cambiar las reglas; es necesario fortalecer la capacidad de las instituciones que deben aplicarlas.** Sobre esta relación entre reforma, capacidad operativa y resultados se construye el análisis que se desarrolla en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO I

DEFICIENCIAS OPERATIVAS Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública depende de un conjunto de capacidades institucionales que van mucho más allá del conocimiento de las normas que regulan los procedimientos. Para que una entidad pueda transformar sus necesidades en contrataciones oportunas y eficientes necesita personal preparado, responsabilidades claramente definidas, coordinación entre sus diferentes áreas, mecanismos de planificación y control, así como capacidad para adaptarse a los cambios normativos y tecnológicos. Cuando alguno de estos componentes presenta debilidades, pueden aparecer deficiencias operativas que terminan repercutiendo sobre el desarrollo de las adquisiciones.

Estas deficiencias no deben entenderse exclusivamente como errores individuales. Una actuación incorrecta puede originarse en una insuficiente especialización del trabajador, pero también en perfiles profesionales inadecuados, una distribución deficiente de responsabilidades, limitada capacitación, sobrecarga laboral o problemas de coordinación. Por ello, analizar las deficiencias operativas exige observar simultáneamente a las personas y a la organización dentro de la cual desarrollan sus funciones.

Carhuanchó (2018) permite reconocer esta relación al identificar dificultades en la contratación pública vinculadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Qqunta (2019), por su parte, evidencia problemas relacionados con la planificación, la presentación oportuna de necesidades y la coordinación. Estos antecedentes muestran que determinadas dificultades que posteriormente se hacen visibles durante un procedimiento pueden haberse originado en capacidades insuficientemente desarrolladas dentro de las propias entidades.

La capacidad institucional adquiere entonces un significado central. No se limita a disponer de una cantidad determinada de funcionarios o servidores, sino que comprende la posibilidad de organizar conocimientos, competencias, recursos y procedimientos

alrededor de objetivos comunes. Una institución puede contar con profesionales experimentados y, aun así, presentar dificultades cuando estos trabajan de manera poco articulada o cuando sus conocimientos no corresponden plenamente con las responsabilidades que deben asumir.

Desde esta perspectiva, la profesionalización constituye uno de los principales mecanismos para reducir las deficiencias operativas. Las contrataciones públicas requieren conocimientos especializados y una actualización permanente debido a la evolución de las normas, procedimientos y herramientas utilizadas. El trabajador encargado de intervenir en estos procesos necesita comprender no solamente qué actuación debe desarrollar, sino también cómo esta se relaciona con las demás etapas de la contratación.

Sin embargo, la profesionalización no debería confundirse con la acumulación de cursos o certificaciones. La capacitación genera verdadero valor cuando consigue modificar positivamente el desempeño. Su finalidad debe encontrarse en desarrollar competencias capaces de disminuir errores, mejorar la toma de decisiones y proporcionar mayor autonomía profesional. Esto exige identificar previamente las brechas existentes y orientar la formación hacia necesidades concretas.

La eficiencia y la eficacia constituyen criterios indispensables para evaluar estas capacidades. Una institución puede alcanzar finalmente sus objetivos y presentar, al mismo tiempo, importantes niveles de ineficiencia cuando necesita numerosos reprocesos, correcciones o tiempos excesivos para conseguirlos. Del mismo modo, puede desarrollar procedimientos administrativamente ordenados y no satisfacer oportunamente las necesidades que dieron origen a la contratación.

La capacidad institucional exige integrar ambas dimensiones: conseguir resultados y hacerlo utilizando adecuadamente los recursos disponibles. Esta consideración resulta especialmente importante en la administración pública, donde el tiempo de los trabajadores, los sistemas de información y la capacidad administrativa constituyen también recursos que deben ser gestionados responsablemente.

La coordinación representa otra dimensión fundamental. Las contrataciones requieren normalmente la participación de diferentes áreas. Las unidades usuarias conocen las necesidades técnicas; los especialistas en contratación dominan los

procedimientos; y otras unidades intervienen en aspectos presupuestarios, administrativos o de control. El resultado depende de la capacidad para articular estos conocimientos.

Cuando la coordinación es insuficiente, aumentan las posibilidades de devoluciones, información incompleta y retrasos. Por ello, la capacidad institucional no puede medirse simplemente sumando las capacidades individuales de los trabajadores. Una organización desarrolla verdadera capacidad cuando consigue que esos conocimientos funcionen de manera integrada.

La adaptación y la innovación adquieren también creciente importancia. Las instituciones públicas se desenvuelven en entornos caracterizados por modificaciones normativas y tecnológicas que obligan a actualizar conocimientos y revisar prácticas. La capacidad para adaptarse permite incorporar estas transformaciones sin afectar significativamente la continuidad de las operaciones, mientras que la innovación posibilita encontrar mejores formas de desarrollar las actividades.

Las competencias digitales forman parte de este proceso. La contratación pública utiliza progresivamente plataformas y sistemas electrónicos que modifican la manera en que se registra información, se desarrollan actuaciones y se proporciona trazabilidad a las decisiones. El conocimiento tecnológico ha dejado, por tanto, de constituir una capacidad complementaria para convertirse en parte del perfil profesional requerido por numerosos operadores.

Esta cuestión adquiere todavía mayor importancia frente al actual proceso de transformación de la contratación pública peruana. El tránsito del OSCE al OECE y la aplicación de la Ley N.º 32069 plantean nuevas exigencias respecto de la profesionalización, la eficiencia y la orientación hacia resultados. Sin embargo, la existencia de un nuevo marco institucional no elimina automáticamente las brechas de capacidad que puedan existir dentro de las entidades contratantes.

Desde la perspectiva asumida en esta obra, este constituye uno de los principales desafíos de la reforma. El OECE puede contribuir mediante orientación, asistencia técnica, supervisión y fortalecimiento de capacidades, pero la calidad de las contrataciones continuará dependiendo de que cada entidad disponga de funcionarios y servidores capaces de aplicar adecuadamente las herramientas disponibles.

El cambio institucional debe ir acompañado, por tanto, de un cambio en las capacidades. De lo contrario, existe el riesgo de reproducir bajo un nuevo marco algunos de los problemas que ya podían identificarse en el sistema anterior.

Este capítulo analiza precisamente estas condiciones. Se examinarán las deficiencias operativas desde sus fundamentos, la relación entre eficiencia y eficacia, los perfiles y competencias necesarios para desarrollar funciones vinculadas con la contratación pública, la profesionalización y especialización del comprador público, así como la capacitación, adaptación, innovación y transformación digital. Finalmente, se analizará la naturaleza estructural de determinadas deficiencias y se incorporará una reflexión del autor acerca de los límites de las reformas exclusivamente normativas.

El propósito es establecer una idea que servirá como fundamento para los capítulos posteriores: **la calidad de la contratación pública depende también de la calidad de las capacidades institucionales que la hacen posible**. Las normas pueden establecer el camino y la tecnología puede proporcionar mejores herramientas, pero son las instituciones, mediante sus personas, conocimientos y procesos, las que finalmente convierten esos instrumentos en decisiones y resultados.

1.1. REFERENTES TEÓRICOS SOBRE LAS DEFICIENCIAS OPERATIVAS

Las deficiencias operativas en la gestión pública pueden comprenderse como aquellas limitaciones que afectan la capacidad de una institución para desarrollar sus funciones de manera eficiente, oportuna y coherente con los objetivos que justifican su actuación. Estas deficiencias pueden manifestarse mediante errores recurrentes, retrasos, reprocesos, insuficiente coordinación, dificultades en la aplicación de procedimientos o brechas entre las competencias requeridas para una función y aquellas que efectivamente poseen las personas encargadas de desarrollarla. Su importancia radica en que una dificultad aparentemente localizada puede trasladarse hacia otras etapas del proceso y terminar afectando el resultado institucional.

Esta perspectiva permite evitar una interpretación exclusivamente individual de las deficiencias. No todos los problemas operativos se originan en una actuación incorrecta de un funcionario o servidor. En determinadas circunstancias, el trabajador puede encontrarse frente a procedimientos insuficientemente claros, una elevada carga

laboral, limitada capacitación, responsabilidades que no corresponden plenamente con su perfil o mecanismos deficientes de coordinación entre unidades. Por ello, las deficiencias operativas deben analizarse considerando simultáneamente las capacidades humanas y las condiciones organizacionales dentro de las cuales estas son utilizadas.

Carhuacho (2018), al estudiar la contratación pública en una institución del Estado, proporciona un referente importante para comprender esta relación. Su investigación identificó dificultades vinculadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, evidenciando que los problemas producidos durante la preparación de una contratación pueden encontrarse relacionados con los conocimientos y capacidades de quienes intervienen en ella. Este hallazgo resulta especialmente relevante porque demuestra que una deficiencia producida al comienzo del proceso puede generar posteriormente observaciones, correcciones y retrasos.

La formulación de un requerimiento constituye un buen ejemplo de esta dinámica. Cuando el área responsable no expresa adecuadamente aquello que necesita, la dificultad no permanece únicamente en el documento inicial. El requerimiento puede ser devuelto, corregido y nuevamente revisado, utilizando tiempo de diferentes personas y retrasando las actuaciones posteriores. De esta manera, una brecha de conocimiento termina convirtiéndose también en una fuente de ineficiencia institucional.

Qqenta (2019), al analizar la influencia de la ejecución del Plan Anual de Contrataciones en el logro de metas de una municipalidad provincial, identificó dificultades relacionadas con la presentación tardía de necesidades, especificaciones técnicas, planificación y coordinación. Este antecedente amplía la comprensión de las deficiencias operativas porque demuestra que no todas pueden atribuirse al conocimiento técnico individual. La oportunidad con la que se desarrollan las actuaciones y la capacidad para coordinar responsabilidades forman también parte del desempeño institucional.

La planificación insuficiente posee, en este sentido, efectos acumulativos. Una necesidad identificada tardíamente reduce el tiempo disponible para preparar la contratación; la preparación bajo presión puede incrementar la posibilidad de errores; y estos errores pueden generar nuevos retrasos durante las etapas siguientes. Las deficiencias operativas deben entenderse, por tanto, como fenómenos capaces de propagarse a través de los procesos administrativos.

Mendoza-Zamora (2018), desde el estudio del control interno y su influencia sobre la gestión administrativa del sector público, aporta otra dimensión relevante. El control interno debe contribuir a que las instituciones desarrollen sus actividades dentro de condiciones de eficiencia, eficacia, transparencia e integridad. Desde esta perspectiva, las deficiencias operativas no deberían ser identificadas únicamente después de que han producido consecuencias, sino que resulta necesario desarrollar mecanismos capaces de advertirlas oportunamente.

Este planteamiento permite diferenciar entre una administración predominantemente correctiva y otra con capacidad preventiva. La primera actúa cuando el problema ya ocurrió; la segunda utiliza información, controles y experiencia para disminuir la posibilidad de que se produzca. En términos operativos, prevenir suele representar una utilización más eficiente de los recursos que corregir reiteradamente las mismas dificultades.

Salnave y Lizarazo (2017) profundizan esta perspectiva al analizar el control interno como un elemento capaz de integrar los sistemas de gestión y control para fortalecer la eficacia y efectividad de las instituciones públicas. Su aporte permite comprender que las observaciones obtenidas mediante los mecanismos de control pueden convertirse en información para mejorar los procesos. Cuando una misma deficiencia aparece repetidamente, la organización debería analizar sus causas y no limitarse a solucionar cada incidencia individualmente.

Esta capacidad de aprendizaje constituye uno de los elementos centrales para reducir deficiencias operativas. Una institución puede cometer errores y continuar desarrollando adecuadamente sus funciones si posee mecanismos para identificarlos, comprenderlos y evitar su repetición. El problema adquiere un carácter estructural cuando las mismas dificultades se reproducen sin generar modificaciones significativas en las prácticas institucionales.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública planteada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) proporciona igualmente un marco relevante al promover una administración orientada hacia resultados. Esta concepción obliga a observar el funcionamiento institucional más allá del cumplimiento formal de procedimientos. Una entidad puede completar sus

actuaciones administrativas y, sin embargo, presentar dificultades desde la perspectiva de la eficacia cuando los resultados no responden oportunamente a las necesidades que debía atender.

Desde esta orientación, las deficiencias operativas pueden encontrarse también en la distancia existente entre actividad y resultado. Producir documentos, desarrollar procedimientos o ejecutar presupuesto no constituye por sí mismo evidencia suficiente de una gestión eficiente. Resulta necesario determinar qué resultados fueron obtenidos y qué cantidad de recursos administrativos se necesitó para conseguirlos.

Porter (2013) aporta una perspectiva complementaria mediante el concepto de eficiencia operativa y la necesidad de mejorar permanentemente la manera en que las organizaciones desarrollan sus actividades. Aunque sus planteamientos provienen principalmente del análisis organizacional y competitivo, permiten comprender que una institución no mejora únicamente mediante la incorporación de mayores recursos. También puede mejorar reorganizando procesos, eliminando actividades innecesarias y utilizando mejor las capacidades disponibles.

Aplicada al sector público, esta idea resulta especialmente útil. Una entidad puede responder frente a sus deficiencias aumentando personal o incorporando nuevos controles, pero estas medidas no necesariamente solucionarán el problema cuando la causa se encuentra en la manera en que se encuentra organizado el proceso. Antes de incorporar recursos adicionales resulta necesario comprender dónde se produce la dificultad y por qué ocurre.

El Instituto Nacional de Administración Pública y la OCDE (2009), al abordar la integridad en la contratación pública, permiten incorporar otra dimensión al análisis. Las deficiencias operativas pueden generar vulnerabilidades que trascienden la eficiencia. Procedimientos poco claros, responsabilidades insuficientemente definidas o controles débiles pueden incrementar también los riesgos relacionados con la transparencia y la integridad. La capacidad institucional constituye, por tanto, una forma de prevención.

Sin embargo, resulta necesario distinguir con claridad una deficiencia operativa de una conducta irregular. Un error administrativo no constituye automáticamente corrupción. Esta diferencia es fundamental porque las respuestas institucionales deben corresponder con la naturaleza de la causa. Una irregularidad deliberada requiere

investigación y determinación de responsabilidades, mientras que una brecha de conocimiento puede requerir capacitación y una deficiencia de coordinación puede necesitar reorganización.

Sernaque (2019), al estudiar las deficiencias en el ámbito de las compras directas del Estado y su incidencia sobre la gestión pública, permite observar precisamente los riesgos que pueden surgir cuando determinados procedimientos se desarrollan bajo condiciones que requieren mayores niveles de responsabilidad y control. La existencia de márgenes de decisión exige funcionarios suficientemente preparados para justificar sus actuaciones y comprender las consecuencias de las decisiones adoptadas.

Esta consideración conduce hacia la profesionalización. Las instituciones públicas necesitan perfiles compatibles con las responsabilidades asignadas, especialmente en actividades que requieren conocimientos especializados. La contratación pública constituye uno de estos ámbitos, pues combina componentes normativos, administrativos, técnicos y económicos. Una brecha entre el perfil requerido y las capacidades disponibles puede convertirse directamente en una deficiencia operativa.

El reclutamiento, la capacitación y la especialización deben observarse, por ello, como componentes de una misma estrategia. Seleccionar adecuadamente permite incorporar capacidades; capacitar permite desarrollarlas; y la especialización permite mantenerlas frente a las nuevas exigencias. Cuando estas dimensiones funcionan de manera desconectada, aumenta la posibilidad de que las responsabilidades sean asignadas a personas que necesitan conocimientos adicionales para desarrollarlas correctamente.

La transformación tecnológica introduce una nueva dimensión. Las actividades administrativas dependen cada vez más de sistemas electrónicos y herramientas digitales. Las competencias necesarias para desempeñar una función pública han evolucionado y actualmente requieren combinar conocimiento especializado con capacidad para gestionar información mediante plataformas tecnológicas. Una brecha digital puede convertirse así en una nueva forma de deficiencia operativa.

Estas consideraciones adquieren una importancia especial dentro del actual proceso de transformación de la contratación pública peruana. El tránsito del OSCE al OECE y el nuevo marco establecido por la Ley N.º 32069 refuerzan la importancia de la eficiencia y de la profesionalización de quienes intervienen en las contrataciones. Sin

embargo, el cambio institucional no elimina por sí mismo las deficiencias previamente existentes dentro de las entidades.

Desde la perspectiva del autor, este punto resulta fundamental. **Las reformas normativas pueden modificar los procedimientos, pero las deficiencias operativas solamente disminuyen cuando también cambian las capacidades y prácticas de las instituciones encargadas de aplicarlos.** Una nueva regulación puede proporcionar mejores herramientas, pero si persisten problemas de planificación, especialización, coordinación o aprendizaje institucional, existe el riesgo de que antiguas dificultades continúen manifestándose dentro del nuevo sistema.

Los referentes analizados permiten comprender, en consecuencia, que las deficiencias operativas poseen una naturaleza multidimensional. Pueden originarse en las personas, en los procesos, en la organización o en la interacción entre estos componentes. Por ello, su tratamiento exige identificar correctamente las causas antes de seleccionar las medidas de mejora.

En síntesis, los aportes de Carhuanchó (2018), Qquenta (2019), Mendoza-Zamora (2018), Salnave y Lizarazo (2017), Sernaque (2019), Porter (2013), la Secretaría de Gestión Pública (2015) y la OCDE/INAP (2009) permiten establecer una idea común: **la eficiencia institucional depende de la capacidad para organizar adecuadamente personas, procesos, conocimientos y mecanismos de control alrededor de los resultados que el Estado necesita alcanzar.** Desde esta perspectiva, estudiar las deficiencias operativas constituye el punto de partida para comprender por qué determinadas contrataciones presentan dificultades y qué capacidades necesitan fortalecerse para evitar que estas continúen reproduciéndose.

1.2. NOCIONES FUNDAMENTALES DE LAS DEFICIENCIAS OPERATIVAS

Las deficiencias operativas pueden entenderse como aquellas limitaciones que dificultan que una organización desarrolle sus actividades con los niveles esperados de eficiencia, eficacia y oportunidad. En la gestión pública, estas deficiencias adquieren una relevancia particular porque las instituciones administran recursos públicos y sus actuaciones deben encontrarse orientadas al cumplimiento de objetivos institucionales y a la atención de necesidades colectivas. Una dificultad operativa, por tanto, no afecta

únicamente el funcionamiento interno de una entidad, sino que puede repercutir sobre la calidad y oportunidad de los resultados que esta debe proporcionar.

La noción de deficiencia operativa comprende una diversidad de situaciones. Puede manifestarse mediante retrasos recurrentes, errores en la elaboración de documentos, duplicidad de actividades, reprocesos, problemas de coordinación, insuficiente conocimiento técnico o dificultades para utilizar adecuadamente las herramientas disponibles. También puede encontrarse asociada con una distribución inadecuada de responsabilidades, perfiles profesionales que no corresponden plenamente con las funciones asignadas o mecanismos de control que identifican problemas sin conseguir evitar su repetición.

Esta amplitud obliga a evitar una interpretación exclusivamente centrada en el trabajador. Las deficiencias operativas pueden tener un componente individual, pero también pueden encontrarse en la estructura y organización de los procesos. Qqunta (2019), por ejemplo, identificó dificultades relacionadas con planificación, presentación de necesidades, especificaciones técnicas, coordinación y carga laboral. Estos elementos muestran que una persona puede disponer de conocimientos suficientes y, aun así, experimentar dificultades cuando las condiciones organizacionales no permiten desarrollar adecuadamente sus responsabilidades.

Por ello, resulta conveniente distinguir entre **deficiencias de capacidad y deficiencias de organización**. Las primeras se encuentran relacionadas principalmente con conocimientos, habilidades o competencias insuficientes respecto de las responsabilidades asignadas. Las segundas aparecen cuando existen problemas en la distribución del trabajo, coordinación, procedimientos, disponibilidad de recursos o mecanismos utilizados para organizar las actividades. En la práctica, ambas dimensiones pueden encontrarse estrechamente vinculadas.

Una brecha de conocimientos constituye una de las formas más frecuentes de deficiencia de capacidad. Carhuanchó (2018) identificó dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, evidenciando la importancia que posee el conocimiento profesional durante las primeras etapas de una contratación. Cuando la persona encargada de desarrollar una actividad no posee

suficiente dominio técnico, aumenta la posibilidad de que se produzcan errores que posteriormente deberán ser corregidos.

El reproceso constituye precisamente una de las principales manifestaciones de las deficiencias operativas. Se produce cuando una actividad debe realizarse nuevamente porque el resultado inicial no cumple las condiciones necesarias. Cada documento devuelto, cada información que debe completarse y cada actuación que necesita repetirse consume tiempo y capacidad administrativa.

Desde esta perspectiva, el reproceso representa un costo institucional aunque no siempre aparezca directamente identificado dentro del presupuesto. El tiempo utilizado por diferentes trabajadores para corregir una misma actuación constituye un recurso que deja de encontrarse disponible para otras funciones. Cuando estas situaciones se repiten sistemáticamente, pueden disminuir significativamente la capacidad operativa de la organización.

Porter (2013) proporciona una referencia útil al vincular la eficiencia operativa con la capacidad de desarrollar correctamente las actividades y mejorar continuamente la manera en que se utilizan los recursos. Aplicada al sector público, esta perspectiva permite comprender que reducir las deficiencias no significa únicamente disponer de más recursos, sino conseguir que los existentes sean utilizados de una manera más organizada y productiva.

La oportunidad constituye otra dimensión fundamental. Una actuación puede encontrarse técnicamente correcta y producir, sin embargo, un resultado insuficiente cuando se desarrolla fuera del momento en que era necesaria. Esta situación resulta especialmente importante en las contrataciones públicas, donde las demoras pueden afectar la disponibilidad de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento institucional.

Por ello, las deficiencias operativas deben evaluarse considerando no solamente **qué se hizo**, sino también **cómo y cuándo se hizo**. La eficiencia se relaciona con los recursos utilizados; la eficacia, con el cumplimiento del resultado; y la oportunidad, con el momento en que ese resultado se encuentra disponible.

La coordinación representa igualmente un componente esencial. Las instituciones públicas distribuyen sus funciones entre diferentes unidades especializadas, lo que permite organizar responsabilidades, pero genera simultáneamente una fuerte interdependencia. En las contrataciones, por ejemplo, el área usuaria identifica y define la necesidad, mientras otras unidades intervienen en aspectos administrativos, presupuestarios y procedimentales. Cuando esta articulación presenta dificultades, pueden generarse tiempos de espera, devoluciones e inconsistencias.

Las deficiencias de coordinación poseen una característica particular: pueden aparecer incluso cuando cada participante posee individualmente las competencias necesarias. El problema no se encuentra necesariamente en la capacidad de las personas, sino en la manera en que sus actuaciones se relacionan. Esto demuestra que la capacidad institucional no equivale simplemente a la suma de capacidades individuales.

La planificación constituye otra noción directamente relacionada con las deficiencias operativas. Qquenta (2019) permite observar cómo la presentación tardía de necesidades y las dificultades asociadas con la programación pueden repercutir sobre las contrataciones. Una planificación insuficiente reduce el tiempo disponible para desarrollar adecuadamente las actuaciones posteriores y puede generar una gestión predominantemente reactiva.

Cuando la urgencia se convierte en una forma habitual de funcionamiento, aumenta la probabilidad de errores. La planificación cumple, por ello, una función preventiva: proporciona tiempo para organizar recursos, coordinar responsabilidades y revisar las decisiones antes de que produzcan consecuencias.

El control interno debe entenderse también dentro de esta lógica preventiva. Mendoza-Zamora (2018) plantea su relación con la eficiencia, eficacia, transparencia e integridad de la gestión pública. Un control adecuadamente diseñado puede identificar una desviación antes de que se convierta en un problema de mayor magnitud. Su utilidad no debería medirse únicamente por la cantidad de observaciones generadas, sino por su capacidad para contribuir al mejoramiento institucional.

Esta perspectiva permite distinguir entre **corrección y mejora**. Corregir significa resolver una deficiencia específica. Mejorar implica comprender su causa y modificar las

condiciones que permiten su repetición. Una organización puede corregir continuamente errores sin conseguir disminuirlos si no desarrolla esta segunda capacidad.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten profundizar esta relación al destacar la necesidad de integrar gestión y control. Las observaciones obtenidas mediante la supervisión pueden convertirse en información para modificar procedimientos, fortalecer capacidades o reorganizar responsabilidades. Cuando esto ocurre, la institución transforma el control en aprendizaje.

La mejora continua se encuentra directamente vinculada con esta capacidad. Las deficiencias operativas no deberían ser consideradas únicamente como problemas que necesitan desaparecer, sino también como señales acerca de aquello que la organización necesita fortalecer. Una devolución recurrente puede revelar una instrucción poco clara; numerosos errores semejantes pueden indicar una necesidad de capacitación; y retrasos concentrados en una determinada etapa pueden evidenciar un problema en el diseño del proceso.

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) proporciona un marco relevante al plantear una gestión pública orientada hacia resultados. Desde esta perspectiva, la calidad de la operación administrativa debe evaluarse considerando su contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales. El procedimiento posee importancia, pero debe mantener una conexión con la finalidad para la cual fue establecido.

Esta orientación adquiere especial relevancia frente a la modernización de la contratación pública. La incorporación de nuevas normas y tecnologías puede modificar la manera en que se desarrollan las actividades, pero también exige nuevas capacidades. Las competencias digitales, la utilización de información y la capacidad para adaptarse a procedimientos diferentes forman actualmente parte de la capacidad operativa de las instituciones.

Una organización puede disponer de herramientas tecnológicas avanzadas y continuar presentando deficiencias cuando sus usuarios no poseen suficiente conocimiento para utilizarlas. Del mismo modo, digitalizar una actividad innecesariamente compleja puede conservar la misma ineficiencia en un entorno electrónico. La modernización debe integrar procesos, personas y tecnología.

En el actual escenario de transición hacia el OECE, esta noción adquiere una relevancia todavía mayor. El nuevo marco de contratación pública coloca un énfasis importante en la eficiencia y en el fortalecimiento de los actores que intervienen en el sistema. Sin embargo, desde la perspectiva del autor, **la eficiencia no puede ser impuesta únicamente mediante disposiciones normativas; necesita construirse dentro de las entidades mediante mejores capacidades y prácticas de gestión.**

Esta consideración permite comprender que las deficiencias operativas poseen también una dimensión estructural. Cuando un problema se repite independientemente de quién ocupe determinado puesto, probablemente su causa no se encuentre exclusivamente en la persona. Puede existir una dificultad en el procedimiento, en la distribución de responsabilidades o en los mecanismos de coordinación.

Identificar esta diferencia resulta fundamental para intervenir adecuadamente. Si el problema corresponde a conocimientos insuficientes, puede requerirse capacitación; si se origina en sobrecarga laboral, necesita una revisión de funciones; si deriva de un procedimiento innecesariamente complejo, puede requerir simplificación. La solución debe corresponder con la causa.

En consecuencia, las deficiencias operativas deben entenderse como **brechas existentes entre la manera en que una institución necesita funcionar y la manera en que efectivamente consigue desarrollar sus actividades.** Estas brechas pueden encontrarse en las personas, los procesos, la tecnología o la coordinación entre ellos.

Comprender esta noción proporciona la base para analizar posteriormente la eficiencia, los perfiles profesionales, la especialización, la capacitación y las competencias digitales. Todos estos componentes forman parte de una misma capacidad institucional: conseguir que los recursos, conocimientos y procedimientos disponibles puedan transformarse de manera consistente en resultados.

Desde esta perspectiva, reducir las deficiencias operativas no significa aspirar a una administración completamente libre de errores, sino construir instituciones capaces de **identificar oportunamente sus dificultades, comprender sus causas, corregirlas y aprender de ellas.** Esta capacidad constituye uno de los fundamentos necesarios para que la nueva contratación pública pueda avanzar desde el cambio normativo hacia una

verdadera mejora en la manera en que el Estado utiliza sus recursos y atiende sus necesidades.

1.3. EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La eficiencia y la eficacia constituyen dos criterios fundamentales para evaluar el desempeño de las instituciones públicas. Aunque ambos conceptos se encuentran estrechamente relacionados, expresan dimensiones diferentes de la gestión. La eficacia se vincula principalmente con la capacidad para alcanzar los objetivos y resultados previstos, mientras que la eficiencia incorpora la manera en que se utilizan los recursos disponibles para conseguirlos. Una administración pública de calidad necesita, por tanto, alcanzar sus metas y hacerlo mediante una utilización racional del presupuesto, el tiempo, el personal y las capacidades institucionales.

Esta distinción adquiere particular importancia en el sector público porque los recursos administrados poseen una finalidad colectiva. La Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece un marco en el que los sistemas administrativos deben contribuir a regular la utilización de los recursos de las entidades públicas bajo criterios orientados hacia una gestión eficiente. Esto implica que el desempeño institucional no debería medirse únicamente por la cantidad de actividades realizadas, sino por la capacidad para transformar los recursos disponibles en resultados concretos (Ley N.º 29158, 2007).

Desde esta perspectiva, la eficiencia no puede identificarse simplemente con gastar menos. Una institución podría reducir determinados costos y, al mismo tiempo, deteriorar la calidad de los servicios o de los bienes que necesita para desarrollar sus funciones. La verdadera eficiencia exige considerar la relación existente entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. El ahorro adquiere valor cuando no compromete la finalidad institucional.

Porter (2013) relaciona la eficiencia operativa con la capacidad de las organizaciones para desarrollar adecuadamente sus actividades y mejorar permanentemente la manera en que utilizan sus recursos. Aunque este planteamiento se desarrolla principalmente desde el análisis organizacional y competitivo, resulta aplicable a la administración pública porque permite comprender que una institución puede mejorar

su desempeño no solamente incrementando recursos, sino también reduciendo actividades innecesarias, reorganizando procesos y evitando reprocesos.

Esta consideración resulta especialmente importante en las contrataciones públicas. Cada requerimiento que debe ser elaborado nuevamente, cada documento que necesita sucesivas correcciones y cada procedimiento retrasado debido a errores representa utilización adicional de capacidad administrativa. Estos costos no siempre aparecen directamente reflejados en el presupuesto, pero afectan la eficiencia institucional porque consumen tiempo y recursos humanos que podrían destinarse a otras actividades.

Carhuancho (2018), al analizar la contratación pública en una institución estatal, identificó dificultades relacionadas con la formulación de términos de referencia y especificaciones técnicas. Estas situaciones muestran cómo una deficiencia producida durante las primeras actuaciones puede generar consecuencias posteriores. Un requerimiento incorrectamente elaborado puede ser observado, devuelto y corregido varias veces antes de encontrarse en condiciones de continuar, aumentando el tiempo necesario para satisfacer la necesidad institucional.

Qquenta (2019) evidencia una problemática semejante al identificar dificultades relacionadas con la programación, presentación tardía de necesidades, especificaciones técnicas y coordinación. Estos elementos permiten observar que la eficiencia de la contratación comienza antes del procedimiento de selección. Una planificación adecuada proporciona mejores condiciones para organizar recursos y desarrollar oportunamente las actuaciones; una planificación insuficiente puede convertir las necesidades previsibles en urgencias administrativas.

La eficacia incorpora una dimensión diferente. Una institución puede desarrollar correctamente sus procedimientos y utilizar razonablemente sus recursos, pero si no consigue alcanzar el resultado esperado existe una limitación desde la perspectiva de la eficacia. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública formulada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) enfatiza precisamente la necesidad de avanzar hacia una administración orientada a resultados.

Esta orientación resulta fundamental porque permite distinguir entre actividad administrativa y resultado institucional. Elaborar documentos, desarrollar procedimientos

o ejecutar presupuesto representa actividad; satisfacer necesidades y alcanzar objetivos representa resultado. Ambos componentes se encuentran relacionados, pero no deben confundirse.

En contratación pública, por ejemplo, seleccionar a un proveedor constituye un resultado procedimental, pero todavía no representa necesariamente la satisfacción de la necesidad. La verdadera eficacia podrá observarse cuando el bien sea entregado, el servicio ejecutado o la obra desarrollada conforme con las condiciones requeridas y dentro del momento en que la institución necesita disponer de ella.

La oportunidad forma parte, por tanto, de la eficacia. Un bien puede cumplir perfectamente las características técnicas establecidas y generar un resultado insuficiente cuando es recibido después del periodo en que era necesario. El tiempo posee valor dentro de la gestión pública y debe ser considerado como parte del desempeño.

Los estudios del OSCE (2010) sobre la duración de los actos preparatorios y del OSCE (2013) acerca de los factores asociados con procesos de selección prolongados constituyen antecedentes importantes para comprender esta dimensión. Las demoras pueden encontrarse vinculadas con diferentes factores administrativos y, cuando se originan en errores o reprocesos evitables, representan una manifestación de ineficiencia que puede terminar afectando también la eficacia.

La relación entre ambos conceptos resulta entonces evidente. Una entidad puede ser eficaz porque finalmente consigue aquello que necesitaba, pero ineficiente porque utilizó una cantidad excesiva de tiempo y recursos para lograrlo. También puede desarrollar determinadas actividades con eficiencia y no ser eficaz cuando el resultado obtenido no satisface adecuadamente la necesidad.

La buena gestión pública requiere integrar ambas dimensiones. En términos sencillos, **la eficacia pregunta si se consiguió el resultado esperado, mientras que la eficiencia analiza cómo se consiguió y qué recursos fueron necesarios para hacerlo.**

Esta relación posee también consecuencias sobre la calidad del gasto público. Una elevada ejecución presupuestal no demuestra automáticamente una gestión eficiente ni eficaz. Ejecutar recursos significa utilizarlos; la calidad del gasto exige determinar qué

resultados fueron producidos mediante ellos. La contratación pública representa uno de los principales espacios donde esta diferencia puede observarse.

Una institución puede ejecutar gran parte de su presupuesto mediante adquisiciones y, sin embargo, obtener un valor limitado cuando aquello contratado no responde adecuadamente a sus necesidades. Por ello, el desempeño debería analizarse considerando simultáneamente ejecución, oportunidad, calidad y utilidad.

Esta perspectiva adquiere mayor importancia dentro del actual proceso de modernización de las contrataciones públicas. El nuevo marco establecido por la Ley N.º 32069 y la transición institucional hacia el OECE colocan la eficiencia en una posición especialmente relevante. Sin embargo, desde la posición asumida en esta obra, la eficiencia no debería interpretarse como una exigencia de acelerar indiscriminadamente los procedimientos.

Contratar más rápido no significa necesariamente contratar mejor. Una reducción de tiempos obtenida mediante una preparación insuficiente puede generar posteriormente mayores dificultades. La eficiencia debe surgir de eliminar reprocesos, mejorar la planificación, utilizar información de mayor calidad y desarrollar capacidades suficientes para adoptar mejores decisiones.

La profesionalización del personal constituye, por ello, un componente directamente relacionado con eficiencia y eficacia. Una persona adecuadamente preparada puede identificar problemas anticipadamente, elaborar mejores documentos y actuar con mayor autonomía. Una brecha de conocimientos puede producir el efecto contrario y aumentar la necesidad de supervisión y corrección.

Mendoza-Zamora (2018) permite incorporar a esta relación el papel del control interno. El control debe contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales dentro de condiciones de eficiencia, eficacia, transparencia e integridad. Esto significa que controlar no debería equivaler simplemente a incorporar más revisiones. Un control eficiente debe concentrarse en aquellos puntos donde puede prevenir o detectar oportunamente una desviación relevante.

Salnave y Lizarazo (2017) complementan esta perspectiva mediante la integración entre gestión y control. Cuando la información obtenida mediante la supervisión se utiliza

para modificar los procesos, el control puede convertirse en una fuente de aprendizaje. La organización deja entonces de limitarse a corregir errores y comienza a disminuir la posibilidad de que vuelvan a producirse.

Esta capacidad representa una forma avanzada de eficiencia. Resolver rápidamente un problema es positivo; evitar que el mismo problema continúe apareciendo resulta todavía más valioso. La mejora continua permite reducir progresivamente la cantidad de recursos utilizados para corregir deficiencias recurrentes.

La tecnología puede contribuir igualmente a esta transformación. Los sistemas digitales permiten automatizar actividades, mejorar la trazabilidad y facilitar el acceso a información. Sin embargo, la digitalización solamente produce eficiencia cuando se encuentra acompañada por procesos correctamente diseñados y personas capaces de utilizar las herramientas disponibles. Automatizar una actividad innecesaria no elimina su falta de valor.

Esta consideración resulta especialmente pertinente frente a la nueva contratación pública. La modernización necesita combinar simplificación, profesionalización, tecnología y gestión de riesgos. El objetivo no debería encontrarse en realizar más procedimientos en menor tiempo, sino en conseguir que cada contratación utilice razonablemente los recursos y produzca el resultado para el cual fue realizada.

Desde la perspectiva del autor, **la eficiencia debe convertirse en una medida de calidad de la gestión y no simplemente en una exigencia de velocidad o reducción del gasto**. El Estado contrata eficientemente cuando planifica oportunamente, reduce reprocesos, genera condiciones adecuadas de competencia y obtiene prestaciones que responden efectivamente a sus necesidades. La eficacia aparece cuando esos resultados contribuyen al cumplimiento de los objetivos institucionales.

En consecuencia, eficiencia y eficacia constituyen dimensiones inseparables de una contratación pública orientada hacia resultados. La primera protege la utilización responsable de los recursos; la segunda mantiene la atención sobre la finalidad que justificó su utilización. Integrarlas permite superar una administración concentrada únicamente en cumplir procedimientos y avanzar hacia una gestión capaz de evaluar qué consiguió, cuánto necesitó para conseguirlo y qué puede hacer mejor en la siguiente oportunidad.

Esta concepción resulta esencial dentro del tránsito hacia el OECE. La verdadera modernización del sistema no debería evaluarse únicamente por nuevas reglas, plataformas o estructuras institucionales, sino por su capacidad para conseguir que las entidades **utilicen mejor sus recursos y obtengan mejores resultados mediante sus contrataciones**. Esa será, finalmente, una de las principales medidas para determinar si el cambio institucional ha conseguido traducirse en una mejora efectiva de la gestión pública.

1.4. PERFILES, HABILIDADES Y COMPETENCIAS DEL COMPRADOR PÚBLICO

La calidad de la contratación pública se encuentra estrechamente relacionada con las capacidades de las personas responsables de desarrollar sus diferentes etapas. La existencia de procedimientos correctamente establecidos no garantiza por sí misma buenos resultados si quienes deben aplicarlos no poseen los conocimientos, habilidades y competencias necesarios para interpretar las normas, comprender las necesidades institucionales y adoptar decisiones técnicamente sustentadas. En este sentido, el comprador público constituye uno de los actores fundamentales para transformar el marco normativo en una gestión efectiva.

El perfil del comprador público debe entenderse desde una perspectiva más amplia que la simple acreditación de conocimientos jurídicos o administrativos. La contratación pública contemporánea requiere profesionales capaces de comprender el ciclo completo de contratación y las relaciones existentes entre planificación, requerimiento, mercado, selección, ejecución y resultados. Esto exige integrar conocimientos normativos con capacidad de análisis, comunicación, coordinación, manejo de información y utilización de herramientas tecnológicas.

Carhuacho (2018) permite observar la importancia de esta combinación al identificar dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Estos problemas muestran que el conocimiento requerido para contratar no se concentra exclusivamente en el órgano encargado de conducir los procedimientos. Las áreas usuarias también participan en decisiones fundamentales y necesitan capacidades suficientes para convertir sus necesidades técnicas en requerimientos adecuados.

Por ello, una de las primeras características de un perfil profesional correctamente definido consiste en la correspondencia entre las competencias requeridas y las funciones que serán desempeñadas. La experiencia, la formación académica y las certificaciones proporcionan información importante, pero no deberían convertirse en los únicos criterios para determinar la idoneidad. El verdadero perfil debe construirse a partir de aquello que la persona necesitará realizar dentro de la organización.

Esta relación puede expresarse mediante una secuencia sencilla: **función, responsabilidad, competencia y perfil**. Primero debe determinarse qué necesita hacer la institución; posteriormente, qué responsabilidades corresponden al puesto; a partir de ellas, qué competencias son necesarias; y finalmente, qué perfil profesional puede responder adecuadamente a esas exigencias. Cuando este orden se invierte y las funciones terminan adaptándose a las personas disponibles, aumenta la posibilidad de generar brechas operativas.

Qquenta (2019) evidencia que las dificultades en las contrataciones no se encuentran exclusivamente en el conocimiento de las normas. Los problemas de planificación, coordinación, carga laboral y preparación de las necesidades muestran que el desempeño requiere un conjunto diverso de competencias. El comprador público necesita organizar información, administrar tiempos, interactuar con otras unidades y anticipar las consecuencias que una decisión puede producir sobre las etapas siguientes.

Esta perspectiva permite diferenciar entre **conocimiento, habilidad y competencia**. El conocimiento corresponde a aquello que una persona sabe respecto de determinada materia; la habilidad se relaciona con su capacidad para utilizar ese conocimiento; y la competencia aparece cuando ambos elementos pueden integrarse adecuadamente para responder frente a situaciones concretas. Una persona puede conocer una disposición normativa y, sin embargo, experimentar dificultades para aplicarla frente a un caso complejo. El comprador competente necesita convertir conocimiento en decisión.

La capacidad de análisis constituye, por ello, una habilidad fundamental. Las contrataciones públicas presentan situaciones que no siempre pueden resolverse mediante una lectura mecánica de las disposiciones. El profesional necesita analizar necesidades, información económica, condiciones del mercado, riesgos y alternativas disponibles antes

de adoptar una decisión. Esta capacidad adquiere todavía mayor relevancia en un modelo que pretende avanzar hacia una contratación orientada a resultados y no exclusivamente hacia el cumplimiento formal del procedimiento.

La comunicación representa otra competencia esencial. Las adquisiciones requieren interacción permanente entre áreas usuarias, especialistas, responsables administrativos y proveedores. Una necesidad correctamente comprendida pero deficientemente comunicada puede convertirse en un requerimiento ambiguo. Del mismo modo, una observación técnicamente correcta puede generar retrasos innecesarios cuando no se explica con suficiente claridad aquello que debe corregirse.

El trabajo en equipo complementa esta capacidad. Las contrataciones públicas poseen un carácter transversal y difícilmente pueden ser desarrolladas adecuadamente por una sola persona o unidad. El conocimiento técnico del área usuaria necesita articularse con el conocimiento especializado de quienes gestionan la contratación. Esta relación convierte la coordinación en una competencia profesional y, simultáneamente, en una capacidad institucional.

La adaptación constituye igualmente una característica necesaria. Las modificaciones normativas, los cambios organizacionales y la incorporación de nuevas tecnologías obligan al comprador público a actualizar permanentemente sus conocimientos. Un profesional que domina correctamente un procedimiento en determinado momento puede experimentar posteriormente una brecha si no desarrolla capacidad para incorporar las nuevas exigencias.

Porter (2013) destaca la importancia del aprendizaje y de la mejora permanente para sostener el desempeño de las organizaciones. En el ámbito público, esta idea permite comprender que la experiencia profesional debe encontrarse acompañada por actualización. La experiencia proporciona conocimiento práctico, pero no debería convertirse en una justificación para mantener procedimientos únicamente porque siempre fueron desarrollados de determinada manera.

Las competencias digitales adquieren también una importancia creciente. La contratación pública utiliza sistemas electrónicos para registrar información, desarrollar actuaciones y proporcionar trazabilidad. El comprador público necesita desenvolverse adecuadamente en estos entornos, pero su competencia digital no debería limitarse al

manejo técnico de una plataforma. También debe comprender las consecuencias administrativas de la información que registra y utilizar los datos disponibles para mejorar sus decisiones.

Esta transformación modifica progresivamente el perfil tradicional del operador de contrataciones. El profesional ya no debería ser concebido únicamente como alguien que conoce procedimientos y tramita expedientes. Necesita avanzar hacia un perfil capaz de gestionar información, identificar riesgos, interactuar con el mercado y comprender el resultado que la institución pretende obtener mediante la contratación.

La integridad constituye otra competencia inseparable de este perfil. La OCDE/INAP (2009) destaca la necesidad de proteger la integridad durante todo el ciclo de contratación pública. El comprador participa en decisiones que pueden producir consecuencias económicas significativas, por lo que necesita comprender claramente sus responsabilidades y reconocer situaciones capaces de comprometer la objetividad de sus actuaciones.

La integridad profesional no depende únicamente de las características personales. También necesita reglas claras, responsabilidades definidas y mecanismos de control. Sin embargo, una persona adecuadamente preparada posee mejores condiciones para identificar riesgos, reconocer conflictos de interés y actuar conforme con los límites establecidos.

Mendoza-Zamora (2018) permite vincular esta competencia con el control interno. El trabajador que conoce adecuadamente sus responsabilidades constituye también una primera línea de prevención frente a errores y desviaciones. El control no comienza exclusivamente cuando interviene una unidad especializada; comienza dentro de las propias operaciones, mediante personas capaces de reconocer cuándo una actuación necesita ser revisada.

La capacidad para gestionar riesgos debe formar igualmente parte del perfil contemporáneo. Contratar implica tomar decisiones bajo determinadas condiciones de incertidumbre. Puede existir riesgo de baja participación, incumplimiento, retrasos, problemas de calidad o controversias durante la ejecución. El comprador público necesita desarrollar una visión que le permita reconocer estas posibilidades y considerar sus consecuencias antes de adoptar determinadas decisiones.

Esta capacidad resulta especialmente relevante dentro del nuevo escenario de contratación pública. La Ley N.º 32069 y la institucionalidad encabezada por el OECE refuerzan una orientación hacia la eficiencia y una mayor profesionalización de los actores que participan en el sistema. Esto exige evolucionar desde un perfil predominantemente procedimental hacia otro con mayores capacidades de gestión.

Desde la perspectiva del autor, este cambio resulta indispensable. **El comprador público no debería ser solamente un especialista en tramitar procedimientos; debe convertirse progresivamente en un profesional capaz de gestionar una contratación desde la necesidad hasta el resultado.** Esta diferencia modifica sustancialmente las competencias requeridas y también la manera en que debería evaluarse su desempeño.

La certificación y la capacitación continúan siendo importantes, pero necesitan encontrarse relacionadas con resultados. El número de cursos realizados no garantiza por sí mismo competencia profesional. La verdadera evaluación debería observar si el trabajador puede formular mejores decisiones, disminuir errores, coordinar adecuadamente y administrar los riesgos correspondientes a su función.

Esta perspectiva exige también que las instituciones asuman responsabilidad sobre el desarrollo de sus compradores públicos. No resulta razonable exigir elevados niveles de desempeño cuando los perfiles no se encuentran correctamente definidos o cuando las oportunidades de actualización son insuficientes. La profesionalización debe construirse mediante selección adecuada, capacitación, experiencia, evaluación y aprendizaje continuo.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten incorporar finalmente la dimensión del aprendizaje institucional. Las competencias desarrolladas por los trabajadores deberían convertirse progresivamente en capacidades de la organización. Cuando el conocimiento permanece exclusivamente en determinadas personas, la rotación puede producir pérdidas importantes. Las buenas prácticas y experiencias necesitan ser documentadas y compartidas para evitar una dependencia excesiva de especialistas individuales.

En consecuencia, el perfil del comprador público contemporáneo debe integrar **conocimiento especializado, capacidad analítica, comunicación, coordinación, adaptación, competencias digitales, integridad y gestión de riesgos.** Estas

características responden a una contratación pública que necesita avanzar desde el cumplimiento del procedimiento hacia una gestión orientada a resultados.

El tránsito del OSCE al OECE representa una oportunidad para consolidar esta evolución. Sin embargo, el cambio será efectivo únicamente si la profesionalización consigue trasladarse hacia las entidades y modificar la manera en que se desarrollan las contrataciones. Un nuevo marco puede elevar las exigencias, pero corresponde a las instituciones construir las capacidades necesarias para responder a ellas.

Fortalecer el perfil del comprador público significa, finalmente, fortalecer la capacidad institucional para contratar. Las normas organizan el sistema y las tecnologías proporcionan herramientas, pero son las competencias de quienes toman las decisiones las que permiten convertir esos instrumentos en resultados. Por ello, la profesionalización del comprador público constituye una de las condiciones fundamentales para reducir las deficiencias operativas y avanzar hacia una contratación estatal más eficiente, íntegra y orientada a la generación de valor.

1.5. RECLUTAMIENTO, PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública requiere personal capaz de asumir responsabilidades que combinan conocimientos normativos, administrativos, técnicos y de gestión. Por ello, el reclutamiento de quienes participan en estos procesos no debería responder únicamente a la necesidad inmediata de cubrir una posición, sino a una estrategia institucional destinada a incorporar las capacidades necesarias para gestionar adecuadamente los recursos públicos. La profesionalización comienza, en consecuencia, desde la definición del perfil y continúa mediante la selección, especialización, capacitación y evaluación permanente del personal.

Una adecuada política de reclutamiento debe partir de las funciones que serán desarrolladas. Primero resulta necesario determinar las responsabilidades del puesto y, posteriormente, establecer qué conocimientos, experiencia y competencias necesita la persona encargada de asumirlas. Cuando este proceso se desarrolla correctamente, existe una mayor correspondencia entre las exigencias de la función y las capacidades disponibles. Cuando ocurre lo contrario, pueden aparecer brechas que posteriormente se manifiestan mediante errores, necesidad constante de supervisión o reprocesos.

Esta relación resulta particularmente importante en contratación pública debido a la especialización de sus procedimientos. No resulta suficiente poseer experiencia administrativa general cuando las responsabilidades exigen comprender planificación, requerimientos, procedimientos de selección, ejecución contractual y utilización de sistemas especializados. La complejidad de estas funciones justifica que la selección del personal considere capacidades directamente relacionadas con las actividades que deberá desarrollar.

Carhuacho (2018), al estudiar la contratación pública en una institución estatal, identificó dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Este antecedente permite observar que las brechas de conocimiento pueden producir consecuencias sobre el proceso completo. Cuando las personas que intervienen en la definición de las necesidades no poseen suficiente conocimiento sobre las exigencias de la contratación, aumenta la posibilidad de generar documentos que posteriormente necesiten correcciones.

La especialización no debe concentrarse, por tanto, exclusivamente en quienes integran los órganos encargados de las contrataciones. Las áreas usuarias también participan en decisiones fundamentales y necesitan comprender las responsabilidades que les corresponden. El especialista en contratación posee conocimiento sobre el procedimiento, mientras que el área usuaria conoce técnicamente aquello que necesita. Una contratación correctamente preparada requiere la articulación de ambos conocimientos.

Qqunta (2019) permite ampliar esta perspectiva al identificar dificultades relacionadas con planificación, especificaciones técnicas, coordinación y carga laboral. Estos hallazgos muestran que la profesionalización no debe entenderse únicamente como dominio normativo. El operador necesita también capacidades para organizar sus actividades, coordinar con otros participantes y anticipar las consecuencias que una decisión puede generar sobre las etapas posteriores.

El reclutamiento basado en mérito constituye, en este contexto, una condición fundamental. La formación académica, la experiencia y las certificaciones proporcionan elementos para valorar la trayectoria de un candidato, pero deberían complementarse con

una evaluación de las competencias relacionadas con el puesto. Poseer determinadas credenciales no garantiza automáticamente capacidad para resolver situaciones concretas.

La profesionalización comienza precisamente cuando el conocimiento puede convertirse en desempeño. Un operador profesional no es únicamente quien conoce las disposiciones aplicables, sino quien puede utilizarlas para adoptar decisiones técnicamente sustentadas, identificar riesgos, coordinar responsabilidades y contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Esta distinción resulta especialmente relevante porque la contratación pública se encuentra sometida a cambios permanentes. La experiencia acumulada posee un valor considerable, pero necesita complementarse con actualización. Una persona puede haber desarrollado durante años determinadas actividades y presentar posteriormente brechas cuando cambian las normas, los procedimientos o las herramientas tecnológicas.

Porter (2013) destaca la importancia del aprendizaje y del perfeccionamiento continuo para mejorar el desempeño organizacional. Desde la perspectiva de la contratación pública, esta idea permite comprender la especialización como un proceso permanente y no como una condición que se obtiene definitivamente después de determinado curso o certificación.

La experiencia proporciona conocimiento práctico; la capacitación permite actualizarlo; y la evaluación del desempeño permite determinar si esas capacidades están produciendo los resultados esperados. La profesionalización necesita integrar estos tres componentes.

Esta lógica adquiere mayor importancia frente al nuevo marco de contratación pública y al tránsito institucional hacia el OECE. La orientación hacia una contratación más eficiente exige operadores capaces de comprender el proceso desde una perspectiva integral. El comprador público necesita avanzar desde un perfil concentrado principalmente en el trámite hacia otro capaz de participar en la gestión estratégica de las adquisiciones.

Desde la perspectiva del autor, este cambio representa uno de los principales desafíos de la nueva institucionalidad. **No será posible construir una contratación pública verdaderamente eficiente si la profesionalización continúa entendiéndose**

únicamente como cumplimiento de requisitos formales. La certificación puede acreditar determinados conocimientos, pero la capacidad institucional necesita comprobarse mediante el desempeño efectivo.

Por ello, la capacitación debería encontrarse orientada hacia brechas concretas. Si los problemas aparecen en la formulación de requerimientos, la formación debe fortalecer esa capacidad; si existen dificultades en procedimientos de selección, debe profundizarse en ese ámbito; y si las brechas corresponden a la utilización de herramientas tecnológicas, resulta necesario fortalecer las competencias digitales. Capacitar de manera general sin identificar previamente las necesidades puede generar un impacto limitado.

La profesionalización también requiere considerar la distribución de responsabilidades. Una persona adecuadamente preparada puede presentar dificultades cuando se encuentra sometida a una carga laboral excesiva o cuando debe desarrollar actividades que no corresponden con su especialización. Qquenta (2019) permite advertir precisamente que determinados problemas pueden encontrarse asociados con la disponibilidad de tiempo y la organización del trabajo.

Esta situación demuestra que profesionalizar no significa solamente mejorar a las personas. También implica crear condiciones para que sus capacidades puedan ser utilizadas adecuadamente. Una institución puede disponer de especialistas competentes y, sin embargo, desaprovecharlos mediante una distribución ineficiente de funciones.

Otro riesgo corresponde a la concentración excesiva del conocimiento en determinados trabajadores. Cuando solamente unas pocas personas dominan procedimientos esenciales, la organización puede experimentar dificultades ante rotaciones, ausencias o cambios de puesto. La especialización individual necesita transformarse progresivamente en conocimiento institucional.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten comprender esta necesidad desde la relación entre gestión, control y aprendizaje. Las experiencias adquiridas durante los procesos deberían convertirse en información capaz de mejorar el funcionamiento de la organización. Documentar buenas prácticas, compartir conocimientos y utilizar los errores recurrentes como insumos para la capacitación permite disminuir la dependencia de especialistas individuales.

La profesionalización se relaciona también con la integridad. La OCDE/INAP (2009) destaca la importancia de fortalecer las capacidades de quienes intervienen en las contrataciones como parte de los mecanismos destinados a proteger la integridad del sistema. Una persona que comprende claramente sus responsabilidades posee mejores condiciones para reconocer conflictos de interés, identificar actuaciones que requieren especial atención y justificar adecuadamente sus decisiones.

Mendoza-Zamora (2018) permite vincular esta capacidad con el control interno. El personal correctamente preparado constituye una primera línea de prevención frente a errores y desviaciones. La especialización permite identificar problemas antes de que continúen avanzando dentro del proceso y reduce la dependencia de controles exclusivamente posteriores.

La transformación digital introduce finalmente nuevas exigencias dentro de la profesionalización. Los operadores necesitan combinar conocimientos de contratación con capacidad para utilizar sistemas electrónicos, gestionar información y comprender la trazabilidad de sus actuaciones. Esto obliga a actualizar progresivamente los perfiles utilizados durante el reclutamiento y los programas de capacitación posteriores.

En el actual escenario, la profesionalización debería desarrollarse mediante una secuencia coherente: **definir correctamente el perfil, seleccionar por mérito y competencias, especializar, actualizar, evaluar el desempeño y conservar el conocimiento adquirido dentro de la organización.** Esta lógica permite vincular el reclutamiento con una estrategia de desarrollo institucional y no solamente con la cobertura de puestos.

El OECE puede desempeñar una función importante en este proceso mediante la orientación, capacitación y fortalecimiento de quienes participan en las contrataciones. Sin embargo, corresponde a las entidades conseguir que estas capacidades se integren efectivamente en sus estructuras y prácticas de gestión. La profesionalización necesita producirse tanto desde el sistema nacional como dentro de cada institución.

En definitiva, reclutamiento, profesionalización y especialización forman parte de una misma estrategia para reducir las deficiencias operativas. Seleccionar adecuadamente proporciona una base inicial; desarrollar conocimientos permite responder a las

exigencias de la función; y mantener una actualización permanente evita que las capacidades queden rezagadas frente a los cambios del sistema.

La nueva contratación pública peruana necesita, por ello, compradores capaces de combinar conocimiento, criterio profesional, integridad, competencias digitales y orientación hacia resultados. Fortalecer estos perfiles constituye una de las condiciones fundamentales para que el tránsito hacia el OECE pueda traducirse en una mejora efectiva de las contrataciones y no únicamente en una transformación normativa e institucional.

1.6. CAPACITACIÓN, ADAPTACIÓN E INNOVACIÓN

La capacitación, la adaptación y la innovación constituyen capacidades esenciales para el fortalecimiento de las instituciones públicas, especialmente en ámbitos sujetos a modificaciones normativas, tecnológicas y organizacionales permanentes. En la contratación pública, estas dimensiones adquieren una importancia particular porque los conocimientos necesarios para desarrollar adecuadamente las funciones no permanecen invariables. Los procedimientos evolucionan, aparecen nuevas herramientas y se modifican las responsabilidades de quienes participan en las diferentes etapas de la contratación.

La capacitación debe entenderse, por ello, como un proceso permanente de desarrollo profesional y no únicamente como la participación ocasional en cursos o actividades formativas. Su finalidad consiste en reducir la distancia entre las competencias que requiere una función y aquellas que posee efectivamente el trabajador. Cuando esta relación se encuentra correctamente identificada, la capacitación puede contribuir directamente a disminuir errores, mejorar la autonomía profesional y reducir la necesidad de correcciones posteriores.

Carhuanchu (2018) permite observar la importancia de esta relación al identificar dificultades vinculadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Este tipo de problema evidencia que determinadas brechas de conocimiento pueden trasladarse hacia el proceso de contratación y generar consecuencias posteriores. Una formación adecuadamente orientada puede contribuir a prevenir estas situaciones, especialmente cuando se dirige hacia las actividades donde las deficiencias aparecen con mayor frecuencia.

Sin embargo, no todos los problemas operativos pueden resolverse mediante capacitación. Qqunta (2019) identificó dificultades relacionadas no solamente con conocimientos técnicos, sino también con planificación, coordinación y carga laboral. Esta evidencia resulta importante porque demuestra que antes de diseñar una intervención resulta necesario comprender la causa del problema. Una brecha de conocimientos puede requerir formación, mientras que una sobrecarga de trabajo necesita probablemente una respuesta organizacional diferente.

La capacitación debería desarrollarse, en consecuencia, a partir de un diagnóstico. La secuencia adecuada consiste en identificar la deficiencia, determinar las competencias necesarias, desarrollar la formación correspondiente y posteriormente evaluar si el desempeño mejoró. De esta manera, la capacitación deja de medirse por la cantidad de cursos realizados y comienza a valorarse por los resultados que produce sobre la gestión.

Esta concepción guarda relación con los planteamientos de Porter (2013), quien destaca la importancia del aprendizaje y del perfeccionamiento permanente para mejorar el desempeño de las organizaciones. Aplicada al sector público, esta perspectiva implica reconocer que los conocimientos profesionales necesitan actualizarse continuamente y que la experiencia, aunque constituye un recurso importante, no debe convertirse en una justificación para mantener prácticas que han dejado de resultar eficientes.

La capacidad de aprendizaje se encuentra estrechamente relacionada con la adaptación. Una institución pública necesita responder frente a cambios en las normas, procedimientos y herramientas sin comprometer la continuidad de sus actividades. Adaptarse no significa improvisar, sino comprender las nuevas condiciones y modificar las prácticas profesionales de manera ordenada.

Esta capacidad adquiere especial relevancia dentro del actual proceso de transformación de la contratación pública peruana. La entrada en vigencia de la Ley N.º 32069 y la transición del OSCE al OECE exigen que los operadores incorporen nuevas disposiciones, conceptos y formas de gestión. La existencia de un nuevo marco normativo obliga, por tanto, a desarrollar procesos de actualización capaces de trasladar las modificaciones legales hacia las prácticas cotidianas de las entidades.

Desde esta perspectiva, comunicar una nueva disposición no equivale a desarrollar capacidad para aplicarla. El operador necesita comprender qué ha cambiado,

cómo afecta sus responsabilidades y qué decisiones deberá adoptar de manera diferente. La capacitación cumple precisamente la función de conectar la reforma normativa con la actuación profesional.

La adaptación posee también una dimensión organizacional. Las entidades necesitan revisar procedimientos internos, responsabilidades y mecanismos de coordinación cuando el entorno cambia. Una reforma puede exigir nuevas capacidades individuales, pero también modificaciones en la manera en que trabajan conjuntamente las diferentes unidades. Cuando únicamente se capacita a las personas y se conservan procesos internos incompatibles con el nuevo modelo, la transformación puede resultar incompleta.

La innovación representa un nivel adicional dentro de esta evolución. Mientras la adaptación permite responder frente a cambios provenientes del entorno, la innovación supone desarrollar deliberadamente mejores formas de realizar las actividades. En la administración pública, innovar no significa apartarse de las reglas, sino utilizar el conocimiento y las herramientas disponibles para alcanzar los objetivos institucionales de una manera más eficiente.

La innovación puede expresarse mediante cambios relativamente sencillos. Mejorar un formato, eliminar una duplicidad, reorganizar un flujo de trabajo o establecer un mecanismo más efectivo de coordinación puede producir mejoras importantes cuando estas actividades se realizan repetidamente. La innovación no necesita encontrarse asociada exclusivamente con grandes transformaciones tecnológicas.

La tecnología constituye, sin embargo, una de sus principales posibilidades. Los sistemas digitales pueden automatizar actividades, mejorar la trazabilidad y proporcionar información para la toma de decisiones. No obstante, su incorporación debe encontrarse vinculada con una necesidad concreta. Digitalizar un procedimiento innecesariamente complejo puede significar simplemente trasladar sus deficiencias hacia un entorno electrónico.

Por ello, la innovación tecnológica debería encontrarse acompañada por revisión y simplificación de procesos. Primero resulta necesario comprender qué actividades generan valor y cuáles pueden mejorarse; posteriormente corresponde determinar qué herramientas tecnológicas pueden contribuir a esa transformación.

Esta relación resulta especialmente importante dentro de la modernización de las contrataciones públicas. El OECE puede contribuir mediante herramientas, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, pero corresponde a las entidades conseguir que estas posibilidades se traduzcan en mejores prácticas. La tecnología y las nuevas disposiciones solamente producen resultados cuando las organizaciones desarrollan capacidad para incorporarlas.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten comprender esta transformación desde la perspectiva del aprendizaje institucional. Una organización mejora cuando utiliza la información generada por sus propios procesos para modificar aquello que no está funcionando. Las observaciones, errores y dificultades no deberían permanecer únicamente como antecedentes administrativos, sino convertirse en conocimiento para futuras decisiones.

Esta capacidad permite distinguir entre una institución que simplemente corrige y otra que aprende. La primera resuelve cada problema cuando aparece; la segunda procura comprender por qué ocurrió y modifica sus prácticas para disminuir la posibilidad de que vuelva a producirse. La innovación se encuentra estrechamente vinculada con esta segunda forma de gestión.

Mendoza-Zamora (2018) permite incorporar igualmente la función del control interno. Las observaciones obtenidas mediante los mecanismos de supervisión pueden proporcionar información sobre brechas de conocimientos, problemas de coordinación o procedimientos que necesitan revisión. Cuando esta información se utiliza para orientar capacitación y mejora, el control deja de funcionar exclusivamente como mecanismo posterior y se convierte también en una fuente de aprendizaje.

La adaptación y la innovación requieren, además, una cultura organizacional capaz de aceptar la revisión de las prácticas existentes. Las instituciones pueden desarrollar rutinas que proporcionan estabilidad, pero estas no deberían mantenerse únicamente porque han sido utilizadas durante muchos años. Cuando existe evidencia de que una actividad genera reprocesos o dificultades, resulta razonable evaluar alternativas.

Desde la perspectiva del autor, **uno de los principales desafíos de la nueva contratación pública será conseguir que la capacitación deje de ser predominantemente reactiva y se convierta en una herramienta permanente de**

profesionalización y cambio institucional. No debería esperarse a que los errores se acumulen para desarrollar capacidades. La actualización necesita acompañar la evolución del sistema y anticipar las competencias que serán necesarias.

Esta reflexión resulta especialmente pertinente frente al tránsito del OSCE al OECE. Una nueva institucionalidad puede modificar reglas y proporcionar herramientas, pero la transformación solamente alcanzará a las entidades cuando sus operadores sean capaces de comprenderla, adaptarse y utilizarla para mejorar sus decisiones. La reforma normativa y el aprendizaje profesional deben avanzar conjuntamente.

En consecuencia, capacitación, adaptación e innovación forman parte de un mismo proceso. La capacitación proporciona conocimientos y desarrolla competencias; la adaptación permite utilizarlos frente a nuevas condiciones; y la innovación convierte la experiencia acumulada en mejores formas de gestión. Cuando estas dimensiones funcionan articuladamente, las instituciones adquieren mayor capacidad para responder a los cambios y disminuir sus deficiencias operativas.

La modernización de la contratación pública necesita precisamente organizaciones capaces de aprender. El verdadero avance no se encontrará únicamente en disponer de nuevas normas o tecnologías, sino en conseguir que cada experiencia permita contratar mejor que antes. Esa capacidad de aprender, adaptarse e innovar constituye una de las condiciones fundamentales para que la eficiencia promovida por el nuevo modelo pueda convertirse en una característica efectiva de la gestión pública.

1.7. CALIDAD, MEDIDAS CORRECTIVAS Y MEJORA CONTINUA

La calidad en la gestión pública debe entenderse como la capacidad de desarrollar las actividades institucionales de manera consistente, oportuna y orientada hacia resultados. En el ámbito de la contratación pública, esta noción adquiere especial importancia porque las deficiencias producidas durante una etapa pueden repercutir posteriormente sobre todo el proceso. La calidad no corresponde únicamente al bien, servicio u obra finalmente recibidos, sino también a la forma en que se planifica la necesidad, se prepara la contratación, se selecciona al proveedor y se administra la ejecución contractual.

Esta perspectiva permite superar una concepción de la calidad asociada exclusivamente con el cumplimiento formal de procedimientos. Una contratación puede haber completado todas sus etapas y presentar, sin embargo, importantes problemas de calidad cuando requirió numerosas correcciones, acumuló retrasos evitables o no consiguió satisfacer adecuadamente la necesidad institucional. La calidad debe observar, por tanto, tanto el procedimiento como el resultado.

Carhuancho (2018) permite apreciar esta relación al identificar dificultades en la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Una deficiencia producida durante la preparación puede generar posteriormente observaciones, devoluciones y reprocesos. La calidad comienza entonces desde las primeras decisiones, cuando la entidad transforma una necesidad en un requerimiento suficientemente claro para desarrollar la contratación.

Qquenta (2019) amplía esta perspectiva al identificar dificultades relacionadas con planificación, presentación de necesidades, especificaciones técnicas y coordinación. Estos factores muestran que la calidad depende de diferentes actores y no solamente del personal encargado de conducir los procedimientos. Una contratación correctamente desarrollada requiere que las áreas involucradas proporcionen información adecuada y cumplan oportunamente las responsabilidades que les corresponden.

La prevención constituye uno de los componentes fundamentales de una gestión orientada hacia la calidad. Detectar una deficiencia durante las primeras etapas permite intervenir antes de que sus consecuencias se amplifiquen. Corregir un requerimiento antes de iniciar el procedimiento resulta normalmente menos complejo que solucionar las dificultades generadas por ese mismo error durante la ejecución contractual.

Esta lógica permite comprender que la calidad y la eficiencia se encuentran directamente relacionadas. Cada error que necesita ser corregido utiliza nuevamente tiempo y capacidad administrativa. Cuando los reprocesos se convierten en una práctica recurrente, la institución destina parte de sus recursos a solucionar problemas que podrían haberse prevenido mediante mejores capacidades o procedimientos.

Porter (2013) destaca la importancia de mejorar permanentemente las actividades como condición para fortalecer el desempeño organizacional. Aplicada a la gestión pública, esta perspectiva permite comprender que la calidad no debe considerarse un

estado definitivo. Las instituciones necesitan revisar sus procedimientos, evaluar sus resultados y determinar si existen mejores formas de desarrollar sus funciones.

Las medidas correctivas forman parte de esta dinámica. Su finalidad consiste en intervenir cuando se identifica una desviación respecto de aquello que debería ocurrir. Sin embargo, resulta necesario distinguir entre solucionar el problema inmediato y corregir la causa que permitió su aparición. Esta diferencia resulta fundamental para la mejora institucional.

Cuando un documento presenta información incompleta, incorporar aquello que falta resuelve la incidencia inmediata. Si la misma deficiencia aparece reiteradamente en documentos elaborados por diferentes personas, existe probablemente una causa que necesita ser investigada. Puede tratarse de instrucciones poco claras, una brecha de capacitación, un formato inadecuado o una distribución insuficientemente definida de responsabilidades.

La verdadera medida correctiva debe procurar actuar sobre esa causa. De lo contrario, la organización puede continuar corrigiendo individualmente situaciones semejantes sin conseguir disminuir su frecuencia. Esta dinámica genera una administración reactiva, permanentemente ocupada en resolver problemas que vuelven a aparecer.

Mendoza-Zamora (2018) permite relacionar esta situación con el control interno. El control debe contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales bajo condiciones de eficiencia, eficacia, transparencia e integridad. Desde esta perspectiva, una observación adquiere mayor valor cuando no solamente permite identificar aquello que ocurrió incorrectamente, sino también proporciona información para evitar su repetición.

Salnave y Lizarazo (2017) profundizan esta relación al plantear la necesidad de integrar gestión y control. Las observaciones producidas mediante los mecanismos de supervisión pueden convertirse en insumos para modificar procedimientos, desarrollar capacitación o revisar responsabilidades. La organización comienza a mejorar cuando consigue transformar la información generada por sus propias deficiencias en conocimiento aplicable a decisiones futuras.

La mejora continua representa precisamente esta capacidad. No significa modificar permanentemente los procedimientos ni asumir que toda práctica existente es incorrecta. Consiste en evaluar sistemáticamente el desempeño, conservar aquello que produce buenos resultados y revisar aquello que genera dificultades recurrentes.

Una lógica de mejora puede expresarse mediante una secuencia sencilla: **identificar la deficiencia, analizar su causa, aplicar una medida correctiva, verificar su resultado e incorporar el aprendizaje**. El último componente resulta especialmente importante porque permite evitar que la experiencia permanezca únicamente en las personas que participaron en la solución.

La gestión del conocimiento constituye, por ello, una condición necesaria para consolidar las mejoras. Cuando una institución resuelve un problema, debería conservar información sobre aquello que ocurrió y sobre la solución adoptada. De esta manera, la experiencia puede convertirse en una referencia para otros trabajadores y para futuras contrataciones.

Esta capacidad disminuye también la dependencia de determinadas personas. Una organización que conserva sus aprendizajes puede mantener mejores prácticas incluso cuando cambia el personal. En cambio, cuando el conocimiento permanece exclusivamente en los individuos, la rotación puede provocar que dificultades previamente solucionadas vuelvan a aparecer.

La calidad requiere igualmente mecanismos de medición. Las instituciones necesitan información para conocer dónde se concentran los retrasos, qué errores aparecen con mayor frecuencia y qué medidas correctivas producen resultados. Sin embargo, medir no significa acumular indiscriminadamente indicadores. La información adquiere valor cuando contribuye a tomar decisiones.

En las contrataciones públicas pueden resultar especialmente útiles indicadores relacionados con tiempos, devoluciones, observaciones recurrentes, procedimientos desiertos, incumplimientos o controversias. El análisis conjunto de estos elementos puede revelar patrones que no serían visibles mediante la revisión individual de cada expediente.

La tecnología amplía considerablemente esta posibilidad. Los sistemas digitales permiten registrar información y proporcionar mayor trazabilidad a las actuaciones. Sin

embargo, la existencia de datos no garantiza aprendizaje. La institución necesita desarrollar capacidad para analizarlos e identificar tendencias que permitan orientar sus acciones de mejora.

Esta dimensión adquiere particular relevancia dentro del nuevo escenario encabezado por el OECE. La modernización de la contratación pública ofrece mayores posibilidades para utilizar información, asistencia técnica y herramientas de gestión con la finalidad de prevenir deficiencias. Sin embargo, estas posibilidades solamente producirán resultados cuando las entidades las incorporen efectivamente dentro de sus prácticas.

Desde la perspectiva del autor, **uno de los principales indicadores de éxito de la nueva contratación pública debería ser la capacidad para reducir la repetición de errores conocidos**. Una institución que continúa presentando las mismas observaciones, reprocesos y dificultades después de haberlos identificado posee información, pero todavía no ha conseguido transformarla plenamente en aprendizaje.

Esta reflexión resulta importante porque la mejora continua no depende únicamente de nuevas normas. Una modificación normativa puede resolver determinadas dificultades, pero muchos problemas operativos requieren intervenciones dentro de las propias entidades. La capacitación, la simplificación, la coordinación y la gestión del conocimiento pueden resultar tan importantes como la modificación de un procedimiento.

La calidad tampoco debe confundirse con la multiplicación de controles. Incorporar nuevas verificaciones frente a cada problema puede generar una estructura administrativa cada vez más compleja. La gestión basada en riesgos permite seleccionar aquellos puntos donde el control produce mayor valor y evitar actividades que generan carga sin contribuir proporcionalmente a la protección del proceso.

En este sentido, calidad y mejora continua necesitan mantener un equilibrio entre prevención, control y eficiencia. El objetivo no consiste en construir procedimientos libres de cualquier posibilidad de error, sino en desarrollar instituciones capaces de detectar oportunamente sus principales vulnerabilidades y responder de manera proporcional.

El tránsito del OSCE al OECE ofrece una oportunidad para fortalecer esta orientación. El énfasis en eficiencia y profesionalización puede contribuir a que la contratación pública avance desde una cultura predominantemente correctiva hacia otra con mayor capacidad preventiva. Sin embargo, este cambio dependerá de que las entidades utilicen las nuevas herramientas para revisar sus propias prácticas y no únicamente para cumplir nuevas exigencias formales.

En definitiva, la calidad, las medidas correctivas y la mejora continua forman parte de una misma lógica institucional. **La calidad establece cómo debería desarrollarse el proceso; las medidas correctivas permiten intervenir frente a las desviaciones; y la mejora continua transforma esas experiencias en conocimiento para funcionar mejor en el futuro.** Cuando esta relación se encuentra consolidada, las deficiencias dejan de ser únicamente problemas que deben solucionarse y comienzan a convertirse en oportunidades para fortalecer la capacidad institucional.

La nueva contratación pública necesita precisamente esta capacidad de aprendizaje. La eficiencia promovida por el actual modelo no debería medirse solamente mediante menores tiempos o nuevos procedimientos, sino también por la posibilidad de reducir reprocesos, prevenir errores recurrentes y conseguir que cada experiencia permita desarrollar mejores contrataciones. Allí se encuentra uno de los fundamentos de una gestión pública verdaderamente orientada hacia la calidad y los resultados.

1.8. COMPETENCIAS DIGITALES Y TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las competencias digitales se han convertido en un componente esencial de la capacidad institucional del Estado. La progresiva incorporación de sistemas electrónicos, plataformas de información y mecanismos digitales de gestión ha modificado la manera en que los funcionarios y servidores desarrollan sus actividades. En la contratación pública, esta transformación resulta especialmente visible debido a que una parte importante de las actuaciones depende actualmente del registro, procesamiento, consulta y comunicación de información mediante herramientas tecnológicas.

Esta evolución implica que el perfil del comprador público ya no puede sustentarse únicamente en conocimientos normativos y administrativos. El profesional necesita desenvolverse adecuadamente en entornos digitales, utilizar sistemas

especializados, gestionar información y comprender las consecuencias administrativas de las actuaciones realizadas mediante estas herramientas. Las competencias digitales deben considerarse, por tanto, parte integrante de la profesionalización.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública desarrollada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) planteó la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y avanzar hacia una administración orientada a resultados. Dentro de esta perspectiva, las tecnologías de información representan instrumentos capaces de mejorar los procesos, facilitar el acceso a datos y fortalecer la relación entre las diferentes unidades de la administración.

Sin embargo, la transformación digital no debe confundirse con la simple incorporación de tecnología. Una institución puede disponer de plataformas modernas y continuar desarrollando procesos poco eficientes cuando existen deficiencias en la planificación, duplicidad de actividades o problemas de coordinación. Digitalizar un procedimiento significa trasladarlo hacia un entorno tecnológico; transformarlo exige revisar previamente su funcionamiento y utilizar la tecnología para mejorar aquello que realmente necesita hacerse.

Esta diferencia resulta particularmente importante en las contrataciones públicas. Los sistemas electrónicos pueden facilitar la trazabilidad, reducir determinadas actividades manuales y proporcionar información sobre los procedimientos, pero no pueden corregir automáticamente un requerimiento deficientemente elaborado ni sustituir el conocimiento especializado de quienes adoptan las decisiones. La tecnología constituye una herramienta y su capacidad para producir resultados depende de las personas y de los procesos dentro de los cuales es utilizada.

Carhuancho (2018), al identificar dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, permite comprender precisamente esta relación. Un documento incorrectamente formulado continuará presentando problemas independientemente de que sea procesado mediante un expediente físico o una plataforma digital. La tecnología puede facilitar su circulación o revisión, pero la calidad inicial depende fundamentalmente de las capacidades de quienes lo elaboran.

Qqenta (2019) evidencia igualmente problemas relacionados con planificación, coordinación y preparación de las contrataciones. Estas situaciones permiten observar que

la transformación digital necesita encontrarse acompañada por cambios organizacionales. Una plataforma puede acelerar el intercambio de información entre áreas, pero difícilmente resolverá por sí misma una deficiente distribución de responsabilidades o una planificación tardía.

Por ello, las competencias digitales deben comprenderse desde una perspectiva más amplia que el manejo instrumental de programas o plataformas. Incluyen la capacidad para buscar, interpretar y gestionar información; utilizar sistemas institucionales; comprender la trazabilidad de las actuaciones; proteger adecuadamente los datos y aprovechar las herramientas disponibles para mejorar las decisiones.

La calidad de la información constituye un elemento fundamental. Los sistemas digitales dependen de los datos que reciben y una información incorrecta puede trasladarse rápidamente hacia otras actividades. El funcionario no debe considerarse únicamente usuario de una plataforma, sino también productor y responsable de información institucional.

Esta responsabilidad adquiere especial importancia en contratación pública, donde los registros pueden sustentar decisiones, permitir la supervisión y proporcionar evidencia sobre la manera en que se desarrolló un procedimiento. La calidad del dato forma parte, por tanto, de la calidad de la gestión.

El OSCE (2018), mediante sus instrumentos vinculados con las contrataciones públicas, evidenciaba ya la creciente importancia de los sistemas electrónicos y particularmente del SEACE como espacio para registrar y difundir información. La digitalización permitió incrementar la disponibilidad de datos y proporcionar mayores posibilidades de seguimiento sobre las actuaciones desarrolladas por las entidades.

La transición hacia el OECE y el nuevo marco de contratación pública profundizan esta transformación. El cambio institucional se produce en un contexto en el que la eficiencia depende cada vez más de la capacidad para utilizar tecnología e información de manera estratégica. Esto exige que la profesionalización del comprador público incorpore competencias digitales acordes con las nuevas formas de gestión.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los aspectos donde debe evitarse una modernización exclusivamente aparente. **La transformación digital no**

debería medirse por la cantidad de plataformas implementadas, sino por la capacidad de estas herramientas para reducir cargas, mejorar decisiones y generar mayor transparencia y trazabilidad. Cuando una tecnología simplemente reproduce procedimientos innecesariamente complejos, existe digitalización, pero no necesariamente transformación.

La información generada mediante los sistemas electrónicos ofrece además posibilidades importantes para avanzar hacia una gestión basada en evidencia. Cada contratación produce datos relacionados con tiempos, proveedores, precios, observaciones, participación, resultados e incidencias. Cuando estos datos se utilizan exclusivamente para registrar aquello que ocurrió, su utilidad permanece limitada. Cuando se analizan conjuntamente, pueden proporcionar conocimiento sobre el funcionamiento institucional.

Una entidad puede identificar, por ejemplo, qué tipos de contrataciones generan mayores retrasos, qué etapas concentran más observaciones o qué procedimientos presentan menor participación. Esta capacidad permite detectar patrones y orientar mejor las decisiones de mejora.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten relacionar esta posibilidad con el aprendizaje institucional. La información producida mediante los sistemas de gestión y control adquiere mayor valor cuando se utiliza para modificar las prácticas. La tecnología puede facilitar considerablemente este proceso al permitir conservar, organizar y analizar datos provenientes de múltiples contrataciones.

Mendoza-Zamora (2018) aporta también una perspectiva relevante al vincular control interno, eficiencia, eficacia y transparencia. Los sistemas digitales pueden fortalecer el control mediante trazabilidad y disponibilidad de información, facilitando la identificación de determinadas desviaciones. Sin embargo, una alerta o un dato atípico no constituye automáticamente evidencia de una deficiencia. Continúa siendo necesario el criterio profesional para interpretar adecuadamente la información.

La transformación digital no elimina, por tanto, la importancia del factor humano. En determinados aspectos la incrementa. A medida que los sistemas proporcionan mayor cantidad de información, aumenta también la necesidad de profesionales capaces de analizarla y utilizarla responsablemente.

Las competencias digitales deben complementarse con capacidades analíticas. El comprador público del nuevo escenario no debería limitarse a ingresar información dentro de una plataforma; necesita comprender qué significa esa información y cómo puede utilizarla para mejorar la contratación.

La seguridad y responsabilidad en el manejo de datos constituyen igualmente componentes de estas competencias. La creciente dependencia de sistemas electrónicos genera nuevos riesgos relacionados con acceso, integridad y disponibilidad de la información. La protección de los datos no corresponde únicamente a las unidades tecnológicas, pues cada usuario participa en la seguridad mediante la forma en que utiliza las herramientas institucionales.

La capacitación resulta nuevamente fundamental. Las tecnologías evolucionan y las competencias necesitan actualizarse. Sin embargo, la formación digital debería encontrarse relacionada con las responsabilidades concretas de cada puesto. Enseñar únicamente las funcionalidades de una plataforma puede resultar insuficiente cuando el trabajador no comprende cómo cada actuación se relaciona con el procedimiento administrativo que está desarrollando.

La formación necesita integrar **herramienta, procedimiento y responsabilidad**. Esta combinación permite que la competencia digital se convierta en verdadera capacidad institucional.

La tecnología puede contribuir también a la transparencia. La OCDE/INAP (2009) destaca la importancia de la información y la transparencia para proteger la integridad en las contrataciones públicas. Los entornos digitales permiten ampliar el acceso y proporcionar mayor trazabilidad, pero la transparencia efectiva requiere que la información sea comprensible y útil, no simplemente abundante.

La modernización debería avanzar, en consecuencia, desde la acumulación de documentos hacia una mejor organización y utilización de los datos. Esto permitiría fortalecer simultáneamente la transparencia, el control y la capacidad para evaluar el desempeño.

La interoperabilidad representa otra posibilidad importante. Cuando diferentes sistemas pueden intercambiar información adecuadamente, disminuye la necesidad de

registrar repetidamente los mismos datos y pueden reducirse determinadas cargas administrativas. Sin embargo, esta integración necesita desarrollarse bajo criterios de calidad, seguridad y responsabilidad.

En el actual escenario, el OECE posee el desafío de contribuir a una contratación en la que tecnología, profesionalización y eficiencia funcionen de manera articulada. Las herramientas digitales pueden facilitar la transformación, pero corresponde a las entidades desarrollar las competencias necesarias para aprovecharlas.

Esta relación permite establecer una secuencia fundamental: **simplificar el proceso, digitalizar aquello que genera valor, desarrollar las competencias necesarias, utilizar la información y evaluar los resultados**. La tecnología debería encontrarse al servicio de esta lógica y no convertirse en una finalidad independiente.

En definitiva, las competencias digitales constituyen una condición indispensable para la transformación de la gestión pública, pero su verdadero valor aparece cuando se integran con conocimientos especializados, capacidad analítica y orientación hacia resultados. La modernización no consiste simplemente en sustituir documentos físicos por registros electrónicos, sino en utilizar la tecnología para desarrollar mejores procesos y mejores decisiones.

El tránsito del OSCE al OECE ofrece una oportunidad para profundizar esta transformación. Sin embargo, su éxito dependerá de que las nuevas herramientas puedan convertirse en capacidades reales dentro de las entidades. **La tecnología puede acelerar procesos y proporcionar información; son las competencias de las personas las que finalmente determinan si esas posibilidades se transforman en una contratación pública más eficiente, transparente y orientada hacia resultados.**

1.9. DEFICIENCIAS OPERATIVAS COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL DEL ESTADO

Las deficiencias operativas adquieren una dimensión estructural cuando dejan de presentarse como acontecimientos aislados y comienzan a reproducirse de manera recurrente dentro de las instituciones públicas. En estas circunstancias, el problema no puede atribuirse únicamente al desempeño de una persona o a una actuación específica, sino que debe analizarse considerando la organización de los procesos, la distribución de

responsabilidades, las capacidades profesionales disponibles y los mecanismos mediante los cuales las entidades identifican y corrigen sus propias dificultades.

Esta distinción resulta fundamental para comprender la gestión pública. Un error ocasional puede responder a una circunstancia particular; sin embargo, cuando diferentes trabajadores presentan dificultades semejantes, determinados documentos son observados repetidamente o los mismos retrasos aparecen en sucesivos procedimientos, resulta razonable considerar que existe una causa que trasciende al individuo. La deficiencia comienza entonces a formar parte de la manera en que funciona la organización.

Carhuancho (2018) proporciona elementos para comprender esta problemática al identificar dificultades relacionadas con la formulación de términos de referencia y especificaciones técnicas. Cuando este tipo de deficiencia aparece reiteradamente, no resulta suficiente corregir cada documento. La institución necesita determinar si existe una brecha de conocimientos, instrucciones insuficientes, perfiles profesionales inadecuados o mecanismos deficientes de coordinación entre las áreas usuarias y quienes gestionan las contrataciones.

Qqunta (2019) permite ampliar esta perspectiva al identificar problemas relacionados con planificación, presentación tardía de necesidades, especificaciones técnicas, coordinación y carga laboral. La coexistencia de estos factores evidencia que las deficiencias operativas pueden surgir de la interacción entre personas y organización. Un trabajador correctamente preparado puede experimentar dificultades cuando recibe información tardíamente, debe asumir una carga excesiva o depende de actuaciones que otras unidades no desarrollan oportunamente.

Esta característica permite comprender que la capacidad institucional no depende exclusivamente de disponer de buenos profesionales. También exige procesos capaces de organizar adecuadamente sus conocimientos y responsabilidades. Una entidad puede contar con trabajadores competentes y continuar presentando deficiencias cuando las funciones se encuentran insuficientemente articuladas o cuando existen procedimientos que generan reiteradamente reprocesos.

Las deficiencias estructurales poseen además un efecto acumulativo. Una necesidad identificada tardíamente puede producir una preparación apresurada; esta

puede generar un requerimiento incompleto; el requerimiento puede ocasionar observaciones y correcciones; y las correcciones pueden retrasar finalmente la contratación. El problema inicial se traslada así hacia diferentes etapas y aumenta progresivamente sus consecuencias.

Desde esta perspectiva, los reprocesos constituyen una señal especialmente importante. Una organización que dedica permanentemente recursos a corregir las mismas situaciones puede mantener sus operaciones, pero utiliza una parte significativa de su capacidad administrativa para compensar deficiencias que no han sido solucionadas en su origen. La eficiencia exige analizar estas recurrencias y determinar qué debe modificarse para reducirlas.

Porter (2013) destaca la importancia de revisar y mejorar continuamente la manera en que las organizaciones desarrollan sus actividades. Aplicada al Estado, esta perspectiva permite comprender que incrementar recursos no constituye siempre la respuesta adecuada frente a una deficiencia. Antes de aumentar personal, controles o procedimientos resulta necesario determinar si los recursos existentes están siendo utilizados correctamente y si el diseño del proceso contribuye realmente al resultado esperado.

El control interno posee una función fundamental para identificar esta dimensión estructural. Mendoza-Zamora (2018) plantea su relación con la eficiencia, eficacia, transparencia e integridad de la gestión. Las observaciones producidas mediante los mecanismos de control pueden revelar problemas recurrentes y proporcionar información para determinar dónde se encuentran las principales vulnerabilidades institucionales.

Sin embargo, la existencia de observaciones no garantiza por sí misma una mejora. Cuando una misma dificultad aparece reiteradamente en diferentes periodos, puede significar que la organización ha conseguido identificar el problema, pero todavía no ha actuado suficientemente sobre sus causas. Esta diferencia permite distinguir entre capacidad de detección y capacidad de transformación.

Salnave y Lizarazo (2017) resultan especialmente relevantes en este punto al plantear la necesidad de integrar gestión y control. La información generada por la supervisión debe convertirse en decisiones capaces de mejorar los procesos. El control

adquiere así una función que trasciende la identificación de incumplimientos y puede convertirse en una fuente de aprendizaje institucional.

Esta capacidad para aprender resulta esencial cuando se pretende enfrentar problemas estructurales. Una institución que corrige individualmente cada incidencia puede continuar repitiendo las mismas dificultades. Una institución que analiza patrones, identifica causas y modifica sus prácticas desarrolla progresivamente mayor capacidad para prevenirlas.

La rotación del personal constituye otro elemento que puede revelar la naturaleza estructural de determinados problemas. Cuando una dificultad permanece incluso después de que cambian las personas responsables, resulta necesario examinar el procedimiento y las condiciones organizacionales. Atribuir continuamente los mismos problemas a distintos trabajadores puede impedir reconocer una deficiencia existente en el propio sistema.

Por ello, la gestión del conocimiento adquiere especial importancia. Las instituciones necesitan conservar las experiencias obtenidas mediante sus contrataciones, documentar las soluciones que han producido buenos resultados y utilizar los errores recurrentes como insumos para la capacitación y el rediseño de procesos. De lo contrario, cada cambio de personal puede obligar a reconstruir aprendizajes que la organización ya había desarrollado.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública impulsada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) permite situar esta problemática dentro de una orientación hacia resultados. Una administración moderna no debería evaluar únicamente si las unidades cumplen formalmente sus funciones, sino también si la forma en que se encuentran organizadas permite alcanzar eficientemente los objetivos institucionales.

Esta consideración adquiere particular importancia en las contrataciones públicas. Una entidad puede cumplir formalmente las diferentes etapas y continuar experimentando tiempos excesivos, correcciones reiteradas o dificultades de coordinación. La legalidad del procedimiento resulta indispensable, pero no elimina la necesidad de evaluar su desempeño operativo.

Las deficiencias estructurales pueden afectar también la integridad. La OCDE/INAP (2009) destaca la importancia de contar con responsabilidades claramente definidas, capacidades profesionales y mecanismos de control durante todo el ciclo de contratación. Los procesos poco claros y las responsabilidades ambiguas no solamente pueden producir ineficiencia, sino también incrementar espacios de discrecionalidad y dificultar la rendición de cuentas.

Por ello, fortalecer la capacidad institucional contribuye simultáneamente a la eficiencia y a la integridad. Una organización con procedimientos claros, personal preparado y decisiones trazables posee mejores condiciones para prevenir tanto errores como actuaciones incompatibles con los objetivos de la contratación pública.

La transformación tecnológica tampoco elimina automáticamente estos problemas. Una deficiencia estructural puede trasladarse hacia los sistemas digitales si previamente no se revisa la manera en que funciona el proceso. Automatizar una actividad redundante permite realizarla con mayor rapidez, pero no elimina su carácter innecesario. La modernización debe comenzar identificando qué debe mantenerse, qué necesita modificarse y qué puede simplificarse.

Esta reflexión adquiere especial actualidad frente al tránsito del OSCE al OECE y a la implementación del nuevo marco de contratación pública. La reforma proporciona una oportunidad para revisar procedimientos, fortalecer la profesionalización y colocar la eficiencia en una posición central. Sin embargo, existe el riesgo de que determinadas deficiencias persistan si las entidades concentran su adaptación exclusivamente en cumplir las nuevas disposiciones sin revisar sus propias capacidades internas.

Desde la perspectiva del autor, **este constituye uno de los principales desafíos del nuevo sistema: evitar que antiguos problemas operativos simplemente se trasladen hacia una nueva estructura normativa e institucional.** Cambiar las reglas puede modificar las condiciones de funcionamiento, pero los problemas estructurales requieren también cambios en perfiles, competencias, coordinación, planificación y capacidad de aprendizaje.

El OECE puede contribuir a este proceso mediante orientación, asistencia técnica, supervisión y fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, cada entidad necesita asumir responsabilidad sobre sus propias deficiencias. La modernización no puede desarrollarse

exclusivamente desde el organismo rector o especializado; debe producirse también dentro de las organizaciones que realizan diariamente las contrataciones.

En consecuencia, reconocer las deficiencias operativas como un problema estructural implica modificar también la forma de intervenir sobre ellas. La respuesta no debería consistir automáticamente en identificar a la persona que cometió el último error, sino en determinar por qué el sistema permitió que ese error ocurriera y, especialmente, si existen condiciones para que vuelva a producirse.

Esta perspectiva no elimina la responsabilidad individual cuando corresponda. La complementa mediante una responsabilidad organizacional orientada hacia la prevención. Las personas deben responder por sus actuaciones, pero las instituciones deben responder también por la calidad de los procesos, perfiles y mecanismos de aprendizaje que ponen a disposición de sus trabajadores.

En definitiva, una deficiencia operativa se convierte en estructural cuando **la organización conoce o podría conocer el problema, pero continúa reproduciendo las condiciones que permiten su aparición**. Superar esta situación exige avanzar desde la corrección aislada hacia el análisis de causas, desde la capacitación general hacia el desarrollo de competencias específicas y desde el control posterior hacia la prevención y la mejora continua.

Esta lectura resulta fundamental para comprender la transformación actual de la contratación pública peruana. El verdadero éxito del nuevo modelo no dependerá únicamente de que las entidades aprendan nuevas reglas, sino de que sean capaces de revisar cómo funcionan internamente y corregir aquellas prácticas que durante años han generado ineficiencias. Solo entonces el tránsito hacia el OECE podrá representar también una transformación de las capacidades institucionales con las que el Estado planifica, decide y contrata.

1.10. EL PROBLEMA NO SIEMPRE ESTÁ EN LA NORMA

La contratación pública peruana ha experimentado durante las últimas décadas numerosos cambios normativos orientados a mejorar la eficiencia, fortalecer la transparencia y reducir los riesgos asociados con la utilización de los recursos públicos. Cada reforma ha introducido nuevos procedimientos, responsabilidades y mecanismos de

control con la expectativa de corregir problemas identificados en el funcionamiento del sistema. Sin embargo, la persistencia de determinadas deficiencias obliga a formular una pregunta que considero fundamental: ¿hasta qué punto los problemas de la contratación pública se encuentran realmente en las normas?

Mi posición es que una parte importante de las dificultades no puede explicarse exclusivamente por el marco normativo. Una ley puede establecer correctamente cómo debe planificarse una contratación, qué responsabilidades corresponden a cada actor y qué procedimientos deben seguirse, pero no puede garantizar por sí misma que una entidad identifique oportunamente sus necesidades, que el personal posea las competencias necesarias o que exista una coordinación adecuada entre las áreas involucradas. Existe una distancia entre aquello que dispone la norma y la capacidad institucional necesaria para convertirlo en una práctica eficiente.

Los antecedentes analizados a lo largo de este capítulo permiten observar esta diferencia. Carhuacho (2018) identificó dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras que Quenta (2019) encontró problemas vinculados con planificación, presentación tardía de necesidades, coordinación y carga laboral. Resulta difícil sostener que todas estas situaciones puedan solucionarse simplemente mediante una nueva modificación legislativa. Algunas requieren capacitación, otras una mejor organización del trabajo y otras una revisión de las capacidades disponibles dentro de las entidades.

Esta reflexión no pretende disminuir la importancia de la regulación. La contratación pública administra recursos estatales y necesita reglas claras que garanticen legalidad, transparencia, competencia e integridad. El problema aparece cuando se atribuye a la norma la capacidad de solucionar dificultades cuya causa se encuentra en otro lugar. Una regulación cada vez más detallada puede incluso producir efectos contraproducentes cuando intenta responder mediante nuevos requisitos a problemas que deberían solucionarse mediante profesionalización o mejora de los procesos.

Mendoza-Zamora (2018) permite comprender que el control interno debe encontrarse relacionado con eficiencia, eficacia, transparencia e integridad. Desde esta perspectiva, considero que la respuesta frente a una deficiencia no debería consistir automáticamente en incorporar una nueva verificación. Cuando cada problema genera un

nuevo requisito, existe el riesgo de construir progresivamente procedimientos más complejos sin eliminar las causas que originaron las dificultades.

La burocracia puede surgir precisamente de esta acumulación. Una regla creada para evitar determinado problema puede resultar razonable individualmente, pero la suma de numerosas exigencias puede terminar aumentando los tiempos y reduciendo la capacidad de decisión. La contratación pública necesita controles, pero necesita también que estos sean proporcionales a los riesgos que pretenden administrar.

Salnave y Lizarazo (2017) aportan una idea particularmente importante al relacionar gestión y control con aprendizaje institucional. Desde mi perspectiva, esta debería constituir una de las principales orientaciones de la modernización de las contrataciones públicas. Antes de crear una nueva regla frente a cada deficiencia, debería analizarse por qué ocurrió, si se trata de un problema recurrente y cuál es la intervención más adecuada para evitar su repetición.

En algunos casos la respuesta será normativa, pero en otros será organizacional. Puede requerirse mejorar un perfil profesional, fortalecer una competencia, simplificar un procedimiento, redistribuir responsabilidades o utilizar mejor la información disponible. La capacidad para diferenciar estas situaciones constituye una manifestación de madurez institucional.

El tránsito del OSCE al OECE ofrece una oportunidad particularmente importante para desarrollar esta nueva perspectiva. El énfasis en la eficiencia permite avanzar hacia un modelo en el que la calidad de las contrataciones no se valore solamente mediante el cumplimiento formal de las etapas, sino también mediante los resultados obtenidos. Sin embargo, el cambio institucional tendrá un alcance limitado si las entidades interpretan la reforma únicamente como la necesidad de aprender nuevas reglas.

La verdadera transformación debería producirse también en la manera de gestionar. Las entidades necesitan planificar mejor, profesionalizar a sus compradores, fortalecer la coordinación, utilizar información para tomar decisiones y aprender sistemáticamente de las contrataciones anteriores. El OECE puede proporcionar orientación, asistencia técnica y herramientas para facilitar este proceso, pero no puede sustituir la responsabilidad de cada entidad sobre la calidad de su propia gestión.

Considero que este es uno de los principales desafíos de la nueva contratación pública peruana. Existe el riesgo de esperar que una nueva legislación resuelva automáticamente dificultades acumuladas durante años. Si las capacidades institucionales permanecen iguales, algunos problemas pueden simplemente adoptar nuevas formas dentro del nuevo marco.

La profesionalización constituye, por ello, una pieza fundamental. No debería entenderse únicamente como conocimiento de la Ley N.º 32069 y de su reglamentación. El comprador público necesita comprender necesidades, mercados, riesgos, información y resultados. Una contratación eficiente requiere criterio profesional además de conocimiento normativo.

Esta diferencia puede resumirse de manera sencilla: **conocer la norma permite saber qué puede hacerse; poseer capacidad de gestión permite determinar cómo hacerlo adecuadamente para alcanzar un resultado.** Ambas dimensiones son necesarias y ninguna debería sustituir a la otra.

La misma reflexión resulta aplicable a la tecnología. Una nueva plataforma puede facilitar procedimientos y proporcionar mayor trazabilidad, pero no resolverá una planificación deficiente ni convertirá automáticamente un requerimiento incorrecto en uno adecuado. Si el problema se encuentra en la calidad de la decisión, digitalizarla no necesariamente mejora su contenido.

Por ello, la modernización debe evitar dos respuestas automáticas frente a las deficiencias: crear siempre una nueva regla o incorporar siempre una nueva herramienta. Antes de hacerlo, resulta necesario comprender la causa del problema. Esta capacidad de diagnóstico permite seleccionar soluciones más proporcionales y evita incrementar innecesariamente la complejidad del sistema.

La experiencia acumulada bajo el OSCE constituye, en este sentido, un patrimonio que no debería descartarse con el cambio institucional. Los estudios, observaciones, controversias y dificultades producidos durante ese periodo contienen información valiosa sobre aquello que funcionó y aquello que necesita mejorarse. El tránsito hacia el OECE debería aprovechar ese conocimiento para evitar comenzar nuevamente desde cero.

Desde mi perspectiva, el verdadero éxito de la reforma se observará cuando las entidades necesiten corregir menos porque han aprendido a prevenir mejor. Menos reprocesos, mejores requerimientos, decisiones más consistentes, compradores públicos más especializados y contrataciones capaces de satisfacer oportunamente las necesidades constituirán indicadores mucho más significativos que la simple existencia de nuevos procedimientos.

Por ello, sostengo que **el problema no siempre está en la norma, así como la solución tampoco se encuentra siempre en modificarla**. Una contratación pública eficiente necesita buenas reglas, pero también instituciones capaces de aplicarlas con conocimiento, criterio y responsabilidad. Necesita controles, pero también aprendizaje; tecnología, pero también competencias; procedimientos, pero fundamentalmente capacidad para alcanzar resultados.

El tránsito del OSCE al OECE representa una oportunidad para avanzar en esta dirección. La verdadera transformación ocurrirá si el cambio normativo consigue impulsar también un cambio en las capacidades y prácticas de las entidades contratantes. Solo entonces la eficiencia dejará de ser una aspiración incorporada en el diseño institucional y podrá convertirse en una característica observable de la manera en que el Estado planifica, decide y contrata.

El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo permite comprender que las deficiencias operativas en la contratación pública no pueden explicarse únicamente a partir de errores individuales ni de limitaciones normativas. Su origen puede encontrarse en la interacción entre perfiles profesionales, conocimientos especializados, organización del trabajo, coordinación, capacitación, herramientas tecnológicas y capacidad institucional para identificar y corregir sus propias dificultades. Esta perspectiva resulta fundamental porque permite trasladar la discusión desde la búsqueda del error hacia la comprensión de sus causas.

Los referentes analizados muestran que una deficiencia aparentemente localizada puede producir consecuencias sobre diferentes etapas de la contratación. Las dificultades en términos de referencia y especificaciones técnicas observadas por Carhuanchó (2018), así como los problemas de planificación, coordinación y presentación de necesidades identificados por Qquenta (2019), permiten advertir que una parte importante de las

ineficiencias puede comenzar antes del procedimiento de selección. Cuando estas situaciones generan devoluciones, correcciones o retrasos, el problema deja de afectar solamente una actividad y comienza a consumir capacidad institucional.

Esta realidad confirma la importancia de analizar conjuntamente eficiencia y eficacia. Una entidad puede conseguir finalmente aquello que necesita y haber utilizado una cantidad excesiva de tiempo y recursos administrativos para lograrlo. También puede desarrollar correctamente sus procedimientos y no alcanzar plenamente su finalidad cuando la contratación se produce fuera del momento oportuno. La gestión pública necesita, por tanto, combinar el cumplimiento de resultados con una utilización responsable de los recursos disponibles.

En este escenario, el comprador público adquiere una importancia estratégica. El perfil requerido por la contratación contemporánea supera progresivamente la figura del operador concentrado en la tramitación de procedimientos. Se necesitan profesionales capaces de comprender necesidades, interpretar normas, analizar información, coordinar con diferentes actores, identificar riesgos y utilizar herramientas digitales. La profesionalización debe responder a esta evolución y convertirse en una política permanente de desarrollo de capacidades.

El reclutamiento y la especialización forman parte de este proceso. Una institución necesita definir correctamente qué competencias requiere antes de seleccionar a las personas que asumirán determinadas responsabilidades. Posteriormente, esas capacidades deben actualizarse mediante formación y experiencia. La capacitación adquiere verdadero sentido cuando responde a brechas concretas y puede comprobarse posteriormente mediante mejoras en el desempeño.

Porter (2013) permite comprender la importancia de esta evolución permanente, mientras que Mendoza-Zamora (2018) y Salnave y Lizarazo (2017) muestran la necesidad de articular gestión, control y aprendizaje. Estas perspectivas convergen en una idea fundamental: identificar una deficiencia no resulta suficiente. La institución necesita comprender su causa, adoptar una medida adecuada y verificar posteriormente si el problema disminuyó.

La mejora continua representa precisamente la capacidad para cerrar este ciclo. Una organización que corrige repetidamente las mismas dificultades puede mantener su

funcionamiento, pero continúa utilizando recursos para compensar problemas que no ha conseguido resolver estructuralmente. Una institución que aprende utiliza las observaciones, errores y resultados anteriores para modificar sus prácticas y disminuir la posibilidad de repetición.

Las competencias digitales incorporan una nueva dimensión a esta capacidad institucional. La transformación tecnológica puede facilitar la trazabilidad, reducir determinadas cargas y proporcionar información para tomar mejores decisiones. Sin embargo, la tecnología no sustituye la calidad del proceso ni el criterio profesional. Digitalizar una actividad deficiente puede significar simplemente trasladar la misma deficiencia hacia un entorno electrónico.

Por ello, la transformación de la gestión pública necesita integrar personas, procesos y tecnología. Las herramientas digitales deben acompañarse de simplificación, capacitación y capacidad analítica. Solo de esta manera pueden contribuir verdaderamente a una contratación más eficiente y orientada hacia resultados.

El análisis de las deficiencias como problema estructural permite además establecer una diferencia esencial entre responsabilidad individual y responsabilidad institucional. Cuando una dificultad permanece independientemente de las personas que ocupan determinado puesto, resulta necesario revisar también el funcionamiento de la organización. Las instituciones deben exigir responsabilidad a sus integrantes, pero simultáneamente necesitan proporcionar perfiles adecuados, procedimientos claros y condiciones suficientes para desarrollar correctamente las funciones.

Esta reflexión adquiere particular importancia frente al tránsito del OSCE al OECE. La nueva institucionalidad y el marco establecido por la Ley N.º 32069 representan una oportunidad para fortalecer la eficiencia y profesionalización de la contratación pública peruana. Sin embargo, el cambio normativo no puede sustituir el fortalecimiento de las capacidades internas de las entidades.

Precisamente allí se encuentra la principal conclusión de este capítulo. **El problema no siempre está en la norma y, por consiguiente, la solución tampoco consiste siempre en modificarla.** Cuando las causas se encuentran en planificación, conocimientos, coordinación, organización o competencias digitales, la respuesta debe actuar directamente sobre estas dimensiones.

Desde la posición asumida en esta obra, el verdadero alcance de la transición hacia el OECE deberá observarse en su capacidad para contribuir a que las entidades contraten mejor en la práctica. Menos reprocesos, mejores requerimientos, mayor profesionalización, decisiones más consistentes y una utilización más inteligente de la información constituirán señales de que la transformación ha trascendido el plano normativo.

El capítulo permite establecer así una premisa para continuar el análisis: **la calidad de la contratación pública depende de la capacidad institucional que existe detrás de ella**. Las normas proporcionan el marco y el OECE puede orientar y fortalecer el sistema, pero son las entidades y sus operadores quienes finalmente convierten esos instrumentos en decisiones y resultados.

Sobre esta base corresponde analizar ahora la transformación institucional de la contratación pública peruana, examinando la evolución del modelo desarrollado bajo el OSCE, las razones y alcances de su reemplazo y el nuevo papel asumido por el OECE. Este tránsito permitirá determinar hasta qué punto el nuevo sistema representa una continuidad de la estructura anterior y en qué aspectos plantea una verdadera transformación de la manera en que el Estado peruano organiza y gestiona sus contrataciones.

CAPÍTULO II

DEL OSCE AL OECE: TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PERUANO

La contratación pública peruana ha atravesado un proceso permanente de transformación normativa e institucional orientado a mejorar la utilización de los recursos públicos, fortalecer la transparencia y responder a las dificultades identificadas en la relación entre las entidades contratantes y el mercado. Dentro de esta evolución, el tránsito del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) hacia el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) constituye uno de los cambios más importantes de los últimos años, debido a que se encuentra asociado con una nueva concepción sobre la manera en que deben organizarse y gestionarse las contrataciones estatales.

Durante años, el OSCE desempeñó una función central dentro del sistema peruano. Su actuación estuvo vinculada con la supervisión de las contrataciones, la administración de instrumentos esenciales para el funcionamiento del mercado público, la generación de información y el desarrollo de capacidades de los operadores. Los estudios producidos por el propio OSCE durante diferentes periodos permitieron, además, identificar problemas relacionados con la duración de las actuaciones preparatorias, los tiempos de los procedimientos y otras dificultades que afectaban el desempeño de las adquisiciones públicas (OSCE, 2010; OSCE, 2013; OSCE, 2014).

Esta experiencia institucional debe ser considerada al analizar la transformación actual. El nacimiento del OECE no significa que los problemas, conocimientos y aprendizajes desarrollados durante el periodo anterior hayan desaparecido. Por el contrario, la nueva institucionalidad se construye sobre una experiencia acumulada que permite reconocer tanto los avances alcanzados como las limitaciones que continuaban afectando al sistema.

La transformación adquiere una dimensión normativa decisiva con la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. El nuevo marco modifica diferentes

componentes de la contratación estatal y establece una institucionalidad en la que el OECE reemplaza al anterior OSCE. Este tránsito debe entenderse como parte de una reforma más amplia y no simplemente como el cambio de denominación de un organismo.

Precisamente por ello, resulta conveniente utilizar con cuidado la expresión según la cual el OSCE fue “absorbido” por el OECE. Desde una perspectiva institucional, resulta más preciso señalar que el **OECE reemplaza al OSCE dentro del nuevo marco de contratación pública**, asumiendo funciones y desarrollando una orientación renovada en concordancia con la Ley N.º 32069. Existe continuidad respecto de determinadas responsabilidades del sistema, pero también una transformación en la manera en que se pretende orientar la contratación hacia la eficiencia y los resultados.

Este cambio resulta particularmente significativo porque la eficiencia aparece expresamente incorporada en la identidad del nuevo organismo. La denominación Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes transmite una orientación que merece ser analizada más allá de su significado formal. La eficiencia deja de aparecer únicamente como uno de los principios generales asociados con la gestión y adquiere una posición central dentro de la nueva institucionalidad.

Sin embargo, hablar de eficiencia obliga también a precisar qué debe entenderse por ella. Como se sostuvo en el capítulo anterior, contratar eficientemente no significa simplemente reducir los tiempos o conseguir menores precios. La eficiencia debe analizar la relación entre recursos utilizados y resultados obtenidos, considerando planificación, calidad, oportunidad, competencia y capacidad para satisfacer adecuadamente las necesidades institucionales.

Esta perspectiva permite comprender el tránsito del OSCE al OECE como una oportunidad para avanzar desde una contratación predominantemente orientada hacia el procedimiento hacia una gestión con mayor atención sobre el resultado. Esto no significa disminuir la importancia de la legalidad ni de los mecanismos de control. La contratación pública administra recursos estatales y necesita mantener elevados estándares de transparencia e integridad. El desafío consiste en conseguir que estas garantías funcionen conjuntamente con la eficiencia.

La OCDE/INAP (2009) ya destacaba la necesidad de proteger la integridad durante todo el ciclo de contratación, mientras que la OCDE (2012) planteaba la importancia de combinar integridad y eficiencia. Estos antecedentes adquieren una nueva relevancia dentro del modelo actual, pues permiten comprender que modernizar no significa simplemente reducir controles, sino desarrollar mecanismos más inteligentes y proporcionales a los riesgos existentes.

La experiencia anterior proporciona también evidencia sobre la necesidad de mejorar las capacidades operativas. Carhuancha (2018) identificó dificultades vinculadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras Qqenta (2019) evidenció problemas relacionados con planificación, presentación de necesidades y coordinación. Estas situaciones muestran que una parte importante de las dificultades de contratación se encuentra dentro de las propias entidades y no exclusivamente en el organismo encargado de supervisar el sistema.

Esta constatación resulta fundamental para analizar el papel del OECE. Ningún organismo especializado puede sustituir completamente las capacidades que deben existir dentro de cada entidad contratante. Puede orientar, supervisar, desarrollar herramientas y fortalecer competencias, pero las necesidades continúan siendo identificadas dentro de las entidades y las decisiones concretas siguen dependiendo de sus funcionarios y servidores.

Por ello, la profesionalización adquiere una posición estratégica dentro de la transformación. La contratación pública moderna requiere operadores capaces de superar una visión exclusivamente procedimental y comprender la adquisición como un ciclo completo que comienza con una necesidad y termina con un resultado. Esta evolución exige conocimientos normativos, pero también capacidades de planificación, análisis, gestión de riesgos, coordinación y utilización de información.

La transformación digital constituye otro componente relevante. La experiencia desarrollada durante el periodo del OSCE permitió consolidar sistemas electrónicos y generar cantidades crecientes de información sobre las contrataciones. El nuevo escenario ofrece la posibilidad de utilizar estos recursos no solamente para registrar y publicar actuaciones, sino también para mejorar la toma de decisiones, identificar patrones y fortalecer la gestión preventiva.

La información acumulada durante el modelo anterior constituye, en este sentido, un activo importante. Los reportes y estudios del OSCE (2010, 2013, 2014 y 2021) permiten reconocer problemas y tendencias que no deberían desaparecer de la discusión simplemente porque el organismo haya sido reemplazado. La transformación institucional debe conservar aquello que produjo conocimiento útil y utilizarlo como punto de partida para mejorar.

