

## El requerimiento en la Ley General de Contrataciones Públicas: nuevas perspectivas y desafíos

Melisa Linares Paz Soldán\*

**Resumen.** - El requerimiento, núcleo de las actuaciones preparatorias, incide transversalmente en la selección y ejecución contractual. A partir de la Ley 32069 y su Reglamento, se introducen herramientas que mejoran la definición de necesidades, fortalecen la planificación y promueven la interacción temprana entre la entidad contratante y los proveedores, impulsando decisiones públicas más eficientes, transparentes y alineadas con el principio de valor por dinero.

**Palabras clave.** - Derecho Administrativo - Contratación pública - Actuaciones preparatorias - Requerimiento - Interacción con el mercado.

**Abstract.** - The requirement, as the core of the preparatory actions, exerts a cross-cutting influence over the procurement and contract execution stages. Under Law 32069 and its Regulations, new tools are introduced to enhance the definition of public needs, strengthen planning, and promote early interaction between the contracting authority and suppliers, fostering public decisions that are more efficient, transparent, and aligned with the value for money principle.

**Keywords.** - Administrative Law - Public Procurement - Preparatory Actions - Requirement - Market Engagement.

---

\* Abogada summa cum laude por la Universidad de Lima. Con estudios en Derecho Administrativo y Contratación Pública en la Universidad de Salamanca, Universidad Católica de Colombia y Escuela de Gobierno de la PUCP. Especializada en contratación pública, procedimientos sancionadores, procesos contencioso-administrativos y arbitrajes con el Estado. Autora de "La Responsabilidad Objetiva en la Contratación Pública: análisis crítico e impacto regulatorio".

All day long I think of things but nothing seems to satisfy  
Think I'll lose my mind if I don't find something to pacify  
Can you help me occupy my brain?  
*Paranoid – Black Sabbath*

## **I. Introducción**

Una de las virtudes y principales aciertos de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas es el diseño de una regulación consciente de los desafíos que enfrenta en este mercado, tanto desde un enfoque normativo como de gestión. A lo largo de las distintas legislaciones en la materia, se ha materializado una pugna estructural entre el dinamismo que requiere el sistema de compras y la integridad con que deben conducirse los agentes que interactúan en el mismo. Esta aparente dicotomía se traduce en la necesidad de contar con soluciones rápidas y flexibles, pero sin mermar la transparencia en la toma de decisiones<sup>1</sup> ni desviar los objetivos trazados por las entidades contratantes, afectando la legitimidad del sistema.

La cuestión radica en cómo compatibilizar dos valores que parecieran irreconciliables. En un mercado como la contratación pública, donde la flexibilidad es a menudo confundida con la indulgencia, y las patologías que aquejan este sector son difícilmente inocuas, el legislador responde con severidad, buscando fórmulas que controlen enérgicamente la actuación de los actores que participan en este mercado. Sin embargo, cuando dichas restricciones son un obstáculo en la eficiencia del mercado de la compra pública, es importante plantearse cambios no solo normativos, sino estructurales que incidan en la visión de los compradores públicos y el modelo de gestión pública al que apuntamos.

Precisamente, uno de los escenarios donde se manifiesta esta disyuntiva es la fase más embrionaria del proceso de compra pública: las actuaciones preparatorias y, concretamente, la elaboración del requerimiento. En esa fase, se conciben el qué y cómo de la contratación pública: se define la necesidad y la forma de satisfacerla. Sin embargo, una de las deficiencias del marco normativo anterior es que no existía una regulación específica sobre cómo obtener información del mercado y cómo interactuar con los proveedores. Esto no aliviaba las tensiones mencionadas, sino que las agravaba, pues no existía una fórmula que equilibrara la flexibilidad y la transparencia, incurriendo en un tratamiento ineficiente de ambos valores.

Cuando la entidad contratante no puede responder **el qué y cómo**, o cuando –creyendo haber respondido a estas preguntas– descubre que las respuestas obtenidas no eran satisfactorias, se despliega un efecto dominó en el proceso de la

---

<sup>1</sup> Al respecto, MEILÁN G. (2008, p. 218) explica que los principios de publicidad y transparencia constituyen los fundamentos de la contratación pública, como garantía de los principios de libre competencia, igualdad y no discriminación, como también para evitar la corrupción. En esa línea, señala que “la posición de quien contrata desde el sector público se justifica por el servicio al interés general”.

contratación pública con resultados nefastos. Un vicio en el origen puede erosionar las fases de selección y ejecución de manera progresiva e inevitable, afectando la validez de los actos subsiguientes y la racionalidad de las decisiones administrativas.

Así, el presente artículo busca explorar los desafíos que encierra la definición del requerimiento y las soluciones que ofrece la nueva regulación para enfrentarlos, con miras a construir un vínculo más colaborativo entre el sector público y privado, a partir del cual se pueda obtener más y mejor información para construir el requerimiento<sup>2</sup>. Uno donde el dinamismo no se oponga a la integridad.

