

ARTÍCULO ORIGINAL

OPTIMIZACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS EN ENTIDADES FINANCIERAS DEL ESTADO MEDIANTE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS INTERNAS: EL CASO DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO

Optimization of Public Procurement in State Financial Institutions through Internal Policies: The Case of the Banco Nacional de Fomento

DOI: <https://doi.org/10.65740/zth57g77>

Javier Rodrigo Esteche Casco

Universidad Americana, Asunción, Paraguay

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5196-2313>

Autor de correspondencia: rorryest@gmail.com

Derliz Osmar Cabrera Cabrera

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4027-6925>

dcabrera75@gmail.com

Resumen

La investigación tuvo como objetivo proponer una alternativa para lograr una mayor eficiencia en las contrataciones públicas de una entidad financiera del Estado paraguayo, el Banco Nacional de Fomento (BNF). Se adoptó un enfoque mixto, con alcance descriptivo y diseño no experimental de tipo transeccional. El componente cualitativo comprendió entrevistas a directivos y responsables de áreas clave con intervención en los procesos de contratación, y el cuantitativo, una encuesta a una muestra de 109 funcionarios de la casa matriz, sobre una población de 400. Los resultados muestran una arquitectura institucional en tres líneas —unidad operativa de contrataciones y áreas usuarias, asesoría jurídica y control interno, y auditoría interna—, con un proceso formalizado de madurez intermedia. La satisfacción global con el sistema es moderadamente positiva pero no concluyente: el 42% expresa una valoración favorable, el 39% se ubica en la categoría neutral y el 19% en desacuerdo. Las principales limitaciones percibidas son la carga burocrática, señalada por el 70% como causa de retrasos, y una infraestructura tecnológica que dificulta la gestión para el 62%, mientras que el 98% manifiesta disposición a participar en iniciativas de mejora. La prueba de chi-cuadrado ($\chi^2 = 10,24$; gl = 4; $p < 0,05$) respalda que las políticas internas influyen significativamente en la optimización del sistema de compras. Se propone un Modelo Integrado de Optimización de Compras de seis ejes complementarios.

Palabras clave: compras públicas; contrataciones públicas; entidades financieras públicas; políticas internas; eficiencia.

Abstract

The research aimed to propose an alternative to achieve greater efficiency in public procurement at a Paraguayan state-owned financial institution, the Banco Nacional de Fomento (BNF). A mixed approach was adopted, with a descriptive scope and a non-experimental cross-sectional design. The qualitative component comprised interviews with directors and heads of key areas involved in procurement processes, and the quantitative component, a survey of a sample of 109 headquarters employees out of a population of 400. Results show a three-line institutional architecture —procurement unit and user areas, legal counsel and internal control, and internal audit— with a formalized process of intermediate maturity. Overall satisfaction with the system is moderately positive but inconclusive: 42% express a favorable assessment, 39% are neutral and 19% disagree. The main perceived limitations are bureaucratic burden, identified by 70% as a cause of delays, and technological infrastructure that hinders management for 62%, while 98% express willingness to participate in improvement initiatives. The chi-square test ($\chi^2 = 10.24$; df = 4; $p < 0.05$) supports that internal policies significantly influence the optimization of the procurement system. An Integrated Procurement Optimization Model with six complementary axes is proposed.

Keywords: public procurement; government contracting; public financial institutions; internal policies; efficiency.

Cómo citar: Esteche Casco, J. R., & Cabrera Cabrera, D. O. (2026). Optimización de compras públicas en entidades financieras del Estado mediante la aplicación de políticas internas: el caso del Banco Nacional de Fomento. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 3, 162-172. <https://doi.org/10.65740/zth57g77>

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, rie@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 Javier Rodrigo Esteche Casco y Derliz Osmar Cabrera Cabrera. Los autores conservan los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Introducción

Las compras públicas, entendidas como el proceso mediante el cual el Estado adquiere bienes, obras y servicios para el cumplimiento de sus fines, representan un porcentaje importante del gasto público en la mayoría de los países. En la Unión Europea, por ejemplo, la contratación pública ha llegado a representar entre el 15% y el 20% del producto interno bruto de los Estados miembros, lo que la convierte en una fuente esencial de demanda económica y en un instrumento de política pública (Zabala-Iturriagagoitia, 2017). En el caso de las entidades financieras del Estado, estas adquisiciones son esenciales para garantizar la operatividad, la eficiencia y la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía. Sin embargo, las compras públicas también pueden ser susceptibles a ineficiencias, irregularidades y falta de transparencia, que generan sobrecostos, demoras y una gestión inadecuada de los recursos públicos, lo que hace necesario implementar mecanismos y políticas que optimicen el proceso y aseguren que las adquisiciones se realicen de manera eficiente, transparente y alineada con los objetivos institucionales.

Todo sistema de contratación se caracteriza por la necesidad de ser más eficiente, transparente e íntegro que el anterior, en aras de mejorar el cumplimiento de los objetivos públicos. Al mismo tiempo, se observa una transformación de los propios objetivos públicos, que se traslada a los medios para alcanzarlos: la contratación ya no se concibe únicamente como un procedimiento administrativo de adquisición, sino como una herramienta estratégica capaz de promover la innovación, la inclusión de pequeñas empresas y la sostenibilidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015). En Paraguay, la Ley N.º 7021/2022 de Suministros y Contrataciones Públicas y su reglamentación han introducido cambios relevantes en el sistema, en un contexto de modernización impulsado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Las entidades financieras del Estado deben conciliar estas exigencias normativas con las particularidades de su actividad, sujeta además a la regulación prudencial del sistema financiero y a la necesidad de responder con agilidad a un mercado competitivo.

El Banco Nacional de Fomento (BNF), principal banca pública de desarrollo del país, constituye un caso relevante para analizar esta problemática. Su unidad operativa de contrataciones gestiona un volumen significativo de adquisiciones de bienes, servicios y soluciones tecnológicas, en las que la eficiencia del proceso incide directamente en la calidad de los servicios financieros que ofrece. El objetivo general de la investigación fue proponer una alternativa para lograr una mayor eficiencia en las contrataciones públicas del BNF. Los objetivos específicos consistieron en identificar los recursos actuales de la institución en materia de contrataciones públicas; analizar los procesos vigentes de adquisición para identificar sus limitaciones; examinar la percepción y el nivel de satisfacción de los funcionarios respecto del sistema de compras, en términos de eficiencia y transparencia; explorar los principales desafíos del sistema en el contexto financiero actual; e identificar alternativas y mecanismos para incrementar su eficiencia. Se planteó como hipótesis que la aplicación de políticas internas influye significativamente en la optimización del sistema de compras públicas del BNF.

