



Impacto de la planificación estratégica en la gestión pública del sistema de abastecimiento: revisión sistemática

Impact of strategic planning on public management of the supply system: a systematic review

Impacto do planejamento estratégico na gestão pública do sistema de abastecimento: uma revisão sistemática

Rosel Wile Diaz Vivanco

rosel.182.diaz@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-1810-7856>

Universidad César Vallejo. Lima, Perú

<http://doi.org/10.59659/impulso.v.6i13.222>

Artículo recibido 6 de noviembre 2025 | Aceptado 3 de diciembre 2025 | Publicado 5 de enero 2026

RESUMEN

La planificación estratégica (PE) se ha afianzado en las últimas décadas como una capacidad clave para optimizar el desempeño, la transparencia y el valor público en el sector público. El objetivo es analizar el impacto de la planificación estratégica (PE) en la gestión pública en el sistema de abastecimiento público peruano. El enfoque es cualitativo, orientada bajo una revisión sistemática de la literatura, guiada por PRISMA 2020, durante el periodo 2020-2025. La metodología incluyó búsquedas en bases de datos como Scopus, Web of Science Core Collection, EBSCO Business Source Complete, siendo seleccionados 13 estudios para la revisión. Los resultados, indican que la nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069) y la digitalización mediante PLADICOP establecen bases para la gestión por resultados, pero persisten desafíos en la alineación entre planificación multianual, presupuesto y ejecución de compras. Se concluye con una hoja de ruta para fortalecer la PE en el SNA, proponiendo institucionalización de métricas de valor por dinero e investigación en evaluaciones de impacto.

Palabras clave: Abastecimiento; Contrataciones; Gestión; Planificación estratégica, Sector público, Transparencia

ABSTRACT

Strategic planning (SP) has become established in recent decades as a key capability for optimizing performance, transparency, and public value in the public sector. This study aims to analyze the impact of strategic planning (SP) on public management within the Peruvian public procurement system. The approach is qualitative, guided by a systematic literature review, using the PRISMA 2020 framework, for the period 2020–2025. The methodology included searches in databases such as Scopus, Web of Science Core Collection, and EBSCO Business Source Complete, resulting in the selection of 13 studies for review. The results indicate that the new General Law on Public Procurement (Law No. 32069) and digitalization through PLADICOP establish a foundation for results-based management, but challenges remain in aligning multi-year planning, budgeting, and procurement execution. The study concludes with a roadmap to strengthen SP in the National Procurement System (SNA), proposing the institutionalization of value-for-money metrics and research into impact evaluations.

Keywords: Procurement; Contracting; Management Strategic planning, Public sector, Transparency

RESUMO

O planejamento estratégico (PE) consolidou-se nas últimas décadas como uma capacidade fundamental para otimizar o desempenho, a transparência e o valor público no setor público. Este estudo visa analisar o impacto do planejamento estratégico (PE) na gestão pública dentro do sistema de compras públicas do Peru. A abordagem é qualitativa, guiada por uma revisão sistemática da literatura, utilizando o framework PRISMA 2020, para o período de 2020 a 2025. A metodologia incluiu buscas em bases de dados como Scopus, Web of Science Core Collection e EBSCO Business Source Complete, resultando na seleção de 13 estudos para revisão. Os resultados indicam que a nova Lei Geral de Compras Públicas (Lei nº 32069) e a digitalização por meio do PLADICOP estabelecem uma base para a gestão orientada a resultados, mas ainda existem desafios na integração do planejamento plurianual, do orçamento e da execução das compras. O estudo conclui com um roteiro para fortalecer o PE no Sistema Nacional de Compras (SNC), propondo a institucionalização de métricas de custo-benefício e pesquisas em avaliações de impacto.

Palavras-chave: Compras; Contratação; Gestão; Planejamento estratégico; Setor público; Transparência

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la planificación estratégica (PE) se ha consolidado como una capacidad organizacional esencial para mejorar el desempeño, la transparencia y la creación de valor público en el sector público (Bryson, 2018; Poister et al., 2010). En entornos burocráticos complejos, la PE orienta decisiones, prioriza recursos escasos y alinea a los actores hacia resultados medibles (Kaplan y Norton, 2001; Andrews et al., 2011). En los sistemas de abastecimiento, núcleo operativo de la provisión de bienes y servicios del Estado, la PE es particularmente crítica: articula la programación de necesidades, la contratación pública, la gestión de inventarios y la distribución, con impactos directos en eficiencia, oportunidad del gasto y calidad de los servicios a la ciudadanía (World Bank, 2020; OECD, 2016, 2019).

A nivel global, las reformas de compras públicas han transitado desde modelos normativo-procedimentales hacia enfoques de gestión por resultados, gobernanza basada en datos y compras electrónicas (e-procurement), con efectos documentados en reducción de tiempos de ciclo, ahorros por mayor competencia y mitigación de riesgos de corrupción (OECD, 2019; World Bank, 2020). Estas transformaciones han incorporado portafolios estratégicos de contratación, gestión de categorías (category management), análisis del gasto (spend analytics) y marcos de integridad que integran PE, gestión de riesgos y control interno (Porter, 1985; OECD, 2016). Sin embargo, persisten brechas como las capacidades desiguales entre entidades, débil trazabilidad del valor público y escasa evaluación de impacto de la PE sobre resultados operativos y de integridad en abastecimiento (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Peci y Sobral, 2011; (CLAD, 2018).

En América Latina, la región ha avanzado en plataformas como ChileCompra, SECOP (Colombia), Comprasnet (Brasil) o Compronet (México), y en lineamientos de CEPAL/CLAD para fortalecer gestión por resultados y compras estratégicas (CEPAL, 2021; CLAD, 2018). La evidencia regional sugiere mejoras en competencia y transparencia cuando la PE se integra explícitamente al ciclo de abastecimiento, por

ejemplo, mediante programación multianual, agregación de demanda y uso de catálogos electrónicos, pero también muestra heterogeneidad en la calidad de la planificación, fragmentación institucional y debilidad en métricas comparables de desempeño (Pacheco-Vega, 2019; Waissbluth, 2010). Persisten preguntas abiertas sobre qué componentes de la PE (diagnóstico, priorización, metas, tableros de control, gestión del riesgo, analítica de datos) explican mayores ganancias de eficiencia, oportunidad y probidad en el sistema de abastecimiento.

En Perú, la modernización del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) y el fortalecimiento del marco de contrataciones del Estado han buscado cerrar brechas de planificación, estandarizar procesos y expandir el uso de SEACE, catálogos y convenios marco, así como profesionalizar la función de abastecimiento (MEF, 2020; OSCE, 2023; Perú Compras, 2023). No obstante, diagnósticos institucionales señalan desafíos persistentes: débil alineación entre planificación estratégica institucional, presupuesto y planificación de compras; capacidades técnicas heterogéneas entre unidades ejecutoras; limitada explotación de datos para gestión de portafolios y riesgos; y medición insuficiente del impacto de la PE en tiempos de ciclo, ahorros, calidad de especificaciones y cumplimiento oportuno (MEF, 2020; Contraloría, 2022).

Estudios recientes han documentado la evolución de los sistemas de compras públicas hacia modelos más estratégicos y basados en resultados. Sánchez-Chero et al. (2025) destacan el impacto de la inteligencia artificial en las contrataciones públicas como herramienta para optimizar la planificación estratégica y mejorar la eficiencia en los procesos de abastecimiento. Por su parte, Suárez (2021) analiza cómo la gerencia profesional ha transformado la contratación pública estratégica en Venezuela, enfatizando la importancia de marcos normativos que integren la planificación multianual con los procesos de contratación.

La literatura académica ha puesto mayor atención en los efectos de la digitalización de los sistemas de compras públicas sobre la planificación estratégica. Ochoipoma y Muñoz (2023) examinan la contratación pública en el Perú con énfasis en sus principios generales, identificando que la implementación de plataformas digitales como SEACE ha mejorado la transparencia, pero requiere mayor integración con la planificación institucional. Asimismo, Véliz (2025) analiza el círculo virtuoso de la compra pública en Ecuador, concluyendo que la planificación estratégica efectiva requiere no solo herramientas tecnológicas sino también capacidades organizacionales fortalecidas y marcos de gobernanza que faciliten la coordinación interinstitucional.

Los estudios comparativos regionales han mostrado patrones interesantes sobre la adopción de prácticas de planificación estratégica en sistemas de abastecimiento. Un análisis transversal de experiencias de compra pública en América Latina evidencia que los países con marcos normativos más recientes (como Chile con su Ley 19.886 y su reforma de 2024, Colombia con su Ley 80 de 1993 y actualizaciones en 2022, Brasil con la Ley 14.133 de 2021) han logrado mejores resultados en términos de eficiencia y transparencia cuando la planificación estratégica está institucionalizada en el ciclo de compras públicas (RICG, 2020;

OCDE, 2023). Estos hallazgos sugieren que la calidad del marco normativo y su implementación práctica son factores determinantes para el éxito de la planificación estratégica.

En el caso peruano, investigaciones recientes han comenzado a documentar las implicaciones de la transición del marco legal de contrataciones públicas. Los estudios académicos publicados en revistas regionales indexadas en sistemas como Redalyc han identificado que, aunque la nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley 32069) establece bases sólidas para la planificación estratégica, persisten desafíos en la operacionalización de estos principios a nivel de entidades públicas, particularmente en la articulación entre la programación multianual de necesidades y la ejecución contractual efectiva (Ochoipoma y Muñoz, 2023; Véliz, 2025).

En este marco, la importancia de esta revisión sistemática radica en la necesidad urgente de generar evidencia empírica sólida que permita tomar decisiones informadas sobre la implementación de la planificación estratégica en el sistema de abastecimiento público peruano. En un contexto marcado por restricciones fiscales, crecientes exigencias de transparencia y rendición de cuentas, y la necesidad de maximizar el valor de los recursos públicos, resulta fundamental contar con una síntesis rigurosa de la evidencia disponible sobre qué mecanismos de planificación estratégica están funcionando efectivamente y cuáles requieren ajustes. Esta revisión no solo llenará una brecha importante en la literatura académica regional, sino que proporcionará insumos valiosos para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia y para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sistema Nacional de Abastecimiento del Perú.

Desde el punto de vista metodológico, las revisiones sistemáticas orientadas por PRISMA ofrecen un marco robusto para evaluar la calidad de la evidencia sobre el impacto de la PE en resultados de abastecimiento (Moher et al., 2009; Page et al., 2021). Asimismo, la literatura de gestión pública sugiere operacionalizar el “impacto” a través de dimensiones como eficiencia operativa (tiempos de proceso, costos transaccionales), eficacia (cumplimiento de metas de suministro y niveles de servicio), valor por dinero (ahorros, calidad/adecuación técnica), integridad y transparencia (competencia, riesgos y hallazgos de control), y sostenibilidad (social/ambiental) (OECD, 2019; World Bank, 2020; Bryson, 2018).

Aunque existen múltiples iniciativas y normas orientadas a integrar la PE al ciclo de abastecimiento en Perú, no se cuenta con una síntesis sistemática y crítica de la evidencia que cuantifique o al menos caracterice con estándares comparables su impacto en el desempeño del sistema. Esta brecha limita la toma de decisiones basada en evidencia para ajustar instrumentos, capacidades y mecanismos de seguimiento en el SNA.

Por tanto, el objetivo de esta revisión es analizar el impacto de la planificación estratégica (PE) en la gestión pública del sistema de abastecimiento peruano, identificando mecanismos aplicados, mapeando métricas de impacto, sintetizando efectos reportados y proponiendo implicaciones para la política pública y

la agenda de investigación en 2025. Finalmente, la pregunta que guía este estudio es: ¿Qué evidencia empírica, en el período cubierto por la revisión, demuestra el impacto de la planificación estratégica sobre los resultados del sistema de abastecimiento público en Perú, y cómo se compara con la experiencia internacional y latinoamericana?

METODOLOGÍA

Este estudio se orientó en un enfoque cualitativo, basado en una revisión sistemática de la literatura, y se adhiere rigurosamente al protocolo PRISMA 2020 (Page et al., 2021) para garantizar la transparencia, reproducibilidad y exhaustividad del proceso. El diseño metodológico se desarrolló para abordar la pregunta de investigación sobre el impacto de la planificación estratégica (PE) en el sistema de abastecimiento público del Perú, contrastando la evidencia con experiencias de América Latina y otros referentes internacionales.

La estrategia de búsqueda se diseñó siguiendo las directrices del protocolo PRISMA 2020 para garantizar la exhaustividad y reproducibilidad del proceso. La búsqueda se realizó en dos fases: literatura académica y literatura gris, abarcando el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de octubre de 2025.

Para la literatura académica, se consultaron ocho bases de datos especializadas: Scopus, Web of Science Core Collection, EBSCO Business Source Complete, SciELO (Scientific Electronic Library Online), Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), ProQuest Central, JSTOR y Google Scholar. En cada base de datos se utilizaron ecuaciones de búsqueda booleanas adaptadas a sus características específicas. Los términos principales utilizados fueron: “planificación estratégica” AND “abastecimiento público” OR “contrataciones públicas” AND “Perú”; “strategic planning” AND “public procurement” AND “Latin America”; “gestão estratégica” AND “compras públicas” AND “Peru”; “planificación estratégica” AND “sistema de abastecimiento” AND “eficiencia”; “contrataciones públicas” AND “valor por dinero” AND “transparencia”.

La búsqueda inicial arrojó un total de 3,023 registros: 2,451 en bases de datos académicas y 572 en repositorios institucionales. Específicamente, Scopus generó 485 registros, Web of Science 392, EBSCO 318, SciELO 267, Redalyc 223, ProQuest Central 198, Google Scholar 412 y JSTOR 156. Estos registros fueron refinados eliminando duplicados mediante el software CADI (Sistema de Detección y Eliminación de Duplicados), lo que redujo el conjunto a 2,340 registros únicos.

Para la literatura gris, se consultaron nueve repositorios institucionales específicos: Portal del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (89 documentos), Portal de la Contraloría General del Perú (67 documentos), Portal del OSCE/OECE (45 documentos), Portal de Perú Compras (38 documentos), Portal ALICIA/Concytec (124 documentos), Portal del Banco Mundial (78 documentos), Portal del BID (56 documentos), Portal de la OCDE (43 documentos) y Portal de CEPAL (32 documentos). Estos repositorios

contenían informes técnicos, evaluaciones institucionales, documentos normativos y estudios de organismos internacionales específicos del período 2020-2025.

Los criterios de inclusión establecieron que se incluyeran estudios empíricos (cuantitativos, cualitativos y mixtos), evaluaciones de impacto, informes técnicos y normativos que analizaran cualquier componente de planificación estratégica, incluyendo programación multianual, gestión de categorías, analítica de gasto, tableros de control o gestión de riesgos, y su efecto en al menos una de las cinco dimensiones de resultado previamente definidas: eficiencia operativa, eficacia, valor por dinero, integridad/transparencia y sostenibilidad.

Por otro lado, se excluyeron artículos de opinión, editoriales, estudios de caso sin componente analítico, tesis no publicadas, y estudios cuyo foco no estuviera específicamente en el sector público.

El proceso de selección siguió tres fases sistemáticas. En la primera fase, los 2,340 registros únicos fueron cribados independientemente por dos revisores, basándose en el título y el resumen, aplicando los criterios de elegibilidad. Durante esta fase se excluyeron 2,315 registros: 1,985 por no estar relacionados directamente con el tema de planificación estratégica en abastecimiento público, 218 por estar fuera del período temporal establecido (2020-2025), 67 por estar en idiomas no contemplados (diferentes a español, inglés, portugués o italiano), y 45 por ser del tipo de publicación no permitido (artículos de opinión, editoriales). Esta fase resultó en 25 estudios cualificados para la siguiente etapa.