Esta continuidad resulta especialmente importante desde la perspectiva de la mejora institucional. Una reforma verdaderamente transformadora no comienza nuevamente desde cero, sino que utiliza la experiencia anterior para evitar la repetición de problemas conocidos. Los errores, controversias, estudios y resultados acumulados bajo el OSCE pueden proporcionar información valiosa para orientar las actuaciones del OECE.

El cambio institucional debe analizarse también dentro de la evolución general de la gestión pública peruana. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública impulsada por la Presidencia del Consejo de Ministros (2015) ya planteaba la necesidad de avanzar hacia una administración orientada a resultados. La transformación de las contrataciones forma parte de este proceso más amplio y debe contribuir a que las entidades utilicen mejor sus recursos y respondan de manera más efectiva a sus necesidades.

Desde la posición asumida en esta obra, **el tránsito del OSCE al OECE será verdaderamente significativo si consigue trasladar la eficiencia desde el diseño normativo hacia el funcionamiento cotidiano de las entidades.** El cambio de denominación, estructura o procedimientos constituye solamente una parte de la reforma. La verdadera transformación deberá observarse en mejores requerimientos, mayor profesionalización, menos reprocesos, mejores tiempos y contrataciones capaces de generar mayor valor.

Esta posición exige también evitar una lectura en la que todos los problemas del sistema anterior sean atribuidos al OSCE. Muchas de las deficiencias identificadas se encontraban dentro de las propias entidades contratantes y respondían a factores relacionados con capacidades, planificación y organización. Del mismo modo, no

resultaría razonable atribuir al OECE la capacidad de resolver automáticamente problemas cuya solución depende también de cambios internos en cada institución.

La reforma establece nuevas condiciones, pero las entidades deben convertirlas en capacidades.

Este capítulo examina precisamente esta transformación. Se analizará la evolución de la contratación pública peruana, el papel desarrollado por el OSCE y las principales limitaciones y desafíos observados durante el modelo anterior. Posteriormente se abordará la Ley N.º 32069 y el tránsito hacia el OECE, prestando especial atención a sus funciones, la orientación hacia la eficiencia, la profesionalización del comprador público y las posibilidades asociadas con la transformación digital.

El análisis permitirá finalmente formular una reflexión crítica acerca de la naturaleza del cambio producido. La pregunta que acompañará el capítulo será si estamos frente a una modificación principalmente institucional o ante las condiciones necesarias para un verdadero cambio de paradigma en la contratación pública peruana.

Responderla exige observar más allá de las denominaciones. La verdadera diferencia entre el OSCE y el OECE deberá encontrarse en la capacidad del nuevo modelo para contribuir a que el Estado contrate mejor. En ese sentido, **la transición institucional solamente adquirirá pleno significado cuando la eficiencia se convierta en resultados verificables y no permanezca únicamente como una aspiración incorporada al nuevo marco de contratación pública.**

2.1. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

La contratación pública peruana ha experimentado una transformación progresiva determinada por la necesidad de establecer mejores mecanismos para administrar los recursos estatales, incrementar la transparencia, promover la competencia y responder a las nuevas exigencias de la gestión pública. Esta evolución no debe entenderse únicamente como una sucesión de leyes, sino como un proceso mediante el cual ha cambiado también la concepción de aquello que significa contratar desde el Estado: desde una gestión predominantemente procedimental hacia un modelo que actualmente pretende otorgar mayor importancia a la eficiencia, la profesionalización y los resultados.

Uno de los antecedentes fundamentales de este proceso se encuentra en la Ley N.º 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que estableció un régimen general para organizar las adquisiciones y contrataciones de las entidades públicas. Bajo este marco tuvo especial importancia el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), organismo que desempeñó funciones vinculadas con la regulación, supervisión y desarrollo del sistema. La documentación institucional disponible confirma que el CONSUCODE actuaba como organismo especializado dentro del régimen de contratación estatal y participaba también en actividades de cooperación y fortalecimiento institucional.

Esta etapa resulta importante porque permitió avanzar hacia una mayor organización de las compras estatales y hacia la incorporación progresiva de herramientas que posteriormente se convertirían en componentes fundamentales del sistema. Entre ellas destaca la utilización de medios electrónicos y el desarrollo del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), así como experiencias relacionadas con mecanismos como la subasta inversa y el convenio marco. La contratación pública comenzaba así a incorporar instrumentos destinados a incrementar la transparencia, facilitar la participación y reducir determinadas cargas administrativas.

Un nuevo momento se produjo con el Decreto Legislativo N.º 1017, que aprobó la Ley de Contrataciones del Estado, acompañado por su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 184-2008-EF. Este marco profundizó la reorganización del sistema y se convirtió en la base normativa de una nueva etapa. Posteriormente, la Ley N.º 29873 introdujo modificaciones al Decreto Legislativo N.º 1017, evidenciando una característica que ha acompañado permanentemente a la contratación pública peruana: la necesidad de ajustar periódicamente las reglas frente a las dificultades identificadas durante su aplicación. El Ministerio de Economía y Finanzas conserva actualmente el registro oficial de esta secuencia normativa.

En este periodo se consolidó también el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que reemplazó al anterior CONSUCODE y asumió una posición central dentro del sistema. Este cambio institucional reflejó una mayor orientación hacia la supervisión de las contrataciones y hacia el fortalecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de las reglas aplicables a las entidades y proveedores.

La creación y consolidación del OSCE representó una etapa especialmente relevante porque permitió desarrollar capacidades institucionales que posteriormente serían fundamentales para el funcionamiento de la contratación pública peruana. La administración del Registro Nacional de Proveedores, el desarrollo del SEACE, la emisión de opiniones y directivas, la capacitación de operadores y la supervisión de los procedimientos fueron configurando una estructura cada vez más especializada.

La digitalización adquirió progresivamente mayor importancia durante esta etapa. El SEACE permitió que una cantidad creciente de información relacionada con las contrataciones pudiera ser registrada y consultada electrónicamente. Esta transformación contribuyó a mejorar la trazabilidad y proporcionó nuevas posibilidades para el seguimiento de los procedimientos, aunque también generó nuevas exigencias respecto de las competencias digitales de funcionarios, servidores y proveedores.

Sin embargo, la evolución tecnológica no eliminó las dificultades operativas. Los estudios realizados por el propio OSCE evidenciaron problemas relacionados con la duración de determinadas actuaciones. El análisis sobre los actos preparatorios desarrollado por el OSCE (2010) y el posterior estudio acerca de los factores que podían llevar a que un proceso de selección superara determinados periodos (OSCE, 2013) mostraron que los tiempos de contratación no dependían exclusivamente de los plazos establecidos por la norma. La calidad de la preparación, la coordinación y la capacidad de los participantes también podían influir significativamente.

Esta evidencia resulta importante para comprender la evolución posterior del sistema. Las reformas normativas fueron acompañadas por una constatación progresiva: una parte de las dificultades de contratación no podía solucionarse exclusivamente mediante la modificación de las reglas. La capacidad operativa de las entidades comenzaba a adquirir mayor importancia dentro del análisis.

La Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicada en 2014, representó otro momento fundamental de esta evolución. El nuevo marco buscó orientar las contrataciones hacia la maximización del valor de los recursos públicos y posteriormente fue objeto de diversas modificaciones, entre ellas las introducidas mediante el Decreto Legislativo N.º 1444. El Ministerio de Economía y Finanzas

mantiene actualmente disponible tanto la Ley N.º 30225 como la comparación respecto del régimen establecido anteriormente mediante el Decreto Legislativo N.º 1017.

La importancia de la Ley N.º 30225 radica también en que comenzó a reforzar una visión menos concentrada exclusivamente en el procedimiento y más relacionada con la utilización eficiente de los recursos. No obstante, el funcionamiento cotidiano continuó mostrando desafíos vinculados con planificación, preparación de requerimientos, capacidades profesionales y ejecución contractual.

Los antecedentes utilizados en esta obra permiten observar precisamente esta realidad. Carhuacho (2018) identificó dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras que Qquenta (2019) encontró problemas vinculados con planificación, presentación de necesidades y coordinación. Estos resultados muestran que, aun dentro de un marco normativo progresivamente desarrollado, continuaban existiendo deficiencias originadas en la capacidad operativa de las entidades.

Esta constatación resulta fundamental para interpretar la evolución de la contratación pública peruana. El sistema fue desarrollando normas más detalladas, herramientas digitales y mayores mecanismos de supervisión, pero paralelamente comenzó a hacerse evidente la necesidad de fortalecer a las personas y organizaciones encargadas de aplicar estos instrumentos.

La evolución tampoco puede analizarse separadamente del Sistema Nacional de Abastecimiento. La contratación pública constituye una parte de una estructura más amplia destinada a conseguir que las entidades dispongan de los bienes, servicios y obras necesarios para desarrollar sus funciones. Esta perspectiva desplaza progresivamente la atención desde la compra como procedimiento hacia el abastecimiento como capacidad institucional.

El siguiente gran punto de transformación se produjo con la aprobación de la **Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas**, publicada originalmente en 2024 y posteriormente modificada antes y después de su entrada en vigencia. La ley establece un marco destinado a hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras y regula la participación de los actores involucrados dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Este cambio resulta conceptualmente importante. El nuevo régimen no constituye simplemente una nueva versión de las reglas anteriores, sino que pretende profundizar una contratación orientada hacia eficiencia y resultados. Entre los conceptos que adquieren especial relevancia se encuentra el **valor por dinero**, que busca superar una interpretación en la que la decisión de compra se concentra excesivamente en el menor precio y orientar el análisis hacia el resultado obtenido mediante los recursos utilizados. El propio proceso oficial de implementación de la Ley N.º 32069 destacó este principio como uno de los componentes de la reforma.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 fue aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 009-2025-EF y entró en vigencia conjuntamente con la ley el **22 de abril de 2025**. Desde entonces, el nuevo régimen ha continuado evolucionando: el compendio oficial del OECE registra modificaciones posteriores tanto a la ley como al reglamento, incluyendo los cambios introducidos en 2026. Esto demuestra que la contratación pública peruana continúa siendo un sistema dinámico y sujeto a ajustes derivados de su implementación.

La fecha del 22 de abril de 2025 representa también un punto de quiebre institucional. Ese día inició formalmente funciones el **Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE)**, reemplazando al OSCE. La información oficial describe este tránsito como el inicio de una nueva etapa caracterizada por un mandato renovado con énfasis en eficiencia, integridad y asistencia técnica a las entidades contratantes.

Resulta importante precisar que esta transformación presentó elementos tanto de continuidad como de cambio. Antes de la entrada en vigencia del nuevo régimen, el propio OSCE participó junto con el Ministerio de Economía y Finanzas y PERÚ COMPRAS en las actividades destinadas a preparar la implementación de la Ley N.º 32069. La información institucional de febrero de 2025 señalaba expresamente que la reforma implicaba una ampliación de funciones y el cambio de denominación del OSCE hacia el OECE.

Por ello, desde una perspectiva histórica, resulta más preciso hablar de una **transformación institucional del OSCE en el OECE** que de una ruptura absoluta entre ambas organizaciones. El nuevo organismo hereda experiencia, información y

determinadas capacidades desarrolladas durante el modelo anterior, pero las incorpora dentro de una estructura y orientación renovadas.

La transición también necesitó mecanismos destinados a garantizar continuidad. Un ejemplo se encuentra en los procesos arbitrales iniciados bajo el régimen anterior: antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069, el OSCE estableció disposiciones para permitir que determinados registros y actuaciones continuaran hasta la culminación de los procesos correspondientes. Asimismo, la primera Resolución de Presidencia Ejecutiva del OECE aprobó un cuadro de equivalencias entre las unidades de organización del nuevo organismo, evidenciando administrativamente la transición entre ambas estructuras.

La transformación continúa actualmente. El OECE mantiene herramientas oficiales que permiten seguir cronológicamente la evolución de la Ley N.º 32069 y de su reglamento, así como consultar sus modificaciones y versiones actualizadas. En 2026, además, dispone de un buscador de interpretación normativa y de un tablero que integra normativa emitida por la Dirección General de Abastecimiento, el OECE y PERÚ COMPRAS. Estas herramientas evidencian una evolución hacia un sistema en el que la información y la orientación adquieren una importancia creciente.

Desde la perspectiva del autor, la evolución descrita permite identificar tres grandes etapas. La primera estuvo concentrada en la construcción y ordenamiento de un régimen general de adquisiciones, con el CONSUCODE como uno de sus principales referentes institucionales. La segunda correspondió a la consolidación del OSCE y de un sistema progresivamente más especializado, supervisado y digitalizado. La tercera comienza con la Ley N.º 32069 y el OECE, bajo una orientación que pretende otorgar mayor relevancia a eficiencia, profesionalización, asistencia técnica y valor por dinero.

Sin embargo, la evolución normativa no debe confundirse automáticamente con evolución de la capacidad institucional. Cada nuevo régimen puede proporcionar mejores herramientas, pero sus resultados dependen de la manera en que sean aplicadas dentro de las entidades. Los problemas de planificación, especialización y coordinación identificados durante las etapas anteriores no desaparecen simplemente porque exista una nueva ley.

Esta constituye una de las principales lecciones que deja la evolución de la contratación pública peruana. **El sistema ha avanzado desde la regulación de la compra hacia una concepción más amplia de gestión de la contratación, pero el desafío continúa siendo trasladar esa evolución hacia las capacidades reales de las entidades contratantes.** La nueva institucionalidad representa una oportunidad para hacerlo, siempre que la eficiencia no permanezca únicamente en el diseño normativo.

En consecuencia, la transición hacia el OECE debe entenderse como el capítulo más reciente de un proceso de transformación iniciado mucho antes. CONSUCODE, OSCE y OECE representan diferentes momentos de una misma búsqueda institucional: conseguir que el Estado disponga de reglas, herramientas y capacidades suficientes para contratar de manera transparente y responsable. La diferencia fundamental del escenario actual se encuentra en la expectativa de que esa evolución permita avanzar hacia una contratación donde el cumplimiento procedimental continúe siendo indispensable, pero se encuentre acompañado por una preocupación igualmente clara por la oportunidad, el valor por dinero y los resultados obtenidos mediante los recursos públicos.

2.2. EL OSCE Y EL MODELO DE SUPERVISIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ocupó durante más de una década una posición central en el sistema peruano de contratación pública. Su consolidación respondió a la necesidad de contar con una institución técnica especializada capaz de supervisar la aplicación de las normas, desarrollar instrumentos para el funcionamiento del sistema y contribuir a que las entidades administraran sus contrataciones dentro de condiciones de legalidad, transparencia y eficiencia. Su Reglamento de Organización y Funciones lo definía como un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta debilidad estructural del modelo anterior no era un hallazgo nuevo. Ya en 2017 la OCDE había advertido, en su estudio sobre gobernanza pública, que el sistema peruano de contrataciones requería reforzar tanto sus capacidades institucionales como sus mecanismos de coordinación entre entidades (OECD, 2017).

El modelo desarrollado alrededor del OSCE tuvo en la **supervisión** uno de sus componentes fundamentales. Sin embargo, esta función no debe entenderse

exclusivamente como fiscalización posterior. El organismo desarrolló progresivamente una estructura que combinaba supervisión, orientación, capacitación, generación de información, administración de sistemas y mecanismos para atender controversias y cuestionamientos vinculados con las contrataciones públicas. Esta amplitud convirtió al OSCE en una institución de referencia para entidades, funcionarios, proveedores y profesionales relacionados con las adquisiciones estatales.

Dentro de sus funciones institucionales se encontraba la promoción de contrataciones ágiles, oportunas, eficientes, transparentes y económicas, así como el diseño de mecanismos de orientación, capacitación e información para funcionarios, servidores y proveedores. Asimismo, correspondía al organismo promover el cumplimiento de la normativa, emitir directivas dentro de sus competencias y desarrollar instrumentos destinados a facilitar su aplicación.

La supervisión adquiría especial importancia porque permitía verificar cómo las entidades aplicaban las disposiciones correspondientes. El modelo institucional contempló acciones selectivas y mecanismos de fiscalización orientados a identificar posibles transgresiones, evaluar denuncias y analizar determinadas actuaciones desarrolladas durante las contrataciones. En su estructura histórica existieron unidades encargadas específicamente de supervisión, fiscalización y estudios, evidenciando que el control del sistema constituía una de las responsabilidades principales del organismo.

Esta función debe comprenderse dentro de las características de la contratación pública. El Estado administra recursos que no pertenecen a quienes toman las decisiones, sino que poseen una finalidad pública. Por ello, resulta necesario disponer de mecanismos capaces de verificar que las entidades actúen dentro de las reglas establecidas y que las decisiones puedan ser posteriormente examinadas.

Sin embargo, el modelo de supervisión fue evolucionando progresivamente. La experiencia mostró que detectar una deficiencia después de producida no siempre resultaba suficiente para proteger adecuadamente los resultados de una contratación. La supervisión comenzó a adquirir también una dimensión preventiva, orientada a identificar riesgos y proporcionar información que permitiera mejorar las actuaciones antes de que los problemas alcanzaran mayores consecuencias.

Esta evolución resulta especialmente importante para comprender posteriormente el tránsito hacia el OECE. El nuevo enfoque no surge completamente separado de la experiencia anterior. Dentro del propio OSCE ya existía una preocupación por avanzar desde una supervisión predominantemente formal hacia otra más relacionada con la eficiencia y el valor generado mediante las contrataciones. Una evidencia significativa es la memoria institucional denominada **“Supervisión en valor por dinero 2018-2021”**, conservada actualmente dentro del archivo institucional, que muestra que el concepto de valor ya formaba parte de la evolución del modelo antes de la aprobación de la Ley N.º 32069.

La supervisión desarrollada por el OSCE también alcanzaba determinados supuestos que se encontraban fuera del régimen general de procedimientos de selección. Por ejemplo, bajo la Ley N.º 30225, las contrataciones iguales o inferiores a ocho unidades impositivas tributarias se encontraban excluidas del ámbito ordinario de aplicación de la ley, pero sujetas a supervisión del organismo. Esto demuestra que la función supervisora poseía un alcance que trascendía los procedimientos competitivos tradicionales.

La administración del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado constituyó otro componente fundamental del modelo. El SEACE permitió registrar y difundir información relacionada con las contrataciones y proporcionó mayores posibilidades para la supervisión y la trazabilidad. La existencia de información electrónica modificó progresivamente la manera en que podían observarse las actuaciones de las entidades.

Esta transformación permitió que la supervisión comenzara a apoyarse cada vez más en información sistematizada. El registro de órdenes, procedimientos y actuaciones contractuales ofrecía posibilidades para detectar inconsistencias y orientar acciones de supervisión. Incluso durante los últimos años del OSCE se aprobaron procedimientos específicos para la supervisión de oficio del registro de órdenes de compra, órdenes de servicio e información de ejecución contractual en el SEACE.

El Registro Nacional de Proveedores representó igualmente una pieza importante. La contratación pública necesita información acerca de quienes desean establecer relaciones contractuales con el Estado y el RNP permitió organizar parte de esa

información dentro de un sistema administrado institucionalmente. Junto con el SEACE, este registro contribuyó a consolidar una infraestructura que posteriormente continuaría siendo relevante dentro del nuevo modelo.

Otro componente esencial fue el desarrollo de capacidades. El OSCE no se limitó a observar el cumplimiento de las normas, sino que desarrolló actividades de capacitación y certificación destinadas a funcionarios y servidores vinculados con los órganos encargados de las contrataciones. Esta función resulta especialmente relevante para el análisis desarrollado en el capítulo anterior, porque reconoce que la calidad de la contratación depende también de las competencias de quienes intervienen en ella.

La orientación constituyó igualmente una herramienta para disminuir incertidumbre en la aplicación de la normativa. La complejidad del régimen de contratación generaba consultas y situaciones que requerían interpretación especializada. El desarrollo de opiniones, directivas y documentos de orientación permitió establecer criterios que facilitaran una aplicación más uniforme del marco normativo.

Esta combinación de supervisión y desarrollo de capacidades muestra que el OSCE no funcionó exclusivamente como una entidad fiscalizadora. Su modelo fue incorporando progresivamente componentes preventivos y de orientación destinados a mejorar el funcionamiento del sistema. Sin embargo, la supervisión continuó ocupando un lugar central dentro de su identidad institucional, como evidenciaba su propia denominación.

El Tribunal de Contrataciones del Estado constituyó otro componente relevante de la estructura. Su actuación permitía resolver determinadas controversias surgidas durante los procedimientos y ejercer la potestad sancionadora en los casos previstos por el régimen correspondiente. Esta función contribuía a proporcionar mecanismos institucionales para revisar determinadas decisiones y responder frente a incumplimientos.

La combinación entre supervisión, regulación, orientación, información y resolución de controversias permitió construir un sistema considerablemente especializado. Sin embargo, su funcionamiento también generó desafíos. La creciente complejidad normativa podía provocar que las entidades desarrollaran una fuerte

preocupación por el cumplimiento formal y por las consecuencias derivadas de posibles errores.

Este aspecto resulta importante desde una perspectiva crítica. Un sistema intensamente orientado hacia la supervisión puede generar incentivos positivos para el cumplimiento, pero también puede contribuir indirectamente a una cultura administrativa en la que evitar la observación adquiere tanta importancia como alcanzar el resultado. Cuando esto ocurre, existe el riesgo de que el expediente correctamente documentado se convierta en una medida predominante del desempeño.

Esta situación no puede atribuirse exclusivamente al OSCE. La cultura de cumplimiento formal posee causas mucho más amplias relacionadas con el funcionamiento de la administración pública, los sistemas de control y las responsabilidades que asumen los funcionarios. Sin embargo, constituye un elemento necesario para comprender por qué la evolución posterior comienza a otorgar mayor importancia a conceptos como eficiencia, valor por dinero, gestión de riesgos y asistencia técnica.

Mendoza-Zamora (2018) permite comprender esta tensión desde la relación entre control, eficiencia y eficacia. El control resulta indispensable para proteger los recursos públicos, pero debe encontrarse articulado con la capacidad de alcanzar resultados. Una contratación perfectamente documentada que no satisface oportunamente la necesidad continúa presentando una limitación desde la perspectiva de la gestión.

Salnave y Lizarazo (2017) aportan otra dimensión al señalar la importancia de integrar gestión y control. La supervisión produce verdadero valor institucional cuando la información obtenida permite modificar procesos y evitar la repetición de problemas. Esta concepción resulta especialmente útil para evaluar la evolución del modelo OSCE.

Los estudios desarrollados por el organismo constituyeron precisamente una fuente importante de conocimiento. El análisis sobre la duración de los actos preparatorios (OSCE, 2010) y el estudio de los factores asociados con procedimientos que superaban determinados periodos (OSCE, 2013) permitieron identificar dificultades que no podían explicarse exclusivamente mediante el incumplimiento normativo. La planificación, preparación y capacidad operativa de las entidades también influían sobre los tiempos.

Esta producción de conocimiento representa uno de los legados importantes del modelo anterior. Las memorias institucionales del OSCE correspondientes a diferentes periodos continúan actualmente disponibles dentro del archivo institucional del OECE, incluyendo las correspondientes a 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2021, 2022, 2023 y 2024. Esta continuidad documental permite observar la transformación del sistema sin perder la experiencia acumulada.

El propio OSCE fue modificando sus prioridades institucionales conforme evolucionaban las contrataciones públicas. Sus planes estratégicos muestran que el organismo mantuvo una planificación institucional destinada a responder a los desafíos del sistema, incluyendo el Plan Estratégico Institucional 2019-2026 y posteriormente el PEI 2024-2027, aprobado cuando ya se encontraba en marcha el proceso que conduciría hacia el nuevo marco de contratación pública.

Desde la perspectiva del autor, **el principal aporte del OSCE fue contribuir a construir una institucionalidad especializada alrededor de la contratación pública**, proporcionando reglas, sistemas, información, supervisión y capacidades que permitieron ordenar progresivamente un mercado público complejo. Sería incorrecto interpretar la creación del OECE como evidencia de que todo el modelo anterior fracasó. La nueva institucionalidad existe, en buena medida, porque se construye sobre capacidades y aprendizajes desarrollados durante la etapa precedente.

Al mismo tiempo, la experiencia permitió reconocer los límites de un modelo en el que la supervisión ocupaba una posición predominante. Las dificultades identificadas por Carhuacho (2018) y Qqenta (2019) muestran que determinados problemas continuaban produciéndose dentro de las entidades pese a la existencia de regulación y supervisión especializada. Esto confirma que controlar el cumplimiento no resulta suficiente cuando las causas se encuentran en planificación, perfiles profesionales, coordinación o conocimientos técnicos.

La transición hacia el OECE puede entenderse precisamente dentro de esta evolución. No se abandona la supervisión, pues continúa siendo indispensable para proteger los recursos y garantizar el cumplimiento del marco correspondiente. Lo que se modifica es el énfasis institucional, incorporando con mayor claridad la eficiencia, la asistencia técnica y el acompañamiento a los actores que desarrollan las contrataciones.

En este sentido, el modelo del OSCE representa una etapa fundamental para comprender la contratación pública peruana actual. Permitió consolidar sistemas, profesionalizar progresivamente a los operadores, generar información y desarrollar mecanismos de supervisión que hoy forman parte de la experiencia institucional heredada por el OECE.

La principal lección que deja esta etapa es que **la supervisión constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para conseguir buenas contrataciones**. El Estado necesita verificar que las reglas sean respetadas, pero también debe desarrollar capacidades para planificar correctamente, tomar mejores decisiones y obtener resultados. Esta tensión entre cumplimiento y gestión explica, en buena medida, la transformación que posteriormente conduciría hacia un organismo cuya propia denominación coloca a la eficiencia en el centro de la nueva etapa de la contratación pública peruana.

2.3. LIMITACIONES Y DESAFÍOS DEL MODELO ANTERIOR

El modelo de contratación pública desarrollado durante la etapa del OSCE permitió consolidar una institucionalidad especializada, ampliar la utilización de herramientas electrónicas y fortalecer la supervisión de las actuaciones realizadas por las entidades. Sin embargo, su evolución también permitió identificar limitaciones que no podían solucionarse únicamente mediante un mayor desarrollo normativo. Estas dificultades estuvieron relacionadas con la complejidad de los procedimientos, la capacidad de los operadores, la coordinación institucional, la gestión de riesgos y la tendencia a otorgar una elevada importancia al cumplimiento formal.

Una de las principales tensiones del modelo se encontraba precisamente entre **cumplimiento y resultados**. La contratación pública requiere procedimientos rigurosos debido a que administra recursos estatales y debe garantizar transparencia, competencia e integridad. Sin embargo, cuando la preocupación por cumplir formalmente cada actuación adquiere una importancia desproporcionada, existe el riesgo de que el procedimiento termine desplazando a la finalidad de la contratación.

Esta problemática había sido advertida internacionalmente antes de la transición hacia el OECE. La OCDE (2017), en su estudio *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*, señaló que el sistema peruano se encontraba en

una transición desde formalidades excesivas y procedimientos complejos hacia una contratación con mayor énfasis en resultados y relación calidad-precio. El organismo recomendaba fortalecer simultáneamente capacidad, coordinación, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Esta observación resulta particularmente importante porque muestra que la necesidad de transformar el modelo no apareció repentinamente con la Ley N.º 32069. Existía desde años anteriores una discusión acerca de la necesidad de superar una contratación excesivamente concentrada en el procedimiento y avanzar hacia una gestión más estratégica.

La complejidad normativa constituía parte de este desafío. Las sucesivas modificaciones de la legislación, reglamentos, directivas y criterios interpretativos exigían una actualización permanente de los operadores. La especialización resultaba indispensable, pero también aumentaba el riesgo de que las entidades concentraran buena parte de sus esfuerzos en evitar errores procedimentales.

Esta situación podía generar una cultura administrativa defensiva. El funcionario podía sentirse incentivado a priorizar aquello que resultara más seguro desde la perspectiva del control, incluso cuando existieran alternativas capaces de producir mejores resultados para la institución. El temor a la observación puede reducir la disposición para ejercer razonablemente los espacios de decisión que la propia gestión necesita.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los principales aprendizajes del modelo anterior. **Un sistema puede disponer de numerosas reglas destinadas a garantizar una buena contratación y, al mismo tiempo, generar condiciones en las que los operadores se preocupen más por no equivocarse que por conseguir el mejor resultado posible.** El desafío consiste en mantener controles suficientes sin convertir la contratación en una actividad predominantemente defensiva.

Las capacidades profesionales constituían otra limitación relevante. La OCDE (2017) dedicó especial atención a la necesidad de fortalecer la capacidad y coordinación del sistema peruano, reconociendo que la modernización de las contrataciones dependía también de la profesionalización de quienes participaban en ellas.

Esta conclusión coincide con los antecedentes examinados en el capítulo anterior. Carhuacho (2018) identificó dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras Quenta (2019) encontró problemas vinculados con planificación, presentación de necesidades y coordinación. Estas situaciones muestran que la existencia de un organismo supervisor especializado no podía compensar completamente las deficiencias existentes dentro de cada entidad.

El OSCE podía establecer reglas, desarrollar capacitación y supervisar procedimientos, pero las necesidades continuaban siendo definidas por las entidades. La calidad de los requerimientos, la oportunidad de la planificación y la coordinación entre las áreas dependían fundamentalmente de las capacidades institucionales existentes en cada organización.

La fragmentación del sistema constituía también un desafío. La contratación pública peruana involucraba diferentes actores con responsabilidades complementarias: el Ministerio de Economía y Finanzas, el OSCE, PERÚ COMPRAS, la Contraloría General de la República y una elevada cantidad de entidades contratantes distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno. La OCDE señaló precisamente la existencia de numerosos actores y la necesidad de fortalecer la coordinación dentro del sistema.

Esta característica adquiere especial relevancia en un país con importantes diferencias entre entidades nacionales, regionales y locales. Las capacidades disponibles no son necesariamente homogéneas. Una institución de gran tamaño puede disponer de equipos especializados, mientras una entidad pequeña puede depender de un número reducido de operadores encargados simultáneamente de diferentes responsabilidades.

La existencia de una misma normativa no significa, por tanto, que todas las entidades posean la misma capacidad para aplicarla. Esta desigualdad constituye una de las razones por las cuales la asistencia técnica y la profesionalización adquieren mayor importancia dentro del modelo posterior.

Otro desafío correspondía a la planificación. Los estudios realizados durante la etapa del OSCE mostraron que los tiempos de contratación podían encontrarse afectados desde las actuaciones preparatorias. Las investigaciones sobre duración desarrolladas por el propio organismo permitieron advertir que la eficiencia no dependía exclusivamente

de los plazos formalmente establecidos, sino también de la calidad con la que las entidades preparaban sus procesos.

Este problema posee una consecuencia importante: acelerar el procedimiento de selección produce beneficios limitados cuando las principales demoras se encuentran antes de la convocatoria. La modernización necesita observar el ciclo completo y no solamente las etapas más visibles de la contratación.

La gestión de riesgos representaba igualmente un ámbito que necesitaba fortalecerse. El propio OSCE reconoció esta necesidad durante los años finales del modelo. En 2024 recordó que un diagnóstico desarrollado en 2020 había identificado **81 riesgos que podían afectar la eficiencia, competencia e integridad durante el ciclo de contratación**, y desarrolló actividades destinadas a preparar la implementación de una gestión de riesgos más estructurada bajo la nueva Ley N.º 32069.

Este antecedente resulta particularmente significativo porque evidencia la evolución interna del propio organismo. El OSCE ya había comenzado a reconocer que la supervisión posterior necesitaba complementarse con mecanismos capaces de anticipar problemas. La gestión de riesgos representaba precisamente el tránsito desde una lógica predominantemente correctiva hacia otra más preventiva.

La transformación digital presentaba también oportunidades y limitaciones. El SEACE constituyó un avance fundamental para la transparencia y trazabilidad, pero la existencia de una plataforma electrónica no eliminaba las deficiencias relacionadas con la calidad de la información o con las capacidades de los usuarios. Durante 2024, el OSCE continuaba desarrollando acciones de supervisión y fortalecimiento vinculadas con el registro de información y, paralelamente, incorporaba dentro de su planificación institucional compromisos relacionados con gestión de riesgos, talento humano y transformación digital.

La información constituye precisamente otro de los desafíos heredados. El sistema producía grandes cantidades de datos sobre procedimientos, proveedores y contratos, pero el verdadero salto hacia una gestión moderna exige utilizar esos datos para identificar patrones y orientar decisiones. El desarrollo de iniciativas de apertura y análisis de datos durante los últimos años del OSCE muestra que esta necesidad ya había comenzado a formar parte de la agenda institucional. En diciembre de 2024, por ejemplo, el organismo

suscribió un acuerdo de colaboración con Open Contracting Partnership orientado a mejorar la calidad, transparencia y utilización de los datos de contratación.

La integridad constituía, al mismo tiempo, un desafío permanente. La OCDE ha identificado a la contratación pública como uno de los ámbitos particularmente expuestos a riesgos de corrupción y ha destacado la necesidad de fortalecer transparencia, gestión de riesgos y mecanismos de rendición de cuentas. En el caso peruano, estas preocupaciones deben analizarse conjuntamente con la necesidad de evitar que la respuesta frente al riesgo genere procedimientos excesivamente rígidos.

Esta tensión puede expresarse de manera sencilla: **el Estado necesita controlar suficientemente para proteger los recursos públicos, pero también necesita permitir que sus operadores puedan gestionar**. Cuando el control se vuelve insuficiente, aumenta la exposición a irregularidades; cuando se vuelve excesivamente formalista, puede disminuir la capacidad para adoptar decisiones oportunas.

Otro aspecto importante se encontraba en las contrataciones de menor cuantía y en determinadas prácticas destinadas a evitar los mecanismos ordinarios. La OCDE señaló en 2023 que una proporción relevante del volumen de contratación correspondía a contratos pequeños fuera del ámbito ordinario de la legislación y advirtió sobre los riesgos asociados con el fraccionamiento destinado a permanecer por debajo de determinados umbrales.

Esta situación evidencia que una regulación más rigurosa no necesariamente elimina los incentivos para evitarla. Cuando los mecanismos ordinarios son percibidos como excesivamente complejos, pueden generarse comportamientos destinados a reducir las cargas administrativas, algunos de los cuales pueden comprometer la eficiencia o la integridad. La respuesta necesita combinar simplificación, supervisión y responsabilidad.

Debe reconocerse, sin embargo, que el modelo OSCE evolucionó considerablemente frente a estos desafíos. La existencia de una memoria institucional específicamente dedicada a la **supervisión en valor por dinero durante el periodo 2018-2021** demuestra que el organismo ya venía incorporando una perspectiva más orientada hacia resultados. Asimismo, sus últimos instrumentos estratégicos incorporaban gestión de riesgos y transformación digital como componentes de su actuación.

Por ello, no resulta correcto interpretar el tránsito hacia el OECE como consecuencia de un modelo completamente agotado o incapaz de evolucionar. En realidad, varias de las ideas que posteriormente adquieren mayor protagonismo bajo la Ley N.º 32069 comenzaron a desarrollarse durante la propia etapa del OSCE.

La principal limitación se encontraba en que esta evolución debía profundizarse y trasladarse con mayor intensidad hacia las entidades contratantes.

Desde la perspectiva del autor, **el problema central del modelo anterior no fue la existencia de supervisión, sino la dificultad para conseguir que la supervisión, la profesionalización y la información produjeran cambios suficientemente consistentes en la capacidad operativa de todas las entidades.** La supervisión resulta indispensable, pero alcanza su mayor valor cuando permite prevenir, orientar y mejorar.

Esta reflexión explica buena parte del sentido de la transformación posterior. La nueva contratación pública no elimina la necesidad de supervisión ni de control, sino que pretende complementarlos con una orientación más explícita hacia eficiencia, asistencia técnica, profesionalización, gestión de riesgos y valor por dinero.

En consecuencia, las limitaciones del modelo anterior deben entenderse también como aprendizajes acumulados. La experiencia permitió identificar que la contratación pública necesitaba menos dependencia del formalismo, mayor profesionalización, mejores mecanismos de coordinación, utilización más estratégica de la información y una gestión preventiva de riesgos. La OCDE ya había señalado en 2017 que el Perú se encontraba transitando desde procedimientos excesivamente formales hacia una contratación orientada a resultados y relación calidad-precio.

La Ley N.º 32069 y la creación del OECE pueden interpretarse como una nueva etapa dentro de ese proceso. El desafío consiste ahora en determinar si las lecciones acumuladas durante el modelo anterior conseguirán convertirse efectivamente en mejores prácticas dentro de las entidades. **La verdadera superación de las limitaciones del OSCE no se demostrará mediante la existencia de un nuevo organismo, sino mediante la capacidad del nuevo sistema para resolver los problemas que la experiencia anterior permitió identificar.**

2.4. LA LEY N.º 32069, LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

La aprobación de la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, representa uno de los cambios más importantes experimentados por el sistema peruano de contratación estatal en los últimos años. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de junio de 2024, la norma establece un nuevo marco para la contratación de bienes, servicios y obras y redefine diferentes aspectos relacionados con los actores, responsabilidades y principios que intervienen en el proceso. Su implementación debe entenderse como parte de una transformación más amplia del Sistema Nacional de Abastecimiento y no únicamente como el reemplazo de la anterior Ley N.º 30225.

El objeto de la Ley N.º 32069 consiste en establecer el marco normativo para hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras, así como regular la participación de los actores involucrados dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento. Su finalidad profundiza esta orientación al buscar maximizar el uso de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía, procurando que las contrataciones permitan cumplir oportunamente los fines públicos y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Esta formulación resulta significativa porque conecta expresamente contratación, utilización de recursos y resultados públicos.

Esta orientación permite advertir una diferencia conceptual importante respecto de una visión predominantemente procedimental. La contratación deja de observarse únicamente como una secuencia de actuaciones destinadas a seleccionar a un proveedor y se integra de manera más clara dentro de la cadena de abastecimiento público. Lo relevante no es solamente desarrollar correctamente el procedimiento, sino conseguir que la entidad disponga oportunamente de aquello que necesita para cumplir sus funciones.

La literatura académica reciente confirma que la Ley N.º 32069 no debe leerse únicamente como una actualización procedimental. De la Cruz Horna (2026) sostiene que las reformas parciales previas a la Ley 30225 no lograron corregir las fallas estructurales del sistema, lo que evidencia que el problema tenía un origen de diseño normativo y no solo de aplicación. En la misma línea, Pardavé Salazar (2025) señala que, si bien la Ley 32069 incorpora elementos innovadores orientados a la integridad, la sostenibilidad y la

gestión de riesgos, persisten incertidumbres sobre el grado de compromiso real de las autoridades para materializar plenamente estos componentes.

La ley debe analizarse conjuntamente con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2025-EF. El Reglamento establece los procedimientos, requisitos y condiciones para aplicar las disposiciones de la Ley N.º 32069 y señala expresamente como finalidad promover el valor por dinero en las contrataciones públicas para satisfacer las necesidades de las entidades en beneficio de la ciudadanía. El nuevo régimen entró en vigencia el 22 de abril de 2025.

El concepto de **valor por dinero** constituye precisamente uno de los ejes más relevantes de la nueva contratación pública. Su incorporación permite avanzar desde una interpretación centrada excesivamente en el menor precio hacia otra que considere la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. La decisión de contratación debe considerar que aquello adquirido responda efectivamente a la necesidad pública y proporcione condiciones adecuadas durante su utilización.

Esta perspectiva resulta coherente con los problemas examinados anteriormente. Una adquisición de menor precio puede resultar ineficiente cuando presenta baja calidad, requiere sustituciones o genera mayores costos posteriores. Del mismo modo, una contratación correctamente adjudicada puede resultar poco eficaz cuando la prestación llega después del momento en que era necesaria. La Ley N.º 32069 proporciona así un marco que permite otorgar mayor importancia al resultado global de la contratación.

La oportunidad constituye otro elemento relevante. No resulta casual que el propio objeto de la ley haga referencia a la contratación oportuna. Esta orientación reconoce que el tiempo forma parte del resultado. Una entidad necesita adquirir correctamente, pero también necesita hacerlo dentro del periodo en que el bien, servicio u obra puede contribuir efectivamente al cumplimiento de sus funciones.

Esta cuestión se relaciona directamente con los antecedentes desarrollados por el OSCE. Los estudios sobre duración de los actos preparatorios (OSCE, 2010) y sobre los factores relacionados con procedimientos prolongados (OSCE, 2013) ya permitían advertir que las demoras podían encontrarse en diferentes etapas y no exclusivamente durante la selección. La nueva orientación hacia oportunidad y eficiencia debe

comprenderse, por tanto, también como una respuesta a problemas que la experiencia del sistema había permitido identificar.

La Ley N.º 32069 incorpora además una nueva configuración de los actores involucrados en la contratación pública. Dentro de esta transformación adquiere especial relevancia el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), que reemplaza institucionalmente al OSCE dentro del nuevo régimen. La normativa de transición dispuso expresamente que las referencias realizadas al OSCE debían entenderse efectuadas al OECE una vez producida la entrada en vigencia correspondiente.

El cambio posee una importancia que trasciende la denominación. La nueva institucionalidad pretende fortalecer una orientación hacia la eficiencia, la profesionalización, la asistencia técnica y el mejor funcionamiento de las contrataciones. Sin embargo, esto no significa abandonar la supervisión. La transparencia, integridad y cumplimiento normativo continúan siendo componentes indispensables del sistema.

La transformación consiste, más bien, en procurar que supervisión y eficiencia funcionen conjuntamente. El Estado necesita controlar la utilización de sus recursos, pero también debe evitar que los mecanismos de control generen cargas desproporcionadas que dificulten innecesariamente las decisiones. Esta búsqueda de equilibrio constituye uno de los principales desafíos de la implementación de la nueva ley.

Otro aspecto importante corresponde a la responsabilidad de los actores que intervienen en las contrataciones. El nuevo modelo exige que las decisiones sean adoptadas por personas que comprendan tanto las reglas como los resultados que deben alcanzarse. Esto refuerza la importancia de la profesionalización desarrollada en el capítulo anterior.

La contratación pública moderna requiere criterio profesional. No todas las decisiones pueden reducirse a una aplicación automática de reglas. Determinar la mejor estrategia para satisfacer una necesidad, analizar las condiciones del mercado o administrar determinados riesgos requiere conocimientos y capacidad para justificar las decisiones adoptadas.

Esta orientación explica también la importancia que adquiere el comprador público. En enero de 2026, el OECE aprobó lineamientos de conducta destinados a orientar las decisiones de los compradores durante las diferentes fases del proceso, con énfasis en eficiencia, eficacia y valor por dinero. Esta evolución confirma que el nuevo modelo busca fortalecer no solamente los procedimientos, sino también el comportamiento y la responsabilidad profesional de quienes los gestionan.

La gestión de riesgos constituye otro componente relevante. La contratación se desarrolla bajo condiciones de incertidumbre y puede enfrentar problemas relacionados con mercado, plazos, proveedores, ejecución o calidad. Una administración moderna necesita identificar estas posibilidades y adoptar medidas preventivas, en lugar de limitarse a intervenir cuando las dificultades ya se han materializado.

Esta lógica representa una evolución respecto de un modelo predominantemente correctivo. La supervisión continúa siendo necesaria, pero la gestión de riesgos permite utilizar la información para anticipar. Esto resulta especialmente importante cuando una deficiencia detectada tempranamente puede corregirse con menor costo que cuando aparece durante la ejecución contractual.

La transformación digital también ocupa una posición importante dentro del nuevo escenario. La contratación pública produce cantidades crecientes de información y requiere sistemas capaces de facilitar la interacción entre entidades y proveedores. Sin embargo, el valor de estas herramientas dependerá de su capacidad para simplificar actividades, mejorar la trazabilidad y proporcionar información útil para las decisiones.

La nueva normativa debe entenderse, por ello, conjuntamente con las disposiciones complementarias, directivas y herramientas que permiten su implementación. Actualmente, el OECE mantiene un índice de directivas vigentes, un buscador de interpretación normativa y un tablero que integra normativa emitida por la Dirección General de Abastecimiento, el propio OECE y PERÚ COMPRAS. Estas herramientas muestran que el régimen funciona mediante una arquitectura normativa más amplia que el texto de la ley y su reglamento.

Este aspecto resulta especialmente importante para los operadores. La profesionalización exige mantenerse actualizado no solamente respecto de la ley, sino

también sobre sus modificaciones, reglamentación, directivas y criterios interpretativos. El sistema continúa evolucionando después de su entrada en vigencia.

De hecho, el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2025-EF fue posteriormente modificado mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF. La modificación tuvo expresamente como finalidad mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos, fortalecer las capacidades de las entidades contratantes de los tres niveles de gobierno y optimizar su interacción con los proveedores.

Esta modificación temprana resulta reveladora. Demuestra que la implementación de una reforma no termina cuando entra en vigencia la norma. La experiencia práctica puede mostrar aspectos que necesitan ajustes y el sistema debe disponer de mecanismos para realizarlos sin perder estabilidad ni predictibilidad.

Actualmente, el OECE mantiene incluso una línea de tiempo oficial que permite seguir las modificaciones producidas desde la aprobación de la Ley N.º 32069 y de su Reglamento. La existencia de esta herramienta evidencia la dinámica del nuevo régimen y proporciona a los operadores una referencia para identificar las versiones y cambios normativos correspondientes.

Desde la perspectiva del autor, esta evolución debe ser observada con atención. **Una contratación eficiente necesita normas suficientemente claras y estables para generar predictibilidad, pero también capacidad para corregir aquello que la experiencia demuestra que no está funcionando adecuadamente.** El desafío consiste en evitar que la actualización permanente vuelva a producir una complejidad normativa que dificulte el desempeño de los operadores.

Esta consideración conecta directamente la Ley N.º 32069 con las deficiencias operativas analizadas anteriormente. Un marco orientado hacia resultados puede proporcionar mejores condiciones, pero no elimina automáticamente las brechas existentes en las entidades. Si persisten problemas de planificación, perfiles profesionales insuficientes, limitada coordinación o deficiencias en la formulación de requerimientos, estos pueden continuar afectando las contrataciones bajo la nueva legislación.

Por ello, considero que la Ley N.º 32069 debe ser entendida principalmente como **una oportunidad para cambiar la manera de gestionar las contrataciones y no**

simplemente como un nuevo conjunto de reglas que debe aprenderse. Su potencial se encuentra en conceptos como oportunidad, eficiencia, valor por dinero, profesionalización y gestión de riesgos; su verdadero resultado dependerá de la capacidad de las entidades para convertir estos principios en prácticas concretas.

La reforma plantea así una responsabilidad compartida. El OECE y los demás actores del Sistema Nacional de Abastecimiento deben proporcionar orientación, instrumentos y condiciones para el funcionamiento del modelo, mientras las entidades contratantes necesitan desarrollar las capacidades internas necesarias para utilizar esas herramientas adecuadamente.

En definitiva, la Ley N.º 32069 representa un punto de inflexión en la evolución de la contratación pública peruana. Su importancia no reside únicamente en sustituir el régimen anterior, sino en proponer una contratación más vinculada con la oportunidad, la eficiencia y los resultados. El éxito de esta transformación deberá evaluarse mediante aquello que ocurra en la práctica: **mejores decisiones, menos reprocesos, mayor profesionalización, procedimientos más previsibles y contrataciones capaces de producir mayor valor mediante los recursos públicos.**

2.5. DEL OSCE AL OECE: CONTINUIDAD, REEMPLAZO Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

La transición del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) hacia el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) constituye uno de los componentes centrales de la reforma introducida por la Ley N.º 32069. Este proceso debe analizarse con precisión, debido a que no representa simplemente la desaparición de una institución y la creación independiente de otra. Existe una continuidad administrativa y funcional importante, pero también una modificación de la orientación con la que el Estado pretende conducir la contratación pública.

La Ley N.º 32069 establece al OECE como un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público y autonomía técnica, administrativa, funcional, económica y financiera. La propia norma dispuso además que, desde su vigencia, toda referencia realizada al OSCE debía entenderse efectuada al OECE. Esta disposición resulta particularmente

significativa porque evidencia jurídicamente la continuidad entre ambas instituciones dentro del proceso de transformación.

Por ello, resulta más preciso hablar de **reemplazo y transformación institucional** que de una simple absorción. El OECE reemplaza al OSCE dentro del nuevo régimen, pero recibe una estructura construida sobre años de experiencia acumulada en supervisión, capacitación, administración de sistemas, registro de proveedores, interpretación normativa y gestión de controversias. La reforma no comienza desde cero, sino que reorganiza capacidades previamente existentes y las incorpora dentro de una nueva orientación.

Esta continuidad se hizo visible incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069. Durante los meses previos, el OSCE participó junto con el Ministerio de Economía y Finanzas y PERÚ COMPRAS en las actividades destinadas a preparar la implementación del nuevo régimen. En febrero de 2025, la información institucional ya señalaba expresamente que la reforma implicaba una ampliación de funciones y el cambio de denominación del OSCE hacia el OECE.

El punto formal de la transición se produjo el **22 de abril de 2025**, fecha en la que entraron en vigencia la Ley N.º 32069 y su Reglamento y en la que el OECE inició oficialmente sus funciones en reemplazo del OSCE. La comunicación institucional difundida entonces presentó el cambio como el inicio de una nueva etapa de las contrataciones públicas, caracterizada por un mandato renovado y por un mayor énfasis en eficiencia, integridad y asistencia técnica a las entidades contratantes.

Esta fecha permite establecer una delimitación clara entre ambos modelos, pero no significa que todos los procedimientos, relaciones jurídicas o responsabilidades existentes bajo el régimen anterior desaparecieran inmediatamente. Como ocurre normalmente en una reforma de esta magnitud, fue necesario establecer mecanismos de transición destinados a proporcionar continuidad a determinadas actuaciones iniciadas bajo la normativa anterior.

La continuidad administrativa también se observa en la organización interna. La primera Resolución de Presidencia Ejecutiva del OECE, emitida el mismo 22 de abril de 2025, aprobó el cuadro de equivalencias entre las unidades de organización del OSCE y las correspondientes al OECE. Este instrumento permitió relacionar las estructuras

anterior y nueva, garantizando que la transformación institucional pudiera desarrollarse sin interrumpir las responsabilidades administrativas.

Este aspecto resulta importante porque demuestra que el tránsito OSCE-OECE debe comprenderse simultáneamente desde tres dimensiones: **continuidad, reemplazo y transformación**. Existe continuidad porque se conservan capacidades, información, experiencia y determinadas funciones; existe reemplazo porque el OECE pasa formalmente a ocupar la posición institucional que correspondía al OSCE; y existe transformación porque la nueva legislación modifica responsabilidades y establece una orientación renovada para el sistema.

La continuidad puede observarse con especial claridad en funciones como la administración del Registro Nacional de Proveedores, la supervisión de las contrataciones, la capacitación y certificación de compradores públicos y la participación institucional en determinados mecanismos vinculados con controversias. El OECE mantiene actualmente entre sus funciones la supervisión del cumplimiento normativo, la orientación y asistencia técnica, la capacitación y certificación, la administración del RNP y otras responsabilidades relacionadas con el funcionamiento de las contrataciones públicas.

Sin embargo, la continuidad funcional no debería conducir a interpretar que solamente cambió el nombre del organismo. La denominación del OECE incorpora deliberadamente el concepto de **contrataciones públicas eficientes**, reflejando una orientación que pretende ampliar la función tradicionalmente asociada con la supervisión. El objetivo no consiste únicamente en verificar que las entidades cumplan correctamente las reglas, sino también en contribuir a que desarrollen mejores capacidades para alcanzar resultados.

Esta diferencia resulta central para comprender la transformación. El OSCE construyó buena parte de la infraestructura institucional que permitió ordenar y supervisar el sistema. El OECE recibe esa experiencia, pero dentro de un modelo en el que adquieren mayor importancia la asistencia técnica, la profesionalización, la gestión de riesgos y el valor por dinero.

No se trata, por tanto, de sustituir supervisión por eficiencia. Ambas deben funcionar conjuntamente. La contratación pública continúa necesitando mecanismos

capaces de verificar el cumplimiento normativo y proteger la integridad de las decisiones. Lo que cambia es la expectativa respecto de aquello que debe producir esa institucionalidad.

La supervisión deja de ser suficiente cuando únicamente permite determinar que una contratación presentó problemas. El nuevo enfoque debe procurar también que la información obtenida mediante la supervisión pueda utilizarse para prevenir deficiencias, orientar a las entidades y fortalecer sus capacidades.

Esta transformación resulta coherente con las recomendaciones formuladas anteriormente por la OCDE. En su evaluación de la contratación pública peruana, la organización había señalado la necesidad de avanzar desde un sistema caracterizado por formalidades y procedimientos complejos hacia otro con mayor orientación a resultados, capacidad institucional y relación calidad-precio. La reforma actual puede entenderse como parte de ese proceso de evolución.

La asistencia técnica adquiere, en este escenario, una relevancia particular. Bajo una lógica predominantemente supervisora, la institución especializada observa el comportamiento de las entidades y determina si sus actuaciones se ajustan a las reglas. Bajo una lógica que incorpora también acompañamiento, se busca proporcionar herramientas para que las entidades puedan adoptar mejores decisiones antes de que aparezcan los problemas.

Esta evolución guarda relación directa con las deficiencias operativas examinadas en el capítulo anterior. Los problemas de planificación, conocimiento especializado o coordinación no pueden solucionarse exclusivamente mediante supervisión posterior. Requieren orientación, capacitación y mecanismos preventivos capaces de fortalecer las capacidades existentes dentro de las entidades.

El OECE comenzó a desarrollar precisamente esta orientación mediante acciones de asistencia técnica vinculadas con la implementación del nuevo régimen. Su información institucional actual reconoce expresamente entre sus funciones la asistencia técnica y orientación a las entidades contratantes y a los demás actores que participan en los procesos.

La profesionalización constituye otro componente de la transformación. El comprador público adquiere mayor relevancia dentro del nuevo modelo y se espera que su desempeño supere progresivamente una concepción concentrada exclusivamente en la aplicación procedimental. La eficiencia requiere profesionales capaces de comprender necesidades, analizar mercados, administrar riesgos y evaluar resultados.

Este cambio posee consecuencias importantes para las entidades. Si la contratación se orienta hacia valor por dinero y resultados, aumenta también la necesidad de criterio profesional. Una norma puede establecer principios y límites, pero la aplicación concreta requiere personas capaces de interpretar información y justificar sus decisiones.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los puntos más importantes del tránsito OSCE-OECE. **La transformación institucional solamente tendrá verdadero significado si produce también una transformación del comprador público y de las capacidades existentes dentro de las entidades contratantes.** Si los operadores continúan desarrollando sus funciones bajo una lógica exclusivamente procedimental, el nuevo enfoque tendrá dificultades para trasladarse hacia la práctica.

La continuidad tecnológica y de información representa igualmente un elemento fundamental. Los sistemas, registros y datos acumulados durante la etapa del OSCE constituyen recursos importantes para el nuevo organismo. Las memorias institucionales del periodo anterior permanecen disponibles dentro de las colecciones oficiales del OECE, lo que permite conservar la experiencia histórica y utilizarla como referencia para el nuevo modelo.

Esta continuidad resulta especialmente valiosa porque una reforma institucional no debería significar pérdida de conocimiento. Los estudios desarrollados durante el periodo OSCE sobre duración de procedimientos, supervisión, valor por dinero y riesgos contienen información que puede contribuir a mejorar las decisiones actuales.

La transformación debe construirse sobre esa experiencia.

El nuevo organismo dispone además de herramientas actualizadas para organizar y facilitar el acceso a la normativa. El buscador de interpretación normativa y el tablero normativo de contrataciones públicas permiten consultar criterios y disposiciones

vinculados con la Ley N.º 32069, mostrando una evolución hacia un modelo en el que la información adquiere una función cada vez más importante para orientar a los operadores.

Esta evolución también modifica la relación entre organismo especializado y entidad contratante. El OECE puede proporcionar orientación, información y asistencia técnica, pero la responsabilidad sobre las decisiones permanece dentro de las entidades. Este principio resulta fundamental porque evita interpretar la asistencia como sustitución de responsabilidades.

Las entidades deben conservar capacidad para decidir y responder por sus actuaciones. La función del organismo especializado consiste en contribuir a que esas decisiones puedan adoptarse dentro de mejores condiciones.

Desde esta perspectiva, el tránsito del OSCE al OECE puede representarse como una evolución desde un modelo cuya identidad institucional estaba principalmente asociada con la **supervisión** hacia otro que incorpora expresamente la **eficiencia** como parte de su mandato. Esto no significa abandonar el control, sino ampliar la lógica institucional hacia prevención, asistencia y resultados.

La diferencia parece terminológica, pero puede resultar profundamente significativa si consigue trasladarse hacia las prácticas. Un organismo predominantemente supervisor pregunta si las reglas fueron correctamente aplicadas; un organismo orientado también hacia la eficiencia necesita preguntarse, además, si las contrataciones están consiguiendo satisfacer adecuadamente las necesidades públicas.

Desde la posición asumida en esta obra, **esa segunda pregunta constituye el verdadero sentido de la transformación**. El éxito del OECE no debería medirse simplemente por mantener las funciones que desarrollaba el OSCE o por emitir nuevas disposiciones. Debería observarse también en su capacidad para contribuir a reducir problemas recurrentes dentro de las entidades.

Menos reprocesos, mejores requerimientos, mayor profesionalización, mejor gestión de riesgos y decisiones orientadas hacia valor por dinero permitirían comprobar que el cambio institucional produjo efectos reales.

En consecuencia, la transición del OSCE al OECE representa simultáneamente continuidad y transformación. El nuevo organismo conserva experiencia, funciones y

capacidades construidas durante la etapa anterior, pero las incorpora dentro de un marco que pretende modificar la orientación de la contratación pública.

La reforma no debería interpretarse como una negación del OSCE, sino como una evolución construida sobre sus aprendizajes. La supervisión continúa siendo necesaria, pero necesita complementarse con asistencia técnica, profesionalización y gestión preventiva. La información continúa siendo indispensable, pero debe utilizarse cada vez más para tomar decisiones y no solamente para registrar actuaciones.

En definitiva, **el verdadero tránsito del OSCE al OECE no consiste en cambiar una sigla por otra, sino en avanzar desde una institucionalidad principalmente identificada con la supervisión hacia otra que pretende combinar supervisión, asistencia y eficiencia.** La magnitud real de ese cambio solamente podrá determinarse mediante sus resultados y, especialmente, mediante la capacidad del nuevo modelo para conseguir que las entidades contratantes desarrollen mejores capacidades para planificar, decidir y contratar.

2.6. EL ORGANISMO ESPECIALIZADO PARA LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EFICIENTES (OECE)

El Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) constituye uno de los principales componentes institucionales del nuevo modelo de contratación pública peruano establecido a partir de la Ley N.º 32069. Su inicio formal de funciones, el 22 de abril de 2025, coincidió con la entrada en vigencia de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas y de su Reglamento. Desde esa fecha, el OECE reemplazó al OSCE dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento, asumiendo funciones previamente desarrolladas por este organismo e incorporando una orientación renovada hacia eficiencia, integridad y asistencia técnica.

El OECE es una entidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas cuya actuación se encuentra orientada a contribuir con la eficiencia de las contrataciones públicas. Su misión institucional comprende brindar asistencia técnica y orientación, supervisar el cumplimiento de la normativa y el desarrollo del proceso de contratación, capacitar y certificar en contratación pública, resolver determinadas controversias en los procedimientos de selección y administrar el Registro Nacional de Proveedores.

Esta definición resulta especialmente importante porque permite comprender que el OECE no constituye únicamente un organismo de control. La supervisión continúa siendo una de sus responsabilidades fundamentales, pero aparece acompañada expresamente por funciones de asistencia técnica, orientación y desarrollo de capacidades. Esta combinación refleja uno de los cambios conceptuales más relevantes respecto de la manera tradicional de interpretar la función del organismo especializado.

El propio diseño organizacional evidencia esta transformación. Entre sus órganos de línea se encuentra la **Dirección de Supervisión y Asistencia Técnica**, encargada de realizar acciones de supervisión, asistencia técnica y orientación a las entidades públicas, incluyendo materias relacionadas con gestión de riesgos en contratación pública. La coexistencia de supervisión y asistencia dentro de una misma estructura muestra una intención de integrar control y prevención.

Esta orientación guarda relación directa con los problemas examinados anteriormente. Cuando una entidad presenta una deficiencia en la planificación o en la interpretación de determinada disposición, intervenir únicamente después de producida la contratación puede resultar insuficiente. La asistencia técnica permite actuar anticipadamente y contribuir a que las decisiones sean adoptadas bajo mejores condiciones.

Desde esta perspectiva, el OECE puede desempeñar una función relevante en el tránsito desde una administración predominantemente correctiva hacia otra con mayor capacidad preventiva. Sin embargo, esta función no significa asumir las responsabilidades que corresponden a las entidades contratantes. La asistencia proporciona herramientas y orientación; la decisión continúa correspondiendo a quienes poseen competencia para adoptarla.

La **Dirección Técnico Normativa** constituye otro componente esencial. Entre sus responsabilidades se encuentra promover la generación de directivas y lineamientos de alcance general, absolver consultas sobre el sentido y alcance de la normativa y gestionar el desarrollo de competencias y certificación del comprador público. Esta combinación resulta especialmente significativa porque conecta interpretación normativa y profesionalización.

La profesionalización ocupa, en efecto, una posición estratégica dentro del nuevo modelo. La eficiencia no puede conseguirse únicamente simplificando procedimientos. Requiere personas capaces de utilizar adecuadamente los espacios de decisión que proporciona la normativa. El comprador público necesita comprender las necesidades institucionales, analizar información, administrar riesgos y justificar técnicamente sus decisiones.

Esta orientación ya comienza a expresarse mediante instrumentos concretos. En enero de 2026 se formalizó la aprobación de los **Lineamientos de conducta de los compradores públicos para el desarrollo del proceso de contratación pública**, lo que evidencia el interés del nuevo organismo por establecer criterios relacionados con el comportamiento profesional de quienes intervienen en las contrataciones. Asimismo, durante 2026 el OECE publicó instrumentos de orientación relacionados con los requisitos y competencias de los evaluadores que participan en los procedimientos de selección.

Estas iniciativas permiten observar una diferencia relevante respecto de una concepción exclusivamente normativa. El funcionamiento del sistema no depende solamente de establecer qué procedimiento corresponde utilizar, sino también de desarrollar las capacidades y conductas profesionales necesarias para aplicarlo adecuadamente.

La administración del **Registro Nacional de Proveedores (RNP)** continúa siendo otra responsabilidad fundamental. La Dirección del Registro Nacional de Proveedores dirige y supervisa su funcionamiento y desarrolla estrategias relacionadas con la gestión de la información registral y la evaluación del desempeño de los proveedores. Esta continuidad resulta necesaria porque la contratación pública necesita información confiable sobre quienes participan en el mercado estatal.

El componente tecnológico mantiene igualmente una importancia central. La estructura del OECE incorpora una **Dirección del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado**, responsable de supervisar la administración y el diseño funcional del SEACE y de otras herramientas digitales que forman parte de la Plataforma Digital para las Contrataciones Públicas (Pladicop).

La incorporación de Pladicop dentro de esta estructura evidencia que la transformación digital continúa profundizándose. Sin embargo, el desafío no consiste solamente en trasladar más actuaciones hacia sistemas electrónicos. Como se sostuvo anteriormente, digitalizar un procedimiento no significa necesariamente mejorarlo. La tecnología debe contribuir a simplificar actividades, mejorar la trazabilidad y proporcionar información útil para las decisiones.

Precisamente por ello resulta relevante la existencia de una **Dirección de Gestión de Datos, Información y Conocimiento de Contratación Pública**. Esta unidad se encarga de administrar, integrar, procesar y evaluar información proveniente del SEACE y de otras herramientas digitales. Su existencia representa un avance conceptual importante porque reconoce que los datos generados por las contrataciones pueden convertirse en conocimiento para mejorar el sistema.

Esta capacidad puede permitir identificar patrones relacionados con tiempos, participación, procedimientos, proveedores y resultados. La contratación pública genera una cantidad considerable de información y una institución moderna necesita utilizarla no solamente para registrar aquello que ocurrió, sino también para comprender por qué ocurrió y qué puede mejorarse.

La transparencia se encuentra estrechamente relacionada con esta función. El OECE mantiene herramientas destinadas a facilitar el acceso a información sobre procedimientos, proveedores, normativa y resultados, además de servicios vinculados con contrataciones abiertas y datos públicos. Esto proporciona nuevas posibilidades para fortalecer tanto el control institucional como la rendición de cuentas.

La estructura del organismo incorpora también al **Tribunal de Contrataciones Públicas (TCP)**, órgano resolutorio con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones y competencia nacional. El cambio de denominación respecto del anterior Tribunal de Contrataciones del Estado forma parte igualmente de la reorganización institucional asociada con la Ley N.º 32069.

Otro componente relevante corresponde a los mecanismos vinculados con la prevención y solución de controversias. La organización del OECE contempla una dirección encargada del registro de instituciones arbitrales y centros de administración de juntas de prevención y resolución de disputas, así como de determinadas funciones de

supervisión relacionadas con estos actores. Esta estructura refleja la importancia que posee la adecuada administración de las controversias dentro del ciclo contractual.

La prevención adquiere aquí nuevamente relevancia. Una contratación eficiente no debería concentrarse exclusivamente en disponer de mecanismos para resolver conflictos cuando estos ya se han producido. También necesita utilizar la experiencia obtenida de las controversias para identificar condiciones contractuales o prácticas que pueden mejorarse.

La estructura institucional del OECE se encuentra formalizada mediante su Reglamento de Organización y Funciones. El Texto Integrado del ROF fue aprobado el mismo 22 de abril de 2025 mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 002-2025-OECE/PRE, proporcionando la base organizacional necesaria para el inicio de esta nueva etapa.

El organismo cuenta además con Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General como órganos de alta dirección. El Consejo Directivo constituye su máximo órgano, mientras la Presidencia Ejecutiva ejerce la máxima autoridad ejecutiva y la representación legal. Esta estructura busca proporcionar conducción institucional y autonomía técnica para desarrollar las responsabilidades asignadas.

El desarrollo del OECE continúa evolucionando. En diciembre de 2025 se aprobó su Plan Estratégico Institucional 2026-2030 y durante 2026 se han actualizado sus instrumentos operativos, mostrando que la construcción de la nueva institucionalidad continúa desarrollándose después de la entrada en vigencia de la reforma.

Este proceso resulta natural considerando la magnitud del cambio. La creación de una nueva estructura institucional no produce inmediatamente todas las capacidades necesarias. El organismo necesita consolidar herramientas, criterios, información y mecanismos de coordinación mientras las propias entidades contratantes se adaptan simultáneamente al nuevo régimen.

Desde la perspectiva del autor, **el mayor desafío del OECE consiste en conseguir que su orientación hacia la eficiencia no permanezca concentrada en la propia institución, sino que pueda trasladarse hacia las entidades contratantes.** La verdadera medida de su desempeño estará en comprobar si su asistencia, supervisión,

capacitación y producción de información contribuyen a modificar la manera en que las instituciones planifican y ejecutan sus contrataciones.

Esta consideración resulta particularmente importante porque el OECE no contrata en sustitución de las entidades. Puede proporcionar criterios, herramientas y asistencia, pero son las instituciones públicas las que identifican sus necesidades y desarrollan sus procesos. Por ello, el fortalecimiento del organismo especializado debe encontrarse acompañado por el fortalecimiento de las capacidades descentralizadas del sistema.

La relación puede entenderse mediante una lógica complementaria: **el OECE orienta y supervisa; las entidades deciden y gestionan; los compradores públicos aplican sus capacidades; y el sistema debe evaluar los resultados obtenidos.** Cuando estos componentes funcionan articuladamente, existen mejores condiciones para una contratación eficiente.

La nueva institucionalidad dispone además de herramientas que permiten mantener actualizado el marco de actuación. El OECE concentra actualmente recursos relacionados con la Ley N.º 32069, su línea de tiempo, directivas vigentes, productos de orientación y un buscador de interpretación normativa. Esto puede contribuir a disminuir la dispersión de información y facilitar la actualización de los operadores.

Sin embargo, disponer de información no garantiza automáticamente una correcta aplicación. Nuevamente aparece la importancia de las capacidades profesionales. La interpretación y utilización de estas herramientas requiere compradores públicos capaces de comprender el contexto y las consecuencias de sus decisiones.

En este sentido, el OECE representa una evolución institucional que combina elementos heredados del OSCE con nuevas prioridades. Mantiene supervisión, registros, sistemas y mecanismos resolutivos, pero incorpora con mayor claridad asistencia técnica, gestión de riesgos, profesionalización y utilización estratégica de datos.

Desde la posición asumida en esta obra, **esa combinación constituye el verdadero potencial del nuevo organismo.** La supervisión permite identificar desviaciones; la asistencia técnica puede prevenirlas; la profesionalización fortalece a

quienes toman decisiones; y los datos pueden proporcionar evidencia para mejorar progresivamente el sistema.

En definitiva, el OECE debe comprenderse como una institución que pretende acompañar la transición desde una contratación principalmente asociada con cumplimiento procedimental hacia otra donde legalidad, integridad y transparencia se encuentren articuladas con eficiencia y valor público. Su éxito dependerá menos del cambio de denominación respecto del OSCE y mucho más de su capacidad para conseguir que estas nuevas orientaciones produzcan mejoras verificables dentro de las entidades.

La verdadera consolidación del OECE ocurrirá, por tanto, cuando la eficiencia pueda observarse en la práctica: **mejor planificación, compradores más profesionalizados, decisiones mejor sustentadas, menor repetición de errores, utilización inteligente de información y contrataciones capaces de satisfacer oportunamente las necesidades públicas**. Es en esos resultados, y no únicamente en la nueva arquitectura institucional, donde deberá evaluarse finalmente la magnitud de la transformación iniciada en 2025.

2.7. NUEVAS FUNCIONES: SUPERVISIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA, ORIENTACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

La creación del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) no supone el abandono de las funciones de supervisión desarrolladas durante la etapa del OSCE. La transformación consiste, principalmente, en integrarlas con una orientación más amplia hacia la asistencia técnica, la prevención, la profesionalización y el fortalecimiento de las capacidades de quienes intervienen en las contrataciones públicas. El propio OECE define actualmente su actuación alrededor de la asistencia técnica y orientación, la supervisión del cumplimiento de la normativa y del desarrollo del proceso de contratación, así como la capacitación y certificación en contratación pública.

Esta configuración resulta especialmente significativa porque modifica la relación entre el organismo especializado y las entidades contratantes. Bajo una concepción predominantemente supervisora, la atención puede concentrarse en verificar si las actuaciones se ajustaron a las reglas. El nuevo enfoque incorpora con mayor intensidad

una función preventiva: identificar dificultades, orientar a los operadores y proporcionar herramientas que permitan mejorar las decisiones antes de que los problemas produzcan consecuencias mayores.

La **supervisión** continúa siendo indispensable. La contratación pública involucra recursos estatales y requiere mecanismos capaces de verificar el cumplimiento de la normativa, proteger la transparencia y detectar actuaciones que puedan afectar la competencia, integridad o eficiencia. El OECE mantiene esta responsabilidad y la desarrolla mediante instrumentos de planificación específicos. Para 2026, por ejemplo, formalizó un Plan Anual de Supervisión y Asistencia Técnica, evidenciando que ambas funciones son concebidas como componentes complementarios de una misma estrategia institucional.

Esta articulación permite superar una interpretación en la que supervisar significa únicamente intervenir después de producida una deficiencia. La supervisión puede generar información sobre riesgos, problemas recurrentes y prácticas que necesitan ser corregidas. Cuando esa información se utiliza posteriormente para orientar o capacitar, el control adquiere una función de aprendizaje y prevención.

Esta perspectiva guarda relación con los planteamientos de Mendoza-Zamora (2018), quien vincula el control interno con eficiencia, eficacia, transparencia e integridad. El verdadero valor del control no se encuentra solamente en determinar que ocurrió una deficiencia, sino también en contribuir a que la institución disponga de mejores condiciones para evitar su repetición. Salnave y Lizarazo (2017) complementan esta visión al plantear la necesidad de integrar gestión y control como parte del fortalecimiento institucional.

La **asistencia técnica** representa, en este sentido, una de las funciones que mejor expresa el cambio de orientación. El OECE ha establecido mecanismos mediante los cuales las entidades pueden recibir asesoramiento, coordinación y retroalimentación durante sus procesos de contratación. Este acompañamiento puede comprender las diferentes fases, desde las actuaciones preparatorias hasta la conclusión de la ejecución contractual.

Esta característica resulta particularmente importante porque muchas deficiencias se originan antes del procedimiento de selección. Los problemas relacionados con

requerimientos, planificación o interpretación de determinadas condiciones pueden generar posteriormente retrasos y reprocesos. La asistencia técnica permite intervenir precisamente en estos momentos, cuando todavía existe mayor capacidad para corregir.

La actuación preventiva ya puede observarse en acciones concretas. Durante 2026, el OECE inició campañas de asistencia técnica de oficio dirigidas a entidades de los tres niveles de gobierno, incluyendo intervenciones específicamente orientadas hacia la fase de selección. Estas acciones incorporan orientación normativa, criterios técnicos y análisis de casos con el propósito de prevenir transgresiones y fortalecer la correcta aplicación de la Ley N.º 32069.

La magnitud prevista para estas intervenciones muestra que no se trata de una función secundaria. El Plan Anual de Supervisión y Asistencia Técnica para 2026 programó atención a **1 600 entidades contratantes**, lo que representa un incremento del 23 % respecto de las 1 297 entidades asistidas durante 2025. La cobertura comprende instituciones de los gobiernos nacional, regional y local.

Estos datos permiten observar una transformación importante. El organismo especializado no espera exclusivamente a que aparezca una infracción para intervenir, sino que desarrolla acciones destinadas a mejorar previamente las condiciones bajo las cuales las entidades adoptan sus decisiones.

La **orientación** complementa esta función. Mientras la asistencia técnica puede implicar un acompañamiento más específico respecto de determinados procesos o situaciones, la orientación proporciona criterios, documentos y herramientas destinados a facilitar la comprensión y aplicación de la normativa. El OECE mantiene actualmente una categoría institucional específica de asistencia técnica y orientación, respaldada por la Directiva N.º 005-2025-OECE-CD.

Los documentos de orientación adquieren particular utilidad frente a situaciones que requieren respuestas rápidas o conocimientos especializados. Durante 2026, por ejemplo, el OECE publicó preguntas frecuentes destinadas a orientar a las entidades sobre contrataciones frente a situaciones de emergencia, proporcionando pautas para gestionar bienes, servicios y obras mediante los mecanismos correspondientes.

La orientación también se desarrolla mediante herramientas dirigidas hacia actores específicos. El documento denominado *ABC de los evaluadores en contrataciones públicas*, publicado en mayo de 2026, reúne criterios relacionados con requisitos, designación y competencias de quienes desempeñan esta función dentro de los procedimientos de selección.

Este tipo de instrumentos refleja una aproximación diferente hacia el cumplimiento. En lugar de limitarse a establecer qué no debe hacerse, se proporciona información destinada a explicar cómo desarrollar adecuadamente una responsabilidad. La diferencia resulta importante porque permite avanzar desde una cultura predominantemente sancionadora hacia otra que incorpora aprendizaje y prevención sin eliminar la responsabilidad.

La interpretación normativa constituye también una forma de orientación. La complejidad propia de un régimen nuevo genera dudas respecto del sentido y alcance de determinadas disposiciones. Para facilitar su consulta, el OECE dispone actualmente de un **Buscador de Interpretación Normativa de la Ley N.º 32069**, actualizado al 30 de junio de 2026, que permite identificar opiniones emitidas respecto de la ley, su Reglamento y las directivas correspondientes.

Esta herramienta puede contribuir a reducir incertidumbre y facilitar una aplicación más consistente de las disposiciones. Sin embargo, la disponibilidad de criterios no elimina la necesidad de capacidad profesional. El operador continúa siendo responsable de analizar las circunstancias concretas y aplicar correctamente las reglas dentro de su ámbito de competencia.

Precisamente por ello, el **fortalecimiento de capacidades** constituye el cuarto componente fundamental de esta nueva orientación. La reforma reconoce que una contratación eficiente requiere funcionarios y servidores capaces de comprender el nuevo modelo y aplicar correctamente sus herramientas.

Durante 2026, el OECE ha programado **290 eventos técnicos especializados destinados a aproximadamente 115 000 funcionarios y servidores públicos** en todo el país, con el propósito de fortalecer su profesionalización y certificación. Esta dimensión resulta especialmente relevante porque demuestra que la implementación de la Ley N.º

32069 no se concibe únicamente como difusión normativa, sino también como desarrollo de capacidades.

La formación comprende las diferentes etapas del proceso, desde las actuaciones preparatorias hasta la ejecución contractual. Esto resulta coherente con una concepción integral de la contratación. El comprador público necesita comprender cómo las decisiones adoptadas en una etapa pueden producir consecuencias sobre las siguientes.

Sin embargo, el fortalecimiento de capacidades no debería medirse exclusivamente mediante el número de participantes o actividades desarrolladas. Desde la perspectiva del autor, **el verdadero indicador debe encontrarse en la modificación del desempeño institucional**. Una capacitación adquiere valor cuando contribuye a disminuir errores, mejorar requerimientos, fortalecer decisiones y reducir reprocesos.

Esta consideración resulta especialmente importante frente a los problemas identificados durante el modelo anterior. Carhuanchó (2018) mostró dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras Qqunta (2019) evidenció problemas vinculados con planificación y coordinación. Si la nueva estrategia de fortalecimiento consigue reducir este tipo de deficiencias, podrá afirmarse que la profesionalización está produciendo resultados concretos.

La asistencia técnica tampoco debe confundirse con una transferencia de responsabilidad hacia el OECE. La Ley N.º 32069 mantiene en las entidades contratantes la responsabilidad sobre la organización, elaboración de documentación, conducción del proceso, ejecución contractual y decisiones que corresponden a sus funcionarios y servidores. El propio OECE ha recordado expresamente esta distribución de competencias.

Esta delimitación resulta fundamental. El organismo especializado puede proporcionar criterios y acompañamiento, pero no debería sustituir el juicio ni las responsabilidades de quienes gestionan la contratación. De lo contrario, podría generarse una dependencia incompatible con la profesionalización que precisamente se pretende fortalecer.

El modelo requiere, por tanto, un equilibrio. La entidad necesita disponer de suficiente autonomía para gestionar sus contrataciones, pero también debe poder acceder

a asistencia cuando enfrenta situaciones que requieren orientación especializada. El OECE acompaña; la entidad decide y responde por sus decisiones.

La tecnología puede ampliar significativamente esta capacidad de orientación. El organismo mantiene manuales, documentos y recursos relacionados con el SEACE y con la aplicación de la Ley N.º 32069, facilitando que los operadores dispongan de información actualizada para desarrollar sus actuaciones.

La incorporación de herramientas digitales destinadas a simplificar determinadas contrataciones constituye también una forma indirecta de fortalecimiento institucional. En abril de 2026, más de 350 entidades ya utilizaban la herramienta digital del OECE para contratos menores, con decenas de miles de requerimientos publicados. La plataforma busca proporcionar procesos más ágiles, seguros y transparentes.

Estas iniciativas muestran que el fortalecimiento de capacidades no depende exclusivamente de enseñar a las personas a trabajar mejor dentro de los procesos existentes. También puede consistir en proporcionarles herramientas que simplifiquen las actividades y disminuyan la posibilidad de errores.

Desde la perspectiva del autor, esta combinación constituye uno de los aspectos más prometedores del nuevo modelo. **Supervisión, asistencia técnica, orientación y capacitación no deberían funcionar como actividades independientes, sino como partes de un mismo ciclo de mejora institucional.** La supervisión identifica problemas; la asistencia ayuda a enfrentarlos; la orientación proporciona criterios; y la capacitación desarrolla capacidades para que la entidad pueda resolver situaciones semejantes posteriormente con mayor autonomía.

Si esta relación funciona adecuadamente, el sistema puede comenzar a aprender de manera acumulativa. Los problemas detectados mediante supervisión pueden orientar los contenidos de capacitación; las consultas frecuentes pueden convertirse en documentos de orientación; y las dificultades observadas durante la asistencia técnica pueden proporcionar información para mejorar herramientas y procedimientos.

Esta lógica representa una diferencia importante frente a un modelo exclusivamente reactivo. La finalidad deja de encontrarse únicamente en determinar si

existió una infracción y comienza a incluir también la construcción de capacidades para evitarla.

En definitiva, las nuevas funciones y prioridades del OECE expresan una evolución hacia una contratación pública donde el organismo especializado busca combinar **control, prevención y desarrollo de capacidades**. La supervisión continúa protegiendo el cumplimiento y la integridad; la asistencia técnica permite intervenir oportunamente; la orientación reduce incertidumbre; y la profesionalización fortalece a quienes deben adoptar las decisiones.

El éxito de esta transformación dependerá de que dichas funciones produzcan efectos verificables dentro de las entidades. Si permiten reducir errores recurrentes, mejorar la planificación, fortalecer a los compradores públicos y disminuir la necesidad de correcciones posteriores, el tránsito hacia el OECE habrá generado una diferencia sustancial. La verdadera innovación institucional no estará simplemente en ofrecer más asistencia o capacitación, sino en conseguir que, progresivamente, **las entidades necesiten menos corrección porque han desarrollado mejores capacidades para contratar correctamente desde el inicio**.

2.8. EL ENFOQUE DE EFICIENCIA Y VALOR POR DINERO EN LA NUEVA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La eficiencia y el valor por dinero constituyen dos de los conceptos más relevantes para comprender la orientación de la nueva contratación pública peruana. La Ley N.º 32069 no plantea únicamente una modificación de procedimientos, sino una forma diferente de interpretar la utilización de los recursos públicos, colocando mayor atención en los resultados que las entidades consiguen mediante sus contrataciones. Esta perspectiva busca superar una concepción en la que el éxito puede quedar reducido al cumplimiento del procedimiento, la adjudicación o la obtención del menor precio.

La propia finalidad de la Ley N.º 32069 establece que la contratación pública debe maximizar el uso de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía, de manera que las contrataciones permitan cumplir oportunamente los fines públicos. Esta formulación vincula directamente la utilización de los recursos con los resultados que deben alcanzarse y proporciona una base para comprender la contratación como una actividad de gestión y no solamente como un procedimiento administrativo.

Dentro de este marco, el **valor por dinero** adquiere especial importancia. La Ley N.º 32069 lo incorpora entre los principios rectores de la contratación pública y establece que las entidades deben procurar obtener el máximo valor de lo contratado, considerando no solamente precio y costos, sino también calidad, sostenibilidad de la oferta y evaluación de los costos y plazos, entre otros elementos vinculados con la naturaleza de la contratación.

Este enfoque introduce una diferencia sustancial respecto de una interpretación centrada exclusivamente en el menor precio. La alternativa económicamente más baja puede no representar necesariamente la mejor utilización de los recursos públicos. Un bien de menor precio puede presentar una vida útil reducida, mayores necesidades de mantenimiento o condiciones insuficientes para satisfacer adecuadamente la necesidad institucional. En estos casos, el ahorro inicial puede transformarse posteriormente en mayores costos.

El valor por dinero exige, por tanto, una evaluación más completa. La pregunta deja de ser únicamente cuánto cuesta aquello que se pretende contratar y comienza a incorporar qué resultado proporciona ese gasto. El precio continúa siendo importante porque las entidades administran recursos públicos, pero debe analizarse conjuntamente con la calidad, oportunidad, desempeño y demás características relevantes de la prestación.

Esta orientación se encuentra desarrollada también en el Reglamento de la Ley N.º 32069, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2025-EF. Su finalidad establece expresamente la promoción del valor por dinero en las contrataciones públicas para satisfacer las necesidades de las entidades contratantes en beneficio de la ciudadanía. De esta manera, el concepto deja de ser una referencia secundaria y se convierte en uno de los criterios que orientan la aplicación del nuevo régimen.

La eficiencia debe interpretarse dentro de esta misma lógica. No significa simplemente desarrollar procedimientos en menor tiempo ni reducir indiscriminadamente los costos. Una contratación puede ser rápida y resultar deficiente cuando el requerimiento fue preparado incorrectamente o la prestación finalmente obtenida no responde adecuadamente a la necesidad. Del mismo modo, una reducción de costos puede

generar una falsa eficiencia cuando posteriormente aparecen gastos adicionales derivados de baja calidad o incumplimientos.

Porter (2013) proporciona una referencia útil para comprender esta dimensión al relacionar la eficiencia operativa con la capacidad de mejorar la manera en que las organizaciones desarrollan sus actividades. Aplicada a la contratación pública, esta perspectiva permite observar que la eficiencia puede obtenerse también mediante una mejor planificación, reducción de reprocesos, utilización adecuada de información y eliminación de actividades que no generan suficiente valor.

Los estudios desarrollados durante la etapa del OSCE ya mostraban la importancia de estos factores. El análisis sobre la duración de los actos preparatorios (OSCE, 2010) y el estudio de los factores asociados con procedimientos prolongados (OSCE, 2013) evidenciaron que los tiempos podían encontrarse condicionados por diferentes dificultades operativas. La eficiencia no dependía exclusivamente del procedimiento de selección, sino también de aquello que ocurría antes de la convocatoria.

Esta experiencia permite comprender por qué el valor por dinero necesita incorporarse desde la planificación. La entidad debe comenzar identificando correctamente aquello que necesita y el resultado que espera obtener. Solamente a partir de esta definición puede determinar cuáles características de la contratación proporcionarán mayor valor.

La estrategia de contratación adquiere así mayor importancia. No todas las adquisiciones presentan las mismas características y, por ello, no deberían evaluarse bajo criterios idénticos. En determinadas contrataciones el precio puede poseer un peso especialmente relevante; en otras, la calidad, especialización, plazo o desempeño pueden resultar determinantes.

El valor por dinero exige capacidad para establecer este equilibrio.

Esta característica incrementa también la responsabilidad profesional del comprador público. Un sistema predominantemente concentrado en el menor precio puede facilitar determinadas decisiones mediante criterios relativamente objetivos y directos. Cuando se incorporan múltiples variables relacionadas con valor, aumenta la necesidad de análisis y justificación.

Por ello, el enfoque de valor por dinero no puede desarrollarse adecuadamente sin profesionalización.

El comprador necesita comprender la necesidad, conocer el mercado y determinar qué factores resultan relevantes para conseguir el resultado esperado. También debe encontrarse en condiciones de explicar por qué determinadas características fueron consideradas importantes dentro de la contratación.

Esta relación confirma una de las ideas desarrolladas en el capítulo anterior: **la nueva contratación pública necesita mayor criterio profesional precisamente porque pretende avanzar hacia una gestión menos mecánica y más orientada hacia resultados.**

La gestión de riesgos constituye otro componente relacionado con este enfoque. La alternativa que aparentemente ofrece mejores condiciones puede encontrarse asociada con riesgos capaces de afectar posteriormente el resultado. Los problemas de suministro, incumplimiento, calidad o sostenibilidad pueden generar costos que no resultaban visibles al observar únicamente el precio inicial.

Considerar estos riesgos forma parte de una evaluación responsable del valor.

La oportunidad constituye igualmente una dimensión relevante. La Ley N.º 32069 establece desde su objeto la importancia de hacer efectiva la contratación oportuna. Esto significa que el tiempo no debe observarse solamente como un indicador administrativo, sino como parte del resultado.

Un bien recibido después del momento en que era necesario puede tener un valor institucional considerablemente menor. La contratación debe considerar, por tanto, no solamente qué obtiene la entidad y cuánto paga, sino también cuándo puede utilizar aquello que contrató.

Esta perspectiva se encuentra directamente relacionada con la calidad del gasto. Una elevada ejecución presupuestal puede mostrar capacidad para utilizar recursos, pero no necesariamente demuestra que estos hayan producido el máximo valor posible. El valor por dinero obliga a examinar la utilidad generada mediante el gasto.

La diferencia puede expresarse claramente: **ejecutar presupuesto significa gastar los recursos asignados; generar valor significa conseguir mediante ellos resultados adecuados para la finalidad pública.**

Esta orientación representa uno de los cambios culturales más importantes que necesita consolidar el nuevo modelo. Durante muchos años, la presión por alcanzar elevados niveles de ejecución presupuestaria pudo generar una fuerte atención sobre cuánto se gastaba y dentro de qué plazo. El nuevo enfoque exige complementar esa preocupación con una evaluación de aquello que se consiguió.

La eficiencia tampoco debe conseguirse sacrificando transparencia o integridad. La OCDE (2012) ha planteado precisamente la necesidad de combinar ambos objetivos dentro de los sistemas de contratación pública. Simplificar procedimientos puede mejorar tiempos, pero la simplificación debe mantener mecanismos suficientes para justificar las decisiones y proteger los recursos públicos.

La gestión basada en riesgos puede contribuir a este equilibrio. En lugar de aplicar idéntico nivel de control a todas las contrataciones, permite concentrar mayores esfuerzos donde las consecuencias potenciales son más significativas. Esto puede reducir cargas administrativas innecesarias sin debilitar la supervisión.

El OECE adquiere una función importante dentro de esta transformación. La propia denominación del organismo coloca la eficiencia en el centro de su identidad institucional, mientras sus funciones de asistencia técnica, orientación y fortalecimiento de capacidades pueden contribuir a que las entidades comprendan y apliquen progresivamente el enfoque de valor por dinero.

Esta orientación se refleja también en los Lineamientos de conducta de los compradores públicos aprobados en enero de 2026, que buscan orientar las decisiones de quienes participan en las contrataciones bajo criterios vinculados con eficiencia, eficacia y valor por dinero. La existencia de estos instrumentos demuestra que el nuevo enfoque necesita trasladarse desde la legislación hacia el comportamiento concreto de los operadores.

Sin embargo, este tránsito presenta también riesgos. El valor por dinero no debería convertirse en una expresión genérica utilizada para justificar cualquier decisión. Cuanto

mayor sea el espacio para considerar diferentes factores, mayor debe ser la calidad de la motivación que sustenta la elección.

El criterio profesional necesita encontrarse acompañado por evidencia y trazabilidad. Una entidad debe poder explicar por qué determinada alternativa proporcionaba mejores condiciones para satisfacer la necesidad y qué elementos fueron considerados para llegar a esa conclusión.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los aspectos más importantes de la reforma. **El valor por dinero representa un avance solamente si permite tomar mejores decisiones; no si se convierte en una fórmula amplia para justificar decisiones insuficientemente sustentadas.** La mayor flexibilidad necesita encontrarse acompañada por mayor profesionalización y responsabilidad.

La modificación del Reglamento realizada mediante Decreto Supremo N.º 001-2026-EF resulta también coherente con esta orientación, pues busca mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos, fortalecer las capacidades de las entidades contratantes y optimizar su interacción con los proveedores. Esto demuestra que la implementación del nuevo modelo continúa ajustándose a partir de la experiencia obtenida desde su entrada en vigencia.

La relación con los proveedores forma igualmente parte del valor por dinero. Una contratación eficiente necesita condiciones suficientes de competencia para que la entidad pueda comparar alternativas. Requerimientos innecesariamente restrictivos o procedimientos excesivamente complejos pueden disminuir la participación y reducir las posibilidades de obtener mejores condiciones.

El Estado necesita, por ello, considerar también los costos que sus procedimientos generan para el mercado. Una contratación transparente, previsible y correctamente planificada puede atraer mayor participación y contribuir a mejorar las alternativas disponibles.

En conjunto, el enfoque de eficiencia y valor por dinero modifica la manera en que debería evaluarse una contratación pública. El análisis ya no puede concentrarse exclusivamente en determinar si se respetaron los procedimientos y cuál fue el precio adjudicado. Necesita considerar también si la necesidad fue correctamente definida, si

existió competencia suficiente, si la prestación posee la calidad necesaria, si los riesgos fueron administrados y si el resultado se obtuvo oportunamente.

Desde esta perspectiva, **el valor por dinero conecta planificación, selección, ejecución y resultado**. No constituye una evaluación que deba realizarse únicamente al momento de comparar ofertas, sino un criterio que debería acompañar el ciclo completo de la contratación.

La nueva contratación pública peruana plantea así una evolución importante: pasar de preguntarse fundamentalmente cuánto cuesta contratar hacia preguntarse cuánto valor público puede obtenerse mediante aquello que se contrata. La diferencia implica mayor responsabilidad y exige mejores capacidades profesionales.

El éxito de este enfoque dependerá finalmente de su aplicación práctica. Si valor por dinero se traduce en mejores requerimientos, decisiones técnicamente sustentadas, mayor competencia, reducción de reprocesos y prestaciones que satisfacen oportunamente las necesidades, habrá contribuido a transformar la contratación pública. Si permanece únicamente como un principio incorporado a la normativa, su impacto será limitado.

Por ello, considero que **la eficiencia no debe medirse simplemente por contratar más rápido o más barato, sino por contratar mejor**. Esa diferencia sintetiza uno de los principales desafíos del nuevo régimen y constituye, al mismo tiempo, una de las mayores oportunidades que ofrece la transformación institucional encabezada por el OECE.

2.9. PROFESIONALIZACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO Y NUEVOS ACTORES DE LA CONTRATACIÓN

La profesionalización del comprador público constituye uno de los componentes más importantes del nuevo modelo establecido por la Ley N.º 32069. La transformación de la contratación pública hacia una gestión orientada a eficiencia, valor por dinero y resultados exige que las personas encargadas de desarrollar los procesos posean conocimientos y competencias superiores a aquellas necesarias para una actuación predominantemente procedimental. La nueva legislación reconoce esta necesidad y

otorga mayor importancia a la identificación, certificación y responsabilidad de quienes intervienen en las decisiones de contratación.

La propia Ley N.º 32069 establece una estructura definida de actores del proceso de contratación pública. Su artículo 9 reconoce a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (DGA), el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS, las entidades contratantes y los proveedores. Esta configuración permite comprender que el sistema funciona mediante responsabilidades diferenciadas y complementarias, dentro del marco del Sistema Nacional de Abastecimiento.

La DGA mantiene una posición fundamental al constituirse como ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Abastecimiento. El OECE desarrolla funciones relacionadas con supervisión, asistencia técnica, orientación, profesionalización y otras responsabilidades asignadas por la normativa, mientras que PERÚ COMPRAS participa mediante los instrumentos y mecanismos correspondientes a su ámbito. Las entidades contratantes mantienen la responsabilidad directa sobre sus procesos y los proveedores constituyen la contraparte necesaria para el funcionamiento del mercado público.

Dentro de las entidades aparece una figura particularmente relevante: la **dependencia encargada de las contrataciones**. De acuerdo con la orientación oficial del OECE, esta unidad es responsable de atender los requerimientos de bienes, servicios y obras y participa en la preparación de la estrategia de contratación y en la conducción del proceso desde la presentación del requerimiento hasta su culminación. Los funcionarios y servidores que pertenecen a esta dependencia son identificados como compradores públicos.

Esta definición resulta importante porque contribuye a proporcionar una identidad profesional más clara a quienes desarrollan las contrataciones. El comprador público deja de ser entendido simplemente como el servidor que tramita un expediente y comienza a ser reconocido como un actor especializado dentro del proceso.

La diferencia no es solamente terminológica. La Ley N.º 32069 busca hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras y maximizar la utilización de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía. Alcanzar estos

objetivos requiere compradores capaces de comprender la finalidad de la contratación y no únicamente las etapas administrativas que deben cumplirse.

La profesionalización adquiere así una dimensión estratégica. El comprador necesita conocimientos normativos, pero también capacidad para comprender necesidades, participar en la definición de estrategias, analizar información, interactuar con el mercado y administrar los riesgos asociados con las decisiones. Esta evolución guarda relación directa con el principio de valor por dinero desarrollado anteriormente.

Cuando la contratación deja de concentrarse exclusivamente en el menor precio, aumenta la importancia del criterio profesional. Evaluar calidad, costos, oportunidad, riesgos y condiciones del mercado exige personas capaces de interpretar información y justificar técnicamente las decisiones adoptadas.

Por ello, el nuevo modelo establece requisitos específicos de certificación. El Reglamento de la Ley N.º 32069 dispone que los compradores públicos deben contar con título profesional técnico o grado de bachiller universitario y encontrarse certificados por el OECE. La certificación se estructura en diferentes niveles, asociados con formación, experiencia y evaluación de conocimientos.

Esta diferenciación representa un avance respecto de una concepción uniforme del operador. Las contrataciones poseen diferentes niveles de complejidad y responsabilidad, por lo que resulta razonable que las capacidades profesionales puedan desarrollarse progresivamente.

Sin embargo, la certificación no debería convertirse en una finalidad independiente. Desde la perspectiva del autor, **el verdadero indicador de profesionalización no es la cantidad de compradores certificados, sino la calidad de las decisiones que estos son capaces de adoptar.** La certificación proporciona una referencia sobre conocimientos y experiencia, pero el desempeño debe observarse finalmente en mejores requerimientos, menor cantidad de errores, decisiones sustentadas y contrataciones que alcancen sus resultados.

El OECE viene desarrollando instrumentos dirigidos precisamente hacia esta profesionalización. En enero de 2026 se formalizaron los Lineamientos de conducta de los compradores públicos para el desarrollo del proceso de contratación pública. Estos

buscan orientar las decisiones adoptadas durante las diferentes fases conforme con la Ley N.º 32069 y su Reglamento, enfatizando eficiencia, eficacia y valor por dinero.

La incorporación de lineamientos de conducta resulta particularmente significativa porque la profesionalización no puede reducirse al conocimiento técnico. El comprador público administra recursos y participa en decisiones capaces de producir importantes consecuencias económicas. Su actuación necesita encontrarse acompañada por criterios de integridad, imparcialidad y responsabilidad.

Esta perspectiva coincide con la OCDE/INAP (2009), que ha destacado la importancia de desarrollar capacidades y proteger la integridad de los profesionales vinculados con las contrataciones públicas. Un sistema eficiente necesita operadores técnicamente preparados, pero también conscientes de las responsabilidades asociadas con sus decisiones.

Un avance adicional se encuentra en la implementación del **Registro de Compradores Públicos**. En diciembre de 2025, el OECE dispuso su implementación progresiva a nivel nacional con el propósito de identificar competencias, niveles y trayectoria de quienes intervienen en las compras públicas. El registro se articula con el Sistema Informático de Certificación de Acuerdo a Niveles (SICAN), fortaleciendo la trazabilidad de la profesionalización.

Esta herramienta puede adquirir especial relevancia para la gestión del talento dentro del sistema. Disponer de información sobre experiencia y niveles de certificación puede facilitar la identificación de capacidades existentes y proporcionar mejores condiciones para asignar responsabilidades compatibles con los perfiles disponibles.

Sin embargo, esta información deberá utilizarse adecuadamente. Registrar capacidades no garantiza que estas sean aprovechadas dentro de las entidades. La profesionalización necesita encontrarse acompañada por una adecuada distribución de funciones y por condiciones organizacionales que permitan a los compradores aplicar sus conocimientos.

La nueva legislación también otorga relevancia a los **evaluadores**. Los procedimientos de selección competitivos pueden encontrarse a cargo de compradores públicos de la dependencia encargada de las contrataciones, comités o jurados, según las

condiciones establecidas en el Reglamento. Esto evidencia que la evaluación deja de observarse simplemente como una actuación administrativa y adquiere una identidad específica dentro del proceso.

En mayo de 2026, el OECE publicó el documento de orientación *ABC de los evaluadores en contrataciones públicas*, que desarrolla aspectos relacionados con requisitos, conformación, designación, competencias e incentivos vinculados con esta función. La existencia de un instrumento específico evidencia la importancia otorgada a quienes deben evaluar las ofertas y adoptar decisiones dentro de los procedimientos competitivos.

La especialización de los evaluadores resulta coherente con la orientación hacia valor por dinero. Cuando las decisiones requieren considerar diferentes factores técnicos y económicos, la calidad de la evaluación depende directamente de las competencias de quienes participan en ella.

Esto plantea también una responsabilidad institucional. Las entidades necesitan seleccionar evaluadores considerando la naturaleza y complejidad de la contratación. No resulta suficiente designar formalmente a determinadas personas; debe existir correspondencia entre las características de aquello que será evaluado y las capacidades disponibles.

Los proveedores continúan siendo otro actor fundamental. El nuevo modelo necesita mercados competitivos y participantes capaces de ofrecer alternativas que permitan satisfacer las necesidades públicas. La profesionalización del comprador debe contribuir también a mejorar esta relación, pues requerimientos correctamente elaborados y reglas claras generan mejores condiciones para la participación.

La interacción entre comprador y proveedor debe encontrarse siempre delimitada por transparencia e integridad, pero no debería interpretarse que toda interacción con el mercado constituye un riesgo que debe evitarse. Una contratación orientada hacia resultados necesita conocimiento suficiente de las condiciones del mercado para diseñar estrategias razonables. La regulación y las herramientas actuales buscan proporcionar mecanismos que permitan desarrollar esa interacción dentro de condiciones trazables.

La profesionalización adquiere aquí nuevamente importancia. Cuanto mayor sea el criterio profesional del comprador, mejores condiciones existirán para interactuar con el mercado sin comprometer imparcialidad ni competencia.

Otro aspecto fundamental corresponde a la responsabilidad de las entidades contratantes. En agosto de 2025, el OECE recordó expresamente que, conforme al artículo 26 de la Ley N.º 32069, la organización, elaboración de documentación y conducción del proceso, incluida la ejecución contractual y las decisiones discrecionales correspondientes, son responsabilidad de los funcionarios y servidores de la propia entidad.

Esta precisión resulta esencial para comprender el nuevo modelo. El OECE puede supervisar, orientar y brindar asistencia técnica, pero no sustituye la responsabilidad de las entidades. La profesionalización busca precisamente evitar que los compradores dependan permanentemente de instrucciones externas para desarrollar sus funciones.

La asistencia técnica debería fortalecer autonomía, no reemplazarla.

Esta concepción modifica también la manera de interpretar el error. En un sistema con mayor espacio para criterio profesional, las decisiones necesitan encontrarse suficientemente motivadas y sustentadas. La eficiencia no puede convertirse en una justificación para disminuir la responsabilidad.

Por el contrario, **mayor capacidad de decisión exige mayor capacidad para explicar la decisión.**

Este equilibrio constituye uno de los desafíos más importantes de la nueva contratación pública. Un modelo excesivamente rígido puede reducir la capacidad para obtener mejores resultados; uno excesivamente discrecional puede incrementar riesgos. La profesionalización constituye uno de los mecanismos que permiten buscar un punto intermedio.

La actualización permanente resulta igualmente indispensable. El marco de la Ley N.º 32069 continúa desarrollándose mediante modificaciones, directivas, guías y criterios interpretativos. El OECE dispone actualmente de herramientas destinadas a facilitar el acceso a estas fuentes, incluyendo su Buscador de Interpretación Normativa actualizado a junio de 2026.

Esto confirma que la profesionalización no puede entenderse como una condición alcanzada definitivamente después de obtener una certificación. El comprador necesita mantenerse actualizado y desarrollar capacidad para incorporar nuevos conocimientos.

Desde la perspectiva del autor, **el cambio más importante debería producirse en la identidad profesional del comprador público.** Durante años existió el riesgo de observarlo principalmente como un operador encargado de garantizar que el expediente avanzara correctamente. El nuevo modelo necesita un profesional capaz de comprender que detrás de cada expediente existe una necesidad pública y que su responsabilidad consiste en contribuir a satisfacerla utilizando adecuadamente los recursos disponibles.

Esta evolución no elimina el procedimiento; modifica su significado. Las reglas continúan siendo indispensables, pero deben encontrarse al servicio de decisiones legítimas, transparentes y orientadas hacia resultados.

La profesionalización del comprador y la definición de nuevos actores permiten, por tanto, distribuir mejor las responsabilidades dentro del proceso. La DGA dirige normativamente el Sistema Nacional de Abastecimiento; el OECE supervisa, orienta y fortalece capacidades; PERÚ COMPRAS desarrolla las funciones correspondientes a su ámbito; las entidades gestionan sus contrataciones; los compradores desarrollan las actuaciones especializadas; los evaluadores participan en la selección; y los proveedores ofrecen las alternativas que permiten atender las necesidades públicas.

El desafío consiste en conseguir que esta distribución no genere fragmentación, sino especialización coordinada.

En definitiva, la nueva contratación pública reconoce con mayor claridad que **la eficiencia depende tanto de las reglas como de las personas encargadas de aplicarlas.** La profesionalización del comprador público, la certificación, el registro de capacidades y la especialización de los evaluadores constituyen instrumentos destinados a fortalecer el factor humano del sistema.

Su verdadero impacto deberá observarse en los resultados. Si estas medidas permiten mejorar la calidad de las decisiones, reducir reprocesos, fortalecer la integridad y conseguir mejores contrataciones, la profesionalización habrá dejado de ser únicamente

un requisito administrativo para convertirse en una verdadera capacidad institucional del Estado.

2.10. TRANSFORMACIÓN DIGITAL, INFORMACIÓN Y HERRAMIENTAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La transformación digital constituye uno de los componentes más importantes de la modernización de la contratación pública peruana. La evolución desde procedimientos predominantemente documentales hacia sistemas electrónicos ha permitido incrementar la trazabilidad, ampliar el acceso a información y facilitar la interacción entre entidades, proveedores y organismos responsables del sistema. Sin embargo, el nuevo marco establecido por la Ley N.º 32069 plantea un desafío adicional: avanzar desde la simple digitalización de actuaciones hacia una gestión capaz de utilizar la tecnología y los datos para mejorar las decisiones.

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) constituye el principal antecedente de esta transformación. Durante la etapa del OSCE permitió registrar y difundir información relacionada con procedimientos, planes anuales, contratos y otras actuaciones. Su desarrollo contribuyó a reducir la dependencia del expediente exclusivamente físico y proporcionó mayores posibilidades para conocer cómo las entidades utilizaban los recursos destinados a sus contrataciones.

El SEACE continúa desempeñando una función central bajo el nuevo régimen. La Directiva N.º 007-2025-OECE-CD regula actualmente aspectos relacionados con el acceso y registro de información en este sistema bajo la Ley N.º 32069. Además, el OECE mantiene manuales actualizados para ciudadanos, proveedores y entidades, incluyendo módulos correspondientes al Plan Anual de Contrataciones, actuaciones preparatorias, selección, ejecución contractual y contratos menores.

Esta continuidad demuestra que la transformación digital no supone abandonar las herramientas construidas durante el modelo anterior, sino integrarlas progresivamente dentro de una arquitectura tecnológica más amplia. En este escenario adquiere especial importancia la **Plataforma Digital para las Contrataciones Públicas (Pladicop)**.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 establece que la Pladicop es desarrollada, operada y administrada por el OECE. La plataforma integra el Registro Nacional de

Proveedores, el SEACE, la plataforma correspondiente a los catálogos electrónicos de acuerdos marco, el cuaderno de incidencias y la plataforma de contratos menores, además de otras herramientas destinadas a garantizar el acceso y disponibilidad de información sobre contrataciones públicas.

Esta integración representa un cambio importante porque permite avanzar desde la existencia de herramientas relativamente diferenciadas hacia una visión de **ecosistema digital de contratación pública**. El objetivo no debería consistir simplemente en disponer de más plataformas, sino en conseguir que la información pueda acompañar de manera coherente las diferentes etapas del proceso.

La interoperabilidad adquiere aquí especial relevancia. Cuando diferentes sistemas utilizan información relacionada y funcionan de manera aislada, los usuarios pueden verse obligados a registrar reiteradamente los mismos datos, generando mayores cargas administrativas y posibilidades de inconsistencia. La integración progresiva permite reducir estas duplicidades y facilitar una gestión más eficiente.

Sin embargo, la digitalización no produce automáticamente eficiencia. Una actividad innecesariamente compleja continúa siendo compleja aunque pueda realizarse electrónicamente. Desde la perspectiva del autor, **la transformación digital debe comenzar revisando el proceso y no seleccionando primero la tecnología**. Resulta necesario determinar qué actividades generan valor, cuáles pueden simplificarse y posteriormente cómo las herramientas digitales pueden contribuir a desarrollar mejor aquello que realmente necesita hacerse.

Esta diferencia entre digitalización y transformación resulta fundamental. Digitalizar significa trasladar una actividad hacia un entorno tecnológico; transformar significa aprovechar la tecnología para modificar positivamente la manera en que esa actividad se desarrolla. El verdadero indicador de modernización no debería encontrarse en la cantidad de sistemas implementados, sino en la reducción de tiempos, errores y reprocesos, así como en la mejora de la transparencia y de las decisiones.

La herramienta digital destinada a los **contratos menores** constituye un ejemplo de esta evolución. El OECE la puso a disposición desde el inicio del nuevo régimen para gestionar contrataciones iguales o inferiores a ocho UIT. Entre sus funcionalidades se encuentran el registro y difusión de requerimientos, invitaciones automáticas,

participación electrónica de proveedores, presentación de cotizaciones, evaluación y registro de resultados.

Su utilización ha aumentado progresivamente. Al 12 de marzo de 2026, 356 entidades habían utilizado la herramienta, acumulando 44 270 requerimientos publicados y más de S/332 millones adjudicados. La participación comprendía entidades del gobierno nacional, regional y local, además de empresas vinculadas a FONAFE.

Este ejemplo resulta especialmente relevante porque las contrataciones menores representan un ámbito donde tradicionalmente podían existir menores niveles de visibilidad. La incorporación de mecanismos electrónicos permite aumentar la trazabilidad y ampliar las posibilidades de participación de proveedores, al mismo tiempo que genera información susceptible de análisis posterior.

La información constituye precisamente el segundo gran componente de la transformación. La contratación pública produce datos permanentemente: necesidades, procedimientos, proveedores, montos, contratos, órdenes, tiempos, procedimientos desiertos y resultados. Durante mucho tiempo, gran parte de esta información cumplió principalmente una función registral. El desafío actual consiste en convertirla en conocimiento.

El OECE dispone actualmente de un **Portal de Datos Abiertos** que permite acceder a bases de datos provenientes del SEACE. La información comprende planes anuales de contratación, procedimientos convocados y adjudicados, contratos, proveedores, consorcios, órdenes de compra y servicios, procedimientos desiertos y nulidades, entre otros conjuntos de datos. La información disponible comprende contrataciones desde 2018 y se actualiza mensualmente.

Esta disponibilidad amplía considerablemente las posibilidades de análisis. Una entidad puede utilizar información histórica para conocer precios, participación del mercado, comportamiento de determinados procedimientos y resultados anteriores. Los órganos responsables del sistema pueden, a su vez, identificar tendencias que resultaría difícil reconocer mediante la revisión aislada de expedientes.

La propia estructura organizacional del OECE refleja esta nueva importancia de los datos. La **Dirección de Gestión de Datos, Información y Conocimiento de**

Contratación Pública tiene entre sus responsabilidades administrar, integrar, procesar y evaluar información proveniente del SEACE y de otras herramientas digitales, incluida aquella registrada dentro de la Pladicop.

La existencia de una unidad específicamente dedicada a datos, información y conocimiento representa una evolución conceptual significativa. Reconoce que el valor de la información no termina cuando se registra una contratación. Los datos pueden utilizarse posteriormente para comprender el mercado, evaluar políticas y detectar posibles espacios de mejora.

Esta orientación se profundiza mediante el **Ecosistema Analítico de las Contrataciones Públicas**, que reúne estadísticas, buscadores, conjuntos de datos y productos analíticos destinados a fortalecer la transparencia y la toma de decisiones basada en evidencia. Entre sus herramientas se encuentran estadísticas del mercado estatal, información sobre contrataciones directas, participación de las MYPE, buscadores de proveedores adjudicados y precios unitarios, además del Portal de Datos Abiertos.

La contratación pública puede avanzar así desde una gestión basada principalmente en expedientes hacia otra complementada por evidencia. Esto no significa que los datos sustituyan el criterio profesional. Una cifra puede revelar que determinado procedimiento demora más que otros, pero corresponde al especialista analizar las causas y determinar si existe realmente una deficiencia.

La relación correcta debe producirse entre **datos y criterio profesional**. La información permite identificar patrones; el conocimiento permite interpretarlos; y la capacidad institucional permite convertir esa interpretación en decisiones.

La transparencia se fortalece igualmente mediante estas herramientas. La disponibilidad de información pública permite que proveedores, ciudadanos, investigadores y organismos de control puedan conocer mejor el funcionamiento del mercado estatal. La tecnología contribuye de esta manera no solamente a la eficiencia interna, sino también a la rendición de cuentas.

Sin embargo, la transparencia digital depende de la calidad de los datos registrados. Una plataforma puede proporcionar acceso inmediato a información incorrecta o incompleta y, en ese caso, la tecnología solamente permite distribuir con

mayor rapidez una deficiencia existente. Por ello, las competencias digitales de los compradores públicos continúan siendo esenciales.

El trabajador que registra información debe comprender que no realiza simplemente una actividad informática. Está produciendo un registro institucional que puede utilizarse posteriormente para supervisión, transparencia y análisis. La calidad del dato forma parte de la calidad de la contratación.

Esta consideración conecta la transformación digital con la profesionalización desarrollada anteriormente. El comprador público necesita comprender las herramientas tecnológicas, pero también las consecuencias administrativas de aquello que registra. Las competencias digitales deben integrarse con conocimientos normativos y capacidad analítica.

La tecnología puede contribuir también a disminuir la complejidad normativa. El OECE mantiene actualmente herramientas como la línea de tiempo de la Ley N.º 32069, el tablero normativo, las directivas vigentes y el Buscador de Interpretación Normativa. Este último permite identificar opiniones oficiales sobre el sentido y alcance de la ley, su Reglamento y las directivas, encontrándose actualizado al 30 de junio de 2026.

Estas herramientas son especialmente importantes dentro de un régimen reciente que continúa evolucionando. Facilitan el acceso a información normativa y pueden disminuir el tiempo necesario para localizar criterios aplicables. Sin embargo, nuevamente, encontrar información no equivale automáticamente a interpretarla correctamente.

Desde la perspectiva del autor, **la verdadera transformación digital de la contratación pública ocurrirá cuando la tecnología deje de utilizarse principalmente para registrar aquello que ya ocurrió y comience a utilizarse sistemáticamente para anticipar y mejorar aquello que todavía debe decidirse.** Esta transición representa el paso desde el expediente electrónico hacia una gestión inteligente de la contratación.

