

INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA
UNIDAD DE POSGRADO

**PROPUESTA DE MARCO REGULATORIO PARA LAS
CONTRATACIONES DEL ESTADO POR MONTOS
IGUALES O INFERIORES A 8UIT**

**PRESENTADO POR
JHANETT VICTORIA SAYAS OROCAJA**

**ASESORA
ANA MARÍA ÁNGELES LAZO**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN GESTIÓN
PÚBLICA**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO**

LIMA – PERÚ

2022



CC BY-NC

Reconocimiento – No comercial

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, y aunque en las nuevas creaciones deban reconocerse la autoría y no puedan ser utilizadas de manera comercial, no tienen que estar bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



U N I V E R S I D A D D E
SAN MARTIN DE PORRES

**INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA
SECCIÓN DE POSGRADO DERECHO**

**PROPUESTA DE MARCO REGULATORIO PARA LAS
CONTRATACIONES DEL ESTADO POR MONTOS IGUALES O
INFERIORES A 8UIT**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR
EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR:
JHANETT VICTORIA SAYAS OROCAJA**

**ASESORA:
DRA. ANA MARÍA ÁNGELES LAZO**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:
SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO**

**LIMA, PERÚ
2022**



DEDICATORIA

Esta investigación la dedico a mi hija Avriell, quien desde que llegó a mi vida, impulsa cada día de la misma y cada nueva meta que trazo en mi camino.



AGRADECIMIENTO

Mi eterna gratitud a mi asesora de tesis quien con su comprensión, sapienza y experiencia me permitió cristalizar la culminación satisfactoria de esta investigación.



ÍNDICE DE CONTENIDO

| | Pág. |
|---|------|
| DEDICATORIA | i |
| AGRADECIMIENTO..... | ii |
| ÍNDICE DE CONTENIDO..... | iii |
| ÍNDICE DE TABLAS..... | iv |
| ÍNDICE DE FIGURAS..... | v |
| RESUMEN | vi |
| ABSTRACT..... | vii |
| INTRODUCCIÓN..... | 10 |
| 1.1 Descripción de la situación problemática..... | 10 |
| 1.2 Formulación del problema..... | 14 |
| 1.3 Objetivos de la investigación | 15 |
| 1.4 Justificación de la investigación..... | 15 |
| 1.4.1 Importancia de la investigación..... | 18 |
| 1.4.2 Viabilidad de la investigación..... | 19 |
| 1.4.3 Limitaciones del estudio..... | 20 |
| CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO | |
| 1.1 Antecedentes de la investigación..... | 23 |
| 1.1.1 Antecedentes Nacionales..... | 23 |
| 1.1.2 Antecedentes Internacionales..... | 29 |
| 1.2 Bases teóricas..... | 30 |
| 1.3 Definición de términos básicos..... | 41 |
| CAPÍTULO II: PREGUNTAS Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES | |
| 2.1 Preguntas de la investigación..... | 47 |
| 2.1.1 Pregunta Principal..... | 47 |
| 2.1.2 Preguntas Específicas..... | 47 |
| 2.2 Variables y definición operacional..... | 47 |
| 2.2.1 Variable independiente..... | 47 |
| 2.2.2 Variable dependiente..... | 47 |
| 2.2.3 Matriz de operacionalización de variables..... | 48 |
| CAPÍTULO III: METODOLOGÍA | |
| 3.1 Diseño metodológico..... | 49 |
| 3.2 Diseño muestral..... | 50 |
| 3.3 Técnica de recolección de datos..... | 51 |
| 3.1.1 Fuentes de información primaria..... | 52 |



| | |
|--|-----------|
| 3.1.2 Fuentes de información secundaria..... | 52 |
| 3.4 Técnica de gestión y estadística para el procesamiento de la información | 54 |
| 3.4.1 Procedimiento..... | 54 |
| 3.4.2 Método de análisis de datos..... | 55 |
| 3.5 Aspectos éticos..... | 56 |
| | |
| CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y PROPUESTA DE VALOR | |
| 4.1 Resultados..... | 58 |
| 4.2 Propuesta de Valor..... | 74 |
| | |
| CAPÍTULO V: DISCUSIÓN | |
| Discusión..... | 80 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 83 |
| | |
| RECOMENDACIONES..... | 84 |
| | |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 85 |
| | |
| ANEXO 1 – CUESTIONARIOS | 88 |
| Cuestionario 1..... | 88 |
| Cuestionario 2..... | 89 |
| | |
| ANEXO 2 – VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS..... | 90 |
| Informes de juicio de experto sobre instrumento de investigación..... | 90 |
| | |
| ANEXO 3 – PROPUESTA DE DIRECTIVA | 93 |



ÍNDICE DE TABLAS

| | Pág. |
|---|------|
| Tabla 1 | |
| Resultado de acciones de control en compras que no superan las 8 UIT..... | 11 |
| Tabla 2 | |
| Disposiciones Normativas- Primer Período..... | 31 |
| Tabla 3 | |
| Disposiciones Normativas – Segundo Período..... | 32 |
| Tabla 4 | |
| Instituciones Rectoras a cargo de las Adquisiciones..... | 32 |
| Tabla 5 | |
| Regulación de las Contrataciones del Estado con Recursos Públicos hasta 1997..... | 33 |
| Tabla 6 | |
| Disposiciones Normativas – Tercer Período..... | 33 |
| Tabla 7 | |
| Disposiciones Normativas – Cuarto Período..... | 35 |
| Tabla 8 | |
| Tratamiento normativo a las contrataciones por razón de su monto..... | 39 |
| Tabla 9 | |
| Matriz de Operacionalización de variables..... | 48 |
| Tabla 10 | |
| Instrumento 1 – Encuesta dirigida a funcionarios y/o servidores públicos | 51 |
| Tabla 11 | |
| Instrumento 2- Entrevista a expertos en materia de contratación pública..... | 52 |
| Tabla 12 | |
| Respuestas obtenidas – Cuestionario 1..... | 54 |
| Tabla 13 | |
| Respuestas obtenidas – Cuestionario 2..... | 57 |
| Tabla 14 | |
| Interpretación al resultado – Cuestionario 1 y Cuestionario 2 | 67 |
| Tabla 15 | |
| Listado de bienes y/o servicios que se contratan con procedimiento de 8UIT..... | 96 |



ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 | |
| Evolución Normativa..... | 35 |
| Figura 2 | |
| Conformación del Sistema Nacional de Abastecimiento..... | 36 |
| Figura 3 | |
| Necesidad de Reactivación de las Contrataciones..... | 37 |
| Figura 4 | |
| Análisis de los resultados en gráficos de barra – Resultado al Cuestionario 1..... | 67 |
| Figura 5 | |
| Análisis de los resultados en gráficos de barra – Resultado al Cuestionario 2..... | 67 |



RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo establecer una propuesta de marco normativo uniforme de obligatorio cumplimiento por las Entidades Públicas, para la ejecución de las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción. Esta propuesta se motiva en el direccionamiento, afectación a la transparencia, deficiente nivel de competencia y escasa pluralidad de proveedores que se ha generado en estas contrataciones por la inexistencia de un marco regulatorio uniforme que optimice el uso de los recursos públicos garantizando la observancia de los principios que rigen toda contratación pública, existiendo a la fecha un aliciente perverso para la deficiente programación y planificación de necesidades, que ha sido advertido por la Contraloría General de la República en diversos informes de control.

Fue realizada bajo un alcance descriptivo detallando el impacto negativo que ha generado la desregulación de estas contrataciones, en el ámbito económico, dinamización de la compra pública y en los niveles de corrupción. El instrumento fue elaborado a partir de la teoría que sustentó el estudio y validado por juicio de expertos de los tres niveles de gobierno de la estructura organizativa del Estado.

Palabras clave: Área usuaria, compra estatal, logística, requerimiento, términos de referencia, transparencia.



ABSTRACT

This research aims to establish a proposal of normative framework uniform of mandatory compliance by government institutions for the execution of contracts whose amounts are equal to or less than eight UIT in force at the time of the transaction. This proposal is motivated in the direction, affectation of the transparency, deficient level of competition and scarce plurality of suppliers that has been generated in these contracts because of the inexistence of a uniform regulatory framework to optimize the use of public resources guaranteeing the observance of the principles that govern all the public contracting, existing to date a perverse incentive for the deficient programming and planning of needs, that also was warned by the Contraloría General de la República in various control reports.

Was carried out under a descriptive scope, detailing the negative impact that was generated by the deregulation of these hiring, in the economic field, dynamization of public purchasing and the corruption level. The proposed instrument was elaborated from the theory that supported the study and validated by the judgment of experts from the three levels of government of the organizational structure of the State.

Key words: User area, government budget, supply, requirement, terms of reference, transparency.



INTRODUCCIÓN

1.1 Descripción de la situación problemática

En las disposiciones legales contenidas en nuestra Carta Magna, como la del artículo 76° se verifica que la contratación de productos, servicios u obras con cargo a fondos públicos, debe realizarse mediante mecanismos de selección. En este sentido hoy en día, la compra de productos, contratación de obras, así como la de servicios, con financiación pública que realiza la Administración Pública, por importes mayores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, se encuentran reguladas por la normativa de contrataciones del Estado Peruano vigente a la fecha (DS. N° 082-2019-EF) que aprueba el TUO de la Ley N° 30225, así como su correspondiente texto reglamentario (DS. N°344-2018-EF), sin embargo, por disposición legal contenida en el acápite a) del texto contenido en el artículo 5° de nuestra normativa de contratación pública (TUO de la LCE), las adquisiciones que se realicen para adquirir productos, así como contratar servicios por cantidades de ocho Unidades Impositivas Tributarias o inferiores a ella, con fondos públicos se encuentran excluidas de dicho marco normativo, habiéndose trasladado la responsabilidad de su regulación a cada Entidad Pública a través de lineamientos institucionales, conforme es de verse de lo expresado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado en diversas Opiniones emitidas por su área técnico normativa, como es el caso de la Opinión N°230-2017/DTN, en cuyo numeral 3.3 haciendo un análisis de los mecanismos que hoy se emplean para concretar este tipo adquisiciones, dicho ente técnico concluye que:

“Los lineamientos de la Entidad a través de sus normas de organización interna son las que rigen las actuaciones a realizarse para ejecutar las contrataciones por montos que no superan las ochos Unidades Impositivas Tributarias, ello debido a que las mismas se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, garantizando a través de dicho mecanismo, ejecutar un buen uso de los recursos públicos al amparo de los principios generales de la contratación pública como los de transparencia y eficiencia.”

Por ende, a la fecha, dichas contrataciones no cuentan con un marco regulatorio uniforme, que garantice la real observancia de los principios que rigen toda



contratación, así como la optimización del uso de los recursos públicos involucrados en las mismas, advirtiéndose que ello se habría constituido en un nicho atractivo para el direccionamiento, afectación a la transparencia, disminución de la competencia y pluralidad de proveedores así como un aliciente negativo indirecto para la deficiente programación y planificación de necesidades, conforme es de verse del resultado de diversos Informes de Auditoría (Contraloría General de la República, 2020), que para efecto de ilustración citamos a continuación algunos de ellos:

| Resultado de Acciones de Control | | |
|--|---|---|
| En compras que no superan las 8 Unidades Impositivas Tributarias | | |
| Informe de Auditoría | Asunto | Resultado |
| N° 002-2020-OCI/5301-SOO | Presentación de documentación presuntamente falsa, permitió la adjudicación de la contratación de servicios por cantidades que no superan las 8 UIT. | Los documentos presuntamente falsos que presentó la empresa "R& M Corporación Textil S.A.C." permitió que se le adjudique servicios sin proceso de selección por montos que no superan las ocho Unidades Impositivas Tributarias, por un total de S/ 146 950,00, generando el riesgo de que dichos servicios no sean de calidad ni aseguren el cumplimiento de los objetivos institucionales. |
| N° 011-2020-OCI/0734-SCC | La Entidad viene efectuando contrataciones de servicios sin procedimiento de selección al tratarse de adquisiciones que no superan 8 UIT por servicios diversos tales como servicios de impresión en general, servicios de carpintería, servicio de apoyo técnico, servicios de fotocopias, servicios de alimentación, servicios de confección de sellos, entre otros; así como servicios de refacción y mantenimiento a diferentes ambientes de la Entidad, así como de la UGEL Maynas. De la revisión efectuada a la documentación por la cual se brinda la conformidad al servicio ejecutado, se han identificado deficiencias que tienen incidencia o podrían tener incidencia en la continuidad del proceso, su resultado, así como la consecución del objeto de la Contratación de este tipo de servicios no mayores al monto ocho UIT. | La entidad viene efectuando el mantenimiento y refacción de diversas áreas sin contar con documentación técnica validada por un profesional competente, asimismo, sin contar en algunos casos con órdenes de servicio, cuyos proveedores presentarían informes sin fecha de ejecución, lo que limitaría la supervisión, aplicación de penalidades y conformidad de la prestación, además, afectaría la ejecución de contrataciones bajo condiciones transparentes y eficientes. 2. incongruencia en la documentación que sustenta la prestación del servicio estaría afectando los principios de legalidad y verdad material que constituyen pilares que sostienen la actuación administrativa, conjuntamente con actuaciones eficientes y eficaces en las actividades contractuales que realiza el estado. 3. informes y documentos de los proveedores que sustentan la prestación de los servicios no señalan fecha de ejecución de los mismos, lo cual limitaría la aplicación de penalidad, situación que estaría afectando el principio de calidad del presupuesto, así como los principios de eficacia y eficiencia que deben regir las contrataciones del estado. |
| N° 007-2020-OCI/0734-SCC | Del 30 de julio al 10 de agosto de 2020, se ejecutó en la DRE-Loreto, en forma concurrente, la verificación del hito N° 1, referido a | Contratación de servicios, con disponibilidad presupuestal emitida en fecha posterior al comienzo del servicio, estaría afectando el principio de legalidad, así como los principios de especialidad cuantitativa y |



| | | |
|--------------------------|--|---|
| | contratos ejecutados en adquisiciones no superiores a ocho unidades impositivas tributarias. | equilibrio presupuestario. 2. Contratación de servicios no registradas y publicados en el SEACE estaría afectando la forma con la que cuenta el Estado para publicar y transparentar sus contrataciones, limitando la supervisión de las operaciones realizadas por la entidad. 3. Contratación de proveedores de servicios y cotizaciones con empresas que no cuentan con actividad económica relacionada al requerimiento, estaría afectando el principio de legalidad de la actuación administrativa. 4. Incongruencia en la documentación que sustenta la ejecución del servicio, estaría afectando el principio de la legalidad, los principios de especialidad cualitativa y de calidad del presupuesto, siendo contrario a los mecanismos eficientes y eficaces con los que debe ejecutarse la actividad administrativa pública. |
| N° 030-2020-OCI/2048-SOO | Contrataciones que no superan cantidades referidas a ocho (8) UIT de servicios de alquiler de maquinaria pesada para labores de limpieza y eliminación de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos domiciliarios y de construcción y demolición. | La entidad realizó contrataciones no superiores a 8 UIT de manera simultánea, por un total de s/ 66 130,04 por servicios de alquiler de maquinaria pesada; a pesar de ser objetos contractuales similares; lo cual resulta contrario a las disposiciones legales aplicables a los procesos y contratos con la administración, afectando la libre competencia, competencia y eficacia y eficiencia. La administración elaboró requerimientos para la contratación de alquiler de maquinaria pesada, sin considerar una estimación sustentada del volumen de residuos sólidos a eliminar, carentes de descripción objetiva y precisa del servicio, y sin exigir los requisitos establecidos en la normativa relacionada a la gestión de residuos sólidos; