

Artículo II Congreso Anual del Servicio Civil**¿Cumple o no cumple?: Inteligencia artificial para asistir la revisión documental y contractual en el marco de la Ley N° 32069**

Compliant or Non-Compliant? Artificial Intelligence to Assist Document and Contract Review under Law No. 32069

Luz Karen Bocangel Aguilar de Castillo

Contraloría General de la República (Perú)

lbocangel@contraloria.gob.pe | ORCID: 0009-0007-2636-4012

Cómo citar este artículo:

Bocangel Aguilar de Castillo, L. K. (2025). Cumple o no cumple?: Inteligencia artificial para asistir la revisión documental y contractual en el marco de la Ley N° 32069. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 318-325. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.13.19>

Recibido: 12/05/2025

Revisado: 19/05/2025

Aceptado: 13/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Las contrataciones públicas representan un área crítica de la gestión estatal en la que confluyen altos niveles de exigencia técnica, legal y operativa. Con la reciente entrada en vigencia de la Ley N° 32069 en abril de 2025, las entidades enfrentan nuevos retos para garantizar eficiencia, legalidad y trazabilidad en sus procesos. Este artículo propone una solución basada en inteligencia artificial (IA) para asistir en la revisión técnica y normativa de propuestas y contratos, reduciendo errores humanos, fortaleciendo la seguridad jurídica y optimizando los tiempos del procedimiento. Se emplea una metodología estructurada basada en prompts especializados para modelos de lenguaje como ChatGPT, validada mediante simulaciones con contratos reales. Se discuten sus implicancias éticas e institucionales.

Palabras clave: contrataciones públicas, inteligencia artificial, revisión documental, seguridad jurídica, modelos de lenguaje.

Abstract

Public procurement represents a critical area of state management, where high levels of technical, legal, and operational rigor converge. With the recent enactment of Law No. 32069 in April 2025, public entities face new challenges to ensure efficiency, legality, and traceability in their procedures. This article proposes an artificial intelligence (AI)-based solution to assist in the technical and regulatory review of proposals and contracts, reducing human error, strengthening legal certainty, and optimizing procedural timelines. A structured methodology is employed, based on specialized prompts for large language models such as ChatGPT, validated through simulations using real contracts. Ethical and institutional implications are also discussed.

Keywords: artificial intelligence, public procurement, document review, state efficiency, regulatory compliance.

1. Introducción

La contratación pública en el Perú ha sido históricamente un terreno de alta complejidad técnica, normativa y operativa. Las entidades públicas deben cumplir plazos ajustados, manejar expedientes voluminosos y garantizar el respeto de principios fundamentales como la transparencia, legalidad y eficiencia. Sin embargo, en la práctica, la revisión de expedientes contractuales continúa realizándose manualmente, con alta carga operativa y criterios no estandarizados. Este modelo de trabajo expone a los equipos responsables a errores humanos involuntarios, retrocesos administrativos y observaciones de órganos de control. Uno de los errores más comunes se encuentra la admisión de propuestas que no cumplen los requisitos de las bases; la omisión de vicios en los contratos; la incorporación de modificaciones no advertidas en cláusulas clave; y retrocesos por defectos subsanables que no han sido detectados a tiempo. A este conjunto de errores se adiciona la presión institucional en aspectos como el cumplimiento de plazos; una alta rotación de personal, que en las más de las veces no se encuentra especializado; y el limitado desarrollo de herramientas digitales que brinden soporte en las tareas de análisis documental.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y modificatorias (2024), que refuerza los estándares de legalidad y trazabilidad, el sistema enfrenta una demanda aún mayor de precisión. La ausencia de mecanismos automáticos de apoyo y validación limita la capacidad de las entidades para actuar con celeridad, reducir errores y generar confianza. La brecha tecnológica es clara: no existen soluciones institucionalizadas para validar requisitos, comparar contratos firmados frente a sus modelos aprobados ni identificar inconsistencias normativas en tiempo real. Esta carencia representa un riesgo para la seguridad jurídica, el cumplimiento de metas institucionales y la integridad del proceso de contratación pública. Es en este contexto donde se hace necesaria una solución tecnológica innovadora, asequible y escalable que permita mejorar la calidad de las decisiones sin sobrecargar al personal ni comprometer la legalidad del proceso.

2. Metodología

La solución propuesta se basa en la utilización de inteligencia artificial generativa mediante la plataforma ChatGPT (modelo GPT-4), configurada específicamente como un **asistente jurídico especializado en contrataciones públicas**, con dominio de la Ley N° 32069, su Reglamento y los lineamientos técnicos emitidos por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

El diseño metodológico consistió en la elaboración de un **prompt estructurado** para definir dos aspectos: el objetivo del análisis a realizar y el comportamiento esperado de la IA. Sobre este último se buscó definir el análisis parametrizando un comportamiento profesional, las etapas del flujo de trabajo, y el formato del informe de salida. La definición de estos parámetros tiene como finalidad permitir la replicabilidad de la propuesta en distintas entidades. Esto supone un uso funcional sin requerir un entrenamiento adicional de forma tal que se garanticen la uniformidad, el rigor técnico y la alineación normativa.

Este proceso se organiza en **tres fases**:

- **Fase 1 – Carga de documentos:** El operador introduce el contrato base aprobado (proforma contractual incluida en las bases) y las versiones firmadas y escaneadas de los contratos adjudicados, procesadas previamente mediante tecnología OCR. También permite cargar las propuestas técnicas o económicas de los postores de acuerdo con el tipo de análisis requerido.
- **Fase 2 – Procesamiento y análisis:** La plataforma realiza una comparación entre las cláusulas del contrato base y las correspondientes a la versión firmada, con la finalidad de identificar todas las modificaciones, omisiones, adiciones o contradicciones en los documentos. Una vez identificadas, las diferencias son clasificadas de acuerdo con la naturaleza de los cambios identificados (modificación, eliminación, adición); el nivel de riesgo que suponen (alto, medio, bajo); y según su impacto normativo; operativo o financiero. La IA se convierte en un asistente que depura errores comunes de los OCR; anonimiza los datos sensibles (nombres, RUC, DNI); y comunica los hallazgos con lenguaje técnico y neutral con la finalidad de brindar un mejor entendimiento.
- **Fase 3 – Informe ejecutivo y recomendaciones:** Se genera un informe estructurado en secciones divididas entre el resumen ejecutivo, observaciones clave, comparaciones textuales por cláusula, impacto global y recomendaciones correctivas. El punto innovador es que cada una de las sugerencias es acompañada de una prioridad (alta, media o baja) y de un responsable sugerido (OEC, área usuaria, comité de selección). Esto con el fin de ayudar a los revisores a corregir o identificar de forma eficiente y eficaz los principales riesgos. De manera opcional, es posible exportar los resultados en Word o Excel con fines de archivo, la posterior fiscalización o la presentación ante los distintos órganos de control externos o internos.

A través de simulaciones con base en experiencias reales, incluyendo contratos menores a 8

UIT, se comprobó que el asistente programado es capaz de detectar los vicios de los contratos. Estos se condicen con aquellos errores comunes que pasan desapercibidos en gran parte de las revisiones. Parte de estos vicios comunes son la eliminación de cláusulas penales, fundamentales para la resolución de las controversias; las modificaciones de plazos sin sustento técnico o la omisión de firmas válidas; y la proposición de medidas correctivas antes de la formalización del contrato. Todo esto tiene un impacto directo en la calidad de los bienes y servicios públicos que a posteriori evitarían retrocesos innecesarios u observaciones fácilmente subsanables.

La metodología combina aspectos como la automatización, aspectos normativos y la lógica institucional, elementos que permiten que el asistente de IA se convierta en una herramienta contextualizada fácilmente integrable a los procedimientos administrativos que tienen lugar en el aparato estatal. Esto se encuentra en línea con lo propuesto por Gómez et. al. (2020) quienes distinguen en el uso controlado y apropiado de la IA como un insumo valioso.

3. Resultados

La propuesta descrita consiste en el desarrollo de un asistente digital basado en inteligencia artificial generativa. Esta es configurada a partir de la estructuración de prompts diseñados para facilitar los procesos de revisión documental en los procedimientos de contratación en el Estado. Su operacionalización se encuentra delimitada por tres funcionalidades principales: i) el análisis normativo respecto al cumplimiento; ii) la comparación estructurada de documentos contractuales; y iii) la generación de informes ejecutivos clasificados por nivel de riesgo.

La implementación del sistema se basa en el modelo de lenguaje GPT-4. Este es operado a partir de la plataforma ChatGPT configurando el rol de la IA como un “asistente jurídico en contrataciones públicas”. Operativamente, la primera acción del asistente es solicitar el modelo contractual aprobado, es decir la proforma del contrato. Luego, se solicitan las versiones firmadas escaneadas y tratadas con OCR. A partir de estos insumos se ejecuta la comparación de cada una de las cláusulas con la finalidad de detectar diferencias clasificando las modificaciones (modificación, eliminación, adición, omisión) y evaluando su impacto en las dimensiones jurídica, operativa y financiera. Finalmente, el informe generado enlista las diferencias encontradas y genera una recomendación específica por cada una de las observaciones encontradas, esto incluye recomendaciones en orden de la prioridad de atención, la acción sugerida y la unidad responsable.

Los alcances del informe incluyen la generación de anexos que pueden ser exportados a Word o Excel, y evidencia tratada con OCR para transparencia documental. La trazabilidad y estructura del asistente lo convierte en una herramienta de alto impacto con la capacidad de reducir tiempos, estandarizar criterios, prevenir problemas y fortalecer la toma de decisiones. Como se ha mencionado con anterioridad, el uso del asistente no reemplaza la decisión del comité de selección ni suple el análisis correspondiente al asesor legal; sin embargo, identifica errores que en otras condiciones podrían pasar inadvertidos. Del mismo modo, la experiencia sugiere que los procesos menores son aquellos donde el margen de error suele ser mayor por simplicidad aparente de estos, en estos casos el uso del asistente puede generar impactos significativos. Al operar con base en documentos reales y con las instrucciones de un jurídico contextualizado, el asistente puede potencialmente adaptarse a distintos tipos de procedimientos extendiendo su funcionalidad a otros sectores promoviendo la eficiencia sin renunciar a aspectos técnicos legales.

4. Discusión

El asistente constituye una herramienta capaz de aportar soluciones técnicas a problemas específicos; además puede ayudar a detectar problemas estructurales arraigados en el sistema de compras públicas del Perú. Parte de los problemas que caracterizan el proceso de compras públicas del país son la ausencia de automatización de tareas críticas y una alta carga operativa que debe ser atendida por equipos reducidos y con pocas capacidades. A esto se suman la alta subjetividad en la toma de decisiones técnico-legales y una deficiente trazabilidad en los procedimientos observados por los órganos de control.

Frente a este panorama, el uso de la inteligencia artificial generativa como parte de un planteamiento estratégico, permite abordar el problema desde sus múltiples dimensiones. Una de las principales consiste en la estandarización de los criterios de revisión de requisitos, las cláusulas contractuales y la revisión de los documentos adjuntos con la finalidad de reducir la variabilidad interpretativa entre equipos. Esto mitiga el riesgo de decisiones contradictorias o sin sustento técnico-legal. Otro aspecto es la generación de informes ejecutivos sistematizados y trazables facilitando el proceso de toma de decisiones inmediatas y transparentando la información ante eventuales auditorías o procesos de supervisión ex post.

La herramienta no es autónoma ni sustituye del juicio experto del servidor público; sino que supone una herramienta valiosa en el procesamiento de grandes volúmenes de información. En este sentido, la programación de esta se encuentra orientada al concepto de *asistencia aumentada*,

donde actúa como un segundo revisor a modo de verificador normativo y generador de alertas técnicas. De forma tal que, la última sigue siendo potestad del comité de selección o en el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC), que contarán con mejores insumos para ejercer su rol con mayor confianza y fundamento.