Los datos históricos pueden ayudar a identificar riesgos, conocer las condiciones del mercado, analizar la participación de proveedores y mejorar futuras estrategias de contratación. De esta manera, la información obtenida durante una adquisición puede contribuir a que la siguiente se desarrolle bajo mejores condiciones.

Este enfoque se encuentra directamente relacionado con la mejora continua. Cada contratación genera información y cada resultado puede producir aprendizaje. La tecnología permite conservar y organizar esa experiencia; corresponde a las instituciones utilizarla para modificar sus prácticas.

La transformación digital debe evitar, sin embargo, convertirse en una nueva fuente de exclusión o complejidad. Las herramientas necesitan ser suficientemente accesibles para entidades y proveedores con diferentes niveles de capacidad tecnológica. La capacitación y asistencia técnica resultan, por ello, componentes necesarios de la digitalización.

El desafío resulta especialmente relevante en un sistema compuesto por entidades nacionales, regionales y locales con capacidades muy diferentes. Una plataforma diseñada sin considerar esta heterogeneidad puede producir beneficios significativos para organizaciones con mayores capacidades y generar dificultades para aquellas que poseen recursos tecnológicos o profesionales más limitados.

Por ello, tecnología y fortalecimiento de capacidades deben avanzar conjuntamente.

En definitiva, la transformación digital de la contratación pública peruana debe comprenderse como la articulación de **plataformas, información, interoperabilidad, transparencia y capacidad analítica**. El SEACE continúa proporcionando una infraestructura fundamental; la Pladicop busca integrar progresivamente las herramientas del sistema; los contratos menores incorporan nuevos mecanismos electrónicos; y los datos abiertos y productos analíticos amplían las posibilidades para tomar decisiones basadas en evidencia.

El verdadero éxito de esta transformación no deberá medirse por la cantidad de herramientas digitales disponibles, sino por sus resultados. **Menos duplicidad de información, mayor competencia, mejor trazabilidad, reducción de tiempos, datos más confiables y mejores decisiones** constituirán indicadores mucho más relevantes.

La nueva contratación pública tiene así la oportunidad de avanzar desde la digitalización del procedimiento hacia una gestión basada en información. Si el OECE y las entidades consiguen convertir los datos generados por cada contratación en

conocimiento aplicable a las siguientes, la tecnología habrá dejado de ser solamente un soporte administrativo y se habrá convertido en una verdadera herramienta para la eficiencia y la generación de valor público.

2.11. ¿CAMBIO DE NOMBRE O CAMBIO DE PARADIGMA?

El tránsito del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) hacia el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) plantea una interrogante que considero indispensable formular: ¿estamos realmente frente a una transformación de la contratación pública peruana o simplemente ante una nueva denominación institucional acompañada por una nueva legislación? La respuesta no puede encontrarse únicamente comparando las siglas de ambos organismos ni revisando las funciones que formalmente les fueron asignadas. El verdadero cambio deberá evaluarse a partir de aquello que ocurra en las entidades cuando tengan que contratar.

La diferencia entre ambos nombres resulta, sin embargo, reveladora. El OSCE colocaba la **supervisión** en el centro de su identidad institucional; el OECE coloca allí la **eficiencia**. Esta modificación expresa una intención: mantener las funciones necesarias de supervisión y control, pero complementarlas con asistencia técnica, orientación, profesionalización y herramientas destinadas a mejorar las decisiones. La Ley N.º 32069 refuerza esta orientación al incorporar principios como el valor por dinero y al vincular las contrataciones con la satisfacción oportuna de las necesidades públicas.

No obstante, una modificación conceptual incorporada en la legislación no constituye por sí misma un cambio de paradigma. El paradigma cambia cuando se modifica la manera en que las personas interpretan y desarrollan sus funciones. Si los compradores públicos continúan entendiendo su responsabilidad principalmente como completar correctamente un expediente y evitar observaciones, mientras la satisfacción de la necesidad permanece en un segundo plano, el sistema podrá tener nuevas normas y nuevas instituciones, pero conservará buena parte de la lógica anterior.

Esta cuestión no pretende desconocer el aporte realizado por el OSCE. Durante su funcionamiento se consolidaron herramientas fundamentales como el SEACE y el Registro Nacional de Proveedores, se desarrollaron mecanismos de capacitación y certificación y se produjo información valiosa sobre el funcionamiento de las contrataciones. Incluso conceptos actualmente centrales, como valor por dinero y gestión

de riesgos, comenzaron a adquirir importancia durante los últimos años del modelo anterior. La transformación hacia el OECE debe entenderse, por tanto, como una evolución construida sobre aquella experiencia y no como una ruptura absoluta con ella.

La propia transición confirma esta continuidad. El OECE inició formalmente funciones el 22 de abril de 2025 en reemplazo del OSCE, coincidiendo con la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069 y de su Reglamento. La nueva estructura mantuvo importantes capacidades institucionales y simultáneamente reforzó funciones relacionadas con asistencia técnica, orientación y fortalecimiento de los compradores públicos.

Desde mi perspectiva, uno de los cambios con mayor potencial se encuentra precisamente en la relación entre **supervisión y asistencia técnica**. Un sistema predominantemente correctivo identifica el problema después de ocurrido y determina las consecuencias correspondientes. Un sistema preventivo utiliza también la información disponible para intervenir antes, orientar a las entidades y reducir la posibilidad de que la deficiencia llegue a materializarse. El Plan Anual de Supervisión y Asistencia Técnica del OECE para 2026 refleja esta articulación entre ambas funciones.

Pero aquí aparece también uno de los riesgos de la reforma. La asistencia técnica no debería producir entidades dependientes del OECE para adoptar cada decisión relevante. Su finalidad debería ser exactamente la contraria: desarrollar capacidades para que los compradores públicos puedan gestionar con mayor autonomía y responsabilidad. El organismo especializado debe proporcionar herramientas y criterios, mientras las entidades necesitan aprender a utilizarlos.

La profesionalización constituye, por ello, una verdadera prueba para determinar si existe cambio de paradigma. El nuevo modelo reconoce con mayor claridad al comprador público y viene desarrollando instrumentos específicos, como lineamientos de conducta y mecanismos para registrar y fortalecer sus capacidades. Sin embargo, la profesionalización no debería medirse únicamente mediante la cantidad de compradores certificados. Su resultado debe comprobarse en la calidad de las contrataciones.

Un comprador verdaderamente profesionalizado debería necesitar menos correcciones, elaborar mejores estrategias, comprender mejor el mercado, identificar riesgos y justificar sus decisiones. Si la certificación aumenta pero los mismos errores

continúan apareciendo, existirá cumplimiento de una exigencia de profesionalización, pero no necesariamente profesionalización efectiva.

Algo semejante ocurre con el valor por dinero. Considero que este concepto puede representar uno de los cambios más importantes introducidos por la nueva contratación pública, siempre que sea correctamente aplicado. Durante demasiado tiempo ha existido el riesgo de identificar una buena compra con el menor precio. El nuevo enfoque permite considerar calidad, oportunidad, costos, riesgos y resultados dentro de una evaluación más amplia.

Sin embargo, el valor por dinero exige también mayor responsabilidad. Cuanto más complejo sea el análisis, mayor debe ser la capacidad para justificar las decisiones. No debería convertirse en una expresión utilizada para legitimar cualquier elección. El criterio profesional debe encontrarse acompañado por evidencia, transparencia y trazabilidad.

La transformación digital plantea una situación semejante. La Pladicop, el SEACE, las herramientas para contratos menores, los datos abiertos y los instrumentos analíticos proporcionan posibilidades que el modelo anterior no tenía con el mismo nivel de integración. Sin embargo, disponer de más tecnología tampoco constituye automáticamente un cambio de paradigma. Este ocurrirá cuando los datos comiencen a utilizarse sistemáticamente para anticipar problemas y mejorar decisiones, en lugar de servir fundamentalmente para registrar aquello que ya ocurrió.

Esta reflexión permite establecer una diferencia fundamental entre **modernización formal y modernización efectiva**. La primera puede comprobarse mediante nuevas normas, organismos, plataformas y procedimientos. La segunda solamente puede comprobarse mediante resultados.

Por ello, considero que la evaluación futura del OECE debería concentrarse en preguntas muy concretas: ¿han disminuido los reprocesos?, ¿los requerimientos se elaboran mejor?, ¿los procedimientos necesitan menos correcciones?, ¿existe mayor competencia?, ¿los compradores poseen mejores capacidades?, ¿las contrataciones se desarrollan oportunamente?, ¿las controversias evitables disminuyen?, ¿el Estado está obteniendo mayor valor mediante sus recursos?

Estas preguntas son más importantes que determinar cuántas nuevas disposiciones fueron emitidas.

Los problemas identificados durante el modelo anterior proporcionan precisamente una referencia para realizar esta evaluación. Carhuacho (2018) mostró dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas; Qqenta (2019) identificó problemas de planificación y coordinación; y la OCDE (2017) advirtió la necesidad de avanzar desde formalidades excesivas hacia una contratación con mayor orientación a resultados y relación calidad-precio. Si varios años después de la reforma estas dificultades continúan presentándose con características semejantes, tendremos razones para preguntarnos cuánto cambió realmente el sistema.

Aquí se encuentra, a mi juicio, el punto central: **un cambio de paradigma no ocurre en la sede del organismo especializado; ocurre dentro de cada entidad contratante**. Se produce cuando un área usuaria define mejor su necesidad, cuando un comprador utiliza información antes de decidir, cuando un evaluador aplica criterio técnico con responsabilidad, cuando un riesgo es identificado antes de convertirse en problema y cuando una contratación es evaluada por aquello que consiguió y no solamente por haber completado correctamente sus etapas.

El OECE puede impulsar esta transformación, pero no puede realizarla en sustitución de las entidades. La Ley N.º 32069 mantiene responsabilidades concretas en los funcionarios y servidores encargados de organizar, documentar, conducir y ejecutar las contrataciones. El propio OECE ha recordado expresamente esta distribución de competencias.

Por ello, considero que todavía resulta prematuro afirmar categóricamente que el tránsito del OSCE al OECE constituye un cambio de paradigma plenamente consolidado. El nuevo modelo contiene elementos que permiten avanzar en esa dirección: eficiencia, valor por dinero, profesionalización, asistencia técnica, gestión de riesgos y mayor utilización de información. Pero una reforma iniciada formalmente en abril de 2025 necesita tiempo y evidencia para demostrar si estos componentes están modificando efectivamente el comportamiento institucional.

La diferencia entre cambio de nombre y cambio de paradigma se encontrará finalmente en los resultados. Si dentro de algunos años las entidades continúan

enfrentando los mismos problemas de planificación, especialización, coordinación y reprocesos, habrá existido una importante reforma normativa e institucional, pero su capacidad transformadora habrá sido limitada. Si, por el contrario, estos problemas disminuyen y las contrataciones consiguen producir mejores resultados con mayor oportunidad y eficiencia, podremos afirmar que el cambio trascendió las siglas.

Mi posición, por tanto, es favorable a la orientación de la reforma, pero necesariamente crítica respecto de su evaluación. **El OECE representa una oportunidad para cambiar el paradigma de la contratación pública peruana; todavía corresponde demostrar que esa oportunidad puede convertirse en una transformación efectiva.** El desafío no consiste en reemplazar la cultura del OSCE por la cultura del OECE, sino en conseguir que las entidades dejen de considerar la contratación principalmente como un procedimiento que debe superarse y comiencen a entenderla como una capacidad estratégica para generar valor público.

Ese será el verdadero cambio. No pasar de OSCE a OECE, sino pasar **del expediente al resultado, del formalismo al criterio profesional, de la corrección a la prevención y del gasto ejecutado al valor generado.** Cuando estas transformaciones puedan observarse consistentemente en las entidades contratantes, entonces sí podrá hablarse, con evidencia, de un nuevo paradigma en la contratación pública peruana.

El recorrido desarrollado en este capítulo permite comprender que la transformación de la contratación pública peruana no puede reducirse al reemplazo del OSCE por el OECE. El cambio institucional forma parte de un proceso más amplio en el que el sistema ha evolucionado desde una estructura fuertemente vinculada con la supervisión y el cumplimiento procedimental hacia un modelo que pretende incorporar con mayor intensidad la eficiencia, el valor por dinero, la profesionalización, la asistencia técnica, la gestión de riesgos y la utilización estratégica de la información.

La etapa del OSCE resultó fundamental para construir la institucionalidad sobre la cual se desarrolla actualmente la contratación pública. Durante su funcionamiento se consolidaron mecanismos de supervisión, sistemas electrónicos, registros, criterios interpretativos y programas destinados al fortalecimiento de los operadores. También se produjo información que permitió identificar dificultades relacionadas con los tiempos, las actuaciones preparatorias y el funcionamiento de los procedimientos. Por ello, la

creación del OECE no debe interpretarse como la negación de aquella experiencia, sino como una transformación que recoge parte importante de sus capacidades y aprendizajes.

Al mismo tiempo, el análisis del modelo anterior permitió reconocer determinadas limitaciones. Los problemas identificados por Carhuacho (2018) respecto de términos de referencia y especificaciones técnicas, los hallazgos de Qquenta (2019) relacionados con planificación y coordinación y las observaciones formuladas por la OCDE (2017) sobre formalismo, capacidad y orientación hacia resultados muestran que una parte significativa de las dificultades se encontraba dentro de las propias entidades contratantes. Esta evidencia confirma que ninguna institución supervisora puede sustituir completamente las capacidades que deben existir en quienes planifican, preparan y ejecutan las contrataciones.

La Ley N.º 32069 constituye, en este contexto, un punto de inflexión. Su orientación hacia la contratación oportuna, la eficiencia y la maximización del uso de los recursos públicos proporciona una base para modificar la manera en que debe evaluarse una adquisición estatal. El procedimiento continúa siendo indispensable, pero adquiere sentido en función del resultado que debe alcanzar. Esta perspectiva permite avanzar desde una contratación centrada fundamentalmente en el cumplimiento hacia otra que incorpora de manera más explícita la generación de valor.

El principio de valor por dinero sintetiza buena parte de esta transformación. La mejor contratación no debe identificarse automáticamente con aquella que obtiene el menor precio, sino con la que consigue una relación adecuada entre recursos utilizados, calidad, oportunidad, costos, riesgos y resultados. Esta orientación exige mayor capacidad de análisis y, en consecuencia, incrementa también la importancia del criterio profesional.

Precisamente por ello, la profesionalización del comprador público constituye uno de los pilares del nuevo modelo. La contratación contemporánea necesita operadores capaces de comprender las necesidades institucionales, analizar las condiciones del mercado, gestionar información, identificar riesgos y justificar técnicamente sus decisiones. La certificación y el fortalecimiento de capacidades proporcionan herramientas importantes, pero su verdadero impacto deberá observarse en el desempeño.

El OECE adquiere una función estratégica dentro de este proceso. Su orientación combina supervisión, asistencia técnica, orientación y fortalecimiento de capacidades,

buscando intervenir no solamente cuando el problema ya se ha producido, sino también proporcionar mejores condiciones para prevenirlo. Esta evolución representa uno de los aspectos con mayor potencial del nuevo modelo, pues permite conectar el control con el aprendizaje institucional.

Sin embargo, la asistencia técnica no debe sustituir la responsabilidad de las entidades. La finalidad debería ser fortalecer progresivamente su autonomía y capacidad para tomar decisiones correctamente sustentadas. El OECE puede acompañar, orientar y supervisar, pero son las entidades contratantes y sus funcionarios quienes deben convertir las disposiciones de la Ley N.º 32069 en actuaciones concretas.

La transformación digital constituye otro componente decisivo. La continuidad del SEACE, el desarrollo de la Pladicop, las herramientas para contratos menores y la mayor disponibilidad de datos proporcionan nuevas posibilidades para simplificar procesos, ampliar la trazabilidad y mejorar la toma de decisiones. El desafío consiste ahora en avanzar desde el registro electrónico hacia una verdadera gestión basada en información.

La tecnología, sin embargo, no modifica automáticamente la calidad de una contratación. Un requerimiento incorrectamente formulado continuará siendo deficiente aunque sea procesado mediante una plataforma moderna. Por ello, la transformación digital necesita encontrarse articulada con profesionalización, simplificación de procesos y calidad de la información.

Este conjunto de cambios permite comprender que la transición del OSCE al OECE presenta simultáneamente elementos de **continuidad y transformación**. Existe continuidad porque el nuevo organismo recibe experiencia, sistemas, información y capacidades desarrolladas durante el modelo anterior. Existe transformación porque la Ley N.º 32069 introduce una orientación que busca colocar con mayor claridad la eficiencia, el valor por dinero y los resultados dentro de la gestión de las contrataciones.

Desde la posición asumida en esta obra, esta transformación constituye una oportunidad importante, pero todavía debe demostrar sus resultados. El nuevo régimen entró en vigencia en abril de 2025 y continúa desarrollándose mediante modificaciones reglamentarias, instrumentos de orientación, profesionalización y nuevas herramientas.

Por ello, resulta más prudente analizarlo como un proceso de cambio en consolidación que como una transformación ya concluida.

La verdadera evaluación deberá realizarse sobre aquello que ocurra dentro de las entidades. Si disminuyen los reprocesos, mejora la planificación, aumenta la competencia, los compradores desarrollan mejores capacidades y las contrataciones satisfacen las necesidades con mayor oportunidad, existirán elementos para afirmar que el cambio institucional produjo resultados concretos. Si persisten las mismas deficiencias bajo nuevas reglas, la transformación habrá tenido un alcance menor al esperado.

Esta consideración conduce a la principal conclusión del capítulo: **el verdadero tránsito del OSCE al OECE no consiste en sustituir la supervisión por la eficiencia, sino en conseguir que ambas funcionen de manera complementaria.** El Estado necesita controlar y proteger sus recursos, pero también necesita disponer de capacidad para utilizarlos oportunamente y generar resultados.

En consecuencia, la pregunta acerca de si estamos frente a un cambio de nombre o a un cambio de paradigma solamente podrá responderse plenamente mediante evidencia. El nuevo modelo contiene los elementos necesarios para avanzar hacia una contratación diferente, pero su consolidación dependerá de la manera en que esos principios sean incorporados por los compradores públicos y las entidades contratantes.

La transformación será real cuando pueda observarse un tránsito **del formalismo hacia el criterio profesional, de la corrección hacia la prevención, del menor precio hacia el valor por dinero y del cumplimiento del expediente hacia la satisfacción efectiva de la necesidad pública.** Ese constituye el desafío que el OECE y las entidades contratantes deberán enfrentar durante los próximos años y, al mismo tiempo, el punto de partida para analizar en el siguiente capítulo cómo funciona la contratación pública bajo esta nueva institucionalidad.

CAPÍTULO III

LA NUEVA CONTRATACIÓN PÚBLICA BAJO EL OECE

La entrada en vigencia de la Ley N.º 32069 y el inicio de funciones del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) abrieron una nueva etapa para la contratación pública peruana. Después de analizar la evolución institucional desde el OSCE y los fundamentos que explican esta transformación, corresponde examinar cómo el nuevo enfoque modifica la manera de planificar, conducir y evaluar las contrataciones. El cambio resulta especialmente relevante porque coloca con mayor intensidad conceptos como eficiencia, valor por dinero, profesionalización, gestión de riesgos y orientación hacia resultados dentro de la gestión contractual.

La nueva contratación pública no debe comprenderse únicamente como la aplicación de procedimientos diferentes. Su importancia se encuentra también en el cambio de perspectiva que propone respecto de la finalidad de contratar. La Ley N.º 32069 busca hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras y maximizar la utilización de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía. De esta manera, el procedimiento mantiene su importancia como garantía de legalidad y transparencia, pero debe encontrarse vinculado con la necesidad pública que pretende satisfacer.

Esta orientación permite recuperar una cuestión fundamental: el Estado no contrata para completar expedientes, sino para obtener prestaciones necesarias para cumplir sus funciones. Desde esta perspectiva, la planificación adquiere una posición estratégica, pues constituye el momento en que la entidad debe determinar qué necesita, para qué lo necesita y bajo qué condiciones resulta conveniente acudir al mercado. Una contratación deficientemente planificada difícilmente podrá transformarse posteriormente en una contratación eficiente, aun cuando las demás etapas sean desarrolladas correctamente.

El concepto de **valor por dinero** profundiza esta transformación. El nuevo régimen permite superar una visión excesivamente concentrada en el precio para

considerar otros elementos relevantes de la contratación. La calidad, los costos, los plazos, los riesgos y las características de la prestación pueden formar parte del análisis destinado a determinar qué alternativa proporciona mejores condiciones para satisfacer la necesidad pública. Esta orientación no significa restar importancia al uso responsable de los recursos, sino evaluar con mayor amplitud aquello que realmente obtiene el Estado mediante ellos.

La aplicación de este enfoque exige también un comprador público con mayores capacidades profesionales. Cuanto mayor sea el espacio para analizar alternativas y adoptar decisiones orientadas hacia resultados, mayor será la necesidad de contar con funcionarios capaces de sustentar técnicamente esas decisiones. La profesionalización se convierte así en una condición para que la eficiencia y el valor por dinero puedan aplicarse sin debilitar la transparencia ni incrementar indebidamente la discrecionalidad.

El nuevo escenario otorga igualmente importancia a la estrategia de contratación. Las necesidades de las entidades presentan diferentes características y no deberían gestionarse necesariamente bajo una lógica uniforme. Conocer el mercado, identificar riesgos, evaluar alternativas y seleccionar adecuadamente los mecanismos disponibles permite adaptar la contratación a las características específicas de aquello que se pretende obtener.

La gestión de riesgos se integra directamente con esta orientación. Una contratación puede enfrentar dificultades desde sus primeras etapas: escasa oferta, requerimientos complejos, condiciones cambiantes del mercado, incumplimientos, retrasos o controversias durante la ejecución. La nueva gestión necesita reconocer estas posibilidades antes de que se conviertan en problemas y establecer respuestas proporcionales a su importancia.

Esta perspectiva preventiva constituye una de las diferencias que merece especial atención. Durante años, una parte importante del esfuerzo institucional se concentró en corregir actuaciones o determinar responsabilidades después de producida la deficiencia. El nuevo modelo ofrece condiciones para fortalecer una lógica en la que supervisión, asistencia técnica y gestión de riesgos permitan intervenir anticipadamente.

El OECE desempeña una función relevante dentro de esta transformación. Sus responsabilidades actuales combinan supervisión con orientación, asistencia técnica y

fortalecimiento de capacidades. Esta configuración puede contribuir a que las entidades dispongan de mayores herramientas para desarrollar correctamente sus procesos, especialmente durante una etapa de adaptación a un marco normativo relativamente reciente.

Sin embargo, el acompañamiento del OECE no modifica la responsabilidad que corresponde a las entidades contratantes. Son estas las que deben identificar sus necesidades, organizar sus procesos, elaborar la documentación correspondiente y administrar la ejecución contractual. El organismo especializado proporciona orientación y supervisión, pero la capacidad para contratar debe existir finalmente dentro de cada institución.

Esta distinción resulta fundamental para evitar una dependencia excesiva de la asistencia externa. El objetivo de la profesionalización debería ser conseguir entidades progresivamente más capaces de gestionar sus contrataciones con autonomía, criterio técnico y responsabilidad. La asistencia adquiere verdadero valor cuando desarrolla capacidad institucional y no cuando sustituye permanentemente las decisiones que corresponde adoptar a los compradores públicos.

La ejecución contractual mantiene igualmente una posición decisiva. Una contratación no alcanza su finalidad cuando se selecciona al proveedor, sino cuando la prestación satisface efectivamente la necesidad que justificó el proceso. Por ello, el nuevo enfoque debe mantener continuidad entre planificación, selección y ejecución. Una estrategia correctamente diseñada puede perder sus beneficios cuando el contrato es deficientemente administrado.

Las controversias deben observarse también desde esta perspectiva. La existencia de mecanismos para resolverlas resulta indispensable, pero una gestión orientada hacia resultados necesita procurar igualmente su prevención. Los conflictos recurrentes pueden proporcionar información sobre problemas en requerimientos, distribución de responsabilidades o condiciones contractuales. Utilizar esta experiencia para mejorar futuras contrataciones forma parte del aprendizaje institucional.

La transformación digital proporciona herramientas adicionales para desarrollar esta nueva gestión. La continuidad del SEACE, el desarrollo de la Pladicop, las herramientas para contratos menores y la disponibilidad creciente de datos permiten

mejorar la trazabilidad y facilitar determinadas actuaciones. Sin embargo, su verdadero potencial se encuentra en la posibilidad de utilizar la información para conocer mercados, identificar riesgos y adoptar decisiones mejor sustentadas.

La tecnología debe encontrarse al servicio de la contratación y no convertirse en una finalidad independiente. Digitalizar una actividad deficiente puede reproducir electrónicamente el mismo problema. La modernización requiere revisar los procesos, simplificarlos cuando resulte necesario y utilizar posteriormente las herramientas tecnológicas para mejorar su funcionamiento.

La transparencia y la integridad continúan siendo condiciones indispensables dentro de esta transformación. Una contratación más flexible y orientada hacia resultados no significa una contratación con menores responsabilidades. Por el contrario, la mayor utilización del criterio profesional exige decisiones suficientemente justificadas y trazables. La eficiencia debe desarrollarse conjuntamente con mecanismos capaces de proteger los recursos públicos y garantizar condiciones adecuadas de competencia.

Desde la perspectiva del autor, este equilibrio constituye uno de los principales desafíos del nuevo modelo. **La Ley N.º 32069 no debería conducir a elegir entre control y eficiencia, sino a construir una contratación capaz de integrar ambos elementos.** Un procedimiento extremadamente rígido puede generar ineficiencia, mientras una flexibilidad insuficientemente sustentada puede incrementar riesgos. La profesionalización y la gestión basada en evidencia constituyen herramientas fundamentales para encontrar ese equilibrio.

Este capítulo examinará precisamente cómo se desarrolla la contratación pública dentro de esta nueva orientación. Se analizarán el Sistema Nacional de Abastecimiento, la planificación y estrategia de contratación, las actuaciones preparatorias, los procedimientos de selección, las responsabilidades de los evaluadores, la ejecución contractual y los mecanismos de prevención y solución de controversias. Asimismo, se abordarán el control, la transparencia, la integridad, la gestión de riesgos y la asistencia técnica desarrollada bajo la nueva institucionalidad.

El propósito no será únicamente describir las disposiciones vigentes. El análisis buscará determinar qué significado poseen estos cambios desde la perspectiva de la eficiencia y qué capacidades necesitan desarrollar las entidades para convertirlos en

resultados. Esta distinción resulta indispensable porque la existencia de un nuevo modelo normativo no garantiza automáticamente una nueva forma de contratar.

En definitiva, **la nueva contratación pública bajo el OECE plantea el desafío de transformar principios como eficiencia, valor por dinero y profesionalización en prácticas concretas dentro de las entidades.** El verdadero resultado de la reforma deberá observarse en la calidad de las decisiones, en la reducción de deficiencias operativas y, principalmente, en la capacidad del Estado para obtener oportunamente aquello que necesita mediante una utilización responsable de los recursos públicos.

3.1. FUNDAMENTOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA BAJO LA LEY N.º 32069

La Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, establece las bases de una nueva etapa en la manera en que el Estado peruano organiza sus contrataciones. Su importancia no radica únicamente en sustituir el régimen desarrollado bajo la Ley N.º 30225, sino en establecer una orientación en la que la oportunidad, la eficiencia, el valor por dinero, la profesionalización y la responsabilidad de los actores adquieren una posición especialmente relevante. El objetivo deja de concentrarse exclusivamente en desarrollar correctamente un procedimiento y se vincula con la capacidad de obtener bienes, servicios y obras que permitan cumplir efectivamente los fines públicos.

La propia Ley establece como objeto hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras y regular la participación de los actores involucrados dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento. Su finalidad consiste en maximizar el uso de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía, procurando que las contrataciones permitan cumplir oportunamente los fines públicos y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Esta formulación permite identificar desde el inicio una orientación hacia resultados.

Desde una perspectiva más operativa, Romero Osorio (2025) examina cómo se reconfiguran los procesos de contratación bajo el nuevo marco normativo, aportando una lectura práctica de la transición que complementa el análisis institucional desarrollado en este capítulo.

Esta relación entre contratación y finalidad pública constituye uno de los fundamentos esenciales del nuevo modelo. El procedimiento continúa siendo indispensable porque proporciona reglas, transparencia y mecanismos para proteger los recursos estatales, pero no debería convertirse en un objetivo independiente. La contratación adquiere sentido porque existe una necesidad que la entidad debe satisfacer. Por ello, las decisiones adoptadas durante el proceso necesitan mantener una conexión permanente con el resultado esperado.

Principios rectores del nuevo modelo

La Ley N.º 32069 establece un conjunto amplio de principios rectores aplicables a las contrataciones públicas con independencia de su régimen legal. Entre ellos se encuentran legalidad, eficacia y eficiencia, valor por dinero, integridad, presunción de veracidad, causalidad, publicidad, libertad de concurrencia, transparencia y facilidad de uso, competencia, igualdad de trato, equidad y colaboración, sostenibilidad, innovación y vigencia tecnológica.

Estos principios no deberían interpretarse como declaraciones exclusivamente programáticas. Constituyen criterios destinados a orientar la actuación de quienes participan en las contrataciones y proporcionan una referencia para interpretar las decisiones dentro del nuevo sistema. Su importancia se incrementa precisamente porque el modelo pretende otorgar mayor relevancia al criterio profesional y a la búsqueda de resultados.

El principio de **legalidad** continúa proporcionando la base de toda actuación. Los participantes deben desarrollar sus funciones respetando la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades atribuidas y de acuerdo con los fines correspondientes. La orientación hacia eficiencia no significa, por tanto, flexibilizar arbitrariamente las reglas ni disminuir las responsabilidades de los funcionarios.

La transformación se encuentra en procurar que legalidad y resultados funcionen conjuntamente. Cumplir la norma resulta indispensable, pero el cumplimiento debe encontrarse relacionado con la finalidad para la cual la contratación fue realizada.

Particularmente significativo resulta el principio de **eficacia y eficiencia**. La Ley dispone que las entidades deben actuar procurando el cumplimiento de los fines públicos

y priorizándolos frente a formalidades que no resulten esenciales para alcanzar esos objetivos. Asimismo, incorpora la necesidad de revisar periódicamente procesos, procedimientos, sistemas y trámites para identificar y retirar aquellos que no sean racionales o proporcionales.

Esta disposición representa un cambio importante desde la perspectiva de las deficiencias operativas analizadas anteriormente. Una actividad administrativa no debería mantenerse indefinidamente únicamente porque tradicionalmente ha formado parte del procedimiento. Si genera carga y no contribuye suficientemente al resultado o a la protección de un riesgo relevante, debe existir capacidad institucional para revisarla.

El principio de **valor por dinero** profundiza esta orientación. La Ley establece que las entidades deben maximizar aquello que obtienen mediante cada contratación, considerando eficiencia, eficacia, economía, calidad, sostenibilidad, costos y plazos, entre otros factores relacionados con la naturaleza de aquello que se contrata, y evitando concentrarse exclusivamente en el menor precio.

Esta concepción modifica sustancialmente la manera de interpretar una buena contratación. La oferta económicamente más baja no representa automáticamente la mejor utilización de los recursos públicos. El análisis necesita considerar aquello que la entidad recibirá y las consecuencias que esa decisión producirá durante la utilización de la prestación.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 refuerza expresamente esta perspectiva al establecer que su finalidad consiste en promover el valor por dinero para satisfacer las necesidades de las entidades contratantes en beneficio de la ciudadanía. De esta manera, el concepto se convierte en un criterio transversal que debe acompañar las diferentes etapas del proceso.

Competencia, transparencia e integridad

La orientación hacia resultados no disminuye la importancia de la competencia. La posibilidad de que diferentes proveedores participen permite a las entidades disponer de alternativas y mejora las condiciones para obtener valor. Por ello, los principios de libertad de concurrencia, competencia e igualdad de trato continúan siendo componentes fundamentales del sistema.

La competencia efectiva comienza mucho antes de la presentación de ofertas. Un requerimiento innecesariamente restrictivo puede reducir la participación, mientras que condiciones correctamente diseñadas pueden facilitar la concurrencia de proveedores capaces de satisfacer la necesidad. Esto demuestra nuevamente que las actuaciones preparatorias poseen consecuencias sobre el resultado posterior.

La transparencia cumple una función complementaria. Las decisiones deben encontrarse suficientemente sustentadas y la información debe permitir comprender cómo se desarrolló la contratación. La mayor utilización del criterio profesional no disminuye esta exigencia; por el contrario, puede incrementarla. Cuando existen diferentes alternativas técnicamente posibles, resulta especialmente importante explicar por qué una determinada decisión fue considerada la más conveniente.

La **integridad** constituye igualmente un principio rector. La Ley exige que quienes participan en las contrataciones actúen conforme con honestidad, veracidad y rendición de cuentas, evitando y denunciando prácticas indebidas o corruptas. Este principio mantiene una relación directa con la profesionalización, debido a que el comprador público necesita combinar conocimientos técnicos con una comprensión clara de las responsabilidades asociadas con sus decisiones.

Discrecionalidad y responsabilidad profesional

Uno de los elementos particularmente relevantes del nuevo régimen corresponde al reconocimiento de la discrecionalidad dentro de determinadas decisiones. La Ley N.º 32069 establece que los funcionarios, servidores y unidades encargadas de las contrataciones pueden optar por la decisión debidamente sustentada que resulte más conveniente para alcanzar la finalidad pública y maximizar el valor de los recursos utilizados. Asimismo, precisa que el control se concentra en la legalidad y no en sustituir las decisiones o la rigurosidad técnica adoptadas dentro del ejercicio legítimo de dicha facultad.

Este aspecto posee importantes consecuencias. Durante años, una de las dificultades de la gestión pública ha sido el temor del funcionario a adoptar decisiones que posteriormente puedan ser cuestionadas, incluso cuando existen diferentes alternativas razonables. El nuevo marco intenta proporcionar mejores condiciones para el ejercicio del criterio profesional.

Sin embargo, discrecionalidad no significa arbitrariedad. La decisión necesita encontrarse técnicamente sustentada y orientada hacia la finalidad pública. Cuanto mayor sea el espacio para decidir, mayor debe ser también la capacidad para justificar la decisión.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los fundamentos más importantes y, al mismo tiempo, uno de los principales desafíos de la Ley N.º 32069. **No puede existir una contratación verdaderamente orientada hacia valor por dinero si los compradores públicos carecen de espacio para utilizar criterio profesional; pero tampoco puede existir una discrecionalidad responsable sin profesionalización, integridad y trazabilidad.**

Por ello, la reforma exige compradores mejor preparados. La reducción del formalismo no puede producirse simplemente eliminando reglas. Necesita encontrarse acompañada por capacidades suficientes para administrar responsablemente los espacios de decisión que se generan.

Supervisión y responsabilidad de las entidades

La Ley mantiene también una clara responsabilidad de las entidades sobre sus contrataciones. La autoridad de la gestión administrativa debe implementar mecanismos y disposiciones destinadas a supervisar el proceso, lo que confirma que la supervisión no corresponde exclusivamente al OECE. La primera responsabilidad sobre la calidad de la contratación se encuentra dentro de la propia organización que necesita adquirir el bien, servicio u obra.

Esta distribución resulta coherente con el nuevo modelo institucional. El OECE supervisa, orienta y proporciona asistencia técnica, pero las entidades necesitan desarrollar sus propias capacidades de gestión y control. La finalidad no debería ser trasladar las decisiones hacia el organismo especializado, sino fortalecer a quienes tienen competencia para adoptarlas.

La gestión de riesgos adquiere especial importancia dentro de esta responsabilidad. Las entidades necesitan identificar aquellos acontecimientos que podrían afectar el cumplimiento de la finalidad contractual y adoptar respuestas proporcionales. La prevención se convierte así en parte de una contratación orientada hacia resultados.

Sostenibilidad, innovación y transformación

La Ley incorpora también principios relacionados con sostenibilidad e innovación, mostrando que el valor público puede trascender el resultado económico inmediato. Esta orientación permite considerar aspectos relacionados con la evolución tecnológica y con soluciones capaces de responder de mejor manera a las necesidades institucionales.

La innovación resulta especialmente significativa porque modifica la relación tradicional entre necesidad y solución. Una entidad no debería encontrarse obligada a reproducir permanentemente la misma forma de contratación cuando existen alternativas capaces de producir mejores resultados. El desafío consiste en permitir innovación sin comprometer transparencia ni competencia.

La transformación digital puede contribuir considerablemente a este proceso. Los sistemas electrónicos, la disponibilidad de datos y las herramientas analíticas proporcionan nuevas posibilidades para conocer mercados, comparar información y mejorar decisiones. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la tecnología genera valor solamente cuando se encuentra acompañada por capacidades suficientes para utilizarla.

Un régimen todavía en consolidación

La implementación de la Ley N.º 32069 debe comprenderse como un proceso en desarrollo. El Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2025-EF ya fue modificado mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF, cuyo objetivo declarado consiste en mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos, fortalecer las capacidades de las entidades contratantes y optimizar la interacción con los proveedores.

El régimen dispone además de bases estándar actualizadas para los procedimientos de selección y de herramientas oficiales que permiten consultar la normativa y su interpretación. En enero de 2026 se modificaron las bases estándar para adecuarlas a los cambios reglamentarios, mientras que el OECE mantiene actualmente un Buscador de Interpretación Normativa actualizado a junio de 2026.

Esta evolución temprana demuestra que la reforma continúa ajustándose a partir de su implementación. Ello exige actualización permanente de los compradores públicos,

pero también prudencia al evaluar sus resultados. Un régimen relativamente reciente necesita tiempo para demostrar si sus principios consiguen modificar de manera sostenible las prácticas institucionales.

Desde la posición asumida en esta obra, **el principal fundamento de la Ley N.º 32069 puede sintetizarse en el tránsito desde una contratación centrada predominantemente en el procedimiento hacia otra que pretende colocar la finalidad pública y el valor obtenido en el centro de la decisión.** Esto no significa abandonar las reglas, sino comprender para qué existen.

Legalidad, eficiencia, competencia, transparencia, integridad, profesionalización y valor por dinero deben funcionar de manera articulada. Ninguno de estos componentes resulta suficiente de forma independiente. Una contratación rápida pero poco transparente no representa una buena gestión; una contratación completamente formal pero incapaz de satisfacer oportunamente la necesidad tampoco.

En definitiva, la Ley N.º 32069 proporciona los fundamentos para una contratación pública con mayor orientación hacia resultados y mayor responsabilidad profesional. Su verdadero éxito dependerá de la capacidad para trasladar estos principios hacia la práctica cotidiana de las entidades. **El cambio normativo estará plenamente justificado cuando permita que el Estado no solamente contrate conforme a derecho, sino que contrate oportunamente, con criterio, transparencia y obteniendo el mayor valor posible mediante los recursos públicos.**

3.2. SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública debe comprenderse como parte de un sistema más amplio destinado a garantizar que las entidades dispongan oportunamente de los bienes, servicios y obras necesarios para desarrollar sus funciones. Esta perspectiva resulta fundamental dentro del nuevo marco establecido por la Ley N.º 32069, debido a que permite superar una interpretación de la contratación como actividad aislada y situarla dentro de la cadena mediante la cual el Estado identifica necesidades, programa recursos, contrata, administra bienes y evalúa los resultados obtenidos.

El **Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA)** proporciona precisamente esta estructura. Su marco fundamental se encuentra en el Decreto Legislativo N.º 1439 y en su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 217-2019-EF. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, el SNA comprende principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a la provisión de bienes, servicios y obras mediante las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, con una orientación hacia resultados y hacia el uso eficaz de los recursos públicos.

Esta definición permite establecer una diferencia importante entre **contratación y abastecimiento**. Contratar constituye una actividad fundamental, pero no representa por sí misma la totalidad del abastecimiento. El objetivo institucional no consiste simplemente en desarrollar procedimientos y adjudicar contratos, sino en conseguir que aquello que necesita la entidad se encuentre disponible bajo condiciones adecuadas de calidad, cantidad y oportunidad.

Desde esta perspectiva, una contratación formalmente correcta puede representar un resultado insuficiente cuando el bien o servicio llega después del momento en que era necesario. Del mismo modo, una entidad puede desarrollar numerosos procedimientos y continuar presentando dificultades de abastecimiento cuando existe una deficiente identificación de necesidades o una programación inadecuada. La calidad de la contratación debe evaluarse, por tanto, dentro de una cadena más amplia.

El Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1439 desarrolla esta concepción mediante la **Cadena de Abastecimiento Público**, entendida desde una visión sistémica e integral. El Ministerio de Economía y Finanzas explica que esta cadena busca asegurar el abastecimiento y monitoreo de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales, procurando optimizar los recursos y asegurar la oportunidad en la atención de los servicios destinados a la ciudadanía.

La Cadena de Abastecimiento Público se estructura alrededor de tres componentes principales: **planeamiento y programación multianual de bienes, servicios y obras; gestión de adquisiciones; y administración de bienes**. Esta organización demuestra que la contratación forma parte de un ciclo que comienza antes de acudir al mercado y continúa después de que el proveedor ha cumplido la prestación.

El planeamiento y la programación multianual cumplen una función preventiva. Su propósito consiste en anticipar razonablemente aquello que las entidades necesitarán para desarrollar sus actividades y alcanzar sus objetivos. Cuando las necesidades pueden identificarse con suficiente anticipación, existen mejores condiciones para organizar el presupuesto, estudiar las alternativas disponibles y preparar adecuadamente la contratación.

Esta relación permite comprender por qué muchas deficiencias que posteriormente aparecen durante un procedimiento pueden tener su origen en la programación. Qqenta (2019) identificó dificultades relacionadas con la presentación tardía de necesidades, planificación y coordinación, evidenciando que una gestión insuficientemente anticipada puede generar consecuencias sobre las etapas posteriores.

La programación no debería entenderse, por tanto, como un ejercicio destinado exclusivamente a elaborar documentos administrativos. Su verdadero valor se encuentra en reducir incertidumbre y proporcionar tiempo para preparar correctamente las adquisiciones. Una necesidad previsible que termina convirtiéndose permanentemente en urgencia revela una debilidad en la capacidad de planificación.

La segunda dimensión corresponde a la gestión de adquisiciones, donde se encuentra propiamente la contratación pública. Es aquí donde las necesidades previamente identificadas deben convertirse en requerimientos, estrategias y procedimientos capaces de obtener del mercado las prestaciones necesarias.

La Ley N.º 32069 establece expresamente que su objeto consiste en hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras y regular la participación de los actores involucrados **en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento**. Esta precisión confirma que la nueva contratación pública no funciona como un régimen separado, sino como un componente de la estructura general del abastecimiento estatal.

Esta integración posee consecuencias importantes. La contratación debe mantener coherencia con aquello que fue planificado y, posteriormente, con la manera en que la prestación será utilizada o administrada. El proceso deja de observarse únicamente desde la convocatoria hasta la adjudicación y comienza a analizarse desde la necesidad hasta el resultado.

El tercer componente, relacionado con la administración de bienes, permite completar esta lógica. Adquirir correctamente un bien no garantiza por sí mismo que los recursos públicos hayan sido utilizados eficientemente. También resulta necesario administrar adecuadamente aquello que ingresó al patrimonio institucional, garantizar su utilización y desarrollar las actuaciones correspondientes durante su ciclo de vida.

Esta visión permite superar una cultura excesivamente concentrada en comprar. El verdadero objetivo del abastecimiento consiste en **disponer, utilizar y administrar adecuadamente aquello que la institución necesita.**

La Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas ocupa una posición fundamental dentro de esta estructura. La Ley N.º 32069 reconoce expresamente a la DGA como ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Abastecimiento, en concordancia con el Decreto Legislativo N.º 1439. El Ministerio de Economía y Finanzas señala además que esta Dirección propone políticas, dicta normas y procedimientos y monitorea, supervisa y evalúa las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público.

Esta precisión resulta importante para distinguir correctamente las funciones de la DGA y del OECE. El **OECE no es el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento.** Esa responsabilidad corresponde a la DGA. El OECE constituye uno de los actores especializados del proceso de contratación y desarrolla funciones de supervisión, asistencia técnica, orientación, capacitación y otras establecidas por la Ley N.º 32069.

Esta distribución permite comprender mejor la arquitectura del nuevo modelo. La DGA establece la conducción técnico-normativa del sistema; el OECE contribuye con supervisión, orientación y fortalecimiento de capacidades; PERÚ COMPRAS desarrolla las funciones correspondientes a su ámbito; y las entidades contratantes ejecutan las actividades necesarias para atender sus propias necesidades.

La coordinación entre estos actores constituye una condición fundamental. Un sistema de abastecimiento fragmentado puede generar duplicidades, interpretaciones diferentes o dificultades para utilizar adecuadamente la información. La finalidad del Decreto Legislativo N.º 1439 consiste precisamente en promover una gestión interoperativa, articulada e integrada bajo un enfoque de gestión por resultados.

Esta orientación hacia resultados conecta directamente el SNA con los principios de la Ley N.º 32069. El abastecimiento no debe evaluarse exclusivamente por la cantidad de procedimientos desarrollados ni por el porcentaje de presupuesto ejecutado. Debe analizarse también mediante la capacidad para satisfacer oportunamente las necesidades de las entidades.

La programación multianual adquiere, en consecuencia, una importancia estratégica dentro de la nueva contratación pública. El Ministerio de Economía y Finanzas mantiene actualmente una Directiva específica para la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, aprobada en 2025, así como documentos de orientación relacionados con actuaciones preparatorias y estrategia de contratación. Esto demuestra la intención de conectar planificación y contratación dentro de una misma lógica.

La relación con el presupuesto constituye otro componente esencial. Una necesidad puede encontrarse correctamente identificada, pero requiere disponibilidad de recursos para convertirse en una contratación efectiva. El abastecimiento debe articularse, por tanto, con los demás sistemas de la administración financiera pública.

Esta integración evita que la contratación sea interpretada como responsabilidad exclusiva de una oficina especializada. Las áreas usuarias, responsables presupuestarios, unidades administrativas y compradores públicos participan en diferentes momentos de una misma cadena. La eficiencia depende de que sus actuaciones se encuentren suficientemente coordinadas.

Desde la perspectiva del autor, **una de las principales ventajas de observar la contratación desde el Sistema Nacional de Abastecimiento consiste en que obliga a dejar de pensar únicamente en procedimientos y comenzar a pensar en necesidades.** La pregunta inicial deja de ser qué procedimiento corresponde utilizar y pasa a ser qué necesita realmente la institución y cuál es la mejor manera de conseguirlo.

Esta diferencia modifica la lógica de la gestión. Si la necesidad constituye el punto de partida, la contratación debe diseñarse en función del resultado esperado y no simplemente como una secuencia de actuaciones administrativas. El valor por dinero desarrollado en la Ley N.º 32069 adquiere entonces mayor sentido, porque permite evaluar qué alternativa proporciona mejores condiciones para satisfacer esa necesidad.

La transformación resulta también relevante para la evaluación del desempeño. Una entidad que realiza numerosas contrataciones no necesariamente posee un buen sistema de abastecimiento. Puede estar comprando constantemente debido a una planificación deficiente, una utilización inadecuada de los bienes o una insuficiente gestión de inventarios.

La eficiencia necesita observar el ciclo completo.

Esta perspectiva conecta además con la sostenibilidad. Administrar adecuadamente los bienes durante su ciclo de vida puede reducir nuevas necesidades de adquisición y permitir una utilización más racional de los recursos. El abastecimiento moderno no debería concentrarse exclusivamente en incorporar nuevos bienes, sino también en administrar correctamente aquellos que ya posee la institución.

La transformación digital puede fortalecer esta integración. El Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), las herramientas de contratación y las plataformas administradas por el OECE proporcionan información que puede utilizarse para conectar programación, adquisición y administración. El propio Ministerio de Economía y Finanzas reconoce al SIGA entre las herramientas informáticas del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Sin embargo, la interoperabilidad continúa siendo un desafío. La existencia de diferentes sistemas solamente produce valor cuando la información puede utilizarse de manera coherente y evita duplicidades. Esta necesidad explica por qué el Decreto Legislativo N.º 1439 enfatiza una gestión articulada e integrada.

El desarrollo normativo reciente mantiene esta orientación. La modificación del Reglamento de la Ley N.º 32069 aprobada mediante Decreto Supremo N.º 001-2026-EF busca mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos, fortalecer las capacidades de las entidades contratantes y optimizar su interacción con los proveedores. El propio decreto fundamenta estas modificaciones en el Decreto Legislativo N.º 1439 y en la necesidad de que la Cadena de Abastecimiento Público funcione de manera eficiente, eficaz e integrada.

La relación entre SNA y contratación pública puede resumirse, entonces, mediante una secuencia: **identificar la necesidad, programarla, organizar los**

recursos, contratar, recibir la prestación, administrarla y evaluar el resultado. La contratación ocupa una posición central, pero no constituye ni el inicio ni el final de la cadena.

Esta concepción resulta fundamental para evitar uno de los problemas tradicionales de la gestión pública: considerar que una necesidad ha sido atendida simplemente porque se completó el procedimiento de contratación. Desde la lógica del abastecimiento, el proceso solamente alcanza plenamente su finalidad cuando aquello contratado se encuentra disponible y puede contribuir efectivamente al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Desde la posición asumida en esta obra, este constituye uno de los fundamentos más importantes del nuevo modelo. **El Estado no debería medir su capacidad de abastecimiento por cuánto compra, sino por qué tan oportunamente consigue disponer de aquello que necesita y qué valor obtiene mediante los recursos utilizados.**

En definitiva, el Sistema Nacional de Abastecimiento proporciona el marco dentro del cual debe comprenderse la contratación pública bajo la Ley N.º 32069. La DGA ejerce la rectoría técnico-normativa; el OECE supervisa, orienta y fortalece capacidades; PERÚ COMPRAS desarrolla sus funciones especializadas; y las entidades gestionan las necesidades que deben satisfacer mediante sus contrataciones.

La eficiencia del nuevo modelo dependerá de la capacidad para conseguir que estos componentes funcionen como una verdadera cadena y no como actividades administrativas separadas. Cuando planificación, contratación y administración se encuentren articuladas, el abastecimiento podrá dejar de ser observado simplemente como una sucesión de compras y convertirse plenamente en una **capacidad estratégica del Estado para transformar recursos públicos en resultados.**

3.3. PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN

La planificación constituye una de las etapas determinantes para alcanzar los objetivos de la nueva contratación pública. La Ley N.º 32069 refuerza una concepción en la que contratar no comienza con la convocatoria de un procedimiento, sino con la identificación de una necesidad y con el análisis de la mejor manera de atenderla. Esta

perspectiva resulta coherente con el Sistema Nacional de Abastecimiento, dentro del cual la contratación forma parte de una cadena que articula programación, adquisición y administración de bienes, servicios y obras.

La importancia de la planificación se encuentra directamente relacionada con la oportunidad. Una necesidad identificada con anticipación proporciona a la entidad mejores condiciones para organizar sus recursos, analizar el mercado y preparar adecuadamente la contratación. Por el contrario, cuando una necesidad previsible es comunicada tardíamente, disminuye el tiempo disponible para adoptar decisiones y aumenta el riesgo de errores, reprocesos o soluciones poco eficientes.

Esta problemática no es nueva dentro del sistema peruano. Qqunta (2019) identificó dificultades relacionadas con la presentación de necesidades, planificación, especificaciones técnicas y coordinación, mientras los estudios realizados por el OSCE sobre la duración de las actuaciones preparatorias mostraron que una parte importante de las demoras podía originarse antes del procedimiento de selección. Estos antecedentes permiten comprender por qué el nuevo modelo otorga mayor relevancia a la preparación de las contrataciones.

La Ley N.º 32069 vincula esta planificación con la finalidad de conseguir contrataciones oportunas y maximizar el uso de los recursos públicos bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía. De esta manera, la planificación deja de ser únicamente una actividad administrativa previa y se convierte en una condición para generar valor durante todo el proceso.

Dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento, esta orientación se relaciona con la **Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras**, mediante la cual las entidades deben organizar sus necesidades dentro de una perspectiva que permita articularlas con sus objetivos y recursos. La Dirección General de Abastecimiento mantiene actualmente instrumentos específicos para esta programación, reforzando la necesidad de anticipar las adquisiciones y evitar una gestión predominantemente reactiva.

La programación proporciona una primera respuesta respecto de **qué necesita la entidad y cuándo lo necesita**. Sin embargo, la nueva contratación pública exige avanzar hacia una pregunta adicional: **¿cuál es la mejor manera de obtenerlo?** Allí adquiere relevancia la estrategia de contratación.

La estrategia de contratación representa un cambio importante porque obliga a analizar la adquisición antes de definir cómo será conducida. La contratación no debería comenzar seleccionando automáticamente un procedimiento y posteriormente adaptando la necesidad a sus características. Primero debe comprenderse aquello que se pretende conseguir y, sobre esa base, determinar las condiciones que permitan obtener el mejor resultado.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 desarrolla expresamente esta lógica dentro de las actuaciones preparatorias y reconoce la estrategia de contratación como un componente de la preparación del proceso. Su desarrollo debe considerar las características del requerimiento y la información obtenida mediante la interacción con el mercado, permitiendo estructurar las condiciones que orientarán posteriormente la contratación.

Esta perspectiva incrementa la importancia del análisis del mercado. Una entidad no contrata dentro de un entorno abstracto; necesita proveedores capaces de ofrecer aquello que requiere. Conocer las características del mercado permite determinar si existe suficiente oferta, qué condiciones son habituales, qué riesgos pueden presentarse y qué exigencias podrían limitar innecesariamente la participación.

La interacción con el mercado adquiere así una finalidad estratégica. No debe entenderse como un mecanismo destinado a favorecer a determinados proveedores, sino como una fuente de información que permite estructurar mejor la contratación. Precisamente por ello, debe desarrollarse bajo condiciones de transparencia e igualdad, evitando que determinados participantes obtengan ventajas indebidas.

El conocimiento del mercado resulta especialmente importante para aplicar correctamente el principio de valor por dinero. Una entidad difícilmente puede determinar qué alternativa genera mayor valor cuando desconoce las condiciones bajo las cuales el mercado puede satisfacer su necesidad. La estrategia necesita considerar precio, calidad, oportunidad, riesgos y demás factores relevantes según la naturaleza de aquello que se pretende contratar.

Esto significa que no todas las contrataciones deberían diseñarse de la misma manera. Una adquisición estandarizada puede requerir una estrategia diferente de aquella

aplicable a un servicio altamente especializado o a una obra compleja. La proporcionalidad constituye, por tanto, una condición de buena planificación.

La gestión de riesgos debe incorporarse también desde esta etapa. Antes de iniciar el procedimiento resulta posible identificar determinadas circunstancias capaces de afectar posteriormente la contratación: escasa disponibilidad de proveedores, requerimientos técnicamente complejos, volatilidad de precios, plazos exigentes o dificultades previsibles durante la ejecución.

Identificar estos riesgos no significa asumir que necesariamente ocurrirán. Permite preparar respuestas y evitar que la entidad solamente actúe cuando el problema ya se ha materializado.

Esta lógica representa uno de los cambios más importantes del nuevo modelo. Una contratación tradicionalmente reactiva responde frente a las dificultades conforme aparecen. Una contratación estratégicamente planificada procura anticipar aquellas que razonablemente pueden preverse.

La planificación debe considerar igualmente la disponibilidad presupuestaria. La existencia de una necesidad no garantiza que pueda convertirse inmediatamente en una contratación. Los recursos deben encontrarse articulados con aquello que la institución pretende adquirir, evitando iniciar actuaciones cuya continuidad posteriormente resulte comprometida.

La coordinación entre las áreas adquiere aquí una importancia fundamental. El área usuaria conoce la necesidad; la dependencia encargada de las contrataciones posee conocimientos sobre el proceso y el mercado; y otras unidades participan en aspectos presupuestarios, técnicos o administrativos. La estrategia necesita integrar estas perspectivas.

Carhuanchu (2018) permite comprender las consecuencias que pueden producirse cuando esta articulación no funciona adecuadamente. Las dificultades en términos de referencia y especificaciones técnicas muestran que la calidad del requerimiento depende de una adecuada combinación entre conocimiento técnico y conocimiento de contratación.

La nueva lógica debería evitar que el área usuaria y el comprador público funcionen como unidades completamente separadas. El área usuaria no debería limitarse a entregar un requerimiento para que posteriormente otra dependencia “realice la compra”. Ambas necesitan comprender que participan en una misma contratación y que las decisiones adoptadas durante la preparación condicionarán el resultado posterior.

La estrategia de contratación también debe encontrarse vinculada con los plazos. La oportunidad no depende solamente de acelerar el procedimiento de selección. Una contratación puede demorarse significativamente debido a deficiencias producidas durante la preparación. Por ello, la programación debe considerar tiempos realistas para desarrollar las actuaciones necesarias.

Este aspecto resulta especialmente importante cuando las entidades enfrentan presión por ejecutar presupuesto. Iniciar una contratación tardíamente puede generar incentivos para reducir el tiempo destinado al análisis y aumentar la posibilidad de errores. La ejecución presupuestaria no debería convertirse en una razón para debilitar la calidad de la preparación.

Desde la perspectiva del autor, **una de las principales transformaciones que necesita la contratación pública peruana consiste precisamente en dejar de considerar la planificación como una formalidad previa y comenzar a entenderla como el momento en que se decide buena parte del éxito de la contratación.** Los problemas que no se resuelven durante la preparación suelen reaparecer posteriormente bajo formas más complejas y costosas.

La tecnología y la información pueden contribuir significativamente a esta planificación. Los datos históricos sobre contrataciones, proveedores, precios y resultados permiten disponer de mejores referencias para diseñar nuevas estrategias. El ecosistema de información desarrollado actualmente alrededor del OECE proporciona herramientas que pueden utilizarse para conocer el comportamiento del mercado y analizar experiencias anteriores.

Sin embargo, disponer de datos no garantiza una buena estrategia. El comprador necesita capacidad para interpretarlos y relacionarlos con la necesidad concreta. Nuevamente, la profesionalización aparece como una condición indispensable para aplicar correctamente las herramientas del nuevo modelo.

La asistencia técnica del OECE puede contribuir también durante esta etapa. El organismo desarrolla acciones de orientación y acompañamiento que pueden abarcar las actuaciones preparatorias, proporcionando criterios destinados a prevenir deficiencias antes de que el procedimiento avance. Esto resulta especialmente valioso durante la implementación inicial de un régimen que incorpora nuevas responsabilidades y conceptos.

Sin embargo, la asistencia no debe sustituir la capacidad de la entidad. La estrategia de contratación constituye una responsabilidad que necesita ser asumida por quienes conocen la necesidad y poseen competencia para gestionar el proceso. El OECE puede proporcionar orientación, pero la calidad de la planificación dependerá finalmente de las capacidades existentes dentro de la organización.

La relación entre planificación y ejecución contractual tampoco debe perderse. Una estrategia correctamente diseñada necesita considerar aquello que ocurrirá después de seleccionar al proveedor. Los plazos, riesgos, mecanismos de seguimiento y condiciones de cumplimiento deben encontrarse razonablemente previstos desde el inicio.

Esta visión integral evita que la entidad se concentre únicamente en conseguir una adjudicación. La finalidad no es seleccionar un proveedor, sino conseguir una prestación capaz de satisfacer la necesidad.

La planificación y la estrategia pueden sintetizarse mediante una secuencia lógica: **identificar la necesidad, programarla, conocer el mercado, identificar riesgos, definir la estrategia, organizar los recursos y posteriormente iniciar el procedimiento correspondiente.** Cada una de estas decisiones proporciona información para la siguiente y contribuye a reducir incertidumbre.

Desde la posición asumida en esta obra, la estrategia de contratación representa uno de los instrumentos con mayor potencial para convertir el principio de valor por dinero en una práctica concreta. Permite que la entidad piense antes de contratar y determine qué condiciones son realmente importantes para conseguir el resultado esperado.

En definitiva, **una buena contratación comienza mucho antes de la convocatoria.** La Ley N.º 32069 proporciona un marco que fortalece esta concepción al

vincular planificación, estrategia, mercado, riesgos y valor por dinero. El desafío consiste ahora en conseguir que las entidades desarrollen las capacidades necesarias para utilizar estos instrumentos correctamente.

Si la planificación permite anticipar necesidades, la estrategia permite determinar cómo atenderlas y la información permite sustentar las decisiones, la contratación pública podrá avanzar desde una gestión predominantemente reactiva hacia otra con mayor capacidad preventiva. Allí se encuentra uno de los principales fundamentos para conseguir que la eficiencia promovida por el nuevo modelo pueda convertirse efectivamente en mejores resultados para el Estado.

3.4. ACTUACIONES PREPARATORIAS Y ADECUADA DEFINICIÓN DE NECESIDADES

Las actuaciones preparatorias constituyen una de las etapas más importantes de la contratación pública porque es en ellas donde la necesidad institucional comienza a transformarse en una contratación concreta. La calidad de las decisiones adoptadas durante esta fase condiciona buena parte de aquello que ocurrirá posteriormente durante la selección y la ejecución contractual. Un procedimiento correctamente conducido difícilmente podrá compensar por completo una necesidad mal definida o un requerimiento deficientemente formulado.

La Ley N.º 32069 refuerza esta perspectiva al establecer que la contratación pública debe orientarse hacia la satisfacción oportuna de las necesidades y hacia la maximización del valor obtenido mediante los recursos públicos. Esta finalidad obliga a prestar especial atención a la preparación, debido a que el valor por dinero comienza a construirse antes de solicitar ofertas al mercado.

La primera cuestión que debe resolverse es determinar correctamente **qué necesita la entidad y para qué lo necesita**. Esta pregunta puede parecer elemental, pero posee importantes consecuencias. Una necesidad insuficientemente analizada puede conducir a adquirir una solución que técnicamente cumple con determinadas especificaciones y, sin embargo, no responde adecuadamente al problema institucional que pretendía solucionar.

La definición de la necesidad debería partir, por tanto, del resultado esperado. Antes de establecer características técnicas detalladas resulta conveniente comprender qué función deberá cumplir el bien, servicio u obra y qué condiciones son indispensables para alcanzar esa finalidad. Esta orientación permite evitar que el requerimiento se convierta en una reproducción automática de adquisiciones anteriores.

Esta distinción resulta especialmente importante dentro de una contratación orientada hacia valor por dinero. Cuando la entidad define excesivamente pronto una solución específica puede limitar las alternativas disponibles en el mercado. En cambio, comprender adecuadamente la necesidad permite evaluar posteriormente diferentes opciones capaces de satisfacerla.

El **área usuaria** desempeña una función fundamental en este proceso porque posee el conocimiento directo de aquello que necesita para desarrollar sus actividades. Sin embargo, la elaboración del requerimiento no debería interpretarse como una actividad completamente separada de la contratación. La coordinación con la dependencia encargada de las contrataciones permite incorporar información sobre mercado, procedimiento, riesgos y condiciones que pueden afectar posteriormente el proceso.

Esta articulación resulta especialmente relevante frente a los problemas identificados en investigaciones anteriores. Carhuanchó (2018) encontró dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, evidenciando que una deficiente formulación inicial puede generar observaciones y retrasos posteriores. Qquenta (2019) identificó igualmente problemas vinculados con especificaciones técnicas, planificación y presentación de necesidades.

Estos antecedentes permiten reconocer que el requerimiento constituye uno de los puntos donde las capacidades operativas pueden afectar directamente el desempeño de la contratación. Una especificación incorrectamente elaborada no representa solamente un problema documental. Puede limitar la competencia, generar consultas, obligar a realizar modificaciones o afectar posteriormente la ejecución.

Por ello, el requerimiento debe buscar un equilibrio entre **precisión y apertura a la competencia**. Necesita contener información suficiente para que los proveedores

comprendan aquello que la entidad pretende obtener, pero debe evitar condiciones innecesarias que restrinjan injustificadamente la participación.

Esta consideración se encuentra directamente relacionada con los principios de libertad de concurrencia, competencia e igualdad de trato reconocidos por la Ley N.º 32069. Las entidades deben evitar exigencias que generen obstáculos injustificados para la participación de proveedores, manteniendo al mismo tiempo las condiciones necesarias para garantizar la calidad de la prestación.

La interacción con el mercado adquiere especial importancia durante esta etapa. La entidad necesita conocer si aquello que pretende contratar se encuentra disponible, qué alternativas existen, cuáles son las condiciones habituales y qué factores pueden afectar la participación. Esta información permite mejorar el requerimiento y proporciona elementos para definir posteriormente la estrategia de contratación.

El conocimiento del mercado no debe utilizarse para adaptar una contratación a un proveedor determinado. Su finalidad consiste precisamente en ampliar la información disponible para estructurar condiciones razonables y competitivas. La transparencia debe acompañar esta interacción para evitar ventajas indebidas y preservar la igualdad entre participantes.

La estandarización constituye otro elemento que puede contribuir a mejorar la preparación. Cuando determinadas necesidades presentan características recurrentes, disponer de fichas, especificaciones o documentos previamente estructurados puede reducir tiempos y disminuir la posibilidad de errores. Sin embargo, estandarizar no significa copiar automáticamente requerimientos anteriores. Cada contratación necesita comprobar que las características utilizadas continúan respondiendo a la necesidad real.

La utilización mecánica de requerimientos previos constituye una práctica que merece especial atención. Las condiciones del mercado pueden cambiar, las tecnologías pueden evolucionar y las necesidades institucionales pueden modificarse. Un documento que produjo buenos resultados anteriormente no necesariamente constituye la mejor alternativa para una nueva contratación.

La innovación y la vigencia tecnológica, reconocidas dentro de los principios de la Ley N.º 32069, refuerzan precisamente la necesidad de revisar periódicamente aquello

que se contrata. La preparación debe permitir que las entidades consideren soluciones actuales y eviten adquirir tecnologías o prestaciones que puedan quedar rápidamente desactualizadas.

La gestión de riesgos debe comenzar igualmente durante las actuaciones preparatorias. La entidad puede identificar desde esta etapa situaciones capaces de afectar la contratación: oferta limitada, elevada especialización, dependencia de determinadas tecnologías, plazos exigentes o dificultades previsibles durante la ejecución.

Identificar estos riesgos anticipadamente permite incorporarlos dentro de la estrategia y adoptar medidas razonables para administrarlos. La prevención resulta normalmente menos costosa que intervenir cuando la dificultad ya ha afectado el procedimiento o el contrato.

La disponibilidad presupuestaria y la programación deben mantener también coherencia con el requerimiento. Una necesidad correctamente definida pero incompatible con los recursos disponibles puede generar nuevas dificultades. Por ello, las actuaciones preparatorias requieren coordinación entre componentes técnicos, administrativos y presupuestarios.

Esta coordinación permite comprender por qué la contratación pública no puede ser responsabilidad exclusiva de una sola oficina. Las áreas usuarias aportan conocimiento técnico; los compradores públicos incorporan conocimiento sobre contratación y mercado; y otras unidades proporcionan información presupuestaria o especializada. La calidad de la preparación depende de la capacidad para integrar estas perspectivas.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 desarrolla las actuaciones preparatorias y su articulación con la estrategia de contratación, proporcionando el marco para que las entidades organicen la información necesaria antes de iniciar la fase de selección. Este diseño resulta coherente con una contratación que pretende reducir la improvisación y fortalecer la toma de decisiones previa.

La asistencia técnica desarrollada actualmente por el OECE puede cumplir una función especialmente relevante durante esta fase. La posibilidad de recibir orientación antes de que el procedimiento avance permite identificar determinadas deficiencias

cuando todavía pueden corregirse con menores consecuencias. El organismo ha señalado que la asistencia puede abarcar diferentes fases del proceso, incluyendo las actuaciones preparatorias.

Sin embargo, esta asistencia no debería sustituir las capacidades de las entidades. La definición de la necesidad corresponde fundamentalmente a quienes conocen la finalidad institucional que debe ser atendida. El OECE puede proporcionar criterios y orientación, pero no puede determinar desde fuera aquello que cada organización necesita.

Desde la perspectiva del autor, **una parte importante de los problemas atribuidos posteriormente al procedimiento de selección se origina realmente durante las actuaciones preparatorias.** Cuando la necesidad fue mal definida, el requerimiento presenta restricciones innecesarias o el mercado fue insuficientemente analizado, las dificultades terminan manifestándose durante etapas posteriores aunque su causa se encuentre mucho antes.

Esta consideración modifica también la forma de evaluar la eficiencia. Dedicar tiempo suficiente a preparar correctamente una contratación no representa necesariamente una demora. Puede constituir una inversión destinada a evitar correcciones posteriores. La verdadera ineficiencia aparece cuando la preparación debe repetirse porque inicialmente fue desarrollada de manera insuficiente.

Por ello, acelerar indiscriminadamente las actuaciones preparatorias puede producir un resultado contrario al esperado. La eficiencia debe buscar reducir tiempos innecesarios, no eliminar el análisis necesario para tomar buenas decisiones.

La transformación digital puede contribuir mediante información histórica, datos de mercado y herramientas que faciliten la preparación. El ecosistema analítico y los datos abiertos disponibles actualmente permiten consultar información sobre procedimientos, proveedores, precios y resultados anteriores. Sin embargo, corresponde al comprador público determinar qué información resulta relevante y cómo debe interpretarse.

Esto vuelve a colocar la profesionalización en el centro de la contratación. La adecuada definición de necesidades exige conocimiento técnico, pero también capacidad

analítica, comprensión del mercado y criterio para distinguir entre una característica indispensable y una exigencia innecesaria.

En consecuencia, las actuaciones preparatorias pueden entenderse como el espacio donde convergen **necesidad, requerimiento, mercado, presupuesto, riesgos y estrategia**. La calidad con la que estos componentes sean articulados determinará buena parte de las posibilidades de éxito de la contratación.

Desde la posición asumida en esta obra, el nuevo modelo debería otorgar a esta etapa una importancia superior a la que tradicionalmente se le ha concedido. **Contratar bien no comienza seleccionando correctamente al proveedor; comienza definiendo correctamente aquello que el Estado necesita.**

La Ley N.º 32069 proporciona condiciones para avanzar en esa dirección mediante una contratación orientada hacia resultados y valor por dinero. El desafío consiste en conseguir que las entidades conviertan estos principios en mejores prácticas de preparación. Cuando la necesidad se encuentra correctamente definida, el mercado es adecuadamente analizado y los riesgos son identificados anticipadamente, disminuye la incertidumbre y aumentan las posibilidades de desarrollar procedimientos competitivos y contratos capaces de satisfacer efectivamente los fines públicos.

En definitiva, fortalecer las actuaciones preparatorias constituye una de las formas más efectivas de reducir las deficiencias operativas. **Un requerimiento mejor preparado significa menos correcciones, mayor competencia, menor riesgo de controversias y mejores condiciones para obtener valor por dinero.** Allí comienza, en buena medida, la eficiencia que el nuevo sistema pretende alcanzar.

3.5. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN BAJO EL NUEVO MARCO

Los procedimientos de selección constituyen la fase mediante la cual las entidades trasladan al mercado las necesidades previamente definidas durante las actuaciones preparatorias y buscan identificar al proveedor que ofrece las condiciones más adecuadas para satisfacerlas. Bajo la Ley N.º 32069, esta etapa mantiene los principios tradicionales de competencia, transparencia e igualdad de trato, pero incorpora una estructura orientada hacia mayor flexibilidad, diferenciación de procedimientos y valor por dinero.

La Ley establece como regla general la utilización de **procedimientos de selección competitivos**. El artículo 54 reconoce expresamente la licitación pública para la contratación de bienes y obras y el concurso público para la contratación de servicios. Asimismo, permite que el Reglamento establezca modalidades abreviadas y modalidades diferenciadas, considerando las características del objeto contractual, las condiciones del mercado, su envergadura, complejidad y especialización.

Esta configuración resulta importante porque reconoce que las contrataciones públicas no poseen todas el mismo nivel de complejidad. Aplicar idénticas condiciones a una adquisición relativamente sencilla y a una contratación altamente especializada puede producir cargas innecesarias o respuestas insuficientes. El nuevo modelo permite diferenciar los procedimientos manteniendo los principios que protegen la competencia y la utilización responsable de los recursos públicos.

Sin embargo, la implementación de la Ley 32069 no está exenta de tensiones internas. A partir de entrevistas a especialistas del sector, Vilcapaza Quispe (2026) identifica vacíos normativos en la regulación de la supervisión, la gestión de riesgos y la ejecución contractual, así como una contradicción entre el principio de simplificación que proclama la ley y el incremento efectivo de las exigencias documentarias que enfrentan los proveedores en la práctica. La autora concluye que la norma representa un avance conceptual, pero que su implementación eficaz en obras públicas exige todavía ajustes regulatorios y operativos.

**TOPES (*) PARA CADA PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS - RÉGIMEN GENERAL - LEY N° 32069 - LEY GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Año Fiscal 2026 y en soles**

		MONTOS (**)			
TIPO PROCEDIMIENTO	BIENES	SERVICIOS			OBRAS
		SERVICIO EN GENERAL	CONSULTORÍA DE OBRAS	CONSULTORÍA EN GENERAL	
Licitación Pública	>= de 485,000	-			>= de 5'000,000
Licitación Publica Abreviada	< de 485,000 > de 44,000	-			< de 5'000,000 > de 44,000
Concurso Público de Servicios	-	>= de 485,000	-		-
Concurso Publica para consultoría	-	-	>= de 485,000		-
Concurso Público Abreviado	-	< de 485,000 > de 44,000			-
Concurso Público para Evaluadores Expertos	-	< de 100,000 > de 44,000	-		-
Concurso Público para Gerentes de Proyectos	-	< de 485,000 > de 44,000	-		-
Concurso Proyecto Arquitectónico y urbanístico	-	-	> de 44,000	-	> de 44,000
Subasta Inversa Electrónica	> de 44,000	> de 44,000	-		
Comparación de Precios	<= de 100,000 > de 44,000	<= de 100,000 > de 44,000	-		
Contratación Directa	> de 44,000	> de 44,000	> de 44,000	> de 44,000	> de 44,000

Elaborado por el Instituto Peruano de Contrataciones del Estado

(*) Artículos 54 y 55 de la Ley General de Contrataciones Públicas, Ley N° 32069, y Artículos 10, 14 y 15 del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EP, y el Artículo 14 de la Ley N° 32513 que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2026.

(**) Decreto Supremo N° 501-2025-EP, publicado en el diario oficial El Peruano el 17/12/2025.

(***) Prohibida su reproducción, modificación o publicación, sin citar la fuente.

La figura permite observar la estructura de los principales procedimientos de selección aplicables durante el año fiscal 2026 bajo el régimen de la Ley N.º 32069, diferenciándolos según el objeto de la contratación y los montos involucrados. Esta clasificación resulta relevante porque evidencia que el nuevo sistema no establece un procedimiento uniforme para todas las adquisiciones, sino que procura adecuar el mecanismo de selección a la naturaleza, cuantía y características de aquello que necesita contratar la entidad.

Para la contratación de **bienes**, la figura establece como referencia las **100 UIT, equivalentes a S/ 485 000**, diferenciando la licitación pública de la licitación pública abreviada. En el caso de las **obras**, el umbral mostrado para la licitación pública es de **S/ 5 000 000**, mientras que por debajo de dicho monto y por encima de 8 UIT se contempla la licitación pública abreviada. En servicios y consultorías se presentan igualmente procedimientos diferenciados, incluyendo concurso público de servicios, concurso

público para consultoría y concurso público abreviado, además de procedimientos específicos según las características de la prestación.

La tabla muestra también que el sistema contempla mecanismos particulares como la **subasta inversa electrónica**, la **comparación de precios**, el concurso para evaluadores expertos, el concurso para gerentes de proyectos y el concurso de proyectos arquitectónicos y urbanísticos. Esta diversidad responde a la necesidad de que la contratación pueda adaptarse a objetos y mercados diferentes, evitando aplicar un único procedimiento a situaciones que presentan distintos niveles de complejidad.

La nueva contratación pública peruana reconoce que las necesidades del Estado presentan características, niveles de complejidad y condiciones de mercado diferentes, por lo que no resulta adecuado someter todas las adquisiciones a un mismo procedimiento. La Ley N.º 32069 y su desarrollo reglamentario establecen diversos procedimientos y modalidades que permiten adaptar la contratación a la naturaleza del bien, servicio, consultoría u obra requerida, así como a las condiciones particulares bajo las cuales debe desarrollarse la selección.

Esta diferenciación responde a una lógica de proporcionalidad y eficiencia. La contratación de un bien con características estandarizadas no plantea las mismas exigencias que la selección de una consultoría especializada, la ejecución de una obra o la contratación de profesionales con conocimientos específicos. En cada caso, la entidad necesita utilizar un mecanismo que permita generar condiciones adecuadas de competencia y seleccionar una alternativa compatible con la necesidad que pretende satisfacer.

La elección del procedimiento adquiere, por ello, una importancia estratégica. No constituye únicamente una decisión administrativa determinada por el monto de la contratación, sino que requiere considerar también el objeto contractual, su complejidad, las características del mercado y las condiciones establecidas por el marco normativo. Una incorrecta determinación del procedimiento puede generar retrasos, cuestionamientos o dificultades posteriores, mientras que una elección adecuada contribuye a desarrollar la contratación con mayor previsibilidad y eficiencia.

Dentro de este nuevo escenario se encuentran procedimientos y modalidades como la **licitación pública**, la **licitación pública abreviada**, el **concurso público de**

servicios, el concurso público para consultoría, el concurso público abreviado, los mecanismos destinados a expertos y gerentes de proyectos, el concurso de proyectos arquitectónicos y urbanísticos, la subasta inversa electrónica, la comparación de precios y los procedimientos de selección no competitivos, cada uno de ellos diseñado para responder a determinadas características y circunstancias de contratación.

La diversidad de mecanismos constituye una oportunidad para aplicar con mayor precisión el principio de valor por dinero, pero también incrementa las exigencias profesionales de quienes toman las decisiones. El comprador público necesita conocer no solamente las características formales de cada procedimiento, sino comprender cuándo corresponde utilizarlo, qué finalidad persigue y qué riesgos pueden aparecer durante su desarrollo.

Desde la perspectiva del autor, este constituye un aspecto esencial del nuevo modelo: **tener más alternativas procedimentales solamente representa una mejora cuando las entidades poseen capacidad suficiente para elegir y aplicar correctamente la que corresponde**. La flexibilidad sin conocimiento puede convertirse en una nueva fuente de deficiencias; en cambio, cuando se encuentra acompañada por profesionalización y criterio técnico, puede contribuir a una contratación más eficiente y adaptada a las verdaderas necesidades del Estado.

Sobre esta base, corresponde analizar individualmente los principales tipos de procedimientos y modalidades previstos en el actual sistema de contratación pública, examinando su finalidad, características, condiciones de utilización y principales diferencias, así como los desafíos que cada uno plantea para las entidades contratantes y los compradores públicos.

3.5.1. Licitación pública

La licitación pública constituye uno de los principales procedimientos competitivos previstos dentro del nuevo régimen de contratación pública peruano. Su utilización se encuentra asociada principalmente con la contratación de bienes y obras cuando se cumplen las condiciones establecidas por la Ley N.º 32069 y su Reglamento. La importancia de este procedimiento radica en que permite que diferentes proveedores concurren bajo reglas previamente establecidas y presenten ofertas destinadas a satisfacer una necesidad identificada por la entidad contratante.

Dentro del nuevo modelo, la licitación pública debe comprenderse desde una perspectiva que supera la simple competencia por precio. La Ley N.º 32069 incorpora el principio de valor por dinero, de manera que la contratación debe procurar una combinación adecuada entre costo, calidad, oportunidad y demás condiciones relevantes para alcanzar la finalidad pública. Esto significa que la entidad no debería concentrarse únicamente en determinar cuál proveedor ofrece el precio más bajo, sino en establecer previamente qué características necesita y qué condiciones permitirán obtener el resultado esperado.

La utilización de la licitación pública depende tanto de la naturaleza del objeto contractual como de los montos y condiciones establecidos en la normativa vigente. El OECE diferencia actualmente distintas variantes dentro de este procedimiento, incluyendo licitación pública para bienes, bienes especializados, obras y obras con precalificación, además de otras configuraciones previstas por el nuevo régimen. Esta diferenciación evidencia que incluso dentro de la propia licitación pública pueden existir contrataciones con niveles de complejidad diferentes.

En la contratación de **bienes**, la licitación pública permite seleccionar proveedores capaces de suministrar productos que respondan a las características establecidas en el requerimiento. La calidad de las especificaciones técnicas resulta especialmente importante porque determina aquello sobre lo cual competirán los proveedores. Cuando estas especificaciones son ambiguas, insuficientes o innecesariamente restrictivas, pueden afectar directamente la cantidad y calidad de las ofertas recibidas.

En las **obras**, la complejidad puede ser considerablemente mayor. La entidad no solamente necesita determinar aquello que pretende ejecutar, sino disponer de información técnica suficiente, definir adecuadamente las condiciones contractuales y considerar los riesgos que pueden aparecer durante la ejecución. Por esta razón, el nuevo marco contempla variantes específicas de licitación pública para obras y mecanismos como la precalificación cuando las características de la contratación lo requieren.

La licitación comienza realmente antes de su convocatoria. Una entidad puede desarrollar correctamente todas las actuaciones correspondientes a la fase competitiva y, aun así, obtener un resultado deficiente cuando la necesidad fue incorrectamente definida. Por ello, las actuaciones preparatorias constituyen una condición fundamental para el

éxito del procedimiento. La entidad necesita determinar qué pretende contratar, conocer las características del mercado y establecer condiciones de participación y evaluación compatibles con la naturaleza de la prestación.

Esta relación puede comprenderse mediante una secuencia: **necesidad correctamente identificada → requerimiento adecuado → estrategia de contratación → convocatoria → competencia → evaluación → selección → ejecución contractual**. Cuando existe una deficiencia en los primeros componentes, sus efectos pueden trasladarse hacia las etapas posteriores.

La convocatoria representa el momento en que la contratación se abre formalmente al mercado y los potenciales proveedores conocen las condiciones establecidas por la entidad. A partir de allí, el procedimiento debe desarrollarse garantizando transparencia, igualdad de trato y competencia. Los participantes necesitan disponer de información suficiente para determinar si se encuentran en condiciones de atender el requerimiento y preparar sus ofertas.

Las consultas y observaciones cumplen una función importante dentro de esta dinámica, pues permiten aclarar determinados aspectos de las bases y advertir posibles dificultades antes de la presentación definitiva de las ofertas. Desde una perspectiva de gestión, una elevada cantidad de consultas sobre un mismo punto puede ser también una señal de que determinada condición no fue formulada con suficiente claridad.

Etapas y plazos de la licitación pública

La **licitación pública** constituye uno de los principales procedimientos de selección competitivos previstos por la Ley N.º 32069 para la contratación de bienes y obras. Bajo el nuevo régimen, su desarrollo debe entenderse como una secuencia ordenada que comienza con la convocatoria y culmina con el otorgamiento de la buena pro, seguida posteriormente por el consentimiento o firmeza de esta y el perfeccionamiento del contrato. El Reglamento establece que los plazos de la fase de selección hasta el perfeccionamiento contractual se computan, como regla general, en **días hábiles**, excluyendo sábados, domingos, feriados y días declarados no laborables para el sector público.

En la licitación pública ordinaria para bienes, el Reglamento contempla como etapas principales la **convocatoria, registro de participantes, consultas y observaciones e integración de bases, evaluación de ofertas técnicas y económicas y otorgamiento de la buena pro**. El registro corresponde a una lista abierta, por lo que cualquier proveedor que reúna las condiciones correspondientes puede registrarse como participante. Dependiendo de la modalidad de licitación, pueden incorporarse además etapas como precalificación, diálogo competitivo o negociación.

1. Convocatoria y registro de participantes. La fase de selección comienza con la publicación de la convocatoria en la plataforma correspondiente. Para llegar a este momento, la entidad debe contar previamente con el expediente de contratación aprobado y con las bases elaboradas. La convocatoria contiene la identificación de la entidad, el procedimiento y objeto de contratación, el cronograma y las bases. Desde ese momento los proveedores pueden registrarse como participantes. En la licitación pública ordinaria se utiliza la modalidad de **lista abierta**.

2. Consultas y observaciones a las bases. Desde el día siguiente de la convocatoria, los participantes disponen de un plazo **no menor de siete días hábiles** para formular consultas y observaciones. Las consultas permiten solicitar aclaraciones o información adicional, mientras que las observaciones permiten cuestionar posibles incumplimientos de la normativa o de otras disposiciones relacionadas con la contratación. Este plazo mínimo diferencia a la licitación pública ordinaria de las modalidades abreviadas, donde el periodo puede ser de tres días hábiles.

La absolución de las consultas y observaciones y la correspondiente integración de las bases se realizan conforme al cronograma establecido para el procedimiento. Cuando no se presentan consultas ni observaciones, la entidad puede integrar las bases al día siguiente de vencido el plazo previsto y reajustar las etapas posteriores, siempre que respete los plazos mínimos establecidos para la presentación de ofertas.

3. Elevación de cuestionamientos al OECE, cuando corresponda. En la licitación pública existe la posibilidad de cuestionar el pliego de absolución y las bases integradas ante el OECE. Los participantes cuentan con **tres días hábiles**, posteriores a su publicación, para presentar estos cuestionamientos. Posteriormente, la entidad dispone de **cuatro días hábiles** después del vencimiento de ese plazo para registrar en la Pladicop

los cuestionamientos y la documentación requerida, siempre que efectivamente se haya solicitado la elevación.

Una vez registrada correctamente la elevación, el OECE dispone de **diez días hábiles** para emitir y notificar su pronunciamiento con la integración definitiva de las bases. Este plazo se computa desde el día hábil siguiente al registro efectuado por la entidad o, cuando el OECE solicita información adicional, desde el día hábil siguiente de recibida dicha información. El pronunciamiento es obligatorio para la entidad y los participantes.

Debe considerarse una particularidad introducida en el modelo actual: la posibilidad de elevar cuestionamientos al OECE puede omitirse cuando durante la interacción con el mercado se utilizó previamente la herramienta de **difusión del requerimiento**, conforme a las condiciones establecidas por el Reglamento. Por ello, esta etapa no necesariamente se producirá en todas las licitaciones públicas.

4. Presentación de ofertas. Una vez integradas definitivamente las bases, los postores presentan sus ofertas mediante la plataforma correspondiente. En la licitación pública ordinaria debe existir un plazo **no menor de siete días hábiles** contado desde la publicación de las bases integradas o, cuando existió elevación, desde el pronunciamiento del OECE que contiene la integración definitiva.

Esta etapa resulta especialmente importante porque las bases integradas constituyen las reglas definitivas bajo las cuales competirán los postores. Por ello, los siete días hábiles mínimos buscan proporcionar un periodo razonable para que puedan preparar sus propuestas considerando las condiciones finalmente establecidas.

5. Admisión, calificación y evaluación de las ofertas. Presentadas las propuestas, corresponde desarrollar su evaluación. En una licitación pública ordinaria sin precalificación, el Reglamento estructura esta actividad en admisión de ofertas, revisión de requisitos de calificación, evaluación técnica y evaluación económica.

En la licitación pública ordinaria para bienes, la evaluación técnica y económica es **simultánea**. En otras variantes, especialmente aquellas correspondientes a bienes especializados o procedimientos con precalificación, la estructura puede variar y la evaluación económica puede producirse posteriormente.

A diferencia de los periodos mínimos establecidos para consultas y presentación de ofertas, **no existe un número único de días aplicable a toda licitación para completar la evaluación.** La fecha se determina en el cronograma de cada procedimiento, considerando su objeto, complejidad y modalidad. Por ello, no sería correcto afirmar que toda licitación debe evaluarse, por ejemplo, en tres, cinco o siete días.

6. Otorgamiento de la buena pro. Concluida la evaluación, se determina el postor ganador conforme con las reglas establecidas en las bases y se registra el otorgamiento de la buena pro. Esta actuación representa la culminación de la competencia propiamente dicha, aunque todavía no significa que exista un contrato perfeccionado.

La buena pro debe posteriormente quedar consentida o administrativamente firme, según corresponda. En este punto pueden intervenir los mecanismos de impugnación previstos por la Ley N.º 32069, por lo que **no existe un plazo total único e invariable entre la convocatoria y la contratación definitiva.** La existencia de cuestionamientos a las bases, recursos de apelación, subsanaciones u otras incidencias puede ampliar la duración efectiva del procedimiento.

7. Perfeccionamiento del contrato. Una vez consentida la buena pro o cuando esta queda administrativamente firme, comienza la etapa destinada al perfeccionamiento contractual. El ganador dispone, como regla general, de **ocho días hábiles** desde el día siguiente del registro del consentimiento o firmeza para presentar los requisitos necesarios. Cuando no se requiere garantía de fiel cumplimiento, el plazo se reduce a **cinco días hábiles.**

Presentados los documentos, la entidad dispone de hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato o comunicar observaciones. Cuando existen observaciones, puede conceder hasta **cuatro días hábiles** para subsanarlas. Una vez subsanadas, la entidad dispone nuevamente de un máximo de **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato. Excepcionalmente, cuando la garantía de fiel cumplimiento se encuentra en trámite, puede otorgarse un plazo adicional de hasta cuatro días hábiles bajo las condiciones establecidas por el Reglamento.

Duración del procedimiento

La licitación pública **no tiene una duración total única fijada en un número determinado de días**, porque parte de sus fechas depende del cronograma de cada convocatoria y pueden producirse cuestionamientos, elevaciones ante el OECE, impugnaciones u otras incidencias. Lo correcto es identificar los plazos mínimos y máximos que sí establece la normativa.

En una licitación pública ordinaria deben considerarse, como mínimo, **7 días hábiles para consultas y observaciones** y, después de la integración definitiva, **otros 7 días hábiles como mínimo para presentar ofertas**. Si se cuestionan las bases, se incorporan además **3 días hábiles para formular el cuestionamiento**, hasta **4 días hábiles para que la entidad efectúe el registro correspondiente** y hasta **10 días hábiles para el pronunciamiento del OECE**. Después de consentida o firme la buena pro, el ganador dispone normalmente de **8 días hábiles para presentar los requisitos de perfeccionamiento**, y la entidad de hasta **3 días hábiles para suscribir el contrato o formular observaciones**.

Por ello, una licitación ordinaria **sin incidencias no debe describirse con un plazo total rígido**. Su duración real dependerá del cronograma fijado por la entidad, especialmente del tiempo previsto para absolver consultas, evaluar ofertas y otorgar la buena pro. Si existe elevación de cuestionamientos al OECE o posteriormente un recurso de apelación, el periodo necesariamente será mayor.

En términos generales, el recorrido puede representarse así:

Convocatoria → registro de participantes → consultas y observaciones (mín. 7 días hábiles) → absolución e integración → eventual cuestionamiento al OECE (3 días + 4 días de trámite de la entidad + hasta 10 días del OECE) → presentación de ofertas (mín. 7 días hábiles desde la integración definitiva) → admisión, calificación y evaluación → buena pro → consentimiento o firmeza → presentación de documentos para contratar (8 días hábiles, como regla general) → perfeccionamiento del contrato (hasta 3 días hábiles, si no existen observaciones).

Desde la perspectiva del autor, los plazos muestran que la nueva licitación pública busca combinar **competencia, oportunidad y seguridad jurídica**. La agilidad no consiste en eliminar etapas necesarias, sino en conseguir que cada una se desarrolle correctamente y sin reprocesos. Una licitación puede cumplir todos sus plazos mínimos

y terminar siendo ineficiente si el requerimiento necesita ser modificado, las bases contienen deficiencias o la evaluación debe retrotraerse.

Por ello, el tiempo verdaderamente relevante no debería ser solamente aquel comprendido entre la convocatoria y la buena pro. Debe observarse el periodo completo desde que surge la necesidad hasta que existe un contrato en condiciones de ejecutarse. Bajo esta perspectiva, **la mejor manera de reducir la duración de una licitación no es necesariamente recortar sus plazos legales, sino planificar correctamente, elaborar mejores bases y evitar incidencias que obliguen a repetir etapas.**

La evaluación de las ofertas adquiere especial importancia dentro del procedimiento porque los evaluadores necesitan aplicar los criterios establecidos manteniendo objetividad y trazabilidad. La evaluación debe permitir identificar la alternativa que cumpla las condiciones requeridas y proporcione una respuesta adecuada a la necesidad de la entidad.

La profesionalización resulta, por ello, indispensable. El nuevo modelo reconoce diferentes figuras encargadas de la evaluación y exige que quienes asuman estas responsabilidades posean las competencias correspondientes. Una licitación compleja difícilmente puede producir buenos resultados cuando las personas encargadas de evaluarla carecen del conocimiento técnico necesario.

La competencia constituye otro elemento esencial. Una licitación pública alcanza mejores condiciones cuando existe un número razonable de proveedores capaces de presentar ofertas. Sin embargo, la cantidad de participantes no depende exclusivamente del mercado. Las decisiones de la propia entidad pueden facilitar o restringir la competencia.

Un requerimiento excesivamente específico, una exigencia desproporcionada o condiciones que no guardan relación con el objeto pueden reducir innecesariamente la participación. Por ello, promover competencia comienza desde la elaboración de los documentos de contratación y no solamente desde la publicación de la convocatoria.

La transparencia complementa esta exigencia. Las reglas deben encontrarse claramente establecidas y las decisiones adoptadas durante la evaluación necesitan ser suficientemente sustentadas. Esta trazabilidad permite que los participantes comprendan

cómo se desarrolló el procedimiento y proporciona mejores condiciones para el control posterior.

El valor por dinero adquiere aquí una importancia particular. La Ley N.º 32069 busca que las decisiones de contratación maximicen el uso de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía. En consecuencia, la selección debe mantener relación con el resultado que la entidad pretende obtener y no limitarse a una interpretación automática del menor precio.

Esto no significa que el precio pierda importancia. Significa que debe analizarse dentro del contexto de la contratación. En un bien estandarizado, el componente económico puede resultar particularmente relevante; en una obra compleja, pueden adquirir mayor importancia otros elementos relacionados con capacidad, riesgos, calidad y condiciones de ejecución.

La gestión de riesgos debe acompañar igualmente el procedimiento. La entidad necesita identificar situaciones capaces de comprometer la contratación, como una participación insuficiente, condiciones de mercado adversas, dificultades técnicas o riesgos asociados con la ejecución. La finalidad no consiste en eliminar completamente la incertidumbre, sino en evitar que situaciones previsibles sorprendan posteriormente a la organización.

Una vez concluida la evaluación y cumplidas las actuaciones correspondientes, se determina la oferta seleccionada conforme con las reglas del procedimiento. Sin embargo, este resultado no debe confundirse con el éxito definitivo de la contratación. La selección identifica al proveedor con el cual se continuará hacia la relación contractual; la verdadera satisfacción de la necesidad solamente podrá comprobarse durante la ejecución.

Esta distinción resulta fundamental dentro del enfoque actual. **Una licitación no es exitosa simplemente porque consiguió adjudicar; es exitosa cuando la contratación derivada de ella permite satisfacer adecuadamente la necesidad pública que dio origen al procedimiento.**

Desde la perspectiva del autor, este constituye el principal cambio que debería consolidarse bajo la Ley N.º 32069. Durante mucho tiempo existió el riesgo de observar la licitación principalmente desde la regularidad del procedimiento. El nuevo enfoque

exige mantener esa legalidad y transparencia, pero incorporando con mayor fuerza la calidad del resultado.

La licitación pública representa, en consecuencia, mucho más que una competencia entre proveedores. Constituye un mecanismo mediante el cual una necesidad pública previamente identificada se presenta al mercado para encontrar una alternativa capaz de satisfacerla. Su calidad depende de la planificación, del requerimiento, de la competencia generada, de la capacidad de los evaluadores y de la correcta administración de la contratación posterior.

Por ello, una buena licitación comienza antes de la convocatoria y termina después de la selección. **La eficiencia no se encuentra simplemente en adjudicar rápidamente ni en conseguir el menor precio, sino en diseñar correctamente la contratación, generar competencia efectiva y seleccionar una alternativa capaz de producir valor durante la ejecución.** Esa concepción resume el sentido que la licitación pública debería asumir dentro del nuevo modelo de contratación estatal.

3.5.2. Licitación pública abreviada

La licitación pública abreviada constituye una modalidad competitiva incorporada dentro del nuevo régimen de contratación pública con la finalidad de desarrollar determinados procesos mediante una estructura más ágil y proporcional. Su existencia responde a una idea fundamental de la Ley N.º 32069: no todas las contrataciones presentan la misma complejidad ni requieren idéntica intensidad procedimental. En determinados supuestos resulta posible simplificar actuaciones y reducir tiempos sin renunciar a la competencia, la transparencia, la igualdad de trato y la responsabilidad de quienes intervienen en la decisión.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha aprobado bases estándar específicas para la **licitación pública abreviada de bienes** y la **licitación pública abreviada de obras**, lo que permite diferenciar esta modalidad de la licitación pública ordinaria y proporciona instrumentos específicos para su desarrollo dentro del nuevo marco. Esta diferenciación forma parte de una estructura más amplia mediante la cual los procedimientos se adecuan a la naturaleza y características de las contrataciones.

El carácter abreviado debe interpretarse correctamente. No significa que la entidad pueda disminuir la calidad de la preparación ni flexibilizar arbitrariamente las exigencias necesarias para garantizar una buena contratación. La simplificación se encuentra fundamentalmente en la configuración procedimental; la necesidad de contar con un requerimiento correctamente formulado, información suficiente y una estrategia de contratación adecuada permanece plenamente vigente.

Esta distinción resulta esencial porque podría existir la percepción de que un procedimiento abreviado permite una preparación igualmente abreviada. En realidad, ocurre lo contrario: cuando el procedimiento dispone de una estructura diseñada para avanzar con mayor rapidez, la calidad de las actuaciones preparatorias adquiere todavía mayor importancia. Los errores producidos antes de la convocatoria pueden reducir significativamente los beneficios esperados de la simplificación.

La licitación pública abreviada puede aplicarse, conforme con las condiciones establecidas por el marco vigente, tanto a determinadas contrataciones de bienes como de obras. En ambos casos, la entidad debe identificar correctamente la naturaleza del objeto contractual y verificar que se cumplen las condiciones necesarias para utilizar esta modalidad. La elección no debería realizarse únicamente a partir del interés institucional por contratar más rápidamente, sino conforme con los supuestos previstos por la normativa.

En el caso de los **bienes**, la entidad necesita disponer de especificaciones técnicas suficientemente claras para que los participantes comprendan aquello que se requiere y puedan presentar ofertas comparables. La simplificación procedimental produce mejores resultados cuando el objeto contractual se encuentra correctamente definido y existe un mercado capaz de responder a la necesidad bajo las condiciones establecidas.

En las **obras**, la utilización de una modalidad abreviada requiere igualmente una preparación rigurosa. La existencia de información técnica adecuada, la correcta determinación de las condiciones de ejecución y la identificación de los principales riesgos resultan fundamentales. Una obra mal preparada puede generar dificultades contractuales considerablemente superiores al tiempo que inicialmente se pretendió ahorrar mediante el procedimiento abreviado.

Por ello, la eficiencia debe observarse sobre el ciclo completo. Una contratación desarrollada rápidamente durante la selección puede terminar siendo ineficiente cuando las deficiencias de preparación generan modificaciones, retrasos o controversias durante la ejecución. La verdadera agilidad consiste en reducir tiempos sin trasladar problemas hacia etapas posteriores.

Esta concepción resulta coherente con las modificaciones introducidas al Reglamento mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF, cuya finalidad incluye mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos de contratación y fortalecer las capacidades de las entidades contratantes. La reforma busca, por tanto, simplificación, pero dentro de una lógica orientada hacia mejores resultados y no únicamente hacia reducción de plazos.

Etapas y plazos de la licitación pública abreviada

La licitación pública abreviada conserva la naturaleza competitiva de la licitación pública, pero establece una secuencia procedimental más ágil, principalmente mediante la reducción de determinados plazos. Esta característica responde al principio de proporcionalidad del nuevo régimen, según el cual la intensidad de las actuaciones debe guardar relación con las características y complejidad de la contratación. La simplificación, sin embargo, no elimina las garantías relacionadas con publicidad, competencia, igualdad de trato, evaluación objetiva y transparencia.

El procedimiento se inicia con la **convocatoria**, que se realiza mediante el SEACE de la Pladipoc conforme al cronograma establecido por la entidad. Para llegar a esta etapa deben haberse culminado previamente las actuaciones preparatorias, aprobado el expediente de contratación y elaborado las bases correspondientes. La convocatoria permite que los potenciales proveedores conozcan el objeto de la contratación, sus principales condiciones y las reglas que deberán observar para participar.

A partir de la convocatoria se desarrolla el **registro de participantes**, bajo la modalidad de lista abierta. Los proveedores que cumplan las condiciones correspondientes pueden registrarse y participar en el procedimiento dentro de los plazos establecidos. Esta característica mantiene el carácter competitivo de la modalidad abreviada y permite que el mercado pueda concurrir bajo reglas previamente conocidas.

Posteriormente se desarrolla la etapa de **consultas y observaciones a las bases**. En la licitación pública abreviada, los participantes disponen de un plazo no menor de **tres días hábiles**, contado desde el día siguiente de la convocatoria, para formular consultas u observaciones. Este plazo constituye una de las diferencias principales respecto de la licitación pública ordinaria, en la cual el periodo mínimo correspondiente es de siete días hábiles.

Las consultas permiten solicitar aclaraciones respecto de las condiciones establecidas, mientras que las observaciones posibilitan cuestionar aquellos aspectos que podrían resultar incompatibles con la normativa o con los principios aplicables a la contratación. Esta etapa posee una función preventiva, pues permite identificar y corregir determinadas dificultades antes de que los proveedores elaboren sus ofertas definitivas.

Culminado este periodo, corresponde la **absolución de consultas y observaciones y la integración de las bases**. La entidad debe responder los cuestionamientos formulados y publicar las bases integradas conforme al cronograma del procedimiento. A partir de ese momento, las bases integradas constituyen las reglas definitivas que deberán observar tanto la entidad como los participantes durante las etapas posteriores.

Una vez publicadas las bases integradas comienza el periodo destinado a la **presentación de ofertas**. En la licitación pública abreviada debe existir un plazo no menor de **tres días hábiles** para que los proveedores preparen y presenten sus propuestas mediante la plataforma correspondiente. Nuevamente se observa aquí la reducción respecto de la licitación pública ordinaria, donde el plazo mínimo general para esta actuación es de siete días hábiles.

Presentadas las ofertas, se procede a su **admisión, calificación y evaluación**. Durante esta etapa se verifica inicialmente que las propuestas cumplan las condiciones necesarias para ser admitidas y, posteriormente, se revisan los requisitos de calificación y se aplican los factores de evaluación establecidos en las bases. En la licitación pública abreviada de bienes, esta evaluación se desarrolla sin precalificación y comprende los componentes técnicos y económicos que correspondan conforme con las reglas del procedimiento.

Debe precisarse que la normativa **no establece un número único de días aplicable a todas las licitaciones públicas abreviadas para desarrollar la evaluación**. La fecha correspondiente debe encontrarse definida dentro del cronograma de cada procedimiento y dependerá de las características y complejidad del objeto contractual. Por ello, la duración total de esta etapa puede variar entre diferentes contrataciones.

Concluida la evaluación se produce el **otorgamiento de la buena pro**, mediante el cual se identifica al postor ganador conforme con los criterios previamente establecidos. La decisión debe encontrarse debidamente registrada y sustentada, manteniendo la trazabilidad necesaria para que pueda conocerse cómo se desarrolló la evaluación y cuáles fueron las razones que determinaron el resultado.

Posteriormente corresponde esperar el **consentimiento o firmeza de la buena pro**, según las circunstancias del procedimiento. Cuando no existen impugnaciones y se cumplen las condiciones correspondientes, puede avanzarse hacia el perfeccionamiento contractual. Si se presenta un recurso de apelación, la duración efectiva del procedimiento puede extenderse hasta que este sea resuelto y la buena pro quede administrativamente firme.

Finalmente se desarrolla el **perfeccionamiento del contrato**. Como regla general, una vez consentida o firme la buena pro, el postor ganador dispone de **ocho días hábiles** para presentar los requisitos correspondientes cuando se requiere garantía de fiel cumplimiento. Cuando dicha garantía no resulta exigible, el plazo es de **cinco días hábiles**. Presentada la documentación, la entidad dispone de hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato o comunicar las observaciones que correspondan. Cuando existen observaciones, puede concederse al ganador hasta **cuatro días hábiles** para subsanarlas y, una vez realizada la subsanación, la entidad cuenta nuevamente con hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato.

De esta manera, la secuencia general de la licitación pública abreviada puede representarse de la siguiente forma:

Convocatoria → registro de participantes → consultas y observaciones (mínimo 3 días hábiles) → absolución e integración de bases → presentación de ofertas (mínimo 3 días hábiles) → admisión, calificación y evaluación →

otorgamiento de la buena pro → consentimiento o firmeza → presentación de requisitos para contratar → perfeccionamiento del contrato.

No resulta técnicamente adecuado establecer una duración total única para todas las licitaciones públicas abreviadas, debido a que determinados periodos dependen del cronograma aprobado por la entidad y pueden producirse incidencias que amplíen su duración. No obstante, los plazos mínimos establecidos para consultas y observaciones y para la presentación de ofertas muestran claramente el carácter abreviado de esta modalidad: frente a los **siete días hábiles mínimos** previstos para cada una de estas etapas en la licitación pública ordinaria, la modalidad abreviada establece **tres días hábiles mínimos** para cada una.

Esta reducción de plazos explica buena parte de la agilidad del procedimiento, pero no debe interpretarse como una autorización para disminuir la calidad de las actuaciones preparatorias o de la evaluación. Por el contrario, cuanto más reducido sea el tiempo disponible durante la selección, mayor importancia adquiere que el requerimiento, la estrategia de contratación y las bases hayan sido correctamente preparados antes de la convocatoria.

Desde esta perspectiva, la licitación pública abreviada representa una aplicación concreta del principio de proporcionalidad promovido por el nuevo régimen. Su finalidad no consiste simplemente en contratar más rápido, sino en **eliminar tiempos y cargas que no resulten necesarios para determinadas contrataciones, conservando aquellas actuaciones indispensables para garantizar competencia, transparencia y una adecuada selección del proveedor**. La verdadera eficiencia de esta modalidad deberá evaluarse, por tanto, no solamente por la reducción de días respecto de la licitación ordinaria, sino por su capacidad para alcanzar esa reducción sin trasladar errores, riesgos o costos adicionales hacia la ejecución contractual.

La competencia continúa siendo un elemento fundamental. El carácter abreviado no convierte la contratación en un procedimiento excepcional ni elimina la concurrencia entre proveedores. Las condiciones establecidas deben permitir que los potenciales participantes puedan conocer la necesidad, preparar sus ofertas y competir bajo reglas previamente determinadas.

Esta competencia necesita encontrarse acompañada por proporcionalidad. Incorporar requisitos que no guardan relación con la complejidad de la contratación puede reducir innecesariamente la participación y contradecir la finalidad de simplificación. La entidad debe procurar que cada exigencia posea una justificación relacionada con aquello que pretende contratar.

El valor por dinero constituye igualmente un criterio relevante. La utilización de una modalidad abreviada no significa que la decisión deba concentrarse exclusivamente en el menor precio. La entidad continúa obligada a orientar la contratación hacia la satisfacción de su necesidad y a considerar las condiciones que resulten pertinentes para obtener un resultado adecuado.

Esta relación permite comprender que la licitación pública abreviada combina dos objetivos: **agilidad procedimental y calidad de la contratación**. Ambos deben mantenerse equilibrados. La rapidez pierde sentido cuando compromete la preparación o el resultado, mientras que una estructura innecesariamente compleja puede generar costos administrativos que tampoco producen valor.

La profesionalización del comprador público adquiere aquí especial importancia. Determinar cuándo corresponde utilizar la modalidad abreviada, preparar adecuadamente la contratación y conducir el procedimiento dentro de tiempos más ajustados requiere conocimiento y capacidad de gestión. La simplificación normativa no reduce la necesidad de competencia profesional; puede incluso incrementarla.

Un operador preparado puede aprovechar la flexibilidad del procedimiento para reducir cargas y mantener simultáneamente la calidad de las decisiones. Un operador con conocimientos insuficientes puede interpretar la simplificación como disminución de controles o requisitos esenciales y generar posteriormente problemas que neutralicen las ventajas del mecanismo.

La transparencia mantiene igualmente plena vigencia. Las actuaciones deben encontrarse suficientemente sustentadas y las decisiones adoptadas durante la evaluación deben poder ser explicadas. La reducción de determinadas etapas o plazos no puede traducirse en menor trazabilidad.

Esta consideración resulta especialmente importante porque eficiencia y transparencia no deben presentarse como objetivos contrapuestos. Un procedimiento puede ser más ágil y continuar proporcionando condiciones suficientes para conocer cómo y por qué se adoptaron las decisiones. La modernización consiste precisamente en eliminar cargas innecesarias sin debilitar las garantías esenciales del sistema.

Desde la perspectiva del autor, **la licitación pública abreviada representa una prueba concreta de la nueva filosofía de contratación.** Si funciona correctamente, demuestra que es posible simplificar procedimientos sin disminuir competencia, transparencia ni calidad. Si se utiliza simplemente como una vía para contratar rápidamente sin una preparación suficiente, puede terminar reproduciendo las mismas deficiencias que la reforma pretende superar.

La principal regla de gestión debería ser clara: **abreviar el procedimiento no significa abreviar la planificación.** La entidad necesita dedicar el tiempo necesario para definir correctamente su necesidad, conocer las condiciones del mercado, establecer requisitos proporcionales y anticipar los riesgos relevantes. La rapidez debe encontrarse en aquello que puede simplificarse razonablemente, no en aquello que determina la calidad de la contratación.

En definitiva, la licitación pública abreviada constituye una herramienta destinada a proporcionar mayor proporcionalidad y agilidad dentro del nuevo régimen. Su verdadero valor no deberá medirse únicamente por la reducción de los tiempos de selección, sino por su capacidad para conseguir que determinadas contrataciones puedan desarrollarse con menores cargas administrativas y, simultáneamente, mantener competencia efectiva, transparencia y orientación hacia valor por dinero.

Utilizada correctamente, puede convertirse en una expresión concreta de la eficiencia promovida por la Ley N.º 32069. Su éxito dependerá, sin embargo, de una condición que se repite a lo largo de esta obra: **la simplificación normativa solamente produce mejores resultados cuando se encuentra acompañada por capacidad institucional y compradores públicos suficientemente preparados para utilizarla.**

3.5.3. Concurso público de servicios

El concurso público de servicios constituye uno de los procedimientos competitivos previstos dentro del nuevo régimen de contratación pública para atender necesidades cuya prestación principal corresponde a un servicio. A diferencia de la adquisición de bienes, donde normalmente existe un objeto material cuyas características pueden definirse mediante especificaciones técnicas, en la contratación de servicios adquieren especial importancia las actividades que deberá desarrollar el proveedor, los resultados esperados, las condiciones de ejecución y la capacidad necesaria para cumplir adecuadamente la prestación.

Bajo la Ley N.º 32069 y su Reglamento, el concurso público forma parte de los procedimientos competitivos utilizados para seleccionar proveedores conforme con la naturaleza y cuantía de la contratación. El marco vigente diferencia, además, distintas modalidades de concurso público, entre ellas las correspondientes a servicios y consultorías, reconociendo que incluso dentro de estas prestaciones existen diferentes niveles de especialización y complejidad.

La correcta definición de la necesidad constituye el punto de partida. Antes de iniciar el procedimiento, la entidad debe determinar qué servicio requiere, qué finalidad pretende alcanzar y cuáles son las condiciones necesarias para obtener el resultado esperado. Esta definición resulta fundamental porque una descripción insuficiente puede generar interpretaciones diferentes entre los proveedores y afectar posteriormente tanto la evaluación como la ejecución contractual.

Los **términos de referencia** adquieren, por ello, una importancia central. A través de ellos se establecen las características de la prestación, las actividades necesarias, las condiciones bajo las cuales deberá desarrollarse y los resultados que espera recibir la entidad. Su elaboración debe guardar correspondencia con la necesidad y evitar exigencias que no aporten valor o restrinjan injustificadamente la participación.

Esta problemática guarda relación con las deficiencias operativas identificadas por Carhuanchó (2018), quien advirtió dificultades vinculadas precisamente con la elaboración de términos de referencia. El antecedente demuestra que una contratación de servicios puede experimentar problemas desde su origen cuando aquello que la entidad necesita no se encuentra correctamente expresado en los documentos preparatorios.

Un término de referencia correctamente elaborado debe permitir que los potenciales proveedores comprendan con suficiente precisión aquello que se espera de ellos. Esto facilita la preparación de las ofertas y proporciona posteriormente una referencia objetiva para verificar si el servicio fue ejecutado conforme con las condiciones contratadas. La claridad inicial disminuye, por tanto, el riesgo de desacuerdos posteriores.

El concurso público de servicios necesita también considerar las características del mercado. La entidad debe conocer si existen suficientes proveedores capaces de desarrollar la prestación y si las condiciones establecidas permiten una competencia razonable. Exigencias excesivas de experiencia, personal o determinadas características pueden reducir innecesariamente la participación cuando no guardan una relación proporcional con la complejidad del servicio.

La competencia efectiva constituye una condición importante para conseguir valor por dinero. La entidad obtiene mejores posibilidades de seleccionar cuando existen diferentes proveedores capaces de presentar alternativas compatibles con la necesidad. Sin embargo, promover competencia no significa disminuir indiscriminadamente las exigencias técnicas, sino establecer solamente aquellas que resulten necesarias y justificables.

La evaluación adquiere características particulares en este tipo de procedimiento. Los servicios no siempre pueden compararse utilizando exclusivamente el precio, debido a que pueden existir diferencias relevantes en la manera en que serán desarrollados y en la capacidad del proveedor para alcanzar los resultados esperados. Los criterios aplicados deben encontrarse previamente establecidos y guardar relación con la naturaleza de la prestación.

El principio de **valor por dinero** adquiere aquí una relevancia especial. La Ley N.º 32069 orienta las contrataciones hacia la obtención del máximo valor posible mediante los recursos públicos, considerando factores que pueden trascender el precio. En un servicio, esto significa evaluar las condiciones necesarias para conseguir una prestación adecuada y no limitar la decisión a identificar automáticamente la oferta económicamente más baja.

Una propuesta de menor precio puede resultar poco conveniente cuando no proporciona condiciones suficientes para desarrollar correctamente el servicio. De

manera inversa, una propuesta económicamente superior necesita justificar el valor adicional que proporciona. El desafío consiste en establecer criterios que permitan distinguir estas diferencias de manera objetiva y transparente.

La calidad del servicio debe encontrarse vinculada con resultados verificables. Este aspecto resulta especialmente importante porque existe el riesgo de formular términos de referencia concentrados principalmente en actividades. Indicar que el proveedor deberá realizar reuniones, elaborar documentos o desarrollar determinadas acciones no necesariamente permite determinar si la necesidad fue finalmente satisfecha.

Una contratación orientada hacia resultados debería establecer con claridad qué debe conseguirse mediante esas actividades. Los productos, entregables o resultados esperados deben encontrarse definidos de manera que posteriormente puedan ser evaluados.

Esta diferencia modifica también la manera de administrar el contrato. La entidad no debería limitarse a verificar que el proveedor realizó formalmente las actividades previstas, sino comprobar que la prestación cumple las condiciones y produce los resultados correspondientes.

La conformidad adquiere entonces una importancia fundamental. No debe convertirse en una actuación automática destinada únicamente a permitir el pago. Constituye el momento en que la entidad verifica si aquello recibido corresponde efectivamente con lo contratado. Quien otorga la conformidad necesita disponer de conocimientos suficientes para realizar esta evaluación.

La profesionalización aparece nuevamente como una condición indispensable. Quienes participan en la preparación, evaluación y administración del concurso público de servicios necesitan comprender tanto las reglas del procedimiento como las características de la prestación. Una evaluación correctamente documentada pero técnicamente insuficiente puede conducir a seleccionar una alternativa que posteriormente no produzca los resultados esperados.

La coordinación entre el área usuaria y los especialistas en contratación resulta particularmente importante. El área usuaria posee conocimiento sobre la necesidad y sobre aquello que espera recibir; los compradores públicos poseen conocimientos

relacionados con la estrategia y el procedimiento. La calidad del concurso depende de la capacidad para integrar ambas perspectivas.

Qquenta (2019) permite comprender la importancia de esta articulación al identificar problemas relacionados con planificación y coordinación dentro de las contrataciones públicas. Cuando las responsabilidades se desarrollan de manera aislada, aumenta la posibilidad de inconsistencias y reprocesos.

La oportunidad constituye igualmente parte del desempeño. Determinados servicios se necesitan dentro de periodos específicos y una contratación tardía puede reducir considerablemente su utilidad. Por ello, la planificación debe considerar el tiempo necesario para desarrollar el procedimiento y posteriormente ejecutar la prestación.

Esta relación permite observar que la eficiencia no se encuentra únicamente en reducir la duración del concurso. Una contratación preparada apresuradamente puede generar dificultades posteriores. La verdadera eficiencia consiste en organizar el proceso de manera que el servicio se encuentre disponible cuando la entidad lo necesita y bajo condiciones adecuadas.

Etapas y plazos del concurso público de servicios

El concurso público de servicios se desarrolla mediante una secuencia de etapas destinadas a garantizar que los proveedores conozcan oportunamente las condiciones de la contratación, puedan formular consultas u observaciones y presenten sus propuestas bajo reglas previamente establecidas. Al tratarse de un procedimiento competitivo ordinario, los plazos son mayores que aquellos previstos para las modalidades abreviadas, buscando proporcionar tiempo suficiente para analizar los términos de referencia y preparar adecuadamente las ofertas.

El procedimiento se inicia con la **convocatoria**, realizada a través del SEACE de la Pladicop en la fecha establecida en el cronograma. Para llegar a este momento, la entidad debe haber culminado previamente las actuaciones preparatorias, contar con el expediente de contratación aprobado y disponer de las bases correspondientes. La convocatoria representa, por tanto, el momento en que la necesidad previamente trabajada por la entidad se presenta formalmente al mercado.

A partir de la convocatoria se desarrolla el **registro de participantes**. En el concurso público de servicios se aplica la modalidad de **lista abierta**, lo que permite que cualquier proveedor que cumpla las condiciones correspondientes pueda registrarse como participante. El registro permite acceder formalmente al procedimiento y ejercer posteriormente los derechos reconocidos a los participantes.

La siguiente etapa corresponde a las **consultas y observaciones a las bases**. Los participantes disponen de un plazo **no menor de siete días hábiles**, contabilizado desde el día siguiente de la convocatoria, para formularlas mediante la Pladicop. Las consultas permiten solicitar aclaraciones o información adicional, mientras que las observaciones permiten advertir posibles incumplimientos de la normativa de contratación pública u otras disposiciones relacionadas con el objeto contractual.

Culminado este periodo, corresponde la **absolución de consultas y observaciones y la integración de las bases**, que se desarrolla en la fecha establecida en el cronograma. El pliego de absolución debe contener las respuestas correspondientes y, cuando se trate de observaciones, indicar si estas fueron acogidas, acogidas parcialmente o no acogidas, acompañando el sustento respectivo. Las bases integradas incorporan las modificaciones y precisiones realizadas y se convierten desde ese momento en las reglas definitivas del procedimiento.

Cuando el procedimiento permite cuestionar el pliego de absolución y las bases integradas, los participantes pueden solicitar su **elevación al OECE dentro de los tres días hábiles siguientes a su publicación**. Posteriormente, y siempre que se haya producido dicha solicitud, la entidad dispone de **cuatro días hábiles posteriores al vencimiento de ese plazo** para registrar en la Pladicop los cuestionamientos y la documentación requerida.

Debe considerarse que la posibilidad de elevar cuestionamientos al OECE puede omitirse cuando la entidad utilizó previamente la herramienta de difusión del requerimiento durante la interacción con el mercado, conforme con las condiciones establecidas por la normativa. Por ello, esta etapa no necesariamente se producirá en todos los concursos públicos de servicios.

Una vez que las bases se encuentran definitivamente integradas, continúa la **presentación de ofertas**. En el concurso público de servicios debe existir un plazo **no**

menor de siete días hábiles para que los postores preparen y presenten sus propuestas mediante el SEACE de la Pladiscop. Este periodo busca proporcionar un tiempo razonable para que los participantes puedan analizar las condiciones definitivas de la contratación y estructurar adecuadamente sus ofertas.

Posteriormente se desarrolla la **admisión, calificación y evaluación de las ofertas técnicas y económicas**. En esta etapa se verifica inicialmente que las propuestas cumplan las condiciones necesarias para continuar en competencia y, posteriormente, se aplican los requisitos de calificación y los factores de evaluación establecidos en las bases. Tratándose de servicios, esta etapa adquiere particular importancia porque la decisión puede considerar elementos relacionados con la capacidad del proveedor y con la calidad de la prestación, además de los componentes económicos correspondientes.

No existe un número único de días aplicable a todos los concursos públicos de servicios para desarrollar la evaluación. La fecha correspondiente debe encontrarse establecida en el cronograma del procedimiento y dependerá de la naturaleza, especialización y complejidad del servicio. Por ello, no resultaría correcto establecer una duración uniforme para esta etapa.

Concluida la evaluación se produce el **otorgamiento de la buena pro**, mediante el cual se identifica al postor seleccionado conforme con las reglas establecidas en las bases. La decisión debe encontrarse suficientemente sustentada y registrada, permitiendo conocer los criterios que determinaron el resultado.

Posteriormente corresponde esperar el **consentimiento o firmeza de la buena pro**, según corresponda. Si no se presentan impugnaciones y se cumplen las condiciones establecidas, puede avanzarse hacia el perfeccionamiento contractual. Cuando existe un recurso de apelación, la duración efectiva del procedimiento se amplía hasta que la controversia sea resuelta y la buena pro quede administrativamente firme.

Una vez consentida o firme la buena pro comienza el **perfeccionamiento del contrato**. Como regla general, el postor ganador dispone de **ocho días hábiles** para presentar los requisitos correspondientes cuando resulta exigible la garantía de fiel cumplimiento. Cuando esta garantía no resulta necesaria, el plazo es de **cinco días hábiles**. Presentados los documentos, la entidad dispone de hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato o comunicar las observaciones correspondientes. Cuando existen

observaciones, puede concederse un plazo de hasta **cuatro días hábiles** para su subsanación y, posteriormente, la entidad cuenta nuevamente con hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato.

La secuencia general puede representarse de la siguiente manera:

Convocatoria → registro de participantes → consultas y observaciones (mínimo 7 días hábiles) → absolución e integración de bases → eventual elevación de cuestionamientos al OECE (3 días hábiles para solicitarla) → presentación de ofertas (mínimo 7 días hábiles) → admisión, calificación y evaluación → buena pro → consentimiento o firmeza → presentación de requisitos para contratar → perfeccionamiento del contrato.

En consecuencia, **no existe una duración total única aplicable a todos los concursos públicos de servicios**. Los plazos de determinadas actuaciones dependen del cronograma aprobado por la entidad y pueden ampliarse cuando existen cuestionamientos a las bases, recursos de apelación, subsanaciones u otras incidencias. Lo correcto es identificar los periodos mínimos y máximos expresamente establecidos y reconocer que la duración efectiva dependerá también de la complejidad de cada contratación.

Los plazos muestran que el concurso público de servicios proporciona un periodo mayor de interacción con el mercado que las modalidades abreviadas. Los **siete días hábiles mínimos para consultas y observaciones** y los **siete días hábiles mínimos para presentación de ofertas** buscan proporcionar condiciones suficientes para que los proveedores comprendan los términos de referencia, evalúen su capacidad para desarrollar la prestación y estructuren propuestas adecuadas.

Desde una perspectiva de gestión, estos plazos no deberían interpretarse simplemente como tiempos administrativos que deben reducirse. En contrataciones de servicios, la calidad de la propuesta puede depender significativamente de la posibilidad de comprender correctamente los resultados esperados y las condiciones de ejecución. La verdadera eficiencia consiste en evitar periodos innecesarios sin reducir aquellos que permiten mejorar la competencia y la calidad de las ofertas.

Por ello, **la duración del concurso público debe analizarse desde la necesidad completa y no solamente desde la convocatoria hasta la buena pro**. Una preparación

correcta puede reducir consultas, observaciones y modificaciones posteriores, mientras que unos términos de referencia deficientes pueden generar incidencias que prolonguen considerablemente el proceso. La mejor manera de conseguir un concurso eficiente no consiste únicamente en reducir sus plazos, sino en conseguir que cada etapa pueda desarrollarse correctamente desde la primera vez.

La gestión de riesgos debe acompañar también esta modalidad. Dependiendo de la naturaleza del servicio, pueden existir riesgos relacionados con incumplimientos, disponibilidad de personal, retrasos, calidad insuficiente o dependencia de determinadas condiciones externas. Identificar estos factores durante la preparación permite establecer mecanismos razonables para administrarlos.

La transparencia continúa siendo indispensable. Los criterios de evaluación deben encontrarse definidos previamente y aplicarse de manera consistente a todos los participantes. Cuando determinados elementos cualitativos adquieren relevancia, la motivación de las decisiones resulta todavía más importante para evitar espacios de arbitrariedad.

Desde la perspectiva del autor, **uno de los principales desafíos del concurso público de servicios consiste en evitar que el Estado termine contratando actividades cuando aquello que realmente necesita son resultados**. Una institución no requiere reuniones, informes o actividades por sí mismas; las requiere porque espera conseguir mediante ellas determinado objetivo.

Esta orientación debería comenzar desde los términos de referencia y mantenerse durante la evaluación y ejecución. La pregunta central debe ser qué problema pretende resolver la entidad y qué características debe poseer el servicio para conseguirlo. Cuando esta finalidad se encuentra claramente definida, resulta más sencillo establecer requisitos, evaluar propuestas y verificar posteriormente el cumplimiento.

El concurso público de servicios constituye, por tanto, un procedimiento en el que planificación, calidad del requerimiento y capacidad profesional adquieren una relevancia especialmente elevada. La competencia permite comparar alternativas, pero solamente producirá buenos resultados cuando la entidad haya definido correctamente aquello sobre lo que los proveedores deben competir.

En definitiva, **contratar correctamente un servicio significa seleccionar una capacidad externa capaz de producir un resultado útil para la institución.** El precio constituye una dimensión importante, pero debe encontrarse relacionado con la calidad, oportunidad y utilidad de la prestación. Bajo el enfoque de la Ley N.º 32069, el concurso público de servicios debe convertirse en un instrumento para obtener valor y no simplemente en un mecanismo para cumplir formalmente una necesidad administrativa.

3.5.4. Concurso público para consultoría

El concurso público para consultoría constituye un procedimiento competitivo destinado a atender necesidades que requieren conocimientos profesionales especializados y cuya solución depende, en buena medida, de la capacidad técnica e intelectual del proveedor. A diferencia de otros servicios en los que pueden predominar actividades operativas o estandarizadas, la consultoría se caracteriza por incorporar análisis, diagnóstico, diseño, asesoramiento o elaboración de soluciones especializadas que deben responder a una necesidad concreta de la entidad.

Dentro del nuevo régimen establecido por la Ley N.º 32069, la contratación de consultorías adquiere particular importancia porque se encuentra directamente relacionada con el enfoque de valor por dinero. En este tipo de prestaciones, el precio constituye un elemento relevante, pero difícilmente puede ser el único criterio para determinar cuál alternativa proporciona mejores condiciones. La experiencia, las competencias profesionales, la metodología y la capacidad para producir resultados pueden adquirir una importancia decisiva dependiendo de la naturaleza de la consultoría.

La normativa vigente diferencia modalidades relacionadas con la **consultoría en general y la consultoría de obra**, reconociendo que las características de ambas prestaciones no son necesariamente equivalentes. El Ministerio de Economía y Finanzas mantiene bases estándar específicas para estas contrataciones dentro del marco de la Ley N.º 32069, lo que permite adecuar el procedimiento a la naturaleza particular del servicio especializado requerido.

La consultoría en general puede comprender prestaciones profesionales destinadas a desarrollar estudios, diagnósticos, asesorías, investigaciones, evaluaciones u otros trabajos especializados que permitan a una entidad obtener conocimiento o soluciones para atender una necesidad. La consultoría de obra, por su parte, se encuentra

vinculada con prestaciones profesionales especializadas relacionadas con obras y requiere conocimientos técnicos compatibles con las características y responsabilidades correspondientes.

La correcta identificación de la necesidad constituye el punto de partida. Antes de contratar una consultoría, la entidad debe determinar con claridad qué problema pretende resolver, qué conocimiento especializado necesita y qué resultado espera obtener. Esta definición resulta esencial porque una consultoría insuficientemente justificada puede terminar produciendo documentos técnicamente correctos pero de limitada utilidad para la institución.

Los términos de referencia adquieren, por ello, una importancia fundamental. Deben establecer el objeto de la consultoría, su alcance, los resultados esperados, los productos que deberán entregarse, los plazos y las condiciones necesarias para desarrollar la prestación. También deben definir adecuadamente las competencias profesionales requeridas cuando estas resulten relevantes para alcanzar el objetivo.

Carhuanchó (2018) permite reconocer la importancia de esta etapa al identificar dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia dentro de las contrataciones públicas. En una consultoría, una deficiencia de este tipo puede resultar especialmente problemática porque el proveedor necesita comprender con precisión aquello que la entidad espera obtener para poder desarrollar una propuesta técnica adecuada.

La entidad debe evitar dos extremos. El primero consiste en elaborar términos de referencia excesivamente generales que no permitan determinar claramente qué debe producir la consultoría. El segundo corresponde a establecer condiciones innecesariamente rígidas que reduzcan la capacidad del especialista para proponer soluciones y puedan limitar injustificadamente la competencia.

La definición de los **productos o entregables** constituye uno de los aspectos más importantes. Una consultoría no debería evaluarse únicamente por la cantidad de actividades desarrolladas ni por la extensión de los documentos presentados. Los productos deben encontrarse vinculados con el resultado que justificó la contratación y proporcionar utilidad efectiva para la entidad.

Por ejemplo, si una institución contrata una consultoría para solucionar un determinado problema de gestión, el objetivo no debería encontrarse simplemente en recibir un diagnóstico. El verdadero valor aparecerá cuando ese diagnóstico proporcione información y recomendaciones suficientemente útiles para adoptar decisiones o implementar mejoras.

Esta diferencia resulta esencial dentro del enfoque de valor por dinero. La entidad no compra páginas, reuniones ni horas de trabajo; contrata conocimiento especializado destinado a producir un resultado.

La evaluación de las ofertas necesita reflejar esta característica. Dependiendo de la naturaleza de la consultoría, pueden resultar relevantes la experiencia del proveedor, las competencias de los profesionales que participarán, la metodología propuesta y otros factores relacionados con la calidad de la prestación. Los criterios utilizados deben encontrarse previamente establecidos y guardar relación directa con aquello que la entidad necesita.

La experiencia constituye un elemento importante, pero debe exigirse de manera proporcional. Solicitar antecedentes excesivamente específicos puede reducir la participación sin proporcionar necesariamente mayor calidad. La entidad debe determinar qué experiencia resulta realmente necesaria para disminuir los riesgos y garantizar que el proveedor posea capacidad suficiente.

Esta consideración resulta igualmente aplicable al equipo profesional. Una consultoría especializada puede requerir profesionales con determinadas competencias, pero los perfiles deben responder a funciones reales dentro de la prestación. Incorporar especialistas innecesarios simplemente para elevar las exigencias puede aumentar costos y restringir la competencia.

El valor por dinero obliga precisamente a mantener este equilibrio. No se trata de exigir la mayor cantidad posible de requisitos, sino de establecer aquellos que permitan obtener una consultoría capaz de producir el resultado esperado utilizando razonablemente los recursos públicos.

La metodología propuesta puede adquirir también relevancia cuando las características de la consultoría lo justifican. La entidad necesita conocer no solamente

quién realizará el trabajo, sino cómo pretende desarrollarlo. Sin embargo, la evaluación de elementos cualitativos exige criterios suficientemente claros para evitar decisiones excesivamente subjetivas.

La transparencia adquiere, por ello, especial importancia. Cuando la evaluación incorpora aspectos técnicos y profesionales, la motivación debe permitir comprender por qué determinada propuesta obtuvo una valoración específica. El criterio profesional debe encontrarse acompañado por trazabilidad y sustentación.

Etapas y plazos del concurso público para consultoría

El concurso público para consultoría se desarrolla mediante una secuencia competitiva que busca proporcionar a los participantes tiempo suficiente para analizar los términos de referencia, formular consultas y preparar propuestas técnicas y económicas compatibles con la especialización requerida. Debido a la naturaleza intelectual de estas prestaciones, la evaluación adquiere especial relevancia y puede requerir un análisis más profundo que el utilizado en contrataciones de servicios con características estandarizadas.

El procedimiento comienza con la **convocatoria**, realizada mediante el SEACE de la Pladipoc conforme al cronograma establecido por la entidad. Para llegar a esta etapa deben haberse culminado las actuaciones preparatorias, aprobado el expediente de contratación y elaborado las bases. La convocatoria comunica formalmente al mercado la necesidad de la entidad y las condiciones bajo las cuales se desarrollará la competencia.

A partir de la convocatoria se produce el **registro de participantes**, bajo la modalidad de lista abierta. Los proveedores que reúnan las condiciones correspondientes pueden registrarse y participar conforme con las reglas establecidas para el procedimiento. Esta apertura resulta especialmente importante en consultoría, debido a que la entidad necesita generar condiciones suficientes para que profesionales y empresas especializadas puedan competir.

Posteriormente se desarrolla la etapa de **consultas y observaciones a las bases**. Al tratarse de un concurso público ordinario, los participantes disponen de un plazo **no menor de siete días hábiles**, contado desde el día siguiente de la convocatoria, para formular consultas u observaciones. Esta etapa permite aclarar el alcance de los términos

de referencia, los requisitos profesionales, la metodología, los factores de evaluación y las demás condiciones que determinarán posteriormente la elaboración de las propuestas.

Concluido este periodo corresponde la **absolución de consultas y observaciones y la integración de las bases**. La entidad debe responder los planteamientos formulados y efectuar las modificaciones o precisiones que correspondan. Las bases integradas constituyen posteriormente las reglas definitivas del procedimiento y deben proporcionar a los participantes información suficiente para preparar sus propuestas bajo condiciones de igualdad.

Cuando corresponda conforme al Reglamento, los participantes pueden solicitar la **elevación de cuestionamientos al OECE** respecto del pliego de absolución y las bases integradas. El plazo para formular esta solicitud es de **tres días hábiles** posteriores a su publicación. Cuando existe una solicitud de elevación, la entidad debe realizar las actuaciones correspondientes para trasladar los cuestionamientos y la documentación al OECE dentro de los plazos establecidos por el marco vigente. Esta etapa no necesariamente se presenta en todos los concursos, pues dependerá de la existencia de cuestionamientos y de las condiciones aplicables al procedimiento.

Una vez que las bases se encuentran definitivamente integradas continúa la **presentación de ofertas**. En el concurso público ordinario debe existir un plazo **no menor de siete días hábiles** para que los postores estructuren y presenten sus propuestas. En consultoría, este periodo posee especial importancia debido a que la oferta puede requerir organizar información relacionada con experiencia, profesionales, metodología y demás factores técnicos previstos en las bases.

Posteriormente se desarrolla la **admisión y calificación de las ofertas**, mediante las cuales se verifica que las propuestas cumplen las condiciones necesarias para continuar en competencia y que los postores acreditan los requisitos establecidos. La proporcionalidad de estas exigencias resulta fundamental para evitar restricciones innecesarias y mantener una competencia razonable entre especialistas capaces de desarrollar la consultoría.

A continuación se realiza la **evaluación técnica y económica**, aplicando los factores previamente establecidos. Esta etapa constituye uno de los momentos más importantes del concurso público para consultoría porque permite comparar las

propuestas considerando no solamente su componente económico, sino también aquellos elementos técnicos que resulten relevantes para determinar su capacidad de producir el resultado esperado.

La normativa no establece un número único de días aplicable a todos los concursos públicos para completar la evaluación. La fecha correspondiente debe encontrarse establecida en el cronograma y dependerá de la complejidad de la consultoría, la cantidad de ofertas y las características de los factores que deban evaluarse. Por ello, no resulta técnicamente adecuado atribuir una duración uniforme a esta etapa.

Concluida la evaluación corresponde el **otorgamiento de la buena pro**, mediante el cual se determina al postor seleccionado conforme con las reglas establecidas. Tratándose de consultoría, la motivación de esta decisión adquiere especial importancia debido a que la evaluación puede incorporar componentes cualitativos que necesitan encontrarse suficientemente sustentados y ser aplicados consistentemente a todos los participantes.

Posteriormente debe producirse el **consentimiento o firmeza de la buena pro**. Cuando no existen impugnaciones y se cumplen las condiciones previstas, puede continuarse hacia el perfeccionamiento contractual. Si se presenta un recurso de apelación, el tiempo efectivo del procedimiento se amplía hasta que este sea resuelto y la buena pro quede administrativamente firme.

Finalmente se desarrolla el **perfeccionamiento del contrato**. Como regla general, una vez consentida o firme la buena pro, el ganador dispone de **ocho días hábiles** para presentar los requisitos necesarios cuando corresponde garantía de fiel cumplimiento. Cuando esta garantía no resulta exigible, el plazo es de **cinco días hábiles**. Presentada la documentación, la entidad dispone de hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato o comunicar las observaciones correspondientes. Cuando existen observaciones, puede otorgarse hasta **cuatro días hábiles** para subsanarlas y, una vez efectuada la subsanación, la entidad dispone nuevamente de hasta **tres días hábiles** para perfeccionar el contrato.

De manera general, el procedimiento puede representarse mediante la siguiente secuencia:

Convocatoria → registro de participantes → consultas y observaciones (mínimo 7 días hábiles) → absolución e integración de bases → eventual elevación de cuestionamientos al OECE (3 días hábiles para solicitarla) → presentación de ofertas (mínimo 7 días hábiles) → admisión y calificación → evaluación técnica y económica → buena pro → consentimiento o firmeza → presentación de requisitos para contratar → perfeccionamiento del contrato.

No existe una duración total única para todos los concursos públicos de consultoría. Determinadas etapas dependen del cronograma aprobado para cada contratación y el tiempo puede ampliarse cuando existen cuestionamientos, impugnaciones, subsanaciones u otras incidencias. Asimismo, la evaluación puede requerir periodos diferentes dependiendo de la especialización y complejidad de aquello que debe analizarse.

Desde una perspectiva de eficiencia, los plazos correspondientes a la consultoría no deberían observarse simplemente como tiempos administrativos que necesitan reducirse. La calidad de una propuesta especializada depende de que los participantes comprendan correctamente la necesidad y dispongan de condiciones razonables para estructurar una solución. Una reducción excesiva del tiempo de preparación podría afectar la calidad de las propuestas y, finalmente, disminuir el valor obtenido por la entidad.

Por ello, **la eficiencia del concurso público para consultoría debe medirse mediante la relación entre tiempo, competencia y calidad de la selección.** El objetivo no consiste únicamente en adjudicar rápidamente, sino en conseguir que el procedimiento permita identificar al proveedor con las capacidades profesionales necesarias para producir el conocimiento o la solución especializada que la entidad necesita.

La ejecución contractual constituye otro momento decisivo. Seleccionar una buena propuesta no garantiza automáticamente una buena consultoría. La entidad necesita realizar seguimiento sobre el cumplimiento de los productos, plazos y condiciones establecidas y verificar que los resultados mantengan correspondencia con aquello que fue contratado.

La conformidad no debería reducirse a verificar que el proveedor entregó formalmente un documento. Debe comprobarse que el producto posee la calidad y

contenido necesarios. Esto exige que quien revise la consultoría disponga también de competencias suficientes para evaluarla.

Aquí aparece una dificultad particularmente importante: **el Estado necesita capacidad técnica para contratar y supervisar conocimiento especializado externo.** Si la entidad no posee ninguna capacidad para evaluar aquello que recibe, aumenta el riesgo de aceptar productos que formalmente cumplen pero que proporcionan poco valor.

La contratación de consultores no debería convertirse, por tanto, en un sustituto permanente de las capacidades institucionales. La consultoría resulta útil cuando proporciona conocimientos especializados que la entidad necesita temporalmente o que no resulta razonable mantener de manera permanente dentro de su estructura. Sin embargo, una dependencia excesiva puede impedir el desarrollo de capacidades internas.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los principales riesgos de la contratación de consultorías. **El Estado no debería contratar repetidamente consultores para resolver problemas sobre los cuales nunca consigue desarrollar conocimiento propio.** Cuando una consultoría termina, parte del conocimiento generado debería permanecer dentro de la organización.

La transferencia de conocimiento puede convertirse así en un componente importante de determinadas contrataciones. Los productos no deberían limitarse necesariamente al informe final; dependiendo de la naturaleza del servicio, puede resultar conveniente que la entidad incorpore metodologías, información, herramientas o capacidades que puedan continuar utilizándose después de culminada la prestación.

Esta perspectiva transforma la consultoría en una inversión institucional y no simplemente en una adquisición temporal de conocimiento.

La gestión de riesgos debe acompañar también el procedimiento. Entre los principales riesgos pueden encontrarse la dependencia de profesionales específicos, retrasos en los productos, metodologías insuficientes o resultados que no responden adecuadamente al objetivo. Identificarlos desde la preparación permite establecer condiciones razonables para administrarlos durante la ejecución.

La profesionalización del comprador público adquiere nuevamente una importancia decisiva. Contratar una consultoría requiere comprender la diferencia entre

precio y valor, establecer requisitos proporcionales y coordinar con especialistas capaces de evaluar las propuestas y los productos posteriores. Una contratación intelectualmente compleja difícilmente puede gestionarse adecuadamente mediante una lógica exclusivamente procedimental.

En definitiva, el concurso público para consultoría constituye un procedimiento mediante el cual el Estado busca incorporar temporalmente **conocimiento profesional especializado para resolver problemas, desarrollar soluciones o mejorar decisiones**. Su éxito depende de la claridad de la necesidad, la calidad de los términos de referencia, la proporcionalidad de los requisitos, la capacidad de los evaluadores y el adecuado seguimiento de los productos.

Desde el enfoque de la Ley N.º 32069, una consultoría genera verdadero valor cuando el conocimiento contratado produce resultados útiles y, cuando corresponde, contribuye también a fortalecer las capacidades de la institución. **La mejor consultoría no debería ser simplemente aquella que entrega todos los documentos previstos, sino aquella que deja al Estado en mejores condiciones para comprender, decidir o gestionar aquello que motivó su contratación.**

3.5.5. Concurso público abreviado

El concurso público abreviado constituye un procedimiento competitivo previsto dentro del nuevo régimen de contratación pública para atender determinadas necesidades de servicios y consultorías mediante una estructura procedimental más ágil. Su incorporación responde a la orientación de la Ley N.º 32069 hacia la eficiencia, proporcionalidad y oportunidad, reconociendo que no todas las contrataciones requieren el mismo nivel de complejidad procedimental para garantizar competencia, transparencia y una adecuada selección del proveedor.

La característica principal de este procedimiento se encuentra precisamente en su naturaleza **abreviada**. Esto significa que determinadas actuaciones y plazos se organizan de manera que la contratación pueda desarrollarse con mayor rapidez respecto de un concurso público ordinario, siempre dentro de las condiciones y supuestos establecidos por la normativa. La simplificación no elimina los principios esenciales de la contratación ni disminuye la responsabilidad de quienes participan en ella.

Dentro del marco vigente existen bases estándar diferenciadas para modalidades como el concurso público abreviado de servicios, de consultoría en general y de consultoría de obra, entre otras previstas por la regulación. Esta diferenciación demuestra que el carácter abreviado no determina por sí mismo la naturaleza de la prestación; corresponde analizar también aquello que la entidad necesita contratar y las características específicas del objeto contractual.

La elección de este procedimiento requiere, por tanto, una correcta determinación previa. La entidad debe verificar que la naturaleza y cuantía de la contratación se encuentren dentro de los supuestos que permiten utilizarlo. No corresponde seleccionar un procedimiento simplemente porque resulte administrativamente más rápido. La elección debe derivarse de la estrategia de contratación y del marco aplicable al caso concreto.

La planificación continúa siendo fundamental. La reducción de determinados tiempos procedimentales produce escasos beneficios cuando la necesidad fue incorrectamente identificada o los términos de referencia presentan deficiencias. Una contratación abreviada mal preparada puede terminar requiriendo correcciones que eliminen cualquier ventaja obtenida mediante la simplificación.

Esta consideración resulta especialmente importante en la contratación de servicios. Los términos de referencia deben establecer con claridad el objeto, alcance, condiciones y resultados esperados. Cuando la entidad no define adecuadamente estos componentes, los proveedores pueden interpretar de manera diferente aquello que se requiere, dificultando posteriormente la evaluación de las ofertas y la ejecución contractual.

Carhuancho (2018) ya había identificado dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia dentro de las contrataciones públicas. Este antecedente adquiere particular relevancia frente a los procedimientos abreviados, porque demuestra que reducir tiempos no soluciona automáticamente las deficiencias existentes durante la preparación. La agilidad solamente produce eficiencia cuando se construye sobre información de calidad.

En el caso de las consultorías, esta exigencia puede resultar todavía mayor. La entidad necesita establecer qué conocimiento especializado requiere, cuáles serán los

productos y qué resultados espera obtener. El carácter abreviado del concurso no modifica la necesidad de contar con criterios suficientes para determinar la capacidad del proveedor y evaluar la calidad de la propuesta cuando corresponda.

La competencia continúa siendo uno de los fundamentos del procedimiento. Los potenciales proveedores deben disponer de condiciones razonables para conocer la necesidad, preparar sus ofertas y participar bajo reglas previamente establecidas. La simplificación procedimental no debe traducirse en restricciones injustificadas ni en condiciones que reduzcan innecesariamente la concurrencia.

La proporcionalidad adquiere aquí especial importancia. Si la finalidad del concurso público abreviado consiste en proporcionar mayor agilidad a determinadas contrataciones, los requisitos establecidos deberían guardar correspondencia con la complejidad y riesgos de la prestación. Incorporar exigencias excesivas puede terminar reproduciendo las cargas que precisamente se busca reducir.

El principio de valor por dinero debe acompañar igualmente la selección. Una contratación abreviada no significa una contratación orientada exclusivamente hacia el menor precio. La entidad continúa necesitando identificar la alternativa que proporcione condiciones adecuadas para satisfacer la necesidad pública, considerando los factores que resulten relevantes según la naturaleza del servicio o consultoría.

Esto implica que **abreviar el procedimiento no significa simplificar el análisis de valor**. La entidad puede desarrollar una selección en menor tiempo, pero continúa siendo responsable de determinar si aquello que contrata proporciona una relación razonable entre costo, calidad, oportunidad y resultado.

La profesionalización de los evaluadores resulta particularmente importante. Una estructura procedimental más ágil requiere personas capaces de analizar correctamente las ofertas y adoptar decisiones dentro de los tiempos correspondientes. Cuando existe una brecha de conocimientos, la reducción de plazos puede aumentar la posibilidad de errores.

Esta situación demuestra que simplificación y profesionalización deben avanzar conjuntamente. Un procedimiento complejo puede compensar determinadas limitaciones

mediante mayores etapas de revisión, mientras que un procedimiento más ágil exige operadores con suficiente capacidad para tomar decisiones correctamente desde el inicio.

Etapas y plazos del concurso público abreviado

El concurso público abreviado desarrolla una secuencia competitiva semejante en sus elementos esenciales a la del concurso público ordinario, pero incorpora plazos menores en determinadas actuaciones con la finalidad de proporcionar mayor agilidad al proceso. La diferencia fundamental no se encuentra, por tanto, en eliminar las garantías esenciales de competencia y transparencia, sino en reducir razonablemente los tiempos correspondientes a determinadas etapas cuando la naturaleza de la contratación permite utilizar esta modalidad.

El procedimiento comienza con la **convocatoria**, realizada mediante el SEACE de la Pladicop conforme a la fecha establecida en el cronograma. Para convocar, la entidad debe haber culminado previamente las actuaciones preparatorias, aprobado el expediente de contratación y elaborado las bases correspondientes. La convocatoria comunica formalmente al mercado la necesidad que pretende atender la entidad y las condiciones bajo las cuales se desarrollará el procedimiento.

Posteriormente se desarrolla el **registro de participantes**, mediante la modalidad de lista abierta. Esto permite que cualquier proveedor que cumpla las condiciones correspondientes pueda registrarse y participar en el procedimiento. El carácter abreviado no restringe, por tanto, la concurrencia, sino que mantiene la posibilidad de participación dentro de una estructura procedimental con menores plazos. Las bases estándar oficiales del concurso público abreviado de servicios confirman esta configuración.

La siguiente etapa corresponde a las **consultas y observaciones a las bases**. Los participantes disponen de un plazo **no menor de tres días hábiles**, contado desde el día siguiente de la convocatoria, para formularlas mediante la Pladicop. Esta constituye una de las principales diferencias respecto del concurso público ordinario, en el cual el plazo mínimo correspondiente es de siete días hábiles.

Las consultas permiten solicitar aclaraciones o información adicional respecto de las disposiciones contenidas en las bases, mientras que las observaciones permiten advertir posibles incumplimientos de la normativa de contratación pública u otras

disposiciones relacionadas con el objeto contractual. La reducción del plazo no elimina, por tanto, la posibilidad de que los participantes cuestionen o soliciten aclaraciones sobre las condiciones establecidas.

Culminado este periodo corresponde la **absolución de consultas y observaciones y la integración de las bases**. La absolución y la publicación de las bases integradas se realizan en la fecha prevista en el cronograma del procedimiento. Las bases integradas incorporan las modificaciones o precisiones correspondientes y pasan a constituir las reglas definitivas que deberán observar la entidad y los participantes durante las etapas posteriores.

Una vez publicadas las bases integradas continúa la **presentación de ofertas técnicas y económicas**. En el concurso público abreviado, la fecha establecida para presentar las ofertas no puede fijarse en un periodo menor de **tres días hábiles desde la publicación de la integración de las bases**. Las propuestas son presentadas electrónicamente mediante el SEACE de la Pladicop conforme al cronograma correspondiente.

Este plazo representa otra diferencia importante frente al concurso público ordinario. Mientras en este último la presentación de ofertas debe producirse después de un periodo mínimo general de siete días hábiles desde la integración definitiva, en la modalidad abreviada el mínimo se reduce a tres días hábiles. La agilidad del procedimiento se concentra, por tanto, principalmente en la reducción de estos periodos sin eliminar las etapas necesarias para desarrollar la competencia.

Presentadas las propuestas, comienza la **admisión, calificación y evaluación de las ofertas**. En el concurso público abreviado de servicios, la evaluación se desarrolla **sin precalificación**. Inicialmente los evaluadores verifican que las ofertas contengan la documentación requerida para su admisión; posteriormente comprueban el cumplimiento de los requisitos de calificación y aplican los factores de evaluación técnica y económica establecidos en las bases.

Tratándose de consultorías, la lógica general del procedimiento abreviado mantiene igualmente la presentación de ofertas después de un plazo mínimo de tres días hábiles desde la integración y una evaluación sin precalificación, aunque los requisitos y factores concretos deben responder a la naturaleza especializada de la prestación.

La normativa no establece un número único de días para completar la evaluación de todas las ofertas. Esta etapa debe desarrollarse conforme al cronograma aprobado para cada procedimiento y su duración puede variar según la cantidad de propuestas, la naturaleza del servicio o consultoría y la complejidad de los factores que deban analizarse. Por ello, no resulta adecuado establecer una duración uniforme para esta fase.

Concluida la evaluación corresponde el **otorgamiento de la buena pro**, mediante el cual se identifica al postor seleccionado conforme con los requisitos y factores previamente establecidos. La decisión debe encontrarse debidamente registrada y sustentada, manteniendo la trazabilidad necesaria para comprender cómo se desarrolló la evaluación y cuáles fueron los criterios que determinaron el resultado.

Posteriormente debe producirse el **consentimiento o firmeza de la buena pro**. Cuando no existen impugnaciones y se cumplen las condiciones establecidas, el procedimiento puede avanzar hacia el perfeccionamiento contractual. Si se presenta un recurso de apelación, la duración efectiva puede extenderse hasta que este sea resuelto y la buena pro quede administrativamente firme.

Una vez consentida o firme la buena pro comienza el **perfeccionamiento del contrato**. El ganador debe presentar los requisitos correspondientes dentro de los plazos previstos por el Reglamento y la entidad debe verificar la documentación y proceder al perfeccionamiento contractual. Cuando existen observaciones o resulta necesario subsanar determinados requisitos, se aplican los periodos adicionales establecidos por la normativa.

De manera general, la secuencia del concurso público abreviado puede representarse así:

Convocatoria → registro de participantes → consultas y observaciones (mínimo 3 días hábiles) → absolución e integración de bases → presentación de ofertas (mínimo 3 días hábiles desde la integración) → admisión y calificación → evaluación técnica y económica → otorgamiento de la buena pro → consentimiento o firmeza → perfeccionamiento del contrato.

No existe una duración total única aplicable a todos los concursos públicos abreviados. Determinadas fechas dependen del cronograma establecido por la entidad y

la duración puede ampliarse cuando se presentan impugnaciones, subsanaciones u otras incidencias. Lo que sí permite identificar claramente el Reglamento es la reducción de los principales plazos mínimos correspondientes a la interacción con los participantes y a la preparación de las ofertas.

La comparación con el procedimiento ordinario permite apreciar con claridad esta diferencia. En el **concurso público ordinario**, las consultas y observaciones disponen de un mínimo de siete días hábiles y la presentación de ofertas de otro mínimo de siete días hábiles. En el **concurso público abreviado**, ambos periodos se reducen a un mínimo de tres días hábiles.

Esta reducción explica el carácter abreviado del procedimiento, pero también incrementa la importancia de las actuaciones preparatorias. Cuando los términos de referencia y las bases se encuentran correctamente elaborados, los menores plazos pueden traducirse efectivamente en una contratación más ágil. Cuando existen deficiencias, el ahorro inicial puede perderse mediante correcciones, postergaciones o dificultades posteriores.

Por ello, **el concurso público abreviado no debe entenderse simplemente como un concurso público realizado con mayor velocidad, sino como un procedimiento diseñado para utilizar plazos proporcionales a determinadas contrataciones sin reducir la calidad de la competencia ni de la evaluación**. Su eficiencia dependerá de que la reducción de tiempos se encuentre respaldada por una preparación adecuada y por compradores y evaluadores capaces de desarrollar correctamente sus responsabilidades dentro de una estructura más ágil.

La transparencia tampoco disminuye por tratarse de una modalidad abreviada. Las reglas, criterios de evaluación y decisiones adoptadas deben encontrarse suficientemente sustentados. La agilidad no puede obtenerse sacrificando trazabilidad ni igualdad de trato entre participantes.

La gestión de riesgos constituye igualmente una dimensión relevante. La entidad debe identificar aquellos factores que podrían afectar la contratación y determinar cuáles requieren atención durante la selección y posterior ejecución. Un procedimiento más corto no elimina los riesgos; simplemente obliga a gestionarlos de manera más eficiente.

La ejecución contractual debe formar parte de esta evaluación. El verdadero resultado del concurso público abreviado no se encuentra en culminar rápidamente la selección, sino en obtener oportunamente el servicio o consultoría requerido. Una adjudicación rápida seguida de una ejecución problemática difícilmente puede considerarse evidencia de eficiencia.

Esta perspectiva resulta coherente con la orientación actual del sistema hacia eficiencia, predictibilidad y agilidad. La simplificación pretende reducir cargas administrativas que no proporcionan suficiente valor, pero mantener aquellas condiciones necesarias para proteger la calidad de la contratación.

Desde la perspectiva del autor, **el concurso público abreviado representa uno de los espacios donde deberá comprobarse si la nueva contratación pública consigue diferenciar realmente entre simplificación e improvisación.** La primera elimina actividades o tiempos innecesarios manteniendo la calidad; la segunda reduce el tiempo dedicado a actividades que sí resultaban necesarias.

La diferencia depende, en gran medida, de la capacidad institucional. Una entidad que planifica correctamente, conoce el mercado y dispone de compradores preparados puede aprovechar el procedimiento abreviado para contratar con mayor oportunidad. Una institución con deficiencias de planificación puede utilizar la misma herramienta y trasladar sus problemas hacia etapas posteriores.

Por ello, la principal ventaja del concurso público abreviado no debería medirse únicamente mediante la cantidad de días reducidos respecto de otros procedimientos. Su verdadero aporte se encuentra en conseguir que determinadas contrataciones puedan desarrollarse mediante una estructura proporcional a su naturaleza y complejidad, evitando cargas que no generan suficiente valor.

En definitiva, el concurso público abreviado constituye una herramienta orientada hacia una contratación más ágil, pero mantiene plenamente la necesidad de planificación, competencia, transparencia, profesionalización y valor por dinero. Su carácter abreviado se encuentra en la estructura del procedimiento y no en la calidad que debe poseer la decisión.

Bajo el enfoque de la Ley N.º 32069, **la verdadera eficiencia del concurso público abreviado se alcanzará cuando la reducción de cargas y tiempos permita satisfacer más oportunamente las necesidades sin incrementar errores, riesgos o problemas durante la ejecución.** Esa combinación entre agilidad y calidad constituye precisamente el desafío que este procedimiento plantea para los compradores públicos dentro del nuevo modelo.

3.5.6. Concurso público para evaluadores expertos

La nueva contratación pública peruana incorpora la posibilidad de recurrir a evaluadores expertos cuando las características del procedimiento requieren conocimientos especializados para analizar adecuadamente las ofertas. Esta figura responde a una necesidad concreta: determinadas contrataciones poseen un nivel de complejidad técnica que hace insuficiente una evaluación sustentada exclusivamente en conocimientos generales sobre contratación pública. En estos casos, resulta necesario incorporar profesionales capaces de comprender las características específicas del objeto contractual y proporcionar una evaluación técnicamente consistente.

Desde el punto de vista normativo, corresponde realizar una precisión. La regulación vigente comprende esta contratación dentro del **Concurso Público Abreviado para la contratación de expertos y gerentes de proyectos**. Las bases estándar establecen que este procedimiento se utiliza, entre otros supuestos, para contratar a los evaluadores expertos previstos en el artículo 57 del Reglamento de la Ley N.º 32069 cuando la cuantía de dicha contratación es menor a S/ 100 000, conforme con las condiciones establecidas por el propio Reglamento.

La incorporación del evaluador experto representa un avance importante dentro de una contratación orientada hacia valor por dinero. Cuando una entidad adquiere bienes, servicios u obras de elevada especialización, la calidad de la decisión depende de que quienes evalúan las ofertas posean capacidad suficiente para distinguir técnicamente entre las diferentes alternativas. Una evaluación formalmente correcta puede producir un resultado insuficiente cuando quien la desarrolla no comprende plenamente aquello que está evaluando.

Esta situación resulta particularmente relevante en contrataciones que involucran tecnología especializada, ingeniería, infraestructura, soluciones científicas u otras

prestaciones donde pueden existir diferencias técnicas significativas entre las propuestas. En estos escenarios, el conocimiento especializado permite evaluar con mayor profundidad la correspondencia entre aquello que ofrece el proveedor y la necesidad que pretende satisfacer la entidad.

El evaluador experto no debe entenderse, por tanto, como un participante incorporado simplemente para cumplir una formalidad. Su intervención tiene sentido cuando proporciona conocimiento que la entidad necesita para adoptar una decisión técnicamente mejor sustentada. La especialización debe guardar relación directa con el objeto contractual y con las características que necesitan ser evaluadas.

Esta relación exige una correcta definición del perfil. La entidad debe determinar previamente qué conocimientos necesita el experto, qué experiencia resulta pertinente y cuáles serán específicamente sus responsabilidades. Exigir experiencia que no guarda relación con la evaluación puede restringir innecesariamente la disponibilidad de profesionales, mientras que establecer requisitos demasiado generales puede conducir a seleccionar a una persona que no posea la especialización necesaria.

La experiencia profesional constituye un elemento importante, pero debe analizarse conjuntamente con la especialización. No basta con acreditar muchos años de actividad profesional si estos no se encuentran relacionados con la materia que deberá evaluarse. La finalidad consiste en conseguir correspondencia entre **objeto de la contratación, conocimiento requerido y perfil del experto**.

La independencia y objetividad adquieren igualmente una importancia fundamental. El evaluador interviene en una decisión que puede determinar qué proveedor establecerá posteriormente una relación contractual con el Estado. Por ello, su actuación debe encontrarse libre de conflictos de interés y sustentarse exclusivamente en los criterios establecidos para el procedimiento.

Esta exigencia guarda relación con los planteamientos de la OCDE/INAP (2009) sobre integridad en las contrataciones públicas. La especialización técnica no sustituye las obligaciones de transparencia e imparcialidad. Por el contrario, cuanto mayor sea la complejidad de la evaluación, mayor importancia adquiere la posibilidad de comprender y verificar las razones que sustentan la decisión.

El criterio profesional del experto tampoco significa libertad para incorporar criterios diferentes de aquellos establecidos previamente. Su conocimiento debe utilizarse para aplicar correctamente las condiciones de evaluación correspondientes y no para modificar posteriormente las reglas bajo las cuales los proveedores prepararon sus ofertas.

La trazabilidad resulta, por ello, indispensable. La evaluación debe permitir comprender qué elementos fueron analizados, cómo se aplicaron los criterios y cuáles fueron las razones técnicas que sustentaron las conclusiones. Una opinión experta adquiere verdadero valor institucional cuando puede ser explicada y defendida mediante argumentos verificables.

La utilización de evaluadores expertos también permite abordar una limitación frecuente de las entidades públicas: no todas pueden mantener permanentemente dentro de su estructura especialistas en cada materia que eventualmente necesitarán contratar. Una entidad puede requerir ocasionalmente conocimientos altamente específicos cuya incorporación permanente a la organización no resultaría razonable. La contratación de un experto permite disponer temporalmente de esa capacidad cuando resulta necesaria.

Sin embargo, este mecanismo no debería utilizarse para compensar de manera permanente deficiencias que deberían encontrarse resueltas dentro de la propia organización. Si una entidad realiza continuamente contrataciones sobre una misma materia y necesita siempre recurrir externamente al conocimiento necesario para evaluarlas, podría resultar conveniente analizar si necesita desarrollar esa capacidad internamente.

Desde esta perspectiva, la figura del experto debe complementar las capacidades institucionales y no sustituirlas indiscriminadamente. La contratación externa resulta particularmente útil frente a conocimientos altamente especializados o necesidades ocasionales, mientras que las competencias esenciales para el funcionamiento habitual deberían mantenerse dentro de la organización.

La intervención del experto puede contribuir también a una mejor gestión de riesgos. Una persona con conocimiento profundo de determinada materia posee mayores posibilidades de identificar inconsistencias técnicas, propuestas poco realistas o condiciones que podrían generar problemas durante la ejecución contractual. Su

participación puede evitar que determinadas dificultades sean descubiertas únicamente después de haber seleccionado al proveedor.

Esta capacidad preventiva guarda relación directa con el enfoque de eficiencia promovido por la Ley N.º 32069. Corregir una decisión antes de adjudicar resulta normalmente menos costoso que enfrentar posteriormente las consecuencias de una selección técnicamente deficiente.

La profesionalización constituye, nuevamente, el elemento central. El nuevo modelo reconoce que determinadas decisiones necesitan ser tomadas o apoyadas por personas con conocimientos compatibles con su complejidad. La contratación pública deja así de tratar todas las evaluaciones como si exigieran exactamente las mismas capacidades.

Desde la perspectiva del autor, **esta diferenciación constituye un avance importante porque reconoce algo elemental que durante mucho tiempo pudo quedar subordinado al procedimiento: para evaluar correctamente una contratación especializada se necesita conocimiento especializado.** El cumplimiento de las reglas continúa siendo indispensable, pero no puede reemplazar la comprensión técnica de aquello que el Estado pretende contratar.

Al mismo tiempo, la utilización de expertos incrementa la responsabilidad sobre la selección de estas personas. Un experto incorrectamente elegido puede proporcionar una falsa sensación de seguridad técnica. La entidad debe verificar que la especialización corresponda realmente con aquello que necesita evaluar y que la persona pueda actuar con independencia y objetividad.

La regulación vigente establece además una estructura específica para desarrollar esta contratación mediante el SEACE. El OECE mantiene un manual actualizado para el Concurso Público Abreviado para la contratación de expertos y gerentes de proyectos, que comprende el registro de las actuaciones preparatorias y de la fase de selección, desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena pro. Esto evidencia que la contratación del experto constituye un procedimiento formalmente estructurado y sujeto a trazabilidad dentro de la Pladicop.

Etapas y plazos del concurso público abreviado para la contratación de evaluadores expertos

La contratación de evaluadores expertos se desarrolla mediante el **Concurso Público Abreviado para la contratación de expertos y gerentes de proyectos**, modalidad que cuenta con bases estándar específicas dentro del régimen de la Ley N.º 32069. En el caso de los evaluadores expertos a los que se refiere el artículo 57 del Reglamento, esta modalidad resulta aplicable cuando la cuantía de la contratación es menor de **S/100 000**, conforme con las condiciones establecidas reglamentariamente. Las bases estándar correspondientes fueron actualizadas por la Dirección General de Abastecimiento en enero de 2026.

Una característica particular de esta modalidad es que se desarrolla mediante **lista abierta con invitación**, lo que responde a la naturaleza especializada de las personas que se pretende contratar. La entidad necesita identificar profesionales que posean las capacidades correspondientes y, simultáneamente, desarrollar una selección suficientemente objetiva y trazable. El procedimiento mantiene, por ello, una estructura competitiva, aunque adaptada a las características particulares de la contratación de especialistas.

El procedimiento comienza con la **convocatoria**, que se registra y publica mediante el SEACE de la Pladicop conforme al cronograma establecido. Para llegar a esta etapa, la entidad debe haber desarrollado previamente las actuaciones preparatorias, determinado el perfil profesional requerido, establecido la cuantía correspondiente y aprobado la documentación necesaria para iniciar la selección.

A continuación se desarrolla el **registro de participantes**, conforme con las condiciones establecidas para esta modalidad. Debido a que se trata de una contratación especializada, la adecuada definición previa del perfil resulta especialmente importante. Los requisitos deben permitir identificar profesionales capaces de desarrollar la función sin incorporar condiciones innecesarias que restrinjan injustificadamente la participación.

Posteriormente se desarrolla la etapa correspondiente a las **consultas, observaciones e integración de las bases**, conforme al cronograma del procedimiento. Esta actuación permite aclarar las condiciones establecidas y efectuar las precisiones necesarias antes de la presentación de las propuestas. Al tratarse de una modalidad

abreviada, la organización de estas actuaciones busca reducir los tiempos de selección manteniendo las garantías necesarias de transparencia y objetividad.

Una característica especialmente relevante de esta modalidad es que **no contempla la elevación del pliego de consultas y observaciones al OECE**. El diseño reglamentario busca mantener una estructura simplificada compatible con la naturaleza y cuantía de la contratación. Esta diferencia contribuye a reducir la duración del procedimiento respecto de otros concursos públicos en los que sí puede existir dicha elevación.

Una vez integradas las bases corresponde la **presentación de ofertas**. Los profesionales participantes deben acreditar el cumplimiento de las condiciones establecidas y presentar la información necesaria para que pueda evaluarse su capacidad respecto de la función especializada que deberán desarrollar.

La **evaluación de las ofertas** presenta características particulares. En esta modalidad, la oferta económica posee una naturaleza diferente de la utilizada en otros procedimientos competitivos. El Reglamento establece que la **oferta económica es fija y corresponde a la cuantía de la contratación**, por lo que deben descalificarse aquellas ofertas económicas que no correspondan a dicha cuantía. En consecuencia, la competencia se concentra fundamentalmente en las características técnicas y profesionales de los participantes y no en una reducción sucesiva del precio.

Esta característica resulta coherente con la finalidad de la contratación. Cuando el Estado necesita seleccionar un evaluador experto, el objetivo principal consiste en identificar a la persona que posee las mejores condiciones profesionales para desarrollar una función especializada. La diferencia entre los participantes debe encontrarse principalmente en sus capacidades, experiencia y demás factores técnicos establecidos en las bases.

La **evaluación técnica se realiza sobre cien puntos**, aplicando los factores de evaluación obligatorios previstos en las bases estándar. Esta estructura permite comparar a los participantes mediante criterios previamente establecidos y disminuye el riesgo de que la selección dependa de apreciaciones completamente abiertas o insuficientemente sustentadas.

Debe precisarse que **no existe un número único de días aplicable a todos estos procedimientos para desarrollar la evaluación técnica**. La fecha debe encontrarse determinada en el cronograma correspondiente y puede variar según la cantidad de participantes y las características de los factores que necesiten ser analizados. Por ello, no resulta adecuado atribuir una duración uniforme a esta etapa.

Concluida la evaluación se produce el **otorgamiento de la buena pro**, mediante el cual se identifica al profesional seleccionado. Debido a que la oferta económica es fija, la decisión depende esencialmente del resultado obtenido mediante la evaluación técnica conforme con los factores establecidos en las bases.

Posteriormente corresponde el **consentimiento o firmeza de la buena pro**, según las circunstancias del procedimiento. Cuando se cumplen las condiciones correspondientes y no existen actuaciones que suspendan su continuidad, puede avanzarse hacia el perfeccionamiento de la relación contractual.

La secuencia general puede representarse de la siguiente manera:

Convocatoria → registro de participantes → consultas, observaciones e integración → presentación de ofertas → evaluación técnica → verificación de la oferta económica fija → otorgamiento de la buena pro → consentimiento o firmeza → perfeccionamiento contractual.

A diferencia de la licitación pública ordinaria o del concurso público ordinario, esta modalidad presenta una estructura deliberadamente simplificada. El Reglamento la clasifica como **abreviada**, utiliza un registro de participantes mediante lista abierta con invitación y no contempla elevación del pliego de consultas y observaciones al OECE.

No obstante, **no debe establecerse una duración total rígida para todos los procedimientos**, debido a que determinadas fechas dependen del cronograma de cada convocatoria y pueden presentarse incidencias durante su desarrollo. La característica abreviada debe comprenderse principalmente a partir de la simplificación de etapas y de la configuración específica diseñada para seleccionar especialistas.

Esta modalidad posee además una particularidad que la diferencia sustancialmente de otros procedimientos: **la competencia no se desarrolla fundamentalmente alrededor del precio**, debido a que la oferta económica se encuentra

fijada por la cuantía de la contratación. La selección se concentra en determinar cuál participante reúne mejores condiciones técnicas conforme con los factores establecidos.

Desde una perspectiva de valor por dinero, esta configuración resulta razonable. Cuando el Estado contrata a un evaluador experto, reducir algunos soles respecto de la cuantía prevista puede tener una importancia considerablemente menor que seleccionar a un profesional capaz de evitar una decisión técnicamente incorrecta en una contratación de mucha mayor magnitud.

Por ello, la eficiencia de este procedimiento no debería evaluarse solamente por su carácter abreviado. Su verdadero resultado se encuentra en conseguir, dentro de un periodo razonable y mediante reglas transparentes, **al profesional con las competencias necesarias para aportar conocimiento especializado a la evaluación de una contratación pública**. La reducción de etapas proporciona agilidad; la calidad de los factores técnicos debe garantizar que esa agilidad no comprometa la idoneidad del experto seleccionado.

En definitiva, la incorporación de evaluadores expertos representa una herramienta destinada a mejorar la calidad técnica de determinadas decisiones de contratación. Su finalidad no consiste simplemente en incorporar una opinión adicional, sino en proporcionar a la entidad conocimiento especializado cuando la complejidad del objeto contractual así lo requiere.

Correctamente utilizada, esta figura puede fortalecer la objetividad, reducir riesgos y contribuir a seleccionar alternativas capaces de generar mayor valor por dinero. Su éxito dependerá de una adecuada definición del perfil, independencia, competencia profesional y claridad respecto de las responsabilidades asignadas. **El experto agrega valor cuando su conocimiento permite que el Estado comprenda mejor aquello que está evaluando y, como consecuencia, tome una mejor decisión de contratación.**

3.5.7. Concurso Público para Gerentes de Proyectos

El Concurso Público para Gerentes de Proyectos constituye una de las figuras que reflejan con mayor claridad la orientación de la nueva contratación pública hacia una gestión especializada y enfocada en resultados. Su finalidad consiste en permitir que las entidades incorporen profesionales con conocimientos y experiencia suficientes para

conducir proyectos cuya complejidad exige una administración integral de actividades, recursos, plazos, riesgos y responsabilidades.

Desde el punto de vista normativo, resulta necesario realizar una precisión semejante a la efectuada respecto de los evaluadores expertos. La regulación vigente comprende esta figura dentro del **Concurso Público Abreviado para la contratación de expertos y gerentes de proyectos**, procedimiento para el cual existen bases estándar específicas. Por ello, aunque para efectos expositivos puede utilizarse el título “Concurso Público para Gerentes de Proyectos”, su tratamiento debe comprenderse dentro de esta modalidad prevista por el actual régimen de contratación pública.

La incorporación del gerente de proyecto responde a una problemática ampliamente conocida dentro de la gestión estatal: determinados proyectos no presentan dificultades exclusivamente por sus características técnicas, sino por la complejidad de coordinar las diferentes actividades necesarias para alcanzar sus objetivos. Un proyecto puede disponer de financiamiento, especialistas y recursos suficientes y, aun así, experimentar retrasos o desviaciones cuando no existe una adecuada dirección que integre todos estos componentes.

El gerente de proyecto cumple precisamente esta función articuladora. Su responsabilidad no debería confundirse con una simple coordinación administrativa. La gerencia implica comprender el proyecto como un conjunto integrado de objetivos, actividades, recursos, plazos, riesgos y resultados, identificando oportunamente las situaciones que puedan afectar su desarrollo y facilitando la adopción de decisiones necesarias para mantenerlo dentro de las condiciones previstas.

Esta perspectiva resulta especialmente importante en proyectos públicos complejos, donde pueden intervenir diferentes unidades de la entidad, contratistas, consultores, supervisores y otros actores. Cada uno puede poseer responsabilidades específicas y conocimientos especializados, pero el resultado depende de que estas actuaciones se encuentren suficientemente articuladas.

La selección del gerente debe partir, por ello, de una adecuada definición del **perfil profesional requerido**. No resulta suficiente exigir experiencia general en administración o dirección. La entidad necesita determinar qué tipo de proyecto será

gestionado, cuál es su nivel de complejidad y qué competencias necesita la persona encargada de conducirlo.

La experiencia específica puede adquirir particular importancia. Un profesional con trayectoria en proyectos relativamente sencillos puede no necesariamente poseer las capacidades necesarias para administrar una intervención caracterizada por múltiples contratos, elevada complejidad técnica o importantes riesgos de ejecución. Los requisitos deben guardar correspondencia con las responsabilidades reales que asumirá.

Sin embargo, la especialización tampoco debería conducir a establecer perfiles innecesariamente restrictivos. Exigir características profesionales excesivamente específicas puede reducir la cantidad de candidatos sin garantizar proporcionalmente una mejor gestión. La definición del perfil debe mantener un equilibrio entre especialización y competencia.

La capacidad de planificación constituye una de las principales competencias del gerente de proyectos. Este profesional necesita comprender las actividades que deben desarrollarse, las relaciones existentes entre ellas y los tiempos necesarios para alcanzar los objetivos. Una adecuada planificación permite identificar dependencias y anticipar situaciones capaces de generar retrasos.

La gestión de riesgos constituye otra responsabilidad fundamental. Todo proyecto se desarrolla bajo condiciones de incertidumbre y puede experimentar dificultades relacionadas con aspectos técnicos, financieros, contractuales u organizacionales. El gerente necesita identificar estos riesgos, evaluar sus posibles consecuencias y promover respuestas antes de que se conviertan en problemas que comprometan significativamente la ejecución.

Esta orientación preventiva resulta coherente con la filosofía de la Ley N.º 32069. La eficiencia no consiste solamente en resolver rápidamente los problemas, sino en desarrollar capacidad para anticiparlos y reducir sus consecuencias.

La coordinación representa igualmente una competencia esencial. Los proyectos públicos pueden involucrar profesionales con diferentes especialidades y unidades que poseen responsabilidades propias. El gerente necesita conseguir que la información

circule adecuadamente y que las decisiones adoptadas por un participante sean conocidas por quienes pueden verse afectados por ellas.

Qqenta (2019) permite comprender la importancia de esta dimensión al identificar problemas de coordinación dentro de los procesos de contratación pública. Cuando las diferentes responsabilidades se desarrollan de manera aislada, aumenta la posibilidad de retrasos y reprocesos. En proyectos complejos, estas consecuencias pueden adquirir una magnitud todavía mayor.

La capacidad para gestionar información constituye también parte del perfil. El gerente necesita conocer el avance del proyecto y disponer de información suficiente para identificar desviaciones respecto de los plazos, costos o resultados previstos. Esto exige sistemas adecuados de seguimiento y capacidad para interpretar los datos disponibles.

La transformación digital amplía considerablemente estas posibilidades. Las herramientas tecnológicas pueden facilitar el seguimiento de actividades, consolidar información y generar alertas frente a determinadas desviaciones. Sin embargo, como ocurre en otros ámbitos de la contratación pública, la tecnología no sustituye el criterio profesional. La información adquiere valor cuando puede convertirse en decisiones.

El gerente de proyectos debe poseer también capacidad para comunicar. La complejidad de determinados proyectos puede producir grandes cantidades de información técnica que necesitan convertirse en mensajes comprensibles para quienes toman decisiones. Identificar un riesgo resulta insuficiente cuando este no puede ser comunicado oportunamente a las personas que poseen capacidad para intervenir.

La integridad constituye otra dimensión indispensable. La gerencia de proyectos puede involucrar decisiones con importantes consecuencias económicas y contractuales, por lo que la actuación profesional debe encontrarse sustentada en objetividad, transparencia y responsabilidad. Los planteamientos de la OCDE/INAP (2009) respecto de la integridad en las contrataciones públicas resultan plenamente aplicables a esta función.

La incorporación del gerente no significa, sin embargo, trasladar hacia este profesional todas las responsabilidades de la entidad. Las competencias institucionales permanecen distribuidas conforme con el marco correspondiente. El gerente debe actuar

dentro del ámbito definido para su función y coordinar con quienes poseen capacidad formal para adoptar determinadas decisiones.

Esta delimitación resulta importante para evitar duplicidades o conflictos. Una gerencia correctamente diseñada necesita establecer con claridad qué decisiones corresponden al gerente, cuáles debe recomendar y cuáles permanecen bajo responsabilidad de otros funcionarios o unidades.

El valor por dinero constituye igualmente un criterio para evaluar esta contratación. Incorporar un gerente de proyecto genera un costo para la entidad y, por ello, su participación debe justificarse mediante el valor que puede proporcionar. En proyectos suficientemente complejos, una adecuada gerencia puede contribuir a prevenir retrasos, mejorar la coordinación y reducir desviaciones cuyo costo sería considerablemente superior al de la propia contratación del profesional.

Desde esta perspectiva, contratar un gerente no debería considerarse simplemente un gasto administrativo adicional. Puede constituir una inversión en capacidad de gestión cuando las características del proyecto justifican su participación.

Etapas y plazos del Concurso Público Abreviado para la contratación de Gerentes de Proyectos

La contratación de gerentes de proyectos se desarrolla dentro del **Concurso Público Abreviado para la contratación de expertos y gerentes de proyectos**, modalidad específicamente prevista dentro del nuevo régimen de contratación pública. Su estructura responde a la naturaleza especializada de estos profesionales y busca permitir que la entidad identifique, dentro de un procedimiento competitivo y trazable, a la persona que reúna las mejores condiciones para asumir las responsabilidades de dirección y gestión correspondientes.

Una característica particular de esta modalidad es que se desarrolla mediante **lista abierta con invitación**. Esta configuración permite articular la participación de profesionales potencialmente idóneos con una estructura competitiva adaptada a las características de la contratación. La entidad necesita, por tanto, definir previamente el perfil requerido y establecer condiciones que permitan comparar objetivamente las capacidades de los participantes.

El procedimiento comienza con la **convocatoria**, que se registra mediante el SEACE de la Pladico conforme al cronograma correspondiente. Para llegar a esta etapa, la entidad debe haber culminado las actuaciones preparatorias, definido las responsabilidades que asumirá el gerente, establecido el perfil profesional requerido y aprobado la documentación necesaria para desarrollar la selección.

A partir de la convocatoria se desarrolla el **registro de participantes** conforme con las condiciones establecidas para esta modalidad. La adecuada definición del perfil adquiere especial importancia durante esta etapa porque determina qué capacidades profesionales serán consideradas necesarias para participar y, posteriormente, cuáles permitirán diferenciar a los candidatos.

Continúa luego la etapa de **consultas, observaciones e integración de las bases**. Esta actuación permite que los participantes soliciten aclaraciones respecto de las condiciones establecidas y que la entidad efectúe las precisiones necesarias antes de recibir las propuestas. Al tratarse de una modalidad abreviada, estas actuaciones se desarrollan mediante una estructura simplificada respecto de los concursos públicos ordinarios.

Una característica relevante del procedimiento es que **no contempla la elevación del pliego de consultas y observaciones al OECE**, lo que contribuye a reducir el número de actuaciones intermedias y proporciona mayor agilidad a la selección. Esta simplificación debe encontrarse compensada por una adecuada preparación de las bases, pues las condiciones establecidas necesitan ser suficientemente claras desde el inicio.

Una vez integradas las bases continúa la **presentación de ofertas**. Los participantes deben presentar la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento del perfil y de las demás condiciones establecidas, así como la información que permita aplicar los factores técnicos correspondientes.

Posteriormente se desarrolla la **evaluación técnica de las propuestas**. En esta modalidad, la competencia posee una característica especialmente relevante: la oferta económica se encuentra vinculada con la cuantía previamente determinada para la contratación, por lo que la diferenciación entre los participantes se concentra fundamentalmente en sus condiciones técnicas y profesionales.

La evaluación técnica se realiza sobre **cien puntos**, aplicando los factores establecidos previamente en las bases. De esta manera, experiencia, competencias y demás condiciones previstas para el gerente pueden ser comparadas mediante criterios conocidos por los participantes antes de presentar sus propuestas.

Esta configuración resulta coherente con la naturaleza de la contratación. Cuando una entidad necesita incorporar a un gerente de proyecto, la finalidad principal no consiste en identificar al profesional dispuesto a aceptar la menor remuneración, sino en seleccionar a quien posea las capacidades necesarias para administrar adecuadamente un proyecto cuya magnitud o complejidad justifica disponer de una gerencia especializada.

La **oferta económica es fija y corresponde a la cuantía de la contratación**. Por ello, las propuestas económicas que no correspondan con dicha cuantía deben ser descalificadas. Esta particularidad desplaza el centro de la competencia hacia la evaluación profesional y evita que una función de elevada responsabilidad termine siendo seleccionada fundamentalmente mediante una competencia por reducción de precio.

La normativa no establece un número único de días para desarrollar la evaluación técnica en todos los procedimientos destinados a contratar gerentes de proyectos. La fecha debe encontrarse prevista dentro del cronograma correspondiente y puede variar según la cantidad de participantes y las características de los factores que deban analizarse. En consecuencia, no resulta adecuado atribuir una duración uniforme a esta etapa.

Concluida la evaluación corresponde el **otorgamiento de la buena pro**, mediante el cual se identifica al profesional que obtuvo el resultado correspondiente conforme con las reglas y factores previamente establecidos. La decisión debe encontrarse debidamente sustentada y registrada, permitiendo conocer las razones técnicas que determinaron la selección.

Posteriormente se produce el **consentimiento o firmeza de la buena pro**, según corresponda. Una vez cumplidas las condiciones previstas y cuando no existan actuaciones que suspendan la continuidad del procedimiento, puede avanzarse hacia el perfeccionamiento de la relación contractual.

Finalmente se desarrolla el **perfeccionamiento contractual**, etapa mediante la cual el profesional seleccionado presenta los requisitos correspondientes y se formaliza

la relación con la entidad. A partir de este momento comienza propiamente la ejecución de las responsabilidades de gerencia establecidas en los términos de referencia y demás documentos contractuales.

De manera general, la secuencia puede representarse así:

Convocatoria → registro de participantes → consultas, observaciones e integración → presentación de ofertas → evaluación técnica → verificación de la oferta económica fija → otorgamiento de la buena pro → consentimiento o firmeza → perfeccionamiento contractual.

A diferencia de los concursos públicos ordinarios, este procedimiento posee una estructura deliberadamente abreviada y adaptada a la selección de profesionales especializados. No obstante, **no resulta correcto establecer una duración total única en días**, debido a que algunas fechas dependen del cronograma aprobado para cada procedimiento y pueden producirse incidencias que modifiquen su duración efectiva.

La agilidad se encuentra principalmente en la simplificación de determinadas actuaciones y en una estructura de evaluación diseñada específicamente para seleccionar profesionales. En consecuencia, el carácter abreviado no debe confundirse con una disminución de la rigurosidad técnica necesaria para determinar quién posee mejores condiciones para administrar el proyecto.

Esta característica adquiere especial importancia desde la perspectiva del valor por dinero. El costo de incorporar a un gerente de proyectos debe compararse con el valor que puede generar mediante una mejor planificación, coordinación y gestión de riesgos. En proyectos de elevada complejidad, una decisión profesional adecuada puede contribuir a evitar retrasos y desviaciones cuyo costo resulte considerablemente superior al de la propia contratación del gerente.

Por ello, **la eficiencia de este procedimiento no debería medirse simplemente por cuántos días demora la selección del profesional**, sino por su capacidad para identificar oportunamente a una persona con las competencias necesarias para proteger los resultados del proyecto. La estructura abreviada proporciona agilidad; la evaluación técnica debe garantizar que esa agilidad se encuentre acompañada por una selección profesional suficientemente rigurosa.

También resulta importante que la experiencia generada durante la gerencia produzca aprendizaje institucional. Los problemas identificados, las soluciones adoptadas y las herramientas utilizadas pueden proporcionar conocimiento para proyectos posteriores. Cuando esta información permanece exclusivamente en el profesional contratado y desaparece al terminar su participación, la institución pierde una oportunidad de fortalecimiento.

Desde la perspectiva del autor, **la incorporación de gerentes de proyectos representa un reconocimiento importante: los proyectos públicos no fracasan únicamente por problemas técnicos o presupuestarios; también pueden fracasar porque fueron deficientemente gestionados.** Disponer de especialistas técnicos resulta indispensable, pero alguien necesita integrar esas capacidades alrededor de objetivos, tiempos y resultados.

Esta figura también plantea una responsabilidad para las entidades. No basta con contratar a un gerente competente y esperar que resuelva por sí mismo todas las dificultades. La organización necesita proporcionarle información, definir claramente sus responsabilidades y establecer mecanismos de coordinación con los demás actores. Una buena gerencia difícilmente puede compensar permanentemente una estructura institucional desorganizada.

Por ello, la relación debe ser complementaria. El gerente proporciona capacidad especializada de gestión; la entidad mantiene sus responsabilidades y crea las condiciones para que esa capacidad pueda utilizarse adecuadamente.

En definitiva, el Concurso Público para Gerentes de Proyectos constituye un mecanismo destinado a incorporar **capacidad especializada de dirección y gestión cuando la complejidad de un proyecto justifica disponer de ella.** Su correcta utilización puede contribuir a mejorar la planificación, coordinación, gestión de riesgos y seguimiento de los resultados.

Bajo el enfoque de la Ley N.º 32069, esta figura adquiere especial sentido porque conecta directamente profesionalización y eficiencia. **Un proyecto correctamente diseñado puede fracasar cuando se gestiona mal; una gerencia profesional busca precisamente evitar que la capacidad técnica y los recursos disponibles se pierdan por deficiencias de coordinación, planificación o seguimiento.** En esa capacidad para

convertir recursos y actividades en resultados se encuentra el verdadero valor que el gerente de proyectos puede aportar a la contratación pública.

3.5.8. Concurso de Proyectos Arquitectónicos y Urbanísticos

El Concurso de Proyectos Arquitectónicos y Urbanísticos constituye una modalidad particular dentro de la contratación pública, debido a que su finalidad no consiste simplemente en seleccionar una oferta económica o contratar una prestación estandarizada, sino en identificar una propuesta de diseño capaz de responder adecuadamente a necesidades arquitectónicas, funcionales, técnicas y urbanísticas previamente determinadas por la entidad. Bajo el nuevo régimen de la Ley N.º 32069, esta modalidad permite reconocer que determinados proyectos requieren una evaluación donde la calidad de la solución propuesta adquiere una importancia central.

La denominación utilizada por el marco vigente es **Concurso de Proyectos Arquitectónicos y Urbanísticos**, modalidad reconocida dentro de los procedimientos aplicables a la contratación pública y para la cual existen bases estándar específicas. Su configuración responde a las particularidades propias del diseño arquitectónico y urbanístico, donde diferentes propuestas pueden satisfacer una misma necesidad mediante soluciones técnicamente distintas y donde la selección no puede reducirse exclusivamente a una comparación de precios.

Esta característica constituye su principal diferencia respecto de procedimientos destinados a bienes o servicios con condiciones más fácilmente estandarizables. Cuando una entidad necesita desarrollar un proyecto arquitectónico, no busca únicamente contratar determinadas actividades profesionales. Necesita obtener una solución espacial y funcional que responda al uso previsto, las características del entorno, las necesidades de los usuarios y las condiciones técnicas correspondientes.

La correcta definición de la necesidad resulta, por ello, fundamental. Antes de convocar el concurso, la entidad debe determinar qué problema pretende resolver, cuáles son los objetivos del proyecto y qué condiciones deben ser consideradas por los participantes. Esta información proporciona el marco dentro del cual los profesionales desarrollarán sus propuestas.

Sin embargo, definir correctamente la necesidad no significa predeterminedar completamente la solución. Precisamente una de las características del concurso consiste en permitir que diferentes participantes propongan alternativas capaces de responder al mismo problema. Una definición excesivamente rígida puede reducir la capacidad creativa y limitar las posibilidades de obtener una solución de mayor calidad.

El desafío consiste en establecer con claridad **qué necesita la entidad sin imponer innecesariamente cómo debe resolverse**. Esta diferencia resulta especialmente importante en arquitectura y urbanismo, donde la calidad de una propuesta puede encontrarse precisamente en la capacidad del profesional para integrar diferentes exigencias dentro de una solución innovadora y funcional.

La evaluación adquiere, en consecuencia, una relevancia decisiva. Los proyectos pueden presentar diferencias relacionadas con funcionalidad, calidad arquitectónica, integración con el entorno, viabilidad técnica, sostenibilidad, utilización de espacios y otras condiciones previstas en las bases. Los criterios deben encontrarse claramente establecidos para permitir que las propuestas sean analizadas bajo parámetros conocidos previamente por los participantes.

La naturaleza cualitativa de parte de esta evaluación exige especial atención sobre las capacidades de quienes intervienen en ella. No resulta suficiente conocer las reglas generales de contratación; se necesitan competencias profesionales compatibles con las características del proyecto. La calidad de una propuesta arquitectónica difícilmente puede ser evaluada adecuadamente sin conocimientos suficientes sobre arquitectura, urbanismo y las especialidades que resulten pertinentes.

Esta situación conecta directamente con la profesionalización desarrollada anteriormente. La Ley N.º 32069 avanza hacia un modelo en el que las responsabilidades de evaluación deben guardar correspondencia con las competencias necesarias para ejercerlas. En procedimientos donde el componente técnico y creativo posee una elevada importancia, esta relación resulta todavía más evidente.

La transparencia constituye igualmente una condición fundamental. El hecho de que determinadas características posean una dimensión cualitativa no significa que la evaluación pueda desarrollarse arbitrariamente. Los criterios deben encontrarse

previamente definidos y las decisiones necesitan sustentarse de manera que pueda comprenderse por qué determinada propuesta obtuvo una valoración superior.

Esta exigencia protege tanto a la entidad como a los participantes. Para la institución proporciona trazabilidad sobre la decisión adoptada; para los concursantes permite conocer las condiciones bajo las cuales sus propuestas serán examinadas.

El principio de **valor por dinero** adquiere una expresión particularmente interesante dentro de esta modalidad. En un proyecto arquitectónico o urbanístico, el valor no puede observarse exclusivamente mediante el costo inicial del diseño. Las decisiones adoptadas durante esta etapa pueden influir posteriormente sobre los costos de construcción, funcionamiento, mantenimiento y utilización de la infraestructura.

Una propuesta aparentemente económica puede producir mayores costos durante su ciclo de vida cuando presenta deficiencias funcionales, elevados requerimientos de mantenimiento o una utilización poco eficiente de recursos. Por el contrario, una solución correctamente concebida puede generar beneficios durante muchos años de funcionamiento.

Esta perspectiva resulta especialmente importante cuando se utilizan recursos públicos. La arquitectura estatal no debería evaluarse solamente por cuánto cuesta construirla, sino también por la calidad y utilidad que proporcionará durante su vida útil.

La sostenibilidad puede formar parte de esta evaluación cuando corresponda a las características del proyecto. La utilización eficiente de energía, agua, materiales y espacios puede generar beneficios ambientales y económicos posteriores. Estos elementos deben analizarse dentro de las condiciones y criterios previamente establecidos para el concurso.

El componente urbanístico amplía todavía más la perspectiva. Una intervención no existe de manera aislada, sino que se relaciona con su entorno, accesibilidad, movilidad, infraestructura disponible y características del espacio urbano. Un proyecto correctamente diseñado necesita considerar estas relaciones para evitar soluciones técnicamente viables pero desconectadas de la realidad donde serán implementadas.

La participación de diferentes propuestas permite precisamente comparar maneras distintas de responder a estas condiciones. El concurso genera un espacio competitivo

donde la calidad de la solución adquiere protagonismo y permite que la entidad examine alternativas antes de adoptar una decisión definitiva.

La gestión de riesgos debe encontrarse igualmente presente. Una propuesta arquitectónica atractiva puede presentar dificultades técnicas o económicas durante su desarrollo posterior. La evaluación necesita considerar la viabilidad de las soluciones y evitar que el componente creativo se encuentre completamente separado de las posibilidades reales de ejecución.

Esta relación entre creatividad y viabilidad constituye uno de los principales desafíos del concurso. La mejor propuesta no debería ser simplemente la más llamativa ni necesariamente la más económica. Debe representar una solución equilibrada entre calidad arquitectónica, funcionalidad, viabilidad y valor para la entidad.

La planificación adquiere nuevamente una importancia central. Una institución que convoca un concurso sin haber definido adecuadamente sus necesidades puede terminar recibiendo propuestas técnicamente interesantes pero incompatibles con aquello que realmente requiere. La calidad del resultado depende de la calidad de la información proporcionada inicialmente a los participantes.

También resulta necesario mantener una adecuada conexión entre el diseño seleccionado y las etapas posteriores del proyecto. Una propuesta ganadora solamente generará valor cuando pueda transformarse posteriormente en una intervención correctamente desarrollada. La continuidad entre diseño, desarrollo técnico y ejecución constituye, por tanto, una condición relevante.

Desde la perspectiva del autor, **el Concurso de Proyectos Arquitectónicos y Urbanísticos constituye uno de los ejemplos más claros de por qué la contratación pública no puede reducirse al menor precio.** La decisión adoptada durante el diseño puede condicionar durante décadas la manera en que una infraestructura será utilizada, mantenida e integrada con su entorno.

Esto obliga a observar la contratación desde una perspectiva de largo plazo. El ahorro inicial puede resultar insignificante frente a los costos posteriores derivados de una solución inadecuada. El valor por dinero adquiere aquí una dimensión que comprende todo el ciclo de vida del proyecto.

La modalidad representa también una oportunidad para promover mejores soluciones dentro del Estado. La competencia entre propuestas puede generar innovación y permitir que la entidad conozca alternativas que difícilmente surgirían mediante una definición completamente cerrada de la solución desde el inicio.

Sin embargo, esa oportunidad solamente puede aprovecharse cuando existe capacidad institucional suficiente para evaluar correctamente las propuestas. Un concurso de calidad necesita buenas bases, criterios claros y evaluadores especializados. Sin estos componentes, la diversidad de alternativas puede convertirse en una dificultad en lugar de una ventaja.

En definitiva, el Concurso de Proyectos Arquitectónicos y Urbanísticos constituye una modalidad orientada a seleccionar **la solución de diseño que mejor responda a una necesidad pública**, considerando las condiciones establecidas para cada proyecto. Su particularidad se encuentra en reconocer que la calidad arquitectónica y urbanística posee un valor que debe formar parte de la decisión pública.

Bajo el enfoque de la Ley N.º 32069, esta modalidad expresa de manera especialmente clara la transición hacia una contratación orientada a resultados. **El Estado no debería buscar simplemente el diseño más barato, sino aquel que proporcione una solución funcional, técnicamente viable y capaz de generar valor durante su utilización.** La calidad de la contratación comienza, en este caso, mucho antes de construir: comienza en la calidad de la decisión sobre aquello que se pretende diseñar.

3.5.9. Subasta Inversa Electrónica

La Subasta Inversa Electrónica constituye un procedimiento de selección especialmente diseñado para la contratación de determinados bienes y servicios cuyas características pueden ser previamente estandarizadas. Su lógica se diferencia de otros procedimientos porque, una vez determinadas las condiciones técnicas que debe cumplir aquello que la entidad necesita adquirir, la competencia puede concentrarse principalmente en el componente económico. Para el año fiscal 2026, el OECE establece como referencia para este procedimiento contrataciones de bienes y servicios superiores a S/ 44 000, de acuerdo con los topes oficiales correspondientes al régimen general de la Ley N.º 32069.

La característica fundamental de este procedimiento se encuentra en la existencia de una **ficha técnica** que permite establecer de manera estandarizada las características del bien o servicio. Esta condición resulta esencial para comprender su funcionamiento. La subasta inversa no está diseñada para situaciones en las que la entidad necesita comparar soluciones técnicamente muy diferentes, sino para contrataciones en las que previamente puede determinarse con suficiente precisión aquello que debe cumplir la prestación.

La estandarización modifica la lógica de la competencia. En una contratación donde existen importantes diferencias técnicas entre las alternativas, la entidad necesita evaluar simultáneamente diversos factores relacionados con calidad y desempeño. En la subasta inversa, una parte importante de esta evaluación se encuentra resuelta previamente mediante la ficha técnica, pues los participantes deben ofrecer bienes o servicios que respondan a las condiciones allí establecidas.

Esto permite que la competencia económica adquiera un papel especialmente relevante. Los proveedores que cumplen las condiciones correspondientes pueden competir mediante la reducción de sus ofertas durante la puja electrónica, buscando presentar una propuesta económica más favorable para la entidad. El entorno digital facilita que esta competencia pueda desarrollarse de manera dinámica y trazable.

La utilización de la Subasta Inversa Electrónica se encuentra plenamente incorporada dentro del actual régimen. Las bases estándar aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas para 2026 incluyen expresamente este procedimiento dentro de los instrumentos aplicables bajo la Ley N.º 32069. Asimismo, existen procedimientos convocados durante 2026 bajo esta modalidad, lo que confirma su aplicación efectiva dentro del nuevo marco institucional.

La correcta utilización de este mecanismo comienza con una pregunta fundamental: **¿aquello que necesita la entidad puede realmente ser estandarizado?** Esta cuestión resulta decisiva porque la principal ventaja de la subasta inversa depende de que los proveedores compitan sobre prestaciones suficientemente comparables. Si existen diferencias técnicas relevantes que deberían formar parte de la evaluación, concentrar la competencia principalmente en el componente económico podría producir una decisión inadecuada.

Por ello, la ficha técnica cumple una función esencial. Permite establecer las características que debe poseer el bien o servicio y proporciona una referencia común para los participantes. La entidad no debería utilizar la subasta para decidir posteriormente qué características técnicas prefiere, pues estas deben encontrarse suficientemente determinadas antes de iniciar la competencia económica.

Esta estructura permite generar importantes beneficios desde la perspectiva de la eficiencia. Cuando diferentes proveedores pueden ofrecer prestaciones equivalentes, desarrollar evaluaciones técnicas complejas sobre características previamente estandarizadas podría generar costos administrativos innecesarios. La subasta inversa simplifica esta situación y permite concentrar la competencia en las condiciones económicas.

Sin embargo, la aparente simplicidad del procedimiento no elimina la necesidad de una adecuada preparación. La entidad continúa siendo responsable de determinar correctamente su necesidad, verificar la pertinencia de utilizar la modalidad y desarrollar las actuaciones preparatorias correspondientes. Una compra estandarizada también puede resultar ineficiente cuando la cantidad, oportunidad o condiciones de entrega fueron incorrectamente determinadas.

La planificación resulta especialmente importante en adquisiciones recurrentes. Combustibles, alimentos, suministros y otros productos que pueden encontrarse sujetos a fichas técnicas suelen responder a necesidades previsibles de las entidades. Una adecuada programación permite desarrollar la contratación oportunamente y aprovechar mejor la competencia existente en el mercado.

La competencia constituye precisamente una condición esencial para el funcionamiento de la subasta. La lógica de la puja requiere la existencia de suficientes proveedores interesados y capaces de participar. Cuando el mercado posee muy pocos oferentes, los beneficios esperados de la competencia económica pueden disminuir considerablemente.

La normativa reconoce esta problemática. En la práctica institucional bajo la Ley N.º 32069 se contempla que, cuando exista un riesgo objetivamente sustentado de que no se presenten suficientes proveedores para realizar la puja, la estrategia de contratación pueda justificar la no utilización de la subasta inversa para determinados bienes o

servicios que cuentan con ficha técnica, conforme con las condiciones previstas por el marco aplicable.

Esta posibilidad demuestra que la existencia de una ficha técnica no debería conducir a una utilización completamente mecánica del procedimiento. La estrategia de contratación necesita considerar también las condiciones reales del mercado. Una herramienta diseñada para aprovechar la competencia pierde buena parte de su sentido cuando esa competencia difícilmente puede producirse.

La puja electrónica constituye el elemento más característico del procedimiento. Los participantes compiten económicamente mediante el sistema correspondiente, generando una dinámica en la que pueden mejorar sucesivamente sus ofertas. Esta estructura busca aprovechar la competencia para conseguir condiciones económicas favorables para la entidad.

La utilización de medios electrónicos proporciona además trazabilidad. Las actuaciones desarrolladas durante la puja pueden registrarse dentro del sistema y permiten reconstruir posteriormente la dinámica del procedimiento. Esta característica fortalece la transparencia y disminuye determinados espacios de interacción directa entre compradores y proveedores.

Etapas y plazos de la Subasta Inversa Electrónica

La Subasta Inversa Electrónica presenta una estructura particular respecto de los demás procedimientos competitivos porque la evaluación se concentra fundamentalmente en el componente económico. Esta característica es posible debido a que los bienes y servicios que pueden contratarse mediante esta modalidad cuentan previamente con una ficha técnica que establece sus características comunes. En consecuencia, no se desarrolla una evaluación técnica de las ofertas como ocurre en otros procedimientos; la competencia económica y la posterior verificación de los requisitos de calificación adquieren el papel central.

El procedimiento comienza con la **convocatoria**, que se registra y publica mediante el SEACE de la Pladicop conforme al cronograma correspondiente. Para llegar a esta etapa, la entidad debe haber culminado previamente las actuaciones preparatorias, determinado que el bien o servicio cuenta con la ficha técnica correspondiente y

verificado que resulta aplicable la Subasta Inversa Electrónica. Las bases estándar vigentes para este procedimiento fueron actualizadas por la Dirección General de Abastecimiento en enero de 2026.

A partir de la convocatoria se desarrolla el **registro de participantes y la presentación de ofertas** conforme a las fechas establecidas en el cronograma. Los proveedores interesados deben registrarse y presentar la documentación y propuesta económica correspondientes mediante la plataforma. Debido a la estandarización previa del objeto contractual, los participantes compiten ofreciendo prestaciones que deben responder a las características establecidas en la ficha técnica.

Posteriormente se desarrolla la **evaluación económica mediante lances en línea**. Esta constituye la etapa distintiva de la Subasta Inversa Electrónica. Los postores participan electrónicamente y pueden mejorar sus propuestas económicas mediante los lances realizados a través de la Pladicop. El objetivo consiste en establecer un orden de prelación basado en el componente económico entre proveedores que compiten sobre bienes o servicios previamente estandarizados.

El Reglamento establece expresamente que en la Subasta Inversa Electrónica **no se realiza evaluación técnica de las ofertas**. La evaluación económica se desarrolla mediante lances en línea y la buena pro corresponde, finalmente, al postor que ofrezca el menor precio y cumpla las demás condiciones exigibles conforme al procedimiento.

Una vez culminada la evaluación económica se establece un **orden de prelación**. A diferencia de otros procedimientos, la revisión de los requisitos de calificación se realiza **después de la evaluación económica**. Esta secuencia responde a la propia lógica de la subasta: primero se determina el resultado de la competencia económica y posteriormente se verifica que los postores ubicados en los primeros lugares posean las condiciones necesarias para contratar.

Conforme con el Reglamento actualizado en 2026, el oficial de compra revisa sucesivamente los requisitos de calificación de los postores que ocuparon los primeros lugares hasta identificar, de ser posible, **tres postores que cumplan dichos requisitos**, asignándoles el orden de prelación final correspondiente. Cuando solamente dos postores participaron de la evaluación económica, la revisión se realiza respecto de ambos.

La normativa establece además una condición particularmente importante para proteger la competencia: el procedimiento se declara desierto cuando **solamente un postor participó en la evaluación económica o cuando no existen al menos dos ofertas que cumplan los requisitos de calificación**. Esta disposición fue incorporada mediante la modificación reglamentaria de enero de 2026 y busca evitar que la lógica competitiva de la subasta pierda sentido por ausencia de suficientes participantes.

Una vez verificados los requisitos de calificación corresponde el **otorgamiento de la buena pro** al postor ubicado en el primer lugar del orden de prelación final. La decisión se registra mediante la plataforma correspondiente y permite continuar posteriormente hacia el consentimiento o firmeza y el perfeccionamiento contractual.

Si la Subasta Inversa Electrónica se declara desierta, la regla general establece que la siguiente convocatoria debe realizarse mediante el mismo procedimiento. Sin embargo, cuando la dependencia encargada de las contrataciones sustenta en el informe de declaratoria de desierto que existe riesgo de que la nueva convocatoria vuelva a tener el mismo resultado, puede utilizarse una licitación pública o un concurso público abreviado, según corresponda.

Posteriormente se produce el **consentimiento o firmeza de la buena pro** y se continúa hacia el perfeccionamiento contractual conforme a las reglas generales del régimen. Una particularidad de la Subasta Inversa Electrónica aparece cuando el ganador no perfecciona el contrato: el Reglamento permite recurrir sucesivamente a los siguientes postores del orden de prelación, llegando en este procedimiento **hasta el tercer lugar identificado** cuando el segundo tampoco perfecciona el contrato.

En términos generales, la secuencia del procedimiento puede representarse de la siguiente manera:

Convocatoria → registro de participantes y presentación de ofertas → evaluación económica → lances electrónicos → orden de prelación → revisión posterior de requisitos de calificación → otorgamiento de la buena pro → consentimiento o firmeza → perfeccionamiento contractual.

Debe realizarse una precisión respecto de los **plazos**. A diferencia de la licitación pública y del concurso público ordinario, donde existen plazos mínimos generales

claramente identificables para consultas, observaciones y presentación de ofertas, en la Subasta Inversa Electrónica la operatividad temporal se encuentra estrechamente vinculada con el cronograma y con las bases estándar específicas del procedimiento. Por ello, **no resulta técnicamente correcto atribuirle una duración total única en días.**

La duración efectiva dependerá de las fechas establecidas en cada convocatoria, del número de participantes, del desarrollo de la puja, de la revisión posterior de los requisitos de calificación y de las incidencias que eventualmente puedan producirse hasta el perfeccionamiento contractual. La característica distintiva de esta modalidad no se encuentra, por tanto, en un determinado número fijo de días, sino en una **estructura de evaluación simplificada y predominantemente económica.**

Esta diferencia resulta importante para evitar comparar mecánicamente la Subasta Inversa Electrónica con una licitación o concurso público. En estos últimos pueden existir evaluaciones técnicas y económicas de distinta complejidad; en la subasta, la estandarización previa mediante la ficha técnica permite eliminar la evaluación técnica de las ofertas y concentrar la competencia en los lances económicos.

Desde la perspectiva de eficiencia, esta configuración puede reducir significativamente la carga asociada con la evaluación cuando el objeto contractual se encuentra verdaderamente estandarizado. Sin embargo, la rapidez del procedimiento depende también de una correcta preparación y de la existencia de suficientes proveedores para generar competencia efectiva.

Por ello, **la agilidad de la Subasta Inversa Electrónica no proviene simplemente de reducir días, sino de simplificar aquello que necesita evaluarse.** La ficha técnica resuelve previamente las condiciones esenciales de la prestación; la plataforma permite desarrollar electrónicamente la competencia económica; y la verificación posterior de los requisitos de calificación determina qué postores se encuentran finalmente en condiciones de contratar.

Esta estructura explica por qué la Subasta Inversa Electrónica puede constituir uno de los procedimientos más eficientes cuando existe verdadera estandarización y suficiente competencia. El Estado evita repetir evaluaciones técnicas sobre prestaciones previamente homologadas y utiliza la puja para conseguir mejores condiciones

económicas, manteniendo posteriormente la verificación necesaria para garantizar que el proveedor seleccionado se encuentre en condiciones de cumplir la contratación.

Sin embargo, la reducción del precio durante la puja debe analizarse responsablemente. Una oferta económicamente muy baja no necesariamente representa automáticamente una ventaja cuando posteriormente el proveedor no puede cumplir adecuadamente sus obligaciones. El procedimiento necesita mantener mecanismos capaces de garantizar que quien resulte seleccionado se encuentre en condiciones de perfeccionar y ejecutar la contratación.

La experiencia administrativa demuestra que esta situación no es únicamente teórica. El Tribunal de Contrataciones Públicas ha continuado resolviendo durante 2026 casos vinculados con Subastas Inversas Electrónicas, incluyendo controversias y procedimientos relacionados con obligaciones posteriores a la selección. Esto evidencia que una competencia económica exitosa no elimina los riesgos correspondientes a las etapas posteriores.

La ejecución contractual constituye, por ello, una parte indispensable para evaluar el resultado. La entidad puede conseguir un precio favorable mediante la puja y, sin embargo, experimentar dificultades cuando el proveedor incumple plazos, cantidades o condiciones de entrega. El ahorro obtenido durante la selección pierde valor cuando posteriormente genera costos administrativos o afecta el abastecimiento.

Esta consideración permite conectar la Subasta Inversa Electrónica con el principio de **valor por dinero**. En este procedimiento, la estandarización permite que el precio posea una importancia particularmente elevada, pero ello no significa que valor por dinero sea equivalente a menor precio. La prestación debe cumplir las condiciones técnicas establecidas y satisfacer oportunamente la necesidad.

El procedimiento puede resultar especialmente eficiente cuando concurren tres condiciones: la entidad sabe exactamente qué necesita, existe una ficha técnica que permite estandarizar la prestación y el mercado cuenta con suficientes proveedores capaces de competir. Cuando estas condiciones coinciden, la subasta inversa puede reducir cargas administrativas y aprovechar eficazmente la competencia económica.

La profesionalización del comprador público continúa siendo relevante. Aunque el procedimiento posea una estructura altamente sistematizada, resulta necesario analizar el mercado, planificar adecuadamente y comprender cuándo la utilización de esta modalidad genera valor. La automatización de la puja no sustituye las decisiones profesionales adoptadas antes y después de ella.

Desde la perspectiva del autor, **la Subasta Inversa Electrónica representa uno de los casos en los que competir principalmente por precio puede resultar razonable precisamente porque la calidad mínima necesaria ha sido previamente estandarizada.** El error consistiría en trasladar esta lógica hacia contrataciones donde las diferencias técnicas entre las alternativas deberían formar parte esencial de la decisión.

La subasta inversa demuestra así que el menor precio no es necesariamente incompatible con el enfoque de valor por dinero. Cuando las prestaciones son realmente equivalentes y cumplen una ficha técnica común, conseguir mejores condiciones económicas puede constituir precisamente una forma de maximizar el valor de los recursos públicos. El problema aparece cuando se presume equivalencia donde en realidad existen diferencias relevantes.

En definitiva, la Subasta Inversa Electrónica constituye una herramienta especialmente útil para contrataciones estandarizadas y mercados con condiciones suficientes de competencia. Su eficiencia proviene de simplificar la evaluación técnica mediante fichas previamente establecidas y utilizar la puja electrónica para obtener mejores condiciones económicas.

Su correcta utilización exige, sin embargo, planificación, conocimiento del mercado y una adecuada administración de la ejecución contractual. **La subasta inversa funciona mejor cuando el Estado sabe exactamente qué necesita, puede definirlo de manera estandarizada y dispone de suficientes proveedores capaces de competir por ofrecerlo en mejores condiciones económicas.** En esos escenarios, la tecnología y la competencia pueden combinarse para producir una contratación más ágil, transparente y eficiente.

3.5.10. Comparación de Precios

La Comparación de Precios constituye un procedimiento de selección competitivo previsto por el nuevo régimen de contratación pública para atender determinadas necesidades de bienes y servicios que, por sus características, pueden ser obtenidos mediante un mecanismo relativamente sencillo de comparación entre las ofertas disponibles en el mercado. Su finalidad consiste en aplicar un procedimiento proporcional a la naturaleza de la contratación, evitando utilizar estructuras administrativas más complejas cuando el objeto requerido presenta condiciones suficientemente estandarizadas.

Bajo la Ley N.º 32069 y su Reglamento, la Comparación de Precios se encuentra reconocida como un procedimiento específico y dispone de bases estándar y herramientas propias para su desarrollo. Para el año fiscal 2026, los topes oficiales establecidos por el OECE señalan que este procedimiento puede utilizarse para bienes y servicios por montos **superiores a S/ 44 000 y hasta S/ 100 000**, siempre que se cumplan las demás condiciones previstas por el marco normativo.

El monto, sin embargo, no constituye el único elemento que determina su utilización. Esta precisión resulta fundamental. La Comparación de Precios no puede emplearse simplemente porque una contratación se encuentre dentro del rango económico correspondiente. También debe verificarse que el bien o servicio posea las características que permiten utilizar este procedimiento.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 establece que la Dirección General de Abastecimiento aprueba mediante resolución directoral los bienes y servicios que pueden ser adquiridos mediante Comparación de Precios, incorporándolos al listado correspondiente publicado en la plataforma respectiva. La entidad puede utilizar este procedimiento a partir de la inclusión del bien o servicio en dicho listado.

Esta regulación responde a la lógica propia del mecanismo. La comparación resulta útil cuando las prestaciones presentan características que permiten contrastar las alternativas sin necesidad de desarrollar una evaluación técnica altamente compleja. En términos prácticos, la entidad debe encontrarse frente a bienes o servicios suficientemente comparables.

Las bases utilizadas bajo el nuevo régimen han establecido como característica que se trate de bienes o servicios cuya oferta en el mercado sea estándar y que puedan ser entregados o implementados dentro de un periodo reducido, sin necesidad de ser fabricados, producidos, modificados o prestados conforme con una descripción particular desarrollada exclusivamente para la entidad.

Esta característica permite diferenciar la Comparación de Precios de otros procedimientos. Cuando la entidad necesita una solución especialmente diseñada, un servicio altamente especializado o un bien que debe producirse conforme con especificaciones particulares, la comparación económica directa puede resultar insuficiente. En estos casos, pueden existir diferencias cualitativas que necesitan ser evaluadas mediante otro procedimiento.

La estandarización constituye, por tanto, uno de sus fundamentos. Si diferentes proveedores ofrecen bienes o servicios que responden a condiciones comparables, la entidad puede concentrar el procedimiento en obtener ofertas y determinar cuál proporciona las condiciones económicas correspondientes dentro de los parámetros previamente establecidos.

Esto permite reducir los costos administrativos de la contratación. Utilizar un procedimiento complejo para adquirir una prestación sencilla puede significar dedicar tiempo y recursos institucionales que no guardan proporción con la naturaleza de la necesidad. La Comparación de Precios busca precisamente evitar esta situación y aplicar una estructura más eficiente.

La existencia de bases estándar específicas refuerza esta lógica. En enero de 2026, el Ministerio de Economía y Finanzas actualizó las bases estándar de los procedimientos desarrollados bajo la Ley N.º 32069 e incluyó expresamente la correspondiente a Comparación de Precios. El OECE mantiene, además, un manual de usuario vigente que orienta el registro y desarrollo de este procedimiento en el SEACE.

La planificación continúa siendo necesaria pese a la simplicidad relativa del mecanismo. La entidad debe determinar correctamente qué necesita, en qué cantidad, dentro de qué plazo y bajo qué condiciones. Una contratación sencilla puede producir igualmente resultados deficientes cuando estas decisiones iniciales son incorrectas.

Por ejemplo, comparar adecuadamente precios de un producto no genera valor cuando la entidad determinó incorrectamente la cantidad necesaria. Del mismo modo, conseguir una oferta económicamente favorable puede resultar insuficiente cuando la entrega se produce después del momento en que el bien era requerido.

La oportunidad forma parte, por tanto, de la eficiencia. La Comparación de Precios busca facilitar contrataciones que pueden ser atendidas rápidamente por el mercado, pero esta ventaja solamente puede aprovecharse cuando la entidad inicia el procedimiento con suficiente anticipación.

La competencia constituye otro elemento fundamental. Aunque se trate de un procedimiento simplificado, su lógica continúa basada en comparar alternativas ofrecidas por proveedores. La existencia de diferentes ofertas permite que la entidad conozca las condiciones económicas disponibles y seleccione conforme con las reglas correspondientes.

Sin embargo, comparar precios exige previamente asegurarse de que aquello que se compara sea equivalente. Esta condición parece evidente, pero posee una importancia decisiva. Dos ofertas pueden presentar precios diferentes porque también ofrecen prestaciones diferentes. Si estas diferencias afectan la calidad o las condiciones esenciales, una comparación exclusivamente económica podría producir una conclusión equivocada.

Por ello, la entidad necesita establecer con claridad las características mínimas que debe cumplir aquello que pretende adquirir. Solamente después de verificar esa equivalencia resulta razonable utilizar el precio como un componente central de la comparación.

Etapas y plazos de la Comparación de Precios

La Comparación de Precios posee una estructura considerablemente más sencilla que la licitación pública y el concurso público, debido a que se encuentra diseñada para bienes y servicios cuyas características permiten realizar una comparación directa entre las alternativas existentes en el mercado. Esta simplificación se expresa tanto en las etapas del procedimiento como en sus plazos, aunque continúa siendo necesario cumplir las

condiciones establecidas por la Ley N.º 32069, su Reglamento y las bases estándar correspondientes.

Antes de convocar, la **dependencia encargada de las contrataciones debe sustentar la procedencia del procedimiento**. Para ello debe verificar que el bien o servicio cumple las condiciones que permiten utilizar la Comparación de Precios y elaborar el informe correspondiente. Esta actuación resulta fundamental porque el monto de la contratación no constituye por sí mismo una justificación suficiente para utilizar esta modalidad.

Para el año fiscal 2026, la Comparación de Precios puede utilizarse, dentro del régimen general, para contrataciones de bienes y servicios por montos **superiores a S/ 44 000 y hasta S/ 100 000**, siempre que se cumplan las demás condiciones previstas por la normativa.

Verificada su procedencia, continúa la **convocatoria**. El oficial de compra registra la convocatoria en la Pladicop y remite invitaciones a un **mínimo de tres proveedores**, adjuntando las bases elaboradas conforme al formato aprobado por la Dirección General de Abastecimiento. Esta característica permite mantener una estructura competitiva aun cuando el procedimiento sea considerablemente más sencillo que una licitación o concurso público.

A diferencia de los procedimientos ordinarios, la Comparación de Precios **no contempla una etapa de consultas y observaciones a las bases**. Esta ausencia constituye una de las razones por las cuales puede desarrollarse en un periodo menor. La simplificación resulta posible debido a que el procedimiento se encuentra destinado a prestaciones suficientemente estandarizadas y comparables.

Desde la convocatoria comienza el periodo destinado a la **presentación de ofertas**. El Reglamento permite establecer para la Comparación de Precios un plazo **no menor de tres días hábiles desde la convocatoria**. Esta constituye una diferencia importante frente a la regla general aplicable a los procedimientos sin consultas y observaciones, para los cuales el plazo mínimo es de seis días hábiles. La Comparación de Precios posee, por tanto, una regla especial que permite reducir este periodo hasta tres días hábiles.

Presentadas las ofertas, corresponde verificar los **requisitos de calificación** de los postores. Conforme al Reglamento actualizado, el oficial de compra revisa que quienes presentaron sus propuestas cumplan las condiciones correspondientes antes de proceder a la evaluación económica. Para continuar con esta última deben existir **al menos dos ofertas que cumplan los requisitos de calificación**.

Esta exigencia resulta coherente con la naturaleza competitiva del procedimiento. Aunque la entidad invita como mínimo a tres proveedores, la competencia efectiva necesita materializarse posteriormente mediante la existencia de por lo menos dos ofertas calificadas que puedan ser comparadas económicamente.

Superada esta verificación se desarrolla la **evaluación económica**. En la Comparación de Precios existe un único factor de evaluación: **el precio**, al cual corresponde un máximo de cien puntos. La evaluación consiste en establecer el orden de prelación de los postores, ubicando en primer lugar a quien haya presentado el menor monto entre las ofertas que cumplen los requisitos correspondientes.

La utilización exclusiva del precio como factor de evaluación resulta posible precisamente porque la procedencia del procedimiento supone que las prestaciones pueden ser comparadas bajo condiciones suficientemente equivalentes. La entidad no debería encontrarse evaluando durante esta etapa diferencias técnicas sustanciales que debieron determinar previamente la utilización de otro procedimiento.

Concluida la evaluación económica corresponde el **otorgamiento de la buena pro** al postor que ocupe el primer lugar en el orden de prelación conforme con las reglas establecidas. La decisión debe registrarse en la plataforma correspondiente y mantener la trazabilidad necesaria para conocer las ofertas recibidas y el resultado de la comparación.

Posteriormente se produce el **consentimiento o firmeza de la buena pro** y se continúa hacia el perfeccionamiento contractual. En la Comparación de Precios existe además la posibilidad de que el contrato pueda perfeccionarse mediante la **recepción de una orden de compra o de servicio**, siempre que así haya sido previsto conforme con las condiciones establecidas por el Reglamento. Esta posibilidad contribuye a mantener la simplicidad y agilidad propias de la modalidad.

De manera general, la secuencia puede representarse así:

Verificación de procedencia e informe de la DEC → convocatoria en Pladicop → invitación a mínimo tres proveedores → presentación de ofertas (mínimo 3 días hábiles desde la convocatoria) → verificación de requisitos de calificación → existencia de mínimo dos ofertas calificadas → evaluación económica por precio → orden de prelación → buena pro → consentimiento o firmeza → perfeccionamiento contractual.

Una de las principales particularidades de este procedimiento es precisamente la ausencia de las etapas ordinarias de consultas, observaciones e integración de bases. Por ello, el periodo comprendido entre convocatoria y presentación de ofertas puede reducirse a **tres días hábiles como mínimo**, proporcionando una estructura especialmente ágil para adquisiciones sencillas y estandarizadas.

No obstante, **no existe una duración total única aplicable a todas las Comparaciones de Precios**. La evaluación, el otorgamiento de la buena pro, su consentimiento y el perfeccionamiento contractual dependen del cronograma y de las circunstancias particulares de cada procedimiento. En consecuencia, resulta más preciso identificar los plazos expresamente establecidos que atribuir una duración global rígida.

Desde una perspectiva práctica, la Comparación de Precios puede encontrarse entre los procedimientos competitivos más ágiles del nuevo régimen porque elimina actuaciones que resultarían desproporcionadas frente a contrataciones sencillas. Sin embargo, esta rapidez solamente se justifica cuando aquello que la entidad pretende contratar posee las características necesarias para realizar una comparación económica directa.

La simplificación del procedimiento se sostiene, por tanto, sobre una condición fundamental: **la complejidad debe haber sido resuelta antes de convocar**. Si la entidad necesita analizar diferencias técnicas importantes entre las alternativas, la Comparación de Precios probablemente no sea el mecanismo adecuado.

Por ello, la eficiencia de esta modalidad no debería medirse únicamente por sus menores plazos. Su verdadero valor se encuentra en utilizar **una estructura administrativa proporcional a una necesidad que puede ser satisfecha mediante prestaciones estandarizadas y fácilmente comparables**, permitiendo concentrar la

competencia en el precio sin incorporar etapas que no generarían un valor equivalente para la contratación.

Esta característica conecta el procedimiento con el principio de **valor por dinero**. En bienes o servicios estandarizados, conseguir una mejor condición económica puede representar una forma directa de maximizar los recursos públicos, siempre que las prestaciones comparadas satisfagan efectivamente la misma necesidad.

El menor precio adquiere aquí una relevancia particular precisamente porque la equivalencia de las prestaciones reduce determinadas diferencias cualitativas. Sin embargo, esto no significa que la entidad pueda ignorar las condiciones de cumplimiento, oportunidad o capacidad del proveedor.

La ejecución contractual continúa siendo determinante. Una oferta económicamente favorable pierde valor cuando el proveedor no cumple el plazo o entrega una prestación diferente de la requerida. La eficiencia debe evaluarse considerando también aquello que finalmente recibe la institución.

La transparencia se encuentra igualmente presente. La utilización del SEACE proporciona trazabilidad a las actuaciones correspondientes y permite que el procedimiento se desarrolle mediante los mecanismos electrónicos previstos. El OECE mantiene manuales actualizados específicamente destinados a orientar el desarrollo de la Comparación de Precios dentro de este entorno.

La profesionalización del comprador público sigue siendo necesaria, aunque se trate de un procedimiento relativamente sencillo. Precisamente porque la estructura es simplificada, resulta importante determinar correctamente cuándo corresponde utilizarla. Un error en esta decisión puede conducir a emplear Comparación de Precios para una contratación cuya complejidad exigía otro procedimiento.

Desde la perspectiva del autor, **la Comparación de Precios representa un buen ejemplo de proporcionalidad administrativa: el Estado no necesita desarrollar un procedimiento complejo cuando aquello que pretende adquirir es sencillo, estandarizado y fácilmente comparable en el mercado**. Utilizar una estructura más costosa de lo necesario también constituye una forma de ineficiencia.

Sin embargo, la simplificación posee límites. El procedimiento no debería convertirse en un mecanismo utilizado únicamente porque resulte más rápido. La entidad debe verificar que se cumplen tanto el rango económico correspondiente como las características del bien o servicio y las demás condiciones establecidas por la normativa.

La diferencia entre simplificación e improvisación vuelve a resultar fundamental. Simplificar significa eliminar cargas que no resultan necesarias para determinada contratación; improvisar significa prescindir de análisis que sí eran indispensables.

En definitiva, la Comparación de Precios constituye un procedimiento orientado a contratar bienes y servicios estandarizados mediante una estructura competitiva proporcional a su complejidad. Para 2026, su aplicación dentro del régimen general se encuentra asociada a contrataciones superiores a S/ 44 000 y hasta S/ 100 000, además del cumplimiento de las condiciones específicas previstas por la normativa.

Su principal fortaleza se encuentra en permitir que la administración concentre sus esfuerzos donde realmente generan valor. **Cuando las prestaciones son equivalentes y el mercado permite una comparación directa, no siempre se necesita un procedimiento complejo para contratar correctamente.** La eficiencia consiste precisamente en utilizar el mecanismo adecuado para cada necesidad, manteniendo competencia, transparencia y responsabilidad en la utilización de los recursos públicos.