## **II. El requerimiento**

La contratación pública es un proceso complejo mediante el cual el Estado busca abastecerse de bienes, servicios u obras para sostener su actividad y cumplir con sus objetivos institucionales, permitiendo una adecuada prestación de los servicios públicos a su cargo. Este proceso está integrado por tres grandes fases: las actuaciones preparatorias, el procedimiento de selección y la ejecución contractual. Cada una de estas fases tiene objetivos diferenciados, pero todos fundamentales para satisfacer el interés público que subyace a la contratación<sup>3</sup>.

Las actuaciones preparatorias tienen una función medular en el proceso de compra pública, pues en ellas se define el alcance real de la necesidad pública y se establecen los parámetros que orientarán la competencia entre los agentes del mercado de la compra pública<sup>4</sup>. Es, en esencia, el momento en que el Estado traduce su necesidad institucional en un lenguaje técnico y operativo capaz de ser comprendido por los operadores económicos, quienes –a partir de esa convocatoria– podrán asignar recursos, definir estrategias y presentar ofertas que les permita ser seleccionados.

Así, la formulación del requerimiento<sup>5</sup> constituye el génesis del gran proceso de contratación pública. Este proceso –enmarcado en la fase de actuaciones preparatorias– permite a las entidades contratantes contestar dos preguntas fundamentales: **(i) ¿qué necesito?** Que implica la identificación de la necesidad pública que se pretende satisfacer; y **(ii) ¿cómo lo resuelvo?** Que implica identificar el bien, servicio u obra que puede satisfacer dicha necesidad. Esas

---

<sup>2</sup> Cabe recordar que el contratista es un colaborador de la administración contratante. Cfr. MORÓN (2019, p. 32).

<sup>3</sup> Cfr. HUAPAYA (2024, p. 578).

<sup>4</sup> De acuerdo con BENAVIDES (2025, p. 18), la fase de diseño del requerimiento también es trascendente para la incorporación de condiciones de sostenibilidad y fomento de fines valiosos impulsados por el Estado, como generación de empleos, fomento de exigencias sociales y medioambientales, entre otras.

<sup>5</sup> Sobre la naturaleza del requerimiento, MORÓN (2016, p. 391) explica que “(...) es el pedido realizado por el área usuaria del bien, servicio u obra que necesita para cumplir sus funciones y cometidos institucionales, sustentando la necesidad pública de esa adquisición conforme a lo previsto su Plan de Adquisiciones”.

preguntas deberán formularse, de manera preliminar, atendiendo a la disponibilidad presupuestal aprobada para dichas contrataciones, y atendiendo a la planificación prevista en el Plan Anual de Contrataciones.

Solo una vez definido el alcance de las necesidades y la naturaleza del requerimiento, la entidad contratante podrá definir correctamente el objeto y el contenido del contrato, garantizando una ejecución exitosa y la materialización de los fines implícitos en el proceso de contratación. Así “la celebración de un contrato que no se ajuste a esta premisa no solamente atentaría contra la exigencia de razonabilidad que ha de guiar toda actuación pública, sino que supondría además una clara conculcación del principio de eficiencia en la gestión de los fondos públicos” (Gómez Fariñas, 2021, p. 101).

En este marco, el principio de valor por dinero cobra una particular relevancia, pues exige que la decisión de compra no solo busque el menor precio, sino una fórmula equilibrada que integre otras variables igualmente valiosas como la calidad, sostenibilidad, innovación tecnológica, entre otras. Así, se abandona el esquema donde el precio era el único elemento relevante para la selección del postor y se apuesta por un análisis integral de factores que permitan una repercusión positiva en el bienestar general (Villegas Vega, 2025, p. 212). Partiendo de esa lógica, el requerimiento no debe concebirse como un simple acto previo a la selección, sino como la primera expresión de la racionalidad económica y estratégica del Estado comprador<sup>6</sup>.

Atendiendo a ello, la importancia de diseñar correctamente el requerimiento consiste en garantizar una conducción fluida de las fases sucesivas del procedimiento de selección, hasta celebrar y finalizar con éxito la ejecución del contrato. Por ello, no se trata de un proceso rígido y estático, sino de un proceso dinámico y flexible, en el cual el requerimiento puede perfeccionarse durante la estrategia de contratación, o inclusive tras la implementación de las herramientas de indagación del mercado.

Pero ¿qué pasa cuando el Estado no sabe bien qué es lo que quiere? Como se sabe, el Estado contrata una amplia variedad de bienes, servicios y obras. Algunos de ellos son sencillos de determinar, mientras que en otros casos el proceso de determinación es más complejo, fundamentalmente por dos razones: primero, porque la necesidad no ha sido correctamente diagnosticada; segundo, porque el mercado es dinámico y la tecnología disponible evoluciona más rápido que la capacidad institucional de la Administración para describirla. Así, cuando el

---

<sup>6</sup> En sentido similar, GIMENO (2020, p. 92) señala que “(...) es necesario, además de un cambio de «cultura» (superar la «presión política» de hacer más por menos y a corto plazo), disponer de instrumentos flexibles y de uso sencillo que permitan a los poderes públicos adjudicar contratos transparentes y cualitativamente competitivos lo más fácilmente posible, en función de la mejor relación calidad/precio (value for money), con la finalidad de «acabar con la práctica de comprar en función al precio más bajo”.

objeto para satisfacer la necesidad pública no está claramente definido, lo que debería ser un proceso de planeamiento integral se transforma en una apuesta incierta, dando lugar a irregularidades que afectan los fines del proceso de contratación pública.