Desde un abordaje ético y organizacional, se propone un nuevo paradigma de colaboración entre la acción humana y las herramientas tecnológicas dentro de las entidades públicas. Esta dinámica no consiste en el acto delegativo de funciones críticas a un sistema; sino de la integración de capacidades que contribuyan a que los tomadores de decisiones públicos se enfoquen en la interpretación, el juicio prudente y la deliberación informada. Esta redistribución inteligente del esfuerzo operativo también abre oportunidades para aliviar la sobrecarga de los equipos, disminuir la fatiga por revisión extensiva de documentos y, en última instancia, mejorar la calidad institucional del proceso.

Además, la herramienta tiene un efecto directo en la confianza institucional a nivel interno como externo. Con un impacto favorable en el número de procesos retrotraídos, la reducción de los tiempos de revisión y el aumento la seguridad jurídica la percepción ciudadana identifica el compromiso por la mejora continua y la calidad. Hacia fuera, esto puede traducirse en mayor predictibilidad para los proveedores del Estado y en menor litigiosidad por fallos administrativos. Hacia dentro, puede fortalecer la moral institucional, al dotar a los equipos de medios modernos para cumplir con los estándares crecientes del nuevo marco normativo.

En suma, esta propuesta tecnológica constituye una oportunidad estratégica para repensar el rol de la tecnología al ponerla al servicio de los valores públicos como: legalidad, eficiencia, trazabilidad, justicia y confianza. Su aplicación debe de pensarse como una herramienta con potencial para la reducción de riesgos en el sistema de contrataciones.

5. Conclusiones

La propuesta basada en la inteligencia artificial supone una alternativa viable, ética y técnicamente sólida en la tarea de fortalecer las contrataciones públicas. Lejos de requerir presupuestos amplios y vastas modificaciones, su implementación requiere fundamentalmente de voluntad institucional y una estrategia clara de desarrollo. Esto supone iniciar con procedimientos piloto de menor cuantía con el fin de validar su utilidad en contextos controlados; facilitar el aprendizaje organizacional y preparar a los equipos para una aplicación extensa en procesos de mayor escala o impacto.

Operativamente, la propuesta requiere solamente de una cuenta institucional en plataformas como ChatGPT y el desarrollo de protocolos claros de uso; así como la capacitación del personal y el acceso a versiones digitales (preferentemente OCR tratadas) de los contratos y documentos que sean susceptibles de comparación. En esta medida, la propuesta es una herramienta en un contexto de grandes demandas y bajos recursos para su atención; así como las bajas capacidades desarrolladas en el manejo de unidades de transformación digital formalmente constituidas.

Una de las principales características de la propuesta es su programación a partir de prompts estructurados, diseñados para alinear el comportamiento de la IA con el marco normativo pertinente. Esta delimitación reduce el riesgo de resultados inconsistentes y asegura que las recomendaciones tengan un adecuado criterio técnico-jurídicos reproducible y auditable. El informe final resultado de la evaluación fortalece la trazabilidad, facilita la fiscalización y mejora la calidad técnica de las decisiones.

Por otro lado, el impacto a nivel institucional puede medirse bajo tres dimensiones: (1) **eficiencia operativa**, al reducir significativamente los tiempos de revisión y la carga repetitiva del personal técnico; (2) **seguridad jurídica**, previniendo errores derivados en retrocesos, nulidades o sanciones; y (3) **confianza institucional**, al integrar soluciones innovadoras en pro del interés público y mejora de la calidad del gasto.

En un entorno normativo cada vez más exigente, presupuestos limitados y un creciente escrutinio ciudadano, las herramientas como la IA se proponen no deben ser vistas como lujos tecnológicos, sino como componentes esenciales de una administración pública moderna, eficiente y orientada a resultados. Su adopción representa no solo un avance técnico, sino un paso concreto hacia una cultura estatal basada en evidencia, prevención de riesgos y compromiso con la excelencia en el servicio público.

Referencias

- Gómez, C., Del Pozo, C. M., Martínez, C., & Martín del Campo, A. V. (2020). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Panorámica regional e instantáneas de doce países*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002393>
- Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas [y modificatorias]. (21 de junio de 2024). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1379381>