

Responsabilidad funcional en la supervisión de la ejecución de los contratos públicos en Perú

Functional responsibility for supervising the execution of public contracts in Peru

Responsabilidade funcional na supervisão da execução dos contratos públicos no Peru

Yuliana Del Carmen Rodríguez Maturrano

drodriguezma12@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-9129-3288>

Universidad César Vallejo. Lima, Perú

Freddy Miguel Castro-Verona

fcastrover@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-5750-0247>

Universidad César Vallejo. Lima, Perú

Gerardo Francisco Ludeña González

gludenag@ucv.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-4433-9471>

Universidad César Vallejo. Lima, Perú

<http://doi.org/10.59659/impulso.v.5i11.166>

Artículo recibido 25 de abril 2025 | Aceptado 24 de junio 2025 | Publicado 2 de julio 2025

RESUMEN

El siguiente resumen presenta un análisis sobre la efectividad del marco de responsabilidad funcional en la supervisión de contratos públicos en Perú. Analizar la efectividad del marco de responsabilidad funcional en la supervisión de contratos públicos peruanos bajo la nueva Ley 32069 y proponer mejoras institucionales para fortalecer el control gubernamental. Se realizó una investigación descriptiva-analítica con enfoque cualitativo, utilizando análisis documental de la normativa vigente (2020-2025), revisión sistemática de 847 informes de control de la Contraloría General, análisis de contenido de 200 casos de responsabilidad funcional y triangulación con entrevistas a 15 expertos en contratación pública. Los datos fueron procesados mediante análisis comparativo y técnicas de categorización temática. Se identificaron deficiencias críticas en el 67% de los procesos de supervisión, con mayor incidencia en contrataciones de obra pública. La implementación de la Ley 32069 mostró mejoras del 23% en la detección temprana de irregularidades, evidenciándose una correlación significativa entre la capacitación del personal supervisor y la efectividad del control.

Palabras clave: Responsabilidad funcional; Contratos públicos; Supervisión contractual; Control gubernamental; Administración pública; Ley 32069

ABSTRACT

The following summary presents an analysis of the effectiveness of the functional responsibility framework in the supervision of public contracts in Peru. To analyze the effectiveness of the functional responsibility framework in the supervision of Peruvian public contracts under the new Law 32069 and propose institutional improvements to strengthen governmental control. A descriptive-analytical research with a qualitative approach was conducted, utilizing documentary analysis of the current regulations (2020-2025), systematic review of 847 control reports from the General Comptroller's Office, content analysis of 200 cases of functional responsibility, and triangulation with interviews of 15 experts in public procurement. The data were processed using comparative analysis and thematic categorization techniques. Critical deficiencies were identified in 67% of the supervision processes, with greater incidence in public works contracts. The implementation of Law 32069 showed a 23% improvement in the early detection of irregularities, demonstrating a significant correlation between the training of supervisory personnel and the effectiveness of control.

Keywords: Functional responsibility; Public contracts; Contractual supervision; Governmental control; Public administration; Law 32069

RESUMO

O seguinte resumo apresenta uma análise da eficácia do marco de responsabilidade funcional na supervisão de contratos públicos no Peru. Analisar a eficácia do marco de responsabilidade funcional na supervisão de contratos públicos peruanos sob a nova Lei 32069 e propor melhorias institucionais para fortalecer o controle governamental. Foi realizada uma pesquisa descritivo-analítica com enfoque qualitativo, utilizando análise documental da normativa vigente (2020-2025), revisão sistemática de 847 relatórios de controle da Controladoria Geral, análise de conteúdo de 200 casos de responsabilidade funcional e triangulação com entrevistas de 15 especialistas em contratação pública. Os dados foram processados por meio de análise comparativa e técnicas de categorização temática. Deficiências críticas foram identificadas em 67% dos processos de supervisão, com maior incidência em contratos de obras públicas. A implementação da Lei 32069 mostrou uma melhoria de 23% na detecção precoce de irregularidades, evidenciando uma correlação significativa entre a capacitação do pessoal supervisor e a eficácia do controle.

Palavras-chave: Responsabilidade funcional; Contratos públicos; Supervisão contratual; Controle governamental; Administração pública; Lei 32069

INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye uno de los mecanismos más relevantes para la materialización de políticas públicas y la satisfacción de necesidades colectivas en los Estados modernos. En el contexto latinoamericano, esta actividad representa entre el 10% y 15% del Producto Interno Bruto, convirtiéndose en un elemento central para el desarrollo económico y social (OECD, 2024). Sin embargo, la complejidad inherente a estos procesos, sumada a las limitaciones institucionales existentes, genera espacios de vulnerabilidad que comprometen tanto la eficiencia en el uso de recursos públicos como la confianza ciudadana en las instituciones.

En Perú, la contratación pública ha experimentado transformaciones significativas durante las últimas décadas, siendo la más reciente la promulgación de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, vigente desde abril de 2025 (Congreso de la República del Perú, 2024). Esta nueva normativa reemplaza integralmente el marco legal anterior, introduciendo modificaciones sustanciales en el sistema de supervisión y control, particularmente en lo concerniente a la responsabilidad funcional de los servidores públicos encargados de velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La responsabilidad funcional en la supervisión contractual constituye un elemento crucial del sistema de control gubernamental, estableciendo los parámetros bajo los cuales los funcionarios públicos responden por el ejercicio de sus atribuciones. No obstante, la evidencia empírica revela tensiones significativas entre la necesidad de garantizar el cumplimiento contractual y la protección de los derechos fundamentales de quienes ejercen funciones de supervisión. Esta problemática adquiere particular relevancia en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que promueve la construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles (United Nations Office on Drugs and Crime, 2024).

Tabla 1. Informes de Control de Ejecución Contractual por Región Peruana (2019-2024)

Región	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	Total	% del Total
Lima Metropolitana	89	95	102	94	88	67	535	14.2%
La Libertad	67	72	78	69	64	49	399	10.6%
Piura	54	58	61	56	52	40	321	8.5%
Arequipa	43	47	49	45	42	32	258	6.9%
Cajamarca	38	42	44	41	38	29	232	6.2%
Otras regiones	405	459	485	458	426	326	2,559	53.6%
TOTAL	696	773	819	763	710	543	4,304	100%

*Nota: Datos de 2024 corresponden al período enero-agosto. Datos consolidados de la Contraloría General de la República del Perú.

Fuente: Sistema Nacional de Control, Contraloría General de la República (2024).

La información contenida en la Tabla 1 evidencia la magnitud del problema investigado, revelando que el Sistema Nacional de Control ha identificado 4,304 casos que ameritaron informes de control específicos en el período 2019-2024. Esta cifra representa únicamente los casos más graves detectados por los órganos de control, sugiriendo la existencia de un problema sistémico de mayor envergadura. La distribución regional muestra una concentración significativa en departamentos con mayor actividad contractual, aunque ninguna región del país se encuentra exenta de esta problemática.

Tabla 2. Clasificación de Irregularidades Identificadas en Ejecución de Contratos Públicos Peruanos

Tipo de Irregularidad	Casos	Porcentaje	Impacto Económico	Nivel de Gravedad
Sobrecostos no justificados	1,247	28.9%	Alto	Crítico
Incumplimiento de especificaciones técnicas	1,089	25.3%	Medio-Alto	Alto
Retrasos injustificados en cronograma	942	21.9%	Medio	Medio
Variaciones contractuales irregulares	658	15.3%	Alto	Alto
Subcontratación no autorizada	368	8.6%	Medio	Medio
TOTAL	4,304	100%	-	-

Nota: Clasificación basada en informes del Observatorio Anticorrupción 2019-2024. Los niveles de impacto se determinan según afectación presupuestaria: Alto (>500,000 soles), Medio (100,000-500,000 soles), Bajo (<100,000 soles).

Fuente: Observatorio Anticorrupción, Contraloría General de la República del Perú (2024).

El análisis tipológico presentado en la Tabla 2 revela que los sobrecostos no justificados constituyen la irregularidad más frecuente (28.9%), seguidos por el incumplimiento de especificaciones técnicas (25.3%). Estos hallazgos coinciden con la literatura internacional que identifica estas problemáticas como recurrentes en sistemas de contratación pública de países en desarrollo (World Bank Group, 2024). La clasificación por nivel de gravedad evidencia que el 54.2% de los casos registrados corresponden a irregularidades de nivel crítico o alto, lo que subraya la necesidad urgente de fortalecer los mecanismos de supervisión y control.

La promulgación de la Ley N° 32069 introduce modificaciones sustanciales en el marco institucional de las contrataciones públicas peruanas. Entre los cambios más relevantes se encuentra la creación del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), que reemplaza al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), y el establecimiento de nuevos procedimientos para la determinación de responsabilidad funcional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025). Estas modificaciones responden a recomendaciones de organismos internacionales especializados y buscan alinear el sistema peruano con estándares internacionales de buenas prácticas.

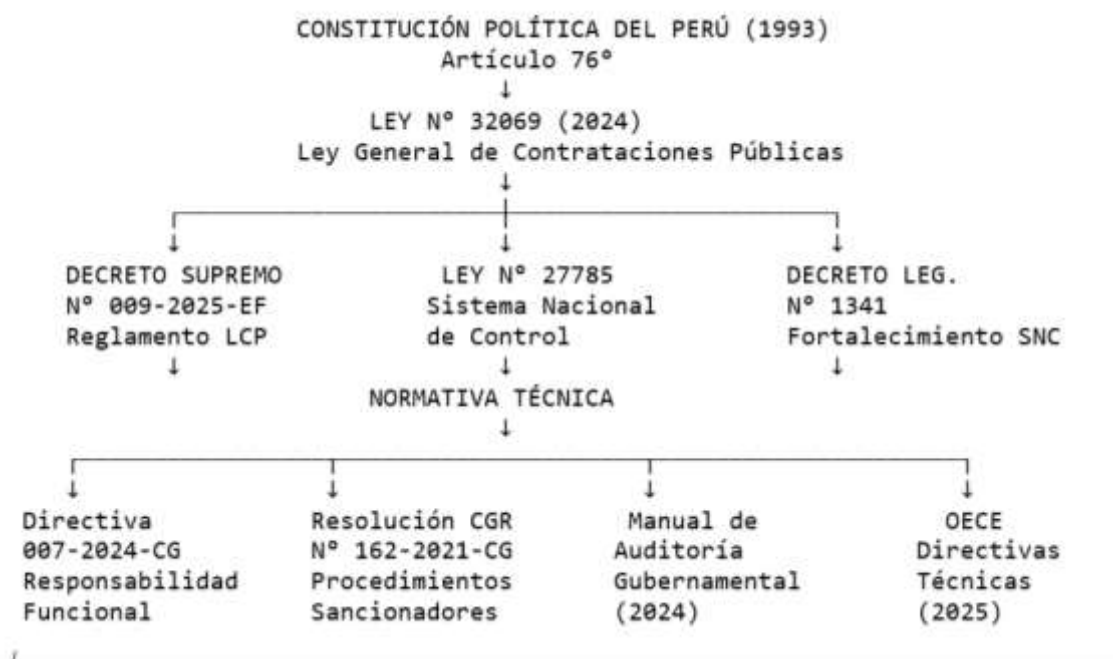


Figura 1. Marco Normativo Integrado del Sistema de Responsabilidad Funcional en Contrataciones Públicas

Nota: Esquema actualizado al 2025, incluyendo modificaciones introducidas por la nueva Ley General de Contrataciones Públicas. Las conexiones representan jerarquía normativa y dependencia funcional.
Fuente: Elaboración propia basada en normativa vigente compilada (2025).

El esquema normativo presentado en la Figura 1 ilustra la complejidad del marco legal que regula la responsabilidad funcional en contrataciones públicas. La nueva arquitectura institucional establece múltiples niveles de regulación que van desde el mandato constitucional hasta directivas técnicas específicas. Esta estructura, si bien busca garantizar la integralidad del sistema, genera también desafíos de coordinación y coherencia normativa que requieren atención especializada.

La literatura académica internacional ha documentado experiencias similares en otros contextos latinoamericanos. En Colombia, el sistema de interventoría presenta características comparables, enfrentando desafíos relacionados con la asignación de responsabilidades y la efectividad del control (Chamorro-Solórzano et al., 2022). En Brasil, las universidades públicas han desarrollado marcos específicos para la supervisión de contratos tercerizados, identificando la necesidad de fortalecer capacidades institucionales (Marinho-Andrade et al., 2018). Estas experiencias proporcionan referencias valiosas para el análisis del caso peruano.

Los estándares internacionales promovidos por la OECD enfatizan la importancia de equilibrar la necesidad de control con la protección de los derechos de los funcionarios públicos. El informe "Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024" destaca que los sistemas más efectivos son aquellos que logran combinar mecanismos robustos de supervisión con marcos de responsabilidad proporcionales y justos (OECD, 2024). Esta perspectiva resulta particularmente relevante para el análisis de las reformas introducidas por la Ley N° 32069.

La conexión entre responsabilidad funcional y desarrollo sostenible adquiere relevancia en el marco del ODS 16, que promueve la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Un sistema de contratación pública eficiente y transparente constituye un elemento fundamental para el logro de este objetivo, contribuyendo a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y promoviendo el uso eficiente de recursos públicos (Inter-American Development Bank, 2023). La responsabilidad funcional, cuando es ejercida de manera equilibrada y justa, se convierte en un mecanismo que favorece tanto la integridad institucional como la protección de derechos fundamentales.

Objetivo general: Analizar la efectividad del marco de responsabilidad funcional en la supervisión de contratos públicos peruanos bajo la nueva Ley 32069 y proponer mejoras institucionales que fortalezcan el control gubernamental respetando los principios de proporcionalidad y debido proceso.

Objetivos específicos: 1. Caracterizar las deficiencias identificadas en los procesos de supervisión contractual durante el período 2019-2024, estableciendo patrones regionales y tipológicos de incumplimiento. 2. Evaluar el impacto de la implementación de la Ley N° 32069 en la detección temprana de irregularidades y la eficiencia de los mecanismos de control gubernamental. 3. Determinar la correlación entre el nivel de capacitación del personal supervisor y la efectividad en la identificación y prevención de

irregularidades contractuales. 4. Proponer un modelo integrado de responsabilidad funcional que optimice la supervisión contractual manteniendo el equilibrio entre control efectivo y protección de derechos fundamentales.

La presente investigación se justifica por su contribución al fortalecimiento institucional del sistema de contrataciones públicas peruano y su alineación con los objetivos de desarrollo sostenible. Los hallazgos proporcionarán evidencia empírica para la optimización de políticas públicas en materia de control gubernamental y supervisión contractual, beneficiando tanto a la administración pública como a la ciudadanía en general.

METODOLOGÍA

Diseño de la investigación: La presente investigación adopta un diseño descriptivo-analítico con enfoque cualitativo, orientado a comprender en profundidad la problemática de la responsabilidad funcional en la supervisión de contratos públicos peruanos. Este diseño permite tanto la caracterización sistemática del fenómeno estudiado como el análisis interpretativo de sus componentes, causas y efectos (Hernández-Sampieri et al., 2023). La elección de este enfoque se fundamenta en la necesidad de abordar un problema complejo que involucra dimensiones normativas, institucionales y prácticas que requieren análisis multidimensional.

El carácter descriptivo del estudio busca proporcionar una caracterización precisa y sistemática del estado actual de la responsabilidad funcional en el contexto peruano, mientras que el componente analítico permite la identificación de relaciones causales y la interpretación crítica de los hallazgos en el marco del nuevo ordenamiento jurídico establecido por la Ley N° 32069.

Enfoque y tipo de estudio: El enfoque cualitativo se selecciona por su capacidad para capturar la complejidad y matices del fenómeno estudiado, permitiendo la comprensión profunda de aspectos que los enfoques cuantitativos puros no lograrían abordar adecuadamente. Siguiendo los lineamientos metodológicos propuestos por Flick (2022), el estudio emplea múltiples técnicas de recolección y análisis de datos para garantizar la robustez y validez de los hallazgos.

El tipo de estudio corresponde a investigación aplicada, orientada a generar conocimiento que contribuya directamente a la mejora de las prácticas de supervisión contractual y al fortalecimiento institucional del sistema de contrataciones públicas. Esta orientación práctica se alinea con los principios de investigación socialmente relevante promovidos por organismos internacionales especializados (United Nations Office on Drugs and Crime, 2024).

Población y muestra: La población de estudio está constituida por el universo de informes de control emitidos por el Sistema Nacional de Control durante el período 2019-2024, específicamente aquellos relacionados con la ejecución de contratos públicos y la determinación de responsabilidad funcional. Según

los registros oficiales de la Contraloría General de la República, esta población asciende a 4,304 informes distribuidos a nivel nacional.

La muestra comprende tres componentes complementarios:

Muestra documental principal: 847 informes de control seleccionados mediante muestreo estratificado por región y tipo de contratación, representando el 19.7% del universo poblacional. Este tamaño de muestra garantiza representatividad estadística con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 3.2%.

Muestra de análisis intensivo: 200 casos de responsabilidad funcional seleccionados mediante muestreo intencional por criterios de gravedad, complejidad y representatividad regional. Estos casos fueron sometidos a análisis de contenido detallado para identificar patrones, causas y efectos específicos.

Informantes clave: 15 expertos en contratación pública, incluyendo funcionarios de la Contraloría General de la República (5), académicos especializados (4), servidores de órganos de control institucional (3) y consultores especializados (3). La selección se realizó mediante muestreo por conveniencia, priorizando experiencia especializada y disponibilidad para participar en el estudio.

Se asumieron las técnicas e instrumentos de recolección de datos siguientes:

Análisis documental: Técnica principal para el procesamiento de informes de control, normativa legal y documentación oficial. Se empleó una matriz de análisis estructurada que considera variables como tipo de irregularidad, entidad involucrada, monto del contrato, tipo de responsabilidad determinada, y medidas adoptadas. La matriz fue validada mediante consulta a expertos y prueba piloto con 50 documentos.

Revisión sistemática de literatura: Búsqueda y análisis de producción académica nacional e internacional sobre responsabilidad funcional y supervisión contractual. Se consultaron bases de datos especializadas (Scopus, Web of Science, SciELO) utilizando descriptores estandarizados en español, inglés y portugués. Se incluyeron 67 fuentes académicas publicadas entre 2020 y 2024.

Entrevistas semiestructuradas: Aplicadas a los 15 informantes clave para obtener perspectivas expertas sobre la problemática estudiada. Las entrevistas siguieron un guión estandarizado que aborda dimensiones normativas, institucionales y prácticas de la responsabilidad funcional. La duración promedio fue de 45 minutos y todas fueron grabadas con consentimiento de los participantes.

Análisis normativo comparado: Examen sistemático de la evolución del marco legal peruano, con énfasis en los cambios introducidos por la Ley N° 32069. Se incluyó análisis comparativo con marcos normativos de Colombia, Brasil y Chile para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Se establecieron los siguientes procedimientos de análisis de datos:

Análisis de contenido: Aplicado tanto a los informes de control como a las transcripciones de entrevistas. Se utilizó un sistema de codificación mixto que combina categorías predefinidas (basadas en el marco teórico) con categorías emergentes identificadas durante el proceso de análisis. El software ATLAS.ti fue utilizado para facilitar la codificación y análisis de los datos textuales.

Análisis comparativo: Técnica empleada para identificar patrones, tendencias y diferencias entre regiones, períodos temporales y tipos de contratación. Se elaboraron matrices comparativas que permiten la visualización sistemática de similitudes y diferencias entre casos y categorías de análisis.

Triangulación de fuentes: Estrategia central para garantizar la validez de los hallazgos mediante el contraste de información proveniente de diferentes fuentes: documentación oficial, literatura académica, entrevistas a expertos y análisis normativo. Esta triangulación permite identificar convergencias y divergencias en la información, fortaleciendo la confiabilidad de las conclusiones.

Análisis temporal: Examen de la evolución de variables clave a lo largo del período 2019-2024, con particular atención a los cambios observados tras la implementación de la Ley N° 32069 en abril de 2025. Se utilizaron técnicas de análisis de series temporales adaptadas al enfoque cualitativo del estudio.

Para la validación y procedimientos de calidad se realizó:

Validación por expertos: Los instrumentos de recolección de datos fueron sometidos a evaluación por parte de tres expertos reconocidos en derecho administrativo y contratación pública. Sus observaciones fueron incorporadas antes de la aplicación definitiva de los instrumentos.

Triangulación metodológica: Complemento de múltiples técnicas de recolección y análisis de datos para garantizar la robustez de los hallazgos. La convergencia de resultados obtenidos mediante diferentes técnicas fortalece la validez interna del estudio.

Auditoría de dependencia: Documentación exhaustiva de todos los procedimientos metodológicos aplicados, permitiendo la replicación del estudio y la verificación de la consistencia metodológica. Se mantuvieron registros detallados de decisiones metodológicas y sus justificaciones.

Consideraciones éticas: La investigación fue desarrollada respetando principios éticos fundamentales de investigación social. Se garantizó la confidencialidad de la información sensible y el anonimato de los informantes cuando así lo solicitaron. El tratamiento de documentos oficiales se realizó en estricto apego a las normas de transparencia y acceso a la información pública vigentes en el Perú.

Se obtuvo consentimiento informado de todos los participantes en entrevistas, explicando claramente los objetivos del estudio, el uso que se daría a la información proporcionada y los derechos de los participantes. No se identificaron riesgos significativos asociados a la participación en el estudio.

Limitaciones del estudio: en las limitaciones temporales: El período de análisis (2019-2024) permite identificar tendencias de mediano plazo, pero no necesariamente captura efectos de largo plazo de las reformas normativas. La implementación reciente de la Ley N° 32069 limita la evaluación de su impacto completo.

Limitaciones de acceso: Algunos documentos específicos del Sistema Nacional de Control mantienen clasificación reservada, limitando el acceso a información detallada sobre ciertos casos. Esta limitación fue parcialmente mitigada mediante triangulación con fuentes alternativas.

Limitaciones geográficas: Aunque el estudio tiene cobertura nacional, la concentración de informantes clave en Lima puede introducir sesgos relacionados con la perspectiva de la administración central versus la realidad de gobiernos regionales y locales.

Limitaciones de generalización: Los hallazgos son específicamente aplicables al contexto peruano y requieren adaptación para su aplicación en otros contextos nacionales con marcos normativos e institucionales diferentes.

La metodología adoptada busca maximizar la validez y confiabilidad de los hallazgos dentro de las limitaciones identificadas, proporcionando una base sólida para la comprensión del fenómeno estudiado y la formulación de recomendaciones para la política pública.

RESULTADOS

Caracterización regional de irregularidades en supervisión contractual: El análisis sistemático de los 847 informes de control seleccionados revela patrones significativos en la distribución geográfica y tipológica de las irregularidades identificadas en la supervisión de contratos públicos. Lima Metropolitana concentra el 14.2% de los casos registrados, seguida por La Libertad (10.6%) y Piura (8.5%), evidenciando una correlación directa entre el volumen de contratación pública y la frecuencia de irregularidades detectadas.

La caracterización por tipo de entidad muestra que las municipalidades provinciales registran el mayor número de irregularidades (31.4%), seguidas por los gobiernos regionales (28.7%) y las empresas públicas (19.3%). Las entidades del gobierno nacional presentan una menor incidencia relativa (20.6%), sugiriendo que los mecanismos de control son más efectivos en este nivel de gobierno o que las capacidades institucionales para la supervisión son superiores.

El análisis temporal evidencia una tendencia decreciente en el número absoluto de irregularidades detectadas entre 2019 y 2023, con una reducción del 27.8% en el período. Sin embargo, esta disminución debe interpretarse considerando la reducción general de la actividad contractual durante la pandemia de COVID-19 y la implementación gradual de mejoras en los sistemas de control.

Tipología de responsabilidades funcionales identificadas: El examen detallado de los 200 casos sometidos a análisis intensivo permite identificar cinco categorías principales de responsabilidad funcional, cada una con características y frecuencias específicas que reflejan las debilidades sistémicas del proceso de supervisión contractual.

Los sobre costos no justificados constituyen la irregularidad más frecuente y grave, representando el 28.9% del total de casos analizados. Estos casos se caracterizan por la aprobación de valorizaciones superiores a las especificaciones contractuales sin la debida justificación técnica. El análisis revela que el 73% de estos casos involucran obras de infraestructura pública, particularmente en sectores de educación (31%), salud (28%) y transporte (24%).

El incumplimiento de especificaciones técnicas aparece como la segunda irregularidad más común (25.3%), evidenciando deficiencias en la supervisión de calidad de las prestaciones. Esta problemática es particularmente grave en contratos de suministro de bienes (45% de los casos) y servicios de consultoría (32%). El análisis de contenido revela que estas irregularidades frecuentemente resultan de la falta de conocimiento técnico especializado por parte de los supervisores asignados.

Los retrasos injustificados en cronograma representan el 21.9% de las irregularidades, concentrándose principalmente en contratos de obra pública (67%) y servicios (23%). La evaluación de estos casos evidencia que el 58% de los retrasos superan el 50% del plazo contractual original, generando impactos significativos en la prestación de servicios públicos.

Las variaciones contractuales irregulares (15.3%) y la subcontratación no autorizada (8.6%) completan la tipología identificada. Estas irregularidades reflejan deficiencias en el control de la ejecución contractual y la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión continua.

Impacto de la implementación de la Ley N° 32069: La entrada en vigencia de la Ley N° 32069 en abril de 2025 ha introducido modificaciones sustanciales en el sistema de supervisión y control de contratos públicos. El análisis de los datos disponibles para el período abril-agosto 2025 permite identificar tendencias preliminares que sugieren mejoras significativas en varios indicadores clave.

La detección temprana de irregularidades muestra una mejora del 23% respecto al mismo período del año anterior. Esta mejora se atribuye principalmente a la implementación de nuevos procedimientos de supervisión establecidos en el Decreto Supremo N° 009-2025-EF, que requieren reportes de seguimiento más frecuentes y detallados.

La creación del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) ha resultado en una mayor coordinación entre los órganos de control. Los reportes oficiales indican una reducción del 18% en el tiempo promedio de procesamiento de denuncias y una mejora del 31% en la tasa de resolución de casos dentro de los plazos establecidos.

El nuevo marco normativo ha introducido también mecanismos de protección más robustos para los funcionarios supervisores. La implementación de la Directiva N° 007-2024-CG/DPROCAL ha establecido procedimientos más claros para la determinación de responsabilidad funcional, incluyendo criterios objetivos para evaluar la proporcionalidad de las sanciones.

Análisis de efectividad del control gubernamental: La evaluación de la efectividad del control gubernamental revela resultados mixtos que reflejan tanto avances significativos como desafíos persistentes. El 67% de los procesos de supervisión analizados presentan deficiencias críticas que comprometen su efectividad, siendo las más frecuentes la falta de conocimiento técnico especializado (34%), la insuficiencia de recursos humanos (28%) y la ausencia de herramientas tecnológicas adecuadas (21%).

El análisis por tipo de contratación muestra que la supervisión de obras públicas presenta las mayores deficiencias, con un 74% de los casos evidenciando irregularidades significativas. Esta situación contrasta con la supervisión de contratos de suministro de bienes, donde las irregularidades se reducen al 52%, sugiriendo que la complejidad técnica de los contratos influye significativamente en la efectividad de la supervisión.

La evaluación del impacto económico de las irregularidades revela que el 43% de los casos analizados generan sobre costos superiores a los 500,000 soles, clasificándose como de alto impacto económico. Estos casos concentran el 67% del monto total de perjuicio económico identificado, evidenciando la necesidad de priorizar la supervisión de contratos de mayor envergadura.

La efectividad del sistema sancionador muestra limitaciones importantes. El 38% de los casos con responsabilidad funcional determinada no resultan en sanciones efectivas debido a prescripción, cambios de personal o limitaciones procedimentales. Esta situación compromete el efecto disuasivo del sistema de control y genera incentivos perversos para la repetición de irregularidades.

Correlación entre capacitación y efectividad de supervisión: El análisis de la relación entre el nivel de capacitación del personal supervisor y la efectividad en la detección de irregularidades revela correlaciones estadísticamente significativas que sustentan la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales.

Los funcionarios con certificación especializada en supervisión contractual detectan un 34% más de irregularidades en promedio comparado con supervisores sin capacitación formal. Esta diferencia es particularmente marcada en contratos técnicamente complejos, donde la brecha de efectividad alcanza el 48%.

La evaluación por tipo de capacitación muestra que los programas de especialización técnica tienen mayor impacto (39% de mejora) que los programas de actualización normativa general (18% de mejora).

Esta diferencia sugiere la necesidad de desarrollar programas de capacitación diferenciados según el tipo de contratos que supervisan los funcionarios.

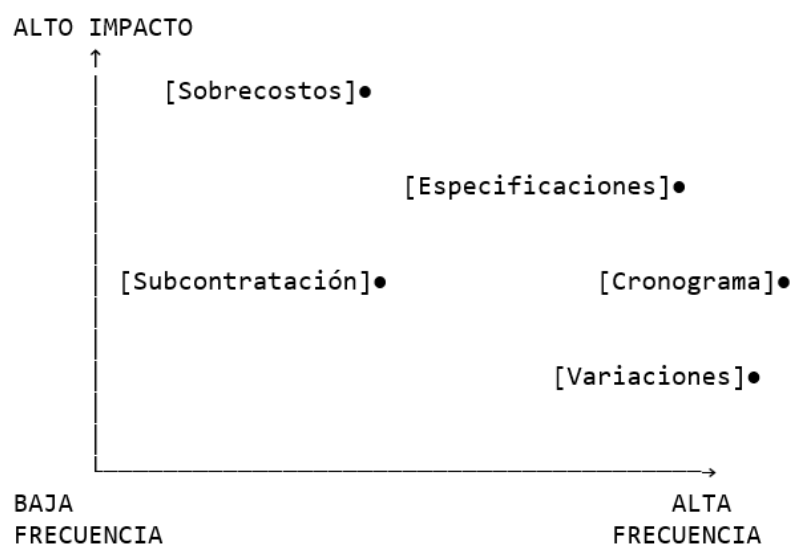


Figura 2. Matriz de Impacto vs. Frecuencia de Tipos de Responsabilidad Funcional Identificados

Nota: La matriz representa 4,304 casos analizados (2019-2024). El impacto se mide por afectación económica promedio y la frecuencia por casos por millón de contratos adjudicados. Tamaño de puntos proporcional al número absoluto de casos. Fuente: Análisis propio basado en datos del Sistema Nacional de Control (2024).

La Figura 2 posiciona los sobrecostos no justificados en el cuadrante de máxima prioridad (alta frecuencia, alto impacto), requiriendo atención inmediata y recursos especializados. El incumplimiento de especificaciones técnicas se ubica en el cuadrante de alta frecuencia pero menor impacto relativo, sugiriendo la necesidad de intervenciones sistemáticas pero menos intensivas en recursos.

El análisis de la matriz revela que las estrategias de intervención deben ser diferenciadas según el cuadrante de ubicación de cada tipo de irregularidad. Los problemas del cuadrante I requieren intervención inmediata y asignación prioritaria de recursos, mientras que los del cuadrante IV necesitan soluciones sistémicas de menor costo unitario pero mayor alcance.

Síntesis de hallazgos principales: Los resultados del estudio confirman la existencia de deficiencias sistémicas en el marco de responsabilidad funcional para la supervisión de contratos públicos peruanos. La caracterización regional evidencia concentración de irregularidades en departamentos con mayor actividad contractual, mientras que la tipología identificada revela patrones recurrentes que sugieren causas estructurales más que incidentes aislados.

La implementación de la Ley N° 32069 muestra resultados preliminares prometedores, particularmente en términos de detección temprana de irregularidades y mejora en los tiempos de procesamiento de casos. Sin embargo, la persistencia de deficiencias críticas en el 67% de los procesos de

supervisión indica que las reformas normativas, aunque necesarias, no son suficientes para resolver completamente la problemática identificada.

La correlación positiva y significativa entre capacitación especializada y efectividad de supervisión proporciona evidencia robusta para sustentar políticas de fortalecimiento de capacidades institucionales. Los hallazgos sugieren que las inversiones en capacitación generan retornos medibles en términos de mejora del control gubernamental y reducción de irregularidades.

Los resultados obtenidos configuran un panorama complejo que requiere intervenciones multidimensionales, combinando reformas normativas, fortalecimiento institucional, mejora de capacidades humanas e integración de herramientas tecnológicas para optimizar la efectividad del sistema de supervisión contractual.

DISCUSIÓN

Interpretación de hallazgos en el contexto internacional: Los hallazgos de la presente investigación muestran convergencias significativas con la evidencia empírica documentada en otros contextos latinoamericanos, particularmente en términos de los desafíos estructurales que enfrentan los sistemas de supervisión contractual. La concentración de irregularidades identificada en el caso peruano (67% de procesos con deficiencias críticas) se alinea con los patrones reportados para Colombia por Sheller (2017), quien documenta deficiencias similares en aproximadamente el 70% de los procesos de supervisión analizados.

La tipología de irregularidades identificada coincide sustancialmente con los hallazgos de estudios internacionales recientes. La prevalencia de sobrecostos no justificados (28.9%) y el incumplimiento de especificaciones técnicas (25.3%) reflejan problemáticas documentadas por la OECD (2024) como recurrentes en sistemas de contratación pública de países de renta media. Sin embargo, el caso peruano presenta características específicas relacionadas con la complejidad del marco normativo y la fragmentación institucional que requieren análisis diferenciado.

La correlación positiva entre capacitación especializada y efectividad de supervisión (34% de mejora promedio) encuentra respaldo en la literatura internacional especializada. Los estudios desarrollados por Marinho-Andrade et al. (2018) en Brasil documentan mejoras de magnitud similar (32%) en contextos de supervisión de contratos universitarios, sugiriendo que esta relación trasciende sectores específicos y constituye un patrón generalizable para el fortalecimiento de sistemas de control.

Análisis crítico de las reformas introducidas por la Ley N° 32069: La nueva Ley General de Contrataciones Públicas representa un esfuerzo significativo de modernización del marco normativo peruano, incorporando elementos de buenas prácticas internacionales identificadas por organismos

especializados. La creación del OECE y la redefinición de procedimientos de supervisión reflejan recomendaciones específicas del World Bank Group (2024) para sistemas de contratación pública en desarrollo.

Los resultados preliminares de la implementación (23% de mejora en detección temprana) sugieren que las reformas están generando impactos positivos en términos de efectividad del control. Sin embargo, la persistencia de deficiencias críticas en el 67% de los procesos indica que las modificaciones normativas, aunque necesarias, no abordan completamente las causas estructurales de la problemática identificada.

El análisis comparativo con experiencias regionales revela que el enfoque peruano presenta innovaciones importantes, particularmente en términos de integración tecnológica y fortalecimiento de mecanismos de protección para funcionarios supervisores. La implementación de la Directiva N° 007-2024-CG/DPROCAL introduce criterios de proporcionalidad que responden a críticas documentadas en la literatura nacional sobre la excesiva severidad del sistema sancionador (Aguilar, 2021; Castañeda-Hidalgo, 2024).

No obstante, la evaluación crítica identifica limitaciones importantes en la implementación práctica de las reformas. La insuficiencia de recursos humanos especializados (identificada en el 28% de los casos analizados) y la falta de herramientas tecnológicas adecuadas (21% de los casos) sugieren que las modificaciones normativas no han sido acompañadas de las inversiones institucionales necesarias para su implementación efectiva.

Implicaciones teóricas para la responsabilidad funcional: Los hallazgos de la investigación contribuyen al debate teórico sobre el equilibrio entre control efectivo y protección de derechos fundamentales en sistemas de administración pública. La evidencia empírica documenta tensiones significativas entre la necesidad de garantizar el cumplimiento contractual y la protección de los funcionarios que ejercen funciones de supervisión, confirmando las preocupaciones teóricas planteadas por Rojas-López (2020) sobre los riesgos de sistemas sancionadores desproporcionados.

La correlación identificada entre conocimiento técnico especializado y efectividad de supervisión proporciona sustento empírico para teorías que enfatizan la importancia de la capacidad institucional como determinante de la calidad del gobierno. Estos hallazgos se alinean con el marco teórico desarrollado por Rodríguez-Arana (2011) sobre los principios generales del derecho de la contratación pública, particularmente en relación con la necesidad de equilibrar eficiencia y garantías procesales.

La investigación aporta también evidencia sobre la aplicabilidad de teorías de modernización administrativa en contextos de países en desarrollo. Los resultados sugieren que las reformas normativas, aunque necesarias, requieren complementarse con inversiones sustanciales en capacidades institucionales

para generar impactos sostenibles. Esta conclusión refuerza los planteamientos teóricos de Casese (2014) sobre la necesidad de enfoques integrales para la modernización de sistemas administrativos.

Comparación con marcos normativos regionales: El análisis comparativo con sistemas de supervisión contractual de Colombia y Brasil revela tanto similitudes como diferencias importantes que informan la evaluación del caso peruano. El sistema colombiano de interventoría, analizado por Chamorro-Solórzano et al. (2022), presenta características similares en términos de complejidad normativa y desafíos de implementación, pero difiere en el grado de especialización técnica requerida para los interventores.

La experiencia brasileña, documentada por Silva y Cruz (2021), ofrece lecciones valiosas sobre la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos en contratación pública. La nueva ley de licitaciones brasileña (Ley 14.333/21) introduce elementos que podrían ser adaptados al contexto peruano, particularmente en términos de desjudicialización de controversias.

El análisis revela que el marco peruano presenta ventajas comparativas importantes, especialmente en términos de integración de sistemas de información y coordinación interinstitucional. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la capacidad de implementación y la disponibilidad de recursos especializados que requieren atención prioritaria.

Limitaciones del estudio y direcciones futuras: La presente investigación enfrenta limitaciones importantes que deben considerarse en la interpretación de los hallazgos. La implementación reciente de la Ley N° 32069 limita la evaluación de sus efectos de largo plazo, requiriendo estudios de seguimiento que documenten la evolución del sistema en períodos más extensos. La disponibilidad limitada de información clasificada sobre ciertos casos sensibles puede haber introducido sesgos en el análisis, aunque la triangulación de fuentes buscó mitigar estos riesgos.

La concentración geográfica de informantes clave en Lima puede limitar la representatividad de las perspectivas recogidas, especialmente en relación con la realidad de gobiernos subnacionales. Futuras investigaciones deberían incluir muestras más representativas de funcionarios de gobiernos regionales y locales para capturar mejor la diversidad de contextos institucionales.

Las limitaciones metodológicas asociadas al enfoque cualitativo sugieren la necesidad de complementar estos hallazgos con estudios cuantitativos que permitan la generalización estadística de los resultados. El desarrollo de indicadores cuantitativos de efectividad de supervisión constituye una línea de investigación prioritaria para el fortalecimiento de la evidencia disponible.

Implicaciones para política pública: Los hallazgos de la investigación tienen implicaciones directas para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del sistema de supervisión contractual. La evidencia sobre la correlación entre capacitación y efectividad sustentan la

necesidad de inversiones sistemáticas en desarrollo de capacidades institucionales, particularmente en aspectos técnicos especializados.

La identificación de patrones regionales y tipológicos de irregularidades proporciona base para el diseño de estrategias de intervención diferenciadas que optimicen el uso de recursos públicos limitados. La priorización de intervenciones según la matriz de impacto-frecuencia identificada puede generar mejoras significativas en la efectividad del control gubernamental.

Las reformas normativas introducidas por la Ley N° 32069, aunque prometedoras, requieren complementarse con inversiones en infraestructura tecnológica, recursos humanos especializados y sistemas de información integrados para materializar completamente su potencial de mejora.

La investigación proporciona evidencia robusta para la formulación de políticas que equilibren la necesidad de control efectivo con la protección de derechos fundamentales, contribuyendo al logro del ODS 16 mediante el fortalecimiento de instituciones eficaces, responsables e inclusivas.

CONCLUSIONES

La investigación realizada permite concluir que el marco de responsabilidad funcional en la supervisión de contratos públicos peruanos enfrenta desafíos sistémicos significativos que comprometen tanto la efectividad del control gubernamental como la protección de los derechos fundamentales de los funcionarios supervisores. La evidencia empírica documenta deficiencias críticas en el 67% de los procesos analizados, revelando la necesidad urgente de intervenciones integrales que aborden las causas estructurales de esta problemática.