Ello puede dar lugar a situaciones radicales como un procedimiento desierto, donde –pese a desplegar los esfuerzos y recursos necesarios para convocar un procedimiento de selección– este concluya sin que se adjudique la buena pro a ningún postor. Esta situación se manifiesta en dos puntos críticos dentro del procedimiento de selección: en el registro de participantes y en la presentación de la oferta. En el primer caso, la ausencia de participantes sea por inexistencia de oferta o porque otros factores desalentaron la participación de los proveedores. En el segundo caso, cuando pese a haber presentado ofertas, ninguna de ellas es válida, sea porque los postores no completaron los requisitos o estos resultaban sumamente exigentes para los participantes.

En todos los casos, las situaciones de desierto surgen por deficiencias en la formulación del requerimiento, sea porque la entidad contratante no estableció condiciones competitivas para promover la participación de los proveedores (valor referencial bajo, barreras en las Bases que limitaron la participación, entre otros); o no determinó adecuadamente qué es lo que necesita, generando confusión entre los proveedores potencialmente interesados en participar del procedimiento de selección.

En otros casos, pese a las deficiencias en el requerimiento, estas podrían superar el filtro del procedimiento de selección y llegar incluso a celebración del contrato. Sin embargo, estos defectos –aunque pasen desapercibidos inicialmente– resultarán sumamente problemáticos en la fase de ejecución, donde podrán dar mérito a desacuerdos respecto a los alcances e interpretación del contenido del requerimiento. En ciertos casos, ello puede dar mérito a modificaciones contractuales, como la aprobación de reducciones o adicionales. En otros (bastante más problemáticos) podría ocasionar controversias que no podrán ser superadas con estas técnicas, desembocando ineludiblemente en arbitrajes u otros mecanismos de solución de controversias que podría paralizar la ejecución contractual y frustrar los fines del contrato.

Como hemos visto, las consecuencias de elaborar un requerimiento defectuoso son múltiples y de lo más diversas, pero todas responden a un mismo problema: la fragmentación entre la identificación de la necesidad institucional y su formulación técnica. Tradicionalmente, teníamos dos líneas de acción para superar las dificultades en la construcción del requerimiento: la indagación de mercado (ex ante) y la formulación de consultas u observaciones a las bases del procedimiento (ex post). Sin embargo, los mecanismos disponibles han demostrado ser insuficientes o –cuanto menos– poco adaptables a la complejidad del mercado actual.

En esa línea, surgió la necesidad de incorporar nuevas herramientas y adaptar las existentes de tal manera que se permita superar las limitaciones del modelo tradicional. Para ello, se plantea un enfoque que integre mecanismos de retroalimentación entre los actores del procedimiento de contratación pública, o inclusive la participación de otros nuevos, a fin de fortalecer el procedimiento de la formulación del requerimiento y asegurar decisiones más estratégicas y sostenibles.

### **III. Hacia la construcción del requerimiento**

El requerimiento es el punto de partida de las actuaciones preparatorias, pero también es el cimiento sobre el cual se erige todo el proceso de contratación pública: tanto selección y ejecución contractual dependen de la construcción de un requerimiento claro y completo. Sin embargo, las entidades contratantes no suelen tener claro qué necesitan y cómo traducir dicha necesidad en un lenguaje técnico que sea fácilmente asimilado por el mercado. Esa indeterminación inicial puede manifestarse en distintos momentos –en observaciones a las bases, procedimientos desiertos, controversias o resultados insatisfactorios post ejecución<sup>7</sup>–, revelando que el error originario nunca desapareció y sus estragos lesionan ineludiblemente la finalidad pública que motiva la contratación.

Para mitigar estos riesgos, la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y su Reglamento han introducido (y reformulado) distintas instituciones que permiten corregir las deficiencias presentadas durante este proceso. A continuación, analizaremos cada una de estas figuras y su incidencia en el proceso de construcción del requerimiento:

#### **i. La segmentación de las contrataciones**

La segmentación de las contrataciones es una herramienta introducida por el nuevo marco normativo, aplicable para todos los procedimientos de selección, con excepción de los contratos menores, procedimientos de selección no competitivos y los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la ley. La responsable de conducir esta fase es la Dirección Encargada de las Contrataciones (“DEC”), un nuevo actor en el ámbito de la Ley General de Contrataciones Públicas cuya participación es clave en las actuaciones preparatorias. Fundamentalmente, en la

---

<sup>7</sup> Al respecto, MARQUIÑO TERRONES y CASTILLO ANDIA (2025, p. 45) señalan que las malas prácticas que se producen a lo largo de las fases del proceso de contratación pública configuran una de las principales fuentes de corrupción y de pérdidas económicas para los Estados. En consecuencia, el régimen de contratación debe regirse no solo por el principio de legalidad, sino también por principios orientados a establecer estándares que aseguren un adecuado diseño y aplicación de los procedimientos de selección, así como una ejecución eficiente de los contratos, garantizando además el uso correcto de las facultades discrecionales otorgadas a las entidades públicas.

elaboración de la estrategia de contratación, así como en la promoción y atención de los requerimientos.

