IDEOs
Centro de Investigación
y Producción Científica

Control simultáneo en las contrataciones del Estado

Transparencia y prevención de riesgos en la gestión pública



HARLYN RICALDE PALOMINO, GAIL CLIFF NAHUAMEL DELGADO, NILO PIZARRO ESQUIVEL, YELI SANDRA SANCHEZ FARFAN, SALOMÓN CUTIPA AÑAMURO

Control simultáneo en las contrataciones del Estado

Transparencia y prevención de riesgos en la gestión pública

Editor

IDEOs
Centro de Investigación
y Producción Científica

Control simultáneo en las contrataciones del Estado

Transparencia y prevención de riesgos en la gestión pública

Harlyn Ricalde Palomino, Gail Cliff Nahuamel Delgado, Nilo Pizarro Esquivel, Yeli Sandra Sanchez Farfan, Salomón Cutipa Añamuro

Editado por

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PRODUCCIÓN CIENTÍFICA
IDEOS E.I.R.L

Dirección: Calle Teruel N° 292, Urb. Las Américas - Miraflores-Perú

RUC: 20606452153

Primera edición digital, Setiembre de 2026

Libro electrónico disponible en www.tecnohumanismo.online

ISBN: 978-612-5241-43-6

Depósito Legal N°: 202611866





Harlyn Ricalde Palomino

harlyn.ricalde@unsaac.edu.pe

https://orcid.org/0009-0003-3717-678X

Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), Cusco - Perú

Gail Cliff Nahuamel Delgado

gnahuameln@utea.edu.pe

https://orcid.org/0000-0002-9522-2356

Universidad Tecnológica de los Andes, Abancay - Perú

Nilo Pizarro Esquivel

nilo.pizarro@unsaac.edu.pe

https://orcid.org/0000-0002-8376-6081

Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), Cusco - Perú

Yeli Sandra Sanchez Farfan

yeli.sanchez@unsaac.edu.pe

https://orcid.org/0009-0006-3511-4966

Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), Cusco - Perú

Salomón Cutipa Añamuro

scutipaa@gmail.com

https://orcid.org/0009-0000-6917-4293

Universidad Tecnológica de los Andes, Abancay - Perú

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5
CAPÍTULO I 9
1.1. Referentes teóricos del control simultáneo 9
1.1.1. El antecedente de Pocollay y la prevención de riesgos institucionales 9
1.1.2. La evaluación de los beneficios del control y el problema de la atribución. 11
1.1.3. Riesgo, integridad y calidad de la información como referentes complementarios 12
1.1.4. Evidencia reciente y discusión crítica sobre el diseño de las intervenciones 13
1.2. Nociones básicas del control simultáneo 16
1.2.1. Control gubernamental, responsabilidades y delimitación normativa 16
1.2.2. Modalidades: control concurrente, visita de control y orientación de oficio 18
1.2.3. Planificación, evidencia, comunicación y seguimiento 22
1.2.4. Gestión de riesgos y construcción de alertas útiles 25
1.2.5. Competencias, ética, información digital y aprendizaje institucional 27
CAPÍTULO II 31
2.1. Referentes teóricos de la contratación pública 31
2.1.1. De la compra administrativa a la creación de valor público 31
2.1.2. Transparencia, publicidad y rendición de cuentas 33
2.1.3. Competencia, integridad empresarial y responsabilidades compartidas 34
2.1.4. Contratación en emergencias y lectura contextual de los riesgos 35
2.1.5. Balance de los referentes y vínculo con las dimensiones de la tesis 36
2.2. Nociones básicas de la contratación de bienes 37
2.2.1. Finalidad pública, abastecimiento y marco normativo temporal 37
2.2.2. Planificación, requerimiento y conocimiento del mercado 40
2.2.3. Convocatoria, evaluación y calificación de ofertas 44
2.2.4. Ejecución contractual, recepción y utilidad de los bienes en salud 47
2.2.5. Transparencia verificable e instrumentos de prevención 50
CAPÍTULO III 54
3.1. Contexto institucional y delimitación del caso 54
3.2. Metodología: diseño, participantes, variables y alcance 56
3.2.1. Diseño declarado y análisis efectivamente disponible 56
3.2.2. Unidad de análisis y composición de la muestra 56

3.2.3. Variables y componentes conservados 58
3.2.4. Técnicas, instrumentos y tratamiento de los datos 58
3.2.5. Limitaciones que condicionan la interpretación 59
3.3. Resultados del estudio 59
3.3.1. Valoración general del control y transparencia en situaciones de urgencia . 59
3.3.2. Prioridades atribuidas al control concurrente 61
3.3.3. Riesgo percibido y utilidad atribuida a las visitas de control 64
3.3.4. Orientación de oficio, hechos advertidos y comunicación del riesgo 65
3.3.5. Preferencias entre modalidades y síntesis descriptiva 67
3.4. Discusión: de las conclusiones originales a una interpretación delimitada.. 69
3.5. Propuesta aplicada: circuito preventivo para la contratación de bienes 70
3.5.1. Selección de procesos y preguntas relevantes 71
3.5.2. Registro de riesgos, evidencias y decisiones 71
3.5.3. Respuesta institucional y trazabilidad de la atención 72
3.5.4. Indicadores de seguimiento propuestos 72
3.5.5. Evaluación y mejora del circuito 73
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 74
BIBLIOGRAFÍA 78

INTRODUCCIÓN

Contratar con recursos públicos significa tomar decisiones que afectan la vida de otras personas. Una compra que parece pequeña dentro de un presupuesto puede resultar decisiva para el funcionamiento de un establecimiento de salud, la continuidad de un servicio o la atención de una necesidad colectiva. Por ello, la calidad de una contratación no se agota en la existencia de documentos, firmas y autorizaciones. También depende de que lo adquirido responda a una necesidad real, llegue oportunamente, reúna las condiciones comprometidas y pueda utilizarse para el propósito que justificó el gasto.

Entre la identificación de esa necesidad y la utilización del bien existe un recorrido administrativo que exige coordinación, conocimiento técnico y responsabilidad. En ese recorrido se elaboran requerimientos, se examinan alternativas de mercado, se establecen condiciones de participación, se reciben ofertas y se selecciona una propuesta. Después se comprueba la entrega y se determina si la prestación satisface lo convenido. Cada decisión se apoya en información producida por personas y unidades diferentes. Cuando esa información es insuficiente, contradictoria o tardía, se debilita la posibilidad de decidir correctamente y de explicar por qué se eligió una determinada alternativa.

La transparencia debe entenderse dentro de ese recorrido y no como una operación que se realiza al final. No basta con exhibir el resultado de una compra si permanecen incomprensibles las razones que la originaron, las reglas utilizadas para comparar propuestas o las condiciones en que se recibió el producto. Una contratación transparente permite reconstruir el proceso, identificar a quienes intervinieron y examinar la correspondencia entre las decisiones adoptadas y la finalidad pública. Esa posibilidad de reconstrucción protege tanto a la ciudadanía como a los servidores que actúan de manera diligente.

La prevención adquiere especial relevancia porque no todas las deficiencias pueden corregirse con la misma facilidad. Una inconsistencia detectada cuando todavía se está formulando un requerimiento abre un espacio de revisión distinto al que existe cuando el contrato ya se ejecutó. Una advertencia sobre las condiciones de

almacenamiento puede ser útil antes de que un producto pierda sus propiedades; comunicada después, servirá para explicar lo sucedido, pero no devolverá por sí sola la utilidad del bien. El momento del control es, por tanto, una dimensión sustantiva de su contribución a la gestión.

Este libro se ocupa del control simultáneo desde esa preocupación: la necesidad de advertir a tiempo situaciones que pueden comprometer el desarrollo de las contrataciones y la consecución de sus objetivos. Su interés no está en presentar el control como una garantía absoluta de corrección ni en convertirlo en sustituto de las decisiones administrativas. Una entidad necesita gestionar y responder por lo que hace. El control aporta una mirada independiente sobre aspectos relevantes del proceso, mientras la administración conserva la responsabilidad de evaluar la advertencia, adoptar las medidas que correspondan y acreditar sus resultados.

La distinción es importante. Cuando el gestor espera que el órgano de control autorice cada actuación, la responsabilidad se vuelve difusa. Cuando el control comunica observaciones sin sustento suficiente o sin considerar la oportunidad de respuesta, su capacidad preventiva también se debilita. La relación productiva entre ambos exige claridad de funciones, respeto por la evidencia y comunicación comprensible. No se trata de escoger entre actuar y controlar, sino de construir condiciones para actuar con fundamento, corregir con oportunidad y rendir cuentas de manera verificable.

En el ámbito de la salud, estas cuestiones permiten apreciar con particular claridad la conexión entre procedimientos y necesidades humanas. Un bien puede cumplir formalmente una descripción y, sin embargo, requerir condiciones de instalación, mantenimiento, conservación o uso que deben ser previstas desde el inicio. La adquisición de equipos, materiales y suministros necesita una conversación técnica entre quienes conocen la necesidad asistencial, quienes gestionan la compra y quienes verifican el cumplimiento. La prevención se fortalece cuando esas perspectivas se articulan antes de que una dificultad se transforme en interrupción del servicio.

Las situaciones de urgencia intensifican la exigencia de decidir. Frente a una necesidad apremiante, el tiempo disponible puede reducirse, pero no desaparece la obligación de razonar, dejar constancia de los hechos y proteger la finalidad de la

adquisición. La respuesta institucional debe evitar dos extremos: utilizar la urgencia como explicación general de cualquier deficiencia o interpretar toda decisión acelerada como expresión de una conducta indebida. Entre ambos extremos existe un espacio de gestión responsable que exige valorar el contexto, distinguir las restricciones reales y conservar la trazabilidad de lo actuado.

El punto de partida de la obra es una investigación sobre la importancia del control simultáneo en las contrataciones de bienes por adjudicación simplificada de una unidad ejecutora de salud. A partir de ese caso se desarrolla una reflexión más amplia sobre los fundamentos del control gubernamental y la organización de las compras públicas. El caso conserva su delimitación temporal y su naturaleza empírica; los desarrollos conceptuales posteriores amplían la discusión sin convertir las opiniones recogidas en hechos que la investigación no midió.

La obra se organiza en dos capítulos teóricos y un capítulo aplicado. El primero examina el control simultáneo, sus referentes, sus modalidades y las condiciones que pueden darle utilidad preventiva. El segundo estudia la contratación de bienes como un proceso orientado a satisfacer necesidades públicas, con atención a la convocatoria, la evaluación y la calificación de ofertas. El tercero reconstruye el caso de estudio, explica su metodología, presenta los resultados y propone una lectura que diferencia lo observado, lo interpretado y lo que todavía requiere investigación.

A lo largo del libro, la transparencia y la prevención de riesgos funcionan como ejes de análisis. No se presentan como cualidades automáticas de un procedimiento ni como consecuencias inevitables de una intervención de control. Ambas requieren prácticas concretas: información accesible y consistente, decisiones motivadas, responsabilidades identificables, advertencias sustentadas y medidas cuya ejecución pueda comprobarse. Por esa razón, la discusión incorpora herramientas de trabajo y ejemplos que permiten llevar los conceptos al terreno de las decisiones ordinarias.

El propósito final es contribuir a una comprensión del control que sea exigente con la legalidad y, al mismo tiempo, atenta a la utilidad pública de las contrataciones. Prevenir no equivale a multiplicar trámites ni a eliminar toda incertidumbre. Significa reconocer dónde puede deteriorarse un proceso, qué información resulta necesaria para intervenir y quién debe actuar antes de que se pierda la oportunidad de corregir. Una

gestión pública más transparente se construye cuando el control y la administración, desde responsabilidades distintas, permiten explicar no solo cuánto se compró, sino para qué se compró, cómo se decidió y qué beneficio produjo lo adquirido.

CAPÍTULO I

CONTROL SIMULTÁNEO: FUNDAMENTOS, MODALIDADES Y CAPACIDAD PREVENTIVA

El control simultáneo constituye la primera variable de la investigación que da origen a esta obra. En la tesis se organiza mediante tres dimensiones: control concurrente, visita de control y orientación de oficio. Este capítulo conserva esa organización y amplía su explicación desde la gestión de riesgos, la calidad de la evidencia y la responsabilidad institucional. La finalidad es comprender cómo una advertencia puede adquirir utilidad práctica sin confundir la existencia del servicio de control con la demostración de sus efectos (Ricalde Palomino, 2021).

El desarrollo distingue los antecedentes que formaron parte de la tesis de la literatura incorporada para esta adaptación. Asimismo, diferencia el marco normativo del período estudiado de las referencias posteriores. Las aplicaciones, ejemplos y propuestas de organización que acompañan las definiciones son elaboraciones analíticas del libro, no hechos observados en la unidad ejecutora ni formatos oficiales de la Contraloría.

1.1. REFERENTES TEÓRICOS DEL CONTROL SIMULTÁNEO

1.1.1. El antecedente de Pocollay y la prevención de riesgos institucionales

El antecedente empírico identificado expresamente en la tesis corresponde a Justo Gómez (2018), quien estudió el control simultáneo y la prevención del riesgo para el logro de objetivos institucionales en la Municipalidad Distrital de Pocollay durante 2014–2015. El registro institucional describe un diseño no experimental y transeccional, con cuestionarios aplicados a dieciséis funcionarios y trabajadores administrativos. La investigación de Ricalde Palomino recuperó sus conclusiones sobre la relación del control con la prevención y sobre la contribución de distintas modalidades.

La importancia de conservar este antecedente no consiste en asumir que una experiencia municipal demuestra lo que necesariamente ocurre en una entidad de salud. Su aporte es situar un problema compartido: la distancia entre la advertencia institucional y la protección efectiva de los objetivos. Las competencias, los bienes adquiridos, la organización administrativa y los riesgos operativos son diferentes. La comparación resulta útil cuando permite reconocer preguntas comunes, pero deja de ser rigurosa cuando convierte similitudes conceptuales en equivalencias empíricas.

A partir de este antecedente se proponen tres preguntas de lectura para cualquier investigación sobre prevención. La primera es qué se entiende por riesgo: una opinión sobre vulnerabilidad, una deficiencia documental o una exposición estimada mediante registros de operaciones. La segunda es qué se entiende por control: su existencia normativa, la ejecución de una intervención o la calidad de sus comunicaciones. La tercera es qué resultado se observa: aceptación de la utilidad del control, atención de una advertencia o cambio verificable en el desempeño. Las respuestas no son intercambiables.

Un cuestionario dirigido a trabajadores puede mostrar cómo se comprende una modalidad y qué expectativas genera. Una revisión de expedientes puede mostrar si se corrigió una inconsistencia. Un estudio longitudinal puede examinar si una práctica se sostuvo en el tiempo. Ninguno de esos instrumentos debe reemplazar silenciosamente al otro. Por ello, el antecedente de Pocollay funciona en esta obra como punto de comparación y como recordatorio de que una investigación requiere correspondencia entre el concepto anunciado, el instrumento utilizado y el alcance de la conclusión.

La ampliación teórica también exige prestar atención al lenguaje. Términos como influencia, efecto o eficacia poseen una fuerza explicativa mayor que expresiones como valoración favorable o asociación observada. La denominación utilizada por un investigador no elimina los límites de su diseño. En un libro que transforma una tesis en un estudio accesible, la claridad del lenguaje constituye una responsabilidad adicional: se debe conservar la idea del autor sin atribuir a su evidencia una capacidad demostrativa que no ha sido documentada.

1.1.2. La evaluación de los beneficios del control y el problema de la atribución

Shack et al. (2021) incorporaron al debate peruano una perspectiva de estimación cuantitativa de beneficios del control concurrente. El documento de política publicado por la Contraloría resulta relevante porque desplaza la discusión desde la descripción de servicios hacia la pregunta por su contribución a los resultados. En esta obra se utiliza como referente de esa agenda de evaluación; sus estimaciones no se transfieren a la unidad ejecutora de salud ni se presentan como ahorros comprobados del caso analizado.

Como desarrollo analítico, conviene distinguir beneficio potencial, beneficio observado y beneficio atribuible. El beneficio potencial expresa una consecuencia favorable que podría alcanzarse si se atiende adecuadamente una advertencia. El beneficio observado es una mejora registrada después de una actuación. El beneficio atribuible requiere demostrar que la mejora se relaciona con la intervención y no únicamente con decisiones paralelas, cambios de personal, variaciones del mercado u otros factores. Estas distinciones evitan que una cifra estimada adquiera el significado de dinero efectivamente recuperado.

Un ejemplo hipotético ayuda a precisar la diferencia. Una comisión comunica que un equipo previsto para una compra no es compatible con la infraestructura disponible. La entidad modifica oportunamente el requerimiento y adquiere una alternativa utilizable. Puede describirse una corrección documentada y argumentarse que se evitó una compra inadecuada. Para cuantificar un ahorro, sin embargo, sería necesario definir qué escenario se compara, qué costos se incluyen y qué parte de la decisión se produjo por la comunicación del control. El valor total del contrato no constituye, por sí mismo, una medida de ahorro.

También es necesario considerar los costos de la prevención. Una intervención utiliza tiempo profesional, información, desplazamientos y atención de los gestores. Si ayuda a corregir un problema material, esos costos pueden estar justificados. Si reproduce verificaciones irrelevantes o comunica demasiado tarde una dificultad ya conocida, la relación entre esfuerzo y utilidad cambia. La evaluación del control no debería premiar únicamente el volumen de servicios ni castigar automáticamente el

tiempo empleado; debe examinar la pertinencia de la intervención y las decisiones que hizo posibles.

Una propuesta de evaluación aplicable a futuras investigaciones podría reconstruir la secuencia completa: situación inicial, advertencia, respuesta, evidencia de implementación y resultado. Esa reconstrucción necesita fechas consistentes y documentos vinculados mediante identificadores. Permite descubrir, por ejemplo, si la acción correctiva estaba decidida antes del informe o si el problema persistió después de declararse atendido. La utilidad de esta secuencia es metodológica: no convierte la presente adaptación en una evaluación de impacto, pero muestra qué información sería necesaria para realizarla.

1.1.3. Riesgo, integridad y calidad de la información como referentes complementarios

La gestión del riesgo ofrece un lenguaje útil para ordenar la incertidumbre alrededor de los objetivos. ISO 31000:2018 propone directrices generales adaptables al contexto de cada organización; no establece una matriz obligatoria para las contrataciones peruanas ni reemplaza las competencias de los órganos de control. Su incorporación al libro se limita a la idea de integrar la identificación, valoración y tratamiento del riesgo en las decisiones institucionales (International Organization for Standardization [ISO], 2018).

El Manual de Integridad Pública de la OECD (2020) amplía la atención hacia la articulación de responsabilidades, capacidades y prácticas organizacionales. Esta perspectiva permite pensar la prevención más allá de una oficina especializada. Para el análisis desarrollado aquí, una alerta solo constituye una parte de una cadena institucional: alguien debe reconocer su relevancia, contar con autoridad para actuar, disponer de información suficiente y acreditar la respuesta. La ausencia de cualquiera de esos elementos puede reducir la utilidad de un informe técnicamente correcto.

A partir de ambos referentes, el libro propone entender la capacidad preventiva como una relación entre oportunidad, fundamento y respuesta. La oportunidad indica si todavía existe un margen de intervención. El fundamento remite a la calidad de la información y a la pertinencia del criterio aplicado. La respuesta describe lo que la

entidad hace con la advertencia. No se trata de una fórmula estadística validada, sino de un esquema conceptual para examinar por qué intervenciones formalmente semejantes pueden producir resultados diferentes.

Consideremos dos situaciones hipotéticas. En la primera, una comunicación describe un problema verificable, identifica el documento pertinente y llega antes de que la decisión sea irreversible. La entidad comprende el asunto y dispone de una alternativa legalmente viable. En la segunda, la advertencia utiliza expresiones generales, no identifica la evidencia y se comunica cuando el bien ya perdió su utilidad. Ambas pueden contabilizarse como comunicaciones emitidas, pero solo una conserva una posibilidad clara de prevención. Esta diferencia no puede apreciarse mediante el simple recuento de documentos.

La calidad de la información debe observarse desde su trazabilidad. Una afirmación adquiere mayor utilidad cuando puede vincularse con un archivo, una fecha, un responsable y un criterio verificable. El objetivo no es acumular documentos sin selección, sino conservar aquellos que permiten reconstruir la decisión. En una compra de bienes, una especificación técnica, una respuesta a consulta y un acta de evaluación pueden explicar más que una carpeta de comunicaciones administrativas que no guarda relación con el riesgo examinado.

1.1.4. Evidencia reciente y discusión crítica sobre el diseño de las intervenciones

La literatura posterior al caso introduce una discusión que debe incorporarse sin borrar las expectativas originales. Cruzado et al. (2026) examinan el control concurrente en la inversión pública peruana y plantean problemas de focalización, coordinación y carga administrativa. Su análisis identifica asociaciones entre exposición al control y variaciones de costos en ciertos proyectos, pero reconoce límites para atribuir causalidad. Las propuestas de reforma del documento no constituyen normas vigentes ni resultados del caso de salud.

El contraste con la agenda de beneficios resulta productivo precisamente porque los estudios no deben reducirse a un veredicto general a favor o en contra del control. Una intervención puede ser útil en determinados procesos y requerir ajustes en otros. La

pregunta analítica se desplaza hacia las condiciones: qué se controla, con qué especialización, en qué momento y con qué capacidad de respuesta. El diseño de una intervención debe poder justificarse por el problema que pretende atender, no únicamente por la disponibilidad de un formato o por la facilidad de contabilizar actividades.

La OECD (2026) también destaca la diferencia entre la fortaleza formal de los sistemas de integridad y su implementación. Esta observación aporta un marco comparado para reconocer que la aprobación de políticas no garantiza su ejecución. En el presente libro se utiliza esa distinción para interrogar el funcionamiento de la prevención: un procedimiento escrito puede definir quién debe responder, mientras la práctica cotidiana revela retrasos, responsabilidades imprecisas o información que no circula.

Como elaboración del libro, resulta útil imaginar tres niveles de examen. El primero pregunta si existen reglas y responsabilidades definidas. El segundo examina si se ejecutan las actividades previstas. El tercero observa si esas actividades contribuyen a proteger la finalidad pública. Un sistema puede mostrar avances en un nivel y debilidades en otro. Tener un registro de advertencias mejora la trazabilidad, pero no demuestra que las advertencias sean pertinentes; responder dentro de un plazo tampoco demuestra que el problema haya sido corregido.

La discusión crítica debe preservar la independencia del control sin confundir independencia con aislamiento. Los órganos de control necesitan acceso a información y libertad de juicio, mientras los gestores necesitan comprender con precisión los hechos comunicados. El intercambio técnico puede aclarar documentos o alcances sin convertir al auditor en autor de la decisión administrativa. La frontera se conserva cuando cada actor identifica qué afirma, qué le corresponde decidir y de qué evidencia dispone.

Los antecedentes y los desarrollos incorporados permiten ordenar el análisis alrededor de una proposición: la contribución preventiva del control simultáneo depende de una cadena de actuaciones, no de la sola presencia de una modalidad. La tesis ofrece percepciones sobre su utilidad; la normativa define finalidades y procedimientos; la literatura reciente plantea problemas de medición, implementación y diseño. El libro no

fusiona esas fuentes como si todas probaran un mismo efecto. Las utiliza para construir preguntas complementarias.

El modelo conceptual propuesto distingue cinco componentes. El proceso de contratación constituye el objeto sobre el que pueden surgir problemas. La intervención selecciona actividades relevantes y obtiene información. La comunicación expone una situación y su posible afectación. La respuesta administrativa adopta y documenta medidas. Finalmente, la revisión de resultados examina si el problema se atendió y si la finalidad de la compra se preservó. La relación entre componentes debe investigarse; no se presupone que avance siempre de manera lineal.

Tabla 1. Cadena conceptual de la capacidad preventiva

Componente	Pregunta de análisis	Evidencia pertinente
Proceso	¿Qué objetivo puede verse afectado?	Necesidad, requerimiento y secuencia de actuaciones.
Intervención	¿Qué actividad se examina y por qué?	Alcance, procedimientos y documentos revisados.
Comunicación	¿Qué situación se advierte?	Condición, criterio y posible afectación.
Respuesta	¿Qué decisión adopta la entidad?	Medida, responsable y constancia de ejecución.
Resultado	¿Qué cambió respecto del problema?	Verificación de atención y evidencia posterior.

Nota. Elaboración conceptual de esta obra. El esquema no fue medido ni validado en el caso de estudio.

La principal ventaja de esta representación es evitar equivalencias apresuradas. Emitir una advertencia no equivale a corregir una deficiencia. Registrar una acción no equivale a ejecutarla. Dar por concluido un seguimiento no equivale a comprobar un beneficio para la ciudadanía. Cada transición necesita evidencia diferente y puede fallar por motivos distintos. El examen de esas transiciones permite que la discusión sobre control se acerque a las decisiones reales de la gestión.

Este marco también ordena las limitaciones del caso. Las respuestas de los encuestados informan principalmente sobre valoraciones, prioridades y expectativas. No permiten reconstruir todas las transiciones del modelo. La ampliación teórica no pretende completar con suposiciones lo que no se midió. Su función es mostrar cómo

aprovechar las opiniones disponibles y qué registros adicionales permitirían estudiar, en el futuro, la implementación y los resultados del control simultáneo.

1.2. NOCIONES BÁSICAS DEL CONTROL SIMULTÁNEO

1.2.1. Control gubernamental, responsabilidades y delimitación normativa

La Ley N.º 27785 sitúa el control gubernamental en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública. Su alcance relaciona el uso de los recursos con eficiencia, eficacia, transparencia, economía y cumplimiento del ordenamiento aplicable. La tesis recupera esta base para explicar que el control no debe limitarse a examinar documentos aislados: interesa la correspondencia entre las actuaciones y los objetivos de la entidad (Congreso de la República del Perú, 2002; Ricalde Palomino, 2021).

La lectura de estos conceptos exige distinguir dos clasificaciones. La primera separa el control interno del externo según las responsabilidades y la ubicación funcional de quienes lo ejercen. La segunda diferencia momentos de actuación, como el previo, el simultáneo y el posterior. Las clasificaciones no son sinónimas. Una verificación realizada por la administración mientras ejecuta una compra no se convierte, por ese solo hecho, en un servicio de control simultáneo del Sistema Nacional de Control.

La responsabilidad de gestionar y la responsabilidad de controlar

En el marco histórico recogido por la tesis, las autoridades, funcionarios y servidores tienen responsabilidades de control interno inherentes a sus funciones. Esa responsabilidad no desaparece cuando interviene una comisión de control. El área que formula un requerimiento continúa respondiendo por su contenido; quienes evalúan las ofertas deben sustentar la aplicación de las reglas; quienes reciben un bien deben verificar los aspectos que les corresponden. La presencia del órgano de control no transforma sus actuaciones en decisiones ajenas (Congreso de la República del Perú, 2002).

Como desarrollo organizacional, puede entenderse la separación de responsabilidades mediante una pregunta simple: ¿quién posee la competencia para

producir o modificar el acto administrativo? La respuesta identifica al gestor responsable. Otra pregunta distinta es quién examina, dentro de su competencia, si ese acto o actividad presenta una situación que puede afectar el proceso. Confundir ambas respuestas favorece la búsqueda de autorizaciones informales y dificulta determinar quién debía actuar frente a un problema.

Un ejemplo hipotético es la elaboración de especificaciones para un equipo. El especialista del área usuaria debe explicar la necesidad funcional y las características requeridas. El órgano encargado de las contrataciones debe desarrollar las actuaciones que le corresponden dentro del procedimiento. El control puede examinar si existe una inconsistencia relevante y comunicarla. No debería redactar por sustitución todo el requerimiento ni elegir el producto ganador, porque convertiría la revisión independiente en participación directa en la gestión.

El Sistema Nacional de Control y la especialización

La tesis describe el Sistema Nacional de Control mediante la Contraloría General de la República, los órganos de control institucional y las sociedades de auditoría. Esa descripción procede del marco legal estudiado y debe leerse según las competencias de cada actor, no como una autorización indistinta para ejecutar cualquier modalidad. La existencia de distintas instancias no elimina la necesidad de verificar quién tiene atribución para intervenir en un caso determinado (Congreso de la República del Perú, 2002; Ricalde Palomino, 2021).

La especialización tiene una dimensión jurídica y otra técnica. Conocer las reglas de contratación no reemplaza la comprensión del bien examinado; conocer el producto no autoriza a ignorar el procedimiento. En una adquisición sanitaria pueden ser relevantes la compatibilidad, el mantenimiento, las condiciones de conservación y la disponibilidad de insumos. La comisión necesita identificar cuándo su equipo cuenta con capacidades suficientes y cuándo requiere apoyo especializado, sin asumir conocimientos que no posee.

Los principios de auditoría pública de INTOSAI ofrecen un referente general para la competencia, el juicio profesional y la evidencia. No constituyen una sustitución automática de las reglas peruanas del control simultáneo. Su aporte al análisis consiste

en reforzar que una conclusión debe relacionarse con procedimientos adecuados y con información pertinente, y que el alcance del trabajo debe ser explicable (International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI], 2019).

El tiempo como parte del fundamento jurídico

Para el caso de 2019–2020, la tesis utiliza la Directiva N.º 002-2019-CG/NORM, aprobada por Resolución de Contraloría N.º 115-2019-CG. Para la discusión posterior se identifica la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM y la versión integrada a diciembre de 2024 difundida por la Contraloría. Las referencias se mantienen separadas: una sirve para interpretar el estudio histórico y la otra para reconocer la evolución regulatoria (Contraloría General de la República [CGR], 2019, 2024).

Esta adaptación no presenta una consolidación exhaustiva de todas las modificaciones normativas hasta septiembre de 2026. Por ello no utiliza los plazos que transcribe la tesis como instrucciones operativas actuales. Antes de aplicar un plazo, un formato o una consecuencia jurídica a un expediente concreto, debe identificarse la norma correspondiente y su versión temporal. Esta precisión preserva la utilidad académica del caso sin convertir un texto histórico en un manual actualizado de trámites.

El mismo cuidado se aplica al significado de una advertencia. Una situación adversa comunicada durante el proceso no equivale automáticamente a una responsabilidad administrativa, civil o penal. El análisis de responsabilidad exige sus propios presupuestos, procedimientos y competencias. Del mismo modo, que una actividad haya sido examinada no significa que el órgano de control haya certificado todos sus aspectos o impedido la realización de otros servicios de control.

1.2.2. Modalidades: control concurrente, visita de control y orientación de oficio

Las tres modalidades estudiadas comparten una finalidad de advertencia oportuna sobre actividades o procesos en curso, pero se diferencian por la forma de intervención y por el tipo de información que permiten obtener. La tesis las incorpora como dimensiones de la variable control simultáneo. Esa decisión metodológica no

implica que constituyan niveles de superioridad ni que deban utilizarse siempre en una secuencia fija (CGR, 2019; Ricalde Palomino, 2021).

Control concurrente: lectura de hitos interrelacionados

El control concurrente se describe en la norma histórica como un acompañamiento sistemático y multidisciplinario de hitos pertenecientes a un proceso en curso. Su rasgo distintivo no es simplemente estar presente mientras la entidad trabaja, sino examinar actividades relevantes de manera ordenada e interconectada. La selección de hitos define qué parte del proceso será observada y permite relacionar decisiones anteriores con riesgos que aparecen después (CGR, 2019).

Para comprender su lógica, considérese una compra hipotética de equipamiento médico. Un primer hito podría examinar la consistencia del requerimiento y las condiciones para la adquisición; otro, la evaluación de ofertas; un tercero, la recepción e instalación, si el alcance del servicio y las reglas aplicables lo contemplan. La utilidad no proviene de repetir una lista idéntica en cada momento, sino de preguntar si la información y las decisiones mantienen coherencia a lo largo del recorrido.

Un hito no debe confundirse con una fecha ceremonial ni con la totalidad de una fase administrativa. Se selecciona por su relevancia para el proceso. Una actividad dentro de la evaluación puede ser determinante para la igualdad de trato, mientras otra puede tener una incidencia menor. El análisis exige justificar la selección y explicar qué riesgo se busca examinar. La mayor cantidad de hitos no representa necesariamente una mejor cobertura si dispersa el esfuerzo o impide comunicar oportunamente.

El acompañamiento tampoco supone conformidad permanente. La entidad puede continuar adoptando decisiones por sus propios órganos competentes, mientras la comisión desarrolla los procedimientos del servicio. La información intercambiada debe quedar documentada para evitar que una conversación técnica sea interpretada después como aprobación informal. La trazabilidad protege la independencia del control y la responsabilidad de quienes administran.

Visita de control: observar donde ocurre la actividad

La visita de control se caracteriza, en el marco de la tesis, por el uso principal de la inspección y la observación de una actividad o de un único hito en el lugar y momento de su ejecución. Esta aproximación permite contrastar determinados documentos con condiciones materiales. No sustituye todas las formas de análisis, pero resulta especialmente comprensible cuando lo examinado incluye recepción, almacenamiento o utilización de bienes (CGR, 2019).

Un ejemplo hipotético es la entrega de mobiliario médico. La documentación puede indicar una cantidad y determinadas características, mientras la observación permite comprobar el número de unidades, su identificación y el estado aparente en que se reciben. La visita debe diferenciar lo que puede verificarse visualmente de lo que requiere una prueba técnica. Observar que un equipo enciende no acredita por sí solo su funcionamiento completo, su precisión ni la conformidad con todas las especificaciones.

La constatación necesita contexto. Si se advierten bienes colocados temporalmente en un ambiente inadecuado, importa conocer cuánto tiempo permanecerán allí, cuáles son sus condiciones de conservación y qué decisión se ha previsto. Una fotografía aislada puede mostrar una situación real, pero su interpretación depende de la secuencia y de la información complementaria. La calidad del control aumenta cuando distingue constatación directa, explicación recibida y valoración técnica.

Una limitación de la visita es que la observación corresponde a un momento. No autoriza a suponer que todas las entregas anteriores o posteriores presentaron la misma condición. El informe debe precisar su alcance. Si se revisó una muestra de unidades o una entrega parcial, esa delimitación debe mantenerse en las conclusiones. La visita produce evidencia valiosa precisamente cuando no exagera lo que observó.

Orientación de oficio: advertencia sustentada en información disponible

La orientación de oficio se presenta en la tesis como una modalidad basada principalmente en la revisión documental y el análisis de información vinculada a una o más actividades en curso. Su relevancia está en la posibilidad de comunicar una situación advertida sin confundir esa comunicación con una asesoría general o con la aprobación previa de decisiones administrativas (CGR, 2019).

Puede imaginarse una inconsistencia entre dos documentos que establecen condiciones distintas para acreditar una característica del bien. Si la inconsistencia se identifica mientras todavía puede afectarse la comprensión del procedimiento, la revisión documental permite fundamentar una comunicación. No es necesario afirmar que existió favorecimiento deliberado para reconocer que el problema requiere atención. La advertencia debe concentrarse en el hecho comprobable y en la afectación que razonablemente puede producir.

La orientación de oficio tampoco es una respuesta automática a cualquier duda de un funcionario. Una consulta administrativa, una necesidad de capacitación y una situación adversa constituyen problemas diferentes. Pueden relacionarse, pero no tienen idéntico tratamiento. El libro evita, por ello, reproducir la idea de que la orientación de oficio deba ejecutarse siempre antes de cualquier otra modalidad o de que reemplace programas sistemáticos de formación.

Complementariedad sin jerarquías automáticas

Tabla 2. Diferencias conceptuales entre las modalidades estudiadas

Modalidad	Lógica de intervención	Precisión de alcance
Control concurrente	Examen ordenado de hitos interrelacionados de un proceso en curso.	No equivale a aprobación permanente ni a revisión de todo el universo.
Visita de control	Inspección u observación de una actividad o hito en el lugar y momento de ejecución.	La observación debe delimitar momento, objeto y verificaciones técnicas.
Orientación de oficio	Revisión documental y análisis de información de actividades en curso.	No equivale a asesoría general ni constituye una etapa previa obligatoria de otras modalidades.

Nota. Síntesis del marco histórico utilizado en la tesis (CGR, 2019; Ricalde Palomino, 2021). No se reproducen plazos como instrucciones actuales.

La elección de modalidad debe relacionarse con el objeto de la intervención y con las competencias aplicables. Cuando interesa observar una condición material, una revisión exclusivamente documental puede resultar insuficiente. Cuando el problema reside en la coherencia de reglas publicadas, una visita física no garantiza una mejor respuesta. Cuando existe una secuencia de decisiones relevantes, examinar un único momento puede dejar sin explicar la conexión entre ellas.

La tesis ofrece un dato especialmente importante para esta discusión: en la pregunta comparativa final, el control concurrente y la visita de control obtuvieron el mismo número de preferencias. Por tanto, el libro no presenta una modalidad como empíricamente superior a las otras a partir de esa encuesta. La contribución de cada una debe entenderse por sus características, por el problema que atiende y por la evidencia de su funcionamiento en el caso concreto (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 14).

1.2.3. Planificación, evidencia, comunicación y seguimiento

La secuencia del servicio exige conectar lo que se pretende examinar con los procedimientos que se ejecutan y las conclusiones que se comunican. La tesis desarrolla planificación, ejecución y elaboración del informe a partir de la normativa histórica. En esta ampliación, esas etapas se explican como una cadena de razonamiento técnico: seleccionar un problema pertinente, obtener información suficiente, contrastarla y formular una comunicación que permita comprender qué ocurre y por qué importa (CGR, 2019).

Planificar para intervenir en lo relevante

Una planificación útil comienza por delimitar el proceso en curso. Debe conocerse qué resultado busca la entidad, qué actividades lo componen, quiénes intervienen y qué decisiones todavía pueden modificarse. Sin esa delimitación, el control corre el riesgo de dedicar recursos a información periférica o de advertir un problema cuando ya perdió su oportunidad preventiva. La planificación no es un ritual previo a la ejecución; organiza la relación entre el objetivo y el trabajo que se realizará.

Como herramienta analítica, puede prepararse una ficha breve que identifique el bien, la finalidad pública, la actividad a examinar, el riesgo que motiva la intervención, la evidencia esperada y la competencia del responsable. La ficha no constituye un formato oficial ni reemplaza el plan exigible. Su propósito es evitar que el equipo inicie procedimientos sin una pregunta clara. Una pregunta precisa podría ser si las condiciones de calificación se aplicaron de manera consistente; una pregunta demasiado amplia sería si toda la entidad funciona correctamente.

La priorización requiere considerar relevancia y posibilidad de respuesta. Un problema de gran impacto que todavía puede corregirse merece atención distinta a una

omisión menor que no incide en la decisión. También importa la complejidad técnica y la disponibilidad de información. La selección de procedimientos debe explicar por qué las verificaciones propuestas pueden responder la pregunta del servicio. Revisar más documentos no siempre significa conocer mejor el problema.

Obtener evidencia y conservar sus límites

La evidencia puede proceder de documentos, inspecciones, observaciones, comparaciones, consultas y otras técnicas admitidas en el servicio correspondiente. Su valor depende de su pertinencia respecto de la cuestión examinada. Una declaración verbal puede orientar una indagación, pero no debe presentarse como equivalente a un documento que acredita un hecho. Un archivo electrónico puede conservar información decisiva, siempre que se identifique su procedencia, su versión y el contexto en que se obtuvo (CGR, 2019; INTOSAI, 2019).

La suficiencia no se consigue por acumulación indiscriminada. Se necesita una cantidad de información razonable para sustentar la afirmación formulada y una calidad adecuada para el uso previsto. Si una conclusión se refiere a una entrega específica, deben conservarse los documentos y verificaciones de esa entrega. Si pretende abarcar varias operaciones, el alcance de los procedimientos debe corresponder a esa amplitud. La prudencia no consiste en evitar conclusiones, sino en formularlas al nivel de la evidencia disponible.

En un ejemplo hipotético, una tabla comparativa muestra puntajes distintos para ofertas que acreditan una característica de la misma manera. Ese documento permite identificar una inconsistencia aparente. Para concluir que existe aplicación desigual del criterio, se requiere revisar las reglas, los documentos de cada oferta y la explicación del órgano evaluador. El análisis puede confirmar el problema o mostrar una diferencia relevante que inicialmente no era visible. La independencia técnica incluye la disposición a modificar una hipótesis cuando aparece evidencia contraria.

Condición, criterio y afectación

La tesis identifica tres elementos para comunicar una situación adversa: la condición observada, el criterio pertinente y la afectación negativa. El criterio no es la experiencia personal del auditor; es el parámetro aplicable con el que se contrasta la

situación, como una disposición normativa, una especificación o una obligación contractual. Se aclara expresamente este punto porque el comentario original del cuadro 11 utiliza una explicación imprecisa del término (CGR, 2019; Ricalde Palomino, 2021).

La condición responde a qué ocurrió o qué se encuentra ocurriendo. Debe describirse de manera verificable, sin adjetivos que sustituyan la evidencia. El criterio responde a qué disposición o condición corresponde observar, identificando su pertinencia temporal y material. La afectación explica de qué manera la situación puede comprometer el proceso, su resultado o su finalidad. Una comunicación sólida conecta los tres elementos; no basta con transcribir una norma y afirmar que existe riesgo.

Por ejemplo, en una situación hipotética, la condición podría ser que el acta de recepción no identifica los números de serie de equipos cuya individualización exige el contrato. El criterio sería la obligación contractual específica. La afectación podría consistir en dificultar la trazabilidad para garantías y mantenimiento. La redacción no necesita afirmar un desvío de bienes ni atribuir una intención ilícita que no ha sido probada. La precisión fortalece la advertencia y facilita una respuesta concreta.

Comunicar y verificar sin sustituir al gestor

La comunicación debe ser comprensible para quien tiene que actuar. Una exposición técnicamente correcta puede perder utilidad si no permite identificar la actividad afectada, la evidencia o el motivo de atención. La claridad exige evitar expresiones vagas, separar hechos de interpretaciones y explicitar las limitaciones del examen. La brevedad es valiosa cuando conserva el razonamiento; resulta perjudicial cuando elimina información necesaria para comprender la situación.

El seguimiento agrega una pregunta distinta: qué hizo la entidad frente a lo comunicado. Como propuesta organizacional, resulta útil distinguir recepción de la advertencia, decisión adoptada, acción ejecutada y verificación de su resultado. Un correo que anuncia una corrección no demuestra que el documento haya sido efectivamente modificado. Un memorando que ordena revisar un equipo no acredita el resultado de la revisión. Cada estado requiere respaldo propio, según el régimen de seguimiento que corresponda.

La independencia del control se conserva cuando verifica lo actuado sin diseñar por sustitución todas las decisiones de la administración. La entidad debe explicar la alternativa que adopta y su fundamento. El examen posterior de la respuesta puede mostrar que la situación se atendió, que persiste o que cambió. La finalidad práctica es evitar cierres puramente documentales que oculten problemas todavía presentes.

1.2.4. Gestión de riesgos y construcción de alertas útiles

En este libro, el riesgo se utiliza como una forma de examinar la posibilidad de que una situación comprometa los objetivos de la contratación. No equivale a una certeza de daño ni a una acusación de corrupción. La definición del objetivo es previa a su valoración: no puede evaluarse adecuadamente un riesgo si se desconoce qué resultado se busca proteger. Esta aproximación dialoga con las directrices generales de ISO (2018), pero las herramientas que siguen son propuestas didácticas propias.

De la inquietud general al evento concreto

La expresión «existe riesgo en la compra» es demasiado amplia para organizar una respuesta. Una formulación operativa identifica una causa, un evento posible y una consecuencia. Por ejemplo: debido a que no se verificó la compatibilidad del equipo con las instalaciones, podría recibirse un bien que no pueda utilizarse oportunamente, afectando la continuidad prevista del servicio. La formulación no acredita que el evento ya ocurrió; permite decidir qué información se necesita y dónde conviene intervenir.

Las causas pueden relacionarse con información incompleta, coordinación deficiente, errores técnicos, restricciones de mercado o conductas indebidas. No es riguroso asumir que todas comparten una misma intención. El tratamiento depende de la causa: una inconsistencia técnica puede requerir revisión especializada; una ausencia documental, reconstrucción de la trazabilidad; una evidencia de presunta conducta ilícita, la actuación de las instancias competentes. Clasificar correctamente el problema evita respuestas genéricas.

Una alerta útil contiene una referencia concreta al proceso y a la oportunidad de respuesta. Debe explicar qué está en juego, qué se conoce y qué permanece incierto. La incertidumbre no invalida toda prevención: puede justificar una verificación adicional. Lo que no resulta admisible es presentar una posibilidad como hecho consumado o

utilizar una etiqueta de riesgo para sustituir la investigación que requiere una imputación de responsabilidad.

Probabilidad, impacto y prioridad

Una matriz de probabilidad e impacto puede apoyar la priorización, siempre que sus categorías se definan antes de aplicarlas. En una herramienta didáctica de tres niveles, la probabilidad podría valorar la evidencia de exposición y la repetición del evento; el impacto podría considerar la afectación al servicio, a los recursos y a los derechos de los participantes. Las categorías no deberían asignarse por intuición sin explicación, porque una matriz aparentemente precisa puede encubrir juicios inconsistentes.

El impacto no se reduce al monto de la compra. Un suministro de bajo valor puede ser crítico si su ausencia interrumpe una actividad esencial. A la inversa, una adquisición costosa puede contar con alternativas temporales que reduzcan la urgencia de una respuesta específica. La valoración necesita relacionar el bien con su finalidad. Esta observación es un criterio analítico propuesto para la gestión, no una conclusión cuantitativa de la encuesta de la tesis.

La combinación de categorías debe utilizarse con cautela. Multiplicar números asignados a escalas ordinales no produce automáticamente una medida científica del riesgo. Puede servir como convención de priorización si sus límites son conocidos y si no reemplaza el razonamiento técnico. Una situación con baja probabilidad y consecuencias muy graves puede requerir atención especial aunque su puntuación sea igual a otra de consecuencias menores. La herramienta debe ayudar al juicio, no ocultarlo.

Señales de alerta y falsos positivos

Gnaldi y Del Sarto (2024b) muestran la importancia de validar los indicadores de riesgo y de reconocer su carácter multidimensional. Las señales de alerta no identifican de manera infalible hechos de corrupción. Para esta obra, el aporte central es metodológico: un indicador debe corresponder al concepto que pretende representar y no convertirse en una etiqueta concluyente sin verificación adicional.

A partir de esa distinción, el libro propone separar señal, hipótesis y hallazgo sustentado. Una señal es un patrón que merece atención. La hipótesis explica provisionalmente qué podría significar. La verificación permite determinar si existe una situación relevante y con qué alcance. Por ejemplo, la presencia de una sola oferta puede motivar el examen de las condiciones de competencia, pero no demuestra por sí misma direccionamiento. El mercado, la especialización del bien y las condiciones de participación pueden ofrecer explicaciones diferentes.

El riesgo de falsos positivos también afecta a los gestores. Una alerta mal interpretada puede inducir decisiones defensivas, revisar repetidamente asuntos ya aclarados o desacreditar sin fundamento a un participante. Por eso se recomienda que toda herramienta de detección conserve una ruta de revisión humana y un registro de las razones para confirmar o descartar la señal. La capacidad de rectificar forma parte de un sistema de prevención confiable.

Riesgo residual y aprendizaje

Atender una advertencia no significa eliminar toda incertidumbre. Después de una acción correctiva puede persistir un riesgo residual que deba vigilarse. Si se corrige una especificación, todavía puede ser necesario verificar que la versión corregida se utilizó en la evaluación y en la recepción. Si se mejora un registro, puede subsistir la necesidad de capacitar a quien lo completa. La respuesta debe vincularse con el proceso y no únicamente con el documento observado.

La repetición de una misma dificultad ofrece una oportunidad de aprendizaje. En lugar de tratar cada advertencia como un episodio aislado, la entidad puede examinar si existe una causa común: una plantilla desactualizada, una responsabilidad ambigua o una coordinación que ocurre demasiado tarde. Esa lectura permite pasar de la corrección de un expediente al fortalecimiento de una práctica. La propuesta requiere registros comparables y no puede presumirse realizada en el caso de estudio.

1.2.5. Competencias, ética, información digital y aprendizaje institucional

La capacidad preventiva depende de personas que interpretan normas, comprenden procesos y valoran evidencia. En la tesis, la capacitación aparece como una preocupación de los encuestados y como recomendación del autor. La adaptación

conserva ese interés, pero no convierte las respuestas a preguntas dirigidas en un diagnóstico objetivo de incompetencia del personal. Para afirmar una brecha de desempeño se necesitarían criterios, evaluaciones y registros que no se presentan en los resultados disponibles (Ricalde Palomino, 2021).

Competencias para comprender la contratación

Como desarrollo formativo, se proponen cuatro campos de competencia: comprensión normativa, conocimiento del proceso, análisis de evidencia y comunicación técnica. La comprensión normativa permite identificar qué regla corresponde a cada momento. El conocimiento del proceso ayuda a reconocer dependencias entre actividades. El análisis de evidencia evita conclusiones apresuradas. La comunicación técnica convierte el examen en una advertencia comprensible y verificable. La ausencia de cualquiera de estos campos puede limitar la utilidad del servicio.

La formación puede organizarse alrededor de problemas y no únicamente de exposiciones generales. Un ejercicio sobre requerimientos debe permitir distinguir una característica funcional de una condición innecesariamente restrictiva. Un ejercicio de evaluación debe reconstruir la aplicación de un criterio a documentos comparables. Un ejercicio de comunicación debe separar hechos, criterio y afectación. Estos ejemplos se proponen como recursos didácticos; no constituyen una intervención implementada ni evaluada en la unidad ejecutora.

También resulta importante aprender a reconocer el límite del conocimiento propio. Un profesional puede advertir que una especificación técnica es inconsistente sin disponer de la especialidad necesaria para definir la alternativa correcta. En ese caso, corresponde identificar la necesidad de una verificación especializada. Presentar certeza donde existe una duda técnica aumenta el riesgo de producir una recomendación inadecuada. La competencia incluye saber qué puede afirmarse y qué requiere apoyo adicional.

Ética y trato institucional

La ética del control exige evitar tanto la tolerancia frente a problemas relevantes como la sospecha indiscriminada. La presunción de licitud recogida por la Ley N.º

27785 recuerda que las actuaciones no deben calificarse anticipadamente como ilícitas sin el sustento correspondiente. A la vez, el deber de examinar evidencia no desaparece porque una explicación resulte conveniente para la entidad o para quien controla (Congreso de la República del Perú, 2002).

En la práctica, una comunicación respetuosa no es una comunicación débil. Puede describir con firmeza una inconsistencia, exigir precisión en la información y mantener abiertas las actuaciones que correspondan. Su fuerza proviene de la evidencia y del criterio aplicable, no del uso de adjetivos sobre las personas. Esta distinción resulta especialmente importante al adaptar una tesis que contiene comentarios generales sobre corrupción no acompañados de expedientes de responsabilidad.

El manejo de información también plantea deberes de cuidado. La publicidad de los resultados y el acceso a documentación deben armonizarse con las reglas de reserva y protección que correspondan a cada caso. El libro no propone difundir indiscriminadamente datos personales, credenciales, información clínica o documentos cuya comunicación se encuentre restringida. La transparencia consiste en permitir el escrutinio legítimo de las decisiones, no en eliminar toda protección de la información.

Herramientas digitales con trazabilidad

Una propuesta básica de apoyo digital puede consistir en un registro estructurado de procesos, advertencias, responsables, fechas y evidencias. No es necesario iniciar con un sistema complejo. Lo indispensable es que un mismo proceso conserve un identificador estable y que las versiones de los documentos puedan distinguirse. Un archivo compartido sin control de cambios puede facilitar el acceso, pero también producir confusión sobre cuál fue la información utilizada para decidir.

Para un tablero de seguimiento se proponen campos como código del proceso, actividad, situación comunicada, documento fuente, fecha de recepción, órgano competente, medida adoptada y evidencia de cierre. La información debe separar hechos registrados de juicios de prioridad. También conviene conservar la fecha de actualización y la persona que realizó el cambio. Estas condiciones facilitan revisar discrepancias y evitan que un estado administrativo borre la historia de una advertencia.

Las herramientas automáticas pueden apoyar la búsqueda de inconsistencias, duplicidades o campos faltantes. Sin embargo, una detección automática debe tratarse como señal que requiere validación. Un sistema puede comparar textos y encontrar diferencias, pero determinar la pertinencia jurídica de esas diferencias exige identificar el régimen aplicable y el contexto. Del mismo modo, un resumen automático de un expediente no sustituye la revisión de los documentos decisivos ni autoriza a introducir información que no figura en ellos.

Medir para mejorar

El aprendizaje institucional necesita indicadores que no confundan actividad con resultado. El número de informes puede describir producción; el tiempo de comunicación puede describir oportunidad; la proporción de advertencias con evidencia de atención puede aproximarse a la respuesta. Ninguno de esos indicadores demuestra por sí solo que la corrupción disminuyó. La selección de medidas debe relacionarse con una pregunta explícita y con datos que realmente se puedan obtener.

El cierre del capítulo conduce a una idea central: la prevención requiere un control técnicamente fundado y una administración capaz de responder. Las modalidades son vehículos de intervención, no garantías automáticas. Su contribución debe examinarse a través de la calidad de la selección, la oportunidad de la información y la trazabilidad de las medidas. Sobre esa base, el siguiente capítulo aborda el proceso de contratación de bienes y los puntos en los que la transparencia puede fortalecerse o deteriorarse.

CAPÍTULO II

CONTRATACIÓN DE BIENES DEL ESTADO: TRANSPARENCIA, DECISIONES Y PREVENCIÓN DE RIESGOS

La segunda variable de la tesis es la contratación de bienes. Su operacionalización se concentra en la identificación de deficiencias en la convocatoria, la evaluación de ofertas presentadas y la calificación de ofertas. El capítulo conserva esos componentes y los sitúa dentro de un proceso más amplio que comienza con la necesidad y continúa durante la ejecución contractual. La transparencia se aborda como criterio transversal de análisis, no como una variable adicional medida retrospectivamente (Ricalde Palomino, 2021).

El desarrollo distingue la descripción histórica de la adjudicación simplificada de las referencias normativas posteriores. Además, incorpora una lectura de la contratación como decisión pública: interesa conocer no solo si se completó una secuencia administrativa, sino también si las decisiones guardan coherencia entre sí y si permiten obtener un bien útil para la finalidad prevista. Las herramientas propuestas son desarrollos del libro y requieren adaptación antes de utilizarse en una entidad.

2.1. REFERENTES TEÓRICOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

2.1.1. De la compra administrativa a la creación de valor público

La tesis define la contratación pública como un proceso destinado a satisfacer una finalidad pública mediante la adquisición de bienes, servicios y obras. Esta definición permite reconocer que el procedimiento es un medio y no un objetivo autosuficiente. En el caso estudiado, el interés se concentra en los bienes; por ello, la ampliación no transforma los resultados en un estudio de contratación de personal, de obras o de servicios especializados (Ricalde Palomino, 2021).

La Recomendación de la OECD sobre contratación pública propone una visión integrada del sistema, con atención a transparencia, integridad, acceso, capacidades, evaluación y gestión de riesgos. El informe de implementación 2020–2024, publicado en 2025, examina avances y desafíos en países miembros y asociados. Ambos documentos son referentes comparados: ofrecen preguntas y principios de análisis, pero no reemplazan las normas que rigen una contratación peruana específica (OECD, 2015, 2025a).

Como desarrollo conceptual del libro, el valor público de una compra puede examinarse mediante la relación entre necesidad, solución y utilización. Una necesidad correctamente identificada no garantiza una solución adecuada si el requerimiento es impreciso. Una solución técnicamente idónea puede perder valor si llega cuando ya no es necesaria. Un bien recibido puede permanecer sin uso si no se previeron condiciones de instalación o personal capacitado. Cada eslabón exige decisiones distintas y evidencia propia.

La idea de valor no debe confundirse con una justificación abierta para apartarse de las reglas. El procedimiento protege condiciones de competencia y responsabilidad que también forman parte del interés público. La cuestión consiste en evitar que el cumplimiento documental se desconecte de la necesidad que le da sentido. Una decisión debe poder explicarse tanto por su conformidad con las reglas aplicables como por su relación con el objetivo de la adquisición.

En un ejemplo hipotético, una entidad necesita un equipo para realizar determinadas mediciones. Comprar la alternativa de menor precio no constituye necesariamente la mejor decisión si exige consumibles incompatibles o mantenimiento que la entidad no puede asegurar. Tampoco es correcto seleccionar una alternativa más costosa mediante una preferencia no prevista en las reglas. La solución consiste en formular desde el inicio características y condiciones pertinentes, objetivas y justificadas, de modo que la comparación de ofertas refleje la necesidad real.

Esta lectura amplía el alcance pedagógico de la tesis sin modificar su evidencia. Las opiniones sobre convocatoria, evaluación y calificación se interpretan dentro de una cadena de decisiones que puede estudiarse con mayor detalle. La teoría explica por qué esos momentos importan; el caso muestra qué prioridades expresaron los participantes.

Mantener separadas ambas funciones evita convertir una explicación razonable en un resultado empírico inexistente.

2.1.2. Transparencia, publicidad y rendición de cuentas

El marco histórico de la Ley N.º 30225 distingue transparencia y publicidad entre los principios de la contratación. La transparencia se vincula con información clara y coherente, mientras la publicidad facilita difusión, concurrencia y supervisión. La tesis utiliza esa base para relacionar el control simultáneo con la posibilidad de comprender y examinar el procedimiento (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2019; Ricalde Palomino, 2021).

La distinción puede desarrollarse mediante una situación sencilla. Un documento puede estar publicado y, sin embargo, resultar difícil de interpretar porque utiliza criterios contradictorios, remite a versiones que no están identificadas o carece de anexos necesarios. En ese caso existe una forma de publicidad, pero persisten problemas de comprensión. También puede haber información clara comunicada únicamente a un participante, lo que plantea una dificultad de igualdad en el acceso. La transparencia exige observar la calidad y la distribución de la información.

La rendición de cuentas agrega la necesidad de explicar las decisiones. No basta con indicar qué oferta obtuvo un resultado; interesa conocer qué regla se aplicó, qué evidencia se examinó y cómo se llegó a la conclusión. Un expediente trazable permite revisar esa secuencia sin depender exclusivamente de la memoria de quienes intervinieron. Esta forma de documentación protege a la entidad y a los participantes, porque hace posible discutir actuaciones concretas en lugar de impresiones generales.

La OECD (2025a) identifica desafíos de transparencia antes de la convocatoria y después de la contratación, además de los avances en herramientas electrónicas. Para el análisis del libro, esta observación ayuda a evitar una mirada restringida al momento visible de la competencia. La preparación del requerimiento y la ejecución de la prestación también pueden necesitar información que permita examinar si la decisión conserva su justificación original.

La transparencia tiene límites jurídicos que deben identificarse, no presumirse. La protección de datos personales, la reserva legítima y las condiciones de acceso a

ciertos documentos requieren tratamiento específico. Una entidad no debería utilizar una invocación genérica de confidencialidad para impedir toda explicación, ni publicar información protegida sin fundamento. El libro no determina el régimen de acceso de expedientes concretos; propone que la decisión de publicar, reservar o entregar información sea motivada conforme a las reglas aplicables.

2.1.3. Competencia, integridad empresarial y responsabilidades compartidas

La contratación pública relaciona a la entidad con proveedores que poseen capacidades, incentivos y restricciones propias. La prevención no puede analizarse únicamente desde la conducta de los servidores. Bozzay et al. (2025) proponen examinar conjuntamente integridad, conducta empresarial responsable y cadenas de suministro vinculadas a contratos públicos. Su documento es un referente para ampliar el análisis hacia las relaciones entre actores públicos y privados, sin atribuir a los proveedores del caso conductas que no fueron investigadas.

Como elaboración conceptual, la competencia puede entenderse como una condición que requiere reglas previsibles, información accesible y requisitos relacionados con la necesidad. Una barrera de acceso puede originarse en una exigencia técnica innecesaria, un documento imposible de obtener dentro del plazo o una interpretación desigual de una misma regla. La existencia de varios participantes no elimina automáticamente esos problemas; del mismo modo, una participación reducida no demuestra por sí sola una práctica indebida.

La integridad empresarial puede observarse mediante la veracidad de la información, la claridad de las relaciones comerciales y el cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, las verificaciones deben mantenerse dentro de las competencias y de las exigencias previstas. Incorporar requisitos nuevos cuando las ofertas ya fueron presentadas puede alterar las condiciones de participación. La prevención no autoriza a crear barreras improvisadas ni a tratar de forma desigual a los proveedores bajo una invocación general de seguridad.

Un ejemplo hipotético permite apreciar el equilibrio. Una entidad advierte que dos documentos aportados por un participante contienen información distinta sobre un

mismo antecedente. La situación requiere aplicar el procedimiento de verificación que corresponda, no declarar automáticamente la falsedad ni ignorar la discrepancia. La evidencia debe examinarse con criterios consistentes. Si la misma situación aparece en otra oferta, debe recibir un tratamiento equivalente, salvo que exista una diferencia objetiva y jurídicamente relevante.

La relación con proveedores también ofrece información para mejorar futuros requerimientos. Las dificultades recurrentes para acreditar características, los bienes que requieren aclaraciones y las controversias sobre entrega pueden revelar problemas en la definición de la necesidad. Esa información debe utilizarse mediante canales transparentes y documentados, evitando que la experiencia de un solo proveedor se convierta en una especificación orientada exclusivamente hacia su producto.

2.1.4. Contratación en emergencias y lectura contextual de los riesgos

La emergencia sanitaria forma parte del contexto de la tesis y de varias preguntas de su cuestionario. Sin embargo, el estudio se refiere a contrataciones de bienes por adjudicación simplificada; no acredita que todas las adquisiciones de la entidad se realizaran mediante un régimen excepcional. Es necesario distinguir el contexto de urgencia, la modalidad efectivamente utilizada y la norma aplicable a cada actuación (Ricalde Palomino, 2021).

Gnaldi y Del Sarto (2024a) proponen adaptar las señales de riesgo a los períodos de crisis. Una reducción de plazos o el uso de procedimientos excepcionales puede responder a cambios legítimos en las reglas y en las condiciones del mercado; interpretarlos con parámetros de normalidad puede generar falsos positivos. El aporte de esta referencia al libro es evitar que la urgencia se convierta, por sí sola, en prueba de irregularidad o en excusa para renunciar a la trazabilidad.

La respuesta preventiva puede organizarse alrededor de tres preguntas. ¿Qué necesidad no admite la espera ordinaria? ¿Qué alternativa disponible permite atenderla dentro del marco aplicable? ¿Qué documentación permite explicar la decisión adoptada? Estas preguntas no sustituyen los requisitos legales de una causal excepcional. Su utilidad es obligar a describir hechos concretos en lugar de utilizar la palabra emergencia como argumento autosuficiente.

El contexto también afecta la comparación de precios. En un ejemplo hipotético, un suministro puede presentar diferencias de valor por disponibilidad inmediata, transporte, plazo de entrega o condiciones técnicas. Comparar únicamente el importe sin considerar esos elementos puede conducir a una conclusión equivocada. A la inversa, invocar dificultades generales del mercado no basta para justificar cualquier precio. La comparación necesita fuentes identificadas y condiciones suficientemente equivalentes.

Una prevención bien orientada debe reconocer el costo de no actuar. Postergar una compra indispensable también puede afectar la finalidad pública. Esa consideración no elimina los controles, sino que exige seleccionar verificaciones pertinentes y oportunas. La alternativa a un control lento no es la ausencia de control, sino un diseño que priorice información decisiva, identifique responsabilidades y preserve evidencias de las decisiones adoptadas bajo restricciones reales.

2.1.5. Balance de los referentes y vínculo con las dimensiones de la tesis

La literatura incorporada ofrece un marco para interpretar la contratación como un sistema de decisiones interrelacionadas. La OECD (2025b), al estudiar la gestión de riesgos de contratación en Rumanía, aborda dificultades a lo largo de todo el ciclo y plantea la necesidad de coordinación. Su experiencia no se presenta como una descripción de Perú; sirve para formular una pregunta transferible: cómo se conectan las actuaciones de unidades que gestionan partes diferentes de una misma adquisición.

El aporte analítico del libro consiste en relacionar esa visión de ciclo con las dimensiones originales. La convocatoria hace visibles las condiciones para participar. La evaluación aplica criterios a las ofertas. La calificación verifica los requisitos que corresponden conforme a las reglas del procedimiento. En cada componente, la transparencia requiere poder identificar la información utilizada y el razonamiento de la decisión. Esta relación conserva el contenido de la tesis sin reducir el proceso completo a sus tres indicadores.

Tabla 3. Componentes originales de contratación y preguntas de transparencia

Componente de la tesis	Pregunta propuesta	Documentos a examinar
Deficiencias en la convocatoria	¿Son coherentes y comprensibles las condiciones difundidas?	Convocatoria, bases, requerimiento y versiones pertinentes.
Evaluación de ofertas	¿Puede reconstruirse la aplicación de los criterios?	Ofertas, matrices de evaluación y motivación.
Calificación de ofertas	¿La evidencia se contrasta consistentemente con los requisitos?	Requisitos, documentos de acreditación y decisiones.

Nota. La primera columna conserva la operacionalización de Ricalde Palomino (2021). Las preguntas y documentos son una ampliación analítica.

El balance también permite identificar una limitación de la investigación original: las opiniones sobre momentos importantes del procedimiento no reemplazan una revisión directa de expedientes. Un participante puede considerar prioritaria la evaluación sin que ello indique cuántos errores se produjeron en esa fase. Un encuestado puede confiar en la visita de control sin haber observado sus resultados en todas las adquisiciones. Las percepciones son información relevante para comprender prioridades, pero requieren complementarse con registros para describir desempeño.

La teoría desarrollada a continuación utiliza esas prioridades como punto de entrada. No incorpora nuevos resultados a la muestra ni redefine las variables después de la recolección. Explica las decisiones que componen la contratación, los tipos de evidencia que permiten examinarlas y las oportunidades de prevención que pueden considerarse en trabajos posteriores. Así, la ampliación conserva fidelidad al estudio y, a la vez, ofrece al lector herramientas conceptuales de mayor alcance.

2.2. NOCIONES BÁSICAS DE LA CONTRATACIÓN DE BIENES

2.2.1. Finalidad pública, abastecimiento y marco normativo temporal

Una contratación de bienes comienza por una necesidad vinculada con las funciones y objetivos de la entidad. El bien es una solución material o funcional a esa necesidad, no una finalidad autónoma. La tesis relaciona la adquisición con el cumplimiento de objetivos institucionales y con la provisión oportuna bajo condiciones

de precio y calidad. Esta relación permite distinguir entre ejecutar presupuesto y obtener una prestación útil (Ricalde Palomino, 2021).

El Decreto Legislativo N.º 1439 sitúa las adquisiciones dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento y de una cadena de actividades orientada a resultados. La tesis recupera esa perspectiva para relacionar programación, contratación y administración de bienes. En el libro se utiliza como fundamento histórico del enfoque de cadena, sin convertir las funciones descritas para ese período en una enumeración exhaustiva de la organización vigente (Poder Ejecutivo del Perú, 2018).

Coherencia entre necesidad, bien y uso

La coherencia puede examinarse en tres direcciones. Hacia atrás, se pregunta qué necesidad justifica la compra. Hacia el proceso, se revisa cómo esa necesidad se traduce en características y condiciones de participación. Hacia adelante, se verifica qué condiciones permitirán utilizar el bien. Si una adquisición no puede explicar alguna de esas relaciones, la gestión dispone de un punto concreto para revisar su preparación.

Un ejemplo hipotético es la compra de una refrigeradora para conservar productos que requieren condiciones específicas. La necesidad no se satisface únicamente con recibir un aparato denominado refrigeradora. Importan la capacidad, el rango de funcionamiento, las condiciones de instalación y la posibilidad de mantener la operación. La definición técnica debe provenir del área competente y del régimen aplicable; el ejemplo solo muestra que el nombre comercial del objeto no expresa por completo la finalidad pública.

La finalidad tampoco debe formularse de manera tan genérica que sirva para justificar cualquier compra. Expresiones como mejorar el servicio o fortalecer la gestión necesitan una conexión con la actividad concreta. La explicación puede identificar quién utilizará el bien, para qué operación, con qué demanda prevista y bajo qué condiciones. Esa información favorece la evaluación posterior de la utilidad sin exigir que toda compra se transforme en un proyecto de investigación.

El régimen histórico de la adjudicación simplificada

La tesis estudia el período 2019–2020 bajo la Ley N.º 30225, su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N.º 082-2019-EF y el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 344-2018-EF. En ese marco, la adjudicación simplificada era un procedimiento previsto para determinadas contrataciones según objeto y cuantía. La obra conserva esta denominación para el caso histórico y no reemplaza sus actuaciones por las categorías de una regulación posterior (MEF, 2018, 2019).

La tesis describe una secuencia de convocatoria, registro de participantes, consultas y observaciones, absolución e integración de bases, presentación de ofertas, evaluación y calificación, y otorgamiento de la buena pro. Esta secuencia se utiliza para explicar el estudio, no como un calendario operativo actual. Los plazos, los documentos exigibles y las reglas específicas deben interpretarse según la versión normativa aplicable al procedimiento examinado (MEF, 2018; Ricalde Palomino, 2021).

La transición normativa posterior

La Ley N.º 32069 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2025-EF, corresponden a una etapa posterior al caso. El Decreto Supremo N.º 067-2025-EF señala expresamente el inicio general de vigencia de la ley y su reglamento el 22 de abril de 2025 y regula la organización del OECE. Esta referencia permite identificar el cambio temporal sin aplicar retrospectivamente el nuevo marco a las adquisiciones de 2019–2020 (Congreso de la República del Perú, 2024; MEF, 2025a, 2025b).

En consecuencia, una lectura actual debe distinguir al menos tres cuestiones: la norma que gobernó el procedimiento histórico, las disposiciones transitorias que puedan resultar pertinentes y las reglas aplicables a nuevas contrataciones. La adaptación no desarrolla una concordancia exhaustiva entre todos los procedimientos de ambos regímenes ni enumera topes anuales. Tampoco supone que cada denominación antigua tenga una equivalencia automática y completa en el nuevo sistema.

Tabla 4. Delimitación entre el caso histórico y las referencias posteriores

Ámbito temporal	Referencia principal	Uso en esta obra
Caso 2019–2020	Ley N.º 30225; D. S. N.º 082-2019-EF; D. S. N.º 344-2018-EF; Directiva N.º 002-2019-CG/NORM.	Interpretación histórica de la adjudicación simplificada y del control estudiado.
Evolución del control	Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, versión integrada a diciembre de 2024.	Identificación de una regulación posterior; no consolidación exhaustiva hasta 2026.
Transición de contratación	Ley N.º 32069; D. S. N.º 009-2025-EF; inicio general el 22 de abril de 2025.	Advertir el cambio de régimen sin aplicación retroactiva al caso.

Nota. Fuentes: CGR (2019, 2024); MEF (2018, 2019, 2025a, 2025b). Deben revisarse las reglas y modificaciones aplicables a cada expediente.

Esta delimitación no reduce el valor del caso. Al contrario, permite que sus lecciones se utilicen de manera razonada. La necesidad de claridad en las reglas, coherencia documental y verificación de la entrega puede analizarse a través de distintos regímenes, pero la forma concreta de cumplir esas exigencias debe situarse en el tiempo. La fidelidad histórica y la actualización conceptual cumplen funciones distintas y complementarias.

2.2.2. Planificación, requerimiento y conocimiento del mercado

La planificación transforma una necesidad en actuaciones que pueden ejecutarse. En la tesis, el Plan Anual de Contrataciones se relaciona con los instrumentos institucionales y con la previsión de adquisiciones. La referencia utilizada corresponde a la Directiva N.º 002-2019-OSCE/CD y al Reglamento de la Ley N.º 30225. El análisis que sigue mantiene esa base histórica y desarrolla preguntas de gestión aplicables como reflexión, no como sustitución de los instrumentos exigidos por normas posteriores (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE], 2019; MEF, 2018).

Programar sin perder de vista la necesidad

Una programación útil debe relacionar cantidades, oportunidad y capacidad de utilización. Comprar demasiado pronto puede generar exigencias de conservación; comprar demasiado tarde puede impedir la atención prevista. Una cantidad no sustentada puede producir insuficiencia o excedentes. La planificación necesita información de consumo, actividades y disponibilidad cuando esa información resulte

pertinente, además de una explicación de las condiciones especiales que puedan alterar las necesidades.

El libro propone distinguir necesidad declarada, necesidad sustentada y necesidad priorizada. La primera expresa una solicitud. La segunda añade información sobre su fundamento. La tercera incorpora una decisión sobre su atención frente a otras necesidades y restricciones. Esta clasificación es didáctica y no corresponde a categorías oficiales. Su utilidad es mostrar que una solicitud no se convierte automáticamente en una contratación justificada por el hecho de haber sido presentada por un área usuaria.

La coordinación debe ocurrir antes de que las dificultades se acumulen. El área usuaria conoce la función que debe cumplir el bien; logística conoce actuaciones del proceso; presupuesto identifica condiciones financieras; el área técnica puede establecer exigencias de instalación o mantenimiento. Cuando cada actor recibe información solo al final, aumentan las posibilidades de reformulación. La propuesta preventiva consiste en identificar tempranamente las decisiones que dependen de más de una unidad.

Requerimientos objetivos y técnicamente suficientes

El requerimiento es un punto decisivo porque traduce la necesidad en condiciones verificables. La tesis destaca objetividad, precisión, razonabilidad y oportunidad, así como la necesidad de evitar restricciones o direccionamientos injustificados. En el marco histórico, esas exigencias se relacionan con la igualdad de acceso y con el contenido de las especificaciones técnicas (MEF, 2019; Ricalde Palomino, 2021).

Una especificación útil indica qué debe hacer el bien, bajo qué condiciones y cómo podrá comprobarse. La simple acumulación de características de un catálogo puede producir un documento detallado, pero no necesariamente justificado. El área competente debe poder explicar la relación entre cada exigencia relevante y la necesidad. La pregunta preventiva no es únicamente si una característica existe en el mercado, sino por qué resulta necesaria para la finalidad de la compra.

Como ejemplo hipotético, exigir una capacidad mínima puede estar justificado por la demanda de uso, mientras exigir una combinación exacta de dimensiones, accesorios y denominaciones sin explicación puede restringir alternativas

funcionalmente equivalentes. La conclusión jurídica sobre una especificación concreta necesita revisar el expediente y las excepciones aplicables. El ejemplo enseña a formular la pregunta, no a declarar ilegal una condición por su apariencia.

También importa definir los medios de verificación. Una característica puede acreditarse mediante ficha técnica, certificado, prueba o documento específico según las reglas pertinentes. Si el requerimiento no permite reconocer cómo se comprobará el cumplimiento, la evaluación puede volverse dependiente de interpretaciones improvisadas. La prevención busca que las condiciones relevantes sean comprensibles para los participantes y utilizables por quienes deben evaluarlas.

Versiones, coherencia y control de cambios

Un requerimiento puede modificarse durante su preparación. El problema no es la existencia de cambios justificados, sino la falta de trazabilidad sobre qué cambió, por qué y cuál es la versión válida. La propuesta del libro consiste en conservar un registro de modificaciones sustantivas y comprobar la coherencia entre el requerimiento aprobado y los documentos que posteriormente lo utilizan. Una modificación no comunicada puede generar discrepancias entre áreas o entre participantes.

Un control de cambios sencillo debe identificar la fecha, el responsable, el contenido anterior, el nuevo contenido y su fundamento. No se propone convertir cada corrección ortográfica en una carga desproporcionada. Interesa registrar cambios que afectan características, cantidades, condiciones de entrega, acreditación o comparación. La intensidad del control documental debe relacionarse con la relevancia de la modificación.

En un ejemplo hipotético, el área usuaria corrige una condición de instalación, pero las bases conservan la versión anterior. La existencia de ambos documentos puede originar confusión en la oferta y en la recepción. Una verificación de consistencia antes de la convocatoria permite detectar la divergencia sin necesidad de atribuir una intención indebida. El control aporta valor al identificar un punto de coordinación que todavía puede corregirse.

Información de mercado y comparabilidad

El conocimiento del mercado permite examinar disponibilidad, condiciones de entrega y características de las alternativas. La tesis utiliza la indagación de mercado como parte del proceso preparatorio y diferencia valor estimado para bienes y servicios del valor referencial previsto para determinados objetos bajo el régimen histórico. Esa distinción debe conservarse sin presentar el importe estimado como precio adjudicado o pagado (MEF, 2018, 2019; Ricalde Palomino, 2021).

Como herramienta analítica, se recomienda que una comparación identifique qué incluye cada propuesta de mercado. Transporte, instalación, accesorios, garantía, mantenimiento y plazo pueden explicar diferencias relevantes. Dos precios no son necesariamente comparables porque correspondan a objetos con una denominación semejante. La verificación debe aproximarse a condiciones equivalentes y dejar constancia de las diferencias que no sea posible eliminar.

La antigüedad de la información también importa. Una referencia puede haber sido válida para una condición de disponibilidad que ya cambió. La entidad necesita determinar cuándo corresponde actualizarla de acuerdo con las reglas y circunstancias del caso. La prevención no consiste en exigir una nueva consulta de manera automática en cada paso, sino en reconocer cuándo una decisión depende de información que dejó de representar el mercado pertinente.

Planificación y límites de la predictibilidad

Planificar no elimina los cambios de contexto. Puede aparecer una necesidad no prevista o una restricción que impida continuar como se esperaba. La calidad de la gestión se aprecia también en la forma de documentar y justificar esas variaciones. Un cambio sustentado no debe confundirse con improvisación, del mismo modo que una programación formalmente aprobada no demuestra que todas sus decisiones fueron suficientemente fundamentadas.

El cierre de esta etapa conceptual conduce a una idea práctica: muchos problemas visibles durante la selección se originan en decisiones preparatorias. Por ello, la atención a convocatoria, evaluación y calificación debe complementarse con la revisión de los documentos que les dan contenido. La transparencia del resultado

depende, en parte, de que las reglas y características utilizadas hayan sido formuladas con claridad desde el inicio.

2.2.3. Convocatoria, evaluación y calificación de ofertas

Estos componentes constituyen el núcleo de la segunda variable en la tesis. Su estudio requiere distinguir funciones y evitar que términos próximos se utilicen como equivalentes. La convocatoria abre el procedimiento bajo determinadas condiciones; la evaluación aplica los factores y reglas correspondientes a las ofertas; la calificación verifica requisitos conforme al régimen y a las bases aplicables. El orden y las particularidades deben interpretarse según el procedimiento histórico concreto (MEF, 2018; Ricalde Palomino, 2021).

Convocatoria: hacer comprensibles las condiciones de participación

Una convocatoria permite conocer la oportunidad de contratación y acceder a sus reglas. La prevención debe examinar la coherencia entre la información publicada, los documentos aprobados y el objeto de la compra. Una denominación correcta no corrige anexos incompletos; un cronograma visible no garantiza que las condiciones técnicas sean comprensibles. El examen debe relacionar los componentes que un proveedor necesita para decidir si participa y cómo prepara su oferta.

En el régimen histórico descrito por la tesis, las consultas y observaciones permiten abordar cuestiones sobre las bases, y su absolución e integración forman parte de la secuencia del procedimiento. La versión integrada tiene relevancia para interpretar las condiciones definitivas. Esta explicación no reproduce los plazos de 2019 como obligaciones actuales ni sustituye el análisis de modificaciones normativas aplicables a cada expediente (MEF, 2018).

Como propuesta de revisión, conviene preguntar si una respuesta aclara efectivamente el asunto planteado, si las modificaciones se reflejan en el documento correspondiente y si se mantienen condiciones consistentes para todos los participantes. Una respuesta que modifica una exigencia sin actualizar el resto de los documentos

puede resolver una duda y generar otra. La trazabilidad de las versiones ayuda a identificar qué regla se aplicó después.

La identificación de una deficiencia en la convocatoria tampoco demuestra que todo el procedimiento esté viciado ni determina automáticamente una consecuencia jurídica. Debe establecerse la naturaleza del problema, su relevancia y la actuación que corresponde al órgano competente. El control simultáneo puede contribuir al examen oportuno, pero la decisión administrativa debe sustentarse según las reglas pertinentes.

Evaluación: aplicar las reglas sin cambiarlas

La evaluación exige vincular el criterio con la evidencia presentada. La pregunta central es si el resultado asignado puede reconstruirse a partir de los documentos y de las reglas aplicables. Una tabla de puntajes que no explica el fundamento puede dificultar esa revisión. La prevención busca que la motivación sea suficiente para comprender diferencias entre ofertas y que las condiciones de comparación no se alteren durante el examen.

Un ejemplo hipotético es un factor que reconoce determinada prestación adicional. Si una oferta obtiene un resultado favorable, debe poder identificarse el documento que acredita esa prestación y la regla utilizada. Si otra oferta recibe un resultado diferente, la diferencia debe relacionarse con sus documentos, no con una preferencia por el proveedor. La consistencia requiere aplicar la misma lógica a situaciones comparables.

La evaluación también puede presentar errores de cálculo o transcripción. No todos tienen el mismo efecto. Una cifra consignada de manera incorrecta puede ser irrelevante para el orden final o puede modificarlo. El análisis debe precisar la incidencia en lugar de utilizar una calificación general. La corrección que corresponda depende del momento del procedimiento y de la norma aplicable; el libro no prescribe una solución jurídica uniforme para supuestos diferentes.

El control documental debe conservar la distinción entre lo presentado y lo elaborado después. Incorporar una explicación posterior puede aclarar el razonamiento, pero no debe alterar la evidencia original ni hacer aparecer un documento como existente en una fecha en que no lo estaba. Una trazabilidad confiable conserva

versiones, fechas y responsabilidades. La reconstrucción honesta de la secuencia es parte de la transparencia.

Calificación: verificar requisitos con proporcionalidad y consistencia

La calificación se relaciona con la comprobación de requisitos previstos para determinar si el participante reúne las condiciones exigibles. La tesis la vincula con igualdad de trato e integridad. En la ampliación, el énfasis está en la correspondencia entre el requisito, el medio de acreditación y la conclusión. No corresponde inventar exigencias durante la revisión ni omitir selectivamente las que resultan aplicables (Ricalde Palomino, 2021; MEF, 2018).

Una revisión consistente debe comenzar por identificar el texto exacto del requisito. Después se examina qué documento se presentó y qué acredita realmente. Finalmente, se formula una conclusión que explique la correspondencia o la insuficiencia. Esta secuencia evita que una impresión general sobre la experiencia del proveedor sustituya el análisis de la evidencia. También permite reconocer cuándo una discrepancia necesita aclaración mediante el mecanismo jurídicamente previsto.

La proporcionalidad no autoriza a prescindir de requisitos esenciales. Se refiere, en el análisis conceptual del libro, a mantener una relación razonable entre la exigencia y el objeto de la contratación, y a distinguir aspectos sustantivos de cuestiones que no alteran el contenido relevante. La determinación concreta requiere aplicar las reglas vigentes para el procedimiento. El gestor y el auditor no pueden reemplazarlas con preferencias personales sobre lo que les parece suficiente.

La tesis presenta conjuntamente evaluación y calificación en algunas preguntas. El libro conserva esa formulación al exponer los resultados, pero diferencia sus funciones en la teoría. Esa aclaración permite utilizar la información sin atribuir a la encuesta una precisión que no tuvo. Las respuestas expresan prioridades sobre el conjunto de actividades mencionado, no una medición separada del desempeño en cada operación.

Igualdad de trato y motivación

La igualdad de trato exige examinar situaciones comparables con criterios consistentes. No significa ignorar diferencias objetivas entre ofertas. Si dos participantes aportan documentos distintos, la entidad debe explicar por qué esos documentos satisfacen o no la exigencia. La transparencia se debilita cuando la misma omisión recibe consecuencias diferentes sin justificación o cuando una diferencia relevante se trata como inexistente.

Una herramienta didáctica propuesta es una matriz de decisión con cuatro campos: requisito o factor, evidencia identificada, regla aplicada y conclusión motivada. Puede complementarse con la referencia de folio o archivo. Su objetivo es facilitar la revisión y reducir la dependencia de explicaciones posteriores. No se presenta como formato obligatorio ni como sustituto de las actas exigidas por el régimen aplicable.

La motivación también debe reconocer las incertidumbres. Si un documento no permite determinar un aspecto técnico, el expediente debe reflejar la actuación realizada para esclarecerlo dentro de las posibilidades legales. Afirmar cumplimiento sin información suficiente y afirmar incumplimiento sin examinar el documento son errores de signo contrario. La prevención exige un procedimiento de verificación consistente, no una inclinación automática a admitir o excluir.

2.2.4. Ejecución contractual, recepción y utilidad de los bienes en salud

La adjudicación no agota la finalidad de la compra. El contrato crea obligaciones cuya ejecución debe examinarse mediante documentos y verificaciones pertinentes. La tesis reconoce la ejecución contractual como una fase del proceso y presta atención a la recepción en almacén, especialmente por las características del sector salud. Esta ampliación desarrolla esa relación sin afirmar que en los expedientes del caso se hayan comprobado incumplimientos concretos (Ricalde Palomino, 2021).

Del ofrecimiento a la prestación efectiva

Una contratación mantiene coherencia cuando lo recibido corresponde a las condiciones convenidas. Para examinarla es necesario identificar qué características quedaron comprometidas y cuáles requieren verificación al momento de la entrega. La factura o la guía pueden acreditar aspectos documentales de la operación, pero no

sustituyen todas las comprobaciones técnicas. Del mismo modo, la observación material no reemplaza la identificación del contrato y de las obligaciones relevantes.

En un ejemplo hipotético, una oferta compromete un equipo con accesorios indispensables para su funcionamiento. La entrega del equipo principal sin esos accesorios puede impedir su utilización, aunque el número de cajas coincida con la guía. La verificación necesita relacionar los componentes recibidos con el conjunto de la prestación. La finalidad preventiva es detectar la dificultad cuando todavía pueden adoptarse las actuaciones que correspondan frente al proveedor.

La recepción y la conformidad deben analizarse según las funciones y reglas del caso. No se asume que una misma firma acredite todos los aspectos. La persona que registra el ingreso puede verificar cantidades y documentación, mientras la evaluación técnica requiere intervención especializada. La entidad necesita definir cómo se integran esas comprobaciones y cómo se deja constancia de observaciones. La ausencia de una distribución clara puede generar vacíos o duplicidades.

Almacenamiento y conservación

El valor de un bien puede deteriorarse después de la entrega si no se prevén condiciones adecuadas para su conservación. En salud, el examen debe atender a los requisitos técnicos pertinentes para cada tipo de producto. No todos los bienes tienen las mismas exigencias: mobiliario, equipos, materiales y suministros requieren verificaciones diferentes. El libro no prescribe parámetros clínicos o sanitarios; enfatiza la necesidad de utilizar la información técnica y regulatoria específica que corresponda.

Una revisión preventiva puede preguntar si el ambiente está disponible, si existe identificación suficiente de los bienes y si los responsables conocen las condiciones de manejo. Cuando corresponda, deben examinarse lotes, vencimientos, garantías u otros elementos de trazabilidad. La relevancia de cada registro depende del objeto adquirido. Exigir información irrelevante puede generar carga administrativa; omitir la información decisiva puede impedir reconocer un problema a tiempo.

La inspección de un almacén ofrece una oportunidad de contrastar registros y condiciones materiales. Sin embargo, el alcance debe quedar delimitado: no se puede inferir el estado de todos los bienes a partir de una observación parcial sin sustento adicional. La evidencia fotográfica necesita fecha, contexto y referencia al objeto observado. El criterio técnico debe explicar por qué la condición merece atención y qué finalidad puede verse afectada.

Instalación, mantenimiento y continuidad

La planificación de equipos debe considerar las condiciones que permiten utilizarlos. Un bien puede requerir energía, espacio, accesorios, conectividad, mantenimiento o capacitación. Estas condiciones deben identificarse según el objeto y la necesidad, sin convertirlas en exigencias genéricas para cualquier compra. La prevención consiste en reconocer dependencias que pueden pasar inadvertidas cuando se concentra toda la atención en el precio de adquisición.

Un ejemplo hipotético es un equipo compatible con las especificaciones ofrecidas, pero destinado a un ambiente que aún no está habilitado. La dificultad puede no residir en la calidad del proveedor, sino en la coordinación institucional. El control debe identificar correctamente el problema para que la respuesta se dirija a la causa. Culpar automáticamente al contratista o al almacén no resolvería una decisión preparatoria incompleta.

El mantenimiento también forma parte de la utilización prevista. La entidad necesita conocer qué obligaciones fueron contratadas, qué recursos propios debe asegurar y cómo se atenderán las incidencias. La continuidad del servicio depende de esa relación. No se propone incluir prestaciones adicionales sin fundamento, sino considerar desde la preparación lo que resulta necesario para que la adquisición cumpla su propósito dentro de las reglas aplicables.

Cierre del contrato y memoria de la adquisición

El cierre documental puede utilizarse para conservar aprendizajes. Las diferencias entre lo previsto y lo ejecutado, las observaciones de recepción y los problemas de uso ofrecen información para futuras necesidades. La propuesta del libro es registrar esos elementos de manera estructurada, sin transformar cada dificultad en

una evaluación subjetiva del proveedor. Las apreciaciones deben relacionarse con obligaciones y hechos verificables.

Un expediente organizado permite responder preguntas posteriores sobre la compra: qué se contrató, qué se entregó, qué observaciones existieron y cómo se atendieron. Esa memoria es útil para la administración, para el control y para la rendición de cuentas. Su calidad depende de que se construya durante el proceso, no únicamente cuando una revisión posterior requiere reconstruirlo.

2.2.5. Transparencia verificable e instrumentos de prevención

La transparencia puede desarrollarse como una práctica de documentación, acceso y explicación. En la tesis aparece como una finalidad asociada al control, pero no se presenta una escala independiente que mida su nivel. Por ello, las dimensiones que se proponen a continuación son herramientas conceptuales de esta adaptación y no resultados de una operacionalización aplicada a los treinta y ocho encuestados (Ricalde Palomino, 2021).

Disponibilidad, claridad, consistencia y trazabilidad

La disponibilidad se refiere a que la información pueda encontrarse mediante el canal que corresponda. La claridad implica que el contenido permita comprender las condiciones y decisiones. La consistencia exige que documentos relacionados no expresen reglas incompatibles sin explicación. La trazabilidad permite reconstruir versiones, responsables y secuencias. Estas cuatro preguntas pueden ayudar a revisar un expediente sin afirmar que constituyen una medida exhaustiva de la transparencia.

En una propuesta de revisión, un documento se examina primero por su identificación: nombre, fecha, versión y relación con el proceso. Después se observa si contiene los elementos necesarios para la decisión que sustenta. Finalmente, se contrasta con los documentos que lo preceden y lo siguen. Esta secuencia evita revisar archivos

como piezas aisladas. Una misma información puede ser correcta en un documento y quedar desactualizada en otro.

La trazabilidad tampoco equivale a conservar todas las comunicaciones sin organización. Un repositorio voluminoso puede dificultar tanto la comprensión como una carpeta incompleta. Conviene identificar documentos decisivos y enlazarlos con las actuaciones correspondientes. La gestión documental debe facilitar que otra persona reconstruya el razonamiento sin tener que adivinar cuál de varias versiones fue utilizada.

Indicadores propuestos y límites de su interpretación

Se proponen indicadores de proceso que puedan calcularse con datos verificables. La proporción de expedientes con documentos críticos identificados puede informar sobre organización documental. La proporción de decisiones revisadas con motivación trazable puede informar sobre capacidad de reconstrucción. El tiempo entre una advertencia y una respuesta puede describir oportunidad. Cada indicador necesita una definición del universo revisado y de las condiciones para considerar cumplido el criterio.

Estas medidas no deben presentarse como tasas de corrupción. Una omisión documental puede revelar un problema de organización y requerir examen adicional, pero no acredita por sí misma una apropiación de recursos. Una mejora en el indicador puede reflejar mejor registro sin demostrar un cambio en el resultado del servicio. El lector debe distinguir la finalidad de la medida de las conclusiones que sería posible obtener con ella.

La comparación entre entidades también requiere cautela. Diferencias en objetos de compra, complejidad, volumen y disponibilidad de personal pueden afectar los resultados. Un indicador simple puede servir para seguimiento interno y resultar insuficiente para construir una clasificación pública. Antes de comparar, deben examinarse definiciones y condiciones de medición. La apariencia de precisión numérica no elimina el problema de comparabilidad.

Articulación entre control y gestión

La prevención necesita un circuito de respuesta. La advertencia debe llegar al órgano competente, la decisión debe documentarse y la medida debe relacionarse con el problema. Si varias unidades intervienen, conviene identificar quién coordina la respuesta y quién conserva la evidencia. Esa coordinación no transfiere al órgano de control la obligación de gestionar ni permite que la administración considere atendido un problema por la sola remisión de un oficio.

Como instrumento didáctico, se propone un registro de compromisos que diferencie medida, responsable, evidencia esperada y condición de verificación. La fecha interna de seguimiento debe respetar los plazos legales que correspondan; el libro no establece un plazo universal. El criterio de cierre debe referirse al problema concreto: corregir una versión, verificar una característica, completar una actuación o adoptar otra respuesta motivada según la competencia de la entidad.

Cuando una medida no puede ejecutarse, la entidad debe explicar la restricción y las alternativas examinadas. El silencio impide conocer si existe desacuerdo técnico, imposibilidad material o simple falta de atención. Una respuesta fundamentada permite que el seguimiento se concentre en el asunto relevante. La prevención requiere conversación institucional documentada, no intercambio de fórmulas que no describen decisiones reales.

Aprender de las contrataciones sin distorsionar la evidencia

El aprendizaje puede apoyarse en revisiones periódicas de dificultades recurrentes. Si varios expedientes presentan versiones contradictorias, la respuesta puede orientarse a mejorar el control documental. Si las observaciones se concentran en la acreditación de características, puede ser necesario revisar cómo se redactan los requerimientos. La solución debe relacionarse con la causa identificada y comprobarse mediante información posterior.

El capítulo concluye que la contratación de bienes debe examinarse como una secuencia de decisiones orientadas a una finalidad pública. Convocatoria, evaluación y

calificación son momentos centrales, pero su transparencia depende también de la preparación y de la ejecución. El caso que sigue permite observar cómo un grupo de participantes valoró el control simultáneo dentro de ese proceso. Su lectura será descriptiva y contextual, sin convertir expectativas de prevención en efectos causales demostrados.

CAPÍTULO III

CASO DE ESTUDIO: CONTRATACIONES DE BIENES EN LA UNIDAD EJECUTORA 401 SALUD CANAS CANCHIS–ESPINAR, 2019 – 2020

El caso procede de la tesis de Harlyn Ricalde Palomino, presentada en 2021 en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. El estudio indaga la importancia del control simultáneo para la transparencia de las contrataciones de bienes por adjudicación simplificada en la Unidad Ejecutora 401 Salud Canas Canchis–Espinar durante 2019–2020. Este capítulo conserva el contexto, las variables, la composición de la muestra y las frecuencias de los resultados. La reorganización expositiva y la discusión crítica corresponden a la adaptación editorial (Ricalde Palomino, 2021).

La información disponible permite describir opiniones y prioridades de los participantes. No incluye una base individual de respuestas que permita reconstruir asociaciones entre preguntas ni una evaluación comparativa de contratos con y sin control. En consecuencia, no se añaden pruebas de significación, coeficientes de correlación, indicadores de confiabilidad o estimaciones de ahorro que la tesis no documenta. El interés del caso está en comprender qué valoraciones se recogieron y qué preguntas prácticas permiten formular.

3.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DEL CASO

La tesis ubica el estudio en una unidad ejecutora dedicada a servicios de salud en el ámbito de Canas, Canchis y Espinar. Su descripción institucional incluye dirección ejecutiva, órgano de control institucional, planeamiento y presupuesto, administración y unidades vinculadas con logística, economía, patrimonio y recursos humanos. Esta información se utiliza como contexto histórico, no como certificación de la estructura orgánica vigente en 2026 (Ricalde Palomino, 2021, pp. 67–69).

La contratación de bienes aparece como una actividad que requiere interacción entre necesidades asistenciales, gestión administrativa y verificación de la prestación. La tesis incorpora imágenes de los planes anuales de contrataciones de 2019 y 2020 y una relación de procedimientos. La relación muestra bienes de naturaleza diversa, entre ellos equipos de medición, mobiliario, suministros y materiales. Su inclusión permite apreciar la heterogeneidad del objeto institucional, pero no constituye una auditoría de cada expediente.

Tabla 5. Ejemplos de bienes en la relación documental de la tesis

Año	Procedimiento	Objeto resumido	Valor estimado (S/)
2019	AS-SM-2-2019-RSCCE-2	Hemoglobinómetro portátil	174.600,00
2019	AS-SM-4-2019-RSCCE-1	Insumos y materiales de limpieza	43.300,73
2019	AS-SM-5-2019-RSCCE-1	Equipos de medición: balanzas	113.330,00
2019	AS-SM-15-2019-RSCCE-1	Refrigeradora fotovoltaica para vacunas y paneles solares	238.000,00
2020	AS-SM-2-2020-RSCCE-2	Mobiliario médico	211.889,00
2020	AS-SM-3-2020-RSCCE-1	Formatos administrativos impresos	95.930,41

Nota. Transcripción selectiva de la imagen «Lista de procesos de adjudicación simplificada», incorporada en Ricalde Palomino (2021, p. 77). Descripciones abreviadas. No son pagos, montos adjudicados ni una relación exhaustiva.

Los importes de esta tabla corresponden a valores estimados visibles en la relación incorporada a la tesis. No son montos adjudicados, devengados, pagados ni perjuicios económicos. La selección es ilustrativa y no representa el universo completo de adquisiciones de los dos años. Tampoco permite atribuir situaciones adversas a alguno de los procedimientos. Para hacerlo sería necesario examinar su documentación específica y los servicios de control relacionados, información que no se desarrolla como resultado individual en la tesis.

El período 2019–2020 delimita el contexto contractual, mientras la investigación fue presentada en 2021. Varias preguntas aluden a la emergencia sanitaria y a decisiones urgentes. La exposición conserva esa referencia temporal sin afirmar que todos los procesos enumerados tuvieron el mismo fundamento de urgencia o estuvieron sujetos a una modalidad excepcional. También evita reproducir como hechos probados los

comentarios generales del texto original sobre supuestos actos de corrupción, porque los cuadros presentados no acreditan responsabilidades individuales.

La descripción institucional original contiene enunciados de misión y visión con referencias temporales anteriores. No se trasladan al libro como formulaciones actuales ni se intercambian silenciosamente sus etiquetas. Para comprender el caso resulta suficiente reconocer el ámbito sanitario, la intervención de distintas unidades y la diversidad de bienes mencionados. La adaptación mantiene así una delimitación verificable y evita completar con información supuesta los aspectos que la fuente no actualiza.

3.2. METODOLOGÍA: DISEÑO, PARTICIPANTES, VARIABLES Y ALCANCE

3.2.1. Diseño declarado y análisis efectivamente disponible

El capítulo metodológico de la tesis declara una investigación no experimental y transversal, con nivel descriptivo y explicativo. El resumen en inglés añade la denominación correlacional, mientras la matriz de consistencia describe el nivel como descriptivo. Esta diferencia se hace explícita en la adaptación. Los resultados efectivamente presentados consisten en catorce distribuciones de frecuencias y porcentajes, acompañadas por interpretaciones; no se identifica una prueba correlacional o causal que resuelva esas diferencias de denominación (Ricalde Palomino, 2021, capítulos IV y V).

Por ello, el análisis del libro se sitúa en el alcance descriptivo de la información disponible. No se modifica el diseño original como si la adaptación hubiese realizado una nueva investigación. Se informa lo que la tesis declara y se delimita lo que sus cuadros permiten afirmar. Esta distinción conserva la fuente y evita atribuir a una etiqueta metodológica resultados que no aparecen en el documento.

3.2.2. Unidad de análisis y composición de la muestra

La tesis identifica como unidad de análisis las contrataciones de bienes por adjudicación simplificada. Sin embargo, la información cuantitativa de los resultados se obtiene mediante respuestas de personas. El objeto de interés es, por tanto, el proceso

contractual, mientras las unidades observadas en los cuadros son los encuestados. Esta precisión impide interpretar treinta y ocho respuestas como treinta y ocho contratos evaluados.

La muestra reúne ocho profesionales y técnicos vinculados con logística y treinta contadores públicos auditores del Comité de Auditoría del Colegio de Contadores Públicos del Cusco. La selección se declara no probabilística. El documento no presenta una base que permita calcular probabilidades de inclusión ni un universo cuantificado para estimar representatividad estadística. El libro conserva esas condiciones y no aplica ponderaciones retrospectivas (Ricalde Palomino, 2021, pp. 85–88).

Tabla 6. Composición de la muestra declarada

Grupo	Cargo o perfil	n
Unidad ejecutora	Jefatura de logística	1
Unidad ejecutora	Responsables de adquisiciones	2
Unidad ejecutora	Responsables de indagación de mercado	2
Unidad ejecutora	Cuadro comparativo y trámite documentario	1
Unidad ejecutora	Responsable de almacén	1
Unidad ejecutora	Responsable de procedimientos de selección	1
Comité de Auditoría	Contadores públicos auditores del Colegio de Contadores Públicos del Cusco	30
Total	**Ocho participantes institucionales y treinta auditores**	**38**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, pp. 86–87). Muestreo no probabilístico. El total corresponde a personas, no a contratos.

Los participantes de la entidad representan 8 de 38 personas, equivalentes al 21,1 % de la muestra; los auditores externos al grupo de trabajadores institucionales representan 30 de 38, equivalentes al 78,9 %. Estas proporciones se recalculan a partir de las frecuencias declaradas. La diferencia de composición importa para interpretar los resultados: no corresponde atribuir todas las opiniones a trabajadores de la unidad ejecutora ni suponer que cada encuestado posee la misma experiencia directa con todos los procedimientos del caso.

3.2.3. Variables y componentes conservados

Tabla 7. Variables y componentes conservados de la tesis

Variable	Componentes	Delimitación de la adaptación
X. Control simultáneo	Control concurrente; visita de control; orientación de oficio.	Se conservan las tres modalidades; no se crea una escala nueva.
Y. Contratación de bienes	Identificación de deficiencias en convocatoria; evaluación de ofertas presentadas; calificación de ofertas.	Transparencia y prevención se tratan como ejes, no como variables adicionales medidas.

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, pp. 83–84 y matriz de consistencia).

La transparencia constituye una finalidad y un eje conceptual de la investigación, pero no se presenta una medición separada mediante una escala independiente. La prevención de riesgos aparece en la discusión y en preguntas específicas, sin que los resultados configuren un indicador validado de reducción del riesgo. El título del libro amplía el enfoque editorial, pero no introduce retrospectivamente nuevas variables en la matriz original (Ricalde Palomino, 2021, pp. 83–84).

3.2.4. Técnicas, instrumentos y tratamiento de los datos

La tesis declara encuesta, análisis documental y observación como técnicas, y cuestionario y guía de análisis documental como instrumentos. También señala el uso de Word y Excel para el tratamiento de la información. El anexo incorpora catorce preguntas con alternativas categóricas: respuestas de sí, no y N/S; selección de fases o modalidades; y categorías de riesgo alto, medio o bajo. No se trata de una única escala de respuesta uniforme (Ricalde Palomino, 2021, capítulo IV y anexo 2).

La presente adaptación transcribe las frecuencias de los catorce cuadros y recalcula sus porcentajes mediante la operación frecuencia dividida entre 38, multiplicada por 100. Los resultados se muestran con un decimal. El recálculo es una operación editorial de presentación, no un nuevo levantamiento de datos. Debido al redondeo independiente, algunas sumas de porcentajes pueden resultar 99,9 % o 100,1 %; las frecuencias de cada pregunta suman 38.

Se conserva la categoría N/S tal como figura en el cuestionario y en las tablas. No se la combina con la respuesta negativa ni se le asigna automáticamente un significado de desconfianza, desconocimiento o abstención. La fuente utiliza interpretaciones variables de esta categoría; por tanto, su sentido no se redefine sin acceso a instrucciones adicionales o registros individuales.

3.2.5. Limitaciones que condicionan la interpretación

El cuestionario incluye formulaciones que sugieren una valoración favorable del control o presuponen determinadas deficiencias. Esta característica puede influir en el modo de responder y debe considerarse al interpretar los porcentajes. Además, las respuestas se presentan agregadas, sin separación entre los ocho participantes institucionales y los treinta auditores. No es posible describir diferencias entre esos grupos a partir de las tablas disponibles.

La versión suministrada no documenta una validación psicométrica completa, resultados de confiabilidad ni una base individual con la que puedan verificarse esos aspectos. Esta ausencia documental no demuestra que ninguna actividad de revisión del instrumento se haya realizado; únicamente impide acreditarla desde el material examinado. Del mismo modo, las conclusiones de causalidad o de eficacia comparada requieren evidencia distinta de las frecuencias presentadas.

3.3. RESULTADOS DEL ESTUDIO

3.3.1. Valoración general del control y transparencia en situaciones de urgencia

El primer grupo comprende las preguntas 1, 2 y 3. Sus resultados describen razones atribuidas a la utilidad del control, percepciones sobre la urgencia y expectativas de prevención. Las formulaciones se sintetizan para facilitar la lectura, mientras las alternativas y frecuencias conservan el contenido de los cuadros originales.

Tabla 8. Pregunta 1. Características valoradas del control simultáneo

Alternativa	n	%
Preventivo, oportuno y sincrónico	20	52,6
Más rápido	11	28,9
Directo y positivo	7	18,4
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 1). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veinte participantes seleccionaron el carácter preventivo, oportuno y sincrónico como razón de la contribución del control; once priorizaron la rapidez y siete la opción de intervención directa y positiva. La preferencia principal corresponde a una valoración de sus características. No representa una medición de la transparencia efectivamente alcanzada. Se aclara una discrepancia del original: su comentario final menciona 7 %, aunque la tabla consigna siete personas y 18 %. En esta edición se conserva la frecuencia 7 y se calcula 18,4 % (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 1).

Tabla 9. Pregunta 2. Urgencia como posible motivo de omisión de transparencia

Alternativa	n	%
Sí	27	71,1
No	8	21,1
N/S	3	7,9
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 2). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veintisiete personas respondieron afirmativamente a una pregunta sobre si la urgencia puede ser motivo para omitir transparencia. La palabra motivo admite una lectura causal —la urgencia puede generar dificultades— y otra normativa —la urgencia podría justificar una omisión—. La distribución no permite determinar cuál de ellas utilizó cada participante. Por ello no se interpreta el 71,1 % como aprobación de actos ilegales ni como evidencia de que la entidad efectivamente omitió transparencia en esa proporción (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 2).

Tabla 10. Pregunta 3. Expectativa de prevenir corrupción al solicitar control simultáneo

Alternativa	n	%
Sí	16	42,1
No	13	34,2
N/S	9	23,7
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 3). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Dieciséis participantes consideraron que solicitar control simultáneo podría evitar actos de corrupción; trece respondieron no y nueve marcaron N/S. La respuesta afirmativa es la más frecuente, pero no reúne más de la mitad de la muestra. La interpretación original suma las respuestas negativas y N/S para hablar de desconfianza. La adaptación no conserva esa equivalencia: se trata de categorías distintas y las razones de cada elección no fueron desagregadas en los resultados (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 3).

En conjunto, las tres preguntas muestran una valoración favorable de las características preventivas junto con expectativas heterogéneas sobre sus efectos. Esta coexistencia impide resumir el grupo como confianza unánime o rechazo mayoritario. Las respuestas permiten identificar temas para mejorar la comprensión institucional del control, pero no acreditan una reducción de corrupción ni una relación causal con la transparencia.

3.3.2. Prioridades atribuidas al control concurrente

Tabla 11. Pregunta 4. Etapa del control concurrente considerada prioritaria

Alternativa	n	%
Planificación	12	31,6
Ejecución	19	50,0
Informe	7	18,4
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 4). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

La mitad de los participantes priorizó la ejecución, doce personas la planificación y siete el informe. Las alternativas corresponden a etapas del servicio de control, no a fases de la contratación. La preferencia por ejecución expresa dónde los encuestados consideran importante concentrar el examen; no autoriza a considerar prescindibles la planificación o la comunicación. Tampoco acredita una distribución óptima del tiempo profesional (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 4).

Tabla 12. Pregunta 5. Fase de contratación considerada prioritaria para el control

Alternativa	n	%
Actuaciones preparatorias	11	28,9
Selección	16	42,1
Ejecución contractual	11	28,9
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 5). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

La selección obtuvo dieciséis preferencias, mientras actuaciones preparatorias y ejecución contractual recibieron once cada una. La pregunta original utiliza la expresión hito, pero sus alternativas nombran grandes fases de la contratación. El libro mantiene el dato y aclara la diferencia conceptual: un hito de control se delimita dentro de un proceso y no equivale necesariamente a la totalidad de una fase. La selección reúne la mayor frecuencia, no una mayoría absoluta (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 5).

Tabla 13. Pregunta 6. Prioridad del examen de evaluación y calificación de ofertas

Alternativa	n	%
Sí	27	71,1
No	5	13,2
N/S	6	15,8
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 6). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veintisiete respuestas respaldan poner énfasis en evaluación y calificación; cinco son negativas y seis corresponden a N/S. La redacción del anexo también menciona admisión, mientras el encabezado de resultados se concentra en evaluación y calificación. Esa variación se reconoce y no se transforma en una medición independiente de cada actividad. El hallazgo descriptivo es la prioridad atribuida al conjunto de actuaciones referido por la pregunta (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 6 y anexo 2).

Tabla 14. Pregunta 7. Efectividad esperada del control concurrente

Alternativa	n	%
Sí	22	57,9
No	7	18,4
N/S	9	23,7
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 7). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veintidós participantes consideraron que el control concurrente sería una alternativa efectiva para fiscalizar los procesos de adjudicación simplificada. Siete respondieron negativamente y nueve seleccionaron N/S. La formulación expresa una expectativa de efectividad; los resultados no presentan una comparación de desempeño antes y después de una intervención. La respuesta negativa o N/S tampoco demuestra, por sí sola, desconocimiento técnico del participante (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 7).

Este grupo orienta la discusión hacia las decisiones de selección y el examen de ofertas. La prioridad es coherente con las dimensiones originales de contratación, pero no excluye la importancia de preparar correctamente el requerimiento y verificar la prestación. Una lectura preventiva del resultado consiste en utilizar esas preferencias para orientar preguntas de revisión, no en convertirlas en evidencia de que todas las deficiencias del caso se concentraron en la selección.

3.3.3. Riesgo percibido y utilidad atribuida a las visitas de control

Tabla 15. Pregunta 8. Nivel de riesgo percibido en la evaluación de ofertas

Alternativa	n	%
Alto	16	42,1
Medio	11	28,9
Bajo	11	28,9
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 8). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Dieciséis participantes calificaron como alto el riesgo de que los procesos de evaluación de ofertas salieran mal; once lo calificaron como medio y once como bajo. Estas categorías representan apreciaciones, no probabilidades estimadas de fraude ni resultados de una matriz aplicada a expedientes. No corresponde afirmar que el 42,1 % de las adquisiciones tuvo riesgo alto, porque el denominador está compuesto por personas y no por contratos (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 8).

Tabla 16. Pregunta 9. Actividad prioritaria para una visita de control

Alternativa	n	%
Contratación de bienes y servicios	20	52,6
Recepción de bienes en el almacén central	18	47,4
N/S	0	0,0
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 9). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veinte respuestas priorizaron la contratación de bienes y servicios como actividad relevante para una visita, frente a dieciocho que priorizaron la recepción en el almacén central. La diferencia es de dos personas. No se calculó una prueba de diferencia y la muestra no permite tratar esa distancia como superioridad general de una actividad. La pregunta menciona bienes y servicios, aunque el objeto central del estudio es la contratación de bienes; la adaptación conserva ese alcance literal de la alternativa sin ampliar el objeto empírico (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 9).

Tabla 17. Pregunta 10. Efectividad esperada de las visitas durante la emergencia sanitaria

Alternativa	n	%
Sí	27	71,1
No	8	21,1
N/S	3	7,9
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 10). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veintisiete personas atribuyeron efectividad a las visitas de control en el contexto de urgencia sanitaria; ocho respondieron no y tres N/S. El dato describe una expectativa compartida por más de la mitad de la muestra. No acredita cuántas visitas se realizaron ni qué problemas corrigieron. El comentario original introduce consideraciones sobre contratación de personal; esas consideraciones no se incorporan como resultados de una investigación cuyo objeto son las compras de bienes (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 10).

Las respuestas de este grupo muestran interés tanto por las decisiones contractuales como por las condiciones materiales de recepción. La lectura aplicada sugiere examinar cómo se conectan el contenido de las ofertas y lo efectivamente entregado. Esa sugerencia procede del análisis del libro; no demuestra que se hayan identificado diferencias específicas entre ambos en los procedimientos de la entidad.

3.3.4. Orientación de oficio, hechos advertidos y comunicación del riesgo

Tabla 18. Pregunta 11. Elemento priorizado en la orientación de oficio

Alternativa	n	%
Hecho advertido	16	42,1
Criterio	8	21,1
Riesgo	14	36,8
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 11). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Dieciséis participantes priorizaron el hecho advertido, catorce el riesgo y ocho el criterio. La pregunta llama fases a esas alternativas, pero se trata de elementos conceptuales diferentes, no de una secuencia equivalente a planificación, ejecución e informe. Además, el criterio debe entenderse como el parámetro aplicable de contraste, no como el conjunto de experiencias del auditor. Se explicita esta aclaración respecto de la interpretación original sin alterar las frecuencias (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 11).

Tabla 19. Pregunta 12. Necesidad de orientación ante la premisa de falta de capacitación

Alternativa	n	%
Sí	27	71,1
No	3	7,9
N/S	8	21,1
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 12). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veintisiete participantes consideraron necesaria una orientación de oficio ante una pregunta que presupone deficiencias del personal por falta de capacitación. Tres respondieron no y ocho N/S. El resultado no constituye una evaluación objetiva de competencias. Tampoco puede describirse como opinión de veintisiete empleados de la unidad ejecutora, porque solo ocho integrantes de la muestra pertenecen al grupo institucional. La formulación condicionada de la pregunta limita el alcance de la interpretación (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 12).

Tabla 20. Pregunta 13. Necesidad de comunicar el grado de riesgo de los hechos advertidos

Alternativa	n	%
Sí	29	76,3
No	3	7,9
N/S	6	15,8
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 13). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

Veintinueve respuestas respaldan que se presente el grado de riesgo asociado a los hechos advertidos; tres son negativas y seis corresponden a N/S. Es la mayor frecuencia afirmativa de las preguntas que utilizan esas alternativas. El resultado expresa una demanda de información sobre riesgo, pero no demuestra que una clasificación numérica específica sea válida ni que todos los informes del caso carezcan de ella (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 13).

El grupo permite destacar la necesidad de comunicaciones comprensibles y sustentadas. La prioridad por el hecho advertido y el riesgo no autoriza a debilitar el criterio de contraste: sin él, el lector del informe puede desconocer por qué la situación constituye un problema para el proceso. La complementariedad de los elementos se desarrolla en el capítulo teórico y no se deriva de una prueba estadística de la encuesta.

3.3.5. Preferencias entre modalidades y síntesis descriptiva

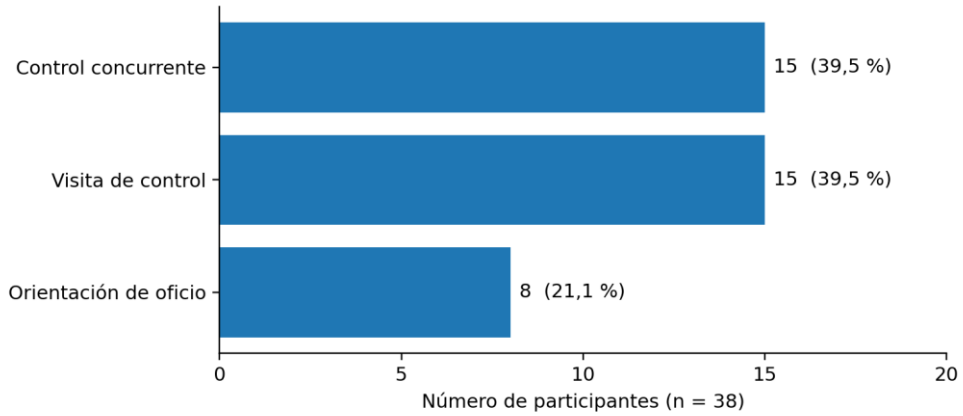
Tabla 21. Pregunta 14. Modalidad considerada más efectiva en el contexto consultado

Alternativa	n	%
Control concurrente	15	39,5
Visita de control	15	39,5
Orientación de oficio	8	21,1
Total	**38**	**100,0**

Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 14). Frecuencias originales; porcentajes recalculados sobre n = 38 y redondeados a un decimal. N/S se conserva como categoría original.

El control concurrente y la visita de control recibieron quince preferencias cada uno, mientras la orientación de oficio recibió ocho. Se observa un empate entre las dos primeras modalidades. La tabla original expresa 39 %, 39 % y 21 %, cuya suma es 99 % por redondeo. El recálculo a un decimal produce 39,5 %, 39,5 % y 21,1 %, con suma 100,1 % por el mismo motivo. No se altera ninguna frecuencia (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 14).

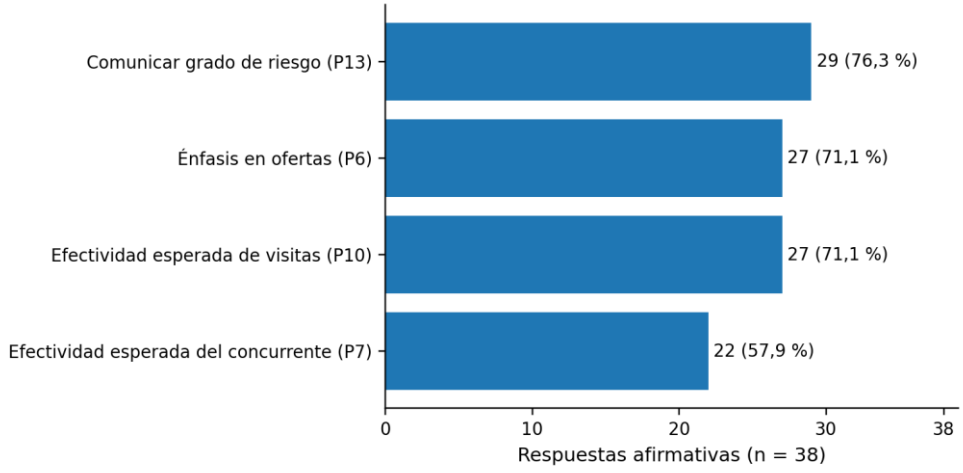
Figura 1. Preferencias entre modalidades de control simultáneo



Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadro 14). Elaboración gráfica a partir de las frecuencias originales. Preferencia declarada, no efectividad causal medida.

La comparación no acredita que alguna modalidad sea realmente más efectiva para prevenir corrupción. La pregunta recoge preferencias en un contexto determinado y exige elegir una alternativa. Tampoco permite concluir que la orientación de oficio carezca de utilidad: ocho personas la priorizaron frente a otras opciones, pero el instrumento no midió su efecto ni preguntó por combinaciones de modalidades.

Figura 2. Respuestas afirmativas en preguntas seleccionadas



Nota. Fuente: Ricalde Palomino (2021, cuadros 6, 7, 10 y 13). Las preguntas tienen formulaciones diferentes; el gráfico no compara efectos causales ni demuestra superioridad entre modalidades.

La síntesis destaca una convergencia de preferencias hacia la oportunidad del control, el examen de ofertas y la comunicación del riesgo. También muestra respuestas negativas y N/S que deben conservarse. Esta heterogeneidad es parte del resultado y no un residuo que deba eliminarse para reforzar una conclusión. La lectura del caso gana

valor cuando permite reconocer acuerdos parciales, diferencias y preguntas que todavía no cuentan con evidencia suficiente.

3.4. DISCUSIÓN: DE LAS CONCLUSIONES ORIGINALES A UNA INTERPRETACIÓN DELIMITADA

La tesis concluye que el control simultáneo genera mayor transparencia y menor riesgo de error y fraude, que el control concurrente contribuye a identificar deficiencias, que las visitas se orientan a riesgos en la evaluación y que la orientación de oficio ayuda a prevenir dificultades. Esas afirmaciones corresponden a la interpretación del autor. La adaptación conserva su preocupación central, pero distingue esa interpretación de lo demostrado directamente por las distribuciones de respuestas (Ricalde Palomino, 2021, conclusiones).

La primera precisión es que una finalidad normativa y una expectativa favorable no equivalen a un efecto causal. La norma puede establecer que el control busca advertir situaciones adversas, y los participantes pueden valorar esa finalidad. Para demostrar una reducción de errores o fraude sería necesario definir y medir esos eventos, establecer su secuencia temporal y considerar explicaciones alternativas. Los cuadros disponibles no cumplen por sí solos esa función.

La segunda precisión concierne a la supuesta superioridad del control concurrente. Aunque el texto original lo presenta como una alternativa especialmente efectiva, la comparación directa de modalidades muestra empate con la visita de control. Además, las preguntas de efectividad tienen formulaciones distintas. No resulta válido comparar sin cautela sus porcentajes como si procedieran de un experimento uniforme. La conclusión defendible es que ambas modalidades recibieron una valoración importante dentro de las opciones consultadas.

La tercera precisión se relaciona con la transparencia. El caso no presenta un indicador independiente que permita afirmar cuánto aumentó o disminuyó. Sí ofrece opiniones sobre características del control y sobre momentos considerados sensibles. La ampliación conceptual de los capítulos anteriores propone formas de estudiar disponibilidad, claridad y trazabilidad, pero esas herramientas no fueron aplicadas retrospectivamente a los expedientes del caso.

La cuarta precisión atañe a la atribución de conductas. Algunas interpretaciones originales aluden de manera general a corrupción o desconocimiento de normas. Los resultados no permiten identificar responsables ni explicar por qué una persona eligió una respuesta negativa o N/S. La lectura editorial evita reproducir esas inferencias como hechos. Esta cautela no minimiza los riesgos; permite examinarlos sin sustituir la evidencia por una calificación anticipada.

El antecedente de Justo Gómez (2018) comparte la preocupación por la prevención, aunque procede de otro ámbito y de una muestra diferente. La literatura de medición de riesgos recuerda que las señales necesitan validación y contexto (Gnaldi & Del Sarto, 2024a, 2024b). La discusión reciente sobre control concurrente, por su parte, plantea la conveniencia de evaluar diseño y resultados sin presumir que todas las intervenciones producen beneficios idénticos (Cruzado et al., 2026). Estas referencias enriquecen la interpretación; no reemplazan los datos originales.

El aporte del caso puede formularse de manera positiva y delimitada. Muestra que los participantes reconocen características preventivas del control, priorizan el examen de ofertas y valoran la información sobre riesgos. También evidencia que la confianza en la prevención no es uniforme y que la comparación entre modalidades no define una superioridad única. Estos resultados justifican profundizar en la calidad de las comunicaciones y en la respuesta institucional, ámbitos que requieren evidencia adicional para evaluar desempeño.

3.5. PROPUESTA APLICADA: CIRCUITO PREVENTIVO PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES

La propuesta siguiente es una elaboración del libro. No fue implementada ni validada en la Unidad Ejecutora 401 y no forma parte de los resultados originales. Su propósito es convertir las preguntas del caso en un esquema de trabajo que una entidad podría adaptar a su organización y al régimen jurídico aplicable. No sustituye planes, informes ni formatos oficiales del Sistema Nacional de Control.

3.5.1. Selección de procesos y preguntas relevantes

El punto de partida es identificar el proceso, su finalidad y las actividades que pueden comprometer el resultado. La priorización puede considerar relevancia para el servicio, complejidad técnica, oportunidad de respuesta y disponibilidad de evidencia. No se propone seleccionar únicamente por importe ni revisar todos los expedientes con igual intensidad. La entidad y los órganos competentes deben actuar dentro de sus atribuciones y de las reglas que correspondan.

Para cada proceso se recomienda formular una pregunta concreta. En preparación, si el requerimiento describe una solución verificable y utilizable; en selección, si los criterios se aplican consistentemente; en recepción, si la prestación coincide con lo convenido. Una pregunta delimitada permite identificar información decisiva y evita una revisión genérica que consuma recursos sin aclarar el problema.

3.5.2. Registro de riesgos, evidencias y decisiones

Tabla 22. Matriz didáctica de situaciones, evidencia y respuesta

Actividad	Situación hipotética	Evidencia a revisar	Respuesta a considerar
Formulación	Condición técnica sin relación explicada con la necesidad.	Sustento del área usuaria y especificaciones.	Revisión técnica y decisión motivada del órgano competente.
Convocatoria	Diferencias entre versiones de condiciones publicadas.	Versiones, fechas y documentos aprobados.	Determinar la versión pertinente y adoptar la actuación legal que corresponda.
Evaluación	Aplicación distinta de un criterio a evidencia comparable.	Ofertas, regla y motivación del resultado.	Verificar la diferencia y sustentar la decisión procedente.
Recepción	No se identifican componentes comprometidos.	Contrato, acta y verificación técnica.	Documentar la observación y gestionar la respuesta conforme al contrato.
Seguimiento	Se declara atención sin evidencia de ejecución.	Comunicación, medida y documento de implementación.	Solicitar o verificar evidencia; no confundir anuncio con corrección.

Nota. Elaboración propia. Ninguna fila representa un hallazgo comprobado en la unidad ejecutora. No sustituye formatos oficiales.

La matriz contiene situaciones hipotéticas. No describe hechos acreditados en los procedimientos de la tabla contextual. Antes de utilizarla deben identificarse el criterio jurídico o contractual aplicable, las responsabilidades internas y las evidencias

realmente disponibles. La categoría de riesgo no se asigna por el nombre del bien; requiere justificar la exposición y la posible afectación en el proceso concreto.

3.5.3. Respuesta institucional y trazabilidad de la atención

Se propone que cada advertencia conserve un identificador y se vincule con una decisión de la autoridad competente. El registro debe distinguir quién recibe la comunicación, quién decide la medida, quién la ejecuta y qué documento acredita el resultado. La coordinación puede concentrarse en una persona responsable de mantener la trazabilidad, sin transferirle competencias que pertenecen a otras unidades.

La medida debe responder al problema observado. Si existen versiones contradictorias, la respuesta necesita identificar y corregir la versión utilizada. Si falta una verificación técnica, debe acreditarse su realización y resultado. Si la entidad discrepa de la advertencia, debe expresar el fundamento y la evidencia de su posición por el canal correspondiente. Un oficio de respuesta sin contenido verificable no permite conocer si la situación cambió.

3.5.4. Indicadores de seguimiento propuestos

Tabla 23. Indicadores propuestos para seguimiento y aprendizaje

Indicador	Cálculo propuesto	Precaución interpretativa
Trazabilidad documental	Expedientes con documentos críticos localizables / expedientes revisados × 100.	Definir previamente qué documentos resultan críticos para cada objeto.
Motivación reconstruible	Decisiones con regla y evidencia identificadas / decisiones revisadas × 100.	No equivale a una declaración de legalidad integral.
Oportunidad de respuesta	Mediana de días entre recepción de la advertencia y primera respuesta sustantiva.	Distinguir respuestas formales y sustantivas; respetar el régimen de plazos aplicable.
Atención acreditada	Advertencias con evidencia de medida ejecutada / advertencias objeto de seguimiento × 100.	Una medida ejecutada no demuestra por sí sola beneficio o ausencia de riesgo residual.
Recurrencia del problema	Casos posteriores con el mismo problema definido / casos posteriores revisados × 100.	Exige criterios estables; no constituye una tasa de corrupción.

Nota. Elaboración propia. Sin valores de línea de base ni metas inventadas. Para denominadores iguales a cero, el indicador se registra como no calculable.

Los indicadores se proponen para seguimiento y aprendizaje, no para probar por sí solos una reducción de corrupción. Deben calcularse sobre un universo definido, con reglas de inclusión y fuentes consistentes. Una línea de base permitiría describir cambios posteriores, pero no eliminaría automáticamente los problemas de atribución. Las metas tendrían que fijarse después de conocer las capacidades y los resultados iniciales, no inventarse a partir de la encuesta.

3.5.5. Evaluación y mejora del circuito

La aplicación podría comenzar con un conjunto acotado de procesos y una revisión de la calidad de los registros. El primer objetivo sería comprobar que las personas interpretan de la misma manera los campos, que las evidencias pueden localizarse y que las responsabilidades están claras. Solo después tendría sentido comparar resultados entre períodos o ampliar el alcance. Esta secuencia es una propuesta metodológica, no un cronograma oficial.

La evaluación debe recoger también las dificultades del propio circuito: duplicidad de registros, advertencias poco claras, documentos inaccesibles o medidas que no resuelven el problema. El aprendizaje no consiste únicamente en exigir mayor actividad a los gestores. Incluye revisar si el diseño de control selecciona asuntos relevantes y si la comunicación llega cuando todavía existe una posibilidad de respuesta.

El caso concluye con una contribución acotada pero útil. Las opiniones recogidas ofrecen un punto de partida para comprender prioridades profesionales sobre el control simultáneo. La teoría ampliada permite convertir esas prioridades en preguntas verificables y herramientas de trabajo. El paso siguiente en una investigación empírica sería observar procesos, comunicaciones y respuestas concretas; no sustituir esa observación por porcentajes interpretados más allá de su alcance.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La relación entre control simultáneo y contratación de bienes debe comprenderse desde la finalidad pública que ambos buscan proteger, sin confundir sus responsabilidades. La administración decide, ejecuta y responde por la adquisición; el control examina, dentro de su competencia, situaciones relevantes y comunica sus resultados. La prevención pierde claridad cuando el gestor busca una aprobación informal del auditor o cuando la intervención sustituye decisiones administrativas. Una relación institucional útil exige independencia técnica, comunicación comprensible y responsabilidad identificable.

La tesis que sustenta el caso ofrece evidencia descriptiva sobre valoraciones de treinta y ocho participantes. Veinte atribuyeron importancia al carácter preventivo, oportuno y sincrónico del control; veintisiete priorizaron el examen de evaluación y calificación; y veintinueve respaldaron comunicar el grado de riesgo asociado a los hechos advertidos. Estos resultados muestran preferencias profesionales relevantes. No acreditan, por sí mismos, que se haya reducido la corrupción, que la transparencia haya aumentado en una magnitud determinada o que una modalidad produzca mejores resultados en todas las contrataciones (Ricalde Palomino, 2021, cuadros 1, 6 y 13).

La comparación entre modalidades requiere una conclusión especialmente cuidadosa. El control concurrente y la visita de control obtuvieron quince preferencias cada uno, mientras la orientación de oficio obtuvo ocho. El empate impide sostener una superioridad exclusiva del control concurrente a partir de esa pregunta. La teoría permite explicar sus diferencias de enfoque, pero la eficacia concreta de cada modalidad necesita estudiarse en relación con el objeto de intervención, el momento de aplicación y la respuesta institucional (Ricalde Palomino, 2021, cuadro 14).

La transparencia constituye una propiedad que debe poder reconocerse en prácticas verificables. Publicar documentos resulta insuficiente cuando las reglas permanecen contradictorias, la evidencia no puede localizarse o las decisiones carecen de una explicación reconstruible. La ampliación del libro propone atender a disponibilidad, claridad, consistencia y trazabilidad. Estas dimensiones son instrumentos conceptuales para futuras revisiones; no representan una escala aplicada retrospectivamente al caso ni una medición nueva de sus resultados.

La convocatoria, la evaluación y la calificación ocupan un lugar central en la investigación porque concentran decisiones sobre acceso, comparación y acreditación. Sin embargo, sus dificultades pueden originarse en requerimientos imprecisos o manifestarse después en la recepción del bien. La prevención necesita una visión de continuidad: lo requerido debe relacionarse con lo evaluado, lo contratado y lo recibido. Fragmentar el proceso puede permitir que cada unidad cumpla una tarea aislada mientras la finalidad de la compra queda desatendida.

La adquisición de bienes para salud exige prestar atención a las condiciones de utilización. El nombre del producto y el precio no describen por completo su capacidad para atender la necesidad. En los ejemplos desarrollados, instalación, compatibilidad, conservación, mantenimiento y trazabilidad aparecen como preguntas que deben formularse según el objeto. No se concluye que esas dificultades se hayan comprobado en la unidad ejecutora; se muestra por qué la preparación y la verificación técnica forman parte de una contratación orientada a resultados.

La gestión de riesgos debe diferenciar posibilidades, señales y hechos acreditados. Una señal puede justificar una revisión adicional, pero no equivale a corrupción probada. Del mismo modo, una clasificación de riesgo alto expresa una valoración cuyo fundamento debe explicarse; no constituye una probabilidad objetiva por el solo uso de una categoría. La literatura sobre validación de indicadores respalda la necesidad de examinar qué representa realmente cada medida y qué conclusiones permite sostener (Gnaldi & Del Sarto, 2024b).

La urgencia no debe utilizarse como una explicación automática de irregularidad ni como una justificación universal de omisiones. El análisis requiere identificar la necesidad, las restricciones reales, la norma aplicable y la evidencia de la decisión. La

pregunta del caso sobre omisión de transparencia admite interpretaciones distintas y no permite conocer la intención de cada respuesta. La lección es también metodológica: cuando se desea estudiar conductas o juicios normativos, el instrumento debe distinguirlos de manera explícita.

La utilidad de una advertencia depende de la respuesta que hace posible. Un informe puede estar correctamente elaborado y no producir una mejora si llega tarde, si se dirige a un órgano sin competencia o si la medida se registra sin ejecutarse. Por ello, el circuito propuesto vincula proceso, situación advertida, decisión, acción y evidencia de atención. Su aplicación requeriría adaptación y evaluación. La obra no presenta el circuito como una solución validada ni promete resultados que todavía no han sido medidos.

La formación profesional debe orientarse a decisiones concretas. Comprender el régimen jurídico, interpretar documentos, reconocer límites técnicos y comunicar con precisión son capacidades complementarias. La encuesta señala interés por la capacitación, pero no demuestra de manera independiente el nivel de competencia del personal. Una intervención formativa responsable tendría que partir de un diagnóstico y evaluar aprendizajes o cambios de práctica, sin utilizar una pregunta que presupone deficiencias como prueba suficiente de su existencia.

La actualización bibliográfica y normativa exige mantener el tiempo visible. El caso pertenece a 2019–2020 y se interpreta desde el régimen que la tesis utilizó. La Ley N.º 32069 y su reglamento corresponden a una etapa posterior, con inicio general de vigencia el 22 de abril de 2025. Incorporar esa transición permite advertir al lector que las denominaciones, plazos y procedimientos históricos no deben trasladarse sin revisión a nuevas contrataciones. La actualización seleccionada no reemplaza la consulta de normas y modificaciones aplicables a un expediente concreto (MEF, 2025b).

La principal contribución de esta obra es articular una experiencia de investigación con un marco de lectura más amplio, preservando los límites de ambos. El caso aporta opiniones; la normativa aporta reglas y finalidades; los estudios recientes aportan preguntas de evaluación; y el desarrollo editorial propone herramientas para organizar la prevención. Ninguno de esos componentes debe presentarse como sustituto

de los demás. La solidez del conocimiento aplicado depende de reconocer qué se sabe, cómo se sabe y qué información falta.

En definitiva, prevenir en las contrataciones públicas no significa paralizar la gestión ni confiar en que la sola existencia del control resuelva todas sus dificultades. Significa intervenir con fundamento cuando todavía existe una oportunidad de corregir, documentar las decisiones y comprobar las medidas adoptadas. La transparencia se fortalece cuando una persona ajena al proceso puede entender la necesidad, reconstruir la selección y verificar la prestación. Esa capacidad de explicación, unida a la responsabilidad por los resultados, constituye el horizonte de una gestión pública que utiliza los recursos para servir efectivamente a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Bozzay, E., Diesing, L., Khachani, K., & Völker, L. (2025). *Linking integrity, business conduct and public procurement: New approaches for sustainable supply chains* (OECD Working Papers on International Investment, N.º 2025/01). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/cfb65ff8-en

Congreso de la República del Perú. (2002, 23 de julio). *Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Diario Oficial El Peruano. https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/pte/entidad/LEY_27785.pdf

Congreso de la República del Perú. (2024, 24 de junio). *Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas*. Diario Oficial El Peruano.

Contraloría General de la República. (2019, 28 de marzo). *Resolución de Contraloría N.º 115-2019-CG: Directiva N.º 002-2019-CG/NORM, Servicio de Control Simultáneo*. Diario Oficial El Peruano.

Contraloría General de la República. (2024). *Directiva N.º 013-2022-CG/NORM: Servicio de Control Simultáneo* (versión integrada a diciembre de 2024; directiva originalmente aprobada en 2022). https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/3656507-013-2022-cg-norm

Cruzado, E., León, C., Paz, K., Cama, D., Becerra, S., & Boyco, A. (2026). *Reforma del control concurrente para una inversión pública más eficiente*. Consorcio de Investigación Económica y Social. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2026/07/Control-concurrente-Proyecto-Simplificacion.pdf

Gnaldi, M., & Del Sarto, S. (2024a). Measuring corruption risk in public procurement over emergency periods. *Social Indicators Research, 172*, 859–877. https://doi.org/10.1007/s11205-024-03331-w

Gnaldi, M., & Del Sarto, S. (2024b). Validating corruption risk measures: A key step to monitoring SDG progress. *Social Indicators Research, 175*, 1045–1071. https://doi.org/10.1007/s11205-023-03238-y

International Organization for Standardization. (2018). *Risk management—Guidelines* (ISO Standard No. 31000:2018). https://www.iso.org/standard/65694.html

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2019). *Fundamental principles of public-sector auditing* (ISSAI 100; versión con cambios editoriales de 2019). https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

Justo Gómez, C. A. (2018). *Control simultáneo por parte de los órganos del sistema nacional de control y su influencia en el nivel prevención del riesgo del logro de los objetivos institucionales de la Municipalidad Distrital de Pocollay, periodo: 2014–2015* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann]. Repositorio Institucional UNJBG. https://repositorio.unjbg.edu.pe/handle/20.500.12510/2233

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018, 31 de diciembre). *Decreto Supremo N.º 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019, 13 de marzo). *Decreto Supremo N.º 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025a, 22 de enero). *Decreto Supremo N.º 009-2025-EF, Reglamento de la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025b, 12 de abril). *Decreto Supremo N.º 067-2025-EF, que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes*. Diario Oficial El Peruano. https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/34206-decreto-supremo-n-067-2025-ef

OECD. (2015). *Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD/LEGAL/0411). https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411

OECD. (2020). *OECD public integrity handbook*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en

OECD. (2025a). *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and partner countries: 2020–2024 report*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/02a46a58-en

OECD. (2025b). *Managing public procurement risks in Romania: Ensuring integrity and efficiency*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5dfda60e-en

OECD. (2026). *Anti-corruption and integrity outlook 2026: Harnessing the integrity advantage*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/16708b78-en

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2019). *Directiva N.º 002-2019-OSCE/CD: Plan Anual de Contrataciones*.

Poder Ejecutivo del Perú. (2018, 16 de septiembre). *Decreto Legislativo N.º 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento*. Diario Oficial El Peruano.

Ricalde Palomino, H. (2021). *Importancia del control simultáneo para la transparencia en el proceso de contratación de bienes por la modalidad de adjudicación simplificada en la Unidad Ejecutora 401 Salud Canas Canchis–Espinar, periodo 2019–2020* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco]. Documento proporcionado para esta adaptación.

Shack, N., Portugal, L., & Quispe, R. (2021). *El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República. https://hdl.handle.net/20.500.14696/159