Fundamentación Teórica

La contratación pública como función estratégica

La literatura sobre contratación pública ha evolucionado desde una concepción centrada en el cumplimiento formal de procedimientos hacia una visión estratégica, orientada al valor por dinero. Thai (2001) propuso concebir el sistema de compras públicas como un conjunto interrelacionado de políticas, estructuras organizativas, procesos, recursos humanos y entorno, cuyo desempeño depende del equilibrio entre objetivos a menudo en tensión: la eficiencia económica, la competencia, la transparencia, la integridad y el cumplimiento de fines sociales. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública sistematizó doce principios para los sistemas de compras, entre ellos la transparencia, la integridad, el acceso, el equilibrio, la participación, la eficiencia, la contratación electrónica, la capacidad, la evaluación, la gestión de riesgos, la rendición de cuentas y la integración con la gestión financiera pública (OCDE, 2015). La Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI, 2011) establece, por su parte, estándares para asegurar la competencia, la igualdad de trato y la objetividad en los procedimientos.

En el plano organizativo, la gestión de las compras se vincula con los enfoques de la nueva gestión pública y de la gobernanza por resultados. Kettl (2015) destacó que la administración contemporánea enfrenta el desafío de coordinar redes de actores internos y externos, lo que exige capacidades de gestión distintas de las jerárquicas tradicionales. Bouckaert y Halligan (2008) mostraron que los sistemas de gestión del desempeño basados en indicadores, metas y rendición de cuentas mejoran la previsibilidad y la orientación a resultados de las organizaciones públicas, y Bouckaert et al. (2010) analizaron los mecanismos de coordinación entre organizaciones del sector público, que resultan críticos cuando un proceso, como el de compras, atraviesa varias áreas funcionales. Desde esta perspectiva, la eficiencia de las compras no depende solo de la norma, sino de la calidad de la coordinación entre la unidad de contrataciones, las áreas usuarias, la asesoría jurídica y el control interno, así como de los incentivos y la información disponibles.

Políticas internas, proporcionalidad y contratación electrónica

Las políticas internas de compras constituyen el conjunto de manuales, guías, plantillas, matrices y procedimientos que traducen la norma general en reglas operativas para una institución concreta. Arrowsmith (2011) señala que la regulación de la contratación pública deja un margen de discrecionalidad a las entidades, cuyo uso adecuado depende de reglas internas claras y de la capacidad técnica de los funcionarios. Uno de los principios más relevantes para ese uso es el de proporcionalidad: los controles, los requisitos y los niveles de revisión deben graduarse en función del riesgo, del monto y de la complejidad de cada contratación, evitando aplicar el mismo nivel de exigencia a una compra menor y a una licitación compleja. Cuando esta graduación no existe, los controles uniformes generan cargas burocráticas innecesarias, que alargan los plazos sin mejorar la integridad, y concentran la atención de los revisores en aspectos formales antes que en los riesgos sustantivos.

La contratación electrónica constituye el segundo pilar de la modernización. La evidencia internacional indica que los sistemas electrónicos reducen los costos de transacción, mejoran los tiempos de ciclo, amplían la transparencia y fortalecen la auditoría mediante el rastro digital de las actuaciones (OCDE, 2015; Banco Mundial, 2016). En América Latina, experiencias como la de la plataforma Comprar en Argentina muestran el impacto del gobierno digital en la transparencia de las compras públicas (De Michele y Pierri, 2020). No obstante, cuando la interoperabilidad entre sistemas es incompleta, emergen cuellos de botella digitales que sustituyen el papel por una doble carga tecnológica. La gestión por categorías, que agrupa las compras según su naturaleza y aplica estrategias diferenciadas —acuerdos marco y catálogos para bienes estandarizados, especificaciones funcionales y evaluación multicriterio para servicios complejos—, y la profesionalización de los funcionarios por roles completan el conjunto de prácticas que la literatura asocia con sistemas de compras eficientes.

Marco normativo e institucional

El sistema paraguayo de contrataciones públicas se rige por la Ley N.º 7021/2022 de Suministros y Contrataciones Públicas, que sustituyó a la Ley N.º 2051/2003, y por su reglamentación, junto con las resoluciones de la DNCP que regulan los procedimientos, los registros y las herramientas del sistema. La ley prevé distintos tipos de procedimientos —licitación pública nacional e internacional, licitación por concurso de ofertas, contratación directa y fondo fijo—, modalidades complementarias y sistemas especiales de adjudicación, así como la obligación de cada entidad de elaborar un Programa Anual de Contrataciones (PAC) y de contar con una Unidad Operativa de Contrataciones (UOC). El Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) centraliza la publicidad de las convocatorias, las adjudicaciones y los contratos. En el caso del BNF, estas exigencias se combinan con el gobierno corporativo propio de una entidad bancaria, sujeta a la supervisión del sistema financiero, a principios de control interno y a la gestión de riesgos operativos, lo que agrega capas de revisión al proceso de compras.

La literatura y los diagnósticos institucionales identifican un conjunto recurrente de problemas que dificultan una gestión óptima de las compras en las entidades públicas. En el plano normativo, la dispersión de normas, resoluciones y procedimientos genera un entorno complejo, que favorece interpretaciones divergentes y obliga a los funcionarios a invertir tiempo en verificar la vigencia de las reglas aplicables. En el plano de la planificación, la debilidad de los programas anuales de contrataciones y su desvinculación de los objetivos estratégicos y del presupuesto provocan compras urgentes, fraccionamientos y modificaciones frecuentes de los contratos. En el plano del mercado, la baja concurrencia en ciertos rubros, la concentración de proveedores y las barreras de entrada para las pequeñas empresas limitan la competencia y el valor por dinero. En el plano tecnológico, la falta de integración entre los sistemas y la persistencia de trámites en papel reducen la trazabilidad. En las entidades financieras, estos problemas se combinan con las exigencias de control interno y de gestión del riesgo operativo propias de la regulación bancaria, que añaden etapas de revisión al proceso de adquisición.

Tabla 1. Principios orientadores de un sistema de compras públicas eficiente

Principio	Contenido	Aplicación en el proceso
Transparencia	Publicidad de convocatorias, adjudicaciones y contratos	SICP; calendario público del PAC
Competencia e igualdad de trato	Acceso abierto y criterios objetivos de evaluación	Lotes razonables; especificaciones funcionales
Eficiencia y valor por dinero	Satisfacer necesidades en tiempo y forma con uso responsable de recursos	Acuerdos marco; costo total de propiedad
Proporcionalidad	Controles graduados según riesgo, monto y complejidad	Matriz de riesgo; revisiones paralelas
Integridad y rendición de cuentas	Prevención de irregularidades y trazabilidad	Expediente electrónico; auditoría
Capacidad	Profesionalización de los funcionarios por roles	Certificación y recertificación

Nota. Elaboración propia a partir de Thai (2001), CNUDMI (2011), OCDE (2015) y Banco Mundial (2016).

Metodología

La investigación adoptó un enfoque mixto, que integra la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos para realizar inferencias a partir de toda la información recabada (Hernández Sampieri et al., 2014). El diseño es no experimental y

transeccional, dado que no se manipularon variables y la información se recogió en un único momento, y el alcance es descriptivo y explicativo: descriptivo, en cuanto detalla cómo se llevan a cabo las compras en la institución, y explicativo, en cuanto analiza las causas de las ineficiencias identificadas. El estudio se desarrolló en la casa matriz del BNF, en Asunción, entre marzo y noviembre de 2024. Las fuentes de información fueron el marco normativo y los procesos vigentes de compras públicas, las entrevistas a directivos y responsables de áreas clave con intervención en los procesos de contratación, así como a expertos en contrataciones públicas, y una encuesta a los funcionarios de la institución.

La población del componente cuantitativo estuvo conformada por los 400 funcionarios de la casa matriz del BNF, y la muestra, calculada con la fórmula para poblaciones finitas con un puntaje Z de 1,96, una proporción de 0,5 y un error del 8%, ascendió a 109 funcionarios. El cuestionario incluyó preguntas sociodemográficas y 23 afirmaciones valoradas en una escala de Likert de cinco puntos, agrupadas en dimensiones de eficiencia operativa del proceso, transparencia y cumplimiento normativo, eficacia institucional, políticas internas y capacitación, y barreras y oportunidades de mejora (Tabla 2), y su confiabilidad se verificó mediante el coeficiente alfa de Cronbach. Las entrevistas se aplicaron a un directivo de la presidencia o gerencia de área, al jefe de la UOC y al director de auditoría interna, con una guía organizada en bloques temáticos sobre recursos, procesos, desafíos, políticas internas y alternativas de mejora. La hipótesis se contrastó mediante la prueba de chi-cuadrado, con un nivel de significación de 0,05.

$$n = N \cdot Z^2 \cdot p \cdot q / [e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q]$$

Tabla 2. Operacionalización de las variables del estudio

Variable	Definición operativa	Indicadores
Eficiencia operativa del proceso	Grado en que las etapas del proceso se ejecutan con claridad, agilidad y coordinación	Claridad documental; plazos; planificación; seguimiento; coordinación
Transparencia y cumplimiento normativo	Percepción de equidad y aplicación consistente de criterios	Igualdad de oportunidades; criterios de evaluación; acceso a la información
Eficacia institucional	Contribución de las compras a las necesidades y objetivos de la institución	Adecuación a necesidades; objetivos estratégicos; rapidez; resultados
Políticas internas y capacitación	Claridad y utilidad de las reglas internas y formación del personal	Políticas claras; agilización; capacitación; herramientas tecnológicas
Barreras y mejora	Obstáculos percibidos y disposición al cambio	Normativa; burocracia; proveedores; tecnología; oportunidades; participación

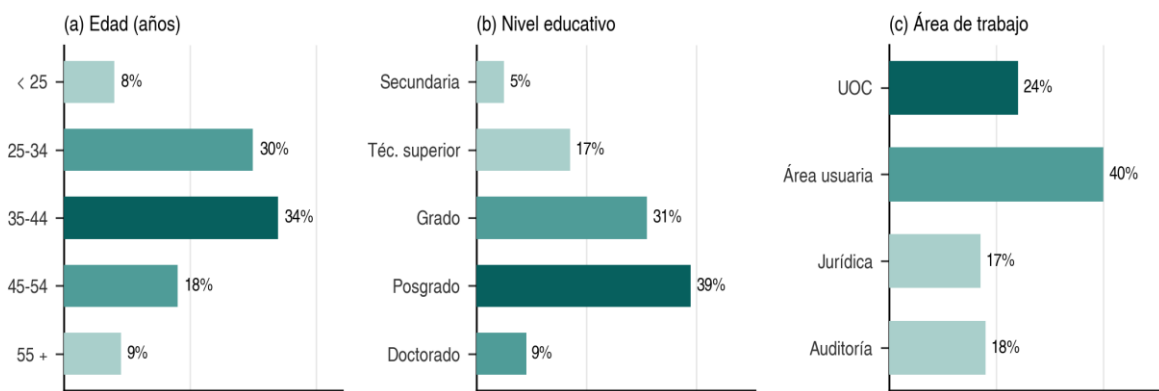
Nota. Elaboración propia a partir del instrumento de la investigación.

Resultados

Perfil de los participantes

El perfil de los 109 funcionarios encuestados muestra una plantilla madura y altamente calificada (Figura 1). El grupo etario predominante es el de 35 a 44 años, con el 34%, seguido por el de 25 a 34 años, con el 30%. El 48% de los encuestados es de sexo masculino y el 52%, femenino. En cuanto al nivel educativo, el 39% cuenta con estudios de posgrado y el 9% con doctorado, mientras que el 31% tiene grado universitario, lo que configura una base de capital humano favorable para la adopción de prácticas de gestión más sofisticadas. Respecto del área de trabajo, el 40% se desempeña en áreas usuarias que solicitan bienes y servicios, el 24% en la UOC, el 18% en auditoría o control interno y el 17% en el área jurídica, de modo que la muestra cubre los distintos eslabones del ciclo de compras. En cuanto a la experiencia específica en actividades de contratación, el 80% supera los cuatro años, y el 47% declara una participación directa en los procesos de compra.

Figura 1. Perfil de los funcionarios encuestados



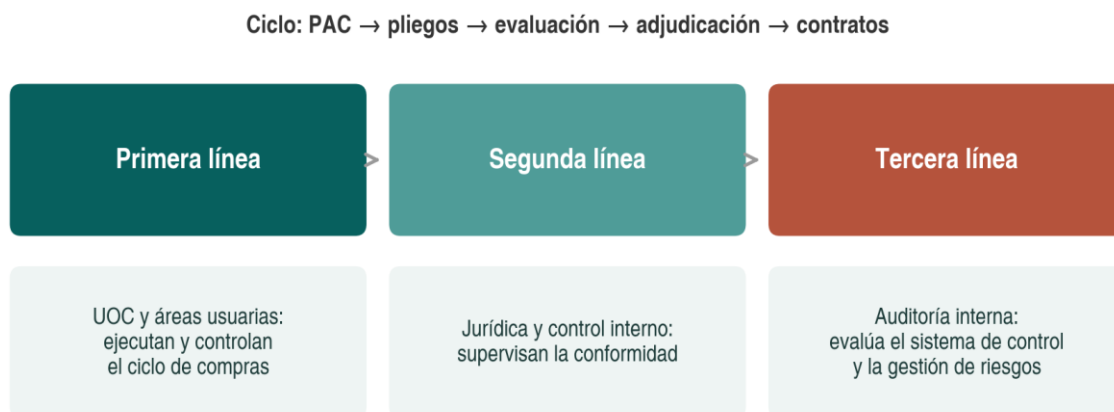
Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 109).