La segmentación inicia con la elaboración del Cuadro Multianual de Necesidades, elaborado sobre la base del Plan Operativo Institucional, de tal manera que – incluso previo a la elaboración en sí del requerimiento– la entidad tendrá claridad sobre el tipo de objetos que serán materia de convocatoria. En el caso de bienes y servicios, la finalidad de la segmentación es clasificar los objetos contractuales en función a dos variables clave: el riesgo y la cuantía, con el propósito de definir la estrategia de contratación y el tipo de interacción del mercado que se utilizará.

- (i) Rutinarios: bajo riesgo y baja cuantía.
- (ii) Operacionales: bajo riesgo y alta cuantía.
- (iii) Críticos: alto riesgo y baja cuantía
- (iv) Estratégicos: alto riesgo y alta cuantía.



### **Segmentación de las contrataciones en bienes y servicios.**

#### **Elaboración propia.**

Ahora bien, la norma establece con claridad qué se entiende por riesgo y cuantía altos. En el primer caso, señala que una contratación se considera de alto riesgo cuando existe la posibilidad de que el procedimiento de selección tenga poca competencia, debido a alguna de las siguientes tres condiciones: (i) que en los últimos dos años un procedimiento de selección para su contratación haya sido declarado desierto; (ii) que el promedio de postores para objetos contractuales similares en los dos años anteriores al año fiscal correspondiente haya sido menor o igual a tres en el caso de bienes o igual o menor a dos en el caso de servicios; o, (iii) que debido a las características o especialización del bien o servicio su disponibilidad es limitada en el mercado.

Por otro lado, se considera que una contratación tiene alta cuantía cuando dicha cuantía, establecida en el Plan Anual de Contrataciones y vigente al momento que

se realiza la segmentación, supera el 10% del monto total de las contrataciones de bienes y servicios contempladas en esta, según corresponda.

En el caso de obras y consultoría de obras, las contrataciones son clasificadas como básicas y avanzadas. En el primer caso, deberá reunir las siguientes condiciones concurrentes: (i) la inversión involucrada sea de bajo grado de innovación y de una complejidad baja o media, conforme la clasificación del SNPMGI, (ii) la entidad contratante haya ejecutado previamente obras o consultorías de obras similares, (iii) que el promedio de postores en los procedimientos de selección con objeto similar en los dos últimos años haya sido mayor o igual a tres y (iv) no se trate de un saldo de obra. En los supuestos donde no se cumplan todas las condiciones mencionadas, las contrataciones serán calificadas como avanzadas.

Sobre la base de estas clasificaciones, la entidad contratante podrá definir qué herramientas de interacción del mercado implementar en cada caso concreto.

En suma, la segmentación no constituye únicamente un mecanismo clasificatorio, sino una herramienta de planificación estratégica que orienta la gestión contractual desde su etapa más temprana. De este modo, las acciones sucesivas vinculadas a un requerimiento en concreto no sean aleatorias, sino que estén pensadas en las necesidades y riesgos de dicho objeto. Al permitir a las entidades definir el nivel de complejidad de cada proceso y seleccionar las herramientas de interacción más adecuadas, la segmentación actúa como un punto de partida para la toma de decisiones más planificadas y la asignación eficiente de recursos públicos.

## **ii. La Interacción con el mercado y sus herramientas**

Previo a la nueva Ley General de Contrataciones Públicas, la fase de actuaciones preparatorias estaba conducida con poco orden y mucha intuición. No existía un marco normativo que describiera de forma clara y uniforme el procedimiento mediante el cual la entidad contratante obtendría información para formular su requerimiento. Se trataba de un proceso conducido por diversas prácticas administrativas espontáneas, como la solicitudes de cotización o búsquedas en los repositorios internos de las entidades administrativas.

Las dificultades en el perfilamiento del requerimiento –aunado los desafíos en gestión pública– hicieron manifiesta la urgencia de establecer un marco normativo más claro, preciso y detallado. Uno que permitiera mitigar los riesgos derivados de la construcción de un requerimiento deficiente. Por ello, este nuevo marco normativo parte del reconocimiento de las limitaciones de las entidades contratantes en la obtención de información alineada con los estándares de mercado, pero también de la convicción de que estas dificultades pueden ser superadas mediante una interacción articulada entre el sector público y privado.

Como consecuencia de eso, se diseñaron las **herramientas de interacción** del mercado. Estas son un conjunto de acciones dirigidas a obtener información para

construir y mejorar el requerimiento. Asimismo, es un insumo valioso para el diseño de la estrategia de contratación, en la medida de que permite detectar posibles riesgos en la contratación, el número de posibles proveedores interesados, la disponibilidad del bien o servicio en el mercado, o –de ser el caso– actualizar la cuantía prevista para el procedimiento de selección. Conforme explicamos en el caso de la segmentación de las contrataciones, la interacción con el mercado tampoco se realiza en los contratos menores, procedimientos de selección no competitivos y los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la ley.

Para realizar la interacción con el mercado, las entidades podrán utilizar las siguientes herramientas:

**La primera herramienta es la indagación.** Es un procedimiento de naturaleza interna y documental, pues ocurre dentro de la entidad y consiste básicamente en la revisión de información proveniente de registros históricos de la entidad contratante, o información de otras entidades obrante en el SEACE de la PLADICOP. A fin de mantener la información actualizada y evitar obtener data obsoleta o desfasada –tanto desde una perspectiva económica como técnica– el artículo 48.2 del Reglamento establece que dicha información corresponderá a los últimos tres ejercicios de la entidad a partir de cuyos registros se hubiese obtenido tal información.

Aunado a ello, también podrá utilizarse otros medios documentales que se estimen pertinentes para complementar el proceso de interacción, como portales de proveedores especializados, bases de datos técnicas o certificadoras, informes de estudios de mercado, data publicada por cámaras de comercio o referencias internacionales sobre precios de adquisición (DGA, 2025, p. 43). Todo lo anterior permite nutrir el requerimiento y obtener información valiosa para definir la estrategia de contratación, pues aportará data sobre precios, especificaciones técnicas, estándares de mercado, riesgos en la competencia económica, entre otros factores relevantes para hacer una interacción de mercado adecuada.

**La segunda herramienta es la consulta al mercado.** Es un procedimiento de naturaleza externa, en la medida de que implica la participación del sector privado para la definición del requerimiento. Esta herramienta integra dos técnicas distintas: por escrito y reuniones. La primera es utilizada para obtener retroalimentación de amplio espectro, pues permite formular solicitudes homogéneas a distintos proveedores. Se trata de las ya conocidas cotizaciones, técnica que se venía utilizando en el marco de la Ley 30225, pero con una regulación mucho más específica y transparente.

Este procedimiento está regulado conforme a un flujo de acción detallado, previsto en el artículo 51 del Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas. En primer lugar, se lleva a cabo la **difusión del requerimiento**. Esta es una herramienta útil para poner en conocimiento de los proveedores potencialmente

interesados en una oportunidad de contratación con el Estado. En segundo lugar, se **formulan consultas y comentarios** técnicos, a través de la PLADICOP en un plazo no menor a cinco días hábiles, computados desde el día de la publicación del requerimiento. En tercer lugar, el área usuaria y la DEC realiza la **absolución de las consultas planteadas** en un plazo no mayor a tres días hábiles desde formuladas dichas consultas.

En cuarto lugar, se lleva a cabo una **reunión de confirmación y/o aclaración** liderada por la DEC, quien determinará el orden de participación de los proveedores que formaron parte de la interacción. La reunión se llevará a cabo de manera virtual o presencial en un plazo máximo de tres días hábiles de publicada la absolución. El objeto de esta reunión es asegurarse de que los proveedores participantes de la interacción hayan entendido correctamente el sentido de la absolución efectuada por la entidad. La DEC absolverá las posibles consultas derivadas de esta reunión y, de ser necesario, podrá ampliar el sustento técnico de la absolución preliminar. Finalmente, se publica el **acta de la reunión** al día hábil siguiente de llevada a cabo, donde se consolidan las principales ideas y hallazgos obtenidos.

Por su parte, **las reuniones** pueden ser de (i) de uno a muchos, dirigidas a una pluralidad de agentes económicos donde exista una retroalimentación abierta entre estos últimos y la entidad contratante (por ejemplo, a través de talleres, eventos o exposiciones); o (ii) de uno a uno, donde la entidad contratante podrá llevar a cabo reuniones individuales con los proveedores a fin de recibir información más precisa y detallada.

Las reuniones representan una de las principales innovaciones en el marco de las actuaciones preparatorias, pues otorgan un margen de maniobra mucho más amplio a las entidades públicas y permiten superar las limitaciones propias de la indagación mediante cotizaciones por medio de un diálogo más cercano y fluido con los proveedores. En ese sentido, esta herramienta permite una articulación estratégica entre el sector privado y público, a fin de generar retroalimentación entre ambos actores, de tal modo que la entidad contratante obtenga mayor información para definir su requerimiento, y los proveedores comprendan qué necesidades tiene la entidad.

Sin embargo, es necesario anotar la falta de regulación de esta herramienta, a diferencia de lo que ocurre con la consulta escrita, y particularmente en las reuniones uno a uno. A fin de preservar la transparencia e integridad en las compras públicas –dos valores fundamentales y cuya protección inspira este nuevo marco normativo– hubiese sido deseable incorporar otros mecanismos de control en las **reuniones uno a uno**, donde existe un mayor riesgo de llevarse a cabo un acuerdo colusorio. Este vacío deja en suspenso la protección de la integridad, institucionalizando espacios de diálogos que –si bien se erige como una solución que estimula la creatividad y flexibilidad– puede ser contingente.