3.5.11. Contratación directa mediante procedimiento de selección no competitivo

La contratación directa constituye una alternativa excepcional dentro del sistema de contratación pública, mediante la cual una entidad puede contratar con un proveedor determinado sin desarrollar la competencia característica de los procedimientos ordinarios. Bajo la Ley N.º 32069, esta posibilidad se estructura mediante los denominados **procedimientos de selección no competitivos**, aplicables únicamente cuando se configura alguno de los supuestos expresamente previstos por la legislación. Por ello, no constituye un mecanismo que la entidad pueda elegir libremente por razones de conveniencia administrativa, rapidez o facilidad.

La diferencia respecto de los procedimientos competitivos resulta fundamental. En una licitación, concurso público, subasta inversa o comparación de precios, la entidad

genera condiciones para que diferentes proveedores puedan competir. En el procedimiento no competitivo, la contratación se dirige hacia un proveedor identificado debido a la existencia de una circunstancia excepcional reconocida por la normativa. La ausencia de competencia modifica sustancialmente la lógica de la selección y exige, precisamente por ello, una justificación especialmente rigurosa.

El artículo 55 de la Ley N.º 32069 establece las causales que permiten recurrir a estos procedimientos, mientras que el artículo 100 de su Reglamento desarrolla las condiciones aplicables a cada una de ellas. Entre los supuestos contemplados se encuentran situaciones de diferente naturaleza, como contrataciones entre entidades, situaciones de emergencia, desabastecimiento, proveedor único, determinados servicios personalísimos, adquisición o arrendamiento de inmuebles y otros casos expresamente previstos por la legislación. La procedencia debe analizarse siempre conforme con las características concretas de la causal invocada.

Esta característica permite establecer una primera regla esencial: **la contratación directa no constituye una alternativa frente a la dificultad de desarrollar un procedimiento competitivo**. La entidad debe acreditar que se encuentra realmente dentro de uno de los supuestos habilitantes establecidos por la Ley. La existencia de presión institucional, poco tiempo disponible o interés por acelerar una adquisición no resulta suficiente por sí misma para recurrir a esta vía.

Las situaciones de emergencia constituyen uno de los ejemplos más representativos. Cuando determinados acontecimientos generan la necesidad de una respuesta inmediata, desarrollar un procedimiento competitivo ordinario puede resultar incompatible con la urgencia que debe atenderse. El OECE ha publicado durante 2026 orientaciones específicas para la utilización del procedimiento de selección no competitivo frente a emergencias, lo que demuestra la importancia de aplicar correctamente esta causal.

Sin embargo, debe diferenciarse claramente entre una emergencia objetiva y una urgencia originada por una deficiente gestión institucional. Una entidad que conocía con anticipación determinada necesidad y no desarrolló oportunamente las actuaciones correspondientes no debería convertir automáticamente su falta de planificación en

fundamento para eliminar la competencia. Esta diferencia resulta fundamental para proteger la integridad del sistema.

Otro supuesto relevante aparece cuando existe un **proveedor único** capaz de satisfacer determinadas condiciones de la contratación. En estos casos, desarrollar una competencia artificial carecería de sentido si objetivamente no existen otros proveedores en condiciones de proporcionar aquello que la entidad necesita. No obstante, la condición de proveedor único necesita encontrarse suficientemente acreditada y no puede derivarse simplemente de especificaciones innecesariamente restrictivas elaboradas por la propia entidad. En 2026, por ejemplo, el Ministerio de Cultura aprobó una contratación directa bajo esta causal para un servicio específico de mantenimiento, aplicando expresamente el artículo 55 de la Ley N.º 32069.

El arrendamiento de determinados inmuebles constituye otro ejemplo de aplicación. En enero de 2026, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó mediante procedimiento no competitivo la contratación directa del arrendamiento de un inmueble para una sede del CONECTAMEF en Huancavelica, sustentándose en la causal prevista por la Ley N.º 32069 y su Reglamento. Estos casos permiten observar que la contratación directa continúa siendo utilizada dentro del nuevo régimen, aunque jurídicamente se encuentre estructurada bajo la categoría de procedimiento de selección no competitivo.

Las actuaciones preparatorias continúan siendo necesarias. El artículo 101 del Reglamento establece que el proceso comienza con la elaboración del requerimiento y que resultan aplicables las disposiciones generales correspondientes a esta etapa, con las particularidades propias del procedimiento no competitivo. La Dirección de la Entidad Contratante identifica al proveedor que cumple los requisitos correspondientes según la causal invocada.

Esta disposición resulta especialmente importante porque demuestra que **contratar directamente no significa contratar sin preparación**. La entidad continúa necesitando determinar correctamente qué requiere, bajo qué condiciones y por qué el proveedor identificado puede satisfacer la necesidad. La ausencia de competencia no elimina la necesidad de una decisión técnicamente sustentada.

La fase de selección posee naturalmente una estructura diferente. Conforme con el Reglamento vigente, se realiza la invitación al proveedor identificado, quien presenta

las ofertas técnica y económica correspondientes. En estos procedimientos no se designan evaluadores ni se desarrolla una evaluación técnica y económica de ofertas como ocurre en los procedimientos competitivos; la entidad selecciona al proveedor conforme con la causal invocada y verificando los requisitos correspondientes.

Esta diferencia reduce determinadas cargas procedimentales, pero incrementa la responsabilidad sobre la justificación de la contratación. Cuando existen varios competidores, la propia competencia proporciona información sobre las alternativas disponibles en el mercado. Cuando existe un único proveedor seleccionado directamente, la entidad necesita desarrollar otros mecanismos que permitan sustentar razonablemente las condiciones bajo las cuales contratará.

La aprobación constituye otro elemento esencial. El Reglamento distribuye esta responsabilidad dependiendo de la causal invocada entre la autoridad de la gestión administrativa y el titular de la entidad. Además, la resolución que aprueba el procedimiento requiere obligatoriamente los informes técnico y legal que sustenten la necesidad de la contratación y la procedencia del supuesto correspondiente.

Estos informes poseen una función especialmente relevante porque proporcionan trazabilidad a una decisión que prescinde de la competencia ordinaria. El informe técnico debe permitir comprender la necesidad y las circunstancias que justifican el mecanismo utilizado, mientras el análisis legal debe determinar la correspondencia entre los hechos y la causal prevista por la legislación.

Etapas y plazos del procedimiento de selección no competitivo

El procedimiento de selección no competitivo presenta una estructura sustancialmente diferente de los procedimientos competitivos debido a que su utilización parte de la existencia de una causal legal que permite contratar directamente con un proveedor determinado. Por esta razón, no se desarrollan etapas destinadas a generar competencia entre diferentes postores, pero sí deben cumplirse actuaciones destinadas a acreditar la necesidad, verificar la configuración de la causal, identificar al proveedor y garantizar que la decisión se encuentre suficientemente sustentada.

El procedimiento comienza con la **elaboración del requerimiento**. Aunque no exista competencia entre proveedores, la entidad debe definir correctamente el bien,

servicio u obra que necesita, establecer sus condiciones y determinar el resultado esperado. La contratación directa no elimina, por tanto, las actuaciones preparatorias necesarias para conocer qué pretende contratar la entidad.

Posteriormente debe producirse la **identificación y sustentación de la causal** que habilita el procedimiento no competitivo. Esta constituye una de las actuaciones más importantes, debido a que la entidad debe demostrar que las circunstancias concretas corresponden efectivamente con alguno de los supuestos establecidos por el artículo 55 de la Ley N.º 32069 y desarrollados por su Reglamento.

La causal no puede sustentarse simplemente en la conveniencia de contratar rápidamente. Deben existir hechos objetivos que permitan aplicar el supuesto correspondiente. Dependiendo del caso, puede tratarse de una situación de emergencia, desabastecimiento, proveedor único, servicios personalísimos, contratación entre entidades, adquisición o arrendamiento de inmuebles u otra causal expresamente reconocida por la normativa.

A continuación corresponde la **identificación del proveedor** que reúne las condiciones necesarias para atender la contratación conforme con la causal invocada. Esta actuación adquiere particular importancia porque, al no existir un procedimiento competitivo, la entidad necesita sustentar adecuadamente por qué el proveedor identificado se encuentra en condiciones de satisfacer la necesidad.

Paralelamente se elaboran los **informes técnico y legal** que sustentan el procedimiento. El informe técnico debe desarrollar las circunstancias de la contratación, la necesidad existente y los elementos que justifican la utilización de la causal correspondiente. El informe legal debe evaluar la procedencia jurídica del supuesto y verificar su correspondencia con la Ley N.º 32069 y su Reglamento.

Con estos antecedentes se produce la **aprobación del procedimiento de selección no competitivo** por la autoridad competente. Dependiendo de la causal aplicable, esta responsabilidad puede corresponder al titular de la entidad o a la autoridad de la gestión administrativa conforme con las reglas establecidas por el Reglamento. La aprobación constituye una actuación esencial porque formaliza la decisión institucional de prescindir excepcionalmente de un procedimiento competitivo.

Una vez aprobado el procedimiento corresponde realizar la **invitación al proveedor identificado**, quien debe presentar las ofertas técnica y económica y la documentación exigida para acreditar el cumplimiento de las condiciones correspondientes.

Esta fase posee una diferencia fundamental respecto de los procedimientos competitivos: **no se designan evaluadores ni se desarrolla una competencia técnica y económica entre diferentes ofertas**. La entidad verifica que el proveedor identificado cumpla las condiciones y requisitos establecidos para la contratación y que la propuesta presentada resulte compatible con aquello que necesita contratar.

Tampoco existen etapas de consultas y observaciones, integración de bases o puja económica semejantes a las desarrolladas en otros procedimientos. La ausencia de estas actuaciones explica buena parte de la mayor rapidez que puede alcanzar el procedimiento no competitivo cuando la causal se encuentra correctamente configurada.

Sin embargo, **no existe un plazo general único aplicable a todos los procedimientos de selección no competitivos**. Su duración depende significativamente de la causal que justifica la contratación y de las actuaciones necesarias para sustentarla. Una situación de emergencia, por ejemplo, responde a condiciones temporales sustancialmente diferentes de una contratación sustentada en proveedor único o en el arrendamiento de un inmueble.

Esta diferencia resulta fundamental para evitar atribuir artificialmente un determinado número de días a toda contratación directa. El procedimiento se encuentra diseñado precisamente para responder a circunstancias diversas y, en determinados supuestos, la necesidad puede exigir una actuación prácticamente inmediata.

Las **situaciones de emergencia** constituyen el ejemplo más evidente. En estos casos, la normativa permite adoptar las actuaciones necesarias para responder oportunamente frente al acontecimiento que genera la necesidad, sujetando posteriormente la contratación a las obligaciones de regularización correspondientes dentro de los plazos específicamente establecidos para esta causal. Por ello, su dinámica temporal no puede equipararse con la de otros procedimientos no competitivos.

En las demás causales, la entidad debe desarrollar previamente las actuaciones necesarias para contar con el requerimiento, la identificación del proveedor, los informes técnico y legal y la aprobación correspondiente antes de avanzar hacia la contratación. La duración dependerá, por tanto, de la complejidad de la sustentación y de las características específicas del objeto contractual.

Posteriormente se produce el **perfeccionamiento contractual** conforme con las reglas aplicables. Una vez cumplidas las actuaciones correspondientes y verificados los requisitos del proveedor, la entidad formaliza la relación contractual mediante el instrumento que corresponda según la naturaleza y condiciones de la contratación.

La secuencia general puede representarse de la siguiente manera:

Identificación de la necesidad → elaboración del requerimiento → determinación y sustentación de la causal → identificación del proveedor → informes técnico y legal → aprobación por la autoridad competente → invitación al proveedor → presentación de oferta técnica y económica → verificación de requisitos → perfeccionamiento contractual.

Esta secuencia debe entenderse como una estructura general, pues determinadas causales poseen reglas específicas que pueden modificar el orden o la oportunidad de algunas actuaciones. Las situaciones de emergencia constituyen nuevamente el ejemplo más importante, debido a que la necesidad de respuesta inmediata justifica un tratamiento temporal diferente.

En consecuencia, **no resulta técnicamente correcto asignar a la contratación directa una duración estándar de tres, cinco, siete o cualquier otro número fijo de días**. El tiempo depende de la causal invocada y de las actuaciones que resulten necesarias para acreditarla y desarrollar la contratación. Su carácter excepcional permite prescindir de la competencia, pero no de la justificación.

Esta diferencia resulta esencial desde la perspectiva de eficiencia. La rapidez del procedimiento no proviene de ignorar las reglas, sino de eliminar aquellas etapas competitivas que carecen de sentido cuando existe una circunstancia legalmente reconocida que permite contratar directamente.

Por ello, la contratación directa puede ser considerablemente más rápida que una licitación o un concurso público, pero esa rapidez tiene como contrapartida una exigencia superior de **motivación y trazabilidad**. Cuando el mercado no participa mediante competencia, corresponde a la entidad demostrar con especial claridad por qué la contratación directa era jurídicamente procedente y por qué las condiciones acordadas resultaban razonables para atender la necesidad pública.

Desde esta perspectiva, **la principal etapa del procedimiento no competitivo no es la comparación entre proveedores, sino la correcta acreditación de la excepción que permite prescindir de esa comparación**. Allí se encuentra la diferencia esencial respecto de los procedimientos competitivos y, al mismo tiempo, la principal responsabilidad de quienes deciden utilizar esta modalidad.

La transparencia adquiere, por ello, una importancia todavía mayor. La contratación directa no debe confundirse con una contratación discrecional o reservada. La decisión continúa sometida a las obligaciones de registro, justificación y control correspondientes. La excepcionalidad del mecanismo exige que pueda explicarse claramente por qué no se desarrolló un procedimiento competitivo.

La ejecución contractual mantiene igualmente las obligaciones correspondientes. El artículo 103 del Reglamento establece reglas específicas para los contratos derivados de procedimientos no competitivos y determina determinadas excepciones respecto de las disposiciones generales de ejecución contractual. La simplificación de la selección no significa, por tanto, que desaparezcan las responsabilidades relacionadas con el cumplimiento del contrato.

La gestión de riesgos resulta particularmente importante. La ausencia de competencia puede reducir la información disponible para comparar condiciones económicas y técnicas, por lo que la entidad necesita prestar especial atención a la razonabilidad de aquello que contrata. La existencia de una causal habilitante permite seleccionar directamente, pero no convierte automáticamente cualquier condición ofrecida por el proveedor en conveniente para el Estado.

El principio de valor por dinero continúa siendo aplicable. Incluso cuando existe una situación que justifica contratar directamente, la entidad sigue administrando recursos

públicos y necesita procurar que la prestación responda adecuadamente a su necesidad. Excepcionalidad no significa ausencia de eficiencia.

Desde esta perspectiva, la profesionalización del comprador público vuelve a resultar determinante. Identificar correctamente una causal, preparar la contratación, justificar la elección del proveedor y administrar posteriormente el contrato exige conocimiento y criterio profesional. Una interpretación incorrecta puede convertir un mecanismo legítimo de excepción en una fuente de riesgos administrativos y legales.

El procedimiento no competitivo constituye también uno de los ámbitos donde la planificación adquiere mayor importancia. Cuando una contratación directa se origina reiteradamente en problemas que podrían haberse anticipado, la institución debería analizar sus causas. La utilización repetida de mecanismos excepcionales puede constituir una señal de deficiencias estructurales en la gestión.

Desde la perspectiva del autor, **la contratación directa debe ser excepcional por la situación que la justifica y no habitual por las deficiencias de la entidad**. Esta diferencia resulta esencial para evaluar correctamente su utilización. Un Estado eficiente necesita mecanismos capaces de responder rápidamente frente a circunstancias extraordinarias, pero no debería utilizar esos mecanismos para compensar sistemáticamente una planificación insuficiente.

La contratación directa tampoco debe interpretarse automáticamente como una contratación irregular. La propia Ley reconoce situaciones en las que la competencia no resulta posible, conveniente o compatible con la necesidad pública. El problema aparece cuando la excepción se utiliza sin encontrarse debidamente configurada o cuando se intenta adaptar artificialmente una necesidad para justificar su aplicación.

Por ello, la correcta utilización del procedimiento requiere una secuencia coherente: **identificar la necesidad, determinar la existencia objetiva de una causal, sustentarla técnica y legalmente, identificar al proveedor conforme con las condiciones aplicables, obtener la aprobación correspondiente y administrar adecuadamente la ejecución contractual**.

Esta estructura permite comprender que la contratación directa continúa siendo contratación pública y, por tanto, permanece sometida a responsabilidad, integridad, transparencia y orientación hacia resultados.

En definitiva, el procedimiento de selección no competitivo proporciona al Estado una herramienta necesaria para atender situaciones en las que la competencia ordinaria no resulta aplicable debido a circunstancias expresamente reconocidas por la Ley. Su existencia proporciona flexibilidad al sistema, pero esa flexibilidad debe encontrarse acompañada por una justificación rigurosa.

Desde el enfoque de la Ley N.º 32069, **la ausencia de competencia no significa ausencia de control ni de responsabilidad**. Por el contrario, cuanto menor sea la competencia disponible, mayor importancia adquieren la motivación, la transparencia y la capacidad profesional de quienes adoptan la decisión. Utilizada correctamente, la contratación directa permite responder a circunstancias excepcionales; utilizada para corregir deficiencias previsibles de la propia entidad, puede convertirse precisamente en aquello que el nuevo modelo de contratación pública pretende superar.

El análisis de los diferentes procedimientos de selección permite advertir que la nueva contratación pública peruana busca responder con mayor precisión a la diversidad de necesidades que enfrentan las entidades del Estado. La licitación pública, sus modalidades abreviadas, los concursos públicos, la contratación de expertos y gerentes de proyectos, los concursos arquitectónicos y urbanísticos, la subasta inversa electrónica, la comparación de precios y los procedimientos no competitivos poseen finalidades y condiciones particulares que deben ser comprendidas antes de determinar cuál corresponde utilizar.

Esta diversidad responde a una lógica de proporcionalidad. No resulta razonable aplicar la misma estructura procedimental a la adquisición de un bien estandarizado, a una consultoría especializada, a una obra compleja o a la contratación de un experto. Cada necesidad presenta características propias y exige que la entidad seleccione el mecanismo que mejor se adapte a su naturaleza, cuantía, complejidad, condiciones del mercado y nivel de riesgo.

Sin embargo, disponer de diferentes procedimientos también incrementa la responsabilidad del comprador público. La elección correcta no debería convertirse en

una actuación mecánica basada exclusivamente en el monto de la contratación. La cuantía constituye un elemento determinante, pero necesita analizarse conjuntamente con el objeto contractual y con las condiciones específicas establecidas por la normativa para cada procedimiento.

La planificación y las actuaciones preparatorias adquieren, por ello, una importancia transversal. Independientemente del procedimiento utilizado, una necesidad incorrectamente definida puede generar dificultades durante la selección y trasladarlas posteriormente hacia la ejecución contractual. La simplificación de un procedimiento tampoco elimina la necesidad de una preparación adecuada; únicamente permite desarrollar determinadas contrataciones mediante una estructura proporcional a sus características.

La competencia constituye otro elemento común. Allí donde corresponde desarrollar procedimientos competitivos, las entidades deben procurar condiciones que permitan una participación efectiva y evitar requisitos que restrinjan injustificadamente el mercado. En los procedimientos no competitivos, donde la competencia se encuentra excepcionalmente ausente por una causal legalmente establecida, adquieren todavía mayor importancia la motivación, la transparencia y la adecuada justificación de la decisión.

Desde la perspectiva del autor, la existencia de múltiples alternativas procedimentales constituye una oportunidad para mejorar la contratación pública, pero solamente producirá resultados cuando se encuentre acompañada por profesionalización y capacidad institucional. **Un sistema más flexible exige compradores públicos mejor preparados**, capaces de determinar no solamente qué procedimiento permite la norma, sino cuál corresponde utilizar correctamente frente a las características de la necesidad.

En consecuencia, los procedimientos de selección deben entenderse como instrumentos al servicio de la contratación y no como finalidades independientes. El objetivo último continúa siendo satisfacer una necesidad pública mediante una utilización responsable de los recursos. La elección del procedimiento, su preparación y su conducción deben encontrarse orientadas hacia ese resultado, manteniendo simultáneamente legalidad, transparencia, competencia e integridad.

Bajo esta perspectiva, la verdadera modernización no consiste simplemente en disponer de más procedimientos o modalidades, sino en conseguir que cada uno sea utilizado de manera proporcional y estratégica. La eficiencia del nuevo sistema dependerá de que las entidades puedan elegir correctamente, preparar adecuadamente y ejecutar responsablemente sus contrataciones, procurando que la diversidad procedimental se traduzca finalmente en **mejores decisiones y mayor valor para el Estado**.

Desde la perspectiva desarrollada en esta obra, estos topes deben interpretarse conjuntamente con los principios de **eficiencia, competencia y valor por dinero**. El hecho de que una contratación corresponda a un procedimiento abreviado no disminuye la responsabilidad de definir correctamente la necesidad, analizar el mercado y procurar condiciones adecuadas de competencia. Del mismo modo, una contratación de mayor cuantía exige una preparación proporcional a los riesgos y recursos involucrados.

La figura permite apreciar, en consecuencia, uno de los rasgos del nuevo modelo: **la búsqueda de proporcionalidad entre la dimensión y naturaleza de la contratación y el procedimiento utilizado**. No obstante, la existencia de diferentes mecanismos incrementa también la importancia de la profesionalización del comprador público. Identificar correctamente el procedimiento constituye apenas el punto de partida; el verdadero desafío consiste en utilizarlo de manera que permita satisfacer oportunamente la necesidad y obtener el mayor valor posible mediante los recursos públicos.

Fuente de la figura: Instituto Peruano de Contrataciones del Estado (IPCE), *Topes para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios y obras – Régimen General – Ley N.º 32069 – Año Fiscal 2026*.

Esta diferenciación responde a una lógica de proporcionalidad. Un sistema eficiente no debería imponer idénticos costos administrativos a todas las contrataciones cuando sus riesgos y complejidad son diferentes. Sin embargo, la simplificación no debe interpretarse como disminución de transparencia o competencia. Las modalidades abreviadas continúan requiriendo reglas suficientes para garantizar condiciones adecuadas de participación y selección.

El nuevo marco mantiene también la **subasta inversa electrónica**, destinada a bienes y servicios comunes que cuentan con ficha técnica. En este procedimiento, la estandarización del objeto permite concentrar la competencia en condiciones

comparables y aprovechar mecanismos electrónicos para desarrollar la selección. El Reglamento establece que la obligatoriedad u opcionalidad de utilizar este mecanismo se determina en función de las condiciones aprobadas para las respectivas fichas técnicas.

La **comparación de precios** constituye otra modalidad diferenciada reconocida dentro del nuevo sistema. Su existencia responde a contrataciones cuyas características permiten utilizar procedimientos más simples sin necesidad de desarrollar todas las etapas correspondientes a una licitación o concurso ordinario. La Dirección General de Abastecimiento ha aprobado bases estándar específicas para esta modalidad, confirmando su incorporación dentro de la arquitectura vigente.

La nueva normativa contempla asimismo modalidades diferenciadas capaces de responder a objetos contractuales que requieren tratamientos específicos. Entre ellas se encuentran los procedimientos vinculados con **compra pública de innovación**, además de otras modalidades desarrolladas reglamentariamente. Esta incorporación resulta especialmente relevante porque permite reconocer que determinadas necesidades públicas no pueden satisfacerse adecuadamente mediante procedimientos diseñados exclusivamente para bienes o servicios estandarizados.

La innovación plantea una lógica diferente. En determinadas circunstancias, la entidad puede conocer claramente el problema que necesita solucionar, pero no existir todavía en el mercado una solución completamente desarrollada. La contratación necesita entonces proporcionar condiciones para interactuar con alternativas innovadoras sin renunciar a transparencia, competencia ni responsabilidad.

La normativa contempla también el **concurso de proyectos arquitectónicos y urbanísticos**, para el cual existen bases estándar específicas dentro del nuevo régimen. Esto evidencia nuevamente la intención de adaptar las reglas de selección a la naturaleza particular del objeto contractual y evitar una aplicación uniforme de procedimientos frente a necesidades sustancialmente diferentes.

Etapas de los procedimientos competitivos

El Reglamento establece que los procedimientos competitivos pueden incorporar diferentes etapas y subetapas dependiendo de su tipo, objeto y modalidad. Entre ellas se encuentran la convocatoria, el registro de participantes, los cuestionamientos a las bases,

la precalificación, el diálogo competitivo, la negociación, la evaluación de ofertas técnicas y económicas, la adjudicación para la innovación y el otorgamiento de la buena pro.

Esta estructura no significa que todos los procedimientos deban desarrollar necesariamente cada una de estas etapas. Precisamente una de las características del nuevo modelo consiste en permitir configuraciones diferentes según las condiciones de la contratación.

La **convocatoria** marca formalmente el inicio de la fase de selección. Para convocar, la entidad debe contar con el expediente de contratación aprobado y con las bases correspondientes. La publicación se realiza mediante la plataforma digital aplicable e incluye información sobre la entidad, el procedimiento, el objeto, el cronograma y las bases, dentro de las cuales se encuentra el requerimiento.

Esta exigencia confirma la relación entre actuaciones preparatorias y selección. La convocatoria no corrige aquello que fue deficientemente preparado. Por el contrario, expone al mercado las decisiones adoptadas anteriormente. Si el requerimiento contiene restricciones innecesarias o información insuficiente, los problemas probablemente aparecerán durante consultas, observaciones o presentación de ofertas.

Las **consultas y observaciones** cumplen, por ello, una función relevante. Permiten que los participantes soliciten aclaraciones o cuestionen determinadas condiciones antes de presentar sus ofertas. Esta interacción puede contribuir a mejorar las bases y detectar problemas que no fueron advertidos durante la preparación.

Sin embargo, una cantidad elevada y recurrente de observaciones puede representar también una señal acerca de la calidad de las actuaciones preparatorias. Una institución orientada hacia la mejora debería analizar qué tipos de cuestionamientos aparecen con mayor frecuencia y utilizar esa información para preparar mejor futuras contrataciones.

La **precalificación**, el **diálogo competitivo** y la **negociación**, cuando correspondan, introducen mayores posibilidades para gestionar contrataciones complejas. Estas herramientas reconocen que determinados objetos requieren analizar previamente

las capacidades de los participantes o desarrollar interacciones estructuradas antes de llegar a una solución definitiva.

Su utilización exige, naturalmente, mayor profesionalización. Cuanto más sofisticado sea el procedimiento, mayor será la necesidad de compradores y evaluadores capaces de comprender sus responsabilidades y justificar adecuadamente las decisiones adoptadas.

La evaluación de ofertas representa uno de los momentos más sensibles. La entidad debe determinar cuál alternativa cumple las condiciones establecidas y proporciona el resultado correspondiente conforme con los criterios previamente definidos. La transparencia exige que dichos criterios sean conocidos y aplicados consistentemente, evitando introducir condiciones diferentes después de recibidas las ofertas.

El valor por dinero adquiere aquí una importancia particular. La evaluación no debería entenderse simplemente como una búsqueda automática del menor precio cuando la naturaleza de la contratación exige considerar otras variables. Calidad, desempeño, oportunidad y demás factores previamente establecidos pueden resultar relevantes para determinar qué alternativa proporciona mejores condiciones para la entidad.

Esta mayor capacidad de análisis explica la importancia que el nuevo régimen concede a los **evaluadores**. La profesionalización no se concentra exclusivamente en quienes conducen administrativamente el proceso, sino también en quienes deben analizar las ofertas y adoptar decisiones sobre ellas.

Procedimientos no competitivos

La Ley N.º 32069 mantiene la posibilidad de desarrollar **procedimientos de selección no competitivos** cuando se configuran determinados supuestos expresamente establecidos. Estos mecanismos constituyen excepciones a la regla general de competencia y permiten contratar directamente con un proveedor cuando existen circunstancias que justifican dicha actuación.

La ausencia de competencia no significa ausencia de procedimiento ni de responsabilidad. El Reglamento establece que también en estos casos el proceso comienza con la elaboración del requerimiento y resultan aplicables las disposiciones generales

correspondientes a las actuaciones preparatorias. La dependencia encargada de las contrataciones identifica al proveedor que cumple los requisitos correspondientes y debe sustentarse la causal que habilita el procedimiento.

La reforma reglamentaria introducida mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF modificó precisamente aspectos de estas actuaciones, evidenciando que el régimen continúa ajustándose durante su implementación.

La contratación no competitiva debe interpretarse restrictivamente porque elimina temporalmente uno de los principales mecanismos utilizados para obtener mejores condiciones: la comparación entre diferentes proveedores. Su utilización solamente resulta legítima cuando se encuentra dentro de las causales previstas y existe una justificación suficiente.

Desde la perspectiva del autor, este punto resulta especialmente importante. **Un procedimiento más rápido no es necesariamente más eficiente si la ausencia de competencia no se encuentra adecuadamente justificada.** La eficiencia debe considerar tanto la oportunidad como la protección de los recursos públicos.

Bases estándar y predictibilidad

La estandarización constituye otra característica relevante del nuevo régimen. La Dirección General de Abastecimiento aprobó en abril de 2025 las bases estándar correspondientes a los diferentes procedimientos de selección bajo la Ley N.º 32069. Estas incluyen licitaciones, concursos, modalidades abreviadas, subasta inversa electrónica, comparación de precios, concursos de proyectos y procedimientos no competitivos.

Estas bases contribuyen a proporcionar predictibilidad y disminuir diferencias innecesarias entre entidades. Sin embargo, la estandarización no elimina la necesidad de una adecuada preparación. Las bases proporcionan una estructura; el contenido específico depende de la necesidad y de la estrategia desarrollada para cada contratación.

El marco ha continuado actualizándose. El compendio oficial del OECE incorpora las modificaciones producidas tanto en la Ley N.º 32069 como en su Reglamento, incluyendo los cambios reglamentarios vigentes desde enero de 2026. Esto exige que los

compradores públicos mantengan una actualización permanente respecto de las reglas y bases aplicables.

Seleccionar mejor, no solamente seleccionar más rápido

El nuevo marco ofrece procedimientos más diferenciados y herramientas capaces de adaptarse a las características de cada contratación. Sin embargo, esta flexibilidad incrementa también la responsabilidad profesional. Elegir correctamente el procedimiento y diseñar adecuadamente sus condiciones requiere comprender la necesidad, el mercado y los riesgos involucrados.

Desde la perspectiva del autor, **la modernización de los procedimientos de selección no debería evaluarse únicamente mediante la reducción de plazos**. Un procedimiento rápido que termina seleccionando una alternativa inadecuada representa un resultado deficiente. La verdadera eficiencia consiste en conseguir una selección oportuna, competitiva y capaz de producir valor.

La competencia continúa siendo una de las principales herramientas para alcanzar este objetivo. Cuantos más proveedores idóneos participen bajo condiciones razonables, mayores posibilidades posee la entidad para comparar alternativas. Por ello, las exigencias establecidas durante la preparación y selección deben encontrarse justificadas y evitar restricciones innecesarias.

La transparencia complementa esta lógica. La utilización de procedimientos diferenciados no debería generar menor trazabilidad. Las decisiones necesitan permanecer suficientemente documentadas para que pueda comprenderse cómo se desarrolló la selección y por qué determinada alternativa fue elegida.

En este sentido, la tecnología proporciona una infraestructura fundamental. La publicación electrónica de convocatorias, documentos y resultados facilita el acceso a información y permite que proveedores ubicados en diferentes lugares puedan conocer oportunidades de contratación.

Sin embargo, nuevamente, la herramienta no sustituye la calidad de la decisión. La plataforma puede garantizar que una convocatoria sea visible, pero no puede asegurar que sus requisitos sean razonables. Esta responsabilidad continúa correspondiendo a la entidad.

En definitiva, los procedimientos de selección bajo la Ley N.º 32069 representan una evolución hacia una estructura **más diferenciada, proporcional y orientada a resultados**. La licitación y el concurso continúan siendo los principales procedimientos competitivos, mientras las modalidades abreviadas y diferenciadas permiten responder a contrataciones con características específicas. Los procedimientos no competitivos permanecen como excepciones sujetas a causales y justificación.

El verdadero desafío consiste en conseguir que esta diversidad no genere mayor complejidad, sino mejores decisiones. Para ello se requieren compradores y evaluadores profesionalizados, bases correctamente diseñadas, competencia efectiva y criterios de selección vinculados con el valor por dinero.

Desde la posición asumida en esta obra, **la calidad de la selección no se mide simplemente por conseguir una buena pro, sino por elegir correctamente al proveedor capaz de satisfacer la necesidad pública bajo las mejores condiciones posibles**. La adjudicación constituye el resultado del procedimiento; el verdadero éxito solamente podrá comprobarse posteriormente, cuando aquello seleccionado se convierta en una prestación correctamente ejecutada.

3.6. EVALUADORES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES DE LA CONTRATACIÓN

La nueva contratación pública reconoce que la calidad de los procedimientos depende no solamente de las reglas establecidas, sino también de las personas responsables de aplicarlas. La Ley N.º 32069 y su Reglamento desarrollan una distribución más precisa de funciones entre los diferentes actores de las entidades contratantes y establecen figuras específicas para conducir y evaluar los procedimientos de selección. Esta estructura busca fortalecer la especialización, pero también delimitar con mayor claridad quién adopta las decisiones y quién responde por ellas.

Dentro de cada entidad contratante, la Ley identifica al titular de la entidad, la autoridad de la gestión administrativa, el área usuaria, la dependencia encargada de las contrataciones y los compradores públicos, entre otros actores vinculados directamente con el proceso. La autoridad de la gestión administrativa posee responsabilidades relacionadas con la aprobación, autorización y supervisión de los procesos, mientras que

la dependencia encargada de las contrataciones participa desde la recepción del requerimiento hasta la culminación del proceso.

Esta distribución responde a una lógica fundamental: la contratación pública constituye una responsabilidad institucional compartida. No corresponde exclusivamente a la dependencia encargada de las contrataciones ni puede atribuirse únicamente al comprador público. El resultado depende de una cadena de actuaciones en la que diferentes unidades aportan conocimientos y asumen responsabilidades específicas.

El **área usuaria** posee especial importancia porque identifica la necesidad que debe ser atendida y participa en la definición de las características de aquello que será contratado. Su conocimiento técnico constituye una condición indispensable para preparar correctamente el requerimiento y, posteriormente, para verificar que la prestación obtenida responda a aquello que la institución necesitaba.

Esta responsabilidad demuestra que contratar no es simplemente una función administrativa. El área usuaria no debería limitarse a enviar una solicitud y desvincularse posteriormente del proceso. La calidad de la necesidad definida, la información proporcionada y la participación durante la ejecución pueden influir directamente sobre el resultado final.

La **dependencia encargada de las contrataciones (DEC)** posee, por su parte, una responsabilidad transversal. La Ley N.º 32069 la define como la unidad responsable de proveer y atender los requerimientos de bienes, servicios y obras, incluyendo la preparación de la estrategia de contratación y la conducción del proceso desde la presentación del requerimiento hasta su culminación. Asimismo, puede asumir el papel de área técnica estratégica cuando sus funciones o conocimientos especializados lo justifiquen.

Dentro de esta dependencia se encuentran los **compradores públicos**, funcionarios y servidores responsables de desarrollar las actividades relativas a la gestión de las contrataciones. Sus funciones comprenden la organización, elaboración de documentación y conducción del proceso, así como el seguimiento de la ejecución contractual hasta su conclusión.

Esta definición resulta especialmente importante porque confirma la evolución del perfil analizada anteriormente. El comprador público no se limita a conducir la selección. Su responsabilidad puede extenderse sobre diferentes momentos del ciclo contractual, lo que exige una comprensión más integral de la contratación.

Los evaluadores en el nuevo modelo

Una de las innovaciones relevantes del Reglamento corresponde a la regulación específica de los **evaluadores** encargados de los procedimientos de selección competitivos. El marco vigente contempla tres tipos: **oficial de compra, comité y jurado**.

El **oficial de compra** es un comprador público perteneciente a la dependencia encargada de las contrataciones. Su participación permite que determinados procedimientos puedan ser conducidos por un profesional individualmente responsable, siempre dentro de las condiciones previstas por la normativa.

El **comité** posee una composición diferente. De acuerdo con el Reglamento, se encuentra integrado por dos compradores públicos de la dependencia encargada de las contrataciones y por un experto o profesional que cuente con conocimientos técnicos o experiencia acreditada respecto del objeto contractual. Esta estructura busca integrar conocimiento procedimental y conocimiento especializado.

La lógica resulta adecuada desde la perspectiva de capacidad institucional. Los compradores públicos aportan conocimiento sobre la contratación, mientras que el especialista contribuye con comprensión técnica del objeto. La calidad de la evaluación depende precisamente de la posibilidad de articular ambas perspectivas.

El **jurado**, por su parte, se encuentra conformado por tres o cinco expertos en el objeto de contratación. Su existencia responde a procedimientos en los que la naturaleza de aquello que debe evaluarse exige una intervención especialmente técnica o especializada.

La diferenciación entre oficial de compra, comité y jurado demuestra que el nuevo modelo procura evitar una estructura uniforme para todas las contrataciones. La complejidad del objeto debe guardar correspondencia con las capacidades de quienes serán responsables de evaluarlo.

El Reglamento establece además una diferenciación de responsabilidades. Cuando interviene un oficial de compra o un comité, estos son responsables de conducir y desarrollar la fase de selección, incluyendo la preparación de las bases. Cuando el evaluador es un jurado, este asume la evaluación de las ofertas, mientras la dependencia encargada de las contrataciones mantiene las responsabilidades correspondientes a la conducción del procedimiento.

Esta delimitación resulta importante para evitar ambigüedades. Cuando varias personas participan en una contratación sin una distribución suficientemente clara de responsabilidades, puede resultar difícil determinar quién debía adoptar una determinada decisión. La especialización necesita encontrarse acompañada por una adecuada asignación de funciones.

El OECE ha reforzado esta regulación mediante el documento de orientación **ABC de los Evaluadores en Contrataciones Públicas**, publicado en abril de 2026. La herramienta reúne las disposiciones relacionadas con requisitos, conformación, designación, incentivos y otros aspectos vinculados con el ejercicio del rol de evaluador.

El documento desarrolla específicamente las características de los tres tipos de evaluadores e incorpora también reglas destinadas a prevenir conflictos de interés, pautas relacionadas con la elaboración de bases y criterios sobre competencias y responsabilidades. La publicación de este tipo de instrumentos demuestra que la profesionalización de los evaluadores constituye una preocupación concreta dentro del nuevo modelo.

Especialización y responsabilidad

La especialización de los evaluadores se encuentra directamente relacionada con el principio de valor por dinero. Cuando una contratación necesita considerar calidad, desempeño, costos, riesgos u otros factores adicionales al precio, la evaluación puede requerir conocimientos técnicos significativos.

No basta con aplicar mecánicamente una fórmula.

El evaluador necesita comprender aquello que está comparando y determinar si las ofertas responden efectivamente a las condiciones previamente establecidas.

Esta mayor importancia del criterio profesional exige también mayor responsabilidad. Una evaluación no puede modificarse arbitrariamente según las preferencias de quienes participan en ella. Los criterios deben encontrarse previamente establecidos en las bases y aplicarse de manera consistente, garantizando igualdad de trato entre los participantes.

La transparencia constituye, por tanto, una condición inseparable de la especialización. Cuanto mayor sea la complejidad de la evaluación, mayor debe ser también la capacidad para explicar cómo se llegó a una determinada conclusión.

La prevención de **conflictos de interés** adquiere especial relevancia en este punto. Los evaluadores participan directamente en decisiones capaces de producir consecuencias económicas para los proveedores, por lo que necesitan actuar bajo condiciones que garanticen imparcialidad. El documento de orientación publicado por el OECE incorpora expresamente reglas destinadas a prevenir estas situaciones.

La integridad no debería interpretarse únicamente como ausencia de corrupción. También comprende la necesidad de actuar objetivamente, declarar oportunamente situaciones que puedan comprometer la independencia y mantener una adecuada separación entre los intereses personales y las responsabilidades públicas.

Responsabilidad de la entidad contratante

La existencia del OECE y de sus mecanismos de asistencia técnica no modifica la responsabilidad que corresponde a las entidades. El artículo 26 de la Ley N.º 32069 establece que la organización, elaboración de la documentación y conducción del proceso de contratación, incluida la ejecución del contrato y las decisiones discrecionales correspondientes, son responsabilidad de los funcionarios y servidores de la entidad contratante. El OECE recordó expresamente esta disposición mediante su Comunicado N.º 009-2025.

Esta precisión posee una importancia especial dentro del nuevo modelo. La asistencia técnica puede ayudar a interpretar una situación o prevenir errores, pero no traslada la responsabilidad de la decisión hacia el organismo especializado.

La entidad decide y debe responder por aquello que decide.

Esta distribución evita que el nuevo enfoque de acompañamiento genere una cultura de dependencia. El propósito de la asistencia técnica debería ser fortalecer progresivamente la capacidad de las instituciones para gestionar sus propias contrataciones.

La responsabilidad alcanza también el manejo de información. Las entidades están obligadas a registrar en el SEACE información correspondiente a sus procesos de contratación, incluso en determinados supuestos que se encuentran excluidos del ámbito general de aplicación de la Ley. El OECE reiteró esta obligación en marzo de 2026 respecto de las contrataciones de gobierno a gobierno.

Esto demuestra que la trazabilidad constituye también una responsabilidad institucional. Las decisiones necesitan producir información suficientemente confiable para permitir supervisión, transparencia y evaluación posterior.

Responsabilidad y discrecionalidad

El nuevo modelo reconoce además espacios de discrecionalidad destinados a permitir que los funcionarios adopten decisiones orientadas hacia la finalidad pública y el valor por dinero. Sin embargo, esta facultad necesita interpretarse conjuntamente con las responsabilidades establecidas en el artículo 26.

La discrecionalidad no elimina la responsabilidad; la incrementa.

Cuando una norma establece exactamente aquello que debe hacerse, la decisión profesional posee un margen reducido. Cuando existen diferentes alternativas legítimas, el funcionario necesita justificar por qué seleccionó una de ellas y cómo esa elección contribuye al resultado esperado.

Desde la perspectiva del autor, **este constituye uno de los puntos más delicados de la nueva contratación pública**. El tránsito desde el formalismo hacia el criterio profesional solamente puede producir buenos resultados cuando las personas encargadas de decidir poseen suficiente capacidad técnica e integridad.

Un sistema rígido puede producir funcionarios que simplemente cumplen instrucciones. Un sistema orientado hacia resultados necesita profesionales capaces de decidir responsablemente.

Por ello, la profesionalización de compradores y evaluadores no constituye un componente accesorio de la reforma. Es una condición para que el modelo pueda funcionar.

Coordinación entre los actores

La distribución de responsabilidades no debería generar compartimentos aislados. Área usuaria, dependencia encargada de las contrataciones, compradores, evaluadores, especialistas y responsables de la gestión administrativa forman parte de un mismo proceso.

La eficiencia depende de su coordinación.

Una necesidad técnicamente bien definida puede experimentar dificultades cuando no se encuentra correctamente trasladada hacia la estrategia de contratación. Una selección adecuada puede perder sus beneficios cuando la ejecución no recibe seguimiento suficiente. Cada actor necesita comprender no solamente su función, sino también cómo esta se relaciona con las demás.

Esta perspectiva resulta coherente con los problemas identificados por Qqunta (2019), quien mostró la importancia de la coordinación dentro de las contrataciones. La existencia de perfiles especializados no garantiza por sí misma capacidad institucional cuando las actuaciones no se encuentran articuladas.

Desde la posición asumida en esta obra, **la nueva distribución de actores constituye un avance solamente si permite especializar sin fragmentar**. Definir con mayor precisión quién hace qué resulta positivo, pero el objetivo final continúa siendo una contratación única orientada hacia una misma necesidad pública.

El OECE dispone actualmente de herramientas específicas para acompañar esta profesionalización, incluyendo el ABC de los Evaluadores, los lineamientos de conducta para compradores públicos y el Buscador de Interpretación Normativa actualizado a junio de 2026. Estos instrumentos pueden contribuir a reducir incertidumbre y fortalecer capacidades, especialmente durante los primeros años de implementación del nuevo régimen.

Sin embargo, la calidad de los actores deberá evaluarse finalmente mediante resultados. Una entidad no se encuentra profesionalizada simplemente porque haya designado correctamente a sus evaluadores o porque sus compradores posean las certificaciones correspondientes. La profesionalización debe observarse en la calidad de los requerimientos, decisiones, evaluaciones y contratos.

En definitiva, la Ley N.º 32069 configura una contratación pública donde **especialización y responsabilidad deben avanzar conjuntamente**. Los compradores públicos gestionan el proceso; los evaluadores aportan las capacidades necesarias para desarrollar la selección; las áreas usuarias proporcionan conocimiento sobre la necesidad; las autoridades administrativas supervisan y autorizan dentro de sus competencias; y el OECE proporciona supervisión, orientación y asistencia sin sustituir la responsabilidad de la entidad.

El verdadero desafío consiste en conseguir que esta distribución produzca mejores decisiones y no simplemente una nueva estructura de responsabilidades. Si cada actor comprende su función, posee las competencias necesarias y coordina adecuadamente con los demás, el nuevo modelo tendrá mejores condiciones para convertir el criterio profesional en eficiencia. **La calidad de una contratación dependerá, finalmente, no solo de quién tiene la competencia para decidir, sino de la capacidad y responsabilidad con la que esa competencia sea ejercida.**

3.7. EJECUCIÓN CONTRACTUAL Y GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

La ejecución contractual constituye la etapa en la que las decisiones adoptadas durante la planificación, las actuaciones preparatorias y la selección deben convertirse finalmente en resultados concretos. La contratación pública no alcanza su finalidad con el otorgamiento de la buena pro ni con la formalización del contrato. El verdadero resultado se produce cuando el bien es entregado, el servicio es prestado o la obra es ejecutada conforme con las condiciones establecidas y permite satisfacer la necesidad que originó la contratación.

Esta perspectiva adquiere especial importancia bajo la Ley N.º 32069, cuya finalidad se encuentra vinculada con la contratación oportuna y con la maximización del uso de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía. La ejecución

contractual debe analizarse, por tanto, como parte de una cadena orientada al cumplimiento de fines públicos y no simplemente como una etapa posterior al procedimiento de selección.

En el ámbito específico de obra pública, García Vizcarra (2025) reflexiona sobre la incorporación de contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional como una nueva modalidad de ejecución habilitada bajo la Ley 32069, lo que amplía las alternativas contractuales disponibles para las entidades.

El Reglamento de la Ley N.º 32069 desarrolla ampliamente esta fase y regula aspectos relacionados con el perfeccionamiento del contrato, garantías, adelantos, modificaciones contractuales, ampliaciones de plazo, recepción, conformidad, pagos y demás situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Este conjunto de disposiciones demuestra que seleccionar correctamente a un proveedor constituye solamente una parte de la gestión contractual.

La ejecución comienza con obligaciones claramente establecidas. Las condiciones definidas durante las actuaciones preparatorias y posteriormente incorporadas a los documentos contractuales deben permitir determinar qué debe entregar el proveedor, dentro de qué plazo, bajo qué características y cuáles serán los mecanismos utilizados para verificar el cumplimiento. Cuando estas condiciones son ambiguas, aumenta la posibilidad de interpretaciones diferentes y controversias.

Esta relación confirma nuevamente la importancia de una adecuada preparación. Una deficiencia producida durante la formulación del requerimiento puede permanecer aparentemente invisible durante la selección y manifestarse recién cuando el proveedor comienza a ejecutar la prestación. En ese momento, corregir el problema suele resultar considerablemente más complejo.

La gestión contractual necesita, por ello, mecanismos de seguimiento. No resulta suficiente esperar hasta el vencimiento del plazo para comprobar si el proveedor cumplió. Dependiendo de la naturaleza de la contratación, la entidad necesita conocer progresivamente el avance, identificar posibles desviaciones y adoptar oportunamente las medidas correspondientes.

Esta capacidad preventiva resulta especialmente importante en contratos complejos o de larga duración. Una desviación detectada tempranamente puede corregirse antes de comprometer el resultado completo. Cuando la supervisión se desarrolla únicamente al final, las posibilidades de intervención pueden encontrarse considerablemente reducidas.

La responsabilidad sobre la ejecución permanece fundamentalmente dentro de la entidad contratante. La Ley N.º 32069 establece que la organización, elaboración de documentación, conducción del proceso y ejecución contractual corresponden a los funcionarios y servidores de la entidad dentro de sus respectivas competencias. El OECE ha recordado expresamente esta responsabilidad al precisar que sus funciones de supervisión y asistencia técnica no sustituyen las decisiones que corresponde adoptar a las entidades.

Esta delimitación resulta fundamental para una gestión orientada a resultados. El contrato no puede ser administrado como un documento que simplemente debe permanecer vigente hasta su culminación. Necesita una gestión activa destinada a garantizar que las obligaciones produzcan efectivamente aquello que la entidad requiere.

El **área usuaria** mantiene una función relevante durante esta etapa debido a su conocimiento de la necesidad y de las características técnicas de la prestación. La conformidad no debería entenderse como una actuación automática destinada a habilitar el pago, sino como una verificación acerca de si aquello recibido corresponde efectivamente con las condiciones contratadas.

La calidad de esta verificación posee consecuencias directas sobre los recursos públicos. Una conformidad otorgada sin una evaluación suficiente puede permitir el pago por una prestación que no satisface completamente las condiciones establecidas. Por el contrario, una revisión excesivamente formalista puede retrasar injustificadamente el reconocimiento de una prestación correctamente ejecutada.

La eficiencia exige nuevamente equilibrio.

El proveedor posee, naturalmente, responsabilidades equivalentes respecto de aquello que se comprometió a ejecutar. Debe cumplir las condiciones, características y plazos establecidos y responder frente a los incumplimientos conforme con el contrato y

la normativa correspondiente. Sin embargo, la relación contractual no puede interpretarse como una estructura en la que solamente el proveedor posee obligaciones.

La entidad también debe cumplir oportunamente aquello que le corresponde.

Esta consideración resulta especialmente importante respecto de los pagos. Los retrasos injustificados pueden generar costos para los proveedores y afectar la confianza del mercado en las contrataciones estatales. Carhuancho (2018) y Qqenta (2019) ya habían identificado problemas vinculados con la percepción de determinados proveedores frente a contratar con instituciones públicas, incluyendo dificultades relacionadas con el cumplimiento oportuno de obligaciones.

Una entidad que exige cumplimiento debe encontrarse también en condiciones de cumplir.

Esta reciprocidad forma parte de una contratación profesional y puede influir sobre la competencia futura. Cuando los proveedores perciben elevados riesgos administrativos, pueden incorporar esos riesgos dentro de sus precios o disminuir su disposición para participar en nuevas contrataciones.

La gestión orientada a resultados necesita considerar también las **modificaciones contractuales**. Durante la ejecución pueden aparecer circunstancias que hagan necesario modificar determinados componentes del contrato dentro de los supuestos permitidos por la normativa. El Reglamento contempla diferentes mecanismos destinados a responder frente a estas situaciones.

Sin embargo, una modificación no debería convertirse en un mecanismo para corregir permanentemente una planificación deficiente. Cuando los contratos requieren modificaciones recurrentes debido a necesidades que razonablemente pudieron preverse, existe una señal acerca de la calidad de las actuaciones preparatorias.

La institución debería utilizar esta información para mejorar futuras contrataciones.

Esta diferencia resulta importante porque no toda modificación constituye una deficiencia. Los contratos pueden desarrollarse dentro de condiciones cambiantes y existen circunstancias que no pueden anticiparse completamente. La gestión profesional

consiste precisamente en distinguir entre una situación imprevisible y un problema originado en una preparación insuficiente.

La gestión de riesgos adquiere aquí una función decisiva. Los riesgos identificados durante la planificación deben continuar siendo monitoreados durante la ejecución, mientras pueden aparecer otros que no habían sido inicialmente previstos. El seguimiento permite actualizar las respuestas y disminuir el impacto de determinadas contingencias.

La ejecución contractual se convierte así en una fuente permanente de información.

Los retrasos, incumplimientos, ampliaciones, modificaciones y controversias proporcionan evidencia acerca de la calidad de la contratación. Analizados individualmente permiten administrar el contrato; observados de manera acumulada pueden permitir mejorar el sistema.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten comprender esta relación desde la perspectiva del aprendizaje institucional. La experiencia adquiere verdadero valor cuando se transforma en conocimiento aplicable a decisiones futuras. Una entidad que enfrenta reiteradamente los mismos problemas contractuales necesita analizar sus causas y modificar aquello que los está produciendo.

Mendoza-Zamora (2018) aporta una perspectiva complementaria desde el control interno. El seguimiento debe permitir detectar desviaciones oportunamente y contribuir a que las instituciones alcancen sus objetivos bajo condiciones de eficiencia y eficacia. Controlar la ejecución no debería significar únicamente documentar incumplimientos, sino también proteger el resultado contractual.

La tecnología puede fortalecer significativamente esta capacidad. El nuevo ecosistema digital de contratación permite registrar información relacionada con contratos y ejecución, proporcionando mayor trazabilidad sobre aquello que ocurre después de la selección. El OECE mantiene dentro del SEACE herramientas y manuales correspondientes a esta etapa, integrándola progresivamente dentro de la transformación digital del sistema.

Esta información puede utilizarse posteriormente para evaluar proveedores, identificar patrones de incumplimiento y mejorar las estrategias de contratación. El desafío consiste en evitar que los datos permanezcan exclusivamente como registros administrativos.

La gestión orientada a resultados requiere indicadores que permitan conocer si aquello contratado produjo efectivamente el resultado esperado. Dependiendo del objeto contractual, estos pueden relacionarse con calidad, oportunidad, disponibilidad, cumplimiento de niveles de servicio, costos o desempeño.

El precio adjudicado constituye solamente uno de estos elementos.

Esta concepción conecta directamente la ejecución con el principio de valor por dinero. Una contratación que parecía conveniente durante la selección puede demostrar durante su ejecución que los costos reales o el desempeño no corresponden con aquello esperado. Por ello, el valor no debería evaluarse únicamente al adjudicar, sino durante el ciclo contractual.

Desde la perspectiva del autor, **una de las principales transformaciones que necesita consolidar el nuevo modelo consiste en dejar de considerar la buena pro como el principal indicador de éxito de una contratación.** La adjudicación demuestra que se completó una etapa; el éxito solamente puede determinarse cuando la necesidad ha sido efectivamente satisfecha.

Esta diferencia modifica también la manera de evaluar a las áreas responsables. Un procedimiento desarrollado rápidamente no representa necesariamente una buena gestión cuando posteriormente el contrato presenta dificultades que pudieron evitarse mediante una mejor preparación. La evaluación debe considerar el ciclo completo.

La solución de controversias forma parte igualmente de esta etapa, pero debería funcionar como mecanismo necesario frente a desacuerdos que no pudieron resolverse mediante la gestión ordinaria y no como una consecuencia habitual de la contratación. La experiencia acumulada por la Contraloría General de la República (2014) respecto del arbitraje en contrataciones públicas muestra la importancia que históricamente han alcanzado estas controversias dentro del sistema peruano.

El nuevo enfoque debería utilizar también esa experiencia para prevenir. Una controversia resuelta proporciona una solución para el contrato específico; una controversia analizada proporciona conocimiento para mejorar contratos futuros.

Esta lógica permite conectar ejecución contractual y mejora continua. Al finalizar una contratación, la entidad debería encontrarse en mejores condiciones para desarrollar la siguiente porque dispone de información sobre aquello que funcionó y aquello que generó dificultades.

Desde esta perspectiva, la gestión contractual puede entenderse mediante una secuencia: **ejecutar, supervisar, verificar, corregir, evaluar y aprender**. La culminación administrativa del contrato debería encontrarse acompañada por una evaluación de sus resultados cuando la naturaleza de la contratación lo permita.

Esta práctica puede contribuir significativamente a la calidad del gasto. No resulta suficiente conocer cuánto se pagó; resulta necesario determinar qué obtuvo la entidad mediante ese gasto y si aquello contratado produjo el resultado esperado.

En definitiva, la ejecución contractual constituye el momento en que la promesa contenida en la contratación debe convertirse en resultado. La Ley N.º 32069 proporciona un marco orientado hacia eficiencia y valor por dinero, pero estos principios solamente adquieren pleno sentido cuando aquello contratado es correctamente ejecutado.

Desde la posición asumida en esta obra, **contratar bien significa planificar adecuadamente, seleccionar correctamente y gestionar responsablemente hasta que la necesidad se encuentre satisfecha**. Una contratación no termina cuando existe un proveedor adjudicado ni cuando se firma el contrato; termina cuando la prestación ha producido el resultado esperado y la institución ha utilizado la experiencia obtenida para mejorar sus futuras decisiones.

3.8. SOLUCIÓN Y PREVENCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las controversias constituyen uno de los principales riesgos durante la ejecución de una contratación pública. Incluso cuando las actuaciones preparatorias y el procedimiento de selección han sido desarrollados adecuadamente, pueden surgir diferencias relacionadas con la interpretación de las obligaciones, los plazos, modificaciones contractuales, pagos, calidad de las prestaciones u otras situaciones

propias de la ejecución. Por ello, un sistema moderno necesita disponer tanto de mecanismos efectivos para resolver los conflictos como de herramientas destinadas a prevenir que estos aparezcan.

La experiencia peruana demuestra la importancia de esta problemática. La Contraloría General de la República (2014), en su estudio sobre el arbitraje en las contrataciones públicas durante el periodo 2003-2013, evidenció la relevancia alcanzada por este mecanismo en las relaciones contractuales del Estado. Este antecedente permite comprender que las controversias no constituyen situaciones excepcionales sin importancia para la gestión, sino acontecimientos que pueden producir consecuencias económicas, administrativas y temporales significativas.

El nuevo marco de la Ley N.º 32069 mantiene mecanismos especializados para solucionar las controversias surgidas durante la ejecución contractual. La normativa vigente contempla la **conciliación, el arbitraje y la Junta de Prevención y Resolución de Disputas (JPRD)**, de acuerdo con los supuestos y condiciones establecidos por la Ley y su Reglamento. Esta estructura permite utilizar mecanismos diferentes según la naturaleza y complejidad de la controversia.

El nuevo marco normativo también reabre discusiones sobre interrupciones contractuales en obra pública. Araujo Muñoa (2025), a partir del análisis de laudos arbitrales emitidos entre 2020 y 2025, identifica criterios recurrentes utilizados por los tribunales arbitrales peruanos para resolver este tipo de controversias, y propone lineamientos orientados a fortalecer la estructuración probatoria y argumentativa de las reclamaciones, con miras a mejorar la predictibilidad del sistema bajo la Ley 32069.

La conciliación proporciona un espacio para que las partes puedan alcanzar acuerdos respecto de determinadas diferencias sin necesidad de desarrollar un proceso arbitral completo. Su utilidad se encuentra precisamente en la posibilidad de resolver conflictos mediante soluciones consensuadas, siempre que estas respeten el marco jurídico y protejan adecuadamente los intereses públicos involucrados.

El arbitraje continúa ocupando una posición importante dentro de la contratación estatal. Su finalidad consiste en proporcionar un mecanismo especializado para resolver aquellas controversias que no han podido solucionarse directamente entre las partes o mediante otros instrumentos. Sin embargo, recurrir al arbitraje implica costos, tiempo y

recursos profesionales tanto para la entidad como para el proveedor, por lo que una gestión eficiente debería procurar evitar que conflictos previsibles lleguen innecesariamente hasta esta instancia.

La Ley N.º 32069 incorpora además una regulación en la que adquieren especial relevancia las **Juntas de Prevención y Resolución de Disputas**. Su propia denominación expresa una diferencia significativa respecto de una lógica exclusivamente orientada hacia la solución del conflicto: además de intervenir frente a determinadas controversias, estas juntas poseen una dimensión preventiva destinada a acompañar la ejecución y evitar que las diferencias evolucionen hacia conflictos de mayor complejidad.

Esta orientación resulta coherente con el enfoque general de la nueva contratación pública. Así como la gestión de riesgos pretende anticipar acontecimientos capaces de afectar la contratación, la prevención de controversias busca identificar y gestionar diferencias antes de que comprometan significativamente la ejecución contractual.

La prevención comienza, sin embargo, mucho antes de que aparezca el conflicto. Una parte importante de las controversias puede encontrarse relacionada con deficiencias originadas durante las actuaciones preparatorias. Requerimientos ambiguos, obligaciones insuficientemente definidas, plazos poco realistas o una distribución inadecuada de riesgos pueden generar posteriormente interpretaciones diferentes entre la entidad y el contratista.

Esta relación permite comprender que la mejor estrategia para gestionar una controversia puede consistir en evitar que se produzca.

Carhuancho (2018), al identificar dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, proporciona un antecedente relevante para esta reflexión. Cuando aquello que la entidad necesita no se encuentra correctamente definido, aumenta la posibilidad de que posteriormente existan diferencias acerca de las características de la prestación o del alcance de las obligaciones.

La calidad contractual comienza, por tanto, con la calidad del requerimiento.

La estrategia de contratación debe considerar también la distribución de riesgos. Pretender trasladar indiscriminadamente todos los riesgos hacia el proveedor puede producir condiciones poco atractivas para el mercado o generar mayores costos. Una

distribución razonable debería considerar qué parte posee mejores condiciones para administrar cada riesgo.

Este criterio resulta coherente con el valor por dinero. Una transferencia aparentemente favorable para la entidad puede terminar incrementando los precios cuando los proveedores incorporan el riesgo dentro de sus ofertas. La gestión eficiente necesita analizar el costo y las consecuencias de las decisiones contractuales.

La comunicación durante la ejecución constituye otro mecanismo preventivo. Determinadas diferencias pueden resolverse oportunamente cuando existe intercambio de información y las partes identifican claramente aquello que necesita corregirse. Cuando los problemas permanecen sin atención durante periodos prolongados, pueden acumular consecuencias y resultar considerablemente más difíciles de solucionar.

La documentación resulta igualmente indispensable. Una gestión contractual correctamente registrada permite conocer las decisiones adoptadas, los acontecimientos producidos y las comunicaciones realizadas. Esta trazabilidad protege tanto a la entidad como al proveedor y proporciona mejores condiciones para resolver una diferencia cuando esta finalmente aparece.

La transformación digital puede contribuir a esta finalidad mediante herramientas destinadas a registrar información sobre la ejecución contractual. La Pladicop incorpora dentro de su arquitectura instrumentos vinculados con el seguimiento de las contrataciones, mientras el SEACE continúa proporcionando mecanismos de registro y publicidad. La disponibilidad de información mejora la trazabilidad y puede reducir controversias relacionadas con hechos o decisiones insuficientemente documentados.

El nuevo modelo incorpora también una estructura institucional específica respecto de los mecanismos de solución de controversias. Dentro del OECE existe una **Dirección de Mecanismos de Solución de Controversias**, encargada de funciones relacionadas con instituciones arbitrales y centros de administración de juntas de prevención y resolución de disputas, entre otras responsabilidades previstas por la normativa. Esta estructura evidencia la importancia otorgada al adecuado funcionamiento de estos mecanismos dentro del sistema.

La profesionalización vuelve a adquirir especial relevancia. Administrar una controversia requiere conocimientos especializados, pero prevenirla exige además capacidad para reconocer tempranamente situaciones que pueden evolucionar hacia un conflicto. El comprador público y quienes participan en la gestión contractual necesitan comprender las consecuencias de sus decisiones y mantener una adecuada coordinación con las áreas técnicas y jurídicas.

Esta coordinación resulta especialmente importante cuando debe decidirse si corresponde conciliar, continuar una controversia o adoptar determinada posición institucional. La defensa de los intereses del Estado no debería confundirse automáticamente con mantener cualquier controversia hasta sus últimas consecuencias. Una decisión responsable necesita considerar la legalidad, los antecedentes, los riesgos y los costos asociados con las diferentes alternativas.

Desde la perspectiva del autor, **una administración eficiente no debería medir su fortaleza por la cantidad de arbitrajes que gana, sino también por su capacidad para evitar controversias que pudieron prevenirse mediante una mejor gestión.** El litigio puede ser necesario en determinadas circunstancias, pero no debería convertirse en una consecuencia habitual de las contrataciones públicas.

Esta reflexión no significa que toda controversia represente necesariamente una deficiencia. Los contratos pueden desarrollarse dentro de condiciones complejas y existen diferencias legítimas que requieren interpretación especializada. El problema aparece cuando los mismos conflictos se reproducen sistemáticamente debido a causas que la institución ya debería conocer.

En estos casos, la controversia debe convertirse en información para la mejora continua. Si diferentes contratos presentan problemas semejantes respecto de determinadas cláusulas, resulta razonable revisar su formulación. Si aparecen reiteradamente controversias relacionadas con plazos, debe analizarse si estos fueron correctamente estimados. Si existen diferencias recurrentes sobre el alcance de determinadas prestaciones, puede ser necesario fortalecer la elaboración de requerimientos.

La Contraloría General de la República (2014) proporciona una base histórica especialmente útil para esta reflexión. La magnitud alcanzada por el arbitraje durante el

periodo estudiado demuestra que la solución de controversias no puede observarse como una dimensión separada de la calidad de la contratación. Los conflictos producen información acerca de la manera en que los contratos fueron diseñados y administrados.

Esta información debería incorporarse a la planificación de futuras contrataciones.

La lógica puede resumirse mediante una secuencia: **identificar el conflicto, resolverlo, analizar su causa y utilizar el aprendizaje para prevenir situaciones semejantes**. Cuando solamente se cumplen las dos primeras etapas, la entidad soluciona el contrato presente; cuando incorpora también las siguientes, fortalece su capacidad institucional.

El OECE puede contribuir a esta evolución mediante orientación, supervisión y producción de información, pero nuevamente la principal responsabilidad se encuentra dentro de las entidades. Son estas las que administran los contratos y poseen conocimiento directo sobre las dificultades producidas durante su ejecución.

Por ello, resulta conveniente que las instituciones desarrollen mecanismos internos para sistematizar sus controversias y analizar patrones. La información no debería permanecer exclusivamente dentro del expediente arbitral o contractual, sino convertirse en conocimiento disponible para quienes prepararán futuras contrataciones.

Esta perspectiva conecta directamente prevención y valor por dinero. Una controversia evitable genera costos administrativos, profesionales y temporales que afectan el resultado económico de la contratación. Reducir estos conflictos constituye, por tanto, también una estrategia de eficiencia.

Desde la posición asumida en esta obra, **la evolución desde la solución hacia la prevención de controversias constituye uno de los cambios conceptuales más importantes que debería consolidar la nueva contratación pública**. Disponer de buenos mecanismos arbitrales continúa siendo indispensable, pero todavía más valioso resulta diseñar y gestionar contratos que reduzcan razonablemente la necesidad de utilizarlos.

En definitiva, la Ley N.º 32069 proporciona mecanismos para solucionar las diferencias que puedan surgir durante la ejecución, pero la verdadera modernización exige complementar estas herramientas con prevención. La adecuada definición de

necesidades, la correcta distribución de riesgos, la claridad contractual, la comunicación, el seguimiento y el aprendizaje institucional constituyen elementos fundamentales para conseguirlo.

Una contratación eficiente no es aquella en la que nunca existe una controversia, pues ello difícilmente puede garantizarse, sino aquella en la que **los riesgos son anticipados, las diferencias son administradas oportunamente y cada conflicto proporciona conocimiento para contratar mejor en el futuro**. Esa capacidad para resolver y, principalmente, aprender a prevenir constituye una condición esencial de una gestión contractual verdaderamente orientada hacia resultados.

3.9. CONTROL, TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS

El control, la transparencia, la integridad y la gestión de riesgos constituyen componentes esenciales de la nueva contratación pública, debido a que permiten proteger los recursos estatales sin perder de vista la eficiencia y la finalidad que justifican cada contratación. La Ley N.º 32069 plantea una relación especialmente importante entre estos elementos: el Estado necesita desarrollar procesos capaces de generar valor, pero las decisiones que permiten alcanzar ese objetivo deben encontrarse suficientemente justificadas, ser transparentes y mantenerse dentro de condiciones que protejan el interés público.

Esta relación resulta especialmente relevante porque la orientación hacia resultados y valor por dinero proporciona mayor importancia al criterio profesional. Cuando los compradores públicos disponen de diferentes alternativas legítimas para alcanzar una finalidad, aumenta también la necesidad de garantizar que sus decisiones sean objetivas, trazables y suficientemente sustentadas. La eficiencia no puede utilizarse como argumento para disminuir controles ni la transparencia puede convertirse en una sucesión de formalidades que impida gestionar adecuadamente.

El **control** debe entenderse, por tanto, como parte de la gestión y no únicamente como una actividad desarrollada después de producida una deficiencia. Mendoza-Zamora (2018) vincula precisamente el control interno con la eficiencia, eficacia, transparencia e integridad de la administración pública. Desde esta perspectiva, un sistema de control

adecuadamente diseñado debe contribuir a prevenir desviaciones y proporcionar información que permita mejorar las decisiones.

Salnave y Lizarazo (2017) complementan esta concepción al destacar la necesidad de integrar gestión y control. Una observación adquiere mayor valor institucional cuando permite comprender por qué se produjo una deficiencia y qué necesita modificarse para evitar su repetición. Esta lógica resulta particularmente importante en contratación pública, donde un problema detectado tardíamente puede generar consecuencias económicas y operativas considerablemente mayores.

El OECE mantiene funciones de supervisión destinadas precisamente a verificar la legalidad y transparencia de los procesos. El organismo ha señalado que desarrolla esta supervisión de oficio o a pedido de parte y que, cuando identifica irregularidades, puede solicitar a las entidades la adopción e implementación de medidas correctivas, además de comunicar los resultados correspondientes a los órganos del Sistema Nacional de Control cuando resulte pertinente.

Sin embargo, la responsabilidad primaria permanece dentro de cada entidad contratante. La Ley N.º 32069 establece que la organización, elaboración de documentación, conducción del proceso, ejecución contractual y adopción de las decisiones correspondientes son responsabilidad de sus funcionarios y servidores. Esta distribución evita que el control externo sea interpretado como sustituto de la capacidad institucional que debe existir dentro de las organizaciones.

La **transparencia** constituye otro fundamento esencial. La Ley N.º 32069 incorpora expresamente mecanismos relacionados con apertura de datos, publicidad de las decisiones, rendición de cuentas y orientación para identificar conflictos de interés. De esta manera, la transparencia no se limita a publicar documentos, sino que se vincula con la posibilidad de conocer y comprender cómo se adoptan las decisiones relacionadas con los recursos públicos.

Esta diferencia resulta importante. Una institución puede publicar grandes cantidades de información y continuar presentando limitaciones de transparencia cuando los datos son incompletos, difíciles de interpretar o no permiten reconstruir adecuadamente las decisiones. La transparencia efectiva exige información accesible, confiable y suficientemente organizada.

La transformación digital puede fortalecer considerablemente esta capacidad. El SEACE continúa siendo una herramienta fundamental para registrar y difundir información y actualmente funciona bajo las disposiciones establecidas por la Directiva N.º 007-2025-OECE-CD para el acceso y registro de información. La utilización de sistemas electrónicos permite aumentar la trazabilidad y proporciona mejores condiciones para la supervisión.

Sin embargo, la transparencia digital depende directamente de la calidad de la información registrada. Una plataforma no puede garantizar que los datos sean correctos. Por ello, la responsabilidad de quienes producen y registran información continúa siendo fundamental.

La **integridad** posee una relación directa con esta responsabilidad. La contratación pública constituye un ámbito particularmente sensible debido a los recursos económicos involucrados y a la interacción permanente entre funcionarios y proveedores. La integridad debe comprenderse como una condición transversal destinada a garantizar que las decisiones respondan al interés público y no a intereses particulares.

La Ley N.º 32069 incorpora la integridad como principio rector y desarrolla además un enfoque específico destinado a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura de datos y la prevención de conflictos de interés. Esta orientación permite comprender que la prevención de prácticas indebidas no depende únicamente de sanciones, sino también de mecanismos que reduzcan las condiciones que pueden favorecerlas.

La profesionalización del comprador público constituye una de estas medidas preventivas. Un funcionario que comprende claramente sus responsabilidades y posee suficientes conocimientos sobre el procedimiento dispone de mejores condiciones para reconocer situaciones que pueden comprometer su imparcialidad. Los Lineamientos de conducta aprobados por el OECE en enero de 2026 incorporan precisamente obligaciones relacionadas con integridad, transparencia, actualización profesional y comunicación o denuncia de posibles infracciones.

La integridad necesita también mecanismos institucionales. El OECE aplica actualmente un Modelo de Integridad estructurado alrededor de componentes que incluyen compromiso de la alta dirección, gestión de riesgos, políticas de integridad,

transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas. Aunque este modelo corresponde a la gestión institucional del propio organismo, refleja la importancia creciente de una aproximación preventiva frente a los riesgos de corrupción y conductas contrarias a la ética.

Gestión de riesgos en la contratación pública

La **gestión de riesgos** representa probablemente uno de los cambios más relevantes dentro del nuevo enfoque. La Ley N.º 32069 la define como un proceso dinámico que abarca todas las etapas de la contratación e incorpora acciones proactivas, preventivas y transversales destinadas a identificar, analizar, valorar, gestionar, controlar y monitorear los riesgos. Su finalidad consiste tanto en disminuir la probabilidad e impacto de riesgos negativos como en aprovechar oportunidades que puedan contribuir al cumplimiento de la finalidad pública.

Esta definición modifica sustancialmente la lógica tradicional de intervención. El riesgo deja de ser un problema que debe atenderse solamente cuando se materializa y comienza a considerarse desde la planificación.

La gestión de riesgos debe acompañar, por tanto, todo el ciclo de contratación. Durante las actuaciones preparatorias pueden existir riesgos relacionados con la definición de la necesidad o con las condiciones del mercado; durante la selección pueden aparecer riesgos vinculados con competencia o evaluación; y durante la ejecución pueden presentarse retrasos, incumplimientos, variaciones de costos o controversias.

Esta perspectiva permite construir una gestión preventiva.

La experiencia previa del OSCE proporciona un antecedente importante. En 2020 se desarrolló el *Diagnóstico y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública*, que identificó **81 riesgos capaces de afectar la eficiencia, competencia e integridad durante el ciclo de contratación y 20 riesgos transversales**. A partir de este diagnóstico se construyó una matriz destinada a contribuir con la mitigación de los riesgos identificados.

Este antecedente demuestra que la gestión de riesgos no aparece repentinamente con el OECE. La Ley N.º 32069 institucionaliza y profundiza una evolución que ya había comenzado durante la etapa anterior. En 2024, el propio OSCE desarrollaba actividades

destinadas a preparar la implementación del enfoque de riesgos previsto por la nueva legislación.

El modelo actual ha avanzado hacia una aplicación más concreta. En octubre de 2025, el OECE precisó que los artículos 128 y 156 del Reglamento establecen la obligación de incorporar la planificación integral de riesgos dentro de la estrategia de contratación para determinados bienes, servicios, obras y consultorías, mediante una matriz que forma parte del expediente de contratación.

Esta matriz permite identificar los riesgos y, según las características de la contratación, desarrollar análisis cualitativos y cuantitativos y determinar responsables para su gestión. Un aspecto particularmente importante es que la distribución de riesgos debe realizarse asignándolos a la parte que se encuentre en mejores condiciones para gestionarlos y mitigarlos. El OECE ha precisado además que ninguna de las partes debería asumir riesgos que no pueda administrar o cuyo costo de gestión resulte desproporcionado.

Esta orientación resulta directamente compatible con el principio de valor por dinero. Trasladar todos los riesgos al proveedor puede parecer inicialmente conveniente para la entidad, pero puede incrementar los precios o reducir la participación cuando el mercado considera que las condiciones son excesivamente gravosas. Una distribución eficiente debe considerar quién posee realmente mejores capacidades para administrar cada riesgo.

En determinadas contrataciones de mayor complejidad, la normativa exige además estructuras específicas de seguimiento. Para obras y consultorías de obras avanzadas que superen los S/50 millones, el OECE ha precisado la necesidad de implementar un **Comité de Gestión de Riesgos**, encargado de supervisar y revisar el proceso durante las tres fases de la contratación, incluyendo el seguimiento de alertas tempranas y la posibilidad de incorporar nuevos riesgos u oportunidades.

Este mecanismo refleja claramente la transición hacia una gestión preventiva. La finalidad no consiste en elaborar una matriz para incorporarla al expediente y posteriormente olvidarla. El riesgo necesita ser monitoreado porque puede modificarse conforme avanza la contratación.

Desde la perspectiva del autor, **este constituye un punto fundamental: una matriz de riesgos que se elabora únicamente para cumplir una exigencia documental representa exactamente el tipo de formalismo que la nueva contratación pública pretende superar.** La gestión de riesgos produce valor solamente cuando influye sobre las decisiones.

La misma consideración resulta aplicable a los controles. Un checklist completado no garantiza integridad; una plataforma no garantiza transparencia; y una matriz no garantiza que los riesgos estén siendo administrados. Los instrumentos adquieren valor cuando las personas los utilizan para mejorar sus decisiones.

Por ello, la profesionalización vuelve a ocupar una posición central. Identificar un riesgo exige conocimiento del proceso; valorarlo requiere criterio; determinar una respuesta necesita capacidad de gestión; y monitorearlo exige información actualizada. La gestión de riesgos no puede desarrollarse adecuadamente mediante una aplicación mecánica de formatos.

La tecnología puede facilitar este proceso mediante sistemas capaces de generar alertas y proporcionar información histórica. Los datos sobre contrataciones anteriores pueden revelar patrones relacionados con proveedores, plazos, procedimientos desiertos, incumplimientos o controversias. Utilizados correctamente, estos antecedentes pueden mejorar la identificación de riesgos en futuras contrataciones.

La transparencia y los datos abiertos también contribuyen a este objetivo. La disponibilidad de información permite que diferentes actores puedan identificar tendencias y ejercer control sobre las decisiones públicas. El enfoque de integridad previsto por la Ley N.º 32069 incorpora precisamente la apertura de datos y la mejora de la comunicación y publicidad de las decisiones como mecanismos destinados a fortalecer la rendición de cuentas.

El desafío consiste en integrar estos componentes. Control, transparencia, integridad y gestión de riesgos no deberían funcionar como sistemas separados. Todos buscan, desde diferentes perspectivas, proteger la finalidad de la contratación y mejorar la utilización de los recursos.

El control permite detectar desviaciones; la transparencia hace visibles las decisiones; la integridad orienta el comportamiento de los actores; y la gestión de riesgos permite anticipar acontecimientos capaces de afectar el resultado.

Desde la posición asumida en esta obra, **la principal innovación del nuevo enfoque consiste en la posibilidad de pasar de una cultura basada predominantemente en verificar después hacia otra capaz también de anticipar antes**. Esto no significa abandonar el control posterior ni la determinación de responsabilidades. Significa complementarlos con mecanismos preventivos.

Una administración madura no debería esperar que una contratación fracase para preguntarse qué ocurrió. Debe identificar anticipadamente los factores que pueden comprometerla y adoptar medidas razonables antes de que produzcan consecuencias.

En definitiva, la Ley N.º 32069 proporciona un marco en el que eficiencia e integridad no deberían considerarse objetivos opuestos. La contratación pública necesita simultáneamente mejores resultados y decisiones suficientemente transparentes, responsables y trazables. La gestión de riesgos constituye uno de los instrumentos que permiten articular ambas dimensiones.

El verdadero éxito del nuevo modelo no se encontrará en producir más controles, más documentos o más matrices, sino en conseguir que estos instrumentos permitan **prevenir errores, proteger la competencia, reducir controversias, fortalecer la integridad y mejorar los resultados de las contrataciones**. Cuando el control y la gestión de riesgos contribuyen a decidir mejor y no simplemente a documentar más, se convierten verdaderamente en herramientas de eficiencia y generación de valor público.

3.10. ASISTENCIA TÉCNICA Y ACOMPAÑAMIENTO PREVENTIVO DEL OECE

La asistencia técnica constituye una de las herramientas que mejor representa la orientación preventiva incorporada en la nueva contratación pública. Mientras la supervisión permite verificar el cumplimiento de la normativa y detectar determinadas deficiencias, la asistencia técnica busca intervenir antes o durante el desarrollo del proceso, proporcionando orientación para que las entidades puedan adoptar decisiones bajo mejores condiciones. Esta función adquiere particular importancia durante la

implementación de la Ley N.º 32069, debido a que las entidades deben adaptarse a nuevos procedimientos, responsabilidades y criterios de gestión.

El marco específico se encuentra en la **Directiva N.º 005-2025-OECE-CD**, vigente desde el 22 de abril de 2025. Esta norma regula la asistencia técnica y orientación que el OECE brinda a solicitud de las entidades contratantes y establece expresamente que estas acciones forman parte de las estrategias destinadas a gestionar eficientemente los procesos de contratación. La Directiva contempla, además, la posibilidad de incluir acompañamiento dentro de estas intervenciones.

Esta característica permite diferenciar la asistencia técnica de una simple absolución de consultas. Una consulta puede resolver una duda concreta acerca de determinada disposición, mientras que el acompañamiento puede analizar el proceso dentro de un contexto más amplio y contribuir a identificar anticipadamente situaciones que podrían afectar posteriormente la contratación.

Las acciones previstas por el OECE incluyen reuniones de coordinación y asesoramiento, revisión de proyectos de documentos antes de la convocatoria —como requerimientos, bases o expedientes técnicos de obra— y acompañamiento durante las distintas fases del proceso de contratación. Esta posibilidad resulta especialmente relevante porque permite intervenir cuando determinadas deficiencias todavía pueden corregirse sin generar las consecuencias que producirían después de iniciada la selección o durante la ejecución contractual.

La revisión previa de un requerimiento constituye un buen ejemplo. Una condición innecesariamente restrictiva puede limitar posteriormente la competencia; una especificación ambigua puede generar consultas u observaciones; y una obligación incorrectamente definida puede convertirse durante la ejecución en una controversia. Identificar estas situaciones antes de la convocatoria representa una aplicación concreta de la lógica preventiva.

Esta orientación guarda relación con los problemas identificados por Carhuanchu (2018) y Qqenta (2019). Las dificultades vinculadas con términos de referencia, especificaciones técnicas, planificación y coordinación muestran que muchas deficiencias pueden aparecer durante las primeras etapas de la contratación. La asistencia técnica permite actuar precisamente sobre este espacio, proporcionando una oportunidad para

corregir antes de que el problema avance hacia etapas donde su solución resulta más compleja.

El acompañamiento preventivo no significa, sin embargo, que el OECE asuma la responsabilidad de la entidad. La institución contratante continúa siendo responsable de definir sus necesidades, elaborar la documentación, conducir sus procesos y adoptar las decisiones correspondientes. La asistencia proporciona criterios y observaciones, pero no sustituye el juicio profesional ni las competencias legalmente asignadas a los funcionarios y servidores.

Esta delimitación resulta fundamental. Si la asistencia técnica terminara convirtiéndose en un mecanismo mediante el cual las entidades trasladan permanentemente sus decisiones hacia el OECE, se produciría un resultado contrario al objetivo de profesionalización. El acompañamiento debe contribuir a desarrollar capacidad institucional, no a generar dependencia.

Desde esta perspectiva, la asistencia técnica puede cumplir también una función pedagógica. Cuando una entidad recibe orientación sobre una deficiencia específica, el aprendizaje obtenido debería utilizarse posteriormente en contrataciones semejantes. El verdadero resultado no consiste únicamente en corregir el documento analizado, sino en conseguir que los operadores comprendan por qué debía corregirse y puedan evitar la misma dificultad en el futuro.

Esta lógica conecta directamente asistencia y fortalecimiento de capacidades. Salnave y Lizarazo (2017) permiten comprender la importancia de transformar la experiencia en aprendizaje institucional. Una intervención produce mayor valor cuando su conocimiento puede mantenerse dentro de la organización y utilizarse posteriormente sin necesidad de repetir permanentemente la misma consulta.

El OECE ha comenzado a desarrollar esta orientación también mediante **asistencia técnica de oficio**. En mayo de 2026 anunció una campaña nacional dirigida a entidades de los tres niveles de gobierno, específicamente concentrada en la fase de selección. La intervención incluye orientación normativa, criterios técnicos y análisis de casos con la finalidad de prevenir transgresiones y fortalecer la correcta aplicación de la Ley N.º 32069.

Esta modalidad resulta particularmente interesante porque permite que el organismo no dependa exclusivamente de que una entidad reconozca una dificultad y solicite ayuda. La información obtenida mediante supervisión y análisis del sistema puede utilizarse para identificar ámbitos donde resulta conveniente desarrollar acciones preventivas.

La articulación entre supervisión y asistencia técnica constituye precisamente una de las características más relevantes del nuevo modelo. El **Plan Anual de Supervisión y Asistencia Técnica 2026**, formalizado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 025-2026-OECE/PRE, integra ambas actividades dentro de una planificación institucional común.

Esto permite desarrollar una lógica de retroalimentación. Las deficiencias detectadas mediante supervisión pueden proporcionar información para determinar dónde debe concentrarse la asistencia; las dificultades observadas durante el acompañamiento pueden revelar necesidades de capacitación; y las consultas recurrentes pueden convertirse posteriormente en documentos de orientación.

La cobertura prevista demuestra además que esta función posee una dimensión considerable. Para 2026, el OECE programó asistencia técnica a **1 600 entidades contratantes de los gobiernos nacional, regional y local**, frente a las 1 297 atendidas durante 2025, lo que representa un incremento del 23 %. Paralelamente, se proyectó capacitar a cerca de 115 000 funcionarios y servidores públicos.

La expansión resulta especialmente relevante debido a las diferencias de capacidad existentes entre las entidades públicas. Las instituciones de mayor tamaño pueden disponer de equipos especializados, mientras determinadas entidades regionales o locales pueden contar con estructuras más reducidas y menor disponibilidad de profesionales especializados en contratación. Una estrategia nacional de asistencia puede contribuir a disminuir parte de estas diferencias.

Sin embargo, el volumen de entidades atendidas no debería convertirse en el principal indicador del éxito. Desde la perspectiva del autor, **la calidad de la asistencia técnica debe evaluarse por su capacidad para modificar el desempeño y no solamente por la cantidad de intervenciones realizadas**. Atender más entidades

constituye un avance operativo; conseguir que esas entidades repitan menos errores representa un avance institucional.

Esta diferencia resulta esencial. Una entidad podría recibir asistencia todos los años respecto de dificultades semejantes sin desarrollar mayor capacidad propia. En ese escenario existiría acompañamiento, pero el aprendizaje institucional sería limitado.

Por ello, considero que la asistencia técnica debería incorporar progresivamente mecanismos para identificar si las recomendaciones produjeron mejoras. La reducción de observaciones recurrentes, la calidad de los requerimientos, la disminución de reprocesos o la mejora de determinados tiempos podrían proporcionar información útil para evaluar su impacto.

La orientación documental complementa esta estrategia. El OECE mantiene documentos y manuales sobre el SEACE, preguntas frecuentes y herramientas específicas destinadas a facilitar la aplicación del nuevo régimen. Asimismo, dispone de un Buscador de Interpretación Normativa actualizado al 30 de junio de 2026, que permite identificar opiniones emitidas sobre la Ley N.º 32069, su Reglamento y las directivas correspondientes.

Estos recursos pueden disminuir la necesidad de consultas repetitivas y proporcionar mayor autonomía a los compradores públicos. La combinación entre documentos de orientación, interpretación normativa, capacitación y asistencia específica permite establecer diferentes niveles de apoyo según la complejidad de la situación.

La profesionalización debe ser el elemento que conecte todas estas herramientas. Un comprador preparado debería encontrarse progresivamente en mejores condiciones para utilizar manuales, interpretar criterios, analizar riesgos y solicitar asistencia únicamente cuando la complejidad de la contratación realmente lo justifique.

Esta concepción permite observar el acompañamiento preventivo como una etapa dentro del desarrollo institucional. Al inicio de la implementación de un nuevo régimen resulta razonable que exista una elevada necesidad de orientación. Conforme las entidades adquieren experiencia, la asistencia debería concentrarse progresivamente en problemas de mayor complejidad y no en dudas operativas que los propios compradores deberían encontrarse en condiciones de resolver.

La prevención adquiere también un valor económico. Corregir una deficiencia antes de convocar puede representar un costo administrativo relativamente reducido. Detectarla después de recibidas las ofertas puede exigir modificaciones y retrasos; identificarla durante la ejecución contractual puede generar costos adicionales e incluso controversias. La asistencia temprana puede contribuir, por tanto, directamente con la eficiencia.

Esta relación permite conectar acompañamiento preventivo y valor por dinero. Los recursos utilizados para proporcionar asistencia pueden generar un retorno institucional cuando permiten evitar errores cuyo costo posterior habría sido significativamente mayor.

Desde la posición asumida en esta obra, **la asistencia técnica constituye una de las diferencias más interesantes entre una institucionalidad centrada principalmente en supervisar y otra que pretende también desarrollar capacidad para prevenir**. No significa que el OECE haya abandonado la supervisión; significa que el control puede complementarse con intervención anticipada y aprendizaje.

La verdadera transformación ocurrirá cuando ambas funciones se retroalimenten. La supervisión identifica patrones; la asistencia interviene sobre ellos; la capacitación desarrolla capacidades; y la información obtenida permite evaluar si los problemas disminuyeron.

En definitiva, el acompañamiento preventivo del OECE ofrece una oportunidad para reducir algunas de las deficiencias operativas que históricamente han afectado las contrataciones públicas. Su potencial se encuentra en intervenir antes de que los errores se conviertan en reprocesos, retrasos o controversias. Sin embargo, su objetivo final no debería consistir en acompañar indefinidamente a las entidades, sino en **conseguir que estas desarrollen progresivamente las capacidades necesarias para contratar correctamente con mayor autonomía**.

Ese será uno de los indicadores más importantes del nuevo modelo: no cuántas veces interviene el OECE para corregir una contratación, sino cuánto contribuye su intervención a que la siguiente contratación necesite menos correcciones. Allí la asistencia técnica deja de ser solamente un servicio institucional y se convierte en una verdadera herramienta de prevención, aprendizaje y mejora de la contratación pública.

3.11. EFICIENCIA, PREDICTIBILIDAD Y AGILIDAD EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

La eficiencia, la predictibilidad y la agilidad constituyen tres dimensiones estrechamente relacionadas dentro de la nueva contratación pública peruana. La Ley N.º 32069 establece desde su objeto la necesidad de hacer efectiva la contratación oportuna de bienes, servicios y obras, mientras que su finalidad se orienta a maximizar el uso de los recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía. De esta manera, el tiempo, la calidad de las decisiones y la capacidad para anticipar el desarrollo de los procedimientos pasan a formar parte de la evaluación del desempeño de las contrataciones.

Esta orientación fue reforzada durante la implementación del nuevo régimen. El Decreto Supremo N.º 001-2026-EF, publicado el 8 de enero de 2026, modificó el Reglamento de la Ley N.º 32069 con la finalidad expresa de establecer disposiciones destinadas a mejorar la **eficiencia, predictibilidad y agilidad** de los procesos de contratación, fortalecer las capacidades de las entidades contratantes de los tres niveles de gobierno y optimizar su interacción con los proveedores. La incorporación conjunta de estos tres conceptos permite comprender que la modernización no busca simplemente reducir plazos, sino construir procedimientos que puedan desarrollarse de manera más ordenada y comprensible.

La **eficiencia** debe analizarse desde una perspectiva integral. Como se ha sostenido anteriormente, no consiste exclusivamente en contratar más rápido ni en conseguir el menor precio. Una contratación eficiente utiliza razonablemente el tiempo, los recursos humanos, la información y el presupuesto para alcanzar el resultado esperado. Por ello, reducir reprocesos puede ser tan importante como disminuir determinados plazos formales.

Porter (2013) permite comprender esta relación al vincular la eficiencia operativa con la capacidad de mejorar permanentemente las actividades y utilizar mejor los recursos disponibles. En contratación pública, esta perspectiva implica revisar aquellas actuaciones que generan demoras, duplicidades o correcciones sin contribuir proporcionalmente a la calidad del resultado.

La propia Ley N.º 32069 proporciona una base para esta orientación al establecer, dentro del principio de eficacia y eficiencia, la necesidad de priorizar los fines públicos frente a formalidades no esenciales y revisar periódicamente procesos, procedimientos y trámites. La eficiencia adquiere así también una dimensión de simplificación: mantener aquello que protege efectivamente la contratación y revisar aquello que genera carga sin producir suficiente valor.

Sin embargo, la simplificación debe desarrollarse cuidadosamente. Eliminar una actuación únicamente porque consume tiempo puede generar nuevos riesgos cuando esa actividad cumple una función relevante de control o transparencia. La verdadera eficiencia exige determinar qué actividades son necesarias, cuáles pueden simplificarse y cuáles pueden ser sustituidas mediante mejores mecanismos.

La **predictibilidad** incorpora una dimensión diferente. Una contratación predecible es aquella en la que entidades y proveedores pueden comprender razonablemente las reglas, los criterios aplicables, las etapas y las consecuencias de sus actuaciones. Esto disminuye incertidumbre y proporciona mejores condiciones para que los participantes puedan organizar sus decisiones.

La predictibilidad resulta particularmente importante para los proveedores. Participar en una contratación implica destinar tiempo y recursos para analizar requerimientos, preparar ofertas y cumplir diferentes exigencias. Cuando las reglas son claras y se aplican consistentemente, disminuye la incertidumbre asociada con esa inversión y pueden generarse mejores condiciones para la participación.

Una mayor predictibilidad puede contribuir, por tanto, con la competencia. Los proveedores poseen mejores condiciones para decidir participar cuando conocen anticipadamente los requisitos y criterios que serán utilizados para evaluar sus ofertas. Por el contrario, reglas ambiguas o interpretaciones variables pueden incrementar el riesgo percibido y disminuir el interés del mercado.

La estandarización constituye uno de los mecanismos utilizados para fortalecer esta predictibilidad. Las bases estándar correspondientes a los procedimientos de selección bajo la Ley N.º 32069 fueron actualizadas en enero de 2026 para incorporar las modificaciones reglamentarias introducidas mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-

EF. Estas herramientas permiten establecer estructuras comunes y disminuir diferencias innecesarias entre procedimientos semejantes.

Sin embargo, estandarización no significa uniformidad absoluta. Las entidades continúan necesitando adaptar los componentes correspondientes a las características de sus necesidades. La base proporciona una estructura previsible, mientras la estrategia de contratación determina las condiciones específicas que resultan justificadas para cada caso.

Las herramientas de orientación desarrolladas por el OECE contribuyen también con la predictibilidad. En marzo de 2026 se publicó la versión 2.0 de los **Tableros de Requisitos de Calificación y Factores de Evaluación**, adaptados a las modificaciones reglamentarias y a las bases estándar vigentes. Su finalidad consiste en facilitar la identificación de los requisitos y factores aplicables según el objeto contractual y proporcionar un mecanismo dinámico para consultar las reglas correspondientes.

La interpretación normativa constituye otro componente esencial. Un régimen reciente puede generar dudas razonables respecto del alcance de determinadas disposiciones y, si estas son resueltas de manera diferente por cada entidad, la predictibilidad disminuye. El OECE dispone actualmente de un Buscador de Interpretación Normativa de la Ley N.º 32069, actualizado al 30 de junio de 2026, que organiza las opiniones emitidas respecto de la Ley, su Reglamento y las directivas.

Asimismo, el Tablero Normativo de Contrataciones Públicas, actualizado en julio de 2026, permite acceder de manera integrada a la Ley N.º 32069, su Reglamento y la normativa complementaria emitida por la Dirección General de Abastecimiento, el OECE y PERÚ COMPRAS. Estas herramientas pueden reducir la dispersión normativa y facilitar la actualización de los operadores.

La predictibilidad depende también de cierta estabilidad. Un sistema cuyas reglas cambian permanentemente puede generar dificultades incluso cuando cada modificación individual se encuentra técnicamente justificada. Por ello, uno de los desafíos del nuevo régimen consiste en encontrar un equilibrio entre corregir oportunamente aquello que la experiencia demuestra que necesita mejorarse y mantener suficiente estabilidad para que entidades y proveedores puedan desarrollar capacidades.

La existencia de una línea de tiempo oficial de la Ley N.º 32069 y de su Reglamento refleja precisamente la necesidad de proporcionar claridad frente a las modificaciones producidas durante los primeros años del régimen. La herramienta permite seguir cronológicamente los cambios y acceder a las correspondientes publicaciones oficiales.

La **agilidad**, por su parte, debe entenderse como la capacidad para desarrollar las contrataciones sin demoras innecesarias. No significa eliminar análisis ni controles indispensables. Una contratación puede avanzar rápidamente y producir posteriormente numerosos problemas cuando la velocidad se consiguió sacrificando la calidad de las actuaciones preparatorias.

La agilidad sostenible surge principalmente de procesos correctamente organizados.

Un requerimiento bien elaborado necesita menos correcciones; una estrategia correctamente definida reduce incertidumbre; unas bases claras generan menos cuestionamientos; y un comprador adecuadamente preparado puede adoptar decisiones con mayor autonomía. La agilidad depende, por tanto, también de las capacidades institucionales.

Esta relación explica por qué el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF vincula expresamente eficiencia, predictibilidad y agilidad con el fortalecimiento de las capacidades de las entidades contratantes. No resulta suficiente modificar procedimientos si las personas encargadas de aplicarlos continúan presentando brechas de conocimientos o necesitan recurrir permanentemente a correcciones externas.

La profesionalización constituye así una condición para la agilidad. Un comprador que comprende claramente las reglas puede desarrollar sus actividades con mayor seguridad; uno que presenta dudas permanentes necesita realizar consultas, revisiones y verificaciones adicionales que pueden incrementar los tiempos.

La tecnología proporciona igualmente oportunidades importantes. La automatización de determinadas actividades, la disponibilidad electrónica de información y las herramientas de consulta pueden reducir tareas manuales y facilitar la toma de

decisiones. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, digitalizar un procedimiento deficiente no elimina necesariamente su ineficiencia.

La transformación digital debe encontrarse acompañada por simplificación y rediseño.

El propio OECE ha comenzado a adaptar sus procedimientos administrativos internos a esta orientación. En abril de 2026 modificó su Texto Único de Procedimientos Administrativos para alinearlos con las modificaciones reglamentarias y mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad, así como la interacción con entidades y proveedores. Aunque esta modificación corresponde a procedimientos del organismo, refleja la necesidad de que la orientación de la reforma se aplique también dentro de la propia institucionalidad encargada de promoverla.

La relación con los proveedores constituye precisamente una dimensión que no debería subestimarse. Un procedimiento puede parecer eficiente desde la perspectiva interna de la entidad y generar, al mismo tiempo, costos innecesarios para quienes desean participar. Requisitos repetitivos, información dispersa o plazos poco razonables pueden disminuir la competencia y afectar indirectamente el valor por dinero.

Por ello, la eficiencia debe analizar también la experiencia del proveedor. La optimización de la interacción entre entidades y mercado, mencionada expresamente en el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF, reconoce que la contratación pública funciona mediante una relación entre ambos componentes.

La gestión de riesgos puede contribuir igualmente a la agilidad. Identificar anticipadamente los principales factores capaces de afectar una contratación permite establecer respuestas antes de que se conviertan en obstáculos. El marco vigente exige, para determinados supuestos, incorporar la planificación integral de riesgos dentro de la estrategia de contratación mediante una matriz que forma parte del expediente.

Sin embargo, esta herramienta debe evitar convertirse en una nueva fuente de formalismo. Elaborar una matriz únicamente para cumplir el expediente añade trabajo sin generar necesariamente mayor eficiencia. La gestión de riesgos produce valor cuando permite anticipar decisiones y reducir interrupciones posteriores.

Desde la perspectiva del autor, **eficiencia, predictibilidad y agilidad deben entenderse como resultados complementarios y no como objetivos independientes.** Una contratación rápida pero impredecible puede disminuir la confianza del mercado; una contratación predecible pero excesivamente lenta puede afectar la oportunidad; y una contratación aparentemente eficiente pero insuficientemente transparente puede comprometer la integridad.

El verdadero desafío consiste en conseguir equilibrio.

Esta consideración resulta especialmente importante durante los primeros años de aplicación de la Ley N.º 32069. El sistema se encuentra todavía consolidando criterios, herramientas y capacidades. Las modificaciones introducidas en enero de 2026 demuestran precisamente que la implementación produce información que puede utilizarse para ajustar el modelo. El OECE mantiene actualmente versiones actualizadas de la Ley y del Reglamento, así como un cuadro comparativo de los cambios reglamentarios, facilitando la adaptación de los operadores.

Sin embargo, la modificación normativa no debería convertirse en la respuesta automática frente a cada dificultad. Como se sostuvo anteriormente, algunos problemas pueden resolverse mediante capacitación, asistencia técnica, simplificación o mejor utilización de información. La predictibilidad requiere también evitar cambios normativos innecesarios.

Desde la posición asumida en esta obra, **la agilidad no debería medirse simplemente por cuántos días demora un procedimiento, sino por cuántos de esos días generan realmente valor y cuántos corresponden a esperas, devoluciones o reprocesos evitables.** Esta diferencia permite orientar la modernización hacia las verdaderas fuentes de ineficiencia.

Reducir un plazo legal puede producir una mejora limitada cuando el requerimiento continúa siendo devuelto varias veces. En cambio, mejorar las capacidades del área usuaria y del comprador puede reducir el tiempo total sin necesidad de modificar el plazo normativo.

Esta perspectiva conecta directamente la eficiencia con las deficiencias operativas desarrolladas en el primer capítulo. Muchos problemas de agilidad no se encuentran en la

duración formal del procedimiento, sino en la capacidad institucional para desarrollar correctamente cada actuación desde la primera vez.

En definitiva, la Ley N.º 32069 y las modificaciones implementadas durante 2026 plantean una contratación pública que busca ser simultáneamente **más eficiente, más predecible y más ágil**. Estos objetivos requieren reglas claras, herramientas accesibles, compradores profesionalizados, gestión preventiva de riesgos y una relación más sencilla entre las entidades y los proveedores.

El éxito del nuevo modelo no deberá medirse únicamente por procedimientos más cortos. La verdadera modernización se observará cuando las contrataciones puedan desarrollarse con **menos incertidumbre, menos reprocesos y mejores resultados**, manteniendo al mismo tiempo transparencia, competencia e integridad. En ese equilibrio se encuentra la diferencia entre simplemente acelerar la contratación y conseguir que el Estado contrate verdaderamente mejor.

3.12. DE CONTROLAR PROCEDIMIENTOS A GESTIONAR RESULTADOS

La evolución reciente de la contratación pública peruana plantea un cambio que, desde mi perspectiva, resulta más importante que cualquier modificación particular de procedimientos: el Estado necesita avanzar desde una cultura concentrada predominantemente en controlar cómo se desarrolla la contratación hacia otra capaz de gestionar y evaluar los resultados que se obtienen mediante ella. Esto no significa disminuir la importancia del control, sino comprender que el cumplimiento procedimental constituye un medio indispensable para proteger los recursos públicos, pero no representa por sí mismo la finalidad de contratar.

Durante muchos años, una parte importante de la gestión pública estuvo condicionada por la necesidad de demostrar que cada actuación había seguido correctamente el procedimiento establecido. Esta preocupación posee una justificación evidente. Las entidades administran recursos públicos y sus decisiones necesitan encontrarse sometidas a reglas, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, el problema aparece cuando la atención sobre el procedimiento termina desplazando la pregunta fundamental: ¿aquello que contrató el Estado permitió realmente satisfacer la necesidad que justificó el gasto?

La Ley N.º 32069 proporciona una oportunidad para recuperar esta pregunta. Su objeto se encuentra vinculado con la contratación oportuna de bienes, servicios y obras, mientras su finalidad busca maximizar el uso de los recursos públicos bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía. Asimismo, principios como eficacia y eficiencia y valor por dinero refuerzan una concepción en la que el resultado adquiere una importancia central dentro de las decisiones de contratación.

Considero que esta orientación representa un avance necesario. Una contratación no debería calificarse como exitosa únicamente porque no recibió observaciones, cumplió los plazos formales o culminó con el otorgamiento de la buena pro. Estos elementos son importantes, pero constituyen resultados intermedios. El verdadero éxito aparece cuando la prestación es recibida oportunamente, posee la calidad requerida y contribuye efectivamente al cumplimiento de la finalidad institucional.

Esta diferencia obliga a revisar también la manera en que se entiende la eficiencia. Reducir el número de días de un procedimiento puede representar una mejora, pero no necesariamente significa que la contratación sea más eficiente. Si posteriormente aparecen correcciones, modificaciones contractuales o controversias originadas en una preparación insuficiente, parte del tiempo aparentemente ahorrado se pierde durante las etapas siguientes. La eficiencia necesita evaluarse considerando el ciclo completo.

La modificación del Reglamento mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF resulta significativa en este sentido, pues establece expresamente como finalidad mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos, fortalecer las capacidades de las entidades y optimizar su interacción con los proveedores. El desafío consiste en conseguir que estos conceptos se conviertan en resultados verificables y no solamente en objetivos normativos.

Desde mi punto de vista, la principal transformación debe producirse en la forma de medir el desempeño. Si una entidad evalúa a sus responsables únicamente por la cantidad de procedimientos convocados, adjudicados o concluidos, estará incentivando principalmente actividad administrativa. Si incorpora indicadores relacionados con oportunidad, competencia, reprocesos, cumplimiento contractual y satisfacción de la necesidad, comenzará a evaluar resultados.

Esta diferencia puede modificar profundamente el comportamiento institucional. Aquello que se mide termina influyendo sobre aquello que recibe atención. Cuando el principal objetivo consiste en completar el expediente, los esfuerzos naturalmente se concentran en el expediente. Cuando el resultado contractual adquiere importancia, las decisiones comienzan a considerar con mayor intensidad la planificación, el mercado, la calidad y los riesgos.

El valor por dinero constituye probablemente el concepto que mejor expresa este cambio. La Ley N.º 32069 permite superar una interpretación en la que el menor precio puede convertirse en el principal indicador de una buena adquisición. La nueva orientación exige observar costos, calidad, oportunidad, sostenibilidad y demás elementos relevantes según la naturaleza de la contratación. Esto obliga a preguntarse no solamente cuánto pagó el Estado, sino qué obtuvo mediante aquello que pagó.

Sin embargo, gestionar resultados requiere compradores públicos con mayores capacidades. Un sistema intensamente procedimental puede apoyarse en reglas detalladas que indican qué debe hacerse en cada momento. Un sistema que concede mayor importancia al resultado necesita también profesionales capaces de analizar alternativas y justificar decisiones.

Por ello, considero que **el tránsito desde controlar procedimientos hacia gestionar resultados solamente será posible si se desarrolla paralelamente el criterio profesional del comprador público**. No puede solicitarse mayor orientación hacia valor por dinero y, al mismo tiempo, mantener operadores cuya formación se concentre exclusivamente en memorizar procedimientos.

Los lineamientos de conducta para compradores públicos aprobados por el OECE en 2026 representan una señal de esta evolución, pues buscan orientar su actuación considerando eficiencia, eficacia y valor por dinero. El desafío será conseguir que estas orientaciones se reflejen efectivamente en la manera en que se preparan y gestionan las contrataciones.

Esta transformación tampoco significa debilitar el control. Por el contrario, gestionar resultados requiere un control más inteligente. La pregunta no debería limitarse a determinar si se completó correctamente cada documento, sino incorporar también si existieron decisiones que afectaron injustificadamente la competencia, si los riesgos

fueron adecuadamente administrados y si el contrato produjo aquello que la entidad necesitaba.

La gestión de riesgos resulta especialmente útil para desarrollar esta nueva concepción. El marco actual exige incorporar, en determinados supuestos, herramientas destinadas a identificar y administrar riesgos durante el proceso de contratación. El OECE ha precisado que estos deben asignarse a la parte que se encuentre en mejores condiciones para gestionarlos y que su seguimiento puede mantenerse durante las diferentes fases.

El riesgo, sin embargo, no debería convertirse en otro documento que simplemente debe incorporarse al expediente. Si una matriz se elabora porque la norma lo exige, pero posteriormente no influye sobre ninguna decisión, estaremos reproduciendo bajo una nueva denominación el mismo formalismo que la reforma pretende superar.

Este ejemplo sintetiza el principal peligro del nuevo modelo: **convertir los instrumentos de gestión en nuevas formalidades.**

Puede ocurrir con la estrategia de contratación, con el análisis de riesgos, con el valor por dinero y con la propia profesionalización. Todos estos instrumentos poseen capacidad para mejorar la gestión, pero pueden perder su sentido cuando se utilizan únicamente para demostrar cumplimiento.

Por ello, la transformación debe ser también cultural. El comprador necesita comprender por qué realiza cada análisis y qué decisión pretende mejorar mediante él. La entidad necesita utilizar la información obtenida para aprender y no solamente para completar requisitos.

La asistencia técnica del OECE puede contribuir a esta transición. El acompañamiento preventivo permite identificar deficiencias antes de que produzcan mayores consecuencias y proporciona una oportunidad para desarrollar capacidades dentro de las entidades. El Plan Anual de Supervisión y Asistencia Técnica 2026 integra precisamente ambas dimensiones dentro de una estrategia común.

Desde mi perspectiva, la integración entre supervisión y asistencia representa una evolución especialmente positiva. La supervisión identifica aquello que está fallando; la asistencia puede ayudar a comprender cómo corregirlo; y la capacitación debería conseguir que la entidad pueda enfrentar posteriormente una situación semejante con

mayor autonomía. Cuando estas funciones se encuentran articuladas, el control puede convertirse en aprendizaje.

La información y la transformación digital ofrecen otra posibilidad importante. El sistema dispone actualmente de datos sobre procedimientos, proveedores, precios, contratos y resultados que pueden utilizarse para conocer mejor el mercado y evaluar el desempeño. El desafío consiste en pasar de almacenar información hacia utilizarla para decidir.

Una entidad que conoce sus tiempos promedio, identifica dónde aparecen sus principales reprocesos y analiza qué tipos de contratos generan más controversias posee mejores condiciones para gestionar resultados. La información permite convertir la experiencia pasada en una herramienta para mejorar las decisiones futuras.

Esta capacidad resulta especialmente importante porque no todos los problemas requieren una nueva norma. Como se sostuvo en el capítulo anterior, determinadas deficiencias pueden encontrarse en conocimientos, coordinación, planificación o diseño de procesos. Los datos pueden ayudar a identificar dónde se encuentra realmente la dificultad antes de decidir cómo intervenir.

La ejecución contractual constituye finalmente la prueba más importante de esta orientación. Una buena pro no garantiza una buena contratación. El proveedor puede haber sido seleccionado correctamente y, aun así, la prestación puede presentar retrasos, problemas de calidad o dificultades durante su ejecución. La evaluación del desempeño necesita llegar hasta el resultado contractual.

Por ello, considero que el Estado debería avanzar progresivamente hacia una cultura en la que cada contratación pueda responder cuatro preguntas básicas: **qué necesitábamos, qué contratamos, cuánto nos costó y qué resultado obtuvimos**. La comparación entre estas respuestas permitiría evaluar con mucha mayor claridad la calidad de la gestión.

Esta orientación tampoco debe producir una falsa oposición entre procedimiento y resultado. El Estado necesita ambos. El procedimiento protege la competencia, transparencia e integridad; el resultado justifica la utilización de los recursos. Una contratación que obtiene un buen resultado mediante una actuación irregular no puede

considerarse adecuada, del mismo modo que una contratación perfectamente formal que no satisface la necesidad tampoco representa una gestión pública de calidad.

El verdadero objetivo consiste en integrar **legalidad y resultado**.

Desde la posición asumida en esta obra, este es precisamente el desafío que debería definir la nueva contratación pública bajo el OECE. El cambio de paradigma no consiste en dejar de controlar, sino en controlar aquello que realmente importa y utilizar el control para mejorar. Tampoco consiste simplemente en acelerar procedimientos, sino en eliminar actividades innecesarias y reducir reprocesos. Y no consiste únicamente en ejecutar presupuesto, sino en conseguir que cada recurso utilizado produzca el mayor valor posible.

La transformación podrá considerarse consolidada cuando las entidades comiencen a medir el éxito de sus contrataciones no solamente mediante expedientes correctamente concluidos, sino mediante necesidades correctamente satisfechas. **El procedimiento debe continuar protegiendo la decisión; el resultado debe comenzar a justificarla.**

En definitiva, pasar de controlar procedimientos a gestionar resultados significa modificar la pregunta con la que evaluamos la contratación pública. Ya no debería ser únicamente “¿se hizo conforme al procedimiento?”, sino también “¿se consiguió aquello que el Estado necesitaba, en el momento adecuado y utilizando responsablemente los recursos públicos?”. Cuando ambas preguntas puedan responderse afirmativamente de manera consistente, la eficiencia dejará de ser solamente un principio de la Ley N.º 32069 y podrá convertirse en una característica efectiva de la contratación pública peruana.

El análisis desarrollado en este capítulo permite comprender que la nueva contratación pública bajo la Ley N.º 32069 representa un esfuerzo por modificar no solamente los procedimientos utilizados por las entidades, sino también la lógica mediante la cual se toman las decisiones. La eficiencia, el valor por dinero, la profesionalización, la gestión de riesgos y la orientación hacia resultados configuran un modelo que pretende superar una visión excesivamente concentrada en el cumplimiento formal y dirigir mayor atención hacia aquello que el Estado consigue mediante los recursos que utiliza.

Esta transformación comienza desde la planificación. La contratación eficiente exige identificar correctamente la necesidad, programarla oportunamente, conocer las condiciones del mercado y determinar una estrategia coherente con las características de aquello que se pretende obtener. Los problemas identificados anteriormente por Carhuanchó (2018) y Qqenta (2019) muestran precisamente que muchas dificultades que posteriormente aparecen durante la selección o ejecución pueden tener su origen en requerimientos deficientes, insuficiente planificación o problemas de coordinación.

Las actuaciones preparatorias adquieren, por ello, una importancia decisiva. Una necesidad correctamente definida proporciona mejores condiciones para generar competencia y seleccionar una alternativa adecuada. Por el contrario, un requerimiento ambiguo o innecesariamente restrictivo puede producir observaciones, limitar la participación y trasladar dificultades hacia la ejecución contractual. La eficiencia comienza, en consecuencia, antes de la convocatoria.