La composición de la muestra por tipo de cargo refuerza la pertinencia de las respuestas: el 12% ocupa cargos directivos, el 30% jefaturas o coordinaciones, el 29% funciones técnico-profesionales y el 28% funciones administrativas o de apoyo, lo que permite recoger la perspectiva de quienes deciden, de quienes coordinan y de quienes ejecutan las tareas cotidianas del proceso de compras. La experiencia específica en compras públicas se distribuye de manera equilibrada entre los tramos de cuatro a seis años, de siete a diez años y de más de diez años, con proporciones cercanas al 27% en cada caso, lo que indica que una parte sustancial de los funcionarios ha acompañado la transición desde la Ley N.º 2051/2003 hacia el nuevo régimen de la Ley N.º 7021/2022. Esta experiencia acumulada constituye un activo relevante para la implementación de mejoras, porque los funcionarios conocen tanto las fortalezas como las debilidades de los procedimientos vigentes, y pueden identificar con precisión los puntos del proceso en los que se generan demoras, reprocesos o riesgos de incumplimiento.

Recursos institucionales y estructura del proceso

Las entrevistas describen una arquitectura organizativa en tres líneas (Figura 2): una primera línea que ejecuta y controla el ciclo de compras, integrada por la UOC y las áreas usuarias; una segunda línea que supervisa la conformidad, integrada por la asesoría jurídica y el control interno; y una tercera línea independiente que evalúa el sistema de control y la gestión de riesgos, representada por la auditoría interna. La UOC está organizada en células de trabajo —planificación y PAC, elaboración de pliegos y convocatorias, evaluación y adjudicación, y gestión de contratos—, cada una con responsables, objetivos de tiempo y listas de verificación, lo que facilita la especialización y el balance de cargas. En recursos tecnológicos, el banco opera con el sistema nacional de compras, un sistema de planificación de recursos y un gestor documental con control de versiones, además de tableros que miden tiempos de ciclo, concurrencia y desempeño de proveedores, aunque con brechas de interoperabilidad entre ellos.

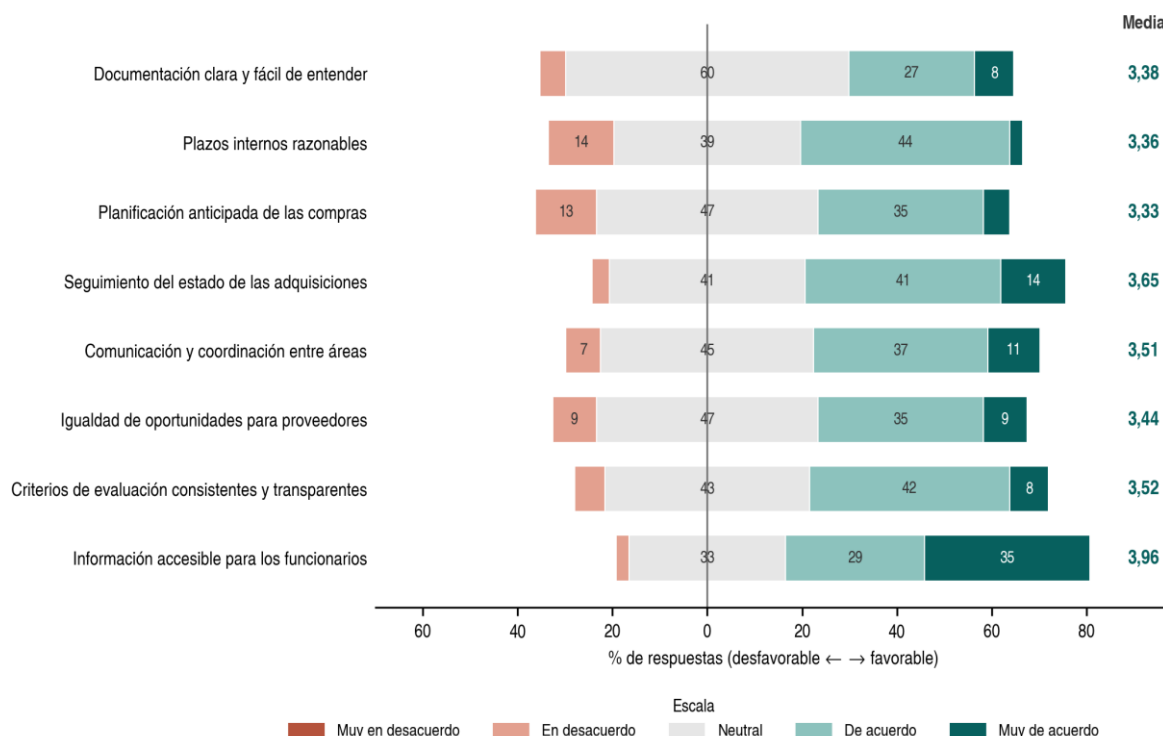
Figura 2. Arquitectura de tres líneas en la gestión de compras del BNF



Nota. Elaboración propia a partir de las entrevistas a directivos y responsables de áreas clave.

Eficiencia y transparencia del proceso de compras

La percepción de los funcionarios sobre la eficiencia y la transparencia del proceso muestra un predominio de valoraciones neutrales o moderadamente positivas, con escasas respuestas desfavorables (Figura 3). La claridad de la documentación requerida concentra un 60% de respuestas neutrales y un 35% de acuerdo, mientras que la razonabilidad de los plazos internos divide las opiniones entre un 47% de acuerdo y un 39% neutral, con un 14% en desacuerdo. La planificación anticipada de las compras presenta un 41% de acuerdo y un 47% de neutralidad, lo que indica que la previsibilidad del calendario de compras es irregular. El seguimiento del estado de las adquisiciones, con un 55% de acuerdo, y la comunicación entre áreas, con un 48%, reciben valoraciones algo más favorables. En transparencia, la accesibilidad de la información sobre los procesos es el aspecto mejor valorado, con un 64% de acuerdo, mientras que la igualdad de oportunidades para los proveedores y la consistencia de los criterios de evaluación registran entre un 43% y un 47% de respuestas neutrales.

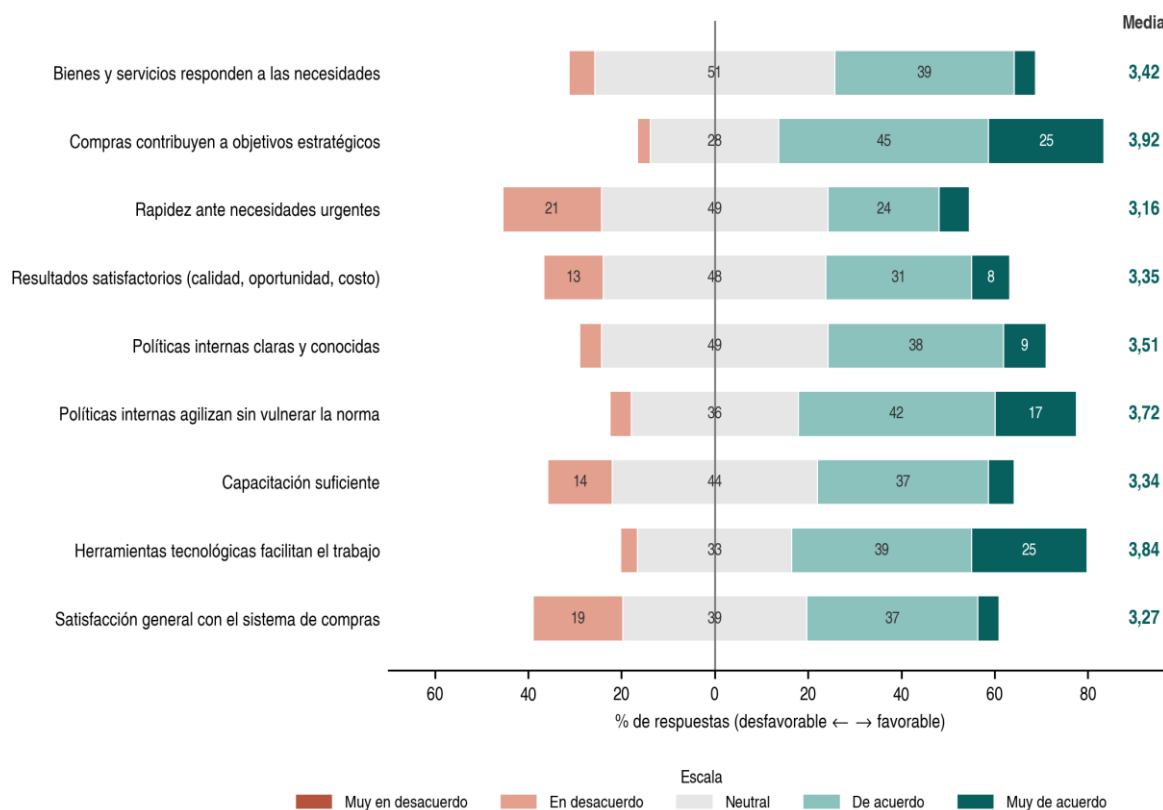
Figura 3. Percepción sobre la eficiencia y la transparencia del proceso de compras

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 109). Media en una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo).

La elevada proporción de respuestas neutrales merece una interpretación cuidadosa. Por un lado, puede reflejar la heterogeneidad de la experiencia entre áreas y tipos de procedimiento: un funcionario de un área usuaria que participa ocasionalmente en compras menores tiene una experiencia distinta de la de un integrante de la UOC que gestiona licitaciones complejas. Por otro lado, puede indicar que las reglas existen, pero su aplicación no es uniforme, de modo que los funcionarios no pueden afirmar con certeza que los criterios se aplican siempre de la misma manera. En ambos casos, el resultado sugiere un proceso formalizado, de madurez intermedia, cuyo funcionamiento básico es suficiente, pero cuya estandarización y previsibilidad pueden mejorarse. La ausencia casi total de respuestas en la categoría de muy en desacuerdo indica, asimismo, que no existe una percepción de disfuncionalidad grave del sistema, sino de un margen de mejora concentrado en la agilidad, la consistencia y la planificación.

Eficacia institucional, políticas internas y satisfacción general

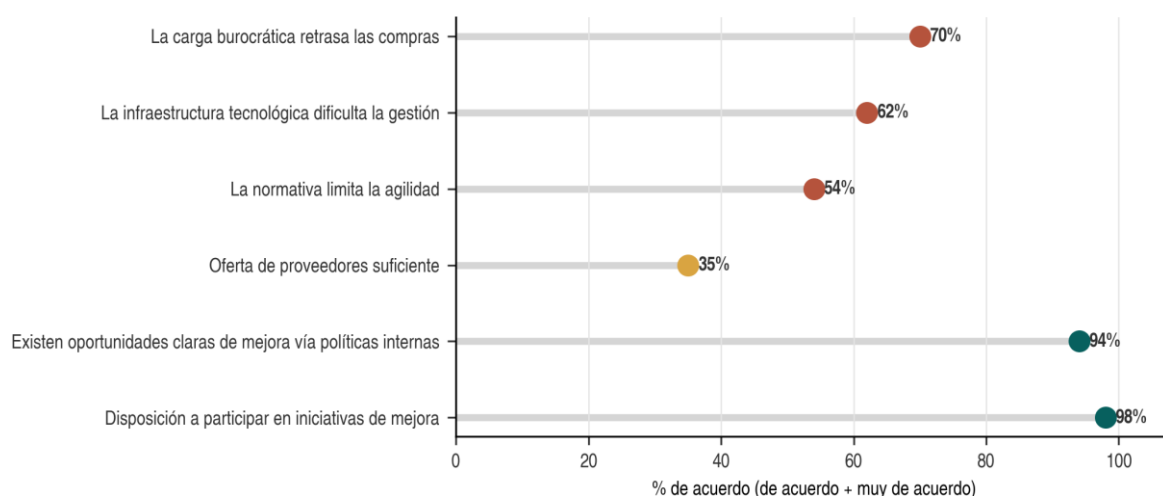
En la dimensión de eficacia institucional, la contribución de las compras al logro de los objetivos estratégicos de la institución es el aspecto mejor valorado del instrumento, con un 70% de acuerdo y una media de 3,92 (Figura 4). La adecuación de los bienes y servicios adquiridos a las necesidades de las áreas presenta un 44% de acuerdo y un 51% de neutralidad. En cambio, la rapidez para responder a necesidades urgentes es el aspecto con mayor proporción de desacuerdo, un 21%, y la menor media del bloque, 3,16. Respecto de las políticas internas, el 47% considera que están claramente definidas y son conocidas, con un 49% de neutralidad, y el 59% considera que contribuyen a agilizar los procesos sin vulnerar la normativa. La capacitación recibida es considerada suficiente por el 43%, con un 14% en desacuerdo, mientras que las herramientas tecnológicas disponibles son valoradas positivamente por el 64%. La satisfacción general con el sistema de compras se reparte entre un 42% de valoraciones positivas, un 39% neutrales y un 19% en desacuerdo.

Figura 4. Eficacia institucional, políticas internas y satisfacción general

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 109).

Barreras y oportunidades de mejora

Las afirmaciones referidas a las barreras del sistema revelan los principales obstáculos percibidos (Figura 5). El 70% de los funcionarios está de acuerdo en que la carga burocrática, en términos de trámites, autorizaciones y controles, retrasa la ejecución oportuna de las compras, y el 62% considera que la infraestructura tecnológica actual dificulta más de lo que facilita la gestión. El 54% opina que la normativa vigente limita innecesariamente la agilidad de los procesos, y solo el 35% considera que la oferta de proveedores es suficiente para garantizar la competencia y la calidad, con un 17% en desacuerdo y un 48% neutral. Frente a estas barreras, los funcionarios expresan una disposición excepcional al cambio: el 94% considera que existen oportunidades claras para mejorar el sistema mediante ajustes en las políticas internas, y el 98% se declara dispuesto a participar activamente en iniciativas de mejora, como propuestas, comisiones o grupos de trabajo.

Figura 5. Barreras percibidas y disposición a la mejora del sistema de compras

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 109). Porcentaje acumulado de respuestas de acuerdo y muy de acuerdo.

El contraste entre la percepción de barreras y la disposición a la mejora es uno de los hallazgos centrales del estudio. Mientras que las barreras se concentran en factores estructurales —la normativa, la burocracia, la tecnología y el mercado de proveedores—, la disposición a la mejora constituye un capital social disponible para impulsar cambios desde el interior de la institución. Los entrevistados coincidieron en esta lectura: reconocen la utilidad de las políticas internas, pero demandan su actualización continua, un mejor control de versiones y una difusión sistemática, en la lógica de una biblioteca viva de manuales, guías y plantillas con responsables, fechas de vigencia y trazabilidad de los cambios. Señalaron, además, como desafíos la calidad heterogénea de los términos de referencia, las revisiones secuenciales, la baja oferta en ciertos mercados y la integración tecnológica incompleta, y destacaron como medidas ya implementadas los pliegos y matrices modelo, los acuerdos de nivel de servicio por etapa, la revisión técnica y jurídica en paralelo y los acuerdos marco.

Contraste de la hipótesis

Para contrastar la hipótesis de que la aplicación de políticas internas influye significativamente en la optimización del sistema de compras públicas del BNF, se aplicó la prueba de chi-cuadrado con un nivel de significación de 0,05 (Tabla 3). El valor calculado del estadístico fue de 10,24, superior al valor crítico de 9,488 correspondiente a cuatro grados de libertad, por lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa. En consecuencia, se concluye que la aplicación de políticas internas influye significativamente en la optimización del sistema de compras públicas del BNF, contribuyendo a mejorar la eficiencia operativa, la transparencia y la eficacia institucional. Este resultado estadístico es coherente con la evidencia cualitativa, en la que los entrevistados atribuyen a las políticas internas —pliegos y matrices modelo, acuerdos de nivel de servicio, revisiones en paralelo— las mejoras observadas en los tiempos de ciclo, en el número de ofertas por llamado y en la reducción de enmiendas y rechazos.

Tabla 3. Resultado de la prueba de hipótesis

Estadístico	Valor	gl	Decisión
χ^2 calculado	10,24	4	Se rechaza H0
χ^2 crítico ($\alpha = 0,05$)	9,488	4	Se acepta H1

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Discusión

La arquitectura en tres líneas identificada en el BNF es coherente con los principios de buena gobernanza y control del riesgo en la contratación pública, que recomiendan centralizar la dirección técnica del proceso y estandarizar las interfaces con las áreas usuarias para reducir reprocesos y discrecionalidad (OCDE, 2015; CNUDMI, 2011). Al situar a la UOC como eje rector de la planificación, la evaluación y la adjudicación, la institución se alinea con diseños organizativos que favorecen la consistencia de las decisiones y la transparencia documentada (Arrowsmith, 2011; Kettl, 2015). Sin embargo, la elevada neutralidad observada en la claridad documental, la planificación y la consistencia de los criterios indica que esta arquitectura todavía no se traduce en una experiencia homogénea para todos los funcionarios. La brecha entre la existencia de las reglas y su aplicación uniforme es, precisamente, el espacio en el que las políticas internas pueden generar mejoras, al estandarizar los documentos, los criterios y los flujos de trabajo.

Las barreras identificadas reproducen las tensiones clásicas entre control y agilidad en la contratación pública. La respuesta doctrinal a estas tensiones no consiste en reducir los controles, sino en hacerlos proporcionales al riesgo y al monto de cada contratación, estandarizar las evidencias requeridas y adoptar flujos paralelos cuando los riesgos lo permiten (OCDE, 2015; CNUDMI, 2011). La percepción de que la carga burocrática retrasa las compras, compartida por siete de cada diez funcionarios, sugiere que los controles se aplican de manera uniforme, sin la graduación que recomienda la literatura. Del mismo modo, la percepción de que la infraestructura tecnológica dificulta la gestión, pese a la valoración positiva de las herramientas disponibles, apunta a un problema de interoperabilidad más que de disponibilidad: los sistemas existen, pero no están integrados de extremo a extremo, lo que obliga a duplicar registros y a conciliar información manualmente, un fenómeno documentado en las reformas de contratación electrónica (Banco Mundial, 2016).

La baja percepción sobre la suficiencia de la oferta de proveedores remite a un problema de mercado que las políticas internas pueden mitigar parcialmente. La literatura muestra que dividir las compras en lotes razonables, publicar anticipadamente el calendario del PAC y utilizar especificaciones funcionales en lugar de técnicas cerradas aumenta la concurrencia y reduce la concentración (OCDE, 2015; CNUDMI, 2011). La gestión por categorías, con estrategias diferenciadas para bienes estandarizados, servicios profesionales y soluciones tecnológicas, permite además aplicar criterios de costo total de propiedad y evaluar el desempeño de los proveedores después de la adjudicación, lo que retroalimenta las especificaciones futuras. Por su parte, la necesidad de capacitación diferenciada, expresada en la valoración moderada de la capacitación recibida, coincide con el consenso de que la profesionalización es condición de eficiencia e integridad, y de que la formación por roles, con evaluación y recertificación, reduce errores de procedimiento y homogeneiza criterios (Thai, 2001).