En ese sentido, considerando además la excepcionalidad de este mecanismo (pues, como veremos, resulta aplicable solo a contrataciones de alto riesgo), sería deseable incorporar mecanismos de control como los utilizados en el ámbito del diálogo competitivo, donde participa un representante del órgano de control institucional como asistente a las rondas. Esta formalidad no distorsiona el dinamismo y flexibilidad de las reuniones ni aporta una carga administrativa excesiva, pero sí contribuye a fortalecer la transparencia e integridad, lo cual –a su vez– repercute positivamente en la confianza en el sistema de compras y el fortalecimiento de la percepción de legitimidad de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, ¿cuándo usar una herramienta u otra? Aquí cobra particular relevancia la segmentación de las contrataciones, pues la herramienta aplicable dependerá de la clasificación del objeto.

En el caso de bienes y servicios:

- (i) Rutinarios: indagación básica.
- (ii) Operacionales: indagación avanzada.
- (iii) Críticos: consulta al mercado básica.
- (iv) Estratégicos: consulta al mercado avanzada.

En el caso de obras y consultoría de obra:

- (i) Contrataciones básicas: consulta al mercado básica.
- (ii) Contrataciones avanzadas<sup>8</sup>: consulta al mercado avanzada.

El hecho de que la herramienta sea básica o avanzada depende de la cantidad de fuentes necesarias para realizar la interacción con el mercado. Las básicas requieren como mínimo una fuente, mientras que las avanzadas, dos o más fuentes. En ese sentido, la variable *riesgo* adquiere una particular relevancia al momento de definir las herramientas de interacción con el mercado. Las contrataciones que reporten niveles de riesgo más bajo diseñarán su requerimiento a través de un proceso esencialmente interno, mientras que en aquellas con niveles más altos de riesgo podrán integrar mecanismos como la consulta y las reuniones, con la participación activa del sector privado.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 156 del Reglamento, en el caso de las obras y consultoría de obras segmentadas como avanzadas, es obligatorio que en la estrategia de contratación el área usuaria en coordinación con la DEC realice la planificación integral de la gestión de riesgos, en una matriz que forma parte del expediente de contratación, en la que se incluye la identificación, responsable, análisis cualitativo y cuantitativo de los riesgos. Asimismo, cuando cuantía supere los S/ 50 000 000,00 (cincuenta millones de soles y 00/100) la entidad contratante implementa un comité de gestión de riesgos para evaluar y tomar decisiones.

## **A. Estrategia de contratación**

La estrategia de contratación es resultado de un análisis estratégico mediante el cual la DEC analiza –a la luz del principio de valor por dinero– todas las variables que influyen en la contratación, tomando como insumos principales la información obtenida a partir de las herramientas de interacción del mercado y aquella proporcionada por el área usuaria a partir del requerimiento. Dichas variables se encuentran detalladas en el artículo 46.1 del Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas en el caso de bienes y servicios, y en el artículo 154.1 en el caso de obras y consultoría de obras<sup>9</sup>.

Este constituye un proceso dinámico y en constante revisión, que tiene los siguientes objetivos:

- Perfeccionar el requerimiento, mediante la formulación de adaptaciones a partir de la información obtenida en la interacción de mercado, de ser necesaria
- Determinar todas aquellas variables necesarias para caracterizar el procedimiento de selección que será convocado para adquirir tal bien, servicio u obra. Por ejemplo, el tipo de procedimiento de selección (o modalidad no competitiva) por la que se optará, los requisitos de calificación (y precalificación, de ser el caso) y factores de evaluación, sistema de entrega, puntos no negociables durante la etapa de negociación o diálogo competitivo de corresponder, entre otras.
- Consolidar información relevante que sustentará la contratación, basada en la interacción de mercado. Por ejemplo, el análisis del consumo histórico del bien y la verificación del tipo de interacción realizada en función de la segmentación de la contratación.
- Identificar y gestionar los riesgos asociados a la contratación, definiendo acciones preventivas para definir adecuadamente la asignación de los riesgos a cada parte del contrato, en función al principio de valor por dinero y en quién se encuentra en una mejor posición para asumirlos. Estos se aprecian en la definición de roles y responsabilidades de los involucrados en la entidad, así como la gestión de riesgos propiamente.

La estrategia de contratación constará en un documento conforme al formato aprobado por la Dirección General de Abastecimiento (“DGA”). Cabe

---

<sup>9</sup> En el caso de obras, debe establecerse adicionalmente: (i) el tipo de contrato a emplear (esquemas contractuales tradicionales o contratos estandarizados de ingeniería y construcción); (ii) necesidad de emplear metodología BIM, (iii) propuesta de incentivos por beneficios o mejoras de naturaleza técnica, económica, social, ambiental o plazo, entre otros.

agregar que la DGA podrá solicitar la participación de un evaluador, sea un oficial de compra, comité o jurado para el proceso de elaboración de esta estrategia.

Como tal, la estrategia de contratación es un punto de convergencia entre planificación y ejecución. Se trata de un instrumento que traduce la información obtenida en las actuaciones preparatorias en decisiones operativas que permitirán estructurar y definir las características del procedimiento de selección. Su inclusión en el nuevo marco normativo responde a una premisa clara: un requerimiento correctamente definido no garantiza, por sí solo, una contratación eficiente. Es necesario que la entidad cuente con una hoja de ruta que oriente la elección del procedimiento más adecuado, la gestión de riesgos y la obtención de resultados sostenibles.