Los procedimientos de selección establecidos bajo el nuevo marco incorporan una mayor diferenciación destinada a responder a las características y complejidad de las contrataciones. Sin embargo, disponer de diferentes mecanismos no garantiza automáticamente mejores resultados. La calidad de la selección continúa dependiendo de la correcta preparación, de la competencia efectiva y de la capacidad de compradores y evaluadores para aplicar los criterios establecidos con objetividad, transparencia y responsabilidad.

La profesionalización aparece nuevamente como uno de los pilares del sistema. El reconocimiento de compradores públicos y evaluadores con responsabilidades específicas refleja la necesidad de contar con personas capaces de combinar conocimiento normativo, criterio técnico, integridad y orientación hacia resultados. La mayor posibilidad de utilizar juicio profesional debe encontrarse acompañada por una mayor capacidad para sustentar las decisiones adoptadas.

La ejecución contractual permite comprobar finalmente si la contratación alcanzó su finalidad. El otorgamiento de la buena pro o la firma del contrato representan resultados importantes, pero intermedios. El verdadero éxito aparece cuando el bien, servicio u obra satisface efectivamente la necesidad institucional dentro de las

condiciones de calidad y oportunidad previstas. Esta perspectiva obliga a mantener continuidad entre planificación, selección y ejecución.

La prevención y solución de controversias forman parte de esta misma lógica. La experiencia analizada por la Contraloría General de la República (2014) demuestra la importancia que históricamente han alcanzado los mecanismos arbitrales dentro de las contrataciones estatales. El nuevo enfoque debe conservar mecanismos efectivos de solución, pero también utilizar la gestión contractual, la distribución adecuada de riesgos y el aprendizaje institucional para disminuir aquellos conflictos que razonablemente pueden prevenirse.

El control, la transparencia y la integridad continúan siendo condiciones indispensables. La orientación hacia eficiencia no supone reducir la responsabilidad de los funcionarios ni debilitar los mecanismos destinados a proteger los recursos públicos. El desafío consiste en construir controles proporcionales, capaces de prevenir riesgos y generar información útil sin convertir la contratación en una acumulación de formalidades que dificulten innecesariamente la gestión.

En este escenario, la gestión de riesgos constituye una herramienta especialmente relevante. Su verdadero valor no se encuentra en elaborar matrices o documentos para incorporarlos al expediente, sino en identificar anticipadamente acontecimientos que podrían comprometer la contratación y adoptar medidas para administrarlos. Cuando el riesgo influye efectivamente sobre la decisión, deja de ser una formalidad y se convierte en una herramienta de gestión.

La asistencia técnica y el acompañamiento preventivo del OECE complementan esta transformación. La posibilidad de orientar a las entidades durante diferentes etapas permite intervenir antes de que determinadas deficiencias generen consecuencias mayores. Sin embargo, la finalidad del acompañamiento debe ser fortalecer progresivamente las capacidades de las entidades y no sustituir sus responsabilidades. Una asistencia técnica exitosa debería contribuir a que las instituciones puedan enfrentar posteriormente situaciones semejantes con mayor autonomía.

La transformación digital proporciona igualmente nuevas posibilidades. El SEACE, la Pladicop y las herramientas de información y análisis permiten aumentar la trazabilidad, facilitar determinadas actuaciones y utilizar datos históricos para mejorar

decisiones. No obstante, la tecnología solamente produce verdadera modernización cuando contribuye a simplificar procesos y generar conocimiento. Digitalizar una deficiencia no significa corregirla.

La eficiencia, predictibilidad y agilidad sintetizan buena parte de los objetivos de esta nueva etapa. La modificación reglamentaria realizada en 2026 confirma la intención de fortalecer estas dimensiones y mejorar la interacción entre entidades y proveedores. Sin embargo, la agilidad no debería confundirse con velocidad. Una contratación verdaderamente ágil es aquella que reduce esperas, devoluciones y reprocesos sin sacrificar el análisis necesario para proteger la calidad del resultado.

Desde la posición asumida en esta obra, el principal desafío consiste en evitar que las herramientas introducidas por el nuevo modelo terminen convirtiéndose en nuevas formalidades. La estrategia de contratación, el análisis de riesgos, el valor por dinero y la profesionalización poseen un enorme potencial, pero solamente producirán resultados cuando influyan realmente sobre las decisiones. Si terminan utilizándose únicamente para completar nuevos requisitos documentales, la reforma podría reproducir algunas de las limitaciones que precisamente pretende superar.

Por ello, el tránsito más importante no es solamente del OSCE al OECE, sino **del procedimiento como finalidad hacia el procedimiento como instrumento para alcanzar resultados**. La legalidad continúa siendo indispensable, pero debe funcionar conjuntamente con eficiencia, competencia, transparencia e integridad. El expediente correctamente elaborado protege la decisión; la satisfacción efectiva de la necesidad demuestra que esa decisión produjo valor.

En conjunto, el capítulo permite sostener que la Ley N.º 32069 proporciona instrumentos capaces de transformar significativamente la contratación pública peruana. Sin embargo, su verdadero impacto dependerá de las capacidades de quienes deben aplicarlos. Las normas pueden establecer nuevos principios, el OECE puede orientar y supervisar, y la tecnología puede proporcionar mejores herramientas, pero son las entidades contratantes las que finalmente deben convertir estos elementos en resultados.

La nueva contratación pública deberá evaluarse, por tanto, mediante evidencia concreta: mejores requerimientos, mayor competencia, menos reprocesos, compradores más profesionalizados, riesgos gestionados oportunamente, menor conflictividad evitable

y prestaciones que satisfagan efectivamente las necesidades institucionales. Solo entonces podrá afirmarse que la reforma ha trascendido el plano normativo.

Con este fundamento corresponde avanzar hacia el análisis empírico. El caso de estudio permitirá observar las deficiencias operativas y los procesos de contratación identificados en Ica y, posteriormente, confrontarlos con el nuevo escenario institucional. Esta comparación permitirá formular una pregunta especialmente relevante para la obra: **si aquellas deficiencias fueron identificadas antes de la creación del OECE, ¿hasta qué punto las herramientas del nuevo modelo ofrecen respuestas capaces de evitar que continúen reproduciéndose?**

CAPÍTULO IV

CASO DE ESTUDIO: DEFICIENCIAS OPERATIVAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN ICA

Los fundamentos desarrollados en los capítulos anteriores permiten comprender que la eficiencia de la contratación pública no depende exclusivamente de la existencia de normas, procedimientos o instituciones especializadas. Detrás de cada contratación existe una estructura organizacional integrada por personas que deben planificar, coordinar, interpretar disposiciones, preparar requerimientos y adoptar decisiones. El funcionamiento de estos componentes determina, en buena medida, la capacidad de una entidad para transformar sus recursos en resultados.

El presente capítulo traslada esta reflexión hacia una realidad concreta mediante el análisis de las deficiencias operativas y los procesos de contratación pública estudiados en la provincia de Ica. El caso permite observar cómo determinadas capacidades del personal pueden relacionarse con el desarrollo de las adquisiciones estatales y proporciona evidencia para identificar fortalezas, limitaciones y oportunidades de mejora dentro de las instituciones analizadas.

La importancia del caso adquiere una dimensión adicional dentro de la estructura actual de esta obra. La investigación corresponde a un escenario anterior a la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069 y al inicio de funciones del OECE. Por ello, sus resultados ofrecen una referencia especialmente útil para observar problemas existentes bajo el modelo anterior y analizarlos posteriormente desde las herramientas y orientaciones incorporadas por la nueva contratación pública.

Esta precisión resulta necesaria. Los resultados obtenidos en Ica no deben interpretarse como una evaluación del OECE ni trasladarse automáticamente al escenario actual. Representan una realidad correspondiente al contexto en el que fueron obtenidos. Su valor dentro de esta obra consiste precisamente en permitir identificar dificultades que ya existían antes de la reforma y preguntarnos si el nuevo modelo dispone actualmente de instrumentos adecuados para enfrentarlas.

Entre los aspectos relevantes se encuentran las capacidades y competencias del personal encargado de intervenir en las adquisiciones. Como se desarrolló en el primer capítulo, una contratación puede encontrarse condicionada por el conocimiento especializado de los operadores, su capacidad de adaptación, la coordinación entre las áreas y las competencias necesarias para desarrollar correctamente las funciones asignadas. Estas dimensiones permiten comprender que determinadas deficiencias no necesariamente se originan en la norma, sino en la capacidad institucional disponible para aplicarla.

El caso permite examinar esta relación desde una perspectiva empírica. Las capacidades profesionales no funcionan de manera aislada respecto de los procedimientos. Cuando existen brechas en conocimientos o coordinación, estas pueden manifestarse mediante errores, consultas, devoluciones o necesidad de correcciones. De manera inversa, una adecuada preparación del personal proporciona mejores condiciones para desarrollar las actividades con mayor autonomía y consistencia.

La contratación pública constituye un ámbito especialmente sensible a estas diferencias debido a la interacción entre diferentes unidades. Las necesidades suelen originarse en las áreas usuarias, mientras otras dependencias intervienen en su procesamiento, evaluación y contratación. Esta distribución exige coordinación y claridad respecto de las responsabilidades. Cuando alguna parte de esta cadena presenta dificultades, las consecuencias pueden trasladarse hacia las etapas posteriores.

La planificación constituye otro elemento relevante para interpretar el caso. Qquenta (2019) había identificado dificultades relacionadas con la presentación de necesidades, especificaciones técnicas y coordinación, mientras Carhuancho (2018) evidenció problemas vinculados con términos de referencia y conocimientos especializados. Estos antecedentes permiten contextualizar el estudio de Ica dentro de una problemática más amplia relacionada con las capacidades operativas existentes en determinadas entidades públicas.

El análisis del caso no pretende atribuir todas las dificultades de contratación al personal. Las deficiencias operativas pueden responder también a condiciones organizacionales, distribución de responsabilidades, disponibilidad de recursos o

características de los procedimientos. Precisamente por ello, la evidencia será interpretada considerando la relación entre capacidades individuales y capacidad institucional.

Esta distinción resulta fundamental para evitar conclusiones simplificadas. Cuando una deficiencia aparece repetidamente, no resulta suficiente identificar quién cometió el último error. Es necesario analizar si existen condiciones organizacionales que favorecen su reproducción. De esta manera, el caso permite aplicar una de las principales ideas desarrolladas anteriormente: los problemas operativos necesitan ser comprendidos antes de determinar qué intervención resulta adecuada.

Los resultados relacionados con los procesos de contratación permitirán observar, por su parte, cómo eran percibidos y desarrollados los diferentes procedimientos considerados en la investigación. Su análisis permitirá identificar componentes con comportamientos favorables y otros donde pueden existir oportunidades de fortalecimiento.

La relación entre ambas dimensiones constituye el núcleo del capítulo. El propósito consiste en analizar las deficiencias operativas conjuntamente con el desempeño de las contrataciones y determinar qué significado poseen los resultados desde la perspectiva de la gestión pública. No se busca únicamente presentar datos, sino comprender qué pueden revelar acerca de la capacidad institucional.

Este análisis adquiere especial interés cuando posteriormente se contrasta con el actual modelo establecido por la Ley N.º 32069. Las herramientas desarrolladas alrededor de profesionalización, asistencia técnica, gestión de riesgos, estrategia de contratación y orientación hacia resultados pueden examinarse a la luz de problemas que ya habían sido identificados antes de la reforma.

La comparación permitirá responder una pregunta relevante: **¿las transformaciones introducidas por el nuevo sistema responden realmente a las deficiencias operativas que anteriormente afectaban a las entidades?**

Desde la perspectiva del autor, esta constituye una de las principales contribuciones del caso dentro de la nueva orientación del libro. No se trata simplemente de presentar una investigación realizada en Ica, sino de utilizar su evidencia como punto

de referencia para evaluar críticamente la evolución posterior del sistema. Los problemas del pasado adquieren valor cuando permiten comprender mejor las reformas del presente.

El capítulo comenzará describiendo el contexto del caso y la metodología utilizada. Posteriormente se presentarán los principales resultados relacionados con las deficiencias operativas y el desempeño de los procesos de contratación. Se analizará la influencia de las capacidades y competencias del personal y se desarrollará la correspondiente discusión de los hallazgos.

Finalmente, el caso será reinterpretado desde el actual escenario institucional. Se examinará qué respuestas ofrece el modelo encabezado por el OECE frente a las dificultades identificadas y hasta qué punto la reforma puede contribuir a fortalecer las capacidades de las entidades contratantes.

De esta manera, el capítulo funciona como un puente entre dos momentos de la contratación pública peruana. Por un lado, proporciona evidencia sobre dificultades observadas antes de la reforma; por otro, permite utilizar esa evidencia para analizar críticamente las posibilidades del nuevo modelo.

El caso de Ica permitirá así comprobar una de las ideas centrales que atraviesa esta obra: **las normas pueden cambiar con relativa rapidez, pero transformar las capacidades institucionales requiere intervenir sobre personas, procesos, coordinación y aprendizaje**. Precisamente en la relación entre esas capacidades y los resultados de la contratación se encuentra el principal objeto de análisis de las páginas siguientes.

4.1. CONTEXTO DEL CASO DE ESTUDIO

El caso de estudio se desarrolla en la provincia de Ica y se concentra en el análisis de las deficiencias operativas vinculadas con los procesos de contratación pública durante el año 2021. Este escenario permite examinar una problemática relevante para la gestión estatal: la relación existente entre las capacidades de quienes intervienen en las adquisiciones y la manera en que se desarrollan los procedimientos destinados a satisfacer las necesidades de las entidades públicas.

El periodo analizado corresponde a un contexto en el que las contrataciones se encontraban reguladas principalmente por la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del

Estado, y sus modificaciones, entre ellas las introducidas por el Decreto Legislativo N.º 1444. Asimismo, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) constituía el organismo especializado de referencia para la supervisión y funcionamiento del sistema. Esta delimitación temporal resulta importante porque permite diferenciar claramente la realidad estudiada del actual escenario establecido por la Ley N.º 32069 y el OECE.

Las entidades públicas necesitan desarrollar contrataciones para disponer de bienes, servicios y obras indispensables para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, el funcionamiento adecuado de estos procesos depende de diferentes condiciones institucionales. La existencia de recursos presupuestarios y procedimientos normativamente establecidos no resulta suficiente cuando existen dificultades relacionadas con los conocimientos del personal, la definición de responsabilidades, la coordinación entre unidades o la preparación de las actuaciones correspondientes.

Esta problemática había sido observada también en investigaciones anteriores. Carhuacho (2018), al analizar la contratación pública en una institución estatal, identificó dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Estos hallazgos permiten comprender que determinadas deficiencias pueden originarse durante las primeras actuaciones y trasladarse posteriormente hacia el procedimiento de selección.

Qquenta (2019), por su parte, analizó la relación entre el Plan Anual de Contrataciones y el logro de metas institucionales, identificando aspectos vinculados con planificación, presentación de necesidades, especificaciones técnicas y coordinación. Este antecedente resulta especialmente relevante para el caso de Ica porque demuestra que el desempeño de las contrataciones debe observarse como resultado de una cadena de actividades y no exclusivamente desde el momento en que se inicia formalmente el procedimiento de selección.

El contexto analizado se caracteriza precisamente por la participación de diferentes actores dentro de las adquisiciones. Las áreas usuarias deben identificar sus necesidades y proporcionar la información técnica necesaria, mientras que el personal especializado en contrataciones desarrolla las actuaciones administrativas y

procedimentales correspondientes. Esta distribución exige que las competencias individuales se encuentren acompañadas por mecanismos adecuados de coordinación.

Las capacidades del personal constituyen, por ello, uno de los principales componentes del estudio. El conocimiento de las fases y procedimientos de contratación, la capacidad de aprendizaje, la adaptación frente a cambios, el trabajo articulado y las competencias necesarias para desarrollar las funciones asignadas forman parte de las condiciones que pueden influir sobre el desempeño operativo.

La importancia de estas capacidades se incrementa debido a la especialización propia de la contratación pública. Las disposiciones normativas establecen responsabilidades y procedimientos específicos que necesitan ser correctamente interpretados. Cuando existen brechas entre las exigencias de una función y los conocimientos de quien debe desarrollarla, pueden aparecer errores, consultas, devoluciones y reprocesos que afectan los tiempos de atención.

Sin embargo, el caso no debe interpretarse bajo una lógica que atribuya automáticamente las deficiencias a los trabajadores. Como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, una dificultad operativa puede encontrarse también relacionada con la organización del trabajo, la disponibilidad de recursos, la distribución de responsabilidades o la coordinación entre unidades. El análisis debe considerar, por tanto, tanto las capacidades individuales como las condiciones institucionales dentro de las cuales estas son utilizadas.

Esta perspectiva permite comprender las deficiencias operativas como brechas susceptibles de mejora. Una institución puede disponer de fortalezas importantes en determinadas competencias y presentar simultáneamente necesidades de fortalecimiento en otras. El propósito del análisis no consiste únicamente en identificar aquello que funciona deficientemente, sino en reconocer qué capacidades podrían desarrollarse para mejorar el desempeño.

El caso de Ica adquiere además un significado particular debido al momento histórico en el que fue realizado. Durante 2021 todavía se encontraba vigente el modelo institucional encabezado por el OSCE y faltaban varios años para la aprobación de la Ley N.º 32069. Por ello, los resultados ofrecen una referencia previa a la reforma que

posteriormente permite contrastar las dificultades encontradas con las nuevas herramientas desarrolladas bajo el OECE.

Esta comparación debe realizarse con prudencia. Los resultados correspondientes a 2021 no permiten afirmar directamente cuál es la situación actual de las entidades estudiadas. Durante los años transcurridos pudieron producirse modificaciones en el personal, los procedimientos y las capacidades institucionales. El valor del caso se encuentra en mostrar qué tipo de problemas podían observarse bajo el régimen anterior y utilizarlos posteriormente como referencia para analizar la orientación de la reforma.

Desde esta perspectiva, el estudio adquiere una utilidad que trasciende su delimitación territorial. No pretende representar automáticamente la situación de todas las entidades públicas peruanas, pero permite observar cómo determinadas deficiencias relacionadas con capacidades y organización pueden manifestarse dentro de los procesos de contratación. Estos hallazgos pueden ser contrastados con antecedentes nacionales y con los cambios posteriormente incorporados en el sistema.

La profesionalización constituye uno de los puntos que adquiere mayor relevancia en esta comparación. Si durante el periodo analizado existían brechas relacionadas con conocimientos especializados o competencias de quienes participaban en las contrataciones, resulta pertinente examinar posteriormente hasta qué punto la mayor importancia otorgada actualmente al comprador público, la certificación y el fortalecimiento de capacidades responde a este tipo de dificultades.

Lo mismo ocurre con la asistencia técnica. Bajo el actual modelo, el OECE ha reforzado mecanismos de orientación y acompañamiento preventivo. El caso de Ica permite preguntarse si una intervención más temprana y una mayor disponibilidad de asistencia especializada podrían contribuir a reducir algunas de las deficiencias que anteriormente generaban errores o reprocesos.

La transformación digital proporciona otro punto de contraste. Las competencias tecnológicas forman progresivamente parte del perfil necesario para intervenir en las contrataciones. La evolución del SEACE y el desarrollo posterior de nuevas herramientas muestran que la capacidad digital ya no puede considerarse un componente secundario de la gestión.

Desde la posición asumida en esta obra, **el principal valor del caso de Ica consiste en permitir observar las contrataciones desde dentro de las capacidades institucionales que las hacen posibles**. Las normas proporcionaban un marco y el OSCE desarrollaba funciones de supervisión y orientación, pero el resultado cotidiano dependía de cómo las entidades conseguían organizar sus recursos humanos y desarrollar sus procedimientos.

Esta misma cuestión continúa siendo relevante bajo el OECE. La reforma puede proporcionar nuevas herramientas y una orientación más clara hacia la eficiencia, pero las entidades siguen necesitando personas capaces de aplicarlas. Por ello, el caso proporciona una referencia útil para analizar posteriormente si el nuevo modelo responde efectivamente a los problemas de capacidad identificados bajo el régimen anterior.

En consecuencia, el contexto de Ica debe entenderse como una **fotografía institucional correspondiente a 2021**, construida antes de la transformación normativa actual. Su análisis permite identificar fortalezas y deficiencias en las capacidades operativas y observar cómo estas se relacionaban con el desarrollo de las contrataciones públicas.

A partir de este contexto, los siguientes apartados presentan la metodología utilizada y los principales resultados obtenidos. Posteriormente, estos hallazgos serán analizados y discutidos para determinar qué enseñanzas proporcionan sobre la relación entre capacidades del personal y desempeño de las contrataciones y, especialmente, qué significado adquieren cuando son observados desde el actual proceso de transformación de la contratación pública peruana.

4.2. METODOLOGÍA

El caso de estudio se desarrolló con el propósito de analizar las deficiencias operativas y su relación con los procesos de contratación pública en el contexto estudiado de la provincia de Ica. La metodología permitió organizar la investigación de manera sistemática, estableciendo procedimientos para recopilar, procesar e interpretar información relacionada con las capacidades del personal y con el funcionamiento de las contrataciones desarrolladas durante el periodo analizado.

La investigación se desarrolló bajo un **enfoque cuantitativo**, debido a que las variables fueron analizadas mediante información susceptible de medición y procesamiento estadístico. Este enfoque permitió examinar las percepciones de los participantes respecto de las deficiencias operativas y los procesos de contratación, transformando las respuestas obtenidas mediante los instrumentos en información organizada para su posterior análisis.

El estudio asumió un carácter **aplicado**, debido a que estuvo orientado hacia el análisis de una problemática concreta de la gestión pública. Su interés no se limitó a desarrollar conceptos teóricos sobre contratación, sino que buscó observar cómo las capacidades y condiciones operativas podían relacionarse con el funcionamiento de los procedimientos desarrollados dentro de las instituciones consideradas.

El diseño fue **no experimental**, puesto que las variables fueron estudiadas dentro de las condiciones en que se presentaban, sin realizar manipulación deliberada sobre ellas. Esta característica permitió observar las percepciones y experiencias de los participantes respecto de las condiciones operativas existentes y de los procesos de contratación pública tal como se desarrollaban en el contexto institucional analizado.

Asimismo, el estudio presentó un **corte transversal**, debido a que la información fue recogida en un periodo determinado. Esta delimitación permitió construir una fotografía de las condiciones observadas durante el contexto temporal correspondiente a la investigación, particularmente relevante porque los resultados pertenecen a una etapa anterior a la actual reforma de la contratación pública.

La investigación tuvo un alcance orientado a examinar la **relación entre las deficiencias operativas y los procesos de contratación pública**. Esta perspectiva permitió analizar no solamente cada variable de manera independiente, sino también establecer cómo las condiciones relacionadas con las capacidades del personal podían encontrarse asociadas con el desempeño observado en las contrataciones.

La primera variable estuvo constituida por las **deficiencias operativas**, comprendidas a partir de las capacidades y condiciones necesarias para desarrollar adecuadamente las funciones vinculadas con las adquisiciones públicas. El análisis consideró aspectos relacionados con perfiles, conocimientos, habilidades, adaptación, aprendizaje, coordinación y competencias necesarias para intervenir en estos procesos.

Esta variable permitió observar las posibles brechas existentes entre aquello que las funciones requerían y las capacidades disponibles para desarrollarlas. Su análisis resultó especialmente importante porque las deficiencias operativas no fueron interpretadas únicamente como errores individuales, sino como limitaciones capaces de repercutir sobre la eficiencia de la organización.

La segunda variable correspondió a los **procesos de contratación pública**, considerando las actuaciones y procedimientos mediante los cuales las entidades desarrollaban sus adquisiciones dentro del marco normativo vigente durante el periodo estudiado. Esta variable permitió evaluar la percepción existente respecto del desempeño de los procedimientos y analizar posteriormente su relación con las condiciones operativas identificadas.

La población estuvo constituida por **funcionarios y trabajadores vinculados con las actividades de contratación pública dentro del ámbito institucional estudiado en Ica**. La selección de estos participantes respondió a su relación directa con las actividades analizadas, debido a que su experiencia permitía obtener información acerca de las capacidades disponibles y del funcionamiento de los procedimientos.

Para la recopilación de información se utilizó la **encuesta** como técnica de investigación. Esta permitió obtener respuestas estructuradas respecto de los indicadores correspondientes a las variables analizadas y facilitó posteriormente su procesamiento cuantitativo.

El instrumento utilizado fue el **cuestionario**, estructurado mediante ítems destinados a recoger la percepción de los participantes respecto de las diferentes dimensiones consideradas. La utilización de respuestas organizadas mediante escalas permitió establecer niveles y frecuencias para posteriormente realizar el análisis descriptivo y relacional correspondiente.

La construcción del instrumento mantuvo correspondencia con la operacionalización de las variables. Cada conjunto de preguntas respondió a determinados componentes de las deficiencias operativas o de los procesos de contratación, permitiendo que la información obtenida pudiera ser organizada de acuerdo con los objetivos establecidos en la investigación.

El procedimiento metodológico comenzó con la identificación y delimitación del problema, seguida por la revisión de los fundamentos teóricos y antecedentes relacionados con las variables. Posteriormente se establecieron las dimensiones e indicadores, se estructuró el instrumento y se desarrolló la recopilación de información entre los participantes seleccionados.

Una vez obtenidas las respuestas, los datos fueron organizados para su procesamiento estadístico. El análisis descriptivo permitió identificar la distribución de las respuestas y reconocer aquellos componentes que presentaban comportamientos favorables, intermedios o susceptibles de fortalecimiento. Esta primera aproximación proporcionó una visión general de las características del caso.

Posteriormente, el análisis permitió examinar la relación existente entre las variables consideradas. Esta etapa resultó fundamental para determinar si las diferencias observadas en las capacidades operativas podían encontrarse asociadas con el desempeño de los procesos de contratación.

La interpretación no se limitó a los resultados numéricos. Los hallazgos fueron contrastados con los fundamentos teóricos y antecedentes utilizados en la investigación. Esta comparación permitió analizar si las dificultades identificadas en Ica presentaban coincidencias con problemas previamente encontrados por otros autores.

Carhuancho (2018), por ejemplo, proporciona un referente para interpretar las dificultades relacionadas con conocimientos especializados y elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Qquenta (2019) permite contrastar los resultados relacionados con planificación, coordinación y preparación de las necesidades. Estos antecedentes contribuyeron a situar los hallazgos dentro de una problemática más amplia de la contratación pública.

La metodología consideró también la necesidad de interpretar prudentemente los resultados. Debido a las características del diseño, las asociaciones identificadas no deben entenderse automáticamente como relaciones causales. La existencia de una relación estadística permite reconocer que determinadas variables presentan un comportamiento asociado, pero no significa por sí misma que una sea la única causa de la otra.

Esta precisión resulta especialmente importante porque los procesos de contratación pueden encontrarse influenciados por múltiples factores: capacidades profesionales, organización del trabajo, disponibilidad presupuestaria, condiciones del mercado, características de las necesidades y disposiciones normativas, entre otros. El análisis se concentró en las variables consideradas sin desconocer la existencia de estas condiciones adicionales.

Asimismo, los resultados corresponden al contexto institucional y temporal estudiado. Por ello, no deben generalizarse automáticamente hacia todas las entidades públicas del país ni utilizarse como descripción de la situación actual de Ica. Su principal valor se encuentra en proporcionar evidencia respecto de las condiciones existentes durante el periodo analizado.

Esta delimitación adquiere especial importancia dentro de la presente obra. La investigación fue desarrollada bajo el régimen anterior a la Ley N.º 32069 y al inicio de funciones del OECE. En consecuencia, los resultados no constituyen una evaluación del nuevo modelo, sino una referencia previa que posteriormente permitirá analizar hasta qué punto las reformas actuales responden a las deficiencias identificadas.

Desde la perspectiva del autor, esta característica fortalece el valor analítico del caso. La metodología permite disponer de evidencia empírica correspondiente a una etapa anterior de la contratación pública y utilizarla como punto de referencia para una discusión posterior sobre profesionalización, asistencia técnica, planificación y fortalecimiento de capacidades.

En síntesis, la metodología permitió estudiar sistemáticamente las **deficiencias operativas y los procesos de contratación pública**, combinando análisis cuantitativo, procesamiento estadístico e interpretación a partir de los antecedentes teóricos. Los resultados obtenidos proporcionan la base para los apartados siguientes, donde se presentarán los principales hallazgos y se analizará su significado dentro de la gestión pública y, posteriormente, frente al nuevo escenario institucional encabezado por el OECE.

4.3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

La presentación de los resultados constituye el momento en el que la información obtenida mediante la aplicación de los instrumentos permite observar de manera concreta el comportamiento de las variables estudiadas. Después de establecer el contexto y precisar la metodología utilizada, corresponde examinar los hallazgos relacionados con las deficiencias operativas y los procesos de contratación pública en el ámbito analizado de la provincia de Ica.

Los resultados serán presentados siguiendo la estructura de las variables y dimensiones consideradas en la investigación, procurando mantener una secuencia que facilite su comprensión. En esta primera etapa se priorizará la exposición ordenada de los hallazgos, mientras que su interpretación más amplia y su contraste con los antecedentes teóricos serán desarrollados posteriormente en el apartado correspondiente al análisis y discusión.

En primer lugar, se presentarán los resultados relacionados con las **deficiencias operativas**, considerando aquellos componentes que permiten observar las capacidades existentes para desarrollar las funciones vinculadas con las contrataciones. Se examinarán aspectos relacionados con los conocimientos y competencias del personal, la capacidad de aprendizaje y adaptación, la coordinación y otros elementos que permiten identificar fortalezas y brechas dentro del funcionamiento institucional.

Posteriormente se expondrán los resultados correspondientes al **desempeño de los procesos de contratación pública**. Esta información permitirá conocer cómo fueron valorados los procedimientos considerados en el estudio y reconocer aquellos componentes que presentan comportamientos favorables, así como aquellos en los que existen mayores posibilidades de fortalecimiento.

La presentación permitirá también observar la **influencia de las capacidades y competencias del personal** dentro de la dinámica de las contrataciones. Este componente resulta especialmente relevante para los objetivos de la investigación, debido a que permite aproximarse a la relación existente entre el factor humano y el funcionamiento de los procesos administrativos.

Los resultados descriptivos serán complementados con el análisis correspondiente a la relación entre las variables estudiadas. Esto permitirá determinar si las deficiencias operativas presentan una asociación estadísticamente significativa con los procesos de contratación pública y establecer la intensidad y dirección de dicha relación conforme con los resultados obtenidos en la investigación.

Esta secuencia permitirá avanzar desde una lectura general hacia una interpretación progresivamente más específica. Primero se observará **qué muestran los datos** respecto de cada variable y sus componentes; posteriormente se analizará **qué relación existe entre ellas** y, finalmente, en la discusión, se examinará **qué significado poseen estos resultados** frente a los antecedentes y fundamentos desarrollados a lo largo de la obra.

Resulta importante precisar que los resultados corresponden al contexto y periodo estudiados. En consecuencia, su presentación no pretende describir automáticamente la situación actual de las entidades de Ica ni evaluar el funcionamiento del modelo establecido posteriormente por la Ley N.º 32069. Constituyen evidencia obtenida bajo el régimen anterior y deben interpretarse dentro de esa delimitación temporal.

Esta característica adquiere, sin embargo, especial valor para la presente obra. Los hallazgos permiten disponer de una referencia empírica anterior a la transición del OSCE al OECE y, posteriormente, analizar si las nuevas herramientas de profesionalización, asistencia técnica, gestión de riesgos y orientación hacia resultados responden a algunas de las dificultades identificadas.

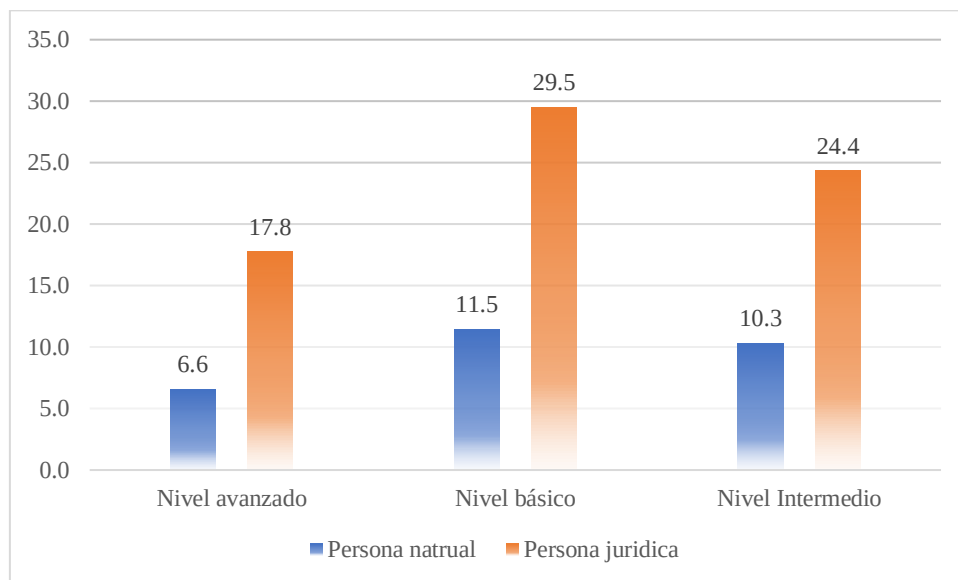
En consecuencia, en las páginas siguientes se presentarán de manera ordenada los **resultados sobre las deficiencias operativas identificadas, el desempeño de los procesos de contratación y la influencia de las capacidades y competencias del personal**, para posteriormente integrar estos hallazgos mediante su análisis y discusión. Esta estructura permitirá comprender no solamente cuáles fueron los principales resultados del caso de Ica, sino también qué enseñanzas proporcionan para analizar la transformación actual de la contratación pública peruana.

Tabla 1. Tipo de empresa

Tipo de Empresa

		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
Nivel de contratación con el Estado	Nivel avanzado	23	6.6	62	17.8	85	24.4
	Nivel básico	40	11.5	103	29.5	143	41.0
	Nivel Intermedio	36	10.3	85	24.4	121	34.7
	Total	99	28	250	72	349	100.0

Figura 1. Tipo de empresa



Interpretación: En la tabla 3 y figura 1, se aprecia el resultado del nivel de contrato con el Estado según donde las empresas de personería jurídica realizan mayor contrataciones en el nivel básico en un 41.0%. Existiendo diferencia estadística significativa sobre las otras respuestas.

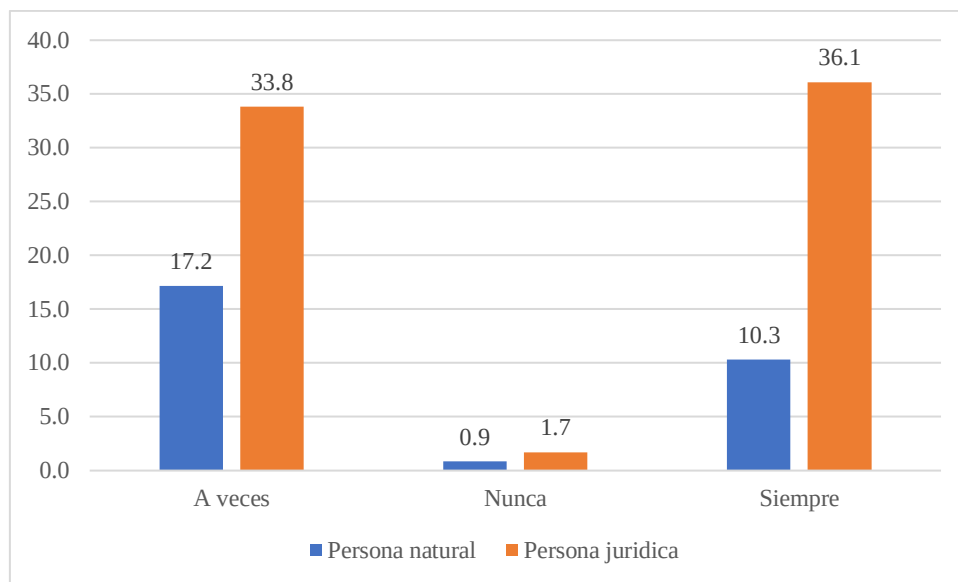
.

Tabla 2. En la institución pública se cumplen con los planes de acciones

Tipo de Empresa

			Persona natural		Persona jurídica		Total	
			f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones cumplen con los Planes de acción establecidos por la Institución Pública	A veces		60	17.2	118	33.8	178	51.0
	Nunca		3	0.9	6	1.7	9	2.6
	Siempre		36	10.3	126	36.1	162	46.4
	Total		99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 2. La institución pública cumple con los planes de acciones



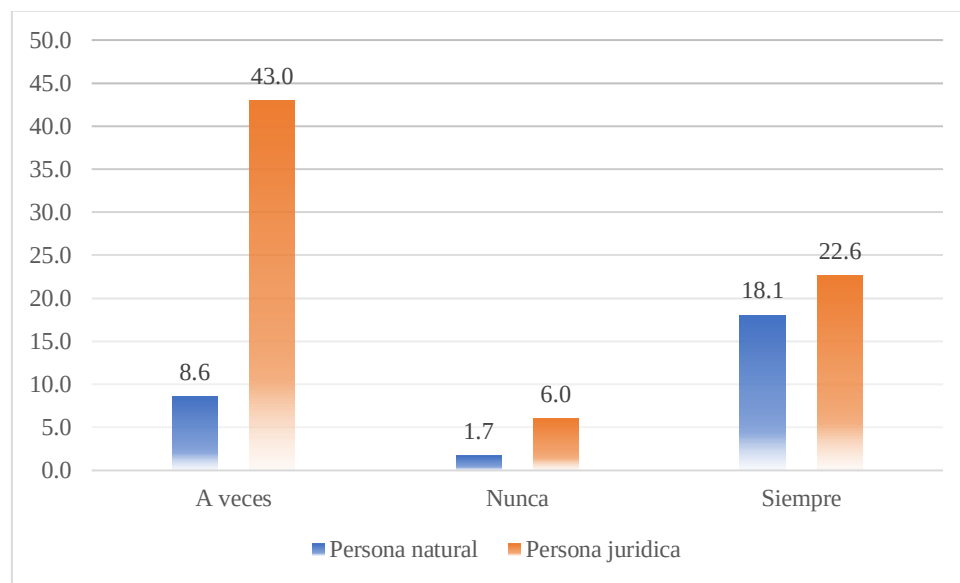
Interpretación: En la tabla 4 y figura 2, se observa el resultado el cumplimiento de los planes de acción por los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 51.0% de los encuestados respondieron que siempre. Existiendo diferencia estadística significativa sobre las otras respuestas.

Tabla 3. Estándares de calidad

Tipo de Empresa		
Persona natural	Persona jurídica	Total

		f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones cumplen estándares de calidad, en los procesos de contratación con el Estado	A veces	30	8.6	150	43.0	180	51.6
	Nunca	6	1.7	21	6.0	27	7.7
	Siempre	63	18.1	79	22.6	142	40.7
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 3. Estándares de calidad en los procesos



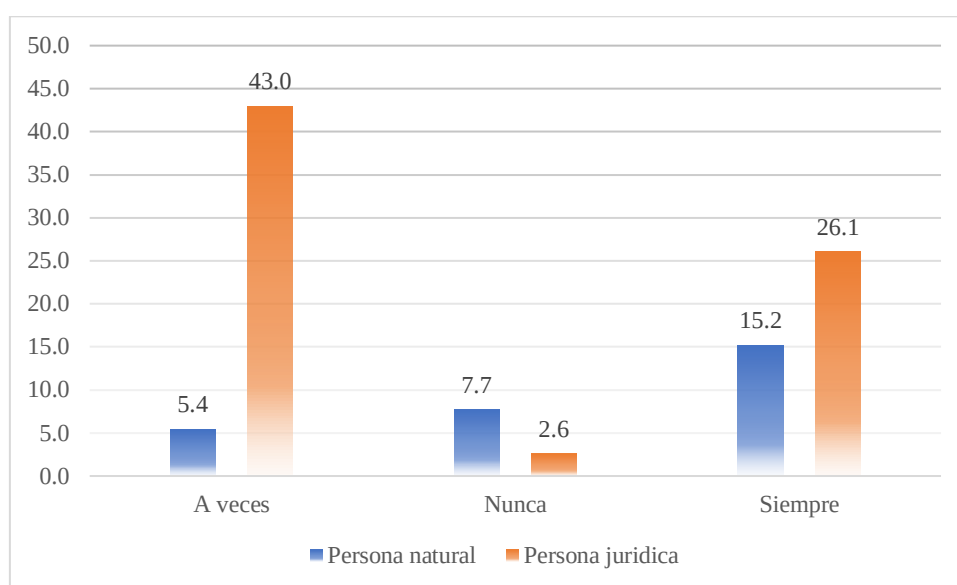
Interpretación: En la tabla 5 y figura 3, se muestra el resultado del cumplimiento de los estándares de calidad por los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 51.6% de los encuestados respondieron que a veces. Existiendo diferencia estadística significativa sobre las otras respuestas.

Tabla 4. Medidas correctivas en los procesos

	Tipo de Empresa:					
	Persona natural		Persona jurídica		Total	
	f	%	f	%	f	%
A veces	19	5.4	150	43.0	169	48.4

Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones realizan medidas correctivas si fuera el caso en los procesos de contratación con el Estado	Nunca	27	7.7	9	2.6	36	10.3
	Siempre	53	15.2	91	26.1	144	41.3
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 4. Medidas correctivas en los procesos



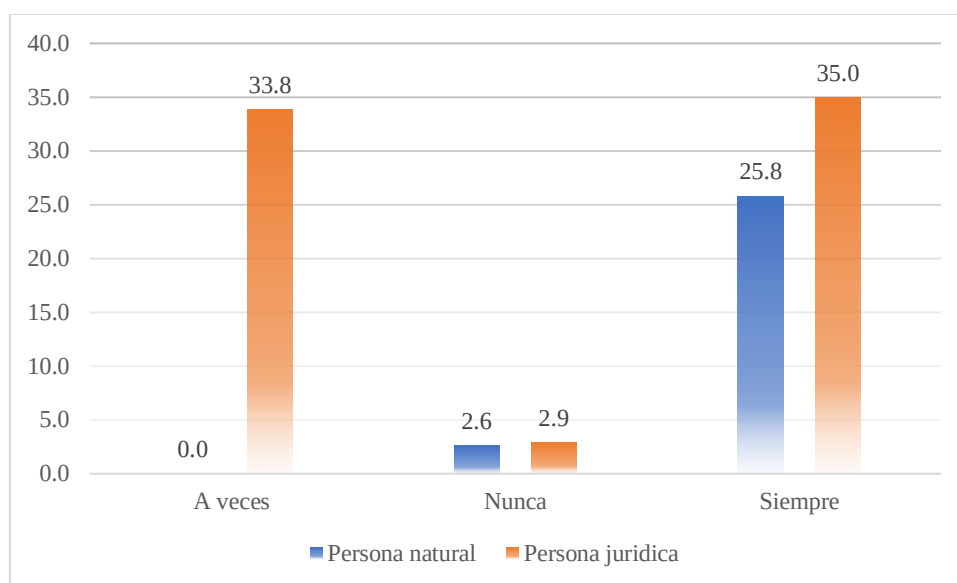
Interpretación: En la tabla 6 y figura 4, se presentan los resultado sobre medidas correctivas aplicadas por los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 43.0% de los encuestados respondieron que a veces. Existiendo diferencia estadística significativa sobre las otras respuestas.

Tabla 5. Capacidad para aprender sus funciones

Tipo de Empresa:					
Persona natural		Persona jurídica		Total	
f	%	f	%	f	%

Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones muestran capacidad para aprender sus funciones	A veces	0	0.0	118	33.8	118	33.8
	Nunca	9	2.6	10	2.9	19	5.4
	Siempre	90	25.8	122	35.0	212	60.7
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 5. Capacidad para aprender sus funciones



Interpretación: En la tabla 7 y figura 5, se muestran los resultados sobre la capacidad para aprender sus funciones los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 60.7% de la muestra manifestaron que siempre. Existiendo diferencia estadística significativa sobre las otras respuestas.

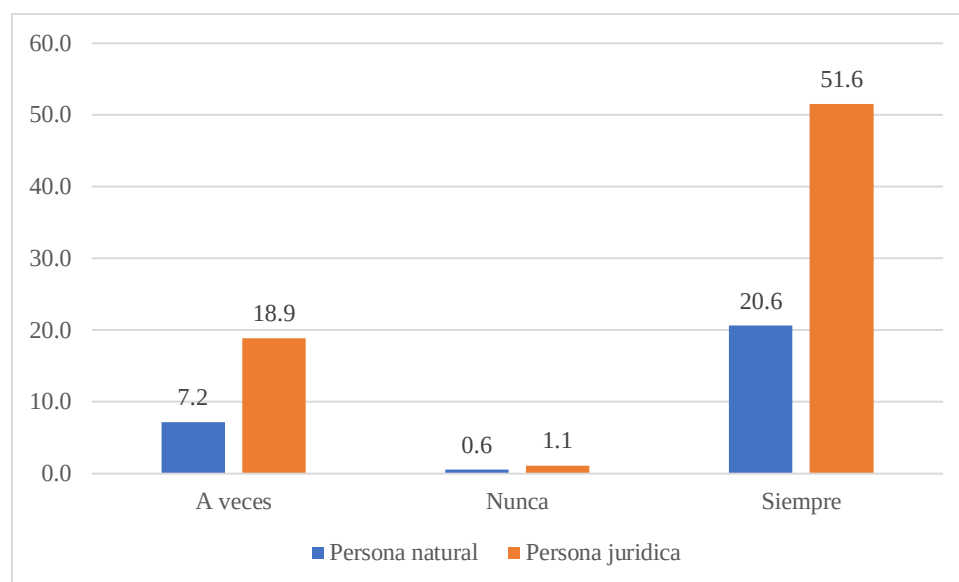
Tabla 6. Facilidad para adaptarse al cambio

		Tipo de Empresa:					
						Total	
		Persona natural		Persona jurídica			
		f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones muestran facilidad	A veces	25	7.2	66	18.9	91	26.1
	Nunca	2	0.6	4	1.1	6	1.7
	Siempre	72	20.6	180	51.6	252	72.2

para la adaptación al
cambio

Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0
-------	----	------	-----	------	-----	-------

Figura 6. Facilidad para adaptarse al cambio

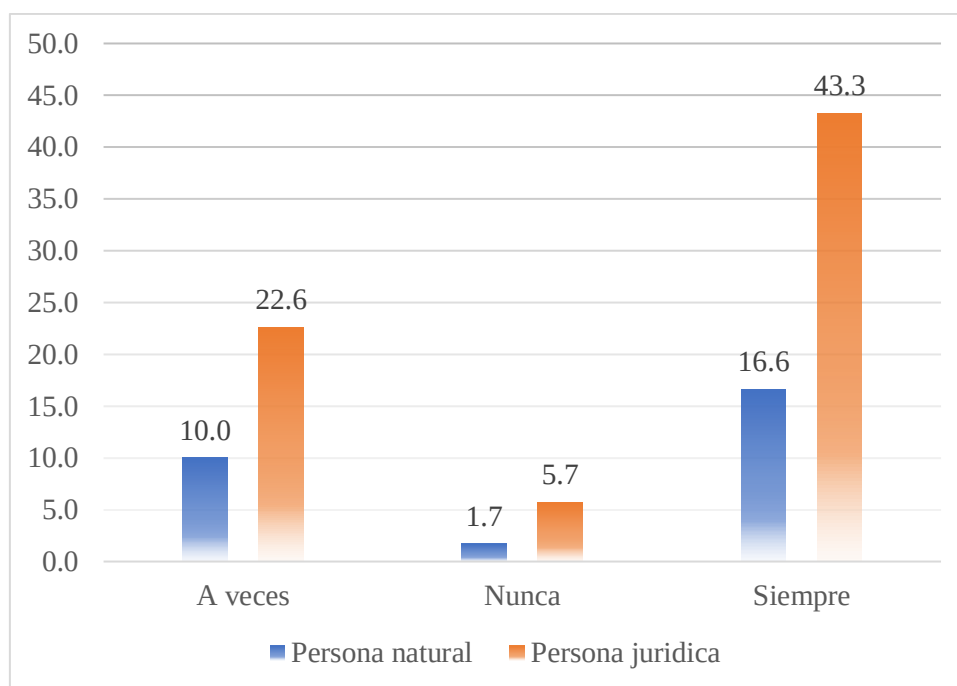


Interpretación: En la tabla 8 y figura 6, se observan los resultado sobre la facilidad para adaptarse al cambio los funciones los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 72.2% de la muestra manifestaron que siempre. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Tabla 7. Creatividad e innovación

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%		
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones muestran creatividad e innovación	A veces	35	10.0	79	22.6	114	32.7
	Nunca	6	1.7	20	5.7	26	7.4
	Siempre	58	16.6	151	43.3	209	59.9
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 7. Creatividad e innovación

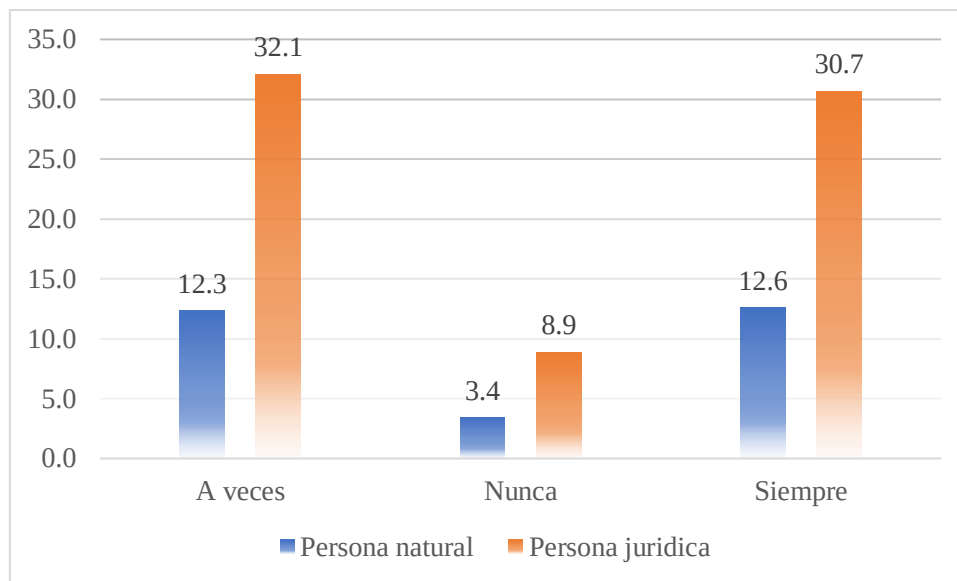


Interpretación: En la tabla 9 y figura 7, se presentan los resultado sobre la creatividad e innovación en los funciones los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 59.9% de la muestra manifestaron que siempre. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Tabla 8. Efectúan Trabajo en equipo

			Tipo de personería jurídica:					
			Persona natural		Persona jurídica		Total	
			f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones realizan trabajo en equipo	A veces		43	12.3	112	32.1	155	44.4
	Nunca		12	3.4	31	8.9	43	12.3
	Siempre		44	12.6	107	30.7	151	43.3
	Total		99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 8. Realizan trabajo en equipo

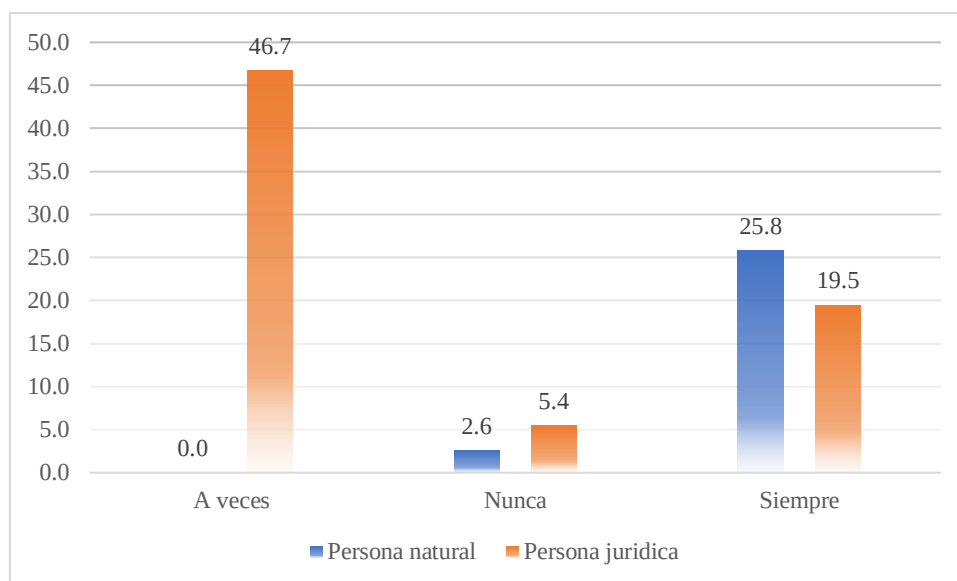


Interpretación: En la tabla 10 y figura 8, se presentan los resultado sobre la realización de trabajo en equipo por los funciones los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 44.4% de la muestra manifestaron que a veces y el 43.3% siempre.

Tabla 9. Tienen visión de futuro

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones tienen una visión de futuro	A veces	0	0.0	163	46.7	163	46.7
	Nunca	9	2.6	19	5.4	28	8.0
	Siempre	90	25.8	68	19.5	158	45.3
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 9. Tienen visión de futuro

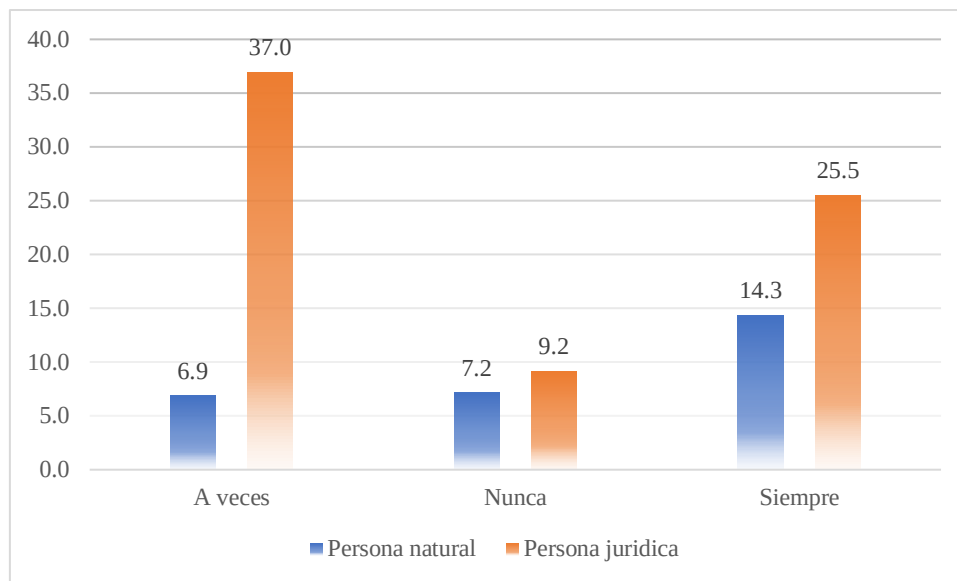


Interpretación: En la tabla 11 y figura 9, se presentan los resultado sobre tienen visión de futuro los funciones los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 46.7% de la muestra manifestaron que a veces y el 45.3% siempre.

Tabla 10. Tienen conocimiento de las TIC

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
En los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones su nivel de conocimiento de las TIC	A veces	24	6.9	129	37.0	153	43.8
	Nunca	25	7.2	32	9.2	57	16.3
	Siempre	50	14.3	89	25.5	139	39.8
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 10. Tienen conocimiento de las TIC

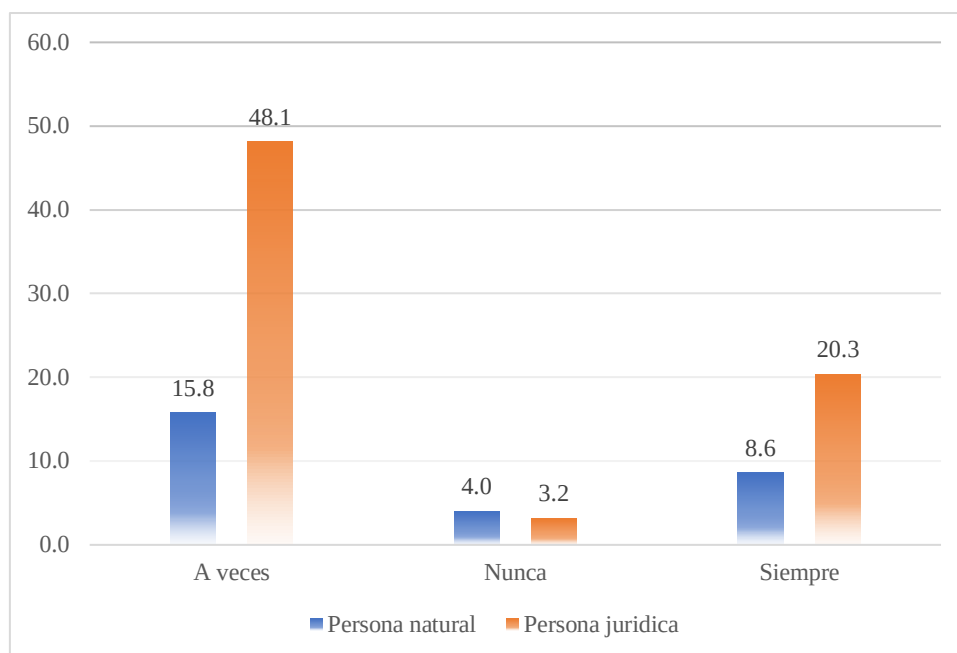


Interpretación: En la tabla 12 y figura 10, se presentan los resultados sobre el conocimiento de las TIC en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 43.8% de la muestra manifestaron que a veces y el 39.8% siempre.

Tabla 11. Conocimiento sobre los tipos de procesos de selección

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
En los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones su nivel de conocimiento sobre los tipos de procesos de selección es:	A veces	63	18.1	165	47.3	228	65.3
	Nunca	6	1.7	25	7.2	31	8.9
	Siempre	30	8.6	60	17.2	90	25.8
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 11. Conocimiento sobre los tipos de procesos de selección

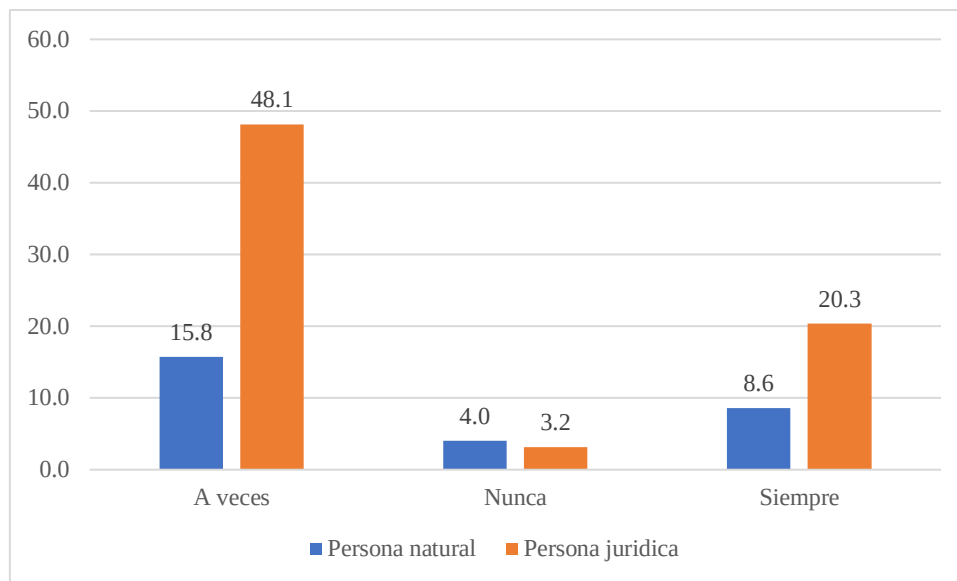


Interpretación: En la tabla 13 y figura 11, se presentan los resultado sobre el conocimiento de los tipos de procesos de selección en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 65.3% de la muestra manifestaron que a veces. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Tabla 12. Conocimiento sobre los tipos de fases de contratación con el Estado

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
En los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones conocimiento sobre las tipos fases de contratación estatal	A veces	55	15.8	168	48.1	223	63.9
	Nunca	14	4.0	11	3.2	25	7.2
	Siempre	30	8.6	71	20.3	101	28.9
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 12. Conocimiento sobre los tipos de fases de contratación Estatal

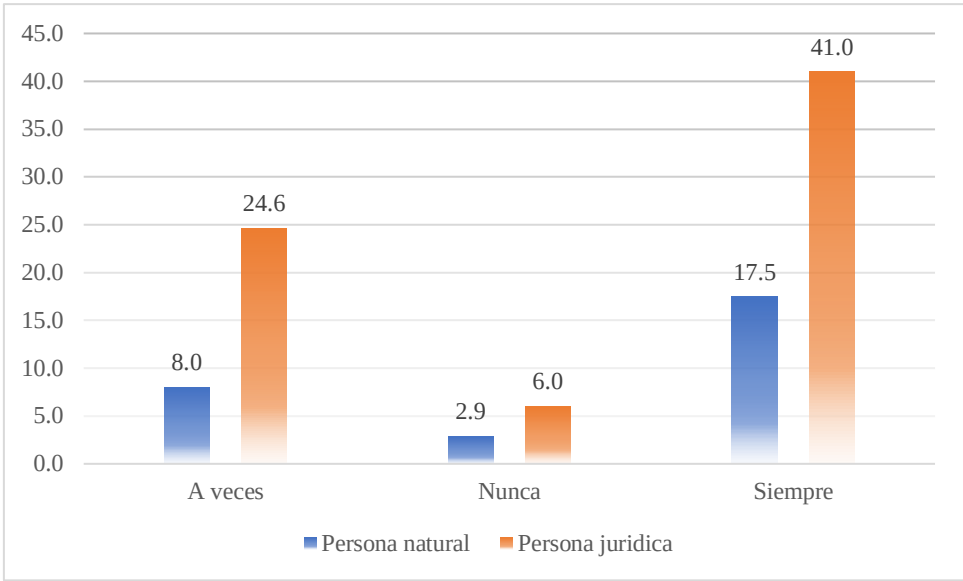


Interpretación: En la tabla 14 y figura 12, se presentan los resultado sobre el conocimiento sobre las tipos fases de contratación estatal en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 63.9% de la muestra manifestaron que a veces. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Tabla 13. Procesos de licitación pública de acuerdo a las normas de contratación con el Estado

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones realizan el proceso de Licitación pública de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado	A veces	28	8.0	86	24.6	114	32.7
	Nunca	10	2.9	21	6.0	31	8.9
		61		143			
	Siempre		17.5		41.0	204	58.5
Total		99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 13. Procesos de licitación pública de acuerdo a las normas de contratación con el Estado



Interpretación: En la tabla 15 y figura 13, se presentan los resultados sobre el proceso de Licitación pública de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 58.5% de la muestra manifestaron que siempre. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

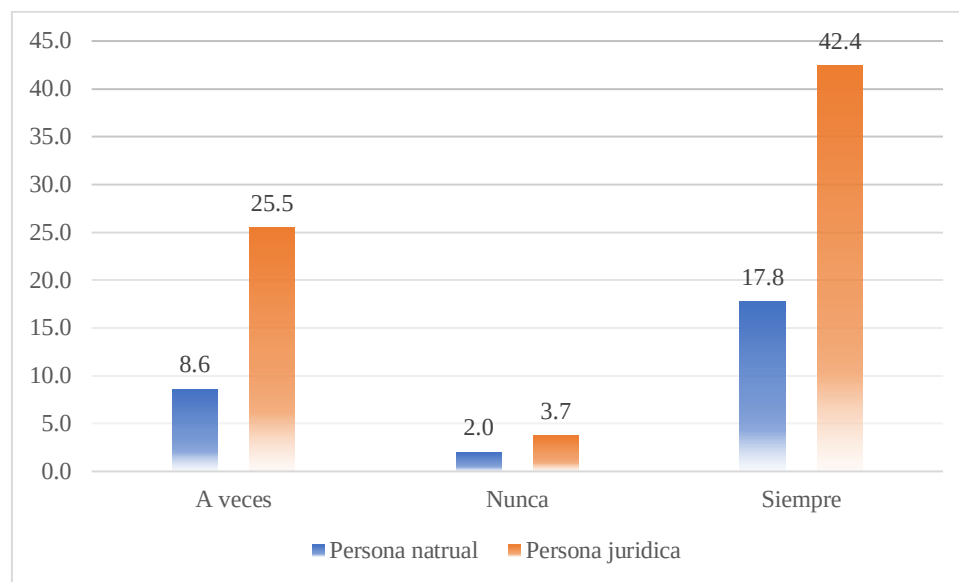
Tabla 14. Procesos de concurso público según las normas de contratación con el Estado

		Tipo de personería jurídica:					
		Persona natural		Persona jurídica		Total	
		f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones realizan el proceso de concurso público de acuerdo con lo establecido por las normas de	A veces	30	8.6	89	25.5	119	34.1
	Nunca	7	2.0	13	3.7	20	5.7
	Siempre	62	17.8	148	42.4	210	60.2

contratación con el
estado

Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0
-------	----	------	-----	------	-----	-------

Figura 14. Proceso de concurso público según las normas de contratación con el estado



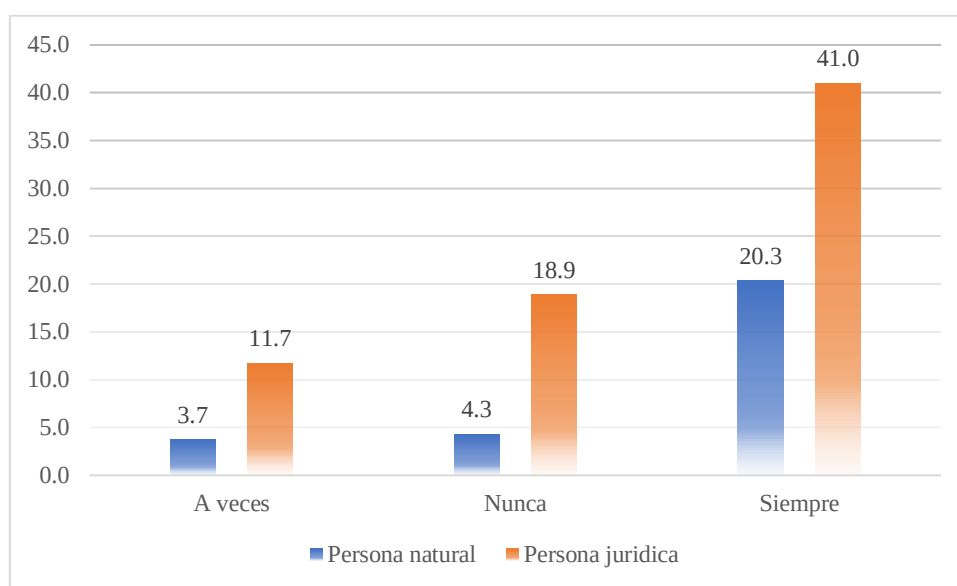
Interpretación: En la tabla 16 y figura 14, se presentan los resultados sobre el proceso de concurso público de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 60.2% de la muestra manifestaron que siempre. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Tabla 15. Procesos de adjudicación directa según las normas de contratación con el Estado

			Tipo de personería jurídica:					
			Persona jurídica				Total	
			Persona natural					
			f	%	f	%	f	%
Los funcionarios y/o trabajadores del área de	A veces		13	3.7	41	11.7	54	15.5
	Nunca		15	4.3	66	18.9	81	23.2

adquisiciones realizan el proceso de adjudicación directa de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado	Siempre	71	20.3	143	41.0	214	61.3
	Total	99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 15. Proceso de adjudicación directa según las normas de contratación con el Estado



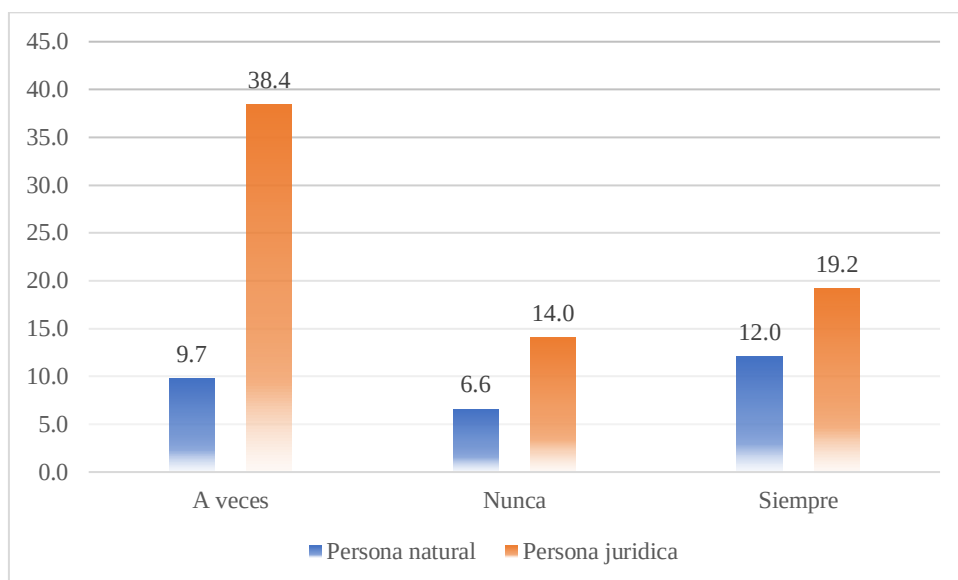
Interpretación: En la tabla 17 y figura 15, se observan los resultado sobre proceso de adjudicación directa de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 61.3% de la muestra manifestaron que siempre. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Tabla 16. Procesos de menor cuantía según las normas de contratación con el Estado

	Tipo de personería jurídica:		Total
	Persona natural	Persona jurídica	

			f	%	f	%	f	%
Funcionarios y/o trabajadores del área de adquisiciones realizan el proceso de menor cuantía de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado	A veces		34	9.7	134	38.4	168	48.1
	Nunca		23	6.6	49	14.0	72	20.6
	Siempre		42	12.0	67	19.2	109	31.2
	Total		99	28.4	250	71.6	349	100.0

Figura 16. Procesos de menor cuantía según las normas de contratación con el Estado



Interpretación: En la tabla 18 y figura 16, se observan los resultados sobre el proceso de menor cuantía de acuerdo con lo establecido por las normas de contratación con el estado en los funcionarios y/o trabajadores en la Institución Pública donde el 48.1% de la muestra manifestaron que a veces. Existiendo diferencia significativa con las otras respuestas.

Contrastación de las hipótesis estadísticas

1.1.1. Contrastación de la hipótesis estadística general

Ho: Las deficiencias operativas no influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

Hi: Las deficiencias operativas si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

- **Estimador estadístico**

Para probar esta hipótesis, se utilizó la prueba de chi-cuadrado para determinar si el conjunto de frecuencias observado corresponde al conjunto de frecuencias esperado o teórico, que es la fórmula aplicada.

$$X^x = \left(\frac{O - E^2}{E} \right)$$

Donde

O= Datos observados

E= Datos esperados

- **Nivel de significación y regla de decisión**

Nivel de significación: 0.05

Grados de libertad: GL = (filas -1) (columnas – 1)

$$GL = (16-1) (3-1) = 30$$

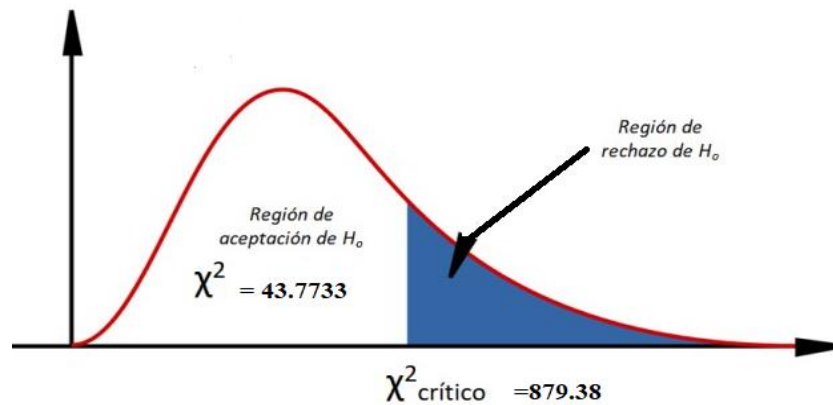
$$GL = 43.773$$

La hipótesis nula se acepta si el valor calculado de X^2 es menor que el valor del X^2 tabla = 43.773, en caso contrario se rechaza.

- **Preguntas para la comprobación de la hipótesis**

Con base en la información obtenida de las encuestas, para probar la hipótesis, consistente con la variable dependiente y la variable independiente, se seleccionaron las preguntas 1 a la 16.

Figura 17. Construcción de las áreas de aceptación y rechazo H.G.



En la figura se aprecian los valores de la región aceptada que es 43.773 según la tabla Chi-Cuadrado, y la región de rechazo tiene el valor obtenido de 879.38.

- **Toma de Decisión**

Porque el valor de Chi-cuadrado $X^2 = 879.39$ es mayor que el valor de la tabla = 43.773. Por lo tanto, pertenece a la zona de rechazo. Esto indica que se debe rechazar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alternativa.: Las deficiencias operativas si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021.

1.1.2. Contrastación de la hipótesis específica (1)

Ho: Los perfiles definidos de habilidades y conocimientos de los puestos especializados en adquisiciones no influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

Hi: Los perfiles definidos de habilidades y conocimientos de los puestos especializados en adquisiciones si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

- **Estimador estadístico**

Para probar esta hipótesis, se utilizó la prueba de chi-cuadrado para determinar si el conjunto de frecuencias observado corresponde al conjunto de frecuencias esperado o teórico, que es la fórmula aplicada.

$$X^2 = \left(\frac{O - E^2}{E} \right)$$

Donde

O= Datos observados

E= Datos esperados

- **Nivel de significación y regla de decisión**

Nivel de significación: 0.05

Grados de libertad: GL = (filas -1) (columnas – 1)

$$GL = (5-1) (3-1) = 8$$

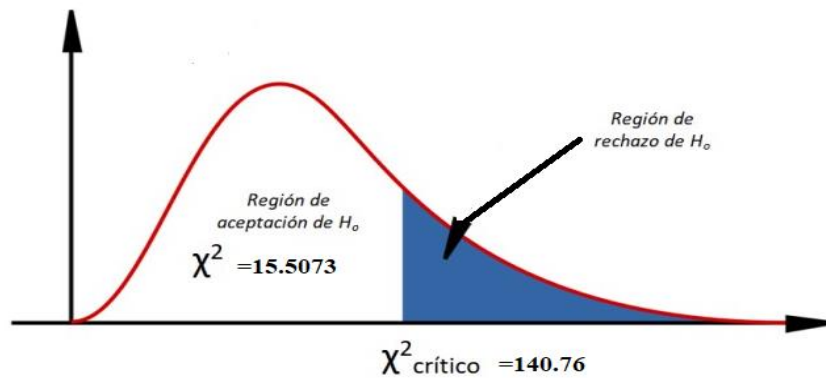
$$GL = 15.5073$$

La hipótesis nula se acepta si el valor calculado de X^2 es menor que el valor del X^2 tabla = 15.5073, en caso contrario se rechaza.

- **Preguntas para la comprobación de la hipótesis**

Con base en la información obtenida de las encuestas, para probar la hipótesis, consistente con la variable dependiente y la variable independiente, se seleccionaron las preguntas 6 a la 10.

Figura 18. Construcción de las áreas de aceptación y rechazo H.E.1.



En la figura se aprecian los valores de la región aceptada que es 15.5073 según la tabla Chi-Cuadrado, y la región de rechazo tiene el valor obtenido de 140.76.

- **Toma de Decisión**

Porque el valor de Chi-cuadrado $X^2 = 140.76$ es mayor que el valor de la tabla $= 15.5073$. Por lo tanto, pertenece a la zona de rechazo. Esto indica que se debe rechazar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alternativa: Los perfiles definidos de habilidades y conocimientos de los puestos especializados en adquisiciones si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021.

1.1.3. Contrastación de la hipótesis específica (2)

Ho: Los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento competitivo no influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

Hi: Los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento competitivo si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

- **Estimador estadístico**

Para probar esta hipótesis, se utilizó la prueba de chi-cuadrado para determinar si el conjunto de frecuencias observado corresponde al conjunto de frecuencias esperado o teórico, que es la fórmula aplicada.

$$X^x = \left(\frac{O - E^2}{E} \right)$$

Donde

O= Datos observados

E= Datos esperados

- **Nivel de significación y regla de decisión**

Nivel de significación: 0.05

Grados de libertad: GL = (filas -1) (columnas – 1)

$$GL = (3-1) (3-1) = 4$$

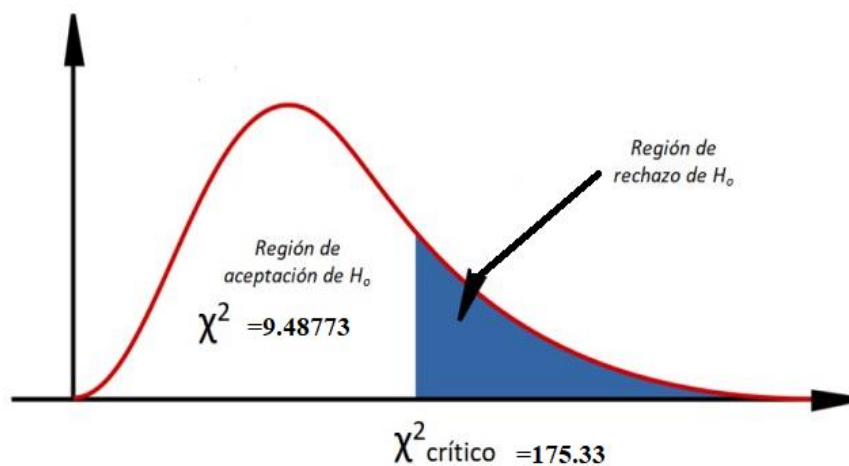
$$GL = 9.48773$$

La hipótesis nula se acepta si el valor calculado de X^2 es menor que el valor del X^2 tabla = 9.48773, en caso contrario se rechaza.

- **Preguntas para la comprobación de la hipótesis**

Con base en la información obtenida de las encuestas, para probar la hipótesis, consistente con la variable dependiente y la variable independiente, se seleccionaron las preguntas 11 a la 13.

Figura 19. Construcción de las áreas de aceptación y rechazo H.E.2.



En la figura se aprecian los valores de la región aceptada que es 9.48773 según la tabla Chi-Cuadrado, y la región de rechazo tiene el valor obtenido de 175.73.

- **Toma de Decisión**

Porque el valor de Chi-cuadrado $X^2 = 175.73$ es mayor que el valor de la tabla $= 9.48773$. Por lo tanto, pertenece a la zona de rechazo. Esto indica que se debe rechazar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alternativa: Los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento competitivo si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021.

1.1.4. Contrastación de la hipótesis específica (3)

Ho: Los conocimientos del personal que realiza actividades de adquisiciones en forma ad hoc no influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

Hi: Los conocimientos del personal que realiza actividades de adquisiciones en forma ad hoc si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021

- **Estimador estadístico**

Para probar esta hipótesis, se utilizó la prueba de chi-cuadrado para determinar si el conjunto de frecuencias observado corresponde al conjunto de frecuencias esperado o teórico, que es la fórmula aplicada.

$$X^2 = \left(\frac{O - E^2}{E} \right)$$

Donde

O= Datos observados

E= Datos esperados

- **Nivel de significación y regla de decisión**

Nivel de significación: 0.05

Grados de libertad: GL = (filas -1) (columnas - 1)

$$GL = (3-1) (3-1) = 4$$

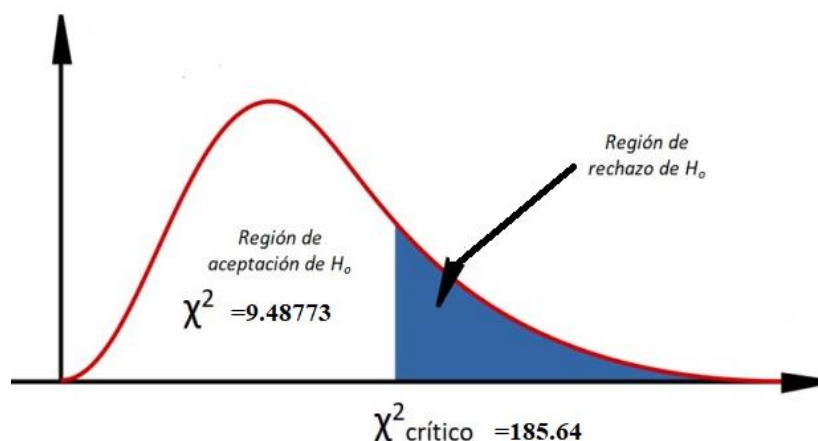
$$GL = 9.48773$$

La hipótesis nula se acepta si el valor calculado de X^2 es menor que el valor del X^2 tabla = 9.48773, en caso contrario se rechaza.

- **Preguntas para la comprobación de la hipótesis**

Con base en la información obtenida de las encuestas, para probar la hipótesis, consistente con la variable dependiente y la variable independiente, se seleccionaron las preguntas 14 a la 16.

Figura 20. Construcción de las áreas de aceptación y rechazo H.E.3.



En la figura se aprecian los valores de la región aceptada que es 9.48773 según la tabla Chi-Cuadrado, y la región de rechazo tiene el valor obtenido de 185.64.

- **Toma de Decisión**

Porque el valor de Chi-cuadrado $X^2 = 185.64$ es mayor que el valor de la tabla $= 9.48773$. Por lo tanto, pertenece a la zona de rechazo. Esto indica que se debe rechazar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alternativa: Los conocimientos del personal que realiza actividades de adquisiciones en forma ad hoc si influyen directamente en los procesos de contrataciones con el estado en la provincia de Ica, 2021.

Los resultados presentados permiten obtener una visión conjunta de las condiciones operativas y del comportamiento de los procesos de contratación pública en el contexto estudiado. La información expuesta evidencia la existencia de fortalezas en determinados componentes, pero también permite reconocer aspectos que requieren fortalecimiento, especialmente cuando se considera la relación entre las capacidades del personal y las responsabilidades asociadas con el desarrollo de las contrataciones.

La lectura conjunta de los resultados resulta particularmente importante porque las dimensiones estudiadas no funcionan de manera independiente. Los conocimientos especializados, la capacidad de aprendizaje y adaptación, la coordinación y las demás competencias analizadas forman parte de una estructura institucional que puede favorecer o limitar el desempeño de los procesos. En consecuencia, las diferencias observadas deben comprenderse dentro de la interacción entre personas, procedimientos y condiciones organizacionales.

Asimismo, los hallazgos permiten advertir que las deficiencias operativas no necesariamente representan una ausencia absoluta de capacidades. En varios componentes pueden existir conocimientos y competencias instaladas que todavía requieren consolidación. Esta distinción resulta relevante porque permite orientar las medidas de mejora hacia las brechas concretas identificadas, evitando respuestas generales que no necesariamente actúan sobre las causas del problema.

Los resultados correspondientes a los procesos de contratación permiten, a su vez, observar cómo estas condiciones operativas pueden proyectarse sobre el funcionamiento de las adquisiciones públicas. Las variaciones encontradas entre los diferentes componentes muestran la necesidad de analizar el proceso como una cadena en la que las actuaciones desarrolladas en una etapa pueden influir sobre las siguientes.

En conjunto, la evidencia presentada proporciona la base empírica necesaria para avanzar hacia una interpretación más profunda del caso. Los resultados no deben permanecer únicamente como datos descriptivos, sino convertirse en información que permita comprender qué capacidades necesitan fortalecerse y qué condiciones institucionales pueden contribuir a mejorar las contrataciones.

A partir de esta evidencia, los siguientes apartados profundizarán en las **deficiencias operativas identificadas, el desempeño de los procesos de contratación y la influencia de las capacidades y competencias del personal**. Posteriormente, estos hallazgos serán integrados mediante el análisis y discusión de los resultados, permitiendo contrastarlos con los antecedentes estudiados y con los fundamentos desarrollados a lo largo de la obra.

4.4. DEFICIENCIAS OPERATIVAS IDENTIFICADAS

Los resultados obtenidos en el caso de estudio permiten identificar que las deficiencias operativas no se presentan de manera uniforme entre los participantes ni afectan de igual manera todos los componentes vinculados con las contrataciones públicas. La evidencia muestra una combinación de capacidades instaladas y aspectos susceptibles de fortalecimiento, lo que permite interpretar el problema desde una perspectiva más amplia que la simple existencia de errores individuales.

Uno de los principales elementos identificados corresponde a las diferencias existentes entre las competencias generales del personal y los conocimientos especializados requeridos para desarrollar determinadas actividades de contratación. Los participantes pueden presentar capacidad para aprender, adaptarse y desarrollar sus responsabilidades habituales y, al mismo tiempo, evidenciar necesidades de fortalecimiento respecto de conocimientos directamente relacionados con las fases y procedimientos de las contrataciones públicas. Esta diferencia resulta relevante porque demuestra que la experiencia administrativa general no sustituye necesariamente la especialización requerida por determinadas funciones.

Las brechas de conocimiento adquieren especial importancia cuando se trasladan hacia actuaciones concretas. Una interpretación insuficiente del procedimiento o un dominio limitado de determinadas disposiciones puede incrementar la necesidad de consultas, revisiones y correcciones. En consecuencia, la deficiencia deja de afectar únicamente al trabajador y comienza a repercutir sobre la capacidad operativa de la institución.

Los hallazgos guardan relación con lo señalado por Carhuancho (2018), quien identificó dificultades vinculadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Este antecedente permite comprender cómo una brecha específica puede trasladarse hacia diferentes etapas del proceso. Cuando la documentación inicial presenta deficiencias, aumenta la posibilidad de devoluciones y reprocesos que utilizan tiempo y recursos adicionales.

La coordinación constituye otro elemento que debe considerarse. Las contrataciones requieren la intervención de áreas con responsabilidades y conocimientos diferentes, por lo que la calidad del proceso depende también de la manera en que estas capacidades se articulan. Qquenta (2019) identificó precisamente dificultades relacionadas con planificación, presentación de necesidades y coordinación, mostrando que las deficiencias operativas no pueden explicarse únicamente por el nivel de conocimiento individual.

Esta constatación permite diferenciar entre **capacidad individual y capacidad institucional**. La primera corresponde a los conocimientos y habilidades de cada trabajador; la segunda aparece cuando la organización consigue integrar esas capacidades

mediante procedimientos, responsabilidades y mecanismos adecuados de coordinación. Una entidad puede contar con trabajadores competentes y continuar experimentando dificultades cuando sus actuaciones no se encuentran suficientemente articuladas.

Los resultados permiten reconocer también capacidades favorables relacionadas con el aprendizaje y la adaptación. Este aspecto resulta particularmente importante porque representa una base sobre la cual pueden desarrollarse las medidas de fortalecimiento. Una organización integrada por personas capaces de incorporar conocimientos y responder frente a nuevas condiciones posee mejores posibilidades de reducir progresivamente sus brechas operativas.

Sin embargo, la capacidad de aprender necesita encontrarse acompañada por oportunidades adecuadas de capacitación. La formación debe responder a las deficiencias efectivamente identificadas y no limitarse a actividades generales. Cuando las principales brechas se encuentran en determinados procedimientos o conocimientos especializados, la capacitación necesita concentrarse precisamente en esos componentes.

La organización del trabajo constituye igualmente un factor que debe considerarse al interpretar las deficiencias. No todos los errores pueden atribuirse a falta de conocimiento. La carga laboral, la distribución de responsabilidades y los tiempos disponibles pueden influir sobre la calidad de las actuaciones. Una persona correctamente preparada puede presentar dificultades cuando debe desarrollar múltiples funciones simultáneamente o cuando recibe información insuficiente de otras áreas.

Por esta razón, las medidas correctivas deben corresponder con la naturaleza de la deficiencia. Cuando existe una brecha de conocimientos, resulta razonable fortalecer la capacitación; cuando el problema corresponde a coordinación, debe revisarse la articulación entre unidades; y cuando existe sobrecarga, puede ser necesario examinar la distribución de responsabilidades. Aplicar una misma solución frente a todas las dificultades puede producir resultados limitados.

Otro aspecto relevante corresponde a las competencias digitales. La progresiva utilización de sistemas electrónicos exige que el personal combine conocimiento administrativo con capacidad para gestionar información mediante plataformas especializadas. Durante el periodo estudiado, estas competencias ya constituían un

componente importante del funcionamiento de las contrataciones y su relevancia se ha incrementado posteriormente con la transformación digital del sistema.

La identificación de estas deficiencias debe interpretarse también desde la perspectiva del control interno. Mendoza-Zamora (2018) plantea que este debe contribuir con la eficiencia, eficacia, transparencia e integridad de la gestión. En consecuencia, las observaciones y dificultades detectadas deberían utilizarse no solamente para corregir actuaciones específicas, sino también para identificar patrones capaces de revelar necesidades de mejora.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten profundizar esta idea al vincular gestión, control y aprendizaje institucional. Cuando una misma dificultad aparece repetidamente, la organización necesita preguntarse por qué continúa ocurriendo. Corregir individualmente cada incidencia puede mantener operativo el proceso, pero no necesariamente elimina la causa.

Desde esta perspectiva, las deficiencias identificadas en el caso de Ica no deberían interpretarse exclusivamente como una valoración negativa del personal. Los resultados muestran también capacidades sobre las cuales puede construirse una estrategia de fortalecimiento. La disposición hacia el aprendizaje y la adaptación constituye una fortaleza particularmente útil para desarrollar conocimientos especializados y responder a cambios en los procedimientos.

Esta consideración adquiere mayor relevancia cuando los resultados se observan desde el actual escenario de contratación pública. La Ley N.º 32069 y la institucionalidad encabezada por el OECE han incrementado la importancia de la profesionalización, la certificación, la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades de los compradores públicos. Las brechas identificadas en el estudio permiten comprender por qué estos componentes resultan relevantes dentro de la reforma.

Sin embargo, desde la perspectiva del autor, **la profesionalización no debería consistir simplemente en exigir nuevas certificaciones frente a las deficiencias existentes**. El objetivo debe ser conseguir que las personas puedan desarrollar mejor sus responsabilidades. La formación adquiere verdadero valor cuando disminuye errores, reduce la necesidad de correcciones y mejora la capacidad para adoptar decisiones.

El caso permite advertir también que determinadas deficiencias pueden poseer una naturaleza estructural. Cuando un problema se reproduce entre diferentes trabajadores o permanece a lo largo del tiempo, resulta necesario examinar los procedimientos y las condiciones organizacionales. Atribuir sistemáticamente las dificultades a las personas puede impedir identificar causas existentes dentro de la propia institución.

En consecuencia, las deficiencias operativas identificadas pueden comprenderse como **brechas entre las capacidades necesarias para desarrollar correctamente las contrataciones y las condiciones efectivamente disponibles para hacerlo**. Estas brechas pueden encontrarse en conocimientos, coordinación, organización del trabajo o utilización de herramientas y pueden interactuar entre sí.

La principal enseñanza del caso consiste en reconocer que fortalecer la contratación pública requiere intervenir sobre estas diferentes dimensiones. No basta con modificar procedimientos cuando quienes deben aplicarlos necesitan mayor especialización, del mismo modo que capacitar al personal resultará insuficiente cuando el problema se encuentra en una distribución inadecuada de responsabilidades.

Los hallazgos proporcionan así una base para comprender el desempeño de los procesos de contratación que se analizará a continuación. Las capacidades operativas no constituyen una dimensión separada de las adquisiciones; forman parte de las condiciones que permiten que estas puedan desarrollarse adecuadamente. **Cuanto mayor sea la correspondencia entre perfiles, competencias, responsabilidades y organización del trabajo, mejores serán las condiciones institucionales para reducir reprocesos y desarrollar contrataciones eficientes.**

4.5. DESEMPEÑO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

El análisis del desempeño de los procesos de contratación permite observar cómo las capacidades operativas existentes dentro de las entidades se proyectan sobre las actividades destinadas a adquirir bienes, servicios y obras. Los resultados del caso estudiado muestran que el funcionamiento de estos procesos debe interpretarse de manera integral, considerando tanto los componentes que presentan un desempeño favorable como aquellos en los que persisten oportunidades de fortalecimiento.

El desempeño de una contratación no depende únicamente de la fase de selección. Comienza con la identificación de la necesidad, continúa mediante la preparación del requerimiento y el desarrollo del procedimiento correspondiente y culmina con la ejecución de la prestación. Esta característica explica por qué una dificultad producida durante las primeras actuaciones puede trasladarse hacia etapas posteriores y afectar el tiempo, los recursos utilizados o el resultado finalmente obtenido.

En el caso analizado, los resultados permiten reconocer que los procesos de contratación presentan niveles diferenciados de desempeño. No se observa una situación completamente deficiente, sino una realidad en la que determinadas actuaciones se desarrollan adecuadamente mientras otras requieren mayor consolidación. Esta característica resulta importante porque permite orientar las acciones de mejora hacia componentes específicos en lugar de asumir que todo el sistema necesita ser modificado.

La planificación constituye uno de los elementos que adquiere especial relevancia. Una contratación preparada con suficiente anticipación proporciona mejores condiciones para organizar las actuaciones y coordinar las responsabilidades de las diferentes áreas. Por el contrario, las necesidades comunicadas tardíamente pueden reducir el tiempo disponible para elaborar correctamente los documentos y aumentar la posibilidad de errores o reprocesos.

Los hallazgos de Qquenta (2019) permiten contextualizar esta situación, debido a que identificó dificultades relacionadas con la presentación de necesidades, planificación, especificaciones técnicas y coordinación. Estos factores muestran que la oportunidad con la que se inicia una contratación puede influir sobre su desarrollo posterior y que una parte de las demoras puede tener su origen antes del procedimiento de selección.

La calidad de los requerimientos constituye otro elemento directamente relacionado con el desempeño. Carhuacho (2018) identificó dificultades vinculadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, evidenciando la importancia del conocimiento especializado durante las actuaciones preparatorias. Cuando la necesidad se encuentra correctamente expresada, disminuye la posibilidad de observaciones y correcciones posteriores; cuando presenta ambigüedades o información insuficiente, el proceso puede requerir actuaciones adicionales.

Esta relación permite comprender que los reprocesos constituyen un indicador relevante de desempeño. Una contratación puede culminar satisfactoriamente y haber requerido, sin embargo, numerosas devoluciones y correcciones. Desde una perspectiva estrictamente procedimental podría considerarse cumplida; desde una perspectiva de eficiencia, resulta necesario analizar la cantidad de recursos administrativos utilizados para alcanzar ese resultado.

El tiempo constituye precisamente uno de esos recursos. Los retrasos generados por correcciones, consultas o coordinaciones adicionales pueden afectar la oportunidad con la que la entidad dispone de aquello que necesita. Por ello, evaluar el desempeño exige considerar no solamente si la contratación finalmente se realizó, sino también si fue desarrollada dentro de condiciones razonables de oportunidad.

La coordinación entre las áreas aparece nuevamente como una condición transversal. Los procesos de contratación requieren que diferentes unidades cumplan responsabilidades complementarias y proporcionen información dentro de determinados momentos. Una dificultad en cualquiera de estos puntos puede generar tiempos de espera que posteriormente se acumulan dentro del proceso.

Esta situación demuestra que la eficiencia no depende exclusivamente del desempeño de la dependencia encargada de las contrataciones. El área usuaria, las unidades administrativas y los especialistas que participan en diferentes momentos forman parte de una misma cadena. El desempeño debe analizarse, por tanto, desde una perspectiva institucional y no únicamente desde una oficina determinada.

Los resultados permiten también valorar la importancia de la experiencia del personal. El conocimiento acumulado mediante la participación en contrataciones anteriores puede facilitar la identificación de dificultades y contribuir a desarrollar las actuaciones con mayor autonomía. Sin embargo, la experiencia necesita encontrarse acompañada por actualización, especialmente cuando existen modificaciones normativas o tecnológicas.

En este sentido, la capacitación constituye un factor relacionado con el desempeño, aunque no debe considerarse la única respuesta posible. Como se señaló anteriormente, algunas dificultades pueden originarse en conocimientos insuficientes, mientras otras pueden responder a problemas de organización, carga laboral o

coordinación. La mejora del desempeño requiere identificar correctamente la causa antes de seleccionar la intervención.

Mendoza-Zamora (2018) permite incorporar a esta discusión la importancia del control interno. Un sistema de control adecuadamente integrado con la gestión puede contribuir a identificar oportunamente las desviaciones y evitar que estas continúen avanzando dentro del proceso. El control produce mayor valor cuando actúa preventivamente y no solamente cuando documenta un problema después de ocurrido.

Salnave y Lizarazo (2017) complementan esta perspectiva mediante la importancia del aprendizaje institucional. Los procesos de contratación generan información que puede utilizarse para mejorar. Las observaciones, procedimientos prolongados y dificultades contractuales constituyen experiencias que deberían permitir identificar patrones y fortalecer futuras actuaciones.

Desde esta perspectiva, el desempeño no debería evaluarse únicamente mediante indicadores de cumplimiento. Resulta necesario considerar también la capacidad de la institución para mejorar progresivamente. Una entidad que identifica sus principales dificultades y consigue reducirlas en contrataciones posteriores demuestra una capacidad institucional que trasciende el resultado de un procedimiento individual.

Esta reflexión adquiere especial importancia al observar el caso desde el actual escenario establecido por la Ley N.º 32069. El nuevo modelo coloca mayor atención en eficiencia, oportunidad y valor por dinero, lo que permite ampliar los criterios mediante los cuales debería evaluarse el desempeño. Una contratación no resulta satisfactoria simplemente porque culminó; necesita analizarse qué obtuvo la entidad, cuánto tiempo necesitó y qué recursos utilizó para conseguirlo.

La profesionalización del comprador público responde también a esta necesidad. Las competencias especializadas pueden contribuir a disminuir errores, mejorar la preparación y desarrollar decisiones más consistentes. Los resultados del caso permiten comprender que fortalecer estas capacidades puede repercutir directamente sobre el desempeño de las contrataciones.

La asistencia técnica preventiva desarrollada actualmente por el OECE constituye otra herramienta que puede analizarse a partir de esta evidencia. Cuando las dificultades

se identifican durante las actuaciones preparatorias, existe mayor posibilidad de corregirlas antes de que generen consecuencias sobre la selección o la ejecución. Esta orientación responde precisamente a la necesidad de disminuir reprocesos y fortalecer la calidad desde el inicio.

Sin embargo, desde la perspectiva del autor, **el desempeño de las contrataciones no debería depender permanentemente de la intervención externa del organismo especializado**. La asistencia técnica resulta valiosa como mecanismo de fortalecimiento, pero el objetivo debe ser desarrollar entidades capaces de gestionar sus procesos con mayor autonomía y consistencia.

El caso permite establecer, por tanto, una relación importante entre capacidades y desempeño. Las contrataciones funcionan mejor cuando existe correspondencia entre conocimientos, responsabilidades y organización del trabajo. Las dificultades aparecen cuando alguna de estas dimensiones presenta brechas que terminan trasladándose hacia el proceso.

Esta relación no significa que toda deficiencia operativa produzca automáticamente una contratación deficiente. El desempeño puede encontrarse influenciado por numerosos factores. Sin embargo, las capacidades del personal y la organización constituyen condiciones que pueden favorecer o limitar el funcionamiento de las adquisiciones.

En consecuencia, los resultados deben interpretarse desde una perspectiva de mejora. Los componentes con desempeño favorable representan capacidades que deben conservarse y fortalecerse; aquellos que presentan mayores dificultades proporcionan información sobre dónde resulta necesario intervenir. Esta diferenciación permite construir respuestas más específicas y evitar reformas generales que no necesariamente actúan sobre las causas.

Desde la posición asumida en esta obra, el principal aprendizaje es que **una buena contratación no se mide solamente por haber completado el procedimiento, sino por la calidad y oportunidad con la que la institución consigue transformar una necesidad en una prestación efectiva**. Para alcanzar este resultado se requieren procedimientos adecuados, pero también personas preparadas y organizaciones capaces de coordinar sus responsabilidades.

El desempeño observado en el caso de Ica proporciona así una base para profundizar en el papel que desempeñan las capacidades y competencias del personal. El siguiente apartado analizará precisamente esta relación, permitiendo comprender con mayor claridad cómo el factor humano puede influir sobre la calidad de las decisiones y sobre las condiciones en las que se desarrollan los procesos de contratación pública.

4.6. INFLUENCIA DE LAS CAPACIDADES Y COMPETENCIAS DEL PERSONAL

Las capacidades y competencias del personal constituyen uno de los componentes que permiten comprender el funcionamiento de los procesos de contratación pública analizados en el caso de Ica. Los resultados muestran que el desempeño de estas actividades no depende únicamente de la existencia de procedimientos establecidos, sino también de los conocimientos, habilidades y capacidades de adaptación de las personas responsables de desarrollarlos. Esta relación adquiere especial importancia en un ámbito donde las decisiones requieren combinar conocimiento normativo, administrativo y técnico.

La contratación pública exige que los trabajadores comprendan las responsabilidades correspondientes a cada etapa del proceso. La identificación de necesidades, elaboración de requerimientos, preparación de documentación, conducción de procedimientos y seguimiento de la ejecución demandan competencias diferentes pero relacionadas. Cuando existe correspondencia entre las funciones asignadas y las capacidades del personal, las actuaciones pueden desarrollarse con mayor autonomía y menor necesidad de correcciones posteriores.

Los resultados del caso permiten advertir precisamente la existencia de diferencias entre las capacidades generales del personal y determinados conocimientos especializados vinculados con las contrataciones. Esta situación resulta importante porque demuestra que un trabajador puede poseer experiencia administrativa y capacidad para desarrollar adecuadamente sus funciones habituales y, al mismo tiempo, requerir fortalecimiento en aspectos específicos relacionados con los procedimientos de contratación.

Esta interpretación coincide con Carhuancho (2018), quien identificó dificultades vinculadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. La

formulación de estos documentos requiere conocimientos que combinan la comprensión de la necesidad con las condiciones propias del proceso de contratación. Cuando existe una brecha en alguno de estos componentes, aumenta la posibilidad de generar documentos que posteriormente necesiten ser observados o modificados.

La especialización constituye, por tanto, una dimensión fundamental. Las contrataciones públicas poseen características particulares que requieren actualización permanente. El conocimiento adquirido mediante la experiencia resulta valioso, pero necesita complementarse con formación que permita responder a modificaciones normativas, procedimentales y tecnológicas.

La capacidad de aprendizaje identificada entre los componentes analizados representa una fortaleza importante para este proceso. Una persona que posee disposición y capacidad para incorporar nuevos conocimientos presenta mejores condiciones para responder frente a cambios en las reglas o herramientas utilizadas. Sin embargo, esta capacidad solamente puede convertirse en mejora cuando la institución proporciona oportunidades adecuadas de actualización y aprendizaje.

La adaptación se encuentra estrechamente relacionada con esta característica. Los procedimientos administrativos no permanecen invariables y los trabajadores necesitan modificar determinadas prácticas conforme cambia el entorno. Esta capacidad adquiere todavía mayor importancia cuando el caso es observado desde la actualidad, debido a la transformación normativa producida posteriormente mediante la Ley N.º 32069 y el tránsito institucional hacia el OECE.

La coordinación constituye otra competencia relevante. Qqunta (2019) identificó dificultades relacionadas con la articulación entre las áreas que participan en las contrataciones. Este antecedente permite comprender que la capacidad profesional no puede evaluarse exclusivamente de manera individual. Los conocimientos de un especialista generan un resultado limitado cuando no existe una adecuada comunicación con las demás personas que participan en el proceso.

En una contratación intervienen diferentes conocimientos. El área usuaria comprende la necesidad técnica, mientras quienes gestionan la contratación poseen conocimientos relacionados con los procedimientos y el mercado. La calidad del resultado depende de que estas perspectivas puedan integrarse. Por ello, comunicación y

trabajo en equipo forman también parte de las competencias necesarias para contratar adecuadamente.

Esta relación permite diferenciar nuevamente entre **competencia individual y capacidad institucional**. Una organización puede contar con trabajadores competentes y continuar presentando dificultades cuando no dispone de mecanismos adecuados para coordinar sus actuaciones. La capacidad institucional aparece cuando los conocimientos individuales pueden articularse dentro de procedimientos y responsabilidades suficientemente organizados.

La toma de decisiones constituye otro componente importante. El personal necesita analizar información y determinar qué actuación corresponde desarrollar frente a diferentes circunstancias. Un conocimiento exclusivamente memorístico de las normas puede resultar insuficiente cuando aparecen situaciones que requieren interpretación y criterio profesional.

Esta consideración resulta especialmente relevante desde la perspectiva del nuevo modelo de contratación pública. La orientación hacia valor por dinero incrementa la importancia del análisis profesional, debido a que las decisiones pueden necesitar considerar simultáneamente calidad, oportunidad, costos, condiciones del mercado y riesgos. Aunque el caso de Ica corresponde al régimen anterior, las brechas identificadas permiten comprender por qué la reforma actual concede mayor importancia a la profesionalización del comprador público.

La integridad constituye igualmente una competencia transversal. Las contrataciones involucran recursos públicos y relaciones con proveedores, por lo que quienes participan en ellas deben actuar con objetividad y comprender claramente los límites de sus responsabilidades. La OCDE/INAP (2009) destaca precisamente la importancia de fortalecer las capacidades profesionales y la integridad de los actores que intervienen durante el ciclo de contratación.

Las competencias digitales forman también parte de esta evolución. Durante el periodo estudiado, el SEACE ya constituía una herramienta esencial para el funcionamiento de las contrataciones. El personal necesitaba combinar conocimiento procedimental con capacidad para registrar y consultar información mediante sistemas

electrónicos. Las transformaciones posteriores han incrementado todavía más esta exigencia.

La capacitación aparece entonces como un mecanismo importante para fortalecer las competencias identificadas. Sin embargo, los resultados deben evitar una conclusión automática según la cual toda deficiencia se resuelve mediante cursos. La formación solamente constituye una respuesta adecuada cuando el problema se encuentra efectivamente relacionado con una brecha de conocimientos o habilidades.

Cuando la dificultad corresponde a carga laboral, insuficiente coordinación o distribución inadecuada de responsabilidades, la capacitación puede resultar insuficiente. Esta distinción es fundamental para diseñar medidas de mejora coherentes con las causas identificadas.

Mendoza-Zamora (2018) permite incorporar el control interno dentro de esta relación. Un trabajador correctamente preparado constituye una primera línea de prevención frente a errores, debido a que puede reconocer oportunamente cuándo una actuación necesita ser revisada. El fortalecimiento de capacidades puede contribuir, por tanto, no solamente a mejorar la productividad, sino también a prevenir deficiencias.

Salnave y Lizarazo (2017) permiten ampliar esta perspectiva hacia el aprendizaje organizacional. Las competencias desarrolladas por las personas deberían convertirse progresivamente en capacidades de la institución. Cuando el conocimiento permanece exclusivamente en determinados trabajadores, la rotación puede generar pérdidas importantes y obligar a reconstruir experiencias anteriormente adquiridas.

Por ello, las entidades necesitan mecanismos para conservar y compartir conocimientos. La documentación de buenas prácticas, el análisis de errores recurrentes y la capacitación interna pueden contribuir a transformar la experiencia individual en aprendizaje institucional.

Desde la perspectiva del autor, **este constituye uno de los principales aprendizajes proporcionados por el caso de Ica: las capacidades del personal influyen sobre la contratación, pero su verdadero impacto depende de la manera en que la organización consigue utilizarlas, coordinarlas y conservarlas.** La profesionalización no puede ser entendida únicamente como una característica individual.

Esta conclusión adquiere especial importancia al contrastarla con la nueva institucionalidad encabezada por el OECE. El actual modelo ha fortalecido la certificación de compradores públicos, la asistencia técnica, los documentos de orientación y la especialización de los evaluadores. Estas herramientas responden precisamente a la necesidad de disponer de personas mejor preparadas para desarrollar las contrataciones.

Sin embargo, la experiencia del caso permite advertir que la certificación por sí sola no garantiza capacidad institucional. Una persona puede acreditar conocimientos y continuar trabajando dentro de una estructura donde existen problemas de coordinación o distribución de responsabilidades. La profesionalización debe encontrarse acompañada por mejoras organizacionales.

El verdadero resultado debería observarse en el desempeño: menos errores, mejores requerimientos, mayor autonomía, decisiones mejor sustentadas y menor necesidad de reprocesos. Cuando estas mejoras aparecen, puede afirmarse que el fortalecimiento de competencias está produciendo valor para la institución.

En consecuencia, las capacidades y competencias del personal representan una condición relevante para el desempeño de las contrataciones públicas, pero deben interpretarse dentro del contexto organizacional en el que son utilizadas. **Conocimiento, adaptación, coordinación, criterio profesional, integridad y competencias digitales necesitan funcionar de manera articulada para convertirse en verdadera capacidad institucional.**

El caso de Ica permite así confirmar una de las ideas centrales desarrolladas a lo largo de esta obra: mejorar las normas resulta importante, pero mejorar a las instituciones exige también fortalecer a las personas que deben aplicarlas. La nueva contratación pública encontrará mejores condiciones para alcanzar sus objetivos cuando la profesionalización no sea entendida únicamente como un requisito formal, sino como una estrategia destinada a conseguir que quienes toman decisiones puedan hacerlo con mayor conocimiento, responsabilidad y orientación hacia resultados.

4.7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

El análisis conjunto de los resultados permite comprender que las deficiencias operativas y el desempeño de los procesos de contratación pública se encuentran estrechamente vinculados con las capacidades institucionales disponibles para desarrollar las actividades correspondientes. Los hallazgos del caso de Ica muestran que el funcionamiento de las contrataciones no puede explicarse exclusivamente mediante el marco normativo, pues intervienen también los conocimientos del personal, la especialización, la coordinación, la capacidad de adaptación y las condiciones organizacionales en las que se desarrollan las funciones.

Los resultados obtenidos respecto de las deficiencias operativas evidencian una realidad heterogénea. No puede afirmarse que exista una ausencia generalizada de capacidades, debido a que se identifican componentes favorables relacionados con el aprendizaje y la adaptación del personal. Sin embargo, también aparecen aspectos que requieren fortalecimiento, particularmente aquellos vinculados con conocimientos especializados y competencias necesarias para intervenir adecuadamente en los procesos de contratación.

Esta diferencia resulta especialmente relevante porque permite evitar una interpretación simplificada de los resultados. El problema no consiste necesariamente en disponer de trabajadores incapaces de desarrollar sus funciones, sino en la existencia de brechas entre determinadas responsabilidades y las competencias específicas requeridas para asumirlas. Una persona puede presentar buenas capacidades generales y necesitar, al mismo tiempo, mayor especialización en contratación pública.

Los hallazgos guardan relación con Carhuancho (2018), quien identificó dificultades relacionadas con la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas. Esta coincidencia permite sostener que la preparación de los requerimientos constituye uno de los espacios donde las capacidades del personal pueden producir consecuencias directas sobre el desarrollo posterior de las contrataciones. Cuando la necesidad no se encuentra correctamente expresada, aumenta la posibilidad de observaciones, devoluciones y modificaciones.

La importancia de este resultado se encuentra en su efecto acumulativo. Una deficiencia producida durante las primeras actuaciones puede trasladarse hacia las etapas

siguientes y utilizar progresivamente mayor cantidad de recursos administrativos. El problema deja entonces de ser exclusivamente técnico y comienza a convertirse también en una fuente de ineficiencia.

Los resultados encuentran igualmente puntos de coincidencia con Qqunta (2019), quien identificó dificultades relacionadas con planificación, presentación de necesidades, especificaciones técnicas y coordinación. Esta referencia permite ampliar la interpretación porque demuestra que el desempeño no depende únicamente del conocimiento individual. Las condiciones organizacionales y la articulación entre las diferentes áreas poseen también una influencia importante.

La coordinación adquiere especial relevancia debido a la naturaleza transversal de la contratación pública. El área usuaria posee conocimiento sobre la necesidad, mientras quienes gestionan las contrataciones aportan conocimiento especializado sobre los procedimientos. Cuando ambos componentes funcionan de manera articulada, existen mejores condiciones para preparar correctamente la adquisición; cuando trabajan de manera fragmentada, aumenta la posibilidad de reprocesos.

Esta relación permite comprender una de las principales conclusiones del caso: **la capacidad institucional no equivale simplemente a la suma de las capacidades individuales**. Una entidad puede disponer de profesionales competentes y continuar experimentando dificultades cuando no existen mecanismos suficientes para organizar y coordinar sus conocimientos.

Los resultados relacionados con el desempeño de los procesos de contratación deben interpretarse bajo esta misma perspectiva. Las diferencias observadas entre los componentes evaluados muestran que no existe un comportamiento completamente uniforme. Determinadas actividades pueden desarrollarse favorablemente mientras otras requieren mayor consolidación. Esto permite orientar las medidas de mejora hacia aspectos concretos y evitar respuestas generales que no necesariamente actúan sobre las causas de las dificultades.

La capacitación aparece naturalmente como una de las alternativas para fortalecer las capacidades identificadas. Sin embargo, los resultados sugieren que esta respuesta debe aplicarse selectivamente. Una brecha de conocimiento especializado puede requerir formación, mientras un problema de coordinación necesita probablemente

modificaciones en los mecanismos de trabajo. De igual manera, una dificultad relacionada con carga laboral difícilmente será solucionada mediante nuevos cursos.

Esta distinción resulta fundamental para una gestión eficiente. Antes de intervenir es necesario identificar correctamente la causa.

Mendoza-Zamora (2018) permite incorporar a esta discusión el papel del control interno. Las deficiencias identificadas durante el funcionamiento de los procesos deberían proporcionar información para orientar las medidas correctivas y fortalecer la capacidad institucional. El control adquiere mayor utilidad cuando permite intervenir antes de que las desviaciones produzcan consecuencias significativas.