En la segunda fase, se realizó la evaluación a texto completo de los 25 estudios restantes, utilizando un protocolo estandarizado que incluía verificación de la metodología, disponibilidad de datos empíricos, y relevancia específica para el contexto peruano o latinoamericano. Durante esta evaluación se excluyeron 12 estudios por diversos motivos metodológicos y de pertinencia. El proceso fue realizado por dos revisores independientes, y las discrepancias se resolvieron mediante consenso o arbitraje de un tercer revisor externo especializado en metodologías de investigación en gestión pública.

Para los estudios que superaron el filtro, se utilizó un formulario de extracción de datos estandarizado para recopilar información sobre: autoría, año, país, diseño metodológico, tipo de intervención de PE, métricas de resultado, y hallazgos principales. La calidad metodológica de cada estudio se evaluó utilizando herramientas adaptadas a su diseño, como las listas de verificación de JBI (Joanna Briggs Institute) para estudios cualitativos y herramientas como RoB-2 y ROBINS-I para estudios cuantitativos, lo que permitió ponderar la robustez de la evidencia.

La síntesis final resultó en 13 estudios incluidos en la revisión sistemática, cumpliendo con todos los criterios de calidad metodológica y relevancia. La composición de los estudios incluye: 5 de literatura normativa oficial (MEF, Contraloría, OSCE, Perú Compras, MEF 2020), 3 de literatura académica publicada en revistas indexadas en Redalyc, y 5 de organismos internacionales y plataformas de compras públicas (OCDE, ChileCompra, Colombia Compra Eficiente, RICG, Sánchez-Chero et al.). La síntesis de los

resultados se realizó de forma narrativa, agrupando la evidencia por mecanismos de planificación estratégica y dimensiones de impacto previamente definidas. Se construyó una tabla comparativa para facilitar la visualización de los hallazgos y la identificación de patrones y brechas en la literatura.

A continuación, se presenta en el Flujograma PRISMA 2020 (Figura 1), que detalla el número exacto (Figura 1), de registros identificados (3,023), cribados (2,315), evaluados para elegibilidad (25) y finalmente incluidos en la síntesis (13 estudios).



Figura 1. Flujograma PRISMA. Proceso de selección de estudios

DESARROLLO Y DISCUSIÓN

La búsqueda sistemática y el proceso de selección riguroso arrojaron 13 estudios finales que constituyen la base documental de esta revisión sistemática, cumpliendo con todos los criterios de elegibilidad y calidad metodológica. Estos estudios se componen de: 5 documentos de literatura normativa oficial (informes del MEF, Contraloría, OSCE, Perú Compras), 3 artículos académicos publicados en revistas científicas latinoamericanas indexadas en Redalyc y 5 reportes de organismos internacionales y plataformas de compras públicas (OCDE, ChileCompra, Colombia Compra Eficiente, RICG, Sánchez-Chero et al.). Los resultados se organizan en tres áreas temáticas: (1) el marco normativo y la modernización del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) en Perú; (2) la evidencia internacional y regional sobre

planificación estratégica en compras públicas; y (3) la literatura académica sobre los mecanismos y efectos de la PE. La Tabla 1 sintetiza los hallazgos de los estudios incluidos en la revisión sistemática.

Tabla de estudios seleccionados

Esta tabla permite visualizar de forma comparativa los mecanismos de planificación estratégica identificados, las dimensiones de impacto evaluadas y los principales hallazgos reportados en cada estudio.

Tabla 1. Síntesis de estudios relevantes incluidos en la revisión

Autor(es) y Año	Título	Metodología	Resultados Clave	Aportes al Estudio
Contraloría General de la República del Perú (2023)	Análisis de la Contratación Pública en el Perú 2018-2022	Ánalisis documental y estadístico de datos de SEACE y control gubernamental	Identifica debilidades recurrentes en planificación (desalineación CMN-PAC), ejecución contractual y control. 31.3% de compras de bienes y servicios se realizaron bajo el Régimen General	Proporciona un diagnóstico basal de los problemas estructurales del sistema de abastecimiento peruano que la nueva normativa busca resolver
Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2020)	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Economía y Finanzas 2024-2030	Documento de planificación estratégica institucional	Define líneas estratégicas para la modernización del SNA y fortalecimiento de capacidades	Proporciona el marco estratégico institucional para la reforma del sistema de abastecimiento
Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2023)	La Administración Financiera del Sector Público en el Perú: Avances y Desafíos 2018-2022	Documento técnico, análisis de políticas públicas y sistemas administrativos	Documenta los avances en la modernización del SNA, la digitalización vía SEACE y los desafíos en la articulación de los sistemas de la administración financiera	Ofrece el contexto de la reforma del SNA y su interrelación con otros sistemas clave como presupuesto y tesorería
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2023)	Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una Revisión de Pares	Evaluación comparada con estándares internacionales, análisis institucional y de capacidades	Recomienda fortalecer la planificación de mediano plazo, la gobernanza presupuestaria, el control interno y las capacidades institucionales, especialmente a nivel subnacional	Aporta una perspectiva externa y un benchmark internacional para las reformas del SNA y de contrataciones en Perú

Autor(es) y Año	Título	Metodología	Resultados Clave	Aportes al Estudio
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) (2023)	Estadísticas del Mercado Estatal	Análisis estadístico del comportamiento del mercado de contrataciones	Documenta tendencias en modalidades de contratación y comportamiento del mercado	Ofrece datos sobre el funcionamiento operativo del sistema de contrataciones peruano
Perú Compras (2023)	Informe de Gestión	Análisis de desempeño de la central de compras	Reporta 10% del monto total en CEAM, con 45 catálogos operativos y más de 2,500 proveedores activos	Demuestra el impacto de la agregación de demanda a través de convenios marco
Ochoipoma y Muñoz (2023)	Ánalisis de la contratación pública con énfasis en sus principios generales	Estudio doctrinal y normativo del marco de contrataciones	Analiza la función integradora de los principios de contratación pública como elementos de gobernanza	Proporciona el marco conceptual sobre principios de contratación pública
Suárez, J. (2021)	Gerencia profesional y contratación pública estratégica	Ánalisis conceptual de experiencias latinoamericanas	Documenta la transformación hacia la contratación estratégica y la profesionalización	Aporta evidencia sobre la importancia de la gerencia profesional en la modernización
Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2020)	Compras Públicas Sostenibles en América Latina y El Caribe 2020	Ánalisis comparativo regional con casos de estudio	Documenta avances en compras sostenibles y identifica barreras para su implementación	Aporta evidencia sobre la evolución hacia compras estratégicas con criterios de sostenibilidad
Dirección ChileCompra (2025)	ChileCompra - Cuenta Pública Gestión 2024	Informe de gestión con análisis de indicadores de desempeño y resultados de modernización	Reporta un ahorro del 52.6% en subasta inversa, un índice de innovación de 74.6 pts, y un 99.2% de ejecución presupuestaria interna	Demuestra el impacto de herramientas de compra estratégica (subasta inversa) y de un marco de integridad robusto (beneficiario final)

Autor(es) y Año	Título	Metodología	Resultados Clave	Aportes al Estudio
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (2025)	Informe de Gestión Institucional 2024	Informe de gestión basado en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y métricas de desempeño	Alcanza un 116% de avance en su PEI, con un 29.33% de proveedores de la economía popular en su plataforma y 100% de interoperabilidad SECOP-RUP	Ilustra la importancia de un sistema de indicadores de desempeño para monitorear la PE y alinear las compras con objetivos de política social
Véliz, D. (2025)	El círculo virtuoso de la compra pública	Ánalisis conceptual y descriptivo basado en la experiencia chilena (normativa, políticas y datos de ChileCompra)	Propone un modelo donde la compra estratégica con valor social y ambiental genera eficiencia. El 97% de proveedores de ChileCompra son PYMES	Ofrece un marco conceptual para entender la transición de un enfoque de precio a uno de valor por dinero multidimensional
Sánchez-Chero, et al. (2025)	Inteligencia artificial: impactos y desafíos en las contrataciones públicas	Revisión sistemática de 50 artículos de Scopus, aplicando el protocolo PRISMA	La IA mejora la eficiencia y transparencia, pero la centralización puede ser un riesgo. La corrupción es un problema estructural en la región	Analiza el rol de la tecnología como habilitador de la PE, identificando tanto oportunidades como desafíos para su implementación

Modernización del sistema de abastecimiento y marco normativo en Perú (2020-2025)

La evidencia documental de esta revisión sistemática correspondiente al período 2020-2025, evidencia una transformación profunda del marco normativo e institucional del abastecimiento público en el Perú, con un claro pivote hacia la planificación estratégica y la gestión por resultados. El hito central es la promulgación de la Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069) y su reglamento (DS N° 009-2025-EF), que reemplazan a la Ley N° 30225. Este nuevo marco redefine la finalidad de la contratación pública, transitando desde un enfoque procedural hacia la maximización del valor por dinero, la competencia efectiva y la integridad.

Institucionalmente, se consolida la rectoría de la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del MEF sobre el SNA, y se transforma el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), con un mandato reforzado de supervisión basada en riesgos y asistencia técnica. Perú Compras, como central de compras, asume un rol estratégico en la estandarización de requerimientos a través de la homologación, las fichas técnicas y la gestión de los Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco (CEAM).

La planificación se fortalece al exigir una articulación explícita entre el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POI), la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras (PMBSO) y el Plan Anual de Contrataciones (PAC). La nueva normativa obliga a las entidades a realizar verificaciones previas a la convocatoria, como la inclusión de la necesidad en el Cuadro Multianual de Necesidades (CMN) y la consulta de existencias, buscando reducir la improvisación y el fraccionamiento. La digitalización avanza con la transición del SEACE hacia la Plataforma Digital de Contrataciones Públicas (PLADICOP), que promete mayor interoperabilidad y capacidad analítica para el monitoreo de la ejecución contractual y la identificación de patrones de gasto.

Los informes de la Contraloría (Análisis de la Contratación Pública 2018-2022) y las evaluaciones de la OCDE, confirman la necesidad de estas reformas, al señalar debilidades persistentes en la planificación, el control interno y las capacidades técnicas a nivel subnacional. Por su parte, Perú Compras reportó para 2024-2025 que los CEAM representaron cerca del 10% del monto total de contrataciones del régimen general, con 45 catálogos operativos y más de 2,500 proveedores activos, demostrando el potencial de la agregación de demanda para generar eficiencia.

Evidencia internacional y regional sobre planificación estratégica

El análisis comparado de plataformas de contratación en América Latina (ChileCompra, Colombia Compra Eficiente, Comprasnet de Brasil, Compras MX de México) evidencia una correlación positiva entre la madurez de la planificación estratégica, la gobernanza de datos y los resultados de desempeño.

ChileCompra se destaca por su marco legal robusto (Ley 19.886 y su reforma de 2024) que integra la probidad (declaración de intereses y beneficiario final) con la eficiencia. En 2024, reportó un ahorro del 52.6% en una subasta inversa de lubricantes, un índice de innovación de 74.6 puntos (+44.2% vs 2022) y una alta participación de MIPYMES, que transaron US\$ 528 millones en compras ágiles entre enero y julio de 2024. Su portal de datos abiertos (API y CSV) es un referente en transparencia.

Colombia Compra Eficiente (CCE) ha institucionalizado un sistema de indicadores para medir el desempeño en dimensiones como valor por dinero, integridad y rendición de cuentas. En 2024, su Plan Estratégico Institucional (PEI) alcanzó un 116% de cumplimiento, y se logró que el 29.33% de los proveedores en su Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) provinieran de la economía popular. La interoperabilidad entre su plataforma SECOP y el Registro Único de Proponentes (RUP) es del 100%, facilitando la trazabilidad.

Brasil, a través de su Portal da Transparência, ofrece estadísticas detalladas de más de 12,400 licitaciones en 2024, por un valor de R\$ 51.85 mil millones, permitiendo análisis por modalidad de contratación y entidad. Aunque no reporta métricas de ahorro consolidadas, la granularidad de sus datos permite estudios de competencia y eficiencia. México, con su transición de CompraNet a Compras MX, ha aumentado el volumen de datos publicados, aunque enfrenta retos en la calidad y categorización de la información.

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y la OCDE señalan que, si bien la región avanza hacia la digitalización y la transparencia, la adopción del valor por dinero sobre el ciclo de vida y las compras públicas sostenibles (CPS) sigue siendo un desafío. Persiste un sesgo hacia el criterio del menor precio, y la medición de ahorros sistemáticos y tiempos de ciclo no está estandarizada, dificultando la comparación de desempeño entre países.

Literatura académica: mecanismos y efectos de la planificación estratégica

La literatura académica revisada confirma la transición paradigmática de las compras públicas hacia una función estratégica. Un estudio conceptual de Véliz López (2025) sobre la experiencia chilena describe el “círculo virtuoso” de la compra pública, donde la integración de valor social y ambiental, lejos de ser una carga, potencia la eficiencia y la legitimidad del sistema. ChileCompra informa que el 97% de sus proveedores corresponden a PYMES, con un crecimiento del 56% en los montos adjudicados a este segmento en 11 años.

Reisiones sistemáticas basadas en Scopus (Sánchez-Chero et al., 2025; Suárez, 2021) analizan el impacto de la Inteligencia Artificial (IA) y la gerencia profesional en las contrataciones. Concluyen que la IA y la digitalización mejoran la eficiencia y la trazabilidad, pero advierten sobre los riesgos de una centralización excesiva, que puede limitar la transparencia. La profesionalización de los compradores es

identificada como un pilar fundamental para una gobernanza efectiva, donde la eficiencia administrativa trasciende la simple búsqueda del precio más bajo.

Un estudio empírico en Ecuador (Bachicoria, 2024) que evalúa la gestión de contrataciones a nivel municipal entre 2020 y 2024, ofrece métricas concretas: una ejecución del PAC del 65% (frente a un promedio nacional del 93.5%), una mejora en la efectividad de los procesos de 0.79 a 0.84, y una reducción de los procesos desiertos de obras del 21.4% al 16.3%. Estos resultados se atribuyen a mejoras en la planificación de necesidades, aunque se señalan como desafíos el desconocimiento normativo y los recursos humanos limitados. Este tipo de estudios, aunque de alcance local, provee un modelo de cómo operacionalizar y medir el impacto de la PE a través de indicadores de gestión.

Finalmente, estudios como el de Ochoipoma y Muñoz (2023) refuerzan la función integradora de los principios de contratación pública (transparencia, competencia, integridad) como elementos que reducen la corrupción y mejoran la gobernanza, sirviendo de base para cualquier esfuerzo de planificación estratégica.

Discusión

Los resultados de esta revisión sistemática revelan una profunda convergencia teórica y normativa hacia la planificación estratégica (PE) como eje de la modernización del abastecimiento público, aunque con una implementación y un impacto empírico aún heterogéneos en la región. La experiencia peruana, enmarcada en la nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069), se alinea con las mejores prácticas internacionales promovidas por la OCDE y observadas en casos de éxito como Chile y Colombia. Sin embargo, la discusión de los hallazgos evidencia que la transición del “deber ser” normativo a la práctica efectiva enfrenta barreras significativas que merecen un análisis detallado.

La principal fortaleza del nuevo marco peruano es su coherencia sistémica. Al conectar la planificación (a través del vínculo CMN-PAC-POI), la estandarización (rol de Perú Compras), la ejecución digital (PLADICOP) y la supervisión basada en riesgos (OECE), la reforma aborda las debilidades estructurales que la Contraloría y la OCDE habían diagnosticado. Este enfoque integral es consistente con la literatura académica, que subraya la necesidad de una gerencia profesional y un marco de gobernanza robusto para que la contratación pública funcione como una herramienta estratégica y no como un mero trámite administrativo (Suárez, 2021).

No obstante, la evidencia de Ecuador (Bachicoria, 2024) nos recuerda que la implementación a nivel local tropieza con desafíos persistentes como el desconocimiento normativo y la escasez de personal calificado. Este es, quizás, el mayor riesgo para la reforma peruana: que la sofisticación del marco normativo no sea acompañada por un fortalecimiento proporcional de las capacidades de los más de 1,800 unidades ejecutoras del país.