De esta manera, la estrategia de contratación se erige como un mecanismo de planificación avanzada, que no solo complementa al requerimiento, sino que lo proyecta hacia la decisión de compra, asegurando que cada contratación responda a una necesidad pública correctamente definida, basada en evidencia y ejecutada bajo criterios de eficiencia, integridad y sostenibilidad.

**a. El área técnica estratégica**

La capacidad técnica de nuestros funcionarios es una variable clave en la determinación del requerimiento. Si no tenemos perfiles y equipos adecuadamente preparados para implementar y analizar estas herramientas, estas serán insuficientes para superar los desafíos existentes en la formulación del requerimiento. En dicho contexto, la creación del área técnica estratégica supone una mejora importante, introducida en el marco normativo de la Ley General de Contrataciones Públicas, que busca integrar no solo un cambio normativo, sino uno más ambicioso y progresivo: un cambio estructural y de gestión orientado a fortalecer las capacidades institucionales de nuestras entidades y profesionalizar a nuestros funcionarios.

En ese contexto, el Área Técnica Estratégica se consolida como una unidad orgánica de la entidad contratante designada por la autoridad de gestión administrativa cuya función principal es prestar asistencia técnica al área usuaria en el proceso de construcción de requerimientos complejos, dada su especialidad y conocimiento técnico en una determinada materia. Asimismo, junto a la DEC, tiene un rol activo en la verificación de las obligaciones del contrato su cumplimiento y de la emisión de la conformidad respectiva.

La incorporación de este nuevo actor de la compra pública se alinea al enfoque de profesionalización de la contratación pública, el cual busca reforzar la especialización, capacidad y mérito de nuestros funcionarios públicos mediante un enfoque de mejora continua y promoción de espacios de capacitación, mantenimiento y certificación de competencias<sup>10</sup>. De esta manera, la norma no se limita a introducir nuevos procedimientos, sino que impulsa una transformación integral del modelo de gestión pública, donde la calidad técnica y la toma de decisiones informadas se convierten en pilares esenciales del ciclo de contratación, garantizando que las herramientas incorporadas por la norma se traduzcan en mejores prácticas y resultados tangibles.

Para que esta promesa no sea defraudada y sus propósitos no sean traicionados, es fundamental otorgar un soporte material sólido al enfoque de profesionalización y hacer efectivo el nuevo modelo de certificación de compradores públicos que nos promete el artículo 16 del Reglamento, fortaleciendo no solo capacidades técnicas, sino también aptitudes personales (Díaz Bravo, 2023, p. 223). La cuestión no radica en definir nuevos actores o crear enfoque normativos que auguren el fortalecimiento de las habilidades de nuestros compradores públicos, sino de una gestión que conserve la genuina convicción de que los cambios estructurales parten de una apuesta categórica por los talentos y capacidades formadas en nuestras instituciones.

**b. Modalidades diferenciadas**

La Ley General de Contrataciones Públicas ha establecido una nueva categoría de procedimientos de selección competitivos, llamada **modalidades diferenciadas**, que se incorpora junto con las modalidades “S/M” y las abreviadas (antes denominada adjudicación simplificada). Estas modalidades se presentan tanto en licitación pública, concurso público como en otras modalidades nuevas incorporadas en este marco normativo.

<b>Procedimientos con precalificación en la Ley 32069 y su Reglamento</b>		
<b>Licitación pública</b>	<b>Concurso público</b>	<b>Otras modalidades diferenciadas</b>

<sup>10</sup> Sobre este tema, véase RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2025, pp. 74-75).

Licitación pública para bienes especializados	Concurso público con precalificación	Compra pública precomercial
Licitación pública de obras con precalificación	Concurso público con diálogo competitivo	Asociación para la innovación
Licitación pública con diálogo competitivo		
Licitación pública de obras con negociación		

La particularidad de estas contrataciones consiste en que se establece una fase de **precalificación**. Esta es una etapa intermedia dentro de los procedimientos de selección previstos para las modalidades diferenciadas que ocurre entre la integración de las bases y la evaluación de las ofertas. En dicho contexto, la precalificación es un tipo de evaluación de oferta donde esta última se realiza en más de una fase: (i) la fase inicial, que ocurre con la presentación de la documentación para la admisión de la oferta y acreditación de los requisitos de calificación; y (ii) fase de precalificación, en la cual se presentan ofertas definitivas por parte de los postores precalificados en la fase inicial. Los evaluadores determinarán qué postores precalificados pasarán de la primera a la segunda fase y publicarán los resultados de dicha evaluación al PLADICOP.

A su vez, en esta segunda fase se pueden incorporar dos subfases: **la negociación y el diálogo competitivo**. Ambas herramientas están pensadas para modalidades diferenciadas, pero con matices distintos. Mientras que **la negociación** tiene como objetivo principal mejorar el contenido de las ofertas, sobre la base de un requerimiento más consolidado, **el diálogo competitivo** parte de un requerimiento preliminar y busca obtener uno definitivo a partir de la información obtenida en las rondas realizadas con los postores. Precisamente, esta última herramienta fue pensada para aquellos procedimientos donde la entidad contratante no tiene claridad sobre cómo satisfacer la necesidad pública que tiene.