Salnave y Lizarazo (2017) profundizan esta perspectiva al destacar la relación entre gestión, control y aprendizaje. Desde este enfoque, la existencia de una deficiencia no constituye únicamente un problema que debe corregirse. También proporciona información acerca de aquello que la institución necesita mejorar.

Esta capacidad de aprendizaje resulta especialmente relevante en el caso estudiado porque entre los componentes analizados aparecen capacidades favorables relacionadas con adaptación y adquisición de nuevos conocimientos. Estas fortalezas representan una oportunidad para desarrollar procesos de mejora, debido a que proporcionan una base humana sobre la cual fortalecer las competencias especializadas.

Sin embargo, el aprendizaje individual debe transformarse en aprendizaje institucional. Cuando los conocimientos adquiridos permanecen exclusivamente en determinados trabajadores, la organización puede perderlos frente a cambios de personal. Documentar experiencias, compartir buenas prácticas y utilizar los errores recurrentes como insumos para la capacitación permite conservar conocimiento y disminuir esta vulnerabilidad.

La interpretación de los resultados requiere también considerar su contexto temporal. La evidencia corresponde a 2021 y fue obtenida bajo el marco de contratación anterior a la Ley N.º 32069. Por ello, no resulta metodológicamente correcto utilizar estos resultados para afirmar cuál es actualmente la situación de las entidades estudiadas ni para evaluar directamente el desempeño del OECE.

Esta delimitación no reduce el valor del caso. Por el contrario, permite utilizarlo como una referencia previa a la reforma y analizar posteriormente si los instrumentos incorporados en el nuevo modelo responden a dificultades que ya podían identificarse durante el régimen anterior.

Desde esta perspectiva, la profesionalización del comprador público adquiere especial interés. Las brechas de conocimiento especializado identificadas en el estudio permiten comprender la importancia que actualmente poseen la certificación, capacitación y actualización de quienes participan en las contrataciones. La reforma parece reconocer que la eficiencia requiere operadores con mayores capacidades técnicas y de gestión.

Sin embargo, el caso permite también advertir que **profesionalizar no significa simplemente certificar**. Si una persona obtiene una acreditación pero continúa trabajando dentro de procesos deficientemente coordinados o con responsabilidades que no corresponden con su perfil, parte del problema permanecerá. La profesionalización necesita combinar capacidades individuales y condiciones organizacionales.

La asistencia técnica preventiva desarrollada actualmente por el OECE puede analizarse desde una lógica semejante. Frente a dificultades relacionadas con requerimientos, procedimientos o interpretación normativa, la posibilidad de recibir orientación temprana puede contribuir a reducir errores antes de que generen mayores consecuencias. Esta herramienta responde razonablemente a algunos de los problemas identificados en el caso.

No obstante, la asistencia debería producir aprendizaje y no dependencia. El objetivo debería encontrarse en que las entidades puedan resolver posteriormente situaciones semejantes con mayor autonomía. De lo contrario, el fortalecimiento institucional permanecería limitado.

La gestión de riesgos incorporada con mayor intensidad en la Ley N.º 32069 constituye otra herramienta que puede relacionarse con los resultados. Las deficiencias operativas identificadas en el caso muestran que determinadas dificultades pueden anticiparse cuando la institución conoce dónde aparecen recurrentemente sus problemas. Utilizar esta experiencia para identificar riesgos permitiría avanzar desde una administración reactiva hacia otra con mayor capacidad preventiva.

La transformación digital ofrece también posibilidades importantes, especialmente respecto de las competencias necesarias para utilizar sistemas e información. Sin embargo, la evidencia del caso refuerza una idea desarrollada anteriormente: la tecnología no sustituye la capacidad profesional. Un sistema puede facilitar actividades y mejorar la trazabilidad, pero la calidad de la información y de las decisiones continúa dependiendo de las personas que lo utilizan.

Desde la perspectiva del autor, los resultados del caso de Ica permiten sostener una conclusión particularmente importante: **una parte relevante de los problemas de contratación no se resuelve cambiando exclusivamente la norma, porque su origen puede encontrarse en la manera en que las entidades organizan y desarrollan sus capacidades.** Esta conclusión conecta directamente el caso empírico con el planteamiento central de la obra.

La transición del OSCE al OECE puede proporcionar mejores condiciones institucionales para enfrentar estas dificultades mediante asistencia técnica, profesionalización, gestión de riesgos y herramientas digitales. Sin embargo, la reforma solamente producirá resultados sostenibles si estos instrumentos consiguen modificar las capacidades existentes dentro de las entidades.

Los hallazgos muestran también que las deficiencias operativas deben ser analizadas con una perspectiva constructiva. Identificar una brecha no significa únicamente señalar aquello que funciona incorrectamente. Permite determinar dónde debe concentrarse la mejora. Las fortalezas identificadas pueden utilizarse como base para desarrollar las capacidades que presentan menores niveles de consolidación.

En este sentido, la mejora debería seguir una secuencia coherente: **identificar la deficiencia, determinar su causa, seleccionar una intervención, evaluar su resultado y conservar el aprendizaje obtenido.** Esta lógica permite evitar respuestas automáticas y construir progresivamente mayor capacidad institucional.

La discusión permite concluir, además, que la contratación pública debe analizarse como un sistema integrado. Planificación, capacidades profesionales, coordinación, tecnología y control interactúan permanentemente. Una debilidad en cualquiera de estos componentes puede afectar a los demás y producir consecuencias sobre el resultado.

Por ello, la mejora tampoco debería desarrollarse de manera fragmentada. Capacitar sin revisar procesos, digitalizar sin simplificar o incrementar controles sin analizar riesgos puede producir resultados limitados. La eficiencia requiere intervenir sobre las causas y mantener coherencia entre las diferentes medidas adoptadas.

En definitiva, el caso de Ica proporciona evidencia que respalda la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales como condición para mejorar la contratación pública. Los resultados muestran que el factor humano posee una importancia significativa, pero también que sus capacidades solamente producen su máximo valor cuando se encuentran correctamente articuladas dentro de la organización.

La principal enseñanza puede sintetizarse en una idea: **las normas establecen cómo debe contratar el Estado, pero las capacidades institucionales determinan en buena medida cómo consigue hacerlo en la práctica**. Esta conclusión permite utilizar los resultados de 2021 como punto de partida para el siguiente nivel del análisis: observar el caso desde la actual institucionalidad encabezada por el OECE y determinar hasta qué punto la reforma responde a las deficiencias que la evidencia permitió identificar.

4.8. EL CASO DE ICA VISTO DESDE EL ACTUAL MODELO OECE

Los resultados obtenidos en el caso de Ica adquieren un significado adicional cuando son observados desde el actual modelo de contratación pública establecido por la Ley N.º 32069 y desarrollado bajo la institucionalidad del OECE. Como se ha señalado, el estudio corresponde a 2021 y, por tanto, no constituye una evaluación de la situación actual de las entidades analizadas. Sin embargo, permite identificar dificultades existentes antes de la reforma y preguntarse si las nuevas herramientas incorporadas al sistema responden adecuadamente a ese tipo de problemas.

Esta comparación resulta metodológicamente útil siempre que se mantenga la diferencia temporal. No puede afirmarse que las deficiencias identificadas en 2021 continúen actualmente con la misma intensidad ni que las medidas implementadas desde 2025 hayan conseguido corregirlas. Lo que sí puede analizarse es la correspondencia existente entre los problemas encontrados y las respuestas institucionales que actualmente ofrece el nuevo régimen.

Uno de los primeros elementos de comparación corresponde a las **brechas de conocimientos especializados**. El caso mostró que las capacidades generales del personal podían coexistir con necesidades de fortalecimiento en conocimientos específicamente relacionados con las contrataciones. Esta situación resulta coherente con los antecedentes de Carhuanchó (2018), quien identificó dificultades vinculadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, y con Qqenta (2019), quien encontró problemas relacionados con planificación y preparación de necesidades.

El modelo actual responde a esta problemática mediante una mayor importancia otorgada a la profesionalización del comprador público. El OECE viene desarrollando instrumentos destinados a fortalecer las capacidades de quienes intervienen en las contrataciones y en enero de 2026 aprobó lineamientos de conducta orientados expresamente hacia decisiones compatibles con eficiencia, eficacia y valor por dinero.

Desde esta perspectiva, las brechas identificadas en Ica permiten comprender por qué la profesionalización constituye una pieza relevante de la reforma. La contratación pública requiere operadores capaces de comprender no solamente las normas, sino también las consecuencias de sus decisiones sobre planificación, competencia, ejecución y resultados. El conocimiento especializado deja de ser una capacidad complementaria y se convierte en una condición para aplicar correctamente el nuevo modelo.

Sin embargo, la experiencia del caso permite también formular una advertencia. **Profesionalizar no significa simplemente certificar**. Si las dificultades identificadas correspondían a conocimientos aplicados, coordinación o capacidad para desarrollar determinadas actuaciones, el éxito de la nueva política debería comprobarse mediante mejoras en el desempeño y no únicamente mediante el número de personas que obtienen una acreditación.

Esta consideración resulta particularmente importante porque el OECE ha programado para 2026 alrededor de 290 eventos técnicos especializados destinados a fortalecer las capacidades de aproximadamente 115 000 funcionarios y servidores públicos. La magnitud de esta estrategia evidencia la importancia otorgada al factor humano, pero su impacto deberá evaluarse posteriormente observando si disminuyen los errores y reprocesos dentro de las entidades.

Un segundo elemento de comparación corresponde a la **formulación de requerimientos**. Las dificultades identificadas en investigaciones anteriores y los resultados del caso permiten reconocer que la preparación de la necesidad constituye un espacio particularmente sensible. Cuando los términos de referencia o especificaciones presentan problemas, las consecuencias pueden trasladarse hacia las etapas posteriores.

El enfoque actual del OECE responde directamente a esta problemática mediante la asistencia técnica preventiva. Para 2026 se ha programado atención a 1 600 entidades de los gobiernos nacional, regional y local, y el Ministerio de Economía y Finanzas ha señalado expresamente que estas intervenciones buscan fortalecer, entre otros aspectos, la formulación adecuada de requerimientos y bases para prevenir incumplimientos y reducir reprocesos.

Esta orientación presenta una relación clara con las deficiencias observadas en el caso de Ica. Bajo una lógica predominantemente correctiva, un requerimiento deficiente puede avanzar hasta generar observaciones o dificultades posteriores. Bajo una lógica preventiva, existe la posibilidad de identificar el problema antes de que produzca mayores consecuencias.

El OECE permite actualmente que las entidades soliciten asistencia técnica y orientación que puede comprender acompañamiento desde las actuaciones preparatorias hasta la conclusión de la ejecución contractual. Además, durante 2026 ha desarrollado campañas de asistencia técnica de oficio; una intervención previa sobre actuaciones preparatorias alcanzó a 1 082 entidades y posteriormente se inició una campaña específicamente dirigida a la fase de selección.

Desde la perspectiva del caso de Ica, este cambio resulta particularmente relevante. Las deficiencias operativas pueden corregirse con menor costo cuando son identificadas antes de que el procedimiento avance. Una observación realizada durante la preparación puede evitar una devolución posterior, una restricción de competencia o incluso una controversia durante la ejecución.

La **coordinación entre las áreas** constituye otro punto de comparación. Los resultados analizados muestran que las capacidades individuales no producen automáticamente capacidad institucional. Las contrataciones necesitan integrar el conocimiento técnico del área usuaria con el conocimiento especializado de quienes

gestionan el proceso. Cuando esta articulación es insuficiente, pueden aparecer reprocesos y retrasos.

El actual modelo no elimina esta necesidad. Por el contrario, la gestión de riesgos prevista por la nueva normativa exige expresamente, en determinados supuestos, una coordinación entre el área usuaria y la dependencia encargada de las contrataciones para desarrollar la planificación integral de riesgos dentro de la estrategia de contratación. Esto demuestra que la nueva legislación reconoce la necesidad de integrar capacidades que anteriormente podían funcionar de manera fragmentada.

La gestión de riesgos ofrece precisamente otra perspectiva para reinterpretar el caso. Las deficiencias operativas identificadas en 2021 pueden ser observadas actualmente no solamente como problemas que deben corregirse, sino también como fuentes de información para anticipar dificultades. Una entidad que conoce dónde aparecen recurrentemente sus errores puede incorporar ese conocimiento dentro de su planificación.

Este cambio resulta importante porque transforma la experiencia pasada en una herramienta preventiva. Si una institución conoce que determinados requerimientos suelen generar devoluciones o que ciertas etapas concentran mayores retrasos, esa información debería utilizarse para identificar riesgos y establecer medidas antes de iniciar una nueva contratación.

La gestión de riesgos no apareció completamente con el OECE. Durante la etapa del OSCE ya se había desarrollado un diagnóstico que identificó 81 riesgos capaces de afectar la eficiencia, competencia e integridad durante el ciclo de contratación, y en 2024 el organismo recogía experiencias de diferentes entidades para preparar la implementación de este enfoque bajo la Ley N.º 32069. El nuevo régimen profundiza, por tanto, una evolución que había comenzado anteriormente.

Otro elemento relevante corresponde a la **capacidad de aprendizaje y adaptación** identificada en el caso. Esta fortaleza adquiere especial importancia frente a la transformación normativa actual. La transición desde el régimen anterior hacia la Ley N.º 32069 exige que los operadores incorporen nuevas disposiciones, herramientas y criterios de gestión.

La capacidad de adaptación constituye, en este sentido, una condición favorable para implementar la reforma. Sin embargo, necesita encontrarse acompañada por acceso a información actualizada. El OECE dispone actualmente de herramientas específicas para facilitar esta actualización, entre ellas un Buscador de Interpretación Normativa de la Ley N.º 32069, actualizado al 30 de junio de 2026, que permite consultar opiniones emitidas respecto de la Ley, su Reglamento y las directivas correspondientes.

Estas herramientas pueden reducir incertidumbre, pero nuevamente requieren competencias para ser utilizadas. Encontrar una opinión normativa no significa automáticamente comprender cómo debe aplicarse frente a una situación concreta. La capacidad analítica del comprador continúa siendo indispensable.

La **transformación digital** constituye igualmente un punto de contraste. Durante 2021, las competencias digitales ya resultaban necesarias debido al uso del SEACE. Bajo el nuevo modelo, esta exigencia se incrementa debido al desarrollo de nuevas herramientas digitales y a una mayor utilización de información para orientar las contrataciones.

El OECE mantiene actualmente un conjunto integrado de recursos normativos y herramientas para facilitar el acceso a legislación, directivas, bases, productos de orientación e interpretación normativa. Esto proporciona mejores condiciones para la actualización, pero también eleva las exigencias sobre las competencias digitales de los operadores.

La evidencia de Ica permite advertir que la transformación tecnológica debe acompañarse por formación. Una plataforma más avanzada no elimina una brecha de conocimientos; puede incluso hacerla más visible cuando el operador necesita desarrollar nuevas actividades dentro de ella.

Otro aspecto que adquiere especial relevancia corresponde a la **prevención frente a situaciones críticas**. El OECE ha utilizado durante 2026 planes específicos de asistencia técnica dirigidos a gobiernos regionales y locales para fortalecer las contrataciones relacionadas con lluvias intensas y otros eventos climáticos, buscando mitigar riesgos desde la fase preventiva y durante la atención de emergencias. Esta experiencia muestra cómo el acompañamiento puede adaptarse a contextos donde las capacidades institucionales enfrentan mayores exigencias.

Para una región como Ica, expuesta a diferentes necesidades de infraestructura y servicios públicos, esta lógica preventiva puede resultar especialmente relevante. No obstante, cualquier afirmación sobre la situación actual de las entidades de Ica requeriría una nueva investigación empírica. El caso de 2021 solamente permite señalar que las capacidades institucionales constituyen una variable que debería ser considerada al implementar estas herramientas.

Desde la perspectiva del autor, **la principal diferencia entre el escenario estudiado y el actual no se encuentra únicamente en que ahora existe el OECE, sino en que el sistema dispone de instrumentos más explícitos para intervenir sobre las capacidades institucionales antes de que las deficiencias produzcan consecuencias mayores.** La profesionalización, la asistencia técnica y la gestión de riesgos representan precisamente mecanismos orientados hacia esa finalidad.

Sin embargo, esta correspondencia entre problema y herramienta no demuestra todavía que el problema haya sido resuelto. Este punto resulta fundamental. La existencia de una política de capacitación no demuestra automáticamente que las brechas de conocimientos hayan desaparecido; la existencia de asistencia técnica no garantiza que los requerimientos sean correctos; y la existencia de matrices de riesgos no significa que las entidades hayan desarrollado una verdadera cultura preventiva.

La evaluación debe realizarse mediante resultados.

Si el nuevo modelo funciona adecuadamente, deberían observarse progresivamente menos devoluciones, requerimientos mejor formulados, compradores con mayor autonomía, mejor coordinación y menor repetición de errores. Estos serían indicadores capaces de demostrar que las herramientas actuales están modificando efectivamente las capacidades institucionales.

El caso de Ica proporciona una referencia particularmente útil para formular este tipo de indicadores. Las deficiencias identificadas antes de la reforma permiten establecer qué debería observarse posteriormente para determinar si existe una mejora.

Esta posibilidad convierte al caso en algo más que una descripción histórica. Puede funcionar como una **línea de referencia conceptual** para analizar la evolución de la contratación pública. No significa comparar estadísticamente periodos que no han sido

medidos bajo las mismas condiciones, sino utilizar los problemas identificados para formular preguntas de evaluación sobre el nuevo sistema.

Desde esta perspectiva, una futura actualización empírica del estudio podría resultar especialmente valiosa. Aplicar nuevamente instrumentos relacionados con capacidades, conocimientos, coordinación y desempeño permitiría analizar qué transformaciones se han producido después de la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069. Solo entonces podría determinarse con evidencia si las nuevas herramientas han producido mejoras concretas en el contexto de Ica.

Por ahora, la comparación permite sostener una conclusión más prudente: **el nuevo modelo contiene instrumentos que responden conceptualmente a varias de las deficiencias identificadas en el caso de 2021, pero su efectividad debe ser demostrada mediante resultados posteriores.**

La asistencia técnica responde a las dificultades de preparación; la profesionalización responde a las brechas de conocimiento; la gestión de riesgos responde a la necesidad de prevención; las herramientas digitales pueden fortalecer información y trazabilidad; y la orientación normativa puede disminuir incertidumbre. Existe, por tanto, una correspondencia razonable entre problemas identificados y mecanismos incorporados.

El desafío consiste en conseguir que estos instrumentos no se conviertan en nuevas formalidades. Una capacitación realizada únicamente para obtener certificación, una matriz elaborada para completar el expediente o una asistencia técnica que corrige permanentemente el mismo error producirán resultados limitados.

Desde la posición asumida en esta obra, el verdadero valor del modelo OECE deberá observarse cuando las entidades desarrollen **mayor capacidad para contratar correctamente sin necesidad de correcciones recurrentes.** La intervención del organismo especializado debería producir aprendizaje y autonomía progresiva.

En definitiva, el caso de Ica visto desde el actual modelo OECE permite identificar una continuidad fundamental entre el problema estudiado y la reforma: **la eficiencia de la contratación continúa dependiendo de las capacidades institucionales.** La

diferencia es que el nuevo sistema dispone ahora de herramientas más explícitas para fortalecerlas.

La pregunta que queda abierta es si estas herramientas conseguirán producir una transformación sostenible. Esa cuestión será abordada en el apartado siguiente, examinando de manera específica hasta qué punto la reforma actual ofrece respuestas frente a las deficiencias que el estudio permitió identificar antes de su implementación.

4.9. ¿LA REFORMA ACTUAL RESPONDE A LAS DEFICIENCIAS ENCONTRADAS EN 2021?

La comparación entre los resultados obtenidos en el caso de Ica durante 2021 y el actual modelo establecido por la Ley N.º 32069 permite formular una pregunta fundamental para esta obra: ¿las modificaciones introducidas en la contratación pública peruana responden realmente a las deficiencias operativas que podían observarse bajo el régimen anterior? La respuesta requiere cierta prudencia. La nueva legislación incorpora instrumentos que guardan una relación directa con varios de los problemas identificados; sin embargo, la existencia de estos mecanismos no permite afirmar todavía que las deficiencias hayan sido superadas.

Uno de los problemas relevantes identificados en el estudio se encontraba relacionado con las **capacidades y conocimientos especializados del personal**. Los resultados mostraron que determinadas competencias podían requerir fortalecimiento para responder adecuadamente a las responsabilidades asociadas con las contrataciones. Esta problemática coincidía con antecedentes como Carhuancho (2018), quien había identificado dificultades en la elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas, y Qquenta (2019), quien encontró problemas relacionados con planificación, preparación de necesidades y coordinación.

La reforma actual responde de manera explícita a esta dimensión mediante una mayor importancia otorgada a la profesionalización del comprador público. El nuevo régimen establece requisitos y mecanismos de certificación y el OECE viene desarrollando instrumentos destinados a fortalecer las competencias de quienes intervienen en las contrataciones. Para 2026, el organismo programó 290 eventos técnicos especializados destinados aproximadamente a 115 000 funcionarios y servidores públicos, además de asistencia técnica a 1 600 entidades contratantes.

Existe, por tanto, una correspondencia clara entre una de las deficiencias observadas y una de las principales líneas de intervención del nuevo modelo. Si el problema se encontraba parcialmente relacionado con conocimientos insuficientes o desactualizados, fortalecer las capacidades constituye una respuesta razonable. Sin embargo, la capacitación solamente podrá considerarse efectiva cuando produzca mejoras verificables en el desempeño.

Esta precisión resulta importante porque **capacitar no equivale automáticamente a profesionalizar**. El número de cursos, participantes o certificados constituye un indicador de actividad, pero no necesariamente de resultado. Para determinar si la reforma está solucionando las brechas identificadas sería necesario observar posteriormente si disminuyen los errores, las devoluciones y los reprocesos y si los compradores pueden desarrollar sus responsabilidades con mayor autonomía.

Una segunda deficiencia relevante corresponde a la **preparación de las contrataciones**. Las dificultades relacionadas con requerimientos y especificaciones técnicas muestran que determinados problemas pueden originarse antes de la convocatoria. Bajo el nuevo modelo, esta problemática encuentra una respuesta en la mayor importancia otorgada a las actuaciones preparatorias, la estrategia de contratación y la interacción con el mercado.

Esta orientación representa un avance conceptual importante porque reconoce que una contratación eficiente no comienza con la selección del proveedor. La necesidad debe ser correctamente identificada y posteriormente transformada en un requerimiento capaz de generar condiciones adecuadas de competencia y ejecución.

La asistencia técnica del OECE proporciona una respuesta adicional. La Directiva N.º 005-2025-OECE-CD permite desarrollar asistencia y orientación a las entidades, incluyendo reuniones de asesoramiento, revisión de proyectos de documentos y acompañamiento durante diferentes fases de la contratación. Esta posibilidad permite intervenir sobre una deficiencia antes de que se convierta en observaciones, retrasos o problemas contractuales.

Desde la perspectiva del caso de Ica, esta orientación responde adecuadamente a una de las principales dificultades identificadas. Si un requerimiento presenta problemas,

resulta considerablemente más eficiente detectarlos antes de convocar que corregirlos posteriormente.

Sin embargo, nuevamente aparece una condición: la asistencia técnica debe producir aprendizaje. Si una entidad necesita solicitar permanentemente orientación respecto de los mismos problemas, la intervención estará resolviendo incidencias individuales sin desarrollar suficiente capacidad institucional.

La **coordinación entre áreas** constituye otra dimensión frente a la cual la reforma ofrece determinadas respuestas. El estudio mostró la importancia de articular las capacidades del personal y evitar que las diferentes unidades funcionen como componentes independientes. El actual modelo distribuye con mayor claridad determinadas responsabilidades entre área usuaria, dependencia encargada de las contrataciones, compradores y evaluadores.

Esta delimitación puede contribuir a reducir ambigüedades, pero no garantiza coordinación. Definir normativamente las responsabilidades constituye solamente una primera condición. Las personas necesitan intercambiar información oportunamente y comprender cómo sus decisiones afectan las etapas posteriores.

Este aspecto confirma una de las ideas centrales de la obra: **algunas deficiencias pueden recibir una respuesta normativa, pero su solución definitiva depende de la manera en que las instituciones organizan sus procesos internos.**

La gestión de riesgos representa probablemente una de las respuestas más interesantes frente a esta problemática. Bajo la nueva normativa, determinados procesos deben incorporar una planificación integral de riesgos dentro de la estrategia de contratación. El OECE ha precisado que esta gestión debe identificar, analizar y distribuir los riesgos considerando qué parte se encuentra en mejores condiciones para administrarlos.

Esta herramienta permite utilizar las experiencias anteriores de la institución como información preventiva. Si una entidad conoce que determinados tipos de requerimientos generan reiteradamente observaciones o que ciertas contrataciones presentan dificultades durante la ejecución, puede incorporar esa experiencia al análisis de riesgos de futuras adquisiciones.

La diferencia respecto de una gestión tradicional resulta significativa. En lugar de esperar que el problema aparezca para corregirlo, la organización puede utilizar sus antecedentes para anticiparlo.

No obstante, este instrumento presenta también el riesgo de convertirse en una nueva formalidad. Una matriz de riesgos elaborada exclusivamente porque forma parte del expediente no modifica la gestión. Para producir resultados debe influir efectivamente sobre las decisiones y mantenerse actualizada cuando cambian las condiciones de la contratación.

Las **competencias digitales** constituyen otro ámbito donde la reforma proporciona nuevas herramientas, aunque simultáneamente incrementa las exigencias sobre el personal. Durante 2021 el SEACE ya requería capacidades específicas; actualmente, la evolución hacia la Pladicop, las herramientas para contratos menores, los datos abiertos y los productos analíticos amplía considerablemente el entorno tecnológico en el que deben desenvolverse los compradores.

Esta transformación puede contribuir a reducir determinados problemas operativos mediante automatización, trazabilidad y mejor disponibilidad de información. Sin embargo, también exige desarrollar nuevas competencias. La tecnología puede disminuir ciertas deficiencias y generar otras cuando los usuarios no se encuentran suficientemente preparados.

Por ello, la digitalización necesita avanzar conjuntamente con la profesionalización.

Otro elemento relevante corresponde a la **información y aprendizaje institucional**. Los resultados del caso mostraron la necesidad de interpretar las deficiencias no solamente como errores individuales, sino como información acerca de aquello que la organización necesita fortalecer. El nuevo modelo dispone de mayores posibilidades para desarrollar esta lógica mediante datos de contrataciones, supervisión y herramientas analíticas.

El OECE mantiene actualmente recursos que permiten acceder a información normativa y criterios interpretativos, incluyendo el Buscador de Interpretación Normativa actualizado al 30 de junio de 2026 y el Tablero Normativo de Contrataciones Públicas

actualizado en julio del mismo año. Estas herramientas pueden contribuir a disminuir incertidumbre y facilitar la actualización profesional.

Sin embargo, la disponibilidad de información solamente representa una condición inicial. El verdadero aprendizaje se produce cuando las entidades utilizan los datos y experiencias para modificar sus prácticas.

La **eficiencia y la agilidad** constituyen otra respuesta frente a los problemas de tiempos y reprocesos. La modificación del Reglamento realizada mediante Decreto Supremo N.º 001-2026-EF tiene precisamente entre sus objetivos mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos y fortalecer las capacidades de las entidades contratantes. Esta orientación reconoce que la modernización debe producir procedimientos capaces de desarrollarse con menores cargas innecesarias.

No obstante, la experiencia de Ica permite advertir que la reducción de tiempos no depende exclusivamente de modificar plazos. Cuando existen errores en requerimientos o dificultades de coordinación, una parte importante del tiempo se consume en correcciones. La verdadera agilidad puede obtenerse, por tanto, mejorando la calidad de las actuaciones desde el inicio.

Este punto resulta especialmente importante para evaluar la reforma. Si los nuevos procedimientos reducen determinados plazos legales, pero las entidades continúan presentando numerosos reprocesos, la mejora efectiva puede resultar limitada. Si, por el contrario, la profesionalización y asistencia permiten realizar correctamente más actividades desde la primera vez, la reducción del tiempo será estructural.

La reforma responde también a la necesidad de avanzar desde una contratación concentrada en el cumplimiento hacia otra orientada a **valor por dinero**. Esta perspectiva resulta relevante frente a las deficiencias operativas porque obliga a evaluar el resultado completo y no solamente la culminación del procedimiento.

Una contratación con múltiples reprocesos representa un costo institucional incluso cuando finalmente consigue un buen precio. El tiempo de los funcionarios y servidores constituye también un recurso. Reducir estas ineficiencias forma parte de una gestión orientada hacia valor.

Desde la perspectiva del autor, la comparación permite identificar una correspondencia razonable entre las principales dificultades encontradas en 2021 y varios de los instrumentos incorporados posteriormente. **Las brechas de conocimiento encuentran respuesta en la profesionalización; las dificultades de preparación, en la estrategia y asistencia técnica; los problemas recurrentes, en la gestión de riesgos; las necesidades de actualización, en las herramientas de orientación; y las deficiencias de trazabilidad, en la transformación digital.**

Sin embargo, esta correspondencia no permite todavía afirmar que la reforma haya solucionado los problemas.

Existe una diferencia fundamental entre **respuesta normativa y resultado institucional**. La primera puede comprobarse revisando la Ley, el Reglamento y las herramientas desarrolladas por el OECE. La segunda necesita evidencia sobre aquello que está ocurriendo dentro de las entidades.

Para determinar si las deficiencias identificadas en Ica han disminuido sería necesario realizar una nueva medición bajo el actual régimen. Esta investigación podría evaluar nuevamente conocimientos, competencias, coordinación y desempeño y comparar los resultados con la situación identificada en 2021, utilizando las precauciones metodológicas necesarias.

Una actualización de este tipo permitiría responder preguntas especialmente relevantes: ¿los compradores poseen actualmente mayor conocimiento especializado?, ¿los requerimientos presentan menos deficiencias?, ¿ha mejorado la coordinación?, ¿existen menos devoluciones?, ¿las herramientas digitales facilitan efectivamente el trabajo?, ¿la asistencia técnica está generando mayor autonomía?

Estas preguntas permitirían evaluar el cambio mediante resultados y no únicamente mediante la existencia de nuevas disposiciones.

Desde la posición asumida en esta obra, **la reforma actual sí responde conceptualmente a varias de las deficiencias encontradas en 2021, pero todavía debe demostrar empíricamente que puede resolverlas de manera sostenible**. Esta diferencia resulta esencial para desarrollar una evaluación equilibrada del nuevo modelo.

La Ley N.º 32069 y el OECE han creado mejores condiciones para intervenir sobre profesionalización, prevención, riesgos e información. El desafío se encuentra ahora en trasladar estas herramientas hacia las prácticas cotidianas de las entidades.

Si dentro de algunos años continúan apareciendo las mismas brechas de conocimiento, los mismos problemas de coordinación y los mismos reprocesos, la reforma habrá cambiado significativamente el marco institucional, pero no habrá transformado suficientemente las capacidades operativas. Si estas deficiencias disminuyen, existirá evidencia de que el nuevo enfoque produjo un cambio real.

En definitiva, el caso de Ica permite establecer una referencia especialmente útil para evaluar el futuro del modelo. **La reforma parece haber identificado correctamente varios problemas; la siguiente tarea consiste en demostrar que las soluciones funcionan.** Esa diferencia entre reconocer una deficiencia y conseguir reducirla será, finalmente, una de las principales medidas mediante las cuales deberá evaluarse la transformación de la contratación pública peruana.

4.10. LO QUE ICA ADVERTÍA ANTES DE LA REFORMA

El caso de Ica adquiere una relevancia particular cuando sus resultados son observados desde el escenario actual de la contratación pública peruana. La investigación corresponde a 2021 y fue desarrollada varios años antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 32069 y del inicio de funciones del OECE. Sin embargo, algunas de las dificultades identificadas entonces permiten comprender mejor por qué la reforma actual ha colocado temas como profesionalización, asistencia técnica, eficiencia, gestión de riesgos y fortalecimiento de capacidades en una posición central.

Desde mi perspectiva, esta constituye una de las principales enseñanzas del estudio. **Ica advertía antes de la reforma que una parte de los problemas de la contratación pública no se encontraba exclusivamente en las normas, sino en las capacidades disponibles para aplicarlas.** Las brechas de conocimientos especializados, las dificultades de coordinación y los problemas vinculados con determinadas actuaciones mostraban que disponer de procedimientos detallados no garantizaba automáticamente una contratación eficiente.

Esta conclusión resulta especialmente importante porque durante años una de las respuestas más frecuentes frente a las dificultades de la contratación pública fue modificar las reglas. Cada problema parecía generar la necesidad de incorporar una nueva disposición, un requisito adicional o un mecanismo de control. Sin desconocer la importancia de mejorar permanentemente el marco normativo, el caso permite advertir que determinadas deficiencias necesitan respuestas diferentes.

Cuando un trabajador no posee suficiente conocimiento especializado, modificar nuevamente el procedimiento no necesariamente solucionará la dificultad. Cuando dos áreas no coordinan adecuadamente, incorporar una nueva exigencia documental puede incluso incrementar los reprocesos. Cuando una necesidad es comunicada tardíamente, reducir el plazo del procedimiento tampoco resolverá la causa inicial. Cada problema necesita ser comprendido antes de seleccionar la respuesta.

Los resultados analizados encuentran coincidencias con Carhuancho (2018), quien identificó dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, y con Qquenta (2019), quien evidenció problemas vinculados con planificación, presentación de necesidades y coordinación. Estas coincidencias permiten considerar que las dificultades observadas en Ica no deben interpretarse únicamente como particularidades aisladas, sino como expresiones de problemas operativos que también habían sido advertidos en otros contextos de la contratación pública.

A mi juicio, uno de los aspectos más importantes del caso consiste precisamente en mostrar que **la eficiencia comienza antes del procedimiento de selección**. Si la necesidad está insuficientemente definida, si el requerimiento necesita múltiples correcciones o si las áreas involucradas no intercambian oportunamente la información, la contratación comienza acumulando ineficiencias antes incluso de llegar al mercado.

Esta conclusión guarda una relación directa con la orientación de la Ley N.º 32069. La mayor importancia otorgada actualmente a la planificación, la estrategia de contratación y las actuaciones preparatorias parece reconocer que una parte sustancial del resultado se decide durante estas primeras etapas. La reforma, en este sentido, responde conceptualmente a una dificultad que el caso ya permitía advertir.

La profesionalización constituye otro ejemplo. Los resultados de Ica mostraban la importancia de contar con conocimientos y competencias compatibles con las

responsabilidades desarrolladas. El actual modelo ha fortalecido la figura del comprador público y ha incorporado mecanismos específicos de certificación, capacitación y orientación. El OECE ha continuado desarrollando durante 2026 instrumentos destinados a fortalecer estas capacidades y orientar la conducta de quienes participan en las contrataciones.

Sin embargo, considero necesario insistir en una diferencia que atraviesa toda esta obra: **certificación y profesionalización no son exactamente lo mismo**. La certificación puede acreditar determinados conocimientos; la profesionalización debe manifestarse en la capacidad para aplicarlos correctamente. El verdadero resultado debería observarse en mejores requerimientos, decisiones más consistentes, mayor autonomía profesional y menor repetición de errores.

El caso de Ica también permite advertir que las capacidades individuales necesitan convertirse en capacidad institucional. Una entidad puede disponer de trabajadores preparados y continuar presentando dificultades cuando existen problemas de coordinación, distribución de responsabilidades o gestión del conocimiento. La reforma actual puede fortalecer al comprador, pero corresponde a cada entidad conseguir que ese conocimiento funcione dentro de una estructura organizada.

Este punto resulta particularmente importante porque existe el riesgo de interpretar las deficiencias operativas exclusivamente como problemas de capacitación. No todo se soluciona mediante cursos. Una brecha de conocimiento puede requerir formación; una carga laboral excesiva necesita una respuesta organizacional; un procedimiento redundante requiere simplificación; y una coordinación insuficiente exige revisar la manera en que interactúan las áreas.

Desde esta perspectiva, Ica advertía también acerca de la necesidad de **diagnosticar antes de corregir**. Esta idea resulta plenamente compatible con la gestión de riesgos incorporada con mayor intensidad en el actual régimen. La institución necesita identificar dónde pueden aparecer sus principales dificultades y actuar antes de que estas produzcan consecuencias.

La gestión de riesgos puede representar una evolución importante siempre que no se convierta en una nueva formalidad. Si una entidad elabora una matriz porque necesita incorporarla al expediente y posteriormente no utiliza esa información, el instrumento

habrá producido documentación, pero no prevención. El verdadero cambio aparece cuando el riesgo identificado modifica una decisión.

Lo mismo puede decirse respecto de la asistencia técnica. El OECE ha reforzado actualmente esta función y desarrolla intervenciones destinadas a acompañar a las entidades y prevenir deficiencias. Esta orientación responde razonablemente a problemas como los identificados en el caso de Ica, porque permite intervenir antes de que una dificultad en el requerimiento o en la preparación avance hacia etapas posteriores.

Sin embargo, la asistencia técnica debería tener como objetivo final producir autonomía. Una entidad que recibe orientación sobre una determinada deficiencia debería encontrarse posteriormente en mejores condiciones para resolver situaciones semejantes. Si necesita asistencia permanente respecto del mismo problema, existe corrección, pero todavía no suficiente aprendizaje institucional.

Esta distinción permite formular una idea que considero central: **el éxito del OECE no debería medirse únicamente por cuántas entidades supervisa, capacita o asiste, sino también por cuánto consigue disminuir la necesidad de corregir los mismos problemas.** La verdadera capacidad institucional aparece cuando el conocimiento permanece dentro de la organización y modifica su manera de actuar.

La transformación digital ofrece una oportunidad semejante. Las nuevas plataformas, sistemas de información y herramientas analíticas proporcionan condiciones que no existían con el mismo nivel de desarrollo durante 2021. Sin embargo, el caso recuerda que la tecnología necesita personas capaces de utilizarla. Un requerimiento deficiente continúa siendo deficiente aunque sea procesado electrónicamente.

Por ello, considero que la tecnología debe utilizarse principalmente para reducir tareas innecesarias, mejorar la trazabilidad y proporcionar información para decidir. Digitalizar por digitalizar puede generar una apariencia de modernización sin modificar las causas de las ineficiencias.

La evidencia de Ica permite también reflexionar sobre la manera en que debería evaluarse la reforma. No resulta suficiente comparar normas anteriores y actuales para determinar si existe una mejora. Es necesario observar el comportamiento de las entidades. La verdadera pregunta consiste en determinar si actualmente existen menos

reprocesos, mejores capacidades, requerimientos de mayor calidad y contrataciones desarrolladas con mayor oportunidad.

Esta evaluación requerirá nueva evidencia. Los resultados de 2021 no pueden utilizarse para describir la situación actual ni para afirmar que el OECE ya solucionó o no solucionó las dificultades encontradas. Una comparación empírica exigiría realizar una nueva medición bajo el actual régimen.

Precisamente por ello, el caso puede funcionar como una referencia para futuras investigaciones. Volver a estudiar las capacidades y el desempeño de las contrataciones en Ica permitiría observar si los cambios normativos e institucionales producidos desde 2025 han generado modificaciones verificables en las prácticas.

Desde mi posición, esa comparación sería mucho más valiosa que limitarse a contabilizar nuevas normas, capacitaciones o herramientas. **Una reforma demuestra su valor cuando modifica resultados.**

Si las brechas de conocimientos disminuyen, si existe mejor coordinación, si los requerimientos necesitan menos correcciones y si las contrataciones satisfacen las necesidades con mayor oportunidad, existirán razones para afirmar que el nuevo modelo está respondiendo a los problemas identificados anteriormente. Si las mismas dificultades continúan reproduciéndose, será necesario revisar qué parte de la transformación todavía no ha llegado a las entidades.

Ica advertía, en definitiva, que **la contratación pública es tan fuerte como las capacidades institucionales que existen detrás de ella.** Una buena norma puede proporcionar mejores condiciones, pero necesita personas capaces de interpretarla, organizaciones capaces de aplicarla y mecanismos que permitan aprender de los errores.

Esta enseñanza conserva plena vigencia bajo el OECE. La reforma actual dispone de instrumentos más explícitos para fortalecer profesionalización, prevención, asistencia técnica, información y gestión de riesgos. El desafío consiste en conseguir que estas herramientas lleguen hasta el funcionamiento cotidiano de las entidades y produzcan cambios sostenibles.

Por ello, considero que el verdadero valor del caso de Ica no se encuentra solamente en describir aquello que ocurría en 2021. Su mayor aporte consiste en haber

mostrado, antes de la actual reforma, **dónde debía mirar el Estado si realmente quería contratar mejor**: no solamente hacia la norma, sino hacia las personas, los procesos, la coordinación y la capacidad institucional.

La Ley N.º 32069 y el OECE parecen haber incorporado parte de esa mirada. Corresponde ahora demostrar, mediante resultados, que el cambio puede llegar desde el diseño normativo hasta la práctica. Esa será la diferencia entre una reforma que modifica el sistema formal de contratación y una reforma que verdaderamente consigue transformar la manera en que el Estado contrata.

El caso de estudio desarrollado en la provincia de Ica permite trasladar la discusión sobre contratación pública desde el plano normativo hacia el funcionamiento concreto de las instituciones. Los resultados analizados muestran que detrás de cada procedimiento existen capacidades humanas y organizacionales que pueden favorecer o limitar su desempeño. Los conocimientos especializados, la coordinación, la capacidad de adaptación, la organización del trabajo y las competencias del personal constituyen factores que deben ser considerados cuando se pretende comprender por qué determinadas contrataciones presentan dificultades.

La evidencia correspondiente a 2021 permitió identificar una realidad heterogénea. No se encontró simplemente una ausencia generalizada de capacidades, sino la coexistencia de fortalezas y aspectos susceptibles de mejora. Esta característica resulta importante porque demuestra que las deficiencias operativas deben ser diagnosticadas específicamente antes de establecer medidas correctivas. No todos los problemas requieren capacitación ni todas las dificultades pueden solucionarse mediante modificaciones normativas.

Los hallazgos guardan relación con antecedentes como Carhuancho (2018) y Qquenta (2019), particularmente respecto de la importancia de los conocimientos especializados, la formulación de requerimientos, la planificación y la coordinación. Esta coincidencia permite observar que determinadas dificultades identificadas en Ica formaban parte de una problemática más amplia vinculada con la capacidad institucional para desarrollar adecuadamente las contrataciones públicas.

Uno de los principales aprendizajes del caso consiste en reconocer que una deficiencia producida durante las primeras actuaciones puede trasladarse hacia las etapas

siguientes. Un requerimiento que necesita ser corregido, una necesidad comunicada tardíamente o una coordinación insuficiente pueden generar devoluciones, retrasos y utilización adicional de recursos administrativos. Por ello, las deficiencias operativas poseen consecuencias que pueden extenderse más allá de la actividad específica en la que inicialmente aparecen.

Esta relación permite comprender también la importancia de distinguir entre capacidad individual y capacidad institucional. Contar con trabajadores preparados constituye una condición necesaria, pero no suficiente. La organización debe conseguir que esos conocimientos puedan articularse mediante responsabilidades claras, coordinación entre áreas y procesos que permitan aprovechar adecuadamente las capacidades disponibles.

El análisis del desempeño de las contrataciones reforzó esta interpretación. Una contratación no debería evaluarse únicamente por haber culminado el procedimiento correspondiente. También resulta necesario considerar los recursos administrativos utilizados, los reprocesos producidos y la oportunidad con la que la entidad consiguió satisfacer su necesidad. Esta perspectiva conecta directamente los resultados del caso con la orientación hacia eficiencia desarrollada posteriormente por la Ley N.º 32069.

La comparación con el actual modelo encabezado por el OECE permite identificar una correspondencia importante entre varias de las dificultades encontradas en 2021 y los instrumentos incorporados por la reforma. Las brechas de conocimientos encuentran una posible respuesta en la profesionalización del comprador público; los problemas de preparación, en la estrategia de contratación y la asistencia técnica; las dificultades recurrentes, en la gestión de riesgos; y las necesidades de actualización y trazabilidad, en las nuevas herramientas digitales y de información.

Sin embargo, esta correspondencia debe interpretarse con prudencia. Los resultados de 2021 no constituyen una evaluación del OECE ni permiten afirmar cuál es actualmente la situación de las entidades estudiadas. La nueva institucionalidad inició sus funciones en abril de 2025 y su efectividad frente a las deficiencias identificadas requiere evidencia posterior. Lo que el caso permite comprobar es que varias de las prioridades actuales responden conceptualmente a problemas que ya podían observarse antes de la reforma.

Esta distinción resulta fundamental para valorar adecuadamente la transformación. **Una respuesta normativa no equivale todavía a un resultado institucional.** La existencia de mecanismos de certificación no demuestra por sí misma que hayan desaparecido las brechas de competencias; disponer de asistencia técnica no garantiza que los requerimientos hayan mejorado; y contar con matrices de riesgos no significa necesariamente que las entidades hayan desarrollado una verdadera capacidad preventiva.

El cambio deberá comprobarse en la práctica. Menos reprocesos, mejor planificación, requerimientos de mayor calidad, compradores con mayor autonomía, mejor coordinación y contrataciones más oportunas constituirían indicadores mucho más relevantes para evaluar si la reforma está modificando efectivamente las capacidades institucionales.

Desde la perspectiva del autor, esta constituye la principal enseñanza que deja el caso de Ica. **Antes de la Ley N.º 32069, la evidencia ya advertía que el problema de la contratación pública no se encontraba siempre en la norma.** Una parte importante de las dificultades podía encontrarse en las capacidades necesarias para aplicarla, en la organización del trabajo y en la manera en que las diferentes áreas coordinaban sus responsabilidades.

Esta conclusión adquiere todavía mayor relevancia frente al actual proceso de transformación. El OECE dispone de instrumentos más explícitos para intervenir sobre profesionalización, asistencia técnica, orientación y prevención. Sin embargo, estas herramientas producirán verdadero valor únicamente cuando permitan que las entidades desarrollen capacidades propias y reduzcan progresivamente su dependencia de la corrección externa.

El caso permite también establecer una referencia para futuras investigaciones. Una nueva evaluación de las capacidades y procesos de contratación en Ica permitiría comparar la situación posterior a la implementación de la Ley N.º 32069 con aquella observada en 2021. Esta comparación ofrecería evidencia particularmente valiosa para determinar si la transformación normativa e institucional ha producido cambios verificables en las prácticas.

En definitiva, el estudio de Ica confirma una de las ideas centrales que atraviesa esta obra: **las normas pueden cambiar rápidamente, pero transformar la capacidad institucional requiere tiempo, aprendizaje y cambios en la manera de trabajar.** La profesionalización, la tecnología y la asistencia técnica proporcionan herramientas; su resultado dependerá de la capacidad de las entidades para incorporarlas dentro de sus procesos.

La reforma actual parece haber identificado varios de los problemas que la evidencia anterior permitía advertir. El desafío que permanece es considerablemente más complejo: demostrar que las soluciones pueden funcionar y mantenerse en el tiempo. Allí se encuentra la verdadera prueba del nuevo modelo.

El caso de Ica deja así una conclusión sencilla pero relevante: para que el Estado contrate mejor no basta con disponer de una mejor legislación. **Se necesitan instituciones capaces de planificar, coordinar, aprender y decidir mejor.** La transformación de la contratación pública solamente estará completa cuando los cambios introducidos en las normas puedan reconocerse también en las capacidades y resultados de las entidades que deben aplicarlas.

CAPÍTULO V

¿PUEDE EL OECE HACER QUE EL ESTADO CONTRATE MEJOR?

La transformación de la contratación pública peruana plantea una cuestión que trasciende el cambio normativo producido por la Ley N.º 32069 y el reemplazo del OSCE por el OECE: ¿puede una nueva institucionalidad conseguir que el Estado contrate realmente mejor? Después de examinar las deficiencias operativas, la evolución del sistema, las características del nuevo régimen y la evidencia proporcionada por el caso de Ica, corresponde abordar esta pregunta desde una perspectiva crítica y orientada hacia los resultados.

La respuesta no puede construirse únicamente a partir de las funciones atribuidas al OECE. El nuevo organismo dispone de herramientas importantes para supervisar, orientar, brindar asistencia técnica y fortalecer las capacidades de los compradores públicos. Sin embargo, las contrataciones continúan siendo desarrolladas por las entidades y dependen de las decisiones adoptadas por sus funcionarios y servidores. Por ello, el verdadero alcance de la reforma debe analizarse considerando tanto las posibilidades del OECE como los límites de su intervención.

Esta distinción resulta fundamental. El OECE puede contribuir a mejorar las condiciones dentro de las cuales se contrata, pero no puede sustituir la capacidad institucional de las entidades. No formula todas sus necesidades, no administra directamente todos sus contratos ni adopta las decisiones correspondientes a cada procedimiento. Su función consiste principalmente en fortalecer el sistema para que quienes poseen estas responsabilidades puedan ejercerlas adecuadamente.

La pregunta que da título a este capítulo necesita, por tanto, una respuesta inicial matizada: **el OECE puede contribuir significativamente a que el Estado contrate mejor, pero no puede conseguirlo por sí solo.** La eficiencia de la contratación pública depende de una cadena de responsabilidades que comienza dentro de las propias entidades y comprende planificación, capacidades profesionales, coordinación, información, gestión de riesgos, selección y ejecución contractual.

El caso de Ica permitió comprobar la importancia de esta relación. Las deficiencias identificadas durante 2021 mostraban que determinados problemas no se encontraban exclusivamente en las disposiciones vigentes, sino también en conocimientos especializados, coordinación y capacidades necesarias para desarrollar correctamente las contrataciones. Esta evidencia adquiere especial relevancia frente al nuevo modelo porque permite determinar qué tipo de intervención puede producir mejoras efectivas.

La profesionalización constituye una de las principales posibilidades de transformación. Si una parte de las deficiencias se origina en brechas de conocimiento o competencias insuficientes, fortalecer al comprador público representa una respuesta coherente. La capacitación, certificación y orientación pueden proporcionar mejores condiciones para desarrollar decisiones con mayor autonomía y criterio técnico.

Sin embargo, profesionalizar no significa simplemente incrementar la cantidad de personas certificadas. El verdadero resultado deberá observarse en la calidad de las contrataciones. Menos errores, requerimientos mejor elaborados, decisiones mejor sustentadas y menor necesidad de correcciones constituirán indicadores más relevantes que el número de actividades formativas realizadas.

La asistencia técnica representa una segunda posibilidad importante. La orientación preventiva permite intervenir cuando una deficiencia todavía puede corregirse sin generar mayores consecuencias. Esta lógica puede resultar especialmente valiosa en actuaciones preparatorias, donde una decisión incorrecta puede trasladarse posteriormente hacia la selección o la ejecución contractual.

No obstante, el acompañamiento presenta también un límite. Una entidad que necesita permanentemente asistencia para resolver problemas semejantes no necesariamente está fortaleciendo su capacidad institucional. La verdadera asistencia debería generar aprendizaje y conseguir que, progresivamente, los compradores puedan resolver con mayor autonomía situaciones que anteriormente requerían intervención externa.

La gestión de riesgos proporciona una tercera posibilidad de transformación. La nueva contratación pública incorpora con mayor claridad una lógica preventiva mediante la cual las entidades deben identificar acontecimientos capaces de afectar sus procesos y

adoptar medidas para administrarlos. Este enfoque permite utilizar la experiencia acumulada para anticipar dificultades.

Sin embargo, nuevamente aparece el riesgo del formalismo. Una matriz de riesgos elaborada exclusivamente para completar el expediente no mejora la contratación. Su utilidad depende de que la información obtenida influya efectivamente sobre las decisiones y se mantenga actualizada durante el proceso.

La transformación digital ofrece posibilidades semejantes. Las plataformas, datos abiertos y herramientas analíticas pueden proporcionar mayor trazabilidad, simplificar determinadas actuaciones y facilitar el conocimiento del mercado. La tecnología puede permitir que las decisiones se encuentren sustentadas en información más completa y que los organismos responsables identifiquen patrones que anteriormente resultaban difíciles de observar.

Pero la tecnología tampoco sustituye la capacidad profesional. Un sistema puede organizar información y generar alertas, pero corresponde a las personas interpretar aquello que significan. Digitalizar una contratación deficiente no garantiza que esta se convierta automáticamente en eficiente.

Esta constatación conduce hacia uno de los principales argumentos que se desarrollarán en el capítulo: **el OECE puede proporcionar herramientas, pero la transformación depende de la capacidad de las entidades para utilizarlas**. El nuevo organismo puede contribuir a establecer mejores condiciones institucionales, pero el resultado final continuará produciéndose dentro de cada organización pública.

Esta relación permite distinguir entre **capacidad del sistema y capacidad de la entidad**. El sistema puede disponer de normas modernas, plataformas avanzadas, asistencia especializada y mecanismos de supervisión. Sin embargo, una entidad específica puede continuar presentando problemas cuando sus operadores carecen de conocimientos suficientes, existe una coordinación deficiente o sus necesidades son identificadas tardíamente.

Reducir esta distancia constituye uno de los principales desafíos del OECE. El éxito de la reforma dependerá en buena medida de que las herramientas desarrolladas a nivel nacional puedan convertirse en capacidades reales dentro de entidades con

características muy diferentes. Las condiciones existentes en una institución del gobierno nacional no necesariamente son las mismas que aquellas disponibles en una municipalidad pequeña o en una entidad regional.

Por ello, la asistencia y profesionalización necesitan considerar las diferencias existentes dentro del Estado. Aplicar idénticas estrategias de fortalecimiento a organizaciones con capacidades muy distintas puede producir resultados limitados. La gestión basada en riesgos y evidencia puede contribuir también a identificar dónde se encuentran las mayores necesidades de intervención.

El control constituye otro componente que deberá ser analizado críticamente. El nuevo modelo no puede abandonar la supervisión ni disminuir las garantías destinadas a proteger los recursos públicos. El desafío consiste en desarrollar controles capaces de prevenir irregularidades sin generar cargas desproporcionadas que terminen afectando la oportunidad de las contrataciones.

Desde la perspectiva del autor, **el objetivo no debería consistir en controlar menos, sino en controlar mejor**. Esto implica concentrar esfuerzos en los riesgos relevantes, utilizar información para detectar patrones y evitar la acumulación de requisitos cuya utilidad sea limitada. El control debe proteger la decisión y, cuando resulte posible, contribuir también a mejorarla.

La relación con los proveedores merece igualmente atención. El Estado no contrata dentro de un espacio cerrado; necesita mercados competitivos capaces de proporcionar alternativas. Requerimientos razonables, procedimientos predecibles y cumplimiento oportuno de las obligaciones estatales pueden contribuir a generar mejores condiciones para la participación.

En este sentido, hacer que el Estado contrate mejor también significa conseguir que **más proveedores idóneos quieran contratar con el Estado**. La competencia constituye uno de los principales mecanismos para obtener mejores condiciones y valor por dinero. Un sistema excesivamente complejo o impredecible puede disminuir la participación y limitar las alternativas disponibles.

La ejecución contractual representa finalmente la prueba decisiva. El OECE puede contribuir a mejorar planificación, selección y capacidades, pero el verdadero

resultado se observará cuando aquello contratado sea entregado y utilizado. Una reforma que consiga procedimientos más rápidos pero mantenga elevados niveles de incumplimiento o controversias habrá producido solamente una mejora parcial.

Por ello, la evaluación del nuevo modelo debe llegar hasta los resultados contractuales. El objetivo no consiste únicamente en convocar más rápido, seleccionar mejor o reducir observaciones, sino en satisfacer oportunamente las necesidades que justificaron cada contratación.

Este capítulo analizará precisamente estas posibilidades y límites. Se examinará hasta dónde puede llegar la intervención del OECE, qué responsabilidades continúan correspondiendo a las entidades, qué capacidades necesitan fortalecerse y cuáles deberían ser los principales indicadores para evaluar el éxito del nuevo sistema. Asimismo, se abordarán los desafíos pendientes en materia de profesionalización, prevención, transformación digital y aprendizaje institucional.

El análisis permitirá finalmente formular una posición respecto de la pregunta que encabeza el capítulo. No se pretende asumir anticipadamente que toda reforma producirá buenos resultados ni desconocer las posibilidades que ofrece la nueva institucionalidad. El objetivo consiste en establecer qué condiciones deben cumplirse para que el cambio pueda traducirse en una mejora real.

Desde la posición asumida en esta obra, el OECE representa una oportunidad importante para transformar la contratación pública peruana, pero **su éxito no deberá medirse por aquello que el organismo haga, sino por aquello que las entidades comiencen a hacer mejor como consecuencia de su actuación.**

Si los compradores desarrollan mayores capacidades, los requerimientos mejoran, disminuyen los reprocesos, aumenta la competencia, los riesgos son gestionados oportunamente y los contratos producen mejores resultados, existirá evidencia de una transformación efectiva. Si las mismas dificultades continúan reproduciéndose bajo nuevas normas y plataformas, el cambio habrá sido principalmente institucional.

La pregunta, por tanto, no es solamente si el OECE puede hacer que el Estado contrate mejor. La verdadera cuestión es **si puede contribuir a construir entidades**

capaces de contratar mejor por sí mismas. En esa diferencia se encuentra el desafío central de la nueva etapa de la contratación pública peruana.

5.1. DE LA SUPERVISIÓN HACIA LA ASISTENCIA TÉCNICA PREVENTIVA

La transición del OSCE al OECE permite observar una evolución importante en la manera de concebir la intervención del organismo especializado en las contrataciones públicas. La supervisión continúa siendo indispensable para garantizar el cumplimiento de la normativa, proteger los recursos públicos y detectar actuaciones que puedan afectar la competencia, la transparencia o la integridad. Sin embargo, el nuevo modelo incorpora con mayor intensidad una segunda dimensión: intervenir antes de que las deficiencias produzcan consecuencias mediante asistencia técnica, orientación y acompañamiento preventivo.

Esta evolución no significa que el antiguo modelo careciera completamente de orientación o capacitación. Como se ha desarrollado anteriormente, el OSCE ya realizaba actividades destinadas a fortalecer a los operadores y durante sus últimos años había avanzado hacia enfoques relacionados con valor por dinero y gestión de riesgos. La diferencia se encuentra en el mayor peso institucional que la Ley N.º 32069 y la estructura del OECE conceden actualmente a la asistencia técnica como herramienta para mejorar las contrataciones.

La supervisión tradicional posee fundamentalmente una lógica de verificación. La entidad desarrolla determinadas actuaciones y el organismo especializado puede posteriormente analizar si estas se ajustaron al marco correspondiente. Esta función resulta necesaria porque permite detectar incumplimientos, solicitar medidas correctivas y, cuando corresponda, comunicar los resultados a los órganos competentes. El OECE conserva expresamente estas facultades dentro del nuevo régimen.

Sin embargo, existe una limitación evidente cuando la intervención ocurre después de que el problema se ha materializado. Un requerimiento incorrectamente formulado puede haber generado observaciones; una condición restrictiva puede haber disminuido la competencia; y una deficiente distribución de riesgos puede haberse convertido ya en una controversia contractual. En estos casos, supervisar permite identificar la deficiencia, pero no elimina los costos que esta produjo.

La asistencia técnica preventiva busca intervenir en un momento diferente. La Directiva N.º 005-2025-OECE-CD regula la asistencia técnica y orientación que brinda el OECE y establece mecanismos destinados a acompañar a las entidades dentro del nuevo régimen. Entre las posibilidades desarrolladas institucionalmente se encuentran reuniones de coordinación y asesoramiento, revisión de proyectos de documentos y acompañamiento durante las diferentes fases del proceso de contratación.

La diferencia puede expresarse de manera sencilla: **la supervisión pregunta qué ocurrió y si fue correcto; la asistencia preventiva busca contribuir a que aquello que todavía no ha ocurrido pueda desarrollarse correctamente.** Ambas funciones resultan necesarias, pero producen efectos diferentes sobre la capacidad institucional.

Esta lógica adquiere especial relevancia durante las actuaciones preparatorias. Como mostró el caso de Ica, determinadas deficiencias pueden originarse en conocimientos insuficientes, problemas de coordinación o dificultades en la preparación de las necesidades. Carhuacho (2018) identificó problemas vinculados con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras Qquenta (2019) destacó dificultades relacionadas con planificación y coordinación. Una intervención temprana puede actuar precisamente sobre estas situaciones.

El costo de corregir una deficiencia suele aumentar conforme avanza la contratación. Modificar un proyecto de requerimiento antes de la convocatoria puede resultar relativamente sencillo; corregirlo después de recibidas las ofertas puede exigir mayores actuaciones; y enfrentar sus consecuencias durante la ejecución contractual puede generar modificaciones, retrasos o controversias. Desde una perspectiva de eficiencia, la prevención posee entonces un valor económico y administrativo.

Esta relación permite comprender por qué la asistencia técnica puede convertirse en una herramienta para generar valor por dinero. Evitar un reproceso significa reducir utilización innecesaria de tiempo y recursos. Prevenir una condición que limita la competencia puede permitir una mayor participación de proveedores. Identificar anticipadamente un riesgo contractual puede evitar costos posteriores.

La nueva orientación institucional se encuentra reflejada también en la estructura del OECE. La existencia de una **Dirección de Supervisión y Asistencia Técnica** integra ambas dimensiones dentro de una misma unidad organizacional. La estructura oficial

asigna a esta dirección responsabilidades relacionadas con supervisión, asistencia, orientación y gestión de riesgos en contratación pública. Esta integración evidencia que control y prevención no son concebidos como funciones necesariamente separadas, sino como componentes complementarios.

El Plan Anual de Supervisión y Asistencia Técnica para 2026 profundiza esta orientación. El OECE programó asistencia a 1 600 entidades contratantes de los tres niveles de gobierno, frente a las 1 297 atendidas durante 2025. Paralelamente, se proyectaron actividades de fortalecimiento dirigidas a aproximadamente 115 000 funcionarios y servidores públicos.

La magnitud de estas intervenciones demuestra que la asistencia técnica no constituye una actividad marginal del nuevo organismo. Forma parte de una estrategia destinada a trasladar las orientaciones de la reforma hacia las entidades que desarrollan cotidianamente las contrataciones.

Sin embargo, desde la perspectiva del autor, **la cantidad de entidades asistidas no debería convertirse en el principal indicador para evaluar el éxito de esta política.** Atender 1 600 entidades demuestra capacidad operativa del OECE, pero todavía no demuestra que esas instituciones estén contratando mejor.

El indicador verdaderamente relevante debería encontrarse en aquello que ocurre después de la asistencia.

Si una entidad recibe orientación sobre la elaboración de requerimientos y posteriormente disminuye sus errores en esa materia, existe evidencia de fortalecimiento. Si necesita asistencia reiteradamente respecto del mismo problema, la intervención está solucionando incidencias, pero todavía no ha conseguido desarrollar suficiente capacidad institucional.

Esta diferencia permite distinguir entre **asistencia correctiva y asistencia transformadora.** La primera ayuda a resolver una situación determinada; la segunda consigue que la experiencia adquirida permita enfrentar mejor situaciones futuras. El objetivo de un organismo orientado hacia eficiencia debería encontrarse progresivamente en la segunda.

La asistencia técnica necesita, por tanto, incorporar una dimensión pedagógica. No debería limitarse a indicar qué debe corregirse, sino contribuir a explicar por qué existe la deficiencia y cómo puede evitarse posteriormente. De esta manera, cada intervención puede convertirse en una oportunidad de aprendizaje.

Salnave y Lizarazo (2017) proporcionan una referencia especialmente útil para comprender esta dinámica. La integración entre gestión, control y aprendizaje permite que la información obtenida mediante la supervisión pueda transformarse en conocimiento para mejorar los procesos. Aplicada al nuevo modelo, esta perspectiva permitiría construir un ciclo en el que los problemas detectados por el OECE orienten posteriormente las acciones de asistencia y capacitación.

La supervisión puede identificar, por ejemplo, que determinadas entidades presentan dificultades recurrentes en la elaboración de requerimientos. Esa información puede utilizarse para diseñar asistencia específica; los resultados de la asistencia pueden revelar qué conocimientos necesitan fortalecerse; y esta experiencia puede posteriormente incorporarse a documentos de orientación o actividades de capacitación.

De esta manera se construye una relación entre **supervisión, asistencia, capacitación y mejora**.

La tecnología y los datos pueden fortalecer considerablemente este ciclo. La información disponible mediante el SEACE y las demás herramientas del sistema permite identificar patrones relacionados con procedimientos, entidades, proveedores y resultados. El análisis de estos datos puede ayudar a orientar la asistencia hacia aquellos ámbitos donde existen mayores riesgos o deficiencias recurrentes.

Esta utilización estratégica de la información permitiría superar una lógica uniforme. No todas las entidades necesitan el mismo nivel de acompañamiento ni presentan las mismas dificultades. Una asistencia basada en riesgos puede concentrar mayores recursos donde existe mayor probabilidad de generar impacto.

Esta diferenciación resulta especialmente importante debido a la heterogeneidad del Estado peruano. Las capacidades de una entidad nacional con equipos especializados pueden ser considerablemente diferentes de aquellas disponibles en una municipalidad

pequeña. Aplicar exactamente la misma estrategia de fortalecimiento a ambas puede resultar poco eficiente.

El acompañamiento preventivo debería considerar, por tanto, el nivel de madurez institucional. Algunas entidades pueden requerir orientación básica sobre determinados procedimientos; otras pueden necesitar asistencia altamente especializada para contrataciones complejas. La capacidad para diferenciar estas necesidades permitiría utilizar mejor los recursos del OECE.

La gestión de riesgos puede contribuir a esta priorización. Si el organismo dispone de información suficiente para identificar contrataciones o entidades con mayores niveles de riesgo, puede orientar sus intervenciones preventivas hacia ellas. Esto permitiría que la asistencia técnica no dependa exclusivamente de solicitudes realizadas por las propias instituciones.

Las campañas de asistencia técnica de oficio desarrolladas por el OECE durante 2026 muestran precisamente esta posibilidad. El organismo ha desplegado intervenciones dirigidas a diferentes fases de contratación y a entidades de los tres niveles de gobierno, utilizando orientación normativa, criterios técnicos y análisis de casos para prevenir transgresiones y fortalecer la aplicación de la Ley N.º 32069.

Este enfoque posee un potencial significativo porque permite actuar antes de que exista una observación formal. Sin embargo, necesita mantener claramente delimitadas las responsabilidades. El OECE orienta; la entidad decide.

Esta diferencia es esencial para evitar que la asistencia técnica genere un efecto no deseado: que los funcionarios busquen trasladar hacia el organismo especializado la responsabilidad sobre sus decisiones. La profesionalización exige exactamente lo contrario. Los compradores necesitan desarrollar suficiente criterio para utilizar la orientación disponible y asumir responsablemente las decisiones que les corresponden.

Desde mi perspectiva, **la mejor asistencia técnica será aquella que, con el tiempo, haga menos necesaria la asistencia sobre problemas rutinarios.** Esto no significa que el OECE deba dejar de acompañar a las entidades, sino que sus recursos deberían desplazarse progresivamente hacia situaciones de mayor complejidad mientras las instituciones desarrollan autonomía respecto de dificultades recurrentes.

La asistencia preventiva puede convertirse así en un instrumento para reducir las diferencias de capacidad existentes dentro del Estado. Las entidades con mayores brechas pueden recibir un acompañamiento más intenso hasta desarrollar mejores condiciones para gestionar sus contrataciones, mientras aquellas con capacidades consolidadas pueden requerir intervenciones más especializadas.

Esta orientación permitiría evaluar la asistencia mediante indicadores de resultado: disminución de errores recurrentes, reducción de reprocesos, menor número de observaciones, mejor calidad de requerimientos y mayor autonomía de los compradores públicos. Tales indicadores proporcionarían una medida más precisa del impacto institucional.

La prevención tampoco elimina la necesidad de responsabilidad. Cuando existe una actuación contraria a la normativa o a la integridad, los mecanismos de supervisión y control deben funcionar. La asistencia técnica no debe convertirse en una justificación para relativizar incumplimientos ni reemplazar la determinación de responsabilidades cuando corresponda.

El verdadero cambio consiste en intervenir antes cuando todavía existe oportunidad de evitar la deficiencia y controlar después cuando resulte necesario.

Desde esta perspectiva, **supervisión y asistencia técnica no son modelos opuestos**. Constituyen dos momentos de una misma estrategia. La supervisión protege el sistema y proporciona información; la asistencia utiliza parte de esa información para prevenir y fortalecer capacidades.

El tránsito del OSCE al OECE ofrece la posibilidad de profundizar esta relación. La experiencia acumulada durante años de supervisión puede convertirse en una base de conocimiento para identificar dónde aparecen los principales problemas y qué tipo de capacidades necesitan desarrollarse.

En definitiva, avanzar desde la supervisión hacia la asistencia técnica preventiva no significa abandonar el control, sino ampliar su finalidad. El objetivo deja de encontrarse únicamente en detectar aquello que se hizo incorrectamente y comienza a incluir la construcción de condiciones para hacerlo correctamente desde el inicio.

Desde la posición asumida en esta obra, **esta puede ser una de las contribuciones más importantes del OECE para conseguir que el Estado contrate mejor.** Su verdadero éxito no se observará cuando aumente la cantidad de intervenciones realizadas, sino cuando esas intervenciones permitan que las entidades cometan menos errores, aprendan de sus experiencias y desarrollen progresivamente mayor capacidad para gestionar sus contrataciones con autonomía, eficiencia y responsabilidad.

5.2. EL COMPRADOR PÚBLICO COMO PIEZA CENTRAL DE LA REFORMA

La transformación de la contratación pública peruana no puede sostenerse únicamente sobre nuevas normas, procedimientos o plataformas tecnológicas. Su funcionamiento depende, en última instancia, de las personas encargadas de convertir estos instrumentos en decisiones concretas. Dentro de esta lógica, el comprador público adquiere una posición central, debido a que participa directamente en la gestión de las contrataciones y constituye uno de los principales vínculos entre la necesidad institucional, el mercado y el resultado que finalmente obtiene la entidad.

Esta importancia se encuentra directamente relacionada con la orientación de la Ley N.º 32069. Un sistema que pretende avanzar hacia eficiencia, valor por dinero, gestión de riesgos y mayor capacidad preventiva necesita operadores capaces de desarrollar funciones que superan la aplicación mecánica de procedimientos. El comprador debe comprender qué necesita la entidad, analizar las condiciones bajo las cuales puede obtenerlo y participar en decisiones destinadas a conseguir la mejor alternativa dentro del marco legal correspondiente.

La reforma reconoce expresamente esta función. Bajo el nuevo régimen, los compradores públicos son los funcionarios y servidores que integran la dependencia encargada de las contrataciones y desarrollan actividades vinculadas con la gestión de los procesos. La normativa actual fortalece además los mecanismos de certificación y profesionalización, estableciendo una relación más clara entre las responsabilidades asumidas y las capacidades necesarias para ejercerlas.

Esta evolución resulta coherente con los problemas analizados a lo largo de la obra. El caso de Ica mostró que determinadas deficiencias operativas podían encontrarse relacionadas con conocimientos especializados y competencias del personal. Carhuanchu

(2018) identificó dificultades vinculadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras Qquenta (2019) evidenció problemas relacionados con planificación, preparación de necesidades y coordinación. Estas referencias permiten comprender por qué fortalecer al comprador constituye una respuesta relevante frente a algunas de las limitaciones históricas del sistema.

Sin embargo, la profesionalización necesita entenderse en un sentido amplio. Un comprador público profesional no es simplemente aquel que conoce la Ley N.º 32069 y su Reglamento. El conocimiento normativo constituye una condición indispensable, pero resulta insuficiente para una contratación orientada hacia resultados.

El nuevo comprador necesita desarrollar **criterio profesional**.

Esta capacidad implica comprender el propósito de las disposiciones y utilizarlas para tomar decisiones adecuadamente sustentadas. La contratación pública presenta situaciones que no siempre pueden resolverse mediante respuestas automáticas. Las condiciones del mercado, los riesgos, la complejidad del objeto y las necesidades institucionales pueden variar considerablemente entre una contratación y otra.

El principio de valor por dinero incrementa precisamente esta necesidad. Si el objetivo consistiera exclusivamente en seleccionar el menor precio entre ofertas que cumplen requisitos predeterminados, el espacio para el análisis sería relativamente limitado. Cuando deben considerarse calidad, costos, oportunidad, riesgos y otras características relevantes, la decisión requiere mayor capacidad profesional.

Por ello, considero que **el valor por dinero y la profesionalización son dos componentes inseparables de la reforma**. No puede solicitarse al comprador que tome decisiones más estratégicas sin proporcionarle simultáneamente las competencias necesarias para hacerlo.

La planificación constituye uno de los ámbitos donde esta capacidad adquiere mayor importancia. El comprador necesita participar en la transformación de una necesidad institucional en una estrategia de contratación viable. Esto exige conocer las condiciones del mercado, comprender las características de aquello que se pretende contratar y coordinar adecuadamente con el área usuaria.

Esta coordinación resulta fundamental. El comprador no reemplaza al especialista técnico ni debería pretender definir unilateralmente aquello que la entidad necesita. Su función consiste en complementar ese conocimiento mediante una perspectiva especializada de contratación.

El área usuaria conoce la necesidad; el comprador conoce cómo convertir esa necesidad en una contratación viable y competitiva. Cuando ambos conocimientos funcionan conjuntamente, existen mejores condiciones para preparar adecuadamente el proceso.

Esta relación permite observar al comprador como un **articulador institucional**. No trabaja exclusivamente con normas ni exclusivamente con proveedores. Necesita interactuar con áreas usuarias, responsables presupuestarios, especialistas técnicos, evaluadores y demás actores involucrados. La capacidad de comunicación y coordinación forma, por tanto, parte de su perfil profesional.

La comprensión del mercado constituye otra competencia esencial. Una contratación orientada hacia resultados necesita conocer qué alternativas existen, cuáles son las condiciones habituales de provisión y qué factores pueden afectar la participación. El comprador debe ser capaz de utilizar esta información sin comprometer la transparencia ni la igualdad entre proveedores.

Esta competencia resulta especialmente importante porque el Estado depende de la existencia de mercados competitivos para obtener mejores condiciones. Un requerimiento excesivamente restrictivo puede reducir la participación y limitar las posibilidades de conseguir valor por dinero.

El comprador necesita desarrollar capacidad para identificar estas situaciones antes de que el procedimiento sea convocado.

La **gestión de riesgos** amplía todavía más este perfil. El comprador debe participar en la identificación de acontecimientos que podrían afectar el proceso y contribuir a determinar respuestas razonables. No se trata de eliminar toda incertidumbre, lo cual sería imposible, sino de reconocer aquellos riesgos que pueden administrarse y considerar sus consecuencias antes de adoptar decisiones.

La nueva normativa ha fortalecido precisamente esta orientación preventiva. La planificación integral de riesgos debe incorporarse en determinados supuestos dentro de la estrategia de contratación y exige participación articulada de quienes conocen la necesidad y de quienes gestionan el proceso.

Esta herramienta demuestra que el comprador público deja progresivamente de ser únicamente un ejecutor de procedimientos para convertirse en un **gestor de decisiones y riesgos**.

La transformación digital incorpora otra competencia indispensable. El comprador necesita utilizar plataformas electrónicas, consultar información y comprender la trazabilidad de sus actuaciones. Sin embargo, la verdadera competencia digital no consiste simplemente en conocer dónde registrar un documento o qué opción seleccionar dentro de un sistema.

El salto cualitativo se produce cuando el comprador utiliza los datos para decidir.

La información histórica sobre precios, proveedores, participación, procedimientos desiertos o resultados anteriores puede contribuir a diseñar mejores estrategias. Las herramientas analíticas disponibles actualmente proporcionan posibilidades que anteriormente resultaban mucho más limitadas, pero su aprovechamiento depende de la capacidad para interpretar la información.

El comprador público del nuevo modelo necesita, por tanto, desarrollar también **competencias analíticas**.

Esta evolución modifica la manera en que debería diseñarse su capacitación. La formación concentrada exclusivamente en explicar artículos de una ley puede resultar insuficiente. El profesional necesita trabajar también sobre casos, riesgos, mercados, decisiones y problemas reales de contratación.

La capacitación debería aproximarse cada vez más hacia el desarrollo de competencias y menos hacia la simple transmisión de información normativa.

El OECE ha comenzado a avanzar en esta dirección mediante instrumentos específicamente dirigidos a los compradores. Los Lineamientos de conducta aprobados en enero de 2026 buscan orientar sus decisiones durante las diferentes fases del proceso

considerando eficiencia, eficacia y valor por dinero. Esta orientación confirma que la reforma no se concentra exclusivamente en aquello que el comprador debe conocer, sino también en cómo debe ejercer sus responsabilidades.

La integridad ocupa naturalmente una posición central. Cuanto mayor sea el espacio para utilizar criterio profesional, mayor debe ser también la responsabilidad asociada con las decisiones. El comprador participa en procesos que pueden representar cantidades significativas de recursos y mantiene interacción con diferentes actores del mercado.

Por ello, profesionalización e integridad deben desarrollarse conjuntamente.

La integridad no significa únicamente evitar conductas ilícitas. Incluye objetividad, transparencia, manejo adecuado de conflictos de interés y capacidad para justificar las decisiones adoptadas. Un comprador profesional necesita poder explicar no solamente qué decidió, sino también por qué esa decisión constituía una alternativa razonable para satisfacer la necesidad pública.

Esta exigencia resulta especialmente importante frente a la discrecionalidad. La Ley N.º 32069 reconoce espacios en los que los funcionarios pueden adoptar decisiones debidamente sustentadas para alcanzar la finalidad pública y maximizar el valor de los recursos. Esta posibilidad representa un avance frente a una administración excesivamente rígida, pero exige compradores capaces de ejercerla responsablemente.

Desde mi perspectiva, **la discrecionalidad profesional es probablemente una de las mayores oportunidades y, simultáneamente, uno de los mayores riesgos del nuevo modelo.**

Cuando existe capacidad técnica e integridad, permite tomar mejores decisiones. Cuando estas condiciones son insuficientes, puede aumentar la exposición a errores o decisiones deficientemente justificadas. Por ello, la reforma necesita invertir considerablemente en profesionalización.

La certificación constituye un mecanismo para contribuir a este objetivo, pero no debería confundirse con el resultado final. Una persona certificada acredita determinados requisitos y conocimientos; un comprador profesional demuestra capacidad mediante su desempeño.

Esta diferencia debería reflejarse también en la evaluación.

El Estado necesita avanzar progresivamente hacia mecanismos capaces de valorar no solamente si el comprador posee una certificación vigente, sino también cómo desarrolla sus funciones. La cantidad de errores, la calidad de los requerimientos en los que participa, la gestión de riesgos, los tiempos de los procesos y los resultados contractuales pueden proporcionar información para evaluar su desempeño.

Sin embargo, esta evaluación debe desarrollarse cuidadosamente. No todos los resultados dependen exclusivamente del comprador y sería incorrecto atribuirle problemas originados en decisiones de otras áreas o en circunstancias externas. Los indicadores deben considerar las responsabilidades efectivamente asignadas.

El **Registro de Compradores Públicos**, cuya implementación progresiva fue anunciada por el OECE a finales de 2025, puede proporcionar una base para organizar información sobre competencias, certificación y trayectoria profesional. Su potencial será mayor si permite desarrollar una verdadera gestión del talento dentro del sistema de contratación pública.

Esta posibilidad resulta especialmente importante porque las entidades presentan capacidades muy diferentes. Conocer dónde se encuentran los compradores con determinados niveles de experiencia puede ayudar a identificar brechas y orientar estrategias de fortalecimiento.

También puede contribuir a reducir uno de los problemas analizados anteriormente: asignar responsabilidades altamente complejas a personas cuyo perfil todavía necesita mayor desarrollo.

La profesionalización debería permitir una correspondencia razonable entre **complejidad de la contratación y capacidad del comprador**.

Esta lógica ya aparece parcialmente en la diferenciación de evaluadores y en los distintos niveles de certificación. Su consolidación podría contribuir a que las contrataciones de mayor riesgo o complejidad sean gestionadas por profesionales con experiencia compatible con esas responsabilidades.

Sin embargo, fortalecer al comprador no significa individualizar toda la responsabilidad sobre él. Este punto resulta fundamental.

La contratación continúa siendo una responsabilidad institucional.

Un comprador altamente capacitado puede presentar dificultades cuando recibe requerimientos deficientes, trabaja dentro de procesos desorganizados o enfrenta una carga laboral incompatible con sus responsabilidades. El fortalecimiento individual necesita encontrarse acompañado por mejoras en la organización.

El caso de Ica proporciona precisamente esta enseñanza. Las capacidades individuales influyen sobre el desempeño, pero solamente producen su máximo valor cuando pueden integrarse mediante coordinación y procedimientos adecuados.

Por ello, la reforma no debería construir la figura de un comprador público que resuelve individualmente todos los problemas de la contratación. Necesita construir equipos donde las capacidades técnicas, administrativas y profesionales puedan funcionar de manera complementaria.

La asistencia técnica del OECE puede contribuir a desarrollar estas capacidades, especialmente durante los primeros años de implementación del nuevo régimen. Sin embargo, como se sostuvo anteriormente, su objetivo debe encontrarse en fortalecer autonomía y no generar dependencia.

El comprador debería utilizar progresivamente la asistencia para situaciones complejas y no para resolver permanentemente dudas básicas relacionadas con sus funciones.

Esto permite formular un posible indicador de madurez profesional: **un comprador más profesionalizado debería necesitar menos corrección externa para desarrollar correctamente las actuaciones rutinarias y utilizar la asistencia especializada principalmente frente a problemas de mayor complejidad.**

La estabilidad y desarrollo de carrera constituyen igualmente cuestiones que deberían formar parte de la discusión. Capacitar permanentemente a compradores que posteriormente abandonan rápidamente las funciones de contratación puede generar

pérdida de conocimiento institucional. La profesionalización necesita considerar mecanismos que permitan conservar experiencia dentro del Estado.

La gestión del conocimiento puede contribuir a reducir esta vulnerabilidad. Los compradores experimentados pueden participar en actividades internas de formación, documentar buenas prácticas y transmitir aprendizajes a quienes se incorporan posteriormente. De esta manera, la experiencia individual comienza a convertirse en capacidad institucional.

Desde la perspectiva del autor, **la reforma tendrá dificultades para consolidarse si no consigue convertir al comprador público en una verdadera especialidad profesional dentro del Estado.** La contratación exige conocimientos, experiencia y responsabilidades suficientes para justificar una trayectoria especializada.

No debería observarse como una función administrativa por la que cualquier trabajador puede transitar temporalmente sin preparación específica. La magnitud de los recursos involucrados y las consecuencias de las decisiones justifican una profesionalización mucho más sólida.

Esto no significa construir una burocracia cerrada de especialistas. Significa reconocer que contratar correctamente requiere competencias específicas y que estas deben desarrollarse, evaluarse y conservarse.

En definitiva, el comprador público constituye una pieza central de la reforma porque es quien debe transformar muchos de los principios de la Ley N.º 32069 en decisiones concretas. **Valor por dinero, gestión de riesgos, eficiencia, integridad y utilización de información solamente pueden convertirse en prácticas reales cuando quienes gestionan las contrataciones poseen las capacidades necesarias para aplicarlos.**

El OECE puede proporcionar certificación, capacitación, orientación y asistencia técnica. Las entidades pueden mejorar sus procesos y proporcionar mejores condiciones de trabajo. Pero el resultado final dependerá de la calidad profesional con la que los compradores ejerzan sus responsabilidades.

Si la reforma consigue desarrollar compradores capaces de **pensar antes de tramitar, analizar antes de decidir, prevenir antes de corregir y evaluar resultados**

además de procedimientos, habrá construido una de las condiciones más importantes para que el Estado contrate mejor.

5.3. PROFESIONALIZACIÓN FRENTE A IMPROVISACIÓN ADMINISTRATIVA

La profesionalización de la contratación pública debe comprenderse como una respuesta frente a uno de los problemas que puede afectar con mayor intensidad el funcionamiento de las entidades: la asignación de responsabilidades especializadas a personas que no necesariamente poseen las competencias suficientes para desarrollarlas. Cuando esta situación se combina con necesidades urgentes, cambios frecuentes de personal, limitada planificación o insuficiente transferencia de conocimientos, aumenta el riesgo de que las decisiones terminen dependiendo de la improvisación administrativa.

Improvisar no significa necesariamente actuar de manera irresponsable. En numerosas ocasiones, los funcionarios y servidores deben responder frente a necesidades concretas utilizando las capacidades y recursos que se encuentran disponibles. El problema aparece cuando esta forma de actuación deja de ser excepcional y se convierte en una característica habitual del funcionamiento institucional. Una entidad que permanentemente resuelve urgencias posee menos posibilidades de planificar, analizar alternativas y aprender de sus experiencias.

Esta problemática resulta particularmente importante en contratación pública porque las decisiones adoptadas durante las primeras etapas producen consecuencias sobre todo el proceso. Un requerimiento preparado apresuradamente puede generar observaciones; una estrategia insuficientemente analizada puede disminuir la competencia; y una deficiente identificación de riesgos puede producir posteriormente modificaciones, retrasos o controversias. La improvisación inicial puede convertirse, por tanto, en ineficiencia acumulada.

Los antecedentes analizados a lo largo de esta obra permiten reconocer esta relación. Carhuancho (2018) identificó dificultades vinculadas con términos de referencia y especificaciones técnicas, mientras Qquenta (2019) encontró problemas relacionados con planificación, presentación de necesidades y coordinación. Estos hallazgos muestran que determinadas deficiencias pueden aparecer precisamente cuando las capacidades y

condiciones organizacionales no responden adecuadamente a las responsabilidades que deben desarrollarse.

El caso de Ica proporciona una referencia adicional. Los resultados correspondientes a 2021 mostraron que podían coexistir capacidades generales favorables con necesidades de fortalecimiento en determinados conocimientos especializados. Esta diferencia resulta fundamental porque demuestra que disponer de personal con experiencia administrativa no significa necesariamente disponer de especialistas en contratación pública.

La profesionalización busca reducir precisamente esta distancia.

Un comprador profesionalizado debe encontrarse en condiciones de comprender las normas, pero también de analizar necesidades, mercados, riesgos y alternativas. Debe conocer los procedimientos y, simultáneamente, entender las consecuencias que las decisiones adoptadas durante una etapa pueden producir sobre las siguientes. Esta combinación permite sustituir progresivamente la improvisación por decisiones planificadas y sustentadas.

La Ley N.º 32069 proporciona un marco especialmente relevante para esta transformación. El nuevo régimen reconoce expresamente a los compradores públicos dentro de las entidades contratantes y vincula su actuación con la gestión de los procesos. La profesionalización deja así de ser únicamente una política complementaria y adquiere una relación directa con el funcionamiento del modelo.

El Reglamento desarrolla esta orientación mediante requisitos y niveles de certificación para los compradores públicos. El OECE, por su parte, mantiene un sistema de certificación destinado a acreditar niveles de competencia para quienes laboran en las dependencias encargadas de las contrataciones.

Sin embargo, considero necesario diferenciar claramente **certificación y profesionalización**. La primera permite acreditar determinadas condiciones, conocimientos y experiencia; la segunda representa un proceso considerablemente más amplio que incluye formación, experiencia práctica, actualización, criterio profesional y capacidad para responder frente a situaciones concretas.

Un trabajador puede encontrarse formalmente certificado y continuar necesitando desarrollar determinadas competencias. Del mismo modo, un profesional con amplia experiencia puede requerir actualización cuando cambia sustancialmente el marco normativo. La profesionalización debe entenderse, por tanto, como un proceso permanente.

Esta consideración adquiere mayor importancia frente a la evolución reciente del régimen. La Ley N.º 32069 entró en vigencia en abril de 2025 y su Reglamento ya experimentó modificaciones relevantes en enero de 2026. Los compradores necesitan incorporar estas modificaciones mientras continúan desarrollando sus responsabilidades. La actualización deja de ser una actividad ocasional y se convierte en parte de la propia profesión.

El OECE ha respondido mediante una estrategia amplia de fortalecimiento de capacidades. Para 2026 programó aproximadamente 290 eventos técnicos especializados dirigidos a alrededor de 115 000 funcionarios y servidores públicos, conjuntamente con asistencia técnica a 1 600 entidades contratantes. Esta escala evidencia la importancia que la nueva institucionalidad atribuye al desarrollo profesional.

Sin embargo, la capacitación masiva presenta también un desafío: transformar información en competencia.

Asistir a un curso permite adquirir conocimientos; desarrollar competencia exige ser capaz de utilizarlos frente a situaciones reales. Por ello, la formación debería incorporar progresivamente metodologías relacionadas con casos, problemas y decisiones concretas de contratación.

Esta diferencia resulta particularmente importante frente a la improvisación. Un funcionario puede conocer conceptualmente una disposición y experimentar dificultades cuando necesita aplicarla dentro de una contratación compleja. La experiencia práctica y el análisis de casos permiten desarrollar precisamente la capacidad para enfrentar estas situaciones.

La profesionalización debería incorporar también el conocimiento del mercado. Una de las principales diferencias entre tramitar y gestionar una contratación se encuentra

en comprender que la entidad necesita interactuar con proveedores y conocer las condiciones bajo las cuales estos pueden satisfacer la necesidad.

La improvisación aparece cuando la estrategia se diseña sin información suficiente. La profesionalización permite utilizar antecedentes, datos y análisis para reducir esa incertidumbre.

La transformación digital proporciona actualmente mayores posibilidades para hacerlo. Los compradores pueden consultar información sobre procedimientos, proveedores, precios y resultados anteriores mediante las herramientas disponibles en el ecosistema de contratación. La capacidad para utilizar estos datos debería formar parte de su desarrollo profesional.

Un comprador que utiliza información histórica antes de diseñar una contratación posee mejores condiciones para anticipar problemas que otro que simplemente reproduce documentos utilizados anteriormente.

La gestión de riesgos profundiza esta diferencia. Improvisar significa reaccionar cuando aparece el problema; gestionar riesgos significa preguntarse anticipadamente qué podría ocurrir y qué puede hacerse para disminuir sus consecuencias.

El nuevo régimen incorpora esta lógica dentro de la estrategia de contratación para los supuestos correspondientes. El OECE ha precisado que la planificación integral de riesgos debe identificar, analizar, asignar y monitorear aquellos acontecimientos capaces de afectar el proceso, procurando que cada riesgo sea asumido por quien se encuentre en mejores condiciones para gestionarlo.

Esta herramienta exige compradores capaces de pensar preventivamente. Una matriz no puede construirse adecuadamente mediante una simple reproducción de riesgos genéricos. Necesita considerar las características concretas de la contratación.

Aquí aparece nuevamente la diferencia entre formalización y profesionalización. **El profesional comprende para qué sirve la herramienta; el operador meramente formal busca completar el documento requerido.**

Esta distinción atraviesa buena parte de la reforma.

La estrategia de contratación, la matriz de riesgos, el valor por dinero y las herramientas digitales pueden convertirse en mecanismos poderosos para mejorar la gestión o en nuevos documentos administrativos que deben completarse. La diferencia dependerá, en gran medida, de las capacidades de quienes los utilizan.

La profesionalización necesita también enfrentar la rotación del personal. Una entidad que invierte recursos en desarrollar compradores especializados y posteriormente los reemplaza frecuentemente puede perder buena parte del conocimiento acumulado. El nuevo trabajador necesita nuevamente aprender procedimientos, desarrollar experiencia y comprender las características institucionales.

Esta situación puede favorecer la improvisación porque las responsabilidades continúan existiendo incluso cuando el conocimiento se pierde.

Por ello, profesionalizar implica también **retener y transferir conocimiento**. Las instituciones necesitan mecanismos que permitan documentar experiencias, compartir buenas prácticas y facilitar la incorporación de nuevos compradores sin obligarlos a reconstruir desde cero los aprendizajes existentes.

El Registro de Compradores Públicos constituye una herramienta que puede contribuir a una mejor gestión de estas capacidades. Su implementación progresiva busca disponer de información sobre competencias, niveles y trayectoria de quienes intervienen en las compras estatales. Utilizada adecuadamente, esta información puede contribuir a identificar brechas y asignar responsabilidades de manera más coherente con la experiencia disponible.

Desde mi perspectiva, este punto merece especial atención. **No todas las contrataciones deberían ser gestionadas por compradores con el mismo nivel de experiencia.** La complejidad, cuantía y riesgo deberían guardar cierta correspondencia con las capacidades de quienes asumirán responsabilidades relevantes.

Esta lógica resulta habitual en muchas profesiones especializadas. A medida que aumenta la complejidad de una responsabilidad, aumenta también la experiencia requerida para asumirla. La contratación pública debería avanzar progresivamente hacia una concepción semejante.

La profesionalización necesita igualmente estabilidad en los perfiles. Cuando una entidad asigna temporalmente funciones de contratación a personas cuya trayectoria profesional se encuentra completamente alejada de este ámbito, aumenta la necesidad de aprendizaje inmediato y puede aparecer una dependencia excesiva respecto de otros trabajadores.

Esto no significa cerrar el acceso a nuevos profesionales. Significa reconocer que incorporarse a la contratación pública requiere un proceso de formación y desarrollo.

La improvisación administrativa puede originarse también en la planificación tardía. Incluso un comprador altamente profesionalizado puede experimentar dificultades cuando recibe un requerimiento que debe ser atendido en un plazo irrazonablemente corto. La profesionalización no elimina las deficiencias organizacionales.

Por ello, resulta incorrecto convertir al comprador en el único responsable de la eficiencia.

Las áreas usuarias deben identificar oportunamente sus necesidades; las unidades administrativas deben proporcionar condiciones adecuadas; y la organización necesita distribuir razonablemente la carga de trabajo. La profesionalización individual solamente puede producir resultados sostenibles dentro de una institución suficientemente organizada.

Esta relación resulta particularmente visible frente a las urgencias. Existen situaciones realmente imprevisibles que exigen respuestas rápidas. La administración necesita disponer de mecanismos para atenderlas. El problema aparece cuando necesidades previsibles terminan gestionándose permanentemente como urgencias debido a una planificación insuficiente.

Una organización profesionalizada debería poder distinguir entre **emergencia real y urgencia producida por falta de planificación**.

Esta diferencia posee consecuencias directas sobre la eficiencia. Las decisiones adoptadas bajo presión disponen de menor tiempo para analizar alternativas y pueden incrementar la posibilidad de errores. Mejorar la planificación permite que la experiencia profesional sea utilizada plenamente.

La asistencia técnica preventiva del OECE puede contribuir durante esta transición. Los compradores que todavía están desarrollando experiencia pueden acceder a orientación y acompañamiento frente a determinadas situaciones. Sin embargo, como se señaló anteriormente, esta asistencia debería generar progresivamente mayor autonomía.

Una institución profesionalizada no debería necesitar consultar permanentemente cada actuación ordinaria.

Desde la perspectiva del autor, **uno de los indicadores más claros del éxito de la reforma debería ser la reducción progresiva de la improvisación administrativa.** Esto puede observarse mediante menos contrataciones iniciadas tardíamente, menor cantidad de correcciones, mayor utilización de información y riesgos identificados antes de convertirse en problemas.

La profesionalización debería permitir también reducir la cultura del expediente defensivo. Cuando el comprador posee suficiente conocimiento y respaldo institucional, puede adoptar decisiones técnicamente sustentadas sin concentrar todos sus esfuerzos en acumular documentos destinados únicamente a demostrar posteriormente que actuó correctamente.

Esto no significa documentar menos aquello que resulta necesario. Significa documentar con propósito.

La trazabilidad protege la decisión; el exceso de formalidad puede paralizarla.

El equilibrio solamente puede conseguirse mediante profesionales capaces de comprender tanto la importancia de la legalidad como la necesidad de alcanzar resultados.

La integridad constituye finalmente una condición inseparable. La profesionalización proporciona mayores capacidades y, en determinados casos, mayor espacio para ejercer criterio. Esto exige una responsabilidad proporcionalmente mayor.

Los Lineamientos de conducta de los compradores públicos aprobados por el OECE en 2026 refuerzan precisamente la necesidad de desarrollar las funciones bajo criterios de integridad, eficiencia, eficacia y valor por dinero. La formación profesional

necesita integrar estos componentes y evitar que el conocimiento técnico se encuentre separado de la responsabilidad pública.

En definitiva, la profesionalización constituye una de las principales respuestas frente a la improvisación administrativa, pero no puede reducirse a certificaciones o capacitaciones aisladas. Necesita construir una verdadera especialidad dentro del Estado basada en **conocimiento, experiencia, actualización, criterio, integridad y capacidad para aprender**.

Desde la posición asumida en esta obra, el objetivo debería ser que las contrataciones dependan cada vez menos de la capacidad individual para resolver urgencias y cada vez más de instituciones capaces de anticiparlas y gestionarlas profesionalmente.

La diferencia puede resumirse de manera concreta: **improvisar significa resolver el problema cuando aparece; profesionalizar significa desarrollar capacidades para que muchos de esos problemas no aparezcan o puedan ser enfrentados con criterios previamente contruidos**.

Si la reforma consigue que los compradores planifiquen mejor, utilicen información, gestionen riesgos y adopten decisiones sustentadas con mayor autonomía, habrá avanzado considerablemente en esa dirección. La profesionalización dejará entonces de ser un requisito administrativo para convertirse en una verdadera herramienta destinada a que el Estado contrate mejor.

5.4. EFICIENCIA FRENTE A BUROCRACIA Y REPROCESOS

La eficiencia constituye uno de los principales objetivos de la transformación de la contratación pública peruana. Sin embargo, alcanzar este propósito exige reconocer que una parte importante de las ineficiencias no necesariamente se encuentra en los plazos establecidos por las normas, sino en las actividades administrativas que se acumulan alrededor de los procesos: documentos que deben corregirse, requerimientos que regresan varias veces al área usuaria, verificaciones repetidas, coordinaciones tardías y decisiones que atraviesan múltiples niveles antes de poder ejecutarse. Estas situaciones generan burocracia y reprocesos que consumen recursos sin producir necesariamente mayor valor para la contratación.

La burocracia no debe entenderse, en sí misma, como un fenómeno negativo. El Estado necesita procedimientos, responsabilidades definidas, documentación y controles porque administra recursos públicos y debe garantizar legalidad, transparencia e integridad. El problema aparece cuando determinadas actuaciones dejan de cumplir una función proporcional al riesgo que pretenden controlar y se convierten en cargas administrativas que dificultan la capacidad para alcanzar oportunamente los resultados.

Esta distinción resulta fundamental. **Simplificar no significa eliminar controles necesarios, así como controlar adecuadamente no significa incorporar una revisión adicional frente a cada problema que aparece.** La eficiencia requiere determinar qué actuaciones protegen efectivamente el proceso y cuáles pueden ser reorganizadas, simplificadas o eliminadas sin comprometer las garantías esenciales de la contratación.

La Ley N.º 32069 proporciona un fundamento especialmente importante para esta perspectiva mediante el principio de eficacia y eficiencia. El nuevo régimen establece una orientación hacia el cumplimiento de los fines públicos y hacia la revisión de procesos, procedimientos y trámites que puedan resultar innecesarios o desproporcionados. La finalidad no consiste solamente en cumplir correctamente cada etapa, sino en conseguir que la estructura administrativa permita alcanzar oportunamente el resultado que justificó la contratación.

Esta orientación fue reforzada mediante el Decreto Supremo N.º 001-2026-EF, que modificó el Reglamento de la Ley N.º 32069 con el propósito declarado de mejorar la eficiencia, predictibilidad y agilidad de los procesos, fortalecer las capacidades de las entidades contratantes y optimizar su interacción con los proveedores. El propio desarrollo reciente del régimen reconoce, por tanto, que simplificación, capacidad institucional y eficiencia necesitan avanzar conjuntamente.

Los **reprocesos** constituyen una de las manifestaciones más claras de ineficiencia administrativa. Se producen cuando una actividad que debería desarrollarse una vez necesita repetirse debido a errores, información incompleta, observaciones o problemas de coordinación. Cada repetición utiliza nuevamente tiempo de funcionarios y servidores y retrasa las actuaciones posteriores.

Un requerimiento devuelto tres veces no representa solamente un problema documental. Significa que diferentes personas han tenido que revisar, observar, corregir

y volver a procesar la misma información. El costo de estas actuaciones puede no aparecer individualizado dentro del presupuesto institucional, pero constituye utilización efectiva de recursos públicos.

Los resultados analizados en el caso de Ica permiten comprender esta problemática. Las brechas relacionadas con capacidades y conocimientos especializados pueden generar condiciones donde determinadas actuaciones necesiten mayores niveles de revisión. Los antecedentes de Carhuanchu (2018), respecto de términos de referencia y especificaciones técnicas, y de Qquenta (2019), en relación con planificación, necesidades y coordinación, refuerzan esta interpretación.

Desde esta perspectiva, una parte importante de la eficiencia puede obtenerse simplemente consiguiendo que las actividades sean desarrolladas correctamente desde la primera vez.

Esto modifica sustancialmente la discusión sobre los tiempos de contratación. Con frecuencia, cuando un procedimiento demora demasiado, la primera reacción consiste en plantear una reducción de los plazos establecidos por la norma. Sin embargo, cuando una parte importante del tiempo se encuentra en devoluciones, esperas y correcciones, modificar el plazo legal puede producir un impacto limitado.

La verdadera pregunta debería ser **dónde se está consumiendo el tiempo.**

Una entidad podría descubrir, por ejemplo, que la fase formal de selección representa solamente una parte del tiempo total y que una proporción considerable se encuentra en la preparación del requerimiento o en las coordinaciones internas. En ese caso, la solución probablemente no consistirá en reducir los plazos de la selección, sino en mejorar la capacidad operativa durante las actuaciones preparatorias.

Esta diferencia permite distinguir entre **tiempo necesario y tiempo perdido.** Analizar el mercado, evaluar riesgos o revisar técnicamente un requerimiento requiere tiempo y puede generar valor para la contratación. Esperar varios días porque una responsabilidad no se encuentra claramente asignada o devolver repetidamente un documento por los mismos errores representa una situación diferente.

La eficiencia no consiste en eliminar el tiempo necesario para decidir correctamente, sino en reducir el tiempo que no agrega valor.

Porter (2013) proporciona una referencia útil al relacionar la eficiencia operativa con la capacidad de mejorar la forma en que se desarrollan las actividades. Aplicada al sector público, esta perspectiva permite comprender que una organización puede mejorar significativamente sin aumentar necesariamente sus recursos cuando consigue eliminar duplicidades y reducir reprocesos.

La profesionalización del comprador público constituye una de las principales herramientas para conseguirlo. Un operador con mayor conocimiento y experiencia puede identificar anticipadamente determinados problemas, orientar adecuadamente al área usuaria y reducir la necesidad de correcciones posteriores. Sin embargo, como se ha sostenido anteriormente, no toda ineficiencia puede atribuirse al comprador.

La burocracia puede encontrarse incorporada dentro del propio diseño organizacional.

Una entidad puede exigir múltiples revisiones internas para una actuación relativamente sencilla debido a procedimientos creados durante diferentes periodos y que nunca fueron evaluados conjuntamente. Cada control pudo tener inicialmente una justificación, pero la acumulación progresiva puede generar una estructura excesivamente compleja.

Por ello, resulta necesario revisar periódicamente los procedimientos internos.

Una pregunta particularmente útil sería: **¿qué riesgo protege esta actuación y qué ocurriría si se simplificara?** Si no existe una respuesta clara, puede encontrarse frente a una actividad que necesita ser revisada.

Esta lógica no significa eliminar controles indiscriminadamente. Una revisión puede ser fundamental cuando protege un riesgo significativo. La gestión basada en riesgos permite precisamente diferenciar dónde resulta necesario concentrar mayores esfuerzos y dónde puede utilizarse una estructura más sencilla.

La Ley N.º 32069 proporciona mejores condiciones para avanzar hacia esta lógica mediante la incorporación más explícita de la gestión de riesgos. El objetivo debería ser abandonar progresivamente una concepción en la que todas las contrataciones reciben el mismo nivel de control independientemente de su complejidad.

Una adquisición rutinaria y de bajo riesgo no necesariamente necesita la misma estructura administrativa que una obra compleja o una contratación de elevado impacto económico.

La proporcionalidad puede convertirse así en una herramienta contra la burocracia.

La **estandarización** constituye otra posibilidad. Cuando determinadas contrataciones presentan características recurrentes, utilizar documentos, criterios y herramientas previamente estructurados puede reducir considerablemente el tiempo de preparación. Las bases estándar y demás instrumentos desarrollados bajo el nuevo régimen contribuyen a proporcionar esta predictibilidad.

Sin embargo, estandarizar no significa copiar.

La reproducción automática de requerimientos anteriores puede convertirse precisamente en una fuente de problemas cuando las necesidades o condiciones del mercado han cambiado. La estandarización debe utilizarse para reducir trabajo repetitivo, manteniendo suficiente capacidad para adaptar aquello que realmente necesita modificarse.

La transformación digital ofrece también posibilidades importantes para disminuir cargas administrativas. La interoperabilidad entre sistemas puede evitar que la misma información tenga que registrarse varias veces, mientras la automatización puede reducir actividades manuales de escaso valor.

El desarrollo de la Pladicop y de las herramientas electrónicas vinculadas con las contrataciones proporciona condiciones para avanzar en esta dirección. Sin embargo, nuevamente aparece una advertencia: **digitalizar burocracia no elimina burocracia**.

Si una entidad exige diez aprobaciones innecesarias en papel y posteriormente las convierte en diez aprobaciones electrónicas, habrá mejorado probablemente la velocidad de circulación de los documentos, pero no habrá solucionado el problema estructural.

La transformación digital debe encontrarse acompañada por rediseño de procesos.

Esta diferencia resulta especialmente importante porque existe una tendencia a identificar modernización con incorporación de tecnología. Una plataforma nueva puede producir una imagen de transformación, pero su verdadero valor debe medirse mediante los resultados que genera: menos tiempo, menor duplicidad, mayor trazabilidad y mejor información.

La asistencia técnica preventiva del OECE puede contribuir también a reducir reprocesos. Cuando una entidad recibe orientación antes de convocar y corrige oportunamente una deficiencia, evita que esta genere actuaciones adicionales posteriormente. La prevención se convierte así en una forma concreta de eficiencia.

Sin embargo, el OECE puede ir más allá de corregir casos individuales. La información acumulada mediante supervisión y asistencia puede permitir identificar **qué errores producen mayores cantidades de reprocesos en el sistema**. Esta información podría orientar capacitación, documentos de orientación y propuestas de simplificación.

Desde la perspectiva del autor, esta capacidad de utilizar información agregada constituye una de las mayores oportunidades del nuevo organismo. **El OECE no debería limitarse a saber dónde se cometió un error; debería procurar identificar qué errores se repiten, por qué se repiten y cuánto cuestan al sistema.**

Esta mirada permitiría abordar la burocracia mediante evidencia.

Si determinadas observaciones aparecen recurrentemente en cientos de entidades, puede existir un problema de capacitación, pero también podría existir una regla o procedimiento insuficientemente claro. La información permitiría diferenciar ambas situaciones.

Esta consideración conecta directamente con el planteamiento desarrollado anteriormente: el problema no siempre está en la norma, pero tampoco puede asumirse que nunca está en ella.

La eficiencia exige capacidad para diagnosticar.

Otro componente importante corresponde a la **coordinación interna**. Una parte considerable de los tiempos administrativos puede encontrarse entre una actuación y otra, mientras el expediente espera que determinada unidad desarrolle su responsabilidad.

Estos tiempos de espera pueden resultar menos visibles que los plazos formales, pero producir un impacto considerable sobre la duración total.

La tecnología puede ayudar a identificarlos mediante trazabilidad. Conocer cuánto tiempo permanece una contratación en cada etapa permitiría determinar dónde se concentran realmente las demoras.

Esta información podría permitir desarrollar indicadores mucho más útiles que el simple tiempo total del procedimiento.

Por ejemplo, una entidad podría medir la cantidad promedio de devoluciones de requerimientos, el tiempo utilizado para corregirlos, las observaciones recurrentes o las etapas que concentran mayores esperas. Estos indicadores proporcionarían información directamente relacionada con las deficiencias operativas.

La **predictibilidad** contribuye igualmente a reducir burocracia. Cuando compradores y áreas usuarias conocen claramente qué información necesitan proporcionar y cuáles son los criterios aplicables, disminuye la necesidad de consultas y correcciones. Las herramientas de orientación e interpretación normativa desarrolladas actualmente por el OECE pueden contribuir a esta finalidad.

Sin embargo, la predictibilidad necesita también cierta estabilidad normativa. Modificaciones demasiado frecuentes pueden obligar a los operadores a revisar continuamente sus procedimientos y aumentar temporalmente los errores. La actualización es necesaria cuando existen razones suficientes, pero debería mantenerse un equilibrio con la necesidad de consolidar las prácticas.

La relación con los proveedores también debe considerarse. La burocracia no genera costos únicamente dentro del Estado. Cada requisito innecesario puede incrementar el costo de participar en una contratación. Cuando estos costos son elevados, algunos proveedores pueden decidir no participar.

Esto puede afectar directamente la competencia.

Un sistema eficiente debe procurar que participar resulte suficientemente sencillo para los proveedores idóneos, manteniendo simultáneamente los controles necesarios

para proteger la integridad. Reducir requisitos duplicados y utilizar información ya disponible dentro de los sistemas estatales puede contribuir a este objetivo.

Desde la posición asumida en esta obra, **la burocracia debe evaluarse también por el costo que impone al mercado**. Un trámite que exige una hora adicional a un funcionario puede exigir simultáneamente varias horas a cada proveedor participante. Multiplicado por numerosos procedimientos, este costo puede resultar significativo.

La eficiencia requiere observar el sistema completo.

Esta perspectiva permite formular una diferencia fundamental entre **burocracia necesaria y burocracia improductiva**. La primera proporciona legalidad, transparencia, trazabilidad y protección frente a riesgos. La segunda consume recursos sin producir beneficios proporcionales.

El objetivo de la reforma no debería ser eliminar la burocracia en términos absolutos, lo cual sería incompatible con la administración pública, sino reducir aquella que no genera suficiente valor.

Desde mi perspectiva, uno de los principales indicadores del éxito del OECE debería encontrarse precisamente en la capacidad para disminuir los reprocesos. Una contratación que se desarrolla correctamente desde el inicio requiere menos intervención supervisora, menos asistencia correctiva y menos tiempo administrativo.

Esto genera un círculo positivo: **mejores capacidades producen menos errores; menos errores producen menos reprocesos; menos reprocesos liberan capacidad administrativa; y esa capacidad puede utilizarse para planificar y gestionar mejor las siguientes contrataciones**.

El círculo contrario también existe. Una planificación deficiente genera errores; los errores producen correcciones; las correcciones consumen tiempo; la falta de tiempo obliga a preparar apresuradamente las siguientes contrataciones; y las nuevas contrataciones vuelven a presentar errores.

Romper este ciclo constituye uno de los principales desafíos de la modernización.

En definitiva, la eficiencia frente a la burocracia y los reprocesos no consiste simplemente en hacer procedimientos más cortos. Significa conseguir que **cada actuación administrativa tenga una finalidad clara, que los errores sean cada vez menos frecuentes y que el tiempo de funcionarios y proveedores se utilice en actividades que realmente contribuyan al resultado de la contratación.**

El OECE dispone de herramientas que pueden contribuir a esta transformación mediante profesionalización, asistencia preventiva, gestión de riesgos, información y digitalización. Sin embargo, las entidades necesitan revisar también sus propios procesos internos.

El verdadero avance ocurrirá cuando el Estado deje de medir la eficiencia únicamente por cuánto demora un procedimiento y comience a preguntarse **cuánto de ese tiempo era realmente necesario y cuánto fue consecuencia de errores, esperas y actividades que pudieron evitarse.** Allí se encuentra una de las oportunidades más concretas para que la reforma produzca mejores contrataciones y, al mismo tiempo, una administración pública menos burocrática y más orientada hacia resultados.

5.5. VALOR POR DINERO FRENTE A LA CULTURA DEL MENOR PRECIO

Uno de los cambios conceptuales más importantes que plantea la Ley N.º 32069 se encuentra en la consolidación del principio de valor por dinero como criterio para orientar las decisiones de contratación. Este enfoque obliga a revisar una práctica que durante años ha influido sobre las adquisiciones públicas: asociar una buena compra principalmente con la obtención del menor precio. El precio constituye indudablemente un elemento relevante cuando se administran recursos públicos, pero por sí solo no permite determinar si una contratación fue realmente conveniente para el Estado.

La Ley N.º 32069 incorpora expresamente el valor por dinero entre los principios rectores de la contratación pública. La norma establece que las entidades deben procurar obtener el máximo valor de aquello que contratan, considerando elementos como eficiencia, eficacia, economía, calidad, sostenibilidad, costos y plazos, entre otros factores vinculados con la naturaleza de la contratación. El propio diseño legal busca evitar que la decisión se encuentre determinada exclusivamente por el menor precio.

Esta orientación se encuentra igualmente desarrollada en el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2025-EF, cuya finalidad se encuentra expresamente vinculada con la promoción del valor por dinero para satisfacer las necesidades de las entidades contratantes en beneficio de la ciudadanía. La modificación introducida posteriormente mediante Decreto Supremo N.º 001-2026-EF mantiene esta orientación y busca fortalecer eficiencia, predictibilidad y agilidad dentro de los procesos.

La diferencia entre **menor precio y valor por dinero** resulta fundamental. El menor precio constituye un dato observable al momento de comparar determinadas ofertas; el valor por dinero exige analizar las consecuencias de la decisión durante un horizonte más amplio. Un bien puede presentar un precio inicial reducido y generar posteriormente mayores costos de mantenimiento, reemplazo o funcionamiento. En esas circunstancias, aquello que inicialmente parecía representar un ahorro puede terminar produciendo un costo superior para la entidad.

Un ejemplo sencillo permite comprender esta diferencia. Si una entidad necesita adquirir equipos que utilizará durante varios años, comparar exclusivamente el precio inicial puede resultar insuficiente. La duración esperada, el consumo de recursos, el mantenimiento, la disponibilidad de repuestos, las garantías y el desempeño pueden influir considerablemente sobre el costo real de utilización. La alternativa más barata al momento de la compra no necesariamente será la menos costosa durante su vida útil.