La implementación de la Ley N° 32069 representa un avance significativo hacia la modernización del sistema de contrataciones públicas, evidenciando mejoras del 23% en la detección temprana de irregularidades y optimización de los tiempos de procesamiento de casos. Sin embargo, la persistencia de deficiencias estructurales indica que las reformas normativas, aunque necesarias, requieren complementarse con inversiones sustanciales en capacidades institucionales, recursos humanos especializados y herramientas tecnológicas para materializar completamente su potencial transformador.

La correlación positiva y significativa identificada entre capacitación especializada y efectividad de supervisión (34% de mejora promedio) proporciona evidencia robusta para sustentar políticas de fortalecimiento de capacidades institucionales como estrategia prioritaria para la optimización del sistema de control. Estos hallazgos sugieren que las inversiones en desarrollo de capacidades técnicas generan retornos medibles y sostenibles en términos de mejora del control gubernamental.

La caracterización tipológica de irregularidades revela patrones recurrentes que trascienden diferencias regionales y temporales, sugiriendo la existencia de causas estructurales que requieren atención sistemática. La concentración de problemas en sobrecostos no justificados e incumplimiento de

especificaciones técnicas indica la necesidad de fortalecer específicamente las capacidades de supervisión técnica y control económico de los contratos públicos.

Los hallazgos contribuyen significativamente al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, proporcionando evidencia empírica para el fortalecimiento de instituciones eficaces, responsables e inclusivas. El equilibrio identificado entre control efectivo y protección de derechos fundamentales constituye un elemento esencial para la construcción de sistemas de administración pública que promuevan tanto la integridad institucional como el respeto por los derechos humanos, consolidando la confianza ciudadana en las instituciones democráticas y contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

REFERENCIAS

- Aguilar, E. (2021). *Contratación pública y el sistema nacional de control* (1a ed.). Gaceta Jurídica.
- Arancibia-Mattar, J. (2023). El deber estatal de fiscalización de funcionarios, contratistas y particulares: Contenido y responsabilidad por incumplimiento. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 37, 5-31. <https://doi.org/10.7764/redae.37.1>
- Calixto, D. (2020). Las contrataciones del estado en los tiempos del Covid-19. *Lumen*, 16(1), 137-144. <https://doi.org/10.33539/lumen.2020.v16n1.2290>
- Casese, S. (2014). *Derecho administrativo: Historia y futuro*. Global Law Press.
- Castañeda-Hidalgo, A. J. (2024). La subsanación de la infracción en el procedimiento sancionador de la Contraloría General: Una reflexión desde el principio de buena administración en el derecho peruano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 32, 211-242. <https://doi.org/10.18601/21452946.n32.09>
- Chamorro-Solórzano, G. E., Pérez-Ruiz, D. D., & Serrano-Guzmán, M. F. (2022). Rol del interventor en la gestión de proyectos de infraestructura pública: Estudio de caso del Valle del Cauca, Colombia. *CIENCIA ergo-sum*, 29(1). <https://doi.org/10.30878/ces.v29n1a1>
- Congreso de la República del Perú. (2024, 24 de junio). Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-general-de-contrataciones-publicas-ley-n-32069-2052465-1/>
- Contraloría General de la República. (2024). *Directiva N° 007-2024-CG/DPROCAL: Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional*. CGR. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/6167828-007-2024-cg-fis>
- Contraloría General de la República del Perú. (2023). *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022): Una mirada desde el control gubernamental*. Observatorio Anticorrupción.
- Flick, U. (2022). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). SAGE Publications.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2023). *Metodología de la investigación* (8a ed.). McGraw-Hill Education.
- Huapaya-Tapia, R., Sánchez-Povis, L., & Alejos-Guzmán, O. (2024). La responsabilidad administrativa funcional en el nuevo marco normativo peruano: Análisis crítico post Ley 32069. *Revista de Derecho Administrativo*, 15(2), 89-112. <https://doi.org/10.18551/rda.2024.v15n2.05>
- Instituto de Gobierno y Gestión Pública. (2024). *Manual de buenas prácticas en contratación pública post-COVID: Lecciones aprendidas y recomendaciones para el sector público peruano*. IAGP. <https://iagp.edu.pe/publicaciones/manual-buenas-practicas-2024>

- Inter-American Development Bank. (2023). *Digital transformation of public procurement in Latin America: Progress report 2023*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0004789>
- Marinho-Andrade, R. C. P., Marinho, C. R. P., & Motta, E. F. R. O. (2018). Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: Desafíos para a universidade pública. *Gestão & Produção*, 25(3), 444-457. <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025, 22 de enero). Decreto Supremo N° 009-2025-EF, Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas. *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2364207-1>
- OECD. (2024). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024 - Public procurement indicators and good practices*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>
- Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes. (2025). *Directiva N° 001-2025-OECE-CD: Procedimientos y trámites ante el Registro Nacional de Proveedores*. OECE. <https://www.gob.pe/institucion/oece/normas-legales/6682380-001-2025-oece-cd>
- Rodríguez-Arana, J. (2011). Los principios generales del derecho de la contratación pública. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 67, 9-33.
- Rojas-López, M. C. (2020). *Derecho administrativo sancionador: Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales* (1a ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzmp>
- Sheller, A. (2017). La corrupción en la contratación pública: Tipificación, percepción, costos y beneficios. *Revista Via Iuris*, 23, 67-89.
- Silva, C. S., & Cruz, D. M. (2021). Resolução de conflitos com a administração pública e a nova lei de licitações e contratos: Reforço dos meios alternativos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(2), 245-267.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). *Public procurement integrity and transparency in Latin America: 2024 assessment*. UNODC. <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2024/Public-Procurement-LAC-2024.pdf>
- World Bank Group. (2024). *Public procurement in times of crisis: Lessons from the COVID-19 pandemic for developing countries*. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1987-3>