Respecto a su estructura, la negociación se lleva a cabo a través de rondas sucesivas en las cuales los postores presentan sus ofertas ajustadas en función de las negociaciones, y en este proceso puede proponerse modificaciones al requerimiento o a las condiciones contractuales. Por su parte, el diálogo competitivo se lleva a cabo mediante varias rondas sucesivas donde los postores plantean posibles

soluciones que van actualizándose durante el transcurso del proceso de diálogo. Estas soluciones no podrán ser reveladas a los otros postores sin su consentimiento. Asimismo, en ambos casos participa un representante del Órgano de Control Institucional como asistente y veedor. Finalmente, se emitirá un acta de la ronda final donde se dará a conocer los postores que se encuentran aptos para presentar sus ofertas definitivas.

La razón que subyace al reconocimiento de la etapa de precalificación -y, en particular, de sus subfases de diálogo competitivo y negociación- radica en que se trata de procedimientos diseñados para contextos donde el requerimiento aún presenta un alto grado de indefinición o el establecido es apenas preliminar y susceptible de perfeccionamiento. En tales escenarios, el nuevo marco normativo apuesta por abrir espacios estructurados de interacción entre la entidad y el mercado que se articulan a la fase de actuaciones preparatorias, cuando los mecanismos disponibles para obtener información -incluso con las nuevas herramientas disponibles- resultan insuficientes. En ese sentido, esta regulación permite transformar la incertidumbre en información, y la información en decisiones públicas más eficientes.

En otras palabras, estas herramientas no buscan relativizar la responsabilidad de la entidad contratante en la formulación del requerimiento, sino dotarla de mecanismos para aprender del mercado antes de comprometer recursos públicos para un fin incierto. El reconocimiento de la negociación y el diálogo competitivo constituye un cambio de paradigma en la contratación pública, y parte del reconocimiento de que las entidades no siempre tienen claro qué necesitan para satisfacer sus necesidades, pero que el requerimiento puede construirse de manera colaborativa, bajo reglas de transparencia y un control institucional efectivo.

El objetivo es asegurar que el requerimiento -ese punto de partida de toda contratación- sea el resultado de una planificación estratégica y consciente, y no de una mera formalidad. De esta manera, cada proceso de compra podrá responder a una necesidad pública real y correctamente definida, alineada con el principio de valor por dinero y orientada hacia una contratación pública inteligente, con visión a largo plazo y basada en criterios que privilegien la calidad, sostenibilidad y durabilidad de sus adquisiciones.

#### **IV. Reflexiones finales**

El requerimiento es la génesis de la contratación pública. En él se origina la vida – o la muerte– de cada procedimiento de contratación. Cada error o deficiencia que entrañe la construcción del requerimiento se materializará, inevitablemente, en alguna fase del ciclo de contratación: sea a través de inagotables observaciones a las bases del procedimiento, declaratorias de desierto o eternas controversias sometidas a arbitraje. Y aunque a veces esos vicios no se manifiesten de forma visible, su sombra permanece silenciosa: ¿cómo saber si la obra, el bien o el servicio realmente cumplió su propósito, si la entidad contratante nunca tuvo del todo claro qué necesitaba? Buena parte de los proyectos fallidos, las obras inconclusas o las adquisiciones ineficientes tienen su raíz en un requerimiento mal concebido, en una necesidad pública mal traducida.

La formulación del requerimiento no debe entenderse como una mera formalidad burocrática, sino como un ejercicio de planificación estratégica que compromete la eficiencia del gasto público y, sobre todo, la confianza en nuestras instituciones. En dicho contexto, el nuevo marco normativo introduce un cambio de paradigma en la gestión pública: reconoce que la flexibilidad puede coexistir con la transparencia, y que la interacción con el mercado –con controles adecuados– no debilita la integridad del sistema, sino que lo fortalece. Se trata de una regulación consciente de los desafíos reales que enfrenta la contratación pública pero optimista en sus resultados, pues busca equilibrar la agilidad con la trazabilidad, habilitando mecanismos de diálogo y aprendizaje mutuo entre sector público y privado.

Esta apertura hacia el mercado es una materialización tangible del principio de valor por dinero y el enfoque de profesionalización. Al formalizar espacios de intercambio y retroalimentación, las entidades no solo acceden a información valiosa para diseñar requerimientos más realistas y aterrizados, sino que también profesionalizan su rol de compradores públicos. De esta manera, el requerimiento se convierte en un espacio estratégico de análisis, planificación y confianza, donde la interacción temprana con el mercado permite construir procesos más competitivos, sostenibles y transparentes.

El éxito de la contratación pública –y la satisfacción genuina de la necesidad pública– depende de la pureza de su génesis. Solo cuando el Estado sabe con claridad qué necesita, puede garantizar que cada recurso invertido se traduzca en valor y calidad, que la compra pública se convierta en un proceso con propósito. La compra pública no es el corolario de una secuencia de actos reglados, sino el punto de partida para edificar nuestras instituciones y orientarlas al servicio del interés general.