Esta perspectiva conduce hacia el concepto de **costo del ciclo de vida**. Dependiendo de la naturaleza de la contratación, el análisis puede considerar no solamente cuánto cuesta adquirir una prestación, sino también los costos que razonablemente generará durante su utilización. Esta mirada permite adoptar decisiones más coherentes con la utilización responsable de los recursos públicos.

Sin embargo, valor por dinero tampoco significa simplemente comprar productos de mayor calidad o seleccionar alternativas más costosas. Una prestación de excelente calidad puede resultar innecesaria cuando sus características exceden ampliamente aquello que la entidad realmente necesita. Pagar por atributos que no generan utilidad también constituye una forma de ineficiencia.

El objetivo consiste en encontrar una relación adecuada entre **necesidad, calidad, costo, oportunidad y resultado**.

Esta relación comienza desde la definición de la necesidad. Si el área usuaria no determina correctamente aquello que requiere, difícilmente podrá establecerse posteriormente qué alternativa genera mayor valor. El valor por dinero no constituye, por tanto, un criterio que aparece únicamente durante la evaluación de las ofertas. Debe acompañar todo el ciclo de contratación.

Durante la planificación permite preguntarse qué solución resulta más conveniente; durante las actuaciones preparatorias ayuda a determinar qué características son realmente necesarias; durante la selección permite comparar alternativas; y durante la ejecución permite comprobar si aquello contratado produjo efectivamente el resultado esperado.

Esta característica diferencia el valor por dinero de una simple fórmula de evaluación.

La **oportunidad** forma parte también del valor. Un bien adquirido a un excelente precio puede producir escasa utilidad cuando llega después del momento en que la institución necesitaba utilizarlo. La Ley N.º 32069 coloca precisamente la contratación oportuna dentro de su objeto, reconociendo implícitamente que el tiempo posee valor dentro de la gestión pública.

Este aspecto resulta especialmente importante en servicios públicos. Un equipo médico, material educativo o insumo necesario para prestar un servicio puede perder gran parte de su utilidad institucional cuando se entrega varios meses después de la fecha requerida. El análisis económico no debería ignorar estas consecuencias.

La cultura del menor precio puede encontrarse relacionada también con una lógica administrativa defensiva. Cuando el funcionario selecciona la oferta económicamente más baja, puede considerar que dispone de una justificación sencilla frente a cuestionamientos posteriores: eligió aquello que costaba menos al Estado.

El valor por dinero introduce una responsabilidad diferente.

El comprador necesita explicar por qué una determinada alternativa representa mejores condiciones aunque eventualmente no sea la de menor precio. Esto requiere conocimiento, información y capacidad para sustentar técnicamente la decisión.

Por ello, la transición hacia valor por dinero se encuentra directamente vinculada con la profesionalización desarrollada en los apartados anteriores. **No puede existir una verdadera cultura de valor por dinero sin compradores capaces de ejercer criterio profesional.**

La Ley N.º 32069 reconoce precisamente espacios para que los funcionarios adopten decisiones debidamente sustentadas orientadas hacia la finalidad pública y la maximización del valor de los recursos. Esta orientación permite superar una aplicación excesivamente mecánica, pero incrementa simultáneamente la responsabilidad de quienes deciden.

La discrecionalidad debe encontrarse acompañada por evidencia.

No resulta suficiente afirmar que una alternativa proporciona mayor valor. La entidad debe establecer previamente criterios razonables y encontrarse en condiciones de demostrar por qué esos factores resultaban relevantes para satisfacer la necesidad.

Esta exigencia protege también la competencia y la integridad. Sin criterios suficientemente objetivos, el concepto de valor por dinero podría ser utilizado incorrectamente para justificar decisiones arbitrarias. Por ello, la mayor flexibilidad necesita encontrarse acompañada por mayor transparencia.

Desde la perspectiva del autor, **este constituye uno de los principales riesgos del nuevo enfoque.** El menor precio posee limitaciones importantes, pero presenta una ventaja: resulta fácilmente verificable. El valor por dinero proporciona una evaluación mucho más completa, pero también exige mayor capacidad profesional y mejores mecanismos para justificar las decisiones.

La solución no consiste en regresar a la cultura del menor precio, sino en construir capacidades suficientes para administrar responsablemente una evaluación más sofisticada.

La competencia constituye una condición fundamental para conseguirlo. Una entidad solamente puede comparar alternativas cuando existe participación suficiente del mercado. Requerimientos innecesariamente restrictivos pueden reducir el número de proveedores y disminuir las posibilidades de obtener mejores condiciones.

Por ello, el valor por dinero comienza también con la libertad de concurrencia.

Una especificación que exige características superiores a las necesarias puede elevar los precios y excluir alternativas capaces de satisfacer adecuadamente la necesidad. En este caso, la propia entidad estaría reduciendo las posibilidades de generar valor antes de recibir las ofertas.

La interacción con el mercado adquiere entonces especial relevancia. Conocer qué soluciones existen, cuáles son sus características y cómo se estructuran los costos permite preparar mejor la contratación. El comprador público necesita utilizar esta información para evitar tanto la subespecificación como la sobreespecificación.

La primera puede generar prestaciones insuficientes; la segunda puede producir costos innecesarios.

La gestión de riesgos constituye otro componente del valor por dinero. Dos alternativas con precios semejantes pueden presentar niveles de riesgo considerablemente diferentes. Un proveedor puede ofrecer condiciones económicas atractivas y, al mismo tiempo, presentar una solución asociada con mayores probabilidades de retraso o dificultades durante la ejecución.

Esto no significa excluir automáticamente toda alternativa con riesgo. Significa incorporar el riesgo dentro de la evaluación y determinar qué medidas pueden utilizarse para administrarlo.

La distribución de riesgos posee igualmente consecuencias económicas. El OECE ha precisado que, en los supuestos correspondientes, los riesgos deben asignarse a la parte que se encuentre en mejores condiciones para gestionarlos y que no debería trasladarse a una parte un riesgo que no pueda administrar razonablemente. Esta lógica evita transferencias que posteriormente podrían traducirse en mayores precios o controversias.

La relación con la **calidad** merece una consideración especial. La contratación pública no debería buscar siempre la máxima calidad técnicamente disponible, sino aquella calidad suficiente y adecuada para la finalidad institucional. Esta diferencia resulta esencial para evitar sobrecostos.

Valor por dinero significa adquirir la calidad que genera utilidad, no necesariamente la calidad más elevada disponible en el mercado.

Esta concepción puede resultar especialmente relevante en adquisiciones tecnológicas. Comprar equipos con prestaciones muy superiores a aquellas que la entidad utilizará puede producir un gasto innecesario y, además, aumentar costos de mantenimiento o complejidad. La vigencia tecnológica debe analizarse conjuntamente con la necesidad real.

La sostenibilidad, incorporada también dentro de los principios del nuevo régimen, amplía el análisis. Determinadas decisiones pueden producir costos o beneficios que trascienden el precio inmediato y que deben considerarse cuando resulten relevantes para la contratación. Nuevamente, la aplicación debe ser proporcional y encontrarse vinculada con la naturaleza del objeto.

La transformación digital puede contribuir considerablemente a una cultura de valor por dinero. Los datos históricos permiten conocer precios, proveedores, resultados y condiciones de contrataciones anteriores. Esta información proporciona mejores referencias para evaluar si las alternativas disponibles se encuentran dentro de parámetros razonables.

El ecosistema analítico desarrollado alrededor del OECE ofrece actualmente herramientas que pueden utilizarse para conocer el mercado estatal y consultar información sobre procedimientos y proveedores. El desafío consiste en conseguir que los compradores utilicen efectivamente estos recursos dentro de la planificación y no únicamente como herramientas de consulta posterior.

La información reduce parte de la incertidumbre que históricamente favoreció decisiones basadas casi exclusivamente en el precio.

La ejecución contractual proporciona finalmente la prueba del valor obtenido. Una oferta puede haber sido considerada la más conveniente durante la selección y demostrar posteriormente un desempeño insuficiente. Por ello, las entidades necesitan conservar información sobre los resultados de sus contratos y utilizarla para mejorar futuras decisiones.

Esta retroalimentación resulta esencial para construir una verdadera cultura de valor por dinero.

Si la entidad desconoce qué ocurrió después de adjudicar, difícilmente podrá determinar si los criterios utilizados permitieron seleccionar correctamente. La experiencia contractual necesita regresar hacia la planificación.

El caso de Ica proporciona también una enseñanza relevante para esta transformación. Las deficiencias operativas relacionadas con capacidades y conocimientos pueden afectar directamente la posibilidad de aplicar criterios más sofisticados de evaluación. Un comprador que presenta dificultades para gestionar los procedimientos básicos difícilmente podrá desarrollar adecuadamente análisis de costos, riesgos y desempeño.

Por ello, considero que la transición desde menor precio hacia valor por dinero debe desarrollarse progresivamente y acompañada por fortalecimiento de capacidades.

No basta con cambiar el principio normativo.

La cultura administrativa se modifica cuando los operadores disponen de conocimientos, herramientas y respaldo institucional para tomar decisiones diferentes.

Este respaldo resulta especialmente importante debido al temor al control. Un funcionario puede preferir la oferta más barata simplemente porque considera que será más sencillo justificarla posteriormente. Si el sistema pretende incentivar valor por dinero, los mecanismos de supervisión y control necesitan reconocer que una decisión técnicamente sustentada puede legítimamente seleccionar una alternativa que no sea la de menor precio.

Esto no significa otorgar libertad irrestricta. Significa evaluar la **razonabilidad y sustento de la decisión**, no únicamente comparar precios.

Desde la perspectiva del autor, el cambio cultural puede sintetizarse mediante una pregunta. Durante mucho tiempo la contratación pudo concentrarse en preguntar: **¿cuánto vamos a pagar?**. El nuevo modelo necesita incorporar otra pregunta: **¿qué vamos a obtener mediante aquello que pagaremos?**

Ambas preguntas son necesarias.

Ignorar el precio sería irresponsable; ignorar el resultado también.

El valor por dinero representa precisamente el punto de encuentro entre ambas dimensiones.

Por ello, uno de los indicadores del éxito del OECE debería encontrarse en la capacidad para conseguir que las entidades desarrollen análisis más completos sin generar procedimientos innecesariamente complejos. El valor por dinero no debería convertirse en una nueva carga documental llena de cálculos que nadie utiliza. Debe proporcionar información útil para decidir.

Esta advertencia resulta semejante a la formulada respecto de la gestión de riesgos. **Todo instrumento nuevo puede convertirse en una nueva formalidad si se pierde de vista para qué fue creado.**

La cultura del menor precio no será superada simplemente porque la Ley N.º 32069 utilice la expresión valor por dinero. Será superada cuando los compradores puedan demostrar, mediante decisiones concretas, que el Estado obtiene mejores resultados considerando costos, calidad, oportunidad y riesgos de manera integrada.

En definitiva, pasar del menor precio al valor por dinero significa modificar la manera de entender el ahorro público. **Ahorrar no consiste necesariamente en pagar menos al momento de comprar; consiste en utilizar los recursos de manera que produzcan el mayor resultado posible durante la vida de aquello que se contrata.**

Si la nueva institucionalidad consigue consolidar esta lógica, habrá producido uno de los cambios más importantes de la reforma. El Estado dejará progresivamente de buscar simplemente la alternativa más barata para comenzar a buscar **la alternativa que permita satisfacer mejor la necesidad pública con los recursos disponibles**. Allí se encuentra la verdadera diferencia entre comprar barato y contratar bien.

5.6. TECNOLOGÍA, DATOS Y DECISIONES DE CONTRATACIÓN

La transformación tecnológica constituye una de las principales oportunidades para mejorar la contratación pública peruana. Durante años, la digitalización estuvo

vinculada principalmente con el registro, publicación y trazabilidad de los procedimientos. El desarrollo del SEACE representó un avance fundamental en esta dirección. Sin embargo, el nuevo escenario plantea una exigencia adicional: utilizar la tecnología no solamente para documentar las contrataciones, sino también para producir información capaz de mejorar las decisiones.

Esta diferencia resulta fundamental para comprender el verdadero alcance de la transformación digital. Una entidad puede digitalizar expedientes, automatizar registros y publicar electrónicamente sus procedimientos sin modificar sustancialmente la manera en que decide. El salto hacia una contratación basada en datos ocurre cuando la información disponible permite comprender mejor la necesidad, conocer el mercado, identificar riesgos, comparar alternativas y aprender de experiencias anteriores.

La Ley N.º 32069 proporciona condiciones para profundizar esta evolución mediante la Plataforma Digital para las Contrataciones Públicas (Pladicop), definida como parte de la infraestructura tecnológica del nuevo sistema. La plataforma busca articular herramientas relacionadas con las diferentes actividades de contratación y ampliar las posibilidades de acceso e intercambio de información. En este contexto, el SEACE continúa formando parte fundamental del ecosistema digital, pero dentro de una arquitectura progresivamente más integrada.

Esta transformación resulta coherente con el principio de valor por dinero. Una entidad difícilmente puede determinar qué alternativa proporciona mejores condiciones cuando dispone de información insuficiente sobre precios, proveedores, características del mercado o resultados anteriores. Los datos permiten disminuir parte de esta incertidumbre y proporcionar mejores elementos para sustentar las decisiones.

Sin embargo, disponer de información no significa automáticamente decidir mejor.

Los datos necesitan ser confiables, oportunos y suficientemente relevantes para la decisión que debe adoptarse. Una gran cantidad de información desorganizada puede resultar tan poco útil como la ausencia de datos. Por ello, la transformación digital necesita avanzar desde la acumulación de registros hacia la generación de conocimiento.

Esta evolución se refleja en la propia estructura del OECE, que cuenta con unidades especializadas vinculadas con sistemas electrónicos y con la gestión de datos, información y conocimiento sobre contratación pública. Esta configuración institucional muestra que la información ya no debe entenderse únicamente como un subproducto administrativo del procedimiento, sino como un activo que puede utilizarse para mejorar el funcionamiento del sistema.

La **planificación** constituye uno de los primeros espacios donde los datos pueden producir valor. La información histórica permite conocer qué ha contratado anteriormente una entidad, qué cantidades utilizó, cuánto pagó, qué proveedores participaron y qué dificultades aparecieron durante los procedimientos. Estos antecedentes pueden contribuir a formular necesidades con mayor precisión.

Una entidad que planifica exclusivamente a partir de aquello que las áreas solicitan en determinado momento dispone de una visión limitada. Una organización que incorpora también información histórica puede identificar patrones, anticipar necesidades recurrentes y detectar variaciones que requieren explicación.

Los datos pueden contribuir, por tanto, a reducir la improvisación administrativa analizada anteriormente.

La información resulta igualmente importante para conocer el **mercado**. El comprador público necesita saber si existen suficientes proveedores capaces de atender la necesidad, qué características ofrecen sus productos o servicios, cuáles son los precios observados y qué condiciones pueden afectar la participación.

Este conocimiento permite diseñar mejores estrategias de contratación.

Una entidad que desconoce el mercado puede establecer requisitos poco realistas, utilizar valores insuficientemente sustentados o incorporar condiciones que reduzcan innecesariamente la competencia. Los datos proporcionan referencias que permiten disminuir estas posibilidades.

El OECE mantiene actualmente herramientas de datos abiertos y productos analíticos que permiten consultar información relacionada con procedimientos, proveedores, contratos y otros componentes del mercado estatal. Estas herramientas

ofrecen posibilidades importantes para que los compradores puedan desarrollar análisis que anteriormente requerían mayores esfuerzos.

Sin embargo, su utilidad dependerá de que los operadores sepan utilizarlas.

Aquí aparece nuevamente la importancia de la profesionalización. El comprador público necesita desarrollar competencias digitales, pero también **alfabetización de datos**. No resulta suficiente conocer cómo acceder a una plataforma; debe comprender qué información está observando, qué limitaciones posee y qué conclusiones puede razonablemente obtener.

Un precio histórico, por ejemplo, no puede trasladarse automáticamente hacia una contratación actual sin considerar diferencias de fecha, cantidad, ubicación, especificaciones o condiciones de entrega. Los datos proporcionan referencias; el criterio profesional determina cómo deben interpretarse.

Esta diferencia resulta especialmente importante para evitar una nueva forma de automatismo administrativo. Así como anteriormente podía reproducirse un requerimiento utilizado en otra contratación, actualmente existe el riesgo de reproducir datos o indicadores sin analizar si resultan comparables.

La tecnología debe ampliar el criterio profesional, no sustituirlo.

La **gestión de riesgos** constituye otro ámbito donde los datos pueden generar importantes beneficios. La información histórica sobre procedimientos desiertos, incumplimientos, retrasos, modificaciones contractuales o controversias puede ayudar a identificar patrones y anticipar dificultades.

Una entidad que ha experimentado repetidamente problemas semejantes dispone de información que debería utilizar antes de desarrollar una nueva contratación.

Esta capacidad permite avanzar desde una gestión basada principalmente en la experiencia individual hacia otra sustentada también en memoria institucional. El conocimiento deja de encontrarse exclusivamente en las personas que participaron en contrataciones anteriores y puede conservarse mediante sistemas de información.

Esta transformación resulta especialmente valiosa frente a la rotación del personal. Cuando un trabajador experimentado abandona la institución, una parte importante de su conocimiento puede perderse. Los datos y la documentación correctamente organizados permiten reducir esta dependencia.

Sin embargo, los sistemas solamente pueden conservar aquello que fue registrado adecuadamente.

La **calidad del dato** se convierte, por ello, en una condición fundamental. Información incompleta, incorrecta o desactualizada puede conducir a conclusiones equivocadas y afectar las decisiones posteriores. Cada usuario que registra información participa indirectamente en la construcción de la capacidad analítica del sistema.

Desde la perspectiva del autor, este punto necesita recibir mucha mayor atención. **Registrar información correctamente no debería considerarse únicamente una obligación administrativa; constituye una inversión en la capacidad futura del Estado para decidir mejor.**

La transformación digital modifica así el significado de determinadas actividades aparentemente rutinarias. Un dato correctamente registrado hoy puede servir posteriormente para analizar precios, identificar riesgos o evaluar proveedores.

La interoperabilidad puede ampliar considerablemente estas posibilidades. Cuando diferentes sistemas estatales intercambian información, disminuye la necesidad de solicitar repetidamente los mismos documentos y aumenta la capacidad para verificar datos automáticamente.

Esta integración puede contribuir simultáneamente a eficiencia y transparencia.

Un proveedor no debería encontrarse obligado a presentar reiteradamente información que el propio Estado ya posee y puede consultar de manera confiable. Del mismo modo, los compradores deberían poder acceder a información necesaria sin desarrollar verificaciones manuales que consumen tiempo innecesariamente.

La interoperabilidad representa, en este sentido, una herramienta concreta contra la burocracia.

Sin embargo, integrar sistemas plantea también desafíos relacionados con seguridad, calidad de información y responsabilidad sobre los datos. La eficiencia no debe obtenerse debilitando la protección de información ni generando accesos injustificados. La transformación tecnológica necesita encontrarse acompañada por reglas claras de gobernanza.

La **trazabilidad** constituye otro beneficio fundamental. Los sistemas electrónicos permiten conocer qué actuaciones fueron realizadas, cuándo ocurrieron y quiénes participaron. Esta información fortalece la transparencia y proporciona mejores condiciones para la supervisión.

Pero la trazabilidad puede utilizarse también para analizar eficiencia.

Si los sistemas permiten conocer cuánto tiempo permanece una contratación en cada etapa, será posible identificar dónde se encuentran realmente los principales cuellos de botella. Esta información puede modificar sustancialmente la manera de enfrentar los retrasos.

En lugar de asumir que un procedimiento demora porque la norma establece demasiados días, la entidad podría descubrir que una parte significativa del tiempo se encuentra en esperas internas, devoluciones o coordinaciones.

Los datos permitirían entonces dirigir la intervención hacia la verdadera causa.

Esta posibilidad conecta directamente tecnología y reducción de reprocesos. Una gestión basada en información podría identificar qué documentos son observados con mayor frecuencia, qué áreas concentran mayores devoluciones o qué tipos de contratación presentan más dificultades.

El OECE podría utilizar igualmente información agregada para identificar patrones a nivel nacional. Esto permitiría orientar asistencia técnica, capacitación y supervisión hacia aquellos ámbitos donde existe mayor necesidad.

Desde mi perspectiva, **esta debería constituir una de las principales ventajas comparativas del OECE frente al modelo tradicional de supervisión.** Un organismo que dispone de información de miles de contrataciones puede detectar patrones que ninguna entidad individual podría reconocer por sí sola.

La supervisión podría avanzar progresivamente desde una lógica basada principalmente en revisión hacia otra complementada por análisis de datos y detección de riesgos.

Esto no significa que un algoritmo deba determinar automáticamente que existe una irregularidad. Los datos pueden generar alertas; corresponde posteriormente realizar el análisis correspondiente.

Esta distinción resulta esencial.

Una contratación atípica no es necesariamente incorrecta. Puede existir una justificación perfectamente válida para que un precio, plazo o número de participantes sea diferente del promedio. La tecnología debe ayudar a identificar dónde mirar, no reemplazar la evaluación profesional.

La misma consideración resulta aplicable a la **inteligencia artificial**, cuyo desarrollo abre nuevas posibilidades para la contratación pública. Las herramientas basadas en IA podrían contribuir en el futuro a organizar información, identificar patrones, comparar documentos, detectar inconsistencias o generar alertas tempranas.

Sin embargo, su utilización debe desarrollarse con especial prudencia.

Las decisiones que producen efectos sobre proveedores o recursos públicos no deberían depender de sistemas cuya lógica no pueda ser suficientemente explicada o supervisada. La inteligencia artificial puede proporcionar apoyo analítico, pero la responsabilidad de la decisión debe permanecer claramente identificada.

Desde la posición asumida en esta obra, **la inteligencia artificial debería funcionar como una herramienta para ampliar la capacidad del comprador público, no como un sustituto de su responsabilidad.**

Este principio será cada vez más importante conforme aumente la automatización.

Un sistema puede sugerir que determinada oferta presenta una anomalía; el comprador necesita analizarla. Puede identificar cláusulas semejantes utilizadas anteriormente; corresponde al profesional determinar si resultan aplicables. Puede

comparar precios históricos; el especialista debe evaluar si las condiciones son realmente equivalentes.

La tecnología reduce el costo de acceder a información; el criterio determina qué hacer con ella.

El valor por dinero puede beneficiarse especialmente de estas herramientas. Analizar costos históricos, desempeño de soluciones y condiciones del mercado puede proporcionar una base más sólida para determinar qué alternativa ofrece mejores condiciones.

Esto permitiría avanzar desde decisiones sustentadas principalmente en información disponible dentro de un expediente hacia decisiones apoyadas también en evidencia acumulada por el sistema.

La **ejecución contractual** debería formar parte de esta transformación. Si los datos se concentran exclusivamente en la selección, la entidad continuará disponiendo de información incompleta. Resulta necesario conocer también qué ocurrió después de adjudicar.

¿El proveedor cumplió oportunamente? ¿La prestación presentó observaciones? ¿Existieron modificaciones? ¿Se generaron controversias? ¿El bien produjo el resultado esperado?

Esta información resulta fundamental para aprender.

Una verdadera gestión basada en datos necesita cerrar el ciclo entre planificación y ejecución. La experiencia obtenida durante un contrato debería proporcionar información para preparar mejor la siguiente contratación.

Esta retroalimentación representa uno de los mayores desafíos del sistema.

La transparencia puede beneficiarse igualmente de esta evolución. Los datos abiertos permiten que ciudadanos, investigadores, empresas y organismos de control desarrollen sus propios análisis. Esto amplía la capacidad de supervisión más allá de las instituciones públicas.

La apertura de información puede contribuir también a generar innovación. Empresas y organizaciones pueden desarrollar herramientas que faciliten el análisis del mercado público, siempre dentro de las condiciones legales correspondientes.

Sin embargo, la transparencia requiere datos comprensibles. Publicar grandes bases de información sin suficiente estructura puede cumplir formalmente con una obligación de apertura y producir una utilidad limitada.

La transformación debe orientarse hacia **datos abiertos y utilizables**.

El caso de Ica proporciona nuevamente una referencia útil. Las deficiencias operativas identificadas durante 2021 mostraban la importancia de las capacidades del personal. El nuevo entorno tecnológico amplía las herramientas disponibles, pero simultáneamente aumenta las competencias necesarias para utilizarlas.

Esto significa que la brecha digital puede convertirse también en una brecha de contratación.

Una entidad con compradores capaces de analizar datos y utilizar herramientas digitales puede disponer de mejores condiciones para planificar y gestionar riesgos que otra donde estas capacidades todavía son limitadas.

Por ello, la transformación digital necesita encontrarse acompañada por una estrategia específica de desarrollo de competencias.

Desde la perspectiva del autor, **el comprador público del futuro necesitará combinar tres tipos de conocimiento: normativo, contractual y analítico-digital**. Conocer la ley seguirá siendo indispensable, pero ya no será suficiente. Necesitará comprender el mercado y utilizar información para decidir.

Esta evolución modifica también el papel del OECE. El organismo no debería limitarse a administrar plataformas; debería procurar que la información producida por esas plataformas pueda convertirse en conocimiento útil para las entidades.

La diferencia entre una institución digital y una institución inteligente se encuentra precisamente allí.

La primera utiliza tecnología para desarrollar sus procesos. La segunda utiliza la información generada por esos procesos para mejorar continuamente.

En definitiva, tecnología, datos y decisiones de contratación deben formar parte de una misma estrategia. **La tecnología permite registrar y procesar; los datos permiten conocer; y el criterio profesional permite decidir.** Ninguno de estos componentes produce por sí solo una contratación eficiente.

El verdadero avance del nuevo modelo se producirá cuando las entidades puedan utilizar la información para anticipar necesidades, conocer mercados, identificar riesgos, reducir reprocesos y evaluar resultados. En ese momento, la transformación digital dejará de ser solamente una modernización de las herramientas y comenzará a modificar la calidad de las decisiones.

Desde la posición asumida en esta obra, esa constituye una de las mayores oportunidades del OECE: contribuir a que el Estado pase progresivamente de **registrar contrataciones a aprender de ellas**. Cuando cada procedimiento genere información capaz de mejorar el siguiente, los datos se habrán convertido verdaderamente en una herramienta de eficiencia, prevención y valor público.

5.7. INTEGRIDAD Y DISCRECIONALIDAD EN EL NUEVO MODELO

La orientación de la contratación pública hacia resultados, eficiencia y valor por dinero plantea uno de los desafíos más sensibles del nuevo modelo: encontrar un equilibrio adecuado entre la capacidad del comprador público para adoptar decisiones y la necesidad de garantizar que esas decisiones respondan exclusivamente al interés público. La Ley N.º 32069 proporciona mayores espacios para el criterio profesional, pero esta evolución solamente puede funcionar cuando se encuentra acompañada por integridad, transparencia, motivación suficiente y responsabilidad.

La discrecionalidad administrativa no debe confundirse con libertad irrestricta. En contratación pública existen situaciones en las que la normativa establece claramente aquello que debe realizarse y otras en las que diferentes alternativas pueden resultar jurídicamente posibles. En estas últimas, corresponde al funcionario seleccionar aquella que, dentro del marco aplicable, permita atender de mejor manera la finalidad pública.

La Ley N.º 32069 reconoce esta realidad al establecer que los funcionarios y servidores responsables de las contrataciones pueden adoptar decisiones discrecionales debidamente sustentadas dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. Este reconocimiento guarda relación con la orientación hacia eficiencia y valor por dinero, pues determinadas decisiones no pueden resolverse únicamente mediante la aplicación automática de una regla. [Ley N.º 32069 – Ley General de Contrataciones Públicas](#)

Esta posibilidad representa un cambio relevante frente a una cultura administrativa en la que el temor a posteriores cuestionamientos puede incentivar comportamientos excesivamente conservadores. Cuando el funcionario considera que cualquier decisión diferente de la práctica habitual puede generar responsabilidad, existe una tendencia natural a seleccionar aquello que resulte administrativamente más seguro, aunque no necesariamente produzca el mejor resultado.

La discrecionalidad correctamente ejercida puede contribuir a superar esta situación.

Sin embargo, cuanto mayor sea el espacio para utilizar criterio profesional, mayor será también la importancia de la **integridad**. Una decisión discrecional solamente resulta legítima cuando se encuentra orientada hacia la finalidad pública y puede explicarse mediante razones técnicas, económicas o administrativas suficientemente consistentes.

La integridad constituye precisamente uno de los principios expresamente reconocidos por la Ley N.º 32069. Su importancia no debe reducirse a la prevención de actos de corrupción. Comprende también honestidad, objetividad, transparencia, responsabilidad y rechazo de cualquier interés particular que pueda interferir con la decisión pública.

Esta concepción resulta especialmente importante en contratación porque existe una interacción permanente entre funcionarios y agentes económicos. Conocer el mercado resulta necesario para contratar correctamente, pero esa interacción necesita desarrollarse bajo condiciones que preserven igualdad, competencia e imparcialidad.

El nuevo modelo enfrenta así una tensión que debe administrarse cuidadosamente. Por una parte, necesita compradores capaces de interactuar con el mercado, conocer

soluciones y utilizar información para diseñar mejores estrategias. Por otra, debe garantizar que ese conocimiento no produzca ventajas indebidas para determinados participantes.

La respuesta no puede consistir simplemente en impedir toda interacción.

Una entidad que desconoce completamente el mercado difícilmente podrá definir adecuadamente sus necesidades o determinar qué condiciones resultan razonables. La solución consiste en desarrollar mecanismos de interacción transparentes y compradores suficientemente profesionalizados para comprender los límites de su actuación.

Aquí aparece la relación entre **integridad y profesionalización**. Un comprador correctamente preparado no solamente conoce cómo desarrollar un procedimiento; comprende también las responsabilidades asociadas con sus decisiones y puede identificar situaciones capaces de comprometer su objetividad.

Los Lineamientos de conducta de los compradores públicos aprobados por el OECE en enero de 2026 responden precisamente a esta necesidad. Estos instrumentos buscan orientar la actuación profesional durante las diferentes fases de contratación y vinculan el comportamiento del comprador con eficiencia, eficacia, integridad y valor por dinero. [Lineamientos de conducta para compradores públicos del OECE](#)

Esta orientación resulta especialmente relevante porque la reforma no puede depender exclusivamente de controles externos. Ningún sistema de supervisión puede observar permanentemente cada decisión adoptada por miles de funcionarios. La primera línea de protección debe encontrarse en las capacidades y conducta de quienes desarrollan las contrataciones.

La integridad necesita convertirse, por tanto, en una **competencia profesional** y no solamente en una obligación ética abstracta.

Esto implica reconocer conflictos de interés, documentar adecuadamente las decisiones, mantener trazabilidad de las interacciones relevantes y abstenerse cuando existan circunstancias capaces de comprometer la imparcialidad. También significa rechazar prácticas que, aun cuando puedan parecer administrativamente convenientes, afecten la competencia o igualdad entre proveedores.

La transparencia constituye el mecanismo que permite complementar esta responsabilidad. Una decisión discrecional resulta más sólida cuando puede reconstruirse posteriormente y comprenderse cuáles fueron los elementos considerados para adoptarla.

La motivación adquiere entonces una función fundamental.

Mayor discrecionalidad debe significar mayor capacidad para explicar la decisión.

Esta relación resulta especialmente importante en la aplicación del valor por dinero. El comprador puede considerar que una alternativa proporciona mejores condiciones aunque no corresponda al menor precio. Esta posibilidad representa uno de los avances más importantes del nuevo enfoque, pero necesita encontrarse adecuadamente sustentada.

No resulta suficiente afirmar que una oferta representa mayor valor. Debe poder explicarse qué factores fueron considerados, por qué eran relevantes para la necesidad y cómo fueron aplicados dentro de los criterios previamente establecidos.

De lo contrario, un principio destinado a mejorar las decisiones podría convertirse en una fuente de arbitrariedad.

Desde la perspectiva del autor, este constituye probablemente uno de los puntos donde la reforma deberá demostrar mayor madurez. **El tránsito desde el menor precio hacia el valor por dinero exige simultáneamente pasar desde la decisión mecánica hacia la decisión profesionalmente sustentada.**

Esto incrementa la responsabilidad del comprador, pero también modifica la manera en que debería funcionar el control.

Si los órganos de supervisión evalúan exclusivamente si el funcionario seleccionó la alternativa más conservadora, se generará un incentivo contrario a la reforma. El comprador continuará prefiriendo aquello que resulte más fácil de defender formalmente, aunque exista una alternativa capaz de producir mayor valor.

El control necesita respetar los espacios legítimos de decisión profesional sin renunciar a verificar legalidad, integridad y razonabilidad.

Esto no significa que toda decisión discrecional deba considerarse correcta simplemente porque fue adoptada por un profesional certificado. La certificación no proporciona inmunidad frente al control. La decisión debe permanecer dentro de los límites jurídicos y encontrarse suficientemente sustentada.

La diferencia consiste en que el control no debería sustituir automáticamente el criterio técnico por una preferencia posterior diferente cuando ambas alternativas eran legítimamente posibles.

Esta cuestión resulta particularmente importante para combatir la denominada **administración defensiva**. Cuando el temor a posteriores responsabilidades domina la actuación del funcionario, puede aparecer una tendencia a solicitar informes adicionales, multiplicar revisiones o evitar decisiones que impliquen cualquier grado de criterio.

Esta conducta genera burocracia y puede afectar la oportunidad.

La integridad no debería confundirse con inmovilidad.

Un funcionario íntegro no es aquel que evita decidir, sino aquel que decide dentro de sus competencias, utiliza información suficiente, actúa sin intereses indebidos y puede justificar aquello que decidió.

Esta concepción resulta indispensable para una contratación orientada hacia resultados.

La gestión de riesgos puede contribuir a este equilibrio. Identificar anticipadamente los factores que pueden afectar una contratación permite adoptar decisiones con mayor información y disminuye la necesidad de actuar intuitivamente. Además, la documentación del análisis proporciona trazabilidad sobre las razones que sustentaron determinadas elecciones.

Sin embargo, la matriz de riesgos tampoco debe convertirse en una protección documental destinada únicamente a justificar posteriormente cualquier decisión. Su finalidad consiste en mejorar el análisis, no en construir una defensa administrativa anticipada.

Esta diferencia resulta fundamental.

Desde la perspectiva del autor, uno de los principales peligros del nuevo modelo consiste precisamente en que los instrumentos creados para fortalecer el criterio profesional terminen incorporándose a la antigua cultura del expediente defensivo. La estrategia de contratación, el análisis de riesgos y el valor por dinero podrían convertirse en nuevos documentos elaborados principalmente para demostrar que se cumplió una formalidad.

Si esto ocurre, habrá cambiado la documentación, pero no la lógica.

La transformación exige que estos instrumentos sean utilizados para **pensar mejor antes de decidir**, no solamente para explicar después por qué se decidió.

La tecnología puede contribuir también a fortalecer la integridad. Los sistemas electrónicos proporcionan trazabilidad, registran actuaciones y permiten acceder a información que puede utilizarse para supervisión y análisis. Los datos pueden ayudar a identificar patrones atípicos relacionados con proveedores, precios, competencia o resultados.

Sin embargo, una alerta tecnológica no equivale automáticamente a una irregularidad.

Los sistemas pueden identificar situaciones que merecen revisión, pero corresponde posteriormente analizar las circunstancias concretas. Una contratación diferente del promedio puede encontrarse perfectamente justificada.

Esta distinción será todavía más importante conforme aumente la utilización de herramientas analíticas e inteligencia artificial. Los algoritmos pueden contribuir a detectar patrones, pero las decisiones sobre responsabilidad necesitan permanecer sometidas a evaluación humana y a las garantías correspondientes.

La integridad digital plantea igualmente nuevas responsabilidades. La información utilizada para tomar decisiones debe ser confiable y los accesos a los sistemas necesitan encontrarse adecuadamente protegidos. La manipulación o utilización incorrecta de datos puede comprometer tanto la eficiencia como la transparencia.

La prevención de conflictos de interés constituye otro componente fundamental. La especialización puede generar que determinados compradores o evaluadores

desarrollen relaciones profesionales frecuentes con actores de mercados específicos. Esto no constituye necesariamente un problema, pero exige mecanismos claros para identificar cuándo una relación puede comprometer la independencia.

La regulación de los evaluadores bajo el nuevo modelo incorpora precisamente disposiciones destinadas a prevenir conflictos de interés y proteger la objetividad de la evaluación. El OECE ha desarrollado además instrumentos específicos de orientación para estos actores.

La integridad necesita ser institucional y no depender exclusivamente de la buena voluntad individual.

Las entidades deben establecer procedimientos que permitan declarar conflictos, documentar decisiones y proporcionar canales adecuados para comunicar situaciones irregulares. El funcionario debe conocer qué hacer cuando enfrenta una situación que puede comprometer su imparcialidad.

La protección de quienes actúan correctamente constituye también un elemento importante. Una cultura de integridad difícilmente puede consolidarse cuando los trabajadores consideran que advertir un problema puede generar consecuencias negativas para ellos.

La organización necesita proporcionar condiciones para que los riesgos y posibles irregularidades puedan ser comunicados oportunamente.

Desde la perspectiva del autor, **la integridad debería funcionar como una condición que permite ejercer mejor la discrecionalidad y no como una razón para eliminarla.**

Esta diferencia resulta esencial.

Un sistema que desconfía completamente de sus funcionarios intentará regular cada decisión mediante procedimientos detallados. A medida que aparecen nuevas situaciones, incorporará nuevas reglas y controles. El resultado puede ser una administración extremadamente rígida y, paradójicamente, todavía vulnerable a conductas indebidas.

Un sistema profesional necesita una combinación diferente: reglas claras, funcionarios preparados, trazabilidad, gestión de riesgos y responsabilidad.

La confianza institucional no debe ser ciega; debe encontrarse respaldada por información y rendición de cuentas.

El caso de Ica proporciona una referencia útil para comprender esta relación. Las brechas de capacidades identificadas muestran que ampliar los espacios de decisión sin fortalecer previamente a quienes deben utilizarlos podría generar dificultades. La profesionalización constituye, por ello, una condición previa para una discrecionalidad responsable.

Esto permite establecer una relación directa: **a mayor discrecionalidad legítima, mayor necesidad de profesionalización e integridad.**

La reforma necesita desarrollar estos componentes simultáneamente.

No sería coherente simplificar procedimientos y ampliar espacios de decisión mientras se mantiene una formación insuficiente de los compradores. Tampoco resultaría adecuado fortalecer capacidades y continuar tratando cualquier decisión profesional diferente como una sospecha de irregularidad.

El equilibrio será probablemente uno de los principales indicadores de madurez del nuevo sistema.

Desde la posición asumida en esta obra, el OECE puede contribuir significativamente mediante capacitación, lineamientos de conducta, asistencia técnica, supervisión basada en riesgos y utilización de información. Sin embargo, las entidades necesitan desarrollar también culturas internas donde decidir correctamente sea valorado y donde la integridad forme parte de la gestión cotidiana.

El objetivo final debería ser construir compradores capaces de responder tres preguntas frente a una decisión relevante: **¿es legal?, ¿genera valor para la entidad? y ¿puedo explicar transparentemente por qué la adopté?**

Cuando las tres respuestas son afirmativas, existe una base sólida para el ejercicio responsable del criterio profesional.

En definitiva, integridad y discrecionalidad no deben entenderse como fuerzas opuestas. **La integridad establece los límites y principios dentro de los cuales la discrecionalidad puede producir mejores decisiones; la discrecionalidad permite utilizar el conocimiento profesional para alcanzar resultados que una regulación completamente rígida difícilmente podría anticipar.**

El éxito del nuevo modelo dependerá de conseguir este equilibrio. Si el comprador continúa actuando únicamente para evitar cualquier riesgo de cuestionamiento, el valor por dinero tendrá dificultades para consolidarse. Si, por el contrario, la discrecionalidad se utiliza sin suficiente transparencia y responsabilidad, aumentarán los riesgos para la integridad.

La verdadera transformación consiste en construir un sistema donde el funcionario pueda **decidir sin improvisar, ejercer criterio sin arbitrariedad y buscar eficiencia sin comprometer la integridad.** Esa combinación constituye una de las condiciones fundamentales para que la nueva contratación pública pueda producir mejores resultados y mantener, al mismo tiempo, la confianza en la utilización de los recursos del Estado.

5.8. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES CONTRATANTES

La transformación de la contratación pública peruana no puede atribuir al OECE la responsabilidad exclusiva de conseguir que el Estado contrate mejor. La Ley N.º 32069 establece una estructura en la que el organismo especializado cumple funciones de supervisión, asistencia técnica, orientación y fortalecimiento de capacidades, pero son las entidades contratantes las que identifican sus necesidades, organizan sus procesos y adoptan las decisiones necesarias para obtener los bienes, servicios y obras requeridos para el cumplimiento de sus fines. Esta distribución constituye un elemento fundamental para comprender los alcances y también los límites de la reforma.

La propia Ley N.º 32069 establece que la organización, elaboración de la documentación y conducción del proceso de contratación, incluida la ejecución contractual y las decisiones discrecionales correspondientes, son responsabilidad de los funcionarios y servidores de la entidad contratante, con independencia del régimen jurídico de su vínculo. El OECE ha reiterado expresamente esta delimitación al precisar las competencias que corresponden a las entidades dentro del nuevo modelo. [Ley N.º 32069 y marco vigente de contratación pública](#)

Esta precisión resulta especialmente importante porque la ampliación de la asistencia técnica podría generar una interpretación equivocada según la cual las entidades pueden trasladar progresivamente sus decisiones hacia el organismo especializado. La finalidad del acompañamiento es exactamente la contraria: proporcionar mejores condiciones para que las instituciones desarrollen sus propias capacidades y puedan ejercer correctamente las responsabilidades que les corresponden.

El OECE puede orientar, pero no puede definir todas las necesidades del Estado. Puede supervisar, pero no puede administrar directamente todos los contratos. Puede capacitar compradores, pero no puede sustituir la organización interna necesaria para que estos profesionales desarrollen adecuadamente sus funciones. En consecuencia, la eficiencia continúa dependiendo en buena medida de aquello que ocurre dentro de cada entidad.

Esta responsabilidad comienza con la **identificación de la necesidad**. El área usuaria debe determinar aquello que requiere para desarrollar sus funciones y proporcionar información suficiente para convertir esa necesidad en una contratación. Cuando este punto de partida presenta deficiencias, las consecuencias pueden trasladarse hacia todas las etapas posteriores.

El caso de Ica permitió observar precisamente la importancia de esta dimensión. Las dificultades relacionadas con conocimientos especializados, coordinación y capacidades operativas muestran que determinados problemas pueden surgir dentro de la propia organización antes de que intervenga cualquier mecanismo externo de supervisión.

Los antecedentes de Carhuanchu (2018) y Qquenta (2019) refuerzan esta interpretación al identificar problemas relacionados con términos de referencia, especificaciones técnicas, planificación y coordinación. Estas situaciones no pueden atribuirse exclusivamente al organismo encargado de supervisar las contrataciones, pues corresponden fundamentalmente a actuaciones desarrolladas dentro de las entidades.

La **planificación** constituye, por tanto, una responsabilidad institucional que no puede externalizarse. Una entidad debe conocer razonablemente sus necesidades previsibles y organizar sus recursos para atenderlas oportunamente. Cuando una necesidad conocida con anticipación termina gestionándose como una urgencia debido a

una programación insuficiente, el problema difícilmente podrá resolverse únicamente mediante una modificación normativa.

Esta situación permite establecer una diferencia importante entre **urgencia real y urgencia administrativa**. La primera puede producirse por acontecimientos imprevisibles que exigen una respuesta inmediata. La segunda aparece cuando una necesidad previsible no fue atendida oportunamente y termina generando presión sobre los compradores para desarrollar la contratación en plazos reducidos.

Una organización eficiente debe procurar reducir la segunda.

La responsabilidad institucional alcanza también la calidad de los **requerimientos**. El área usuaria necesita expresar adecuadamente aquello que requiere, mientras la dependencia encargada de las contrataciones debe contribuir desde su especialidad a estructurar una estrategia viable y compatible con las condiciones del mercado. Esta relación exige coordinación y no simplemente transferencia de documentos entre unidades.

Desde la perspectiva del autor, uno de los principales errores de gestión consiste en asumir que la contratación comienza cuando el requerimiento llega a la dependencia encargada de las contrataciones. En realidad, **la contratación comienza cuando la entidad identifica la necesidad y decide cómo deberá satisfacerla**. Todo aquello que ocurra antes de la convocatoria puede condicionar decisivamente el resultado posterior.

La responsabilidad de las entidades comprende también la correcta selección y asignación de sus **compradores públicos**. La profesionalización promovida por el nuevo régimen solamente producirá resultados cuando las instituciones utilicen adecuadamente esas capacidades. No resulta suficiente contar con personal certificado si posteriormente se asignan responsabilidades sin considerar experiencia, especialización o complejidad de las contrataciones.

La organización necesita procurar correspondencia entre el perfil profesional y las funciones desarrolladas.

Esta cuestión adquiere especial relevancia frente a contrataciones complejas. Un procedimiento de elevado riesgo o especialización puede requerir compradores y evaluadores con mayores niveles de experiencia. Asignar responsabilidades únicamente

en función de disponibilidad inmediata puede generar condiciones para la improvisación administrativa analizada anteriormente.

La entidad es responsable también de proporcionar condiciones razonables para el desempeño. Un comprador correctamente preparado puede presentar dificultades cuando enfrenta una carga laboral excesiva, recibe requerimientos deficientes o debe desarrollar permanentemente procesos bajo presión. La profesionalización individual no puede compensar indefinidamente una organización deficiente.

Por ello, fortalecer la contratación exige revisar también la distribución de funciones y cargas de trabajo.

Esta reflexión resulta importante porque existe el riesgo de que la reforma concentre excesivamente la expectativa de mejora sobre el comprador público. El comprador constituye una pieza central, pero no trabaja de manera aislada. Necesita información del área usuaria, disponibilidad presupuestaria, especialistas técnicos, evaluadores y autoridades capaces de adoptar oportunamente las decisiones correspondientes.

La contratación es una responsabilidad institucional, no una responsabilidad individual disfrazada de procedimiento administrativo.

La autoridad de la gestión administrativa posee igualmente responsabilidades relevantes dentro del nuevo modelo. La Ley N.º 32069 le atribuye funciones vinculadas con la aprobación, autorización y supervisión de los procesos dentro de la entidad. Esto significa que la alta administración no debería observar las contrataciones únicamente cuando aparece un problema, sino proporcionar condiciones para su correcto funcionamiento.

Esta responsabilidad incluye promover mecanismos internos que permitan detectar deficiencias y adoptar medidas de mejora. Una entidad que conoce que determinados procesos presentan dificultades recurrentes debe analizar sus causas y actuar sobre ellas.

Mendoza-Zamora (2018) permite relacionar esta obligación con el control interno. El control no debería encontrarse separado de la gestión, sino contribuir a que la

organización alcance sus objetivos bajo condiciones de eficiencia, eficacia y transparencia. La primera línea de prevención debe existir dentro de la propia entidad.

Salnave y Lizarazo (2017) complementan esta perspectiva mediante el aprendizaje institucional. Cuando una contratación presenta una dificultad, la entidad debería preguntarse no solamente quién fue responsable, sino también qué puede aprender de esa experiencia.

Esta diferencia resulta esencial para construir capacidad.

Una organización que únicamente identifica responsables puede resolver administrativamente un incidente. Una organización que además identifica causas y modifica sus prácticas reduce la posibilidad de repetirlo.

La **gestión de riesgos** establecida bajo el nuevo modelo profundiza esta responsabilidad. Las entidades deben identificar, analizar y administrar los riesgos correspondientes a sus contrataciones en los supuestos establecidos por la normativa. El OECE puede proporcionar herramientas y orientación, pero la información necesaria para realizar este análisis se encuentra fundamentalmente dentro de la propia contratación.

La entidad conoce la necesidad, el contexto, las condiciones técnicas y sus experiencias anteriores. Por ello, no debería esperar que un organismo externo identifique todos sus riesgos.

Esta lógica permite comprender la gestión de riesgos como una manifestación de responsabilidad institucional. Anticipar dificultades forma parte de gestionar correctamente.

La misma consideración resulta aplicable a la **integridad**. El OECE puede establecer lineamientos, supervisar actuaciones y desarrollar herramientas preventivas, pero cada entidad necesita construir condiciones internas para proteger la imparcialidad de sus decisiones.

Esto incluye mecanismos para identificar conflictos de interés, documentar actuaciones relevantes y proporcionar canales para comunicar posibles irregularidades. La integridad no puede depender exclusivamente del control posterior.

La transparencia constituye también una responsabilidad directa. La información registrada en los sistemas de contratación debe ser completa, correcta y oportuna. El OECE administra herramientas como el SEACE y la Pladicop, pero la calidad de los datos depende inicialmente de aquello que registran las entidades.

Esta relación resulta especialmente importante frente a la creciente utilización de datos para supervisión y análisis.

Un sistema basado en información solamente puede ser tan confiable como los datos que las entidades incorporan en él.

La transformación digital exige, por tanto, responsabilidad respecto de la calidad de la información. Registrar datos incorrectos no constituye simplemente un problema operativo; puede afectar análisis posteriores y disminuir la capacidad del sistema para identificar tendencias y riesgos.

Las entidades necesitan desarrollar también capacidad para utilizar sus propios datos. No deberían depender exclusivamente del OECE para analizar su desempeño. Cada institución puede identificar cuánto demoran sus procesos, dónde aparecen sus principales devoluciones y qué contrataciones generan mayores dificultades.

Esta información puede convertirse en una herramienta de gestión interna.

Desde la perspectiva del autor, este constituye uno de los cambios que debería promover con mayor intensidad el nuevo modelo: **cada entidad debería conocer sus propias deficiencias de contratación.**

No resulta suficiente disponer de indicadores nacionales cuando una institución desconoce dónde se encuentran sus propios problemas. El OECE puede proporcionar referencias y herramientas comparativas, pero la mejora necesita desarrollarse dentro de cada organización.

La responsabilidad se extiende igualmente hacia la **ejecución contractual**. Seleccionar correctamente a un proveedor no libera a la entidad de administrar el contrato. Debe verificar el cumplimiento, otorgar conformidades cuando corresponda, realizar pagos oportunamente y adoptar las medidas necesarias frente a desviaciones.

Una entidad que exige cumplimiento a sus proveedores debe encontrarse igualmente preparada para cumplir sus propias obligaciones.

Este aspecto puede influir directamente sobre la competencia. Los proveedores evalúan también la experiencia de contratar con el Estado. Retrasos frecuentes en pagos, decisiones impredecibles o cargas administrativas innecesarias pueden reducir el interés del mercado y terminar afectando las condiciones que recibe la propia entidad.

La responsabilidad institucional comprende, por tanto, también construir una relación profesional y predecible con los proveedores.

La **asistencia técnica del OECE** debe analizarse dentro de estos límites. Su existencia proporciona una oportunidad importante para fortalecer capacidades, especialmente durante la implementación del nuevo régimen. Sin embargo, la entidad no debería utilizarla como mecanismo para transferir el riesgo de decidir.

Solicitar una opinión o recibir acompañamiento no modifica quién posee la competencia.

Este punto resulta fundamental para evitar una posible cultura de validación externa. Si cada decisión importante necesita previamente la aprobación informal del organismo especializado, la reforma podría generar un nuevo tipo de burocracia y debilitar la autonomía profesional que pretende construir.

La asistencia debe proporcionar conocimiento, no autorización.

Desde la perspectiva del autor, **el OECE debería ayudar a las entidades a decidir mejor, pero no decidir por ellas**. Esta diferencia sintetiza adecuadamente la distribución de responsabilidades del nuevo modelo.

La descentralización del Estado hace todavía más importante esta cuestión. Las capacidades institucionales son muy diferentes entre entidades nacionales, gobiernos regionales y municipalidades. El OECE puede contribuir a reducir estas brechas mediante asistencia y capacitación, pero cada institución necesita asumir progresivamente la responsabilidad de desarrollar y conservar sus propias capacidades.

Esto implica también gestionar el conocimiento.

Cuando un comprador experimentado abandona la institución, no debería desaparecer con él toda la experiencia acumulada. Los procedimientos internos, documentos de buenas prácticas y mecanismos de transferencia pueden contribuir a conservar ese conocimiento.

La responsabilidad institucional incluye construir memoria.

El caso de Ica mostró precisamente que las capacidades del personal constituyen una dimensión relevante del desempeño. Esta evidencia permite comprender que las entidades no pueden esperar que una nueva legislación resuelva automáticamente sus problemas operativos.

La Ley N.º 32069 proporciona nuevas herramientas; corresponde a las instituciones convertirlas en capacidades.

Desde la posición asumida en esta obra, **esta es probablemente la principal limitación frente a la expectativa de que el OECE pueda hacer que el Estado contrate mejor**. El organismo puede transformar las condiciones generales del sistema, pero no puede sustituir la calidad de gestión de miles de entidades.

Por ello, la evaluación de la reforma debería observar también qué ocurre dentro de estas organizaciones. Si el OECE mejora sus herramientas pero las entidades mantienen las mismas deficiencias de planificación, coordinación y gestión, el resultado global será limitado.

La responsabilidad debe encontrarse distribuida correctamente.

El OECE responde por la calidad de su supervisión, orientación y asistencia. La DGA responde dentro de su función rectora. PERÚ COMPRAS desarrolla las responsabilidades correspondientes a su ámbito. Y las entidades contratantes responden por la calidad con la que gestionan sus necesidades y procesos.

Ningún actor puede sustituir completamente a los demás.

En definitiva, la nueva contratación pública solamente podrá consolidarse cuando las entidades asuman que **contratar bien constituye una capacidad institucional**

propia y no una responsabilidad que pueda trasladarse hacia el organismo especializado.

Esto significa planificar oportunamente, seleccionar compradores adecuados, coordinar áreas, gestionar riesgos, proteger la integridad, utilizar información y administrar correctamente los contratos.

El OECE puede proporcionar herramientas para desarrollar todas estas capacidades. Pero el verdadero cambio ocurrirá cuando las entidades comiencen a utilizarlas con autonomía y aprendizaje.

Por ello, la pregunta acerca de si el OECE puede hacer que el Estado contrate mejor necesita una respuesta cada vez más precisa: **puede contribuir decisivamente, pero son las entidades las que finalmente tienen que contratar mejor.** Esa corresponsabilidad constituye una de las condiciones fundamentales para que la reforma trascienda el cambio normativo y se convierta en una transformación efectiva de la gestión pública peruana.

5.9. RIESGOS DE REPRODUCIR LAS DEFICIENCIAS DEL MODELO ANTERIOR

La transformación introducida por la Ley N.º 32069 y la creación del OECE ofrecen nuevas herramientas para mejorar la contratación pública peruana. Sin embargo, ninguna reforma normativa o institucional garantiza por sí misma que las deficiencias desarrolladas durante el modelo anterior desaparezcan. Existe el riesgo de que algunos problemas permanezcan bajo nuevas denominaciones o incluso que instrumentos concebidos para mejorar la gestión terminen incorporándose a las mismas prácticas formalistas que se pretendía superar.

Esta posibilidad debe analizarse con especial atención porque varias de las dificultades identificadas a lo largo de esta obra no tenían un origen exclusivamente normativo. El caso de Ica mostró la importancia de las capacidades del personal, la especialización y la coordinación, mientras que Carhuacho (2018) y Qqenta (2019) identificaron problemas relacionados con requerimientos, especificaciones técnicas, planificación y articulación entre áreas. Modificar la legislación no elimina automáticamente estas condiciones.

La primera posibilidad de reproducción se encuentra precisamente en las **capacidades institucionales**. Una entidad puede comenzar a aplicar la Ley N.º 32069 y continuar trabajando con estructuras, prácticas y capacidades semejantes a las que poseía bajo el régimen anterior. En estas circunstancias, las nuevas herramientas pueden ser utilizadas mediante las mismas lógicas organizacionales que anteriormente generaban reprocesos y dificultades.

Esta consideración resulta fundamental porque la reforma exige incluso mayores capacidades profesionales. Conceptos como valor por dinero, estrategia de contratación y gestión de riesgos requieren análisis y criterio. Si los compradores presentan brechas importantes de conocimiento, el problema no solamente continuará, sino que puede adquirir mayor complejidad debido a las nuevas responsabilidades que deben asumir.

Por ello, la profesionalización constituye simultáneamente una oportunidad y un riesgo. La Ley N.º 32069 reconoce una posición más relevante para el comprador público y el OECE ha desarrollado mecanismos de certificación, capacitación y orientación. Sin embargo, estos instrumentos podrían perder parte de su potencial si la profesionalización termina siendo interpretada principalmente como el cumplimiento de requisitos formales.

Un comprador certificado no es necesariamente un comprador plenamente profesionalizado.

La certificación constituye una herramienta para acreditar determinadas competencias, pero el verdadero cambio debe observarse en el desempeño. Si continúan apareciendo los mismos errores en requerimientos, las mismas dificultades de coordinación y los mismos reprocesos, el incremento de compradores certificados no habrá producido todavía la transformación esperada.

Desde la perspectiva del autor, **uno de los principales riesgos de la reforma consiste en sustituir antiguas formalidades por nuevas formalidades**. Este peligro puede aparecer precisamente en varios de los instrumentos que poseen mayor potencial para transformar la contratación.

La **estrategia de contratación** constituye un ejemplo. Su finalidad es permitir que la entidad analice anticipadamente la mejor manera de atender una necesidad

considerando mercado, condiciones de contratación y riesgos. Sin embargo, podría convertirse simplemente en un documento adicional incorporado al expediente.

Si la estrategia se elabora después de que las principales decisiones ya fueron tomadas o se completa mediante contenidos genéricos que se repiten entre procedimientos, habrá perdido buena parte de su función.

Algo semejante puede ocurrir con la **gestión de riesgos**. El nuevo modelo fortalece significativamente este enfoque y, para determinados supuestos, exige una planificación integral incorporada dentro de la estrategia de contratación. El OECE ha precisado criterios relacionados con identificación, análisis, asignación y seguimiento de riesgos. [OECE: gestión de riesgos en los procesos de contratación](#)

Sin embargo, una matriz de riesgos no produce prevención simplemente por existir. Si se elabora utilizando riesgos genéricos, se incorpora al expediente y posteriormente no vuelve a utilizarse, estaremos frente a una nueva versión del cumplimiento documental.

El riesgo debe influir sobre las decisiones.

Esta diferencia permite identificar una amenaza particularmente importante: **que el nuevo modelo utilice un lenguaje de gestión moderna mientras conserva una práctica predominantemente formalista**. Podríamos tener estrategias, matrices, valor por dinero y herramientas digitales perfectamente documentadas sin haber modificado sustancialmente la manera de contratar.

El principio de **valor por dinero** enfrenta un riesgo semejante. Su incorporación constituye uno de los avances conceptuales más importantes de la Ley N.º 32069, pues permite superar una cultura excesivamente vinculada con el menor precio. Pero su aplicación requiere capacidades para analizar calidad, costos, oportunidad, riesgos y resultados.

Si los compradores no desarrollan estas competencias, pueden aparecer dos situaciones. La primera consiste en continuar seleccionando predominantemente por precio aunque los documentos mencionen valor por dinero. La segunda, más problemática, sería utilizar el concepto de manera genérica para justificar decisiones insuficientemente sustentadas.

Ambas situaciones desnaturalizarían la reforma.

El valor por dinero necesita encontrarse acompañado por criterios verificables y suficiente motivación. La mayor capacidad para utilizar juicio profesional no debería producir menor transparencia, sino exactamente lo contrario: decisiones más explicadas y mejor sustentadas.

La **discrecionalidad** presenta también riesgos importantes. La Ley N.º 32069 proporciona espacios para adoptar decisiones profesionales orientadas hacia la finalidad pública. Esto puede contribuir a disminuir una administración excesivamente rígida, pero exige compradores con suficiente preparación e integridad.

Si las capacidades no se desarrollan al mismo ritmo que los espacios de decisión, podrían incrementarse los errores o la utilización inadecuada de la discrecionalidad.

El problema contrario también resulta posible: que el temor al control impida utilizar estos espacios.

En ese escenario, los compradores continuarían tomando las decisiones más conservadoras para reducir el riesgo de cuestionamiento posterior, reproduciendo la misma cultura defensiva existente bajo el modelo anterior. El nuevo régimen permitiría mayor criterio profesional en teoría, pero los operadores continuarían comportándose como si esa posibilidad no existiera.

Esta tensión constituye uno de los puntos donde deberá evaluarse la madurez del sistema. La discrecionalidad solamente generará valor cuando los compradores se encuentren suficientemente preparados para utilizarla y los mecanismos de control reconozcan los espacios legítimos de decisión profesional.

La **asistencia técnica** presenta igualmente un riesgo de dependencia. El fortalecimiento de esta función constituye uno de los aspectos más prometedores del OECE, porque permite intervenir antes de que determinadas deficiencias produzcan mayores consecuencias. Sin embargo, si las entidades recurren permanentemente al organismo para validar decisiones ordinarias, podría generarse un efecto contrario a la profesionalización.

La asistencia debe desarrollar autonomía.

Una entidad que recibe orientación respecto de un problema debería encontrarse posteriormente en mejores condiciones para enfrentar situaciones semejantes. Si continúa solicitando asistencia sobre la misma dificultad, existe una señal de que el conocimiento no está siendo suficientemente internalizado.

La supervisión puede enfrentar un problema semejante. El cambio del OSCE al OECE no significa que el control haya desaparecido. La supervisión continúa siendo necesaria para garantizar legalidad, transparencia e integridad. El riesgo consiste en que la nueva orientación hacia eficiencia quede subordinada nuevamente a una cultura donde el principal objetivo de las entidades sea evitar observaciones.

Cuando esto ocurre, aparece nuevamente el **expediente defensivo**.

Los funcionarios pueden incorporar informes, verificaciones y documentos adicionales no porque mejoren la contratación, sino porque consideran que proporcionarán protección frente a un eventual cuestionamiento. Esta conducta incrementa la burocracia y puede neutralizar parte de las medidas destinadas a simplificar.

El problema no se encuentra únicamente en las normas. También se encuentra en los incentivos que perciben los funcionarios.

Si decidir profesionalmente es considerado más riesgoso que seguir mecánicamente una práctica tradicional, el comportamiento administrativo tenderá hacia la segunda alternativa. La reforma necesita proporcionar suficiente claridad respecto de cómo se evalúan las decisiones discrecionales legítimamente adoptadas.

Otro riesgo importante corresponde a la **transformación digital**. La Pladicop, el SEACE y las demás herramientas digitales ofrecen posibilidades importantes para simplificar actuaciones y mejorar la utilización de información. Sin embargo, la tecnología puede terminar reproduciendo electrónicamente procesos innecesariamente complejos.

Digitalizar una burocracia no significa eliminarla.

Si una entidad mantiene numerosas aprobaciones, registros duplicados o verificaciones de escaso valor y simplemente las traslada hacia una plataforma

electrónica, habrá conseguido probablemente mayor velocidad, pero no necesariamente mayor eficiencia.

La transformación digital debe encontrarse acompañada por revisión de procesos. Antes de automatizar una actividad debería preguntarse si esa actividad continúa siendo necesaria.

La **calidad de los datos** representa otro riesgo. El nuevo modelo pretende utilizar información con mayor intensidad para supervisión, análisis y toma de decisiones. Sin embargo, esta posibilidad depende de que los datos registrados por las entidades sean correctos y completos.

Si la información presenta deficiencias, los análisis posteriores pueden reproducirlas.

La transformación hacia decisiones basadas en evidencia exige, por tanto, desarrollar también una cultura de calidad del dato. Registrar información correctamente debe comprenderse como parte de la gestión y no simplemente como una obligación informática.

La **rotación del personal** puede igualmente reproducir problemas anteriores. Las entidades pueden invertir significativamente en capacitar y certificar compradores, pero perder posteriormente ese conocimiento cuando los profesionales abandonan las funciones de contratación.

Esta situación puede generar un ciclo permanente de capacitación inicial.

La profesionalización necesita encontrarse acompañada por gestión del conocimiento y mecanismos que permitan conservar experiencia institucional. Los procedimientos internos, repositorios de buenas prácticas y transferencia entre trabajadores pueden contribuir a disminuir la dependencia respecto de personas específicas.

El problema resulta especialmente relevante en entidades con equipos reducidos. La salida de uno o dos trabajadores experimentados puede producir una pérdida considerable de capacidad.

La **heterogeneidad entre entidades** constituye otro desafío. El Estado peruano se encuentra integrado por organizaciones con capacidades muy diferentes. Una institución nacional puede disponer de equipos jurídicos, técnicos y especializados, mientras determinadas municipalidades pueden desarrollar sus contrataciones con recursos profesionales considerablemente más limitados.

Aplicar el mismo modelo sin considerar estas diferencias puede producir resultados desiguales.

Las entidades con mayores capacidades pueden aprovechar rápidamente las herramientas de valor por dinero, datos y gestión de riesgos, mientras otras pueden concentrarse principalmente en cumplir las nuevas exigencias documentales. De esta manera, la reforma podría incluso ampliar determinadas brechas institucionales.

La asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades deberían considerar esta heterogeneidad y utilizar criterios de riesgo y madurez institucional para priorizar intervenciones.

Otro riesgo se encuentra en la **inestabilidad normativa**. Un régimen nuevo necesita ajustes conforme la experiencia revela aspectos susceptibles de mejora. La modificación del Reglamento mediante Decreto Supremo N.º 001-2026-EF constituye una muestra de esta capacidad de adaptación. Sin embargo, cambios excesivamente frecuentes pueden generar dificultades para consolidar conocimientos y procedimientos.

Los compradores necesitan tiempo para internalizar las reglas.

Si la normativa cambia continuamente, una parte importante de la capacitación puede concentrarse en actualizar conocimientos básicos en lugar de desarrollar competencias más avanzadas. La predictibilidad requiere encontrar un equilibrio entre mejora normativa y estabilidad.

Desde la perspectiva del autor, existe además un riesgo especialmente importante: **evaluar el éxito de la reforma mediante indicadores de actividad en lugar de indicadores de resultado.**

Puede resultar relativamente sencillo informar cuántas capacitaciones fueron realizadas, cuántas entidades recibieron asistencia, cuántos compradores fueron

certificados o cuántas herramientas digitales fueron implementadas. Estos datos son útiles, pero no responden a la pregunta fundamental: ¿el Estado está contratando mejor?

La evaluación necesita llegar hasta los resultados.

Debería observarse si disminuyen los reprocesos, si los requerimientos presentan mayor calidad, si aumenta la competencia, si los tiempos se vuelven más previsibles, si disminuyen controversias evitables y si los contratos satisfacen oportunamente las necesidades.

Estos indicadores permitirían determinar si las herramientas están produciendo transformación institucional.

El caso de Ica proporciona precisamente una referencia para comprender este riesgo. Las deficiencias encontradas en 2021 no deberían utilizarse únicamente como evidencia histórica. Pueden servir para formular indicadores destinados a comprobar si el nuevo modelo está modificando los problemas que anteriormente podían observarse.

Una nueva evaluación permitiría determinar si las brechas de conocimientos, coordinación y desempeño han disminuido bajo la Ley N.º 32069.

Esta comparación resultaría especialmente valiosa porque permitiría distinguir entre reforma formal y transformación efectiva.

Desde la posición asumida en esta obra, **el principal riesgo no consiste en que el OECE repita exactamente aquello que hacía el OSCE, sino en que las entidades continúen haciendo esencialmente lo mismo utilizando nuevas herramientas y nuevos nombres.**

Ese sería el verdadero fracaso de la reforma.

Podrían existir compradores certificados que continúan tramitando mecánicamente, estrategias que no orientan decisiones, matrices que no gestionan riesgos, plataformas que digitalizan burocracia y asistencia técnica que corrige repetidamente los mismos problemas.

Todos los instrumentos estarían presentes, pero el paradigma permanecería prácticamente intacto.

Evitar esta situación exige evaluar continuamente si las nuevas herramientas producen cambios en el comportamiento institucional. Cuando un instrumento no genera el resultado esperado, debe revisarse su aplicación antes de incorporar nuevas exigencias.

La mejora continua debe aplicarse también a la propia reforma.

El OECE dispone de una ventaja importante para desarrollar esta tarea: información proveniente de miles de contrataciones y de sus propias actividades de supervisión y asistencia. Utilizada correctamente, esta información puede permitir identificar qué deficiencias continúan reproduciéndose y dónde las nuevas herramientas están generando mejores resultados.

La reforma necesita aprender de sí misma.

En definitiva, la Ley N.º 32069 y el OECE proporcionan condiciones para superar varias limitaciones del modelo anterior, pero existe el riesgo de reproducirlas cuando los cambios permanecen únicamente en el plano normativo o documental. **El formalismo puede sobrevivir bajo nuevas herramientas, la burocracia puede digitalizarse y la improvisación puede continuar incluso con compradores certificados.**

La verdadera transformación dependerá de conseguir que las entidades modifiquen su manera de trabajar.

Desde la perspectiva del autor, la principal señal de éxito será precisamente que los problemas conocidos comiencen a aparecer con menor frecuencia. Si disminuyen las correcciones, los compradores desarrollan mayor autonomía, los riesgos se anticipan y las contrataciones producen mejores resultados, existirá evidencia de cambio.

Si, por el contrario, dentro de algunos años seguimos encontrando las mismas deficiencias bajo nuevas normas y plataformas, tendremos que reconocer que **cambió el sistema formal de contratación, pero no cambió suficientemente la capacidad del Estado para contratar**. Ese es el riesgo que la reforma debe evitar.

5.10. NINGUNA REFORMA FUNCIONA SIN CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Después de revisar la evolución de la contratación pública peruana, el tránsito del OSCE al OECE, las principales innovaciones introducidas por la Ley N.º 32069 y las

deficiencias identificadas en el caso de Ica, considero que existe una conclusión que atraviesa toda esta obra: **ninguna reforma puede producir resultados sostenibles si las instituciones encargadas de aplicarla no poseen las capacidades necesarias para hacerlo.**

Las normas pueden modificar procedimientos, distribuir responsabilidades, incorporar nuevos principios y crear herramientas de gestión. También pueden transformar la estructura institucional, como ocurrió con el reemplazo del OSCE por el OECE. Sin embargo, entre aquello que establece una norma y aquello que finalmente ocurre dentro de una entidad existe un espacio decisivo: la capacidad institucional.

Ese espacio está compuesto por personas, conocimientos, procesos, tecnología, coordinación, información, liderazgo y capacidad para aprender. Cuando estos componentes funcionan adecuadamente, una reforma puede convertirse en mejores decisiones. Cuando presentan deficiencias importantes, incluso una legislación técnicamente bien diseñada puede terminar aplicada de manera incompleta o excesivamente formalista.

Esta reflexión resulta particularmente importante frente a la Ley N.º 32069. El nuevo régimen incorpora conceptos que considero necesarios para modernizar la contratación pública: valor por dinero, profesionalización, estrategia de contratación, gestión de riesgos, asistencia técnica, transformación digital y una orientación más clara hacia eficiencia y resultados. El problema no se encuentra en la dirección de estos cambios, sino en la capacidad del Estado para convertirlos en prácticas cotidianas.

La diferencia es fundamental. Incorporar el valor por dinero en una ley resulta relativamente sencillo; conseguir que miles de compradores públicos sepan aplicarlo correctamente es mucho más complejo. Exigir una estrategia de contratación puede hacerse mediante una disposición normativa; conseguir que esa estrategia sea producto de un verdadero análisis del mercado y de la necesidad requiere capacidades profesionales. Lo mismo ocurre con la gestión de riesgos: elaborar una matriz puede convertirse rápidamente en una obligación documental; utilizarla para anticipar problemas exige una organización capaz de gestionar.

Por ello, considero que **el principal desafío de la reforma ya no es solamente normativo, sino institucional.**

La experiencia analizada en Ica permite comprender esta afirmación. En 2021, antes de la Ley N.º 32069 y de la existencia del OECE, podían identificarse dificultades relacionadas con conocimientos especializados, coordinación y capacidades operativas. Los antecedentes de Carhuanchó (2018) y Qquenta (2019) mostraban igualmente problemas vinculados con términos de referencia, especificaciones técnicas, planificación y articulación entre áreas.

Estas dificultades no desaparecen automáticamente cuando cambia la legislación.

Un área usuaria que formulaba deficientemente sus requerimientos bajo el régimen anterior puede continuar haciéndolo bajo la Ley N.º 32069 si no desarrolla nuevas capacidades. Un comprador que trabajaba mediante prácticas predominantemente mecánicas puede continuar reproduciéndolas aunque ahora los documentos utilicen conceptos como estrategia, riesgo o valor por dinero.

Este es, a mi juicio, uno de los mayores riesgos de cualquier reforma administrativa: **cambiar el lenguaje sin cambiar la práctica.**

Podemos pasar de hablar de procedimientos a hablar de estrategias, de controles a riesgos y de menor precio a valor por dinero. Pero si las decisiones continúan adoptándose de la misma manera, la transformación será principalmente terminológica.

La capacidad institucional constituye precisamente aquello que permite evitar esta situación.

La primera dimensión es la **capacidad profesional**. El nuevo modelo exige compradores mejor preparados porque les atribuye responsabilidades que requieren mayor análisis. La profesionalización constituye, por tanto, una condición estructural de la reforma y no una actividad complementaria.

Sin embargo, como he sostenido a lo largo del capítulo, profesionalizar no significa únicamente certificar. La certificación puede acreditar conocimientos, pero la capacidad profesional se demuestra cuando esos conocimientos permiten resolver correctamente problemas reales.

Un comprador profesionalizado debería encontrarse en mejores condiciones para identificar una necesidad mal formulada, reconocer una restricción innecesaria, utilizar

información del mercado, evaluar riesgos y sustentar una decisión orientada hacia valor por dinero.

La segunda dimensión corresponde a la **capacidad organizacional**. Incluso el mejor comprador puede presentar dificultades dentro de una institución que planifica tarde, coordina deficientemente o distribuye inadecuadamente las responsabilidades.

Esta consideración resulta fundamental porque evita individualizar problemas que poseen causas estructurales.

Si diferentes trabajadores cometen repetidamente el mismo error, puede resultar más útil revisar el proceso que continuar reemplazando personas. Si los requerimientos llegan permanentemente tarde, quizá el problema no se encuentre exclusivamente en quien los elabora, sino en la manera en que la entidad programa sus necesidades.

La capacidad institucional exige precisamente identificar estas diferencias.

La tercera dimensión corresponde a la **capacidad de coordinación**. La contratación pública no es una actividad desarrollada por una sola oficina. El área usuaria, la dependencia encargada de las contrataciones, los evaluadores, las unidades presupuestarias y las autoridades administrativas participan en diferentes momentos.

Cuando estas unidades funcionan como compartimentos independientes, aumentan las posibilidades de reprocesos.

Una entidad institucionalmente capaz no es aquella donde cada área desarrolla correctamente su tarea de manera aislada, sino aquella donde las diferentes responsabilidades pueden articularse alrededor de una misma finalidad.

La cuarta dimensión es la **capacidad tecnológica y analítica**. El nuevo sistema dispone de herramientas que permiten registrar y procesar cantidades crecientes de información. Sin embargo, la tecnología solamente genera valor cuando las instituciones pueden utilizarla para tomar decisiones.

La transformación digital debería permitir que las entidades conozcan mejor sus contrataciones: cuánto demoran, dónde aparecen sus principales problemas, qué

mercados presentan menor competencia y qué tipos de contratos generan más controversias.

Una institución que dispone de estos datos pero no los utiliza posee tecnología, pero todavía no necesariamente capacidad analítica.

La quinta dimensión corresponde a la **capacidad preventiva**. La gestión de riesgos constituye una de las herramientas que mejor expresa esta evolución. Una administración tradicional espera que el problema aparezca y posteriormente lo corrige. Una institución con mayor madurez intenta identificarlo antes.

Este cambio parece sencillo, pero requiere una transformación profunda de la cultura administrativa.

Significa dedicar tiempo a analizar aquello que todavía no ha ocurrido. Significa utilizar experiencias anteriores para anticipar dificultades. Significa reconocer que prevenir un problema puede producir más valor que resolverlo correctamente después.

La sexta dimensión corresponde a la **capacidad de aprendizaje**. Considero que este es uno de los componentes menos visibles y, al mismo tiempo, más importantes.

Toda contratación produce experiencia. Existen procedimientos que funcionan correctamente y otros que generan problemas. Existen proveedores que cumplen adecuadamente y contratos que terminan en controversias. Toda esta información debería permitir que la siguiente contratación se encuentre mejor preparada.

Cuando una entidad repite durante años los mismos errores, el problema no es únicamente operativo. Existe también una deficiencia de aprendizaje institucional.

Por ello, una organización moderna debería preguntarse después de determinadas contrataciones: ¿qué funcionó?, ¿qué generó dificultades?, ¿qué deberíamos hacer diferente la próxima vez?

Esta práctica aparentemente sencilla puede producir mejoras significativas cuando se desarrolla sistemáticamente.

El OECE puede contribuir a fortalecer todas estas dimensiones, pero no puede construirlas completamente desde fuera. Su asistencia técnica puede proporcionar

orientación; sus programas de capacitación pueden desarrollar conocimientos; sus sistemas pueden proporcionar información; y su supervisión puede identificar problemas. Sin embargo, corresponde a cada entidad convertir estos recursos en capacidad propia.

Esta diferencia permite establecer claramente el límite de la reforma.

El OECE puede mejorar el entorno institucional de la contratación, pero no puede sustituir la gestión interna de cada entidad.

Precisamente por ello, considero que el éxito del nuevo organismo debería medirse de una manera diferente. No solamente mediante cuántas supervisiones desarrolla, cuántas entidades asiste o cuántos compradores capacita, sino mediante los cambios que esas intervenciones producen.

Si una entidad necesitaba asistencia para preparar correctamente determinados requerimientos y, después de recibirla, consigue desarrollar contrataciones semejantes con mayor autonomía, existe fortalecimiento institucional.

Si continúa necesitando exactamente la misma asistencia cada vez, existe acompañamiento, pero todavía no suficiente aprendizaje.

Esta diferencia debería convertirse en un criterio importante de evaluación.

Lo mismo ocurre con la capacitación. La cantidad de participantes constituye información útil, pero la pregunta verdaderamente relevante es si posteriormente disminuyeron los errores relacionados con aquello que fue enseñado.

La reforma necesita comenzar a medir **transferencia de capacidad**, no solamente actividad institucional.

Esto resulta especialmente importante frente a la heterogeneidad del Estado peruano. Las entidades no parten desde el mismo nivel. Algunas poseen equipos especializados y experiencia acumulada; otras cuentan con recursos humanos y tecnológicos considerablemente más limitados.

Una política uniforme de fortalecimiento puede producir resultados muy diferentes.

El OECE tiene la oportunidad de utilizar información y gestión de riesgos para identificar dónde existen mayores brechas y orientar sus intervenciones de manera diferenciada. Las entidades con menor madurez pueden requerir acompañamiento más intenso, mientras aquellas con capacidades consolidadas pueden necesitar asistencia especializada solamente frente a contrataciones complejas.

La finalidad debería ser reducir progresivamente las diferencias de capacidad dentro del Estado.

Sin embargo, existe también una responsabilidad de las autoridades de cada entidad. No puede esperarse que el comprador público se profesionalice mientras la organización mantiene una elevada rotación del personal especializado, distribuye inadecuadamente las cargas o asigna funciones sin considerar los perfiles.

La capacidad institucional necesita ser gestionada.

Esto significa identificar qué competencias requiere la organización, seleccionar adecuadamente a las personas, capacitarlas, proporcionar condiciones para desarrollar su trabajo y conservar el conocimiento adquirido.

La rotación constituye un desafío especialmente importante. Cuando una entidad pierde constantemente a sus trabajadores experimentados, pierde también parte de la inversión realizada en capacitación y experiencia.

La gestión del conocimiento puede reducir este impacto mediante procedimientos documentados, repositorios internos, transferencia entre trabajadores y análisis de experiencias anteriores.

Una institución verdaderamente profesional no debería depender completamente de la memoria de determinadas personas.

La **integridad** forma igualmente parte de la capacidad institucional. Un comprador puede poseer excelentes conocimientos técnicos y, sin embargo, no contribuir al interés público cuando sus decisiones se encuentran influenciadas por intereses indebidos.

Por ello, capacidad e integridad deben desarrollarse conjuntamente.

El nuevo modelo proporciona mayores espacios para criterio profesional y esto incrementa la necesidad de contar con instituciones capaces de garantizar trazabilidad, transparencia y responsabilidad. La discrecionalidad solamente puede producir valor cuando existe suficiente capacidad para ejercerla correctamente.

Desde mi perspectiva, esta relación puede expresarse mediante una fórmula conceptual sencilla: **más capacidad permite mayor autonomía; mayor autonomía exige mayor responsabilidad.**

La reforma debería avanzar precisamente hacia ese equilibrio.

No necesitamos compradores permanentemente dependientes de instrucciones externas, pero tampoco funcionarios que ejerzan discrecionalidad sin suficiente preparación o rendición de cuentas.

Necesitamos profesionales capaces de decidir y organizaciones capaces de respaldar, supervisar y aprender de esas decisiones.

Esta transformación requiere tiempo. La Ley N.º 32069 entró en vigencia en abril de 2025 y el nuevo modelo todavía se encuentra en proceso de consolidación. Resultaría prematuro exigir que todas las brechas históricas hayan desaparecido en un periodo tan corto.

Sin embargo, sí resulta razonable exigir que el sistema pueda demostrar progresivamente una dirección de mejora.

La pregunta no debería ser si todos los problemas fueron solucionados, sino si aparecen señales de que están disminuyendo.

Menos reprocesos, mayor competencia, mejores requerimientos, compradores con mayor autonomía, menores tiempos de espera, mejor gestión contractual y reducción de controversias evitables podrían proporcionar evidencia en esa dirección.

Esta perspectiva resulta especialmente importante para evitar que la evaluación del OECE termine concentrándose en indicadores administrativos. El organismo puede cumplir todas sus metas operativas y, sin embargo, producir un impacto limitado si las capacidades de las entidades no mejoran.

El resultado final debe encontrarse en las contrataciones.

Desde la posición asumida en esta obra, **una reforma administrativa alcanza su verdadera finalidad cuando deja de necesitar ser empujada permanentemente desde el centro porque las instituciones han incorporado sus principios dentro de su manera cotidiana de trabajar.**

Ese debería ser el objetivo de la Ley N.º 32069.

Que valor por dinero deje de ser un concepto que debe recordarse porque aparece en la Ley y se convierta en una forma habitual de analizar las decisiones.

Que la gestión de riesgos deje de ser una matriz obligatoria y se convierta en una práctica de anticipación.

Que la profesionalización deje de medirse únicamente mediante certificados y pueda reconocerse en la calidad de las decisiones.

Que la asistencia técnica deje progresivamente de corregir problemas rutinarios porque las entidades han aprendido a resolverlos.

Cuando esto ocurra, existirá verdadera capacidad institucional.

Por ello, considero que la respuesta a la pregunta que encabeza este capítulo comienza a ser más clara. ¿Puede el OECE hacer que el Estado contrate mejor? **Puede crear condiciones, orientar, supervisar, profesionalizar y proporcionar herramientas. Pero ninguna de esas acciones será suficiente si las entidades no desarrollan capacidad para incorporarlas dentro de su propia gestión.**

Ninguna reforma funciona exclusivamente porque la ley sea mejor. Funciona cuando quienes deben aplicarla pueden hacerlo correctamente.

El principal desafío de la contratación pública peruana no consiste entonces solamente en implementar la Ley N.º 32069, sino en conseguir que miles de entidades nacionales, regionales y locales desarrollen las capacidades necesarias para convertirla en resultados.

Esta es, finalmente, la posición que sostengo: **el verdadero legado del OECE no debería ser una nueva estructura institucional ni una nueva generación de procedimientos, sino un Estado con mayor capacidad para contratar por sí mismo de manera profesional, preventiva, íntegra y orientada hacia resultados.**

Si dentro de algunos años las entidades necesitan menos correcciones, anticipan mejor sus riesgos, utilizan información para decidir y consiguen satisfacer sus necesidades con mayor oportunidad y valor por dinero, la reforma habrá funcionado.

Si, por el contrario, continúan reproduciéndose las mismas deficiencias bajo nuevas normas, nuevos formatos y nuevas plataformas, tendremos una reforma institucional, pero no una transformación suficiente de la gestión.

Porque, al final, **ninguna norma contrata, ninguna plataforma decide y ninguna reforma se ejecuta sola. Son las instituciones y las personas que las integran las que convierten las reglas en resultados. Y sin capacidad institucional, incluso la mejor reforma termina siendo solamente una buena intención escrita en una ley.**

El análisis desarrollado en este capítulo permite responder con mayor precisión a la pregunta que lo orientó: **¿puede el OECE hacer que el Estado contrate mejor?** La respuesta es afirmativa, pero necesariamente condicionada. El OECE puede crear mejores condiciones para la contratación pública mediante supervisión, asistencia técnica, profesionalización, orientación, gestión de información y herramientas preventivas; sin embargo, ninguna de estas funciones puede sustituir las capacidades que deben existir dentro de las propias entidades contratantes.

Esta distinción constituye uno de los principales fundamentos de la nueva etapa. El tránsito desde un modelo identificado principalmente con la supervisión hacia otro que incorpora con mayor intensidad la asistencia técnica preventiva ofrece la posibilidad de intervenir antes de que determinadas deficiencias produzcan consecuencias. Corregir un requerimiento antes de la convocatoria, identificar oportunamente un riesgo o fortalecer una competencia antes de que genere reprocesos representa una utilización más eficiente de los recursos que intervenir únicamente cuando el problema ya se encuentra consolidado.

Sin embargo, la prevención solamente genera capacidad institucional cuando produce aprendizaje. La asistencia técnica no debería convertirse en una dependencia permanente respecto del OECE. Su mayor contribución se producirá cuando las entidades puedan incorporar el conocimiento recibido y enfrentar posteriormente situaciones semejantes con mayor autonomía. Desde esta perspectiva, una intervención exitosa no es solamente aquella que resuelve un problema, sino aquella que disminuye la probabilidad de que vuelva a producirse.

La profesionalización del comprador público constituye otra condición fundamental. La Ley N.º 32069 exige una contratación con mayor capacidad para analizar mercados, administrar riesgos, utilizar información y aplicar el principio de valor por dinero. Estas responsabilidades difícilmente pueden desarrollarse mediante operadores concentrados exclusivamente en la tramitación de procedimientos. El nuevo modelo necesita compradores capaces de utilizar criterio profesional y comprender las consecuencias de sus decisiones sobre el resultado final.

La profesionalización tampoco debe confundirse con certificación. Las acreditaciones y actividades formativas constituyen instrumentos importantes, pero el resultado debe observarse en el desempeño. Un comprador verdaderamente profesionalizado debería cometer menos errores, identificar problemas con mayor anticipación, formular mejores estrategias y justificar sus decisiones con mayor consistencia.

Esta transformación permite enfrentar también uno de los problemas recurrentes de la administración pública: la improvisación. Una institución que planifica insuficientemente termina resolviendo permanentemente urgencias; una que desarrolla capacidad puede anticipar necesidades y disponer de mayor tiempo para analizar alternativas. La diferencia entre ambas situaciones no depende exclusivamente de la norma, sino de la calidad de la organización.

La eficiencia debe comprenderse bajo esta misma perspectiva. Reducir plazos puede resultar importante, pero la principal oportunidad se encuentra muchas veces en disminuir devoluciones, esperas, duplicidades y correcciones. Los reprocesos consumen capacidad administrativa y generan un círculo en el que el tiempo utilizado para corregir

contrataciones anteriores reduce el disponible para preparar adecuadamente las siguientes.

Romper este círculo requiere intervenir sobre las causas.

La Ley N.º 32069 proporciona herramientas para hacerlo mediante profesionalización, planificación, estrategia, gestión de riesgos y una mayor orientación hacia resultados. No obstante, estos instrumentos perderían buena parte de su potencial si terminaran convertidos en nuevas exigencias documentales. Una estrategia que no orienta decisiones, una matriz de riesgos que no se utiliza o un análisis de valor por dinero elaborado únicamente para completar el expediente reproducirían el formalismo bajo una nueva terminología.

El principio de valor por dinero representa precisamente uno de los mayores desafíos culturales. El Estado necesita superar progresivamente la idea de que contratar mejor equivale siempre a comprar más barato. El precio continúa siendo fundamental, pero debe analizarse conjuntamente con calidad, oportunidad, costos, riesgos y resultado. El verdadero ahorro público no consiste necesariamente en pagar menos al inicio, sino en obtener el mejor resultado razonablemente posible mediante los recursos disponibles.

Esta evolución incrementa la importancia de la discrecionalidad profesional. Cuando existen diferentes alternativas legítimas, el comprador necesita contar con capacidad para seleccionar aquella que produzca mayor valor. Pero esa autonomía exige integridad, transparencia y una motivación suficiente de las decisiones. El nuevo modelo necesita encontrar un equilibrio entre evitar una administración paralizada por temor al control y prevenir una discrecionalidad insuficientemente sustentada.

La tecnología y los datos proporcionan nuevas posibilidades para alcanzar este equilibrio. El sistema genera información que puede utilizarse para conocer mercados, analizar precios, identificar riesgos y reconocer patrones de desempeño. El verdadero salto digital ocurrirá cuando estos datos dejen de utilizarse principalmente para registrar aquello que ya ocurrió y comiencen a servir para decidir mejor aquello que todavía debe hacerse.

La transformación tecnológica debe, sin embargo, evitar reproducir electrónicamente la burocracia existente. Digitalizar diez actuaciones innecesarias puede

hacerlas más rápidas, pero no necesariamente más eficientes. La modernización exige revisar primero el proceso y posteriormente determinar cómo la tecnología puede simplificarlo y proporcionar mejores condiciones para la toma de decisiones.

Todas estas posibilidades encuentran un límite común: la responsabilidad de las entidades contratantes. El OECE puede proporcionar herramientas, pero son las instituciones las que deben identificar oportunamente sus necesidades, organizar sus procesos, seleccionar y desarrollar a sus compradores, administrar sus riesgos y gestionar sus contratos. La contratación continúa siendo una capacidad que debe existir dentro de cada entidad.

Esta conclusión resulta particularmente importante frente a las diferencias existentes entre instituciones nacionales, regionales y locales. Las capacidades no son homogéneas y, por ello, la implementación de la reforma puede producir velocidades distintas. La asistencia técnica y el fortalecimiento deberían considerar estas diferencias y procurar que las entidades con mayores brechas puedan desarrollar progresivamente capacidades propias.

El caso de Ica proporciona una referencia especialmente útil para comprender este desafío. Las deficiencias identificadas antes de la reforma mostraron que conocimientos especializados, coordinación y organización del trabajo podían afectar el desempeño de las contrataciones. La nueva legislación ofrece respuestas conceptualmente relacionadas con estas dificultades, pero su efectividad solamente podrá comprobarse mediante resultados posteriores.

Por ello, uno de los principales riesgos consiste en reproducir las deficiencias del modelo anterior bajo nuevas denominaciones. Podrían existir compradores certificados que continúen actuando mecánicamente, estrategias de contratación que no orienten ninguna decisión, matrices de riesgos utilizadas como simples formatos y plataformas digitales que reproduzcan procedimientos innecesariamente complejos. En ese escenario, la arquitectura habría cambiado, pero la capacidad institucional permanecería prácticamente igual.

Evitar esta situación exige evaluar la reforma mediante resultados y no solamente mediante actividades. El número de compradores certificados, entidades asistidas o

herramientas implementadas proporciona información relevante, pero no suficiente. La pregunta fundamental debe continuar siendo si el Estado está contratando mejor.

Esto requiere indicadores capaces de observar la calidad real del sistema: disminución de reprocesos, mejores requerimientos, mayor competencia, tiempos más previsibles, compradores con mayor autonomía, riesgos administrados oportunamente, reducción de controversias evitables y contratos capaces de satisfacer efectivamente las necesidades públicas.

Desde la posición asumida en esta obra, **el principal legado que debería construir el OECE es capacidad institucional**. Su éxito no debería encontrarse en conseguir que todas las entidades dependan permanentemente de su intervención, sino precisamente en lo contrario: contribuir a desarrollar organizaciones progresivamente más capaces de contratar correctamente por sí mismas.

Esta conclusión permite responder finalmente la pregunta planteada al inicio del capítulo. **Sí, el OECE puede contribuir decisivamente a que el Estado contrate mejor, pero no puede hacerlo en sustitución del Estado que contrata**. Puede orientar, supervisar, profesionalizar y proporcionar información; las entidades deben convertir esos instrumentos en decisiones y resultados.

La reforma tendrá éxito cuando la profesionalización reduzca la improvisación, la asistencia técnica produzca autonomía, la gestión de riesgos genere prevención, la tecnología produzca conocimiento y el valor por dinero sustituya progresivamente la cultura del menor precio sin debilitar la integridad.

En última instancia, la transformación no deberá medirse por cuánto cambió el sistema normativo, sino por cuánto cambió la manera de contratar. **El verdadero éxito del OECE llegará cuando su influencia pueda reconocerse no en más trámites o documentos, sino en entidades que planifican mejor, compradores que deciden mejor y contratos que producen mejores resultados para el ciudadano**.

Porque ninguna institución especializada puede contratar por todo el Estado y ninguna reforma puede sustituir las capacidades que deben existir dentro de cada entidad. El OECE puede señalar el camino, proporcionar herramientas y fortalecer a quienes deben recorrerlo. Pero serán finalmente las entidades contratantes las que demostrarán, mediante

sus resultados, si la transformación iniciada con la Ley N.º 32069 consiguió aquello que realmente importa: **que el Estado peruano aprenda a contratar mejor.**

REFLEXIONES FINALES

La contratación pública constituye una de las expresiones más concretas de la capacidad del Estado para transformar recursos en resultados. A través de ella se adquieren los bienes, servicios y obras necesarios para que las instituciones puedan cumplir sus funciones y responder a las necesidades de la ciudadanía. Por esta razón, contratar adecuadamente no constituye únicamente una obligación administrativa. Es una condición para que el Estado pueda funcionar con eficiencia, oportunidad y responsabilidad.

El recorrido desarrollado en esta obra permite sostener que los problemas de la contratación pública peruana no pueden explicarse exclusivamente mediante las normas. Durante años se han producido reformas legislativas, modificaciones reglamentarias, nuevos procedimientos, herramientas electrónicas y mecanismos de supervisión. Todos estos cambios han contribuido a construir un sistema progresivamente más especializado, pero la experiencia demuestra que disponer de mejores reglas no garantiza, por sí mismo, mejores contrataciones.

El análisis de las deficiencias operativas permitió identificar precisamente esta dimensión. La planificación, los conocimientos especializados, las competencias del personal, la coordinación entre las áreas y la capacidad de adaptación influyen directamente sobre la manera en que se desarrollan las adquisiciones públicas. Una deficiencia producida durante las primeras actuaciones puede trasladarse hacia las etapas posteriores y convertirse en observaciones, devoluciones, retrasos, reprocesos o controversias.

Los antecedentes examinados a lo largo del libro refuerzan esta conclusión. Carhuancho (2018) permitió observar dificultades relacionadas con términos de referencia y especificaciones técnicas; Qquenta (2019) mostró problemas vinculados con planificación, presentación de necesidades y coordinación; mientras que los estudios desarrollados durante la etapa del OSCE evidenciaron que los tiempos de contratación

podían encontrarse condicionados por factores operativos que trascendían los plazos establecidos formalmente.

Esta evidencia conduce hacia una primera reflexión fundamental: **el problema no siempre está en la norma.**

Cuando una necesidad se identifica tardíamente, modificar nuevamente la legislación difícilmente resolverá la causa. Cuando un requerimiento presenta deficiencias debido a insuficiente conocimiento especializado, incorporar una nueva exigencia documental puede aumentar el problema. Cuando dos áreas no coordinan adecuadamente, establecer un plazo menor puede incrementar la presión sin mejorar necesariamente el resultado.

Esto no significa que las normas carezcan de importancia. La contratación pública necesita reglas claras porque administra recursos públicos y debe proteger legalidad, competencia, transparencia e integridad. La cuestión consiste en reconocer que la norma proporciona las condiciones dentro de las cuales debe funcionar la contratación, pero son las capacidades institucionales las que determinan en buena medida cómo esas condiciones se convierten en resultados.

Desde esta perspectiva debe comprenderse también la evolución del OSCE al OECE. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado desempeñó durante años una función fundamental en la construcción de la institucionalidad de las compras públicas peruanas. La supervisión, el SEACE, el Registro Nacional de Proveedores, la capacitación y la producción de información constituyeron componentes importantes de esa etapa.

Por ello, la creación del OECE no debe interpretarse como una negación de todo aquello que existió anteriormente. El nuevo organismo recibe experiencia, sistemas, información y aprendizajes desarrollados durante el modelo precedente. Existe continuidad institucional, aunque también una transformación importante en la orientación.

La diferencia entre ambas denominaciones resulta reveladora. El OSCE colocaba la **supervisión** en el centro de su identidad; el OECE coloca allí la **eficiencia**.

Sin embargo, el cambio de una palabra no garantiza el cambio de una cultura administrativa.

La Ley N.º 32069 proporciona elementos que permiten avanzar hacia una contratación diferente. La orientación hacia resultados, el valor por dinero, la profesionalización del comprador público, la gestión de riesgos, la asistencia técnica preventiva y una utilización más estratégica de la información constituyen instrumentos con un importante potencial transformador.

La pregunta fundamental es si estos instrumentos conseguirán modificar aquello que ocurre dentro de las entidades.

En este punto, el caso de Ica adquiere un significado especial. Los resultados correspondientes a 2021 fueron obtenidos antes de la aprobación de la Ley N.º 32069 y antes de la creación del OECE. Por ello, no pueden utilizarse para evaluar directamente el funcionamiento del nuevo régimen. Sin embargo, proporcionan una referencia valiosa acerca de dificultades existentes antes de la reforma.

Las brechas de conocimientos, la necesidad de fortalecer determinadas competencias y la importancia de la coordinación permitían advertir que una parte de los problemas se encontraba dentro de las capacidades institucionales. Observados desde la actualidad, estos resultados permiten comprender por qué la profesionalización y la asistencia técnica adquieren tanta importancia dentro del nuevo modelo.

La reforma parece haber identificado correctamente varios de estos problemas.

Pero identificar el problema no significa todavía haberlo solucionado.

Esta diferencia debería mantenerse presente durante los próximos años. El éxito de la Ley N.º 32069 no podrá determinarse únicamente mediante la cantidad de nuevas disposiciones emitidas, compradores certificados, entidades asistidas o plataformas implementadas. Todos estos elementos constituyen avances e indicadores de actividad, pero la verdadera evaluación debe llegar hasta los resultados.

La profesionalización constituye probablemente uno de los mejores ejemplos. La certificación permite acreditar determinadas capacidades y representa una herramienta

necesaria para ordenar y fortalecer el perfil de quienes participan en las contrataciones. Sin embargo, profesionalizar significa algo más amplio.

Un comprador verdaderamente profesionalizado debería encontrarse en condiciones de comprender una necesidad, analizar el mercado, identificar riesgos, utilizar información, coordinar con especialistas y justificar técnicamente sus decisiones. Su desempeño debería reflejarse en mejores requerimientos, menos errores y mayor autonomía.

Por ello, **la profesionalización debe medirse finalmente mediante la calidad de las decisiones y no solamente mediante la cantidad de certificados.**

Esta consideración resulta especialmente importante frente al principio de valor por dinero. Superar la cultura del menor precio exige compradores capaces de analizar diferentes dimensiones de una contratación. Calidad, oportunidad, costos, riesgos y desempeño pueden resultar relevantes dependiendo de aquello que la entidad necesita.

El menor precio proporciona una respuesta sencilla; el valor por dinero exige criterio.

Esta mayor capacidad de decisión necesita encontrarse acompañada por integridad y responsabilidad. La nueva contratación pública no debería sustituir el formalismo por arbitrariedad. La discrecionalidad profesional solamente puede funcionar cuando las decisiones son transparentes, se encuentran técnicamente sustentadas y pueden ser posteriormente explicadas.

En este sentido, uno de los principales desafíos consiste en construir un equilibrio entre control y autonomía.

Un sistema que desconfía completamente de sus funcionarios intentará regular cada decisión mediante nuevas reglas. El resultado puede ser una administración defensiva, donde evitar una observación adquiere mayor importancia que conseguir un buen resultado. Por otro lado, un sistema que proporciona amplios espacios de decisión sin suficiente profesionalización puede incrementar riesgos.

La solución no consiste en elegir entre control y discrecionalidad.

Consiste en desarrollar **discrecionalidad profesional con integridad, trazabilidad y responsabilidad.**

La gestión de riesgos representa otra herramienta capaz de contribuir a este equilibrio. Su incorporación dentro del nuevo modelo permite avanzar desde una administración predominantemente reactiva hacia otra con mayor capacidad preventiva. Identificar anticipadamente aquello que podría afectar una contratación proporciona mejores condiciones para decidir.

Sin embargo, la gestión de riesgos enfrenta el mismo peligro que otros instrumentos de la reforma: convertirse en una nueva formalidad.

Una matriz incorporada al expediente pero ignorada durante la contratación no representa gestión de riesgos. Del mismo modo, una estrategia de contratación elaborada únicamente para cumplir un requisito no constituye pensamiento estratégico.

Este riesgo merece especial atención porque las administraciones poseen una gran capacidad para convertir herramientas de gestión en documentos de cumplimiento.

La reforma solamente producirá un verdadero cambio de paradigma si evita esta tendencia.

La pregunta que debería acompañar permanentemente cada nuevo instrumento es sencilla: **¿esta herramienta está modificando una decisión o solamente está agregando un documento al expediente?**

Si ocurre lo segundo, será necesario revisar su aplicación.

La asistencia técnica preventiva del OECE ofrece una posibilidad especialmente valiosa para evitar estas situaciones. Intervenir antes de que una deficiencia produzca mayores consecuencias puede reducir reprocesos y fortalecer las capacidades de las entidades. Sin embargo, su finalidad debería encontrarse siempre en generar aprendizaje.

Una buena asistencia no es aquella que consigue que una entidad dependa permanentemente del organismo especializado. Es aquella que permite que la institución pueda enfrentar posteriormente situaciones semejantes con mayor autonomía.

Esta idea permite formular uno de los criterios mediante los cuales debería evaluarse el OECE: **su éxito debería observarse también en cuánto consigue reducir la necesidad de corregir repetidamente los mismos problemas.**

La transformación digital plantea una reflexión semejante. El Estado dispone actualmente de cantidades de información sobre procedimientos, proveedores, precios, contratos y resultados que hace algunos años resultaban considerablemente más difíciles de procesar. El desafío consiste en convertir estos datos en conocimiento.

La digitalización del procedimiento representa un avance, pero no constituye el objetivo final.

La verdadera transformación ocurrirá cuando los datos permitan anticipar necesidades, conocer mercados, identificar riesgos, detectar reprocesos y evaluar resultados. El Estado debe avanzar progresivamente desde registrar aquello que ocurrió hacia utilizar esa información para decidir aquello que debería hacer.

Esto implica también desarrollar nuevas competencias en los compradores públicos. El profesional de contratación del futuro necesitará combinar conocimiento normativo, capacidad de gestión y competencias analíticas y digitales.

La tecnología, incluida progresivamente la inteligencia artificial, puede ampliar considerablemente esta capacidad, pero no debería sustituir la responsabilidad profesional. Las herramientas pueden identificar patrones, comparar información o generar alertas; la decisión necesita continuar siendo comprensible, trazable y atribuible a las personas que poseen competencia para adoptarla.

La tecnología debe ayudar a decidir mejor, no permitir que nadie sea responsable de la decisión.

Otra reflexión importante corresponde a la burocracia. La contratación pública necesita procedimientos y controles, pero debe distinguir entre aquellos que protegen efectivamente el interés público y aquellos que generan cargas desproporcionadas.

Los reprocesos constituyen probablemente una de las formas más costosas y menos visibles de burocracia. Cada devolución, corrección y revisión repetida utiliza tiempo de funcionarios y retrasa la satisfacción de la necesidad.

Por ello, la eficiencia no debería medirse únicamente por el plazo formal del procedimiento.

Una medida mucho más reveladora sería determinar cuánto tiempo se pierde debido a errores, esperas y actividades que tuvieron que repetirse.

Reducir esos reprocesos puede producir mayores beneficios que disminuir algunos plazos legales.

Esta perspectiva vuelve a colocar las capacidades institucionales en el centro de la discusión. Una entidad con compradores preparados, áreas usuarias coordinadas y procesos correctamente organizados necesita menos correcciones. La eficiencia aparece entonces como consecuencia de hacer correctamente las cosas desde el inicio.

El caso de Ica permitió advertir esta relación antes de la reforma. Esa es probablemente una de sus principales contribuciones a la obra.

La evidencia mostraba que mirar exclusivamente hacia la norma resultaba insuficiente. Era necesario observar también a las personas y a las organizaciones responsables de aplicarla.

La Ley N.º 32069 parece avanzar precisamente hacia una visión más amplia, pero todavía debe demostrar que puede convertir esa orientación en capacidad institucional sostenible.

Esto conduce hacia la pregunta central planteada en el último capítulo: ¿puede el OECE hacer que el Estado contrate mejor?

La respuesta que surge después de todo el análisis es clara, pero necesariamente condicionada.

Sí, puede contribuir decisivamente. Pero no puede hacerlo solo.

El OECE puede supervisar, orientar, asistir, capacitar, producir información y desarrollar herramientas. Puede contribuir a construir mejores condiciones para que las contrataciones funcionen. Pero no puede sustituir a las miles de entidades que diariamente identifican necesidades, elaboran requerimientos, seleccionan proveedores y administran contratos.

Son esas entidades las que finalmente deben contratar mejor.

Por ello, la responsabilidad sobre el éxito de la reforma es compartida. La DGA debe ejercer adecuadamente su rectoría; el OECE debe convertir supervisión y asistencia en aprendizaje; PERÚ COMPRAS debe desarrollar eficientemente sus funciones; y las entidades contratantes deben fortalecer sus propias capacidades.

El comprador público ocupa una posición central, pero tampoco puede cargar individualmente con toda la responsabilidad. Necesita áreas usuarias capaces, información suficiente, procesos organizados, tecnología adecuada y autoridades que comprendan la importancia estratégica de la contratación.

La contratación pública debe dejar de ser considerada simplemente una función administrativa de soporte.

Es una capacidad estratégica del Estado.

De su calidad depende que hospitales dispongan de equipamiento, colegios reciban materiales, instituciones cuenten con servicios y obras públicas puedan ejecutarse. Cada deficiencia administrativa puede terminar produciendo una consecuencia concreta sobre la capacidad estatal para atender a la ciudadanía.

Por ello, contratar mejor significa también gobernar mejor.

Desde la perspectiva del autor, esta constituye finalmente la reflexión que sintetiza toda la obra: **el verdadero cambio de paradigma no ocurrirá cuando todas las entidades hayan aprendido las nuevas reglas, sino cuando hayan aprendido a tomar mejores decisiones mediante ellas.**

La Ley N.º 32069 proporciona un nuevo marco. El OECE proporciona una nueva institucionalidad. La tecnología proporciona nuevas herramientas. La profesionalización proporciona nuevas capacidades.

Pero el resultado dependerá de cómo estos componentes funcionen conjuntamente.

En los próximos años, la contratación pública peruana deberá demostrar si puede pasar efectivamente **del procedimiento al resultado, del menor precio al valor por**

dinero, de la corrección a la prevención, de la improvisación a la profesionalización y del registro de información al aprendizaje institucional.

Esa transformación no ocurrirá inmediatamente ni será producto de una sola institución. Requerirá continuidad, evaluación y capacidad para corregir la propia reforma cuando sea necesario.

El caso de Ica deja una referencia desde la cual observar ese proceso. Una futura evaluación permitirá determinar si las deficiencias identificadas en 2021 disminuyeron bajo el nuevo régimen. Esa comparación proporcionará evidencia mucho más valiosa que cualquier valoración exclusivamente normativa.

Porque las reformas deben evaluarse por aquello que consiguen modificar.

Si dentro de algunos años encontramos compradores más preparados, menos reprocesos, mejores requerimientos, mayor competencia, decisiones mejor sustentadas y contratos que satisfacen oportunamente las necesidades públicas, podremos afirmar que el cambio iniciado con la Ley N.º 32069 trascendió la norma.

Si las mismas dificultades continúan apareciendo bajo nuevas denominaciones, será necesario reconocer que todavía queda una transformación pendiente.

En definitiva, el futuro de la contratación pública peruana dependerá menos de continuar acumulando reglas y más de construir instituciones capaces de utilizar correctamente aquellas que ya poseen.

Ninguna ley contrata. Ninguna plataforma decide. Ningún organismo especializado puede reemplazar la capacidad de miles de entidades. Son las personas, los procesos y las instituciones los que convierten los recursos públicos en resultados.

Fortalecer esa capacidad constituye el verdadero desafío.

Y será también la medida definitiva para determinar si el tránsito del OSCE al OECE representó simplemente una nueva etapa administrativa o si consiguió algo mucho más importante: **que el Estado peruano aprenda, finalmente, a contratar mejor.**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo Muñoa, L. V. (2025). *El tratamiento de las disrupciones en contratos de obra pública: revisión de la práctica arbitral peruana y consideraciones sobre la Ley 32069* [Tesis de grado, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio UNFV. <https://hdl.handle.net/20.500.13084/11847>
- Carhuanchu, L. (2018). *Análisis de la contratación pública en una institución del Estado, Lima 2018* [Tesis, Universidad César Vallejo].
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2014). *Perú 2021: País OCDE*. CEPLAN.
- Contraloría General de la República. (2014). *El arbitraje en las contrataciones públicas durante el periodo 2003-2013*. Contraloría General de la República.
- De la Cruz Horna, C. M. (2026). *Evolución normativa de la contratación pública en el Perú (Ley N.º 30225 y Ley N.º 32069): Análisis comparado de sus principios, instrumentos de gestión y mecanismos de integridad durante el periodo 2015-2025* [Tesis de grado, Universidad Ricardo Palma]. Repositorio URP. <https://hdl.handle.net/20.500.14138/10147>
- García Vizcarra, D. F. (2025). Apuntes y reflexiones sobre la incorporación de los contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional como modalidad de ejecución de obra pública bajo la Ley N.º 32069. Repositorio institucional UNSAAC.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill/Interamericana Editores.
- Mendoza-Zamora, W. M., García-Ponce, T. Y., Delgado-Chávez, M. I., & Barreiro-Cedeño, I. M. (2018). El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público. *Dominio de las Ciencias*, 4(4), 206–240.

- OECD. (2017). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: la contratación pública en el Perú, reforzando capacidad y coordinación*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *Estudio de la OCDE sobre la contratación pública: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *La contratación pública en el Perú: Reforzando capacidad y coordinación*. OECD Publishing.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2010). *Medición de la duración de los actos preparatorios de procesos de selección*. OSCE.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2013). *Factores que determinan que la duración de un proceso de selección sea mayor a 60 días*. Oficina de Estudios Económicos del OSCE.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2014). *Reporte de contrataciones públicas 2014: Resultados definitivos*. Oficina de Estudios Económicos del OSCE.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2020). *Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en contratación pública*. OSCE.
- Pardavé Salazar, C. R. (2025). *Análisis crítico sobre la transición de la Ley N.º 30225 a la Ley N.º 32069 – Ley General de Contrataciones Públicas*. Alumni CAEN. <https://alumni.caen.edu.pe/2025/03/18/analisis-critico-sobre-la-transicion-de-la-ley-n-30225-a-la-ley-n-32069-ley-general-de-contrataciones-publicas/>
- Porter, M. E. (2013). *Ser competitivo* (Ed. actualizada y aumentada). Deusto.
- Qqenta, W. (2019). *Influencia de la realización del Plan Anual de Contrataciones en el logro de metas del municipio provincial de Canchis, periodo 2015-2017* [Tesis, Universidad Nacional del Altiplano].

- Romero Osorio, M. A. (2025). *Los procesos de contrataciones públicas en la nueva ley de Contrataciones con el Estado – Ley N.º 32069* [Tesis, Universidad Inca Garcilaso de la Vega]. Repositorio UIGV.
- Salnave, M., & Lizarazo, J. (2017). *El sistema de control interno en el Estado colombiano como instancia integradora de los sistemas de gestión y control para mejorar la eficacia y efectividad de la gestión pública a 2030*. Universidad Externado de Colombia.
- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2015). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Sernaque, M. (2019). *Las deficiencias en el ámbito de las compras directas del Estado y su incidencia en la gestión pública del sector salud de los gobiernos locales de Lima, 2016* [Tesis, Universidad César Vallejo].
- Torres, D., & Martínez, G. (2017). *Corrupción en el sistema de contratación y ejecución de obras públicas en Colombia* [Trabajo de investigación, Universidad Santo Tomás].
- Vilcapaza Quispe, S. M. (2026). *Análisis comparativo de la nueva Ley de Contrataciones con el Estado N.º 32069 y la normativa anterior para obras públicas* [Tesis de grado, Universidad Nacional de San Agustín]. Repositorio UNSA. <https://hdl.handle.net/20.500.12773/22405>

NORMATIVA

- Congreso de la República del Perú. (2007). *Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*.
- Congreso de la República del Perú. (2014). *Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado*.
- Poder Ejecutivo del Perú. (2018). *Decreto Legislativo N.º 1444, Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado*.

Poder Ejecutivo del Perú. (2018). *Decreto Legislativo N.º 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.*

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Decreto Supremo N.º 217-2019-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.*

Congreso de la República del Perú. (2024). *Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.*

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Decreto Supremo N.º 009-2025-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.*

Ministerio de Economía y Finanzas. (2026). *Decreto Supremo N.º 001-2026-EF, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.*

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES DEL OECE

Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes. (2025). *Directiva N.º 005-2025-OECE-CD: Directiva de asistencia técnica y orientación brindada por el OECE, a solicitud de las entidades contratantes.*

Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes. (2026). *Lineamiento N.º 002-2025-OECE-CD: Lineamientos de conducta de los compradores públicos para el desarrollo del proceso de contratación pública.*

Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes. (2026). *ABC de los evaluadores en contrataciones públicas.*