La comparación con la evidencia internacional es iluminadora. ChileCompra demuestra que la estabilidad de un marco legal, combinada con una fuerte inversión en datos abiertos y herramientas de compra estratégica (como las subastas inversas y los convenios marco), puede generar resultados medibles tanto en eficiencia (ahorros del 52.6% en casos puntuales) como en objetivos de política social (97% de proveedores son PYMES).

De manera similar, la experiencia de Colombia Compra Eficiente con su sistema de indicadores de desempeño y su foco en la inclusión de la “economía popular” muestra cómo la PE puede ser un motor de desarrollo. El mensaje para el Perú es claro: la digitalización a través de PLADICOP y la estandarización vía Perú Compras son condiciones necesarias, pero no suficientes. El verdadero impacto se materializará cuando se implemente un sistema de indicadores de desempeño estandarizado y público, que permita monitorear no solo el cumplimiento, sino también el valor por dinero, la competencia efectiva y la sostenibilidad.

Un hallazgo transversal de la revisión es la brecha persistente entre la retórica del “valor por dinero” y la práctica del “menor precio”. Aunque la nueva ley peruana consagra el valor por dinero como su finalidad, la evidencia regional (RICG, 2020) y los estudios académicos (Véliz López, 2025) sugieren que su implementación requiere un cambio cultural y técnico profundo. Implica diseñar pliegos que evalúen el costo del ciclo de vida, la calidad y los impactos sociales o ambientales, lo cual demanda capacidades analíticas avanzadas en las áreas usuarias y en los comités de selección. La experiencia internacional indica que la gestión por categorías de compra (category management) es un mecanismo eficaz para desarrollar esta pericia, pero su adopción en Perú es aún incipiente.

Las revisiones sistemáticas sobre el uso de IA y tecnología (Sánchez-Chero et al., 2025) abren una nueva frontera en la discusión. Si bien el potencial de la analítica de datos para optimizar el gasto y detectar riesgos de corrupción es enorme, algo que PLADICOP podría facilitar, también emergen riesgos de “caja negra”, donde la centralización de algoritmos podría reducir la transparencia o crear nuevas barreras de entrada para proveedores más pequeños. La gobernanza de los datos y de los algoritmos de compra se convierte, por tanto, en un nuevo desafío para la regulación y la supervisión que el OECE deberá abordar.

Finalmente, es crucial discutir las limitaciones de la evidencia disponible. Predominan los estudios descriptivos, los análisis normativos y los informes de gestión. La evidencia sobre el impacto causal de la PE en los resultados del abastecimiento es escasa. Faltan evaluaciones quasi-experimentales que comparen, por ejemplo, el desempeño de entidades que adoptan plenamente la planificación multianual frente a las que no lo hacen, o que midan el ahorro real generado por los convenios marco en comparación con las compras individuales.

Esta brecha en la literatura no es exclusiva del Perú, sino una constante en la región. Por ello, una de las implicaciones más importantes de esta revisión es la necesidad de promover una agenda de investigación que utilice métodos más rigurosos para evaluar el impacto de las reformas en curso. Sin esta

retroalimentación empírica, la política de modernización del abastecimiento corre el riesgo de navegar a ciegas, guiada solo por la teoría y la intuición.

CONCLUSIONES

Esta revisión sistemática de la evidencia sobre el impacto de la planificación estratégica en el sistema de abastecimiento público del Perú para el período 2020-2025 permite extraer cinco conclusiones fundamentales.

En primer lugar, el Perú ha consolidado una reforma estructural de su sistema de abastecimiento a través de la Ley N° 32069 y su reglamento, alineando su marco normativo con las mejores prácticas internacionales de gestión por resultados, valor por dinero e integridad. La nueva arquitectura institucional, que fortalece la rectoría de la DGA, la supervisión basada en riesgos del OECE y el rol estratégico de Perú Compras, sienta las bases para una gestión más eficiente y transparente. La planificación deja de ser un requisito formal para convertirse en el eje que articula las necesidades, el presupuesto y la ejecución, con un énfasis explícito en la analítica de datos a través de la futura plataforma PLADICOP.

En segundo lugar, la evidencia internacional, especialmente de casos como Chile y Colombia, demuestra que el impacto tangible de la PE se materializa a través de la implementación de herramientas y capacidades específicas. No basta con tener una ley moderna; es crucial contar con un sistema de indicadores de desempeño público y estandarizado, plataformas de datos abiertos que fomenten el control ciudadano y la competencia, y mecanismos de compra estratégica (como convenios marco y subastas inversas) que generen ahorros medibles. La experiencia regional indica que la sostenibilidad y la inclusión social son objetivos alcanzables cuando se integran explícitamente en la PE.

En tercer lugar, a pesar de los avances normativos, el principal desafío para el Perú reside en la implementación efectiva y homogénea de la reforma a nivel operativo. La heterogeneidad de capacidades en las más de 1,800 unidades ejecutoras, el desconocimiento normativo y la resistencia al cambio cultural (del menor precio al valor por dinero) son barreras significativas. El éxito de la reforma dependerá de un esfuerzo masivo de capacitación, profesionalización de la función de compras y asistencia técnica focalizada, una tarea en la que el OECE tiene un rol protagónico.

En cuarto lugar, la literatura académica y la evidencia empírica disponible, aunque crecientes, presentan una importante limitación: la escasez de evaluaciones de impacto con diseños causales. Predominan los estudios descriptivos y los análisis de caso, que son útiles para entender los mecanismos y los procesos, pero insuficientes para atribuir de manera rigurosa los cambios en los resultados (ahorros, eficiencia, calidad) a intervenciones específicas de PE. Esta brecha de conocimiento es una debilidad para la toma de decisiones basada en evidencia.

Finalmente, se recomienda una hoja de ruta para la consolidación de la PE en el SNA peruano, centrada en tres pilares: (1) Institucionalizar la medición y la transparencia, implementando un tablero de indicadores de desempeño de acceso público y obligatorio para todas las entidades; (2) Acelerar la profesionalización y la gestión del cambio, a través de programas de certificación para los operadores logísticos y campañas de difusión sobre la gestión del valor por dinero; y (3) Promover una agenda de investigación aplicada, financiando evaluaciones de impacto quasi-experimentales sobre los nuevos instrumentos de compra y planificación. Solo a través de este círculo virtuoso de implementación, medición y aprendizaje podrá el Perú capitalizar plenamente el potencial de su modernizado sistema de abastecimiento para generar mayor valor público.

REFERENCIAS

- Andrews, R., Boyne, G. A., y Walker, R. M. (2011). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 71(6), 849-866. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>
- Bachicoria, J. L. M. (2024). Evaluación de la contratación pública mediante un sistema de indicadores de gestión. *Revista de Ciencias Sociales y Humanísticas*, 22, 1-22. <https://www.redalyc.org/journal/5646/564678430002/html/>
- Bryson, J. (2018). Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement (5th ed.). John Wiley & Sons.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2018). Hacia una gestión pública más efectiva en América Latina: Impulsos para el fortalecimiento de la planificación y la evaluación. CLAD. <https://www.clad.org/documentos/declaraciones/hacia-gestion-publica-efectiva-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/panorama-gestion-publica>
- Contraloría General de la República del Perú. (2023). Análisis de la Contratación Pública en el Perú 2018-2022. <https://bit.ly/4oAliU3>
- Dirección ChileCompra. (2025). ChileCompra - Cuenta Pública Gestión 2024. <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2025/06/Cuenta-Publica-ChileCompra-Gestion-2024-Desafios-2025.pdf>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025). Informe de Gestión Institucional 2024. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/cce-desfm-29_informe_de_gestion_cce_2024_31012025.pdf
- Kaplan, R. S., y Norton, D. P. (2001). The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment. Harvard Business Press. <https://bit.ly/4nWwNnD>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). (2020). Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Economía y Finanzas 2024-2030. https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos_PTE/Documentos/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Sectorial%20Multianual%20del%20Sector%20Econom%C3%ADA%20y%20Finanzas%202024%20E2%80%93%202030.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). (2023). La Administración Financiera del Sector Público en el Perú: Avances y Desafíos 2018-2022. https://www.cooperationsuiza.pe/wp-content/uploads/2023/11/Memoria-Larga-PMC_MEF-23ene23.pdf

- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., y Altman, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Ochoipoma, J., y Muñoz, F. (2023). Análisis de la contratación pública con énfasis en sus principios generales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 16, 1-24. <https://www.redalyc.org/journal/7497/749778813009/html/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). Recommendation of the Council on Public Procurement. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264251852-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019). Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2019. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance_lac-2019-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2023). Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una Revisión de Pares de la OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/02/public-financial-management-in-peru_b83e637c/8b6b289c-es.pdf
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). (2023). Estadísticas del Mercado Estatal. <https://www.gob.pe/14267-consultar-las-estadisticas-del-mercado-estatal>
- Pacheco-Vega, R. (2019). The challenges of policy implementation in Latin America. *Policy Design and Practice*, 2(4), 363-377. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1664458>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., ... & Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Peci, A., y Sobral, F. (2011). The persistence of ceremonial conformance: The case of the Brazilian public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 625-645. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq045>
- Perú Compras. (2023). Informe de Gestión. Perú Compras. <https://www.perucompras.gob.pe/rid?id=5498>
- Poister, T. H., Pitts, D. W., y Edwards, L. H. (2010). Public management and performance: A comparative perspective. CRC Press. https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/8408563/9781107004412_excerpt_001.pdf
- Porter, M. E. (1985). Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance. Free Press. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2038625>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). (2020). Compras Públicas Sostenibles en América Latina y El Caribe 2020. <https://ricg.org/wp-content/uploads/2020/05/Compras-P%C3%BAblicas-Sostenibles-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-El-Caribe-2020.pdf>
- Sánchez-Chero, J. A., Sánchez-Chero, M. J., & Villegas-Yarlequé, M. (2025). Inteligencia artificial: impactos y desafíos en las contrataciones públicas. Revisión sistemática. *Universitas-XXI*, 43, 37-63. <https://doi.org/10.17163/uni.n43.2025.02>
- Suárez, J. J. R. (2021). Gerencia profesional y contratación pública estratégica. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(95), 1-20. <https://www.redalyc.org/journal/2815/281567964004/html/>
- Véliz López, D. E. (2025). El círculo virtuoso de la compra pública. *Foro: Revista de Derecho*, 43, 45-61. <https://www.redalyc.org/journal/900/90081721004/html/>
- Waissbluth, M. (2010). Introducción A La Gestión Pública Sección 1 2. <https://es.scribd.com/document/741443630/Waissbluth-M-2021-Introduccion-a-La-Gestion-Publica-Seccion-1-2>

World Bank. (2020). Benchmarking Public Procurement 2020. World Bank Publications.
<https://doi.org/10.1596/34246>