La planificación aparece como un eslabón crítico. La percepción moderada sobre la capacidad de planificar las compras con anticipación y la baja valoración de la rapidez ante necesidades urgentes sugieren que una parte de las adquisiciones se gestiona de manera reactiva, lo que reduce la competencia, incrementa los costos y presiona a la UOC con plazos exigüos. La literatura recomienda vincular el PAC con el plan estratégico y el plan operativo institucional, utilizar datos históricos y precios de referencia para su elaboración y publicar anticipadamente el calendario de compras, lo que atrae competencia, disminuye las urgencias y estabiliza la calidad de las ofertas (CNUDMI, 2011; OCDE, 2015). Los entrevistados describieron un tránsito en esta dirección, con una definición presupuestaria anclada en la planificación institucional y en el uso de precios de referencia, pero su consolidación requiere que las áreas usuarias asuman la planificación de sus necesidades como una responsabilidad propia, y no como un trámite delegado en la unidad de contrataciones, lo que exige capacitación y seguimiento de los desvíos entre lo planificado y lo ejecutado.

La disposición casi unánime a participar en iniciativas de mejora constituye una ventana de oportunidad para el cambio organizacional. La literatura sobre coordinación en el sector público muestra que los resultados sostenibles emergen cuando los equipos codiseñan los procesos, comparten datos y asumen metas comunes, reduciendo los silos y los tiempos de traspaso entre áreas (Bouckaert et al., 2010; Kettl, 2015). Convertir ese capital social en una agenda priorizada de proporcionalidad de controles, flujos paralelos, interoperabilidad y gestión por resultados es el principal desafío de gestión que plantean los hallazgos. Como limitaciones del estudio, cabe señalar que la investigación se centró en la casa matriz de una sola entidad financiera pública, que la muestra se calculó con un margen de error del 8% y que la percepción de los funcionarios no se complementó con indicadores objetivos de desempeño del proceso, como los tiempos de ciclo o el número de ofertas, que futuras investigaciones podrían incorporar.

Los resultados permiten, además, extraer una lección de alcance general para las entidades financieras del Estado. La eficiencia de las compras no depende exclusivamente de la reforma de la ley nacional, sino en gran medida de la calidad de las reglas internas con que cada institución interpreta y aplica esa ley. Dos entidades sujetas al mismo marco normativo pueden presentar desempeños muy distintos según la claridad de sus manuales, la estandarización de sus documentos, la graduación de sus controles, la integración de sus sistemas y la preparación de su personal. En este sentido, las políticas internas operan como un espacio de autonomía gestiona dentro del marco legal, que permite adaptar los procedimientos a las particularidades de cada organización sin vulnerar los principios de transparencia, competencia e integridad. Este hallazgo refuerza la importancia de considerar a las unidades de contrataciones no como meras ejecutoras de la norma, sino como unidades de gestión con capacidad de innovar en sus procesos, medir sus resultados y rendir cuentas por ellos.

Conclusiones

La investigación permite concluir, respecto del primer objetivo, que el BNF cuenta con una arquitectura institucional de compras organizada en tres líneas, con una UOC central especializada en células de trabajo, un soporte tecnológico basado en el sistema nacional de compras, un sistema de planificación de recursos y un gestor documental, y un capital humano altamente calificado y dispuesto al cambio, aunque con brechas de interoperabilidad y necesidad de capacitación diferenciada por roles. En relación con el segundo objetivo, el proceso de compras está formalizado y apoyado en sistemas, pero presenta una madurez intermedia, con limitaciones concentradas en la carga burocrática, los controles secuenciales, la infraestructura tecnológica no integrada y la oferta limitada de proveedores en ciertos mercados. Respecto del tercer objetivo, la satisfacción de los funcionarios es moderadamente positiva, pero no concluyente, con un 42% de valoraciones favorables, un 39% neutrales y un 19% desfavorables, y con una aplicación todavía no uniforme de las reglas y criterios.

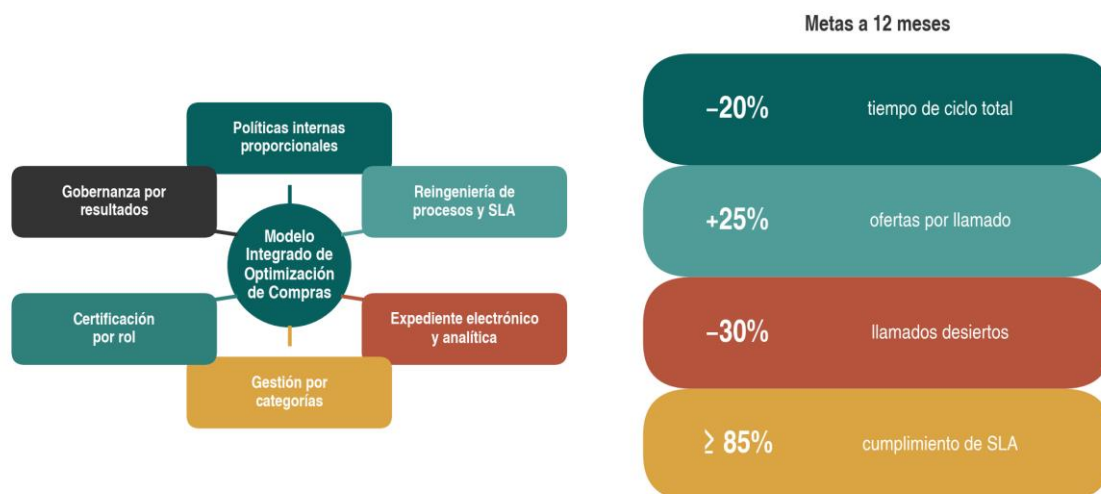
En cuanto al cuarto objetivo, los principales desafíos del sistema se relacionan con la tensión entre control y agilidad, la integración tecnológica y la necesidad de pasar de un cumplimiento predominantemente formal a una gestión por desempeño basada en metas y datos. Respecto del quinto objetivo, y a partir de la contrastación de la hipótesis, que confirmó la influencia significativa de las políticas internas en la optimización del sistema de compras, se propone como alternativa el Modelo Integrado de Optimización de Compras del BNF, concebido como un marco operativo de seis ejes complementarios: políticas internas basadas en el principio de proporcionalidad y en plantillas y matrices estandarizadas; reingeniería de procesos con flujos paralelos y acuerdos de nivel de servicio por etapa; expediente electrónico interoperable con analítica de datos; gestión por categorías; certificación y recertificación del personal por rol; y gobernanza por resultados con tableros de control, metas trimestrales y rendición de cuentas.

Recomendaciones

Para la implementación del modelo propuesto (Figura 6), se recomienda en primer lugar constituir, por resolución, un Comité Estratégico de Compras con mandato, integración y periodicidad trimestral definidos, y aprobar un cuadro de mando estratégico con indicadores obligatorios de eficiencia —tiempo de ciclo total y por etapa, porcentaje de cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio—, de competencia —ofertas por llamado, porcentaje de llamados desiertos e índice de concentración—, de calidad —no conformidades, reclamos y cumplimiento contractual—, de integridad —enmiendas, observaciones jurídicas y hallazgos de auditoría— y de satisfacción de las áreas usuarias. Se sugiere priorizar entre ocho y diez categorías de gasto por

monto, criticidad y volumen, y exigir planes de cierre de brechas por categoría. Como metas a doce meses, se proponen una reducción del 20% en el tiempo de ciclo total, un aumento del 25% en las ofertas por llamado en las categorías priorizadas, una reducción del 30% en los llamados desiertos y un cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio igual o superior al 85%.

Figura 6. Modelo Integrado de Optimización de Compras del BNF y metas propuestas



Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

En segundo lugar, se recomienda gestionar las políticas internas como una biblioteca viva, mediante un gestor documental con control de versiones y flujos de aprobación, que publique manuales, guías, pliegos y matrices modelo con metadatos de vigencia, custodio y cambios, e implementar una matriz de riesgo, monto y complejidad que determine automáticamente la evidencia mínima y el nivel de revisión requerido para cada expediente. En tercer lugar, se sugiere avanzar en la interoperabilidad entre el sistema nacional de compras, el sistema de planificación de recursos y el gestor documental, y automatizar tareas repetitivas. En cuarto lugar, se recomienda implementar un programa de certificación por rol y recertificación anual del personal clave, con evaluación del impacto de la formación en los tiempos de ciclo y en las no conformidades. Finalmente, se propone canalizar la disposición de los funcionarios a participar en la mejora mediante comisiones y grupos de trabajo con metas comunes, y mitigar la resistencia al escrutinio por datos mediante el patrocinio visible del Directorio y la comunicación de resultados tempranos.

La implementación del modelo debería seguir un cronograma escalonado: en los primeros tres meses, la constitución del Comité Estratégico de Compras, su primera sesión, un cuadro de mando mínimo viable y la definición de las metas anuales; entre el tercer y el noveno mes, la revisión de las brechas por categoría, los planes correctivos y el primer informe trimestral al Directorio; y entre el noveno y el decimotercero mes, el ajuste de las metas y la consolidación de las decisiones basadas en evidencia, con comparaciones internas entre áreas. Las evidencias de cumplimiento deberían incluir el acta de constitución del comité, el manual del cuadro de mando, la política de metas y rendición de cuentas, y el cronograma anual de revisiones. Por último, se recomienda que la experiencia del BNF sea sistematizada y compartida con otras entidades financieras del Estado, de modo que los aprendizajes sobre la aplicación de políticas internas proporcionales, la gestión por categorías y la gobernanza por resultados contribuyan a la modernización del sistema nacional de contrataciones públicas.

Tabla 4. Ejes del Modelo Integrado de Optimización de Compras y acciones clave

Eje	Acciones clave	Indicador asociado
Políticas internas proporcionales	Biblioteca viva de manuales y matrices; matriz de riesgo, monto y complejidad	Enmiendas por forma
Reingeniería de procesos	Flujos paralelos técnico-jurídicos; acuerdos de nivel de servicio por etapa	Tiempo de ciclo; % SLA
Expediente electrónico y analítica	Interoperabilidad SICP-ERP-gestor documental; tableros	Trazabilidad; reprocesos
Gestión por categorías	Lotes competitivos; acuerdos marco; calendario público del PAC	Ofertas por llamado; desiertos
Certificación por rol	Formación de requirentes, evaluadores y gestores; recertificación anual	No conformidades
Gobernanza por resultados	Comité Estratégico de Compras; cuadro de mando; metas trimestrales	Cumplimiento de metas

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Referencias

- Arrowsmith, S. (2011). *The law of public and utilities procurement* (3rd ed.). Sweet & Maxwell.
- Banco Mundial. (2016). *Marco de adquisiciones*. Banco Mundial.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (2011). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública*. Naciones Unidas.
- De Michele, R., & Pierri, G. (2020). *Transparencia y gobierno digital: el impacto de COMPR.AR*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gavilán Acuña, G. V., González Ayala, S. D., Godoy Silveira, C. D., Dalles Insaurralde, C. C., & García Ruffinelli, M. D. (2025). Alianza Público-Privada para el fomento y logro efectivo del reciclaje de residuos sólidos plásticos en la ciudad de Luque, años 2024-2025: Public-Private Partnership for the Promotion and Effective Implementation of Plastic Solid Waste Recycling in the City of Luque, 2024–2025. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 31-39. <https://doi.org/10.65740/cv6k2y43>
- González Ayala, S. D., & López Rivas, A. I. (2024). Modelo de innovación para gestión sostenible en contexto de crisis. Caso: Supermercado y Tiendas de conveniencia. Paraguay. Año 2021. *Revista sobre Estudios e Investigaciones del Saber Académico*, (18), e2024008. <https://doi.org/10.70833/rseisa18item570>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Kettl, D. F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century* (Updated ed.). Johns Hopkins University Press.
- Ley N.º 7021/2022. De Suministros y Contrataciones Públicas. (2022). Congreso Nacional, Paraguay.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. OECD Publishing.
- Palermo Tarragó, J. M., Galeano Rodríguez, P. A., Flor Perez, O. R., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50.
- Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2017). *La política de compra pública como estímulo a la innovación y el emprendimiento*. Universidad Alberto Hurtado.

Declaraciones

Aprobación ética: La investigación resguardó la confidencialidad y el anonimato de los funcionarios participantes, cuyas respuestas se analizaron de forma agregada.

Contribución de autoría (CRediT):

- Javier Rodrigo Esteche Casco: conceptualización, metodología, investigación, curación de datos, análisis formal y redacción del borrador original.
- Derliz Osmar Cabrera Cabrera: supervisión, validación, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: La base de datos anonimizada de la encuesta y la sistematización de las entrevistas pueden solicitarse al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: Los autores utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo para la adaptación del manuscrito de tesis al formato de la revista, la síntesis, la revisión lingüística y la elaboración de figuras a partir de los datos originales. El análisis, la interpretación y las conclusiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

Financiamiento: La investigación fue realizada con recursos propios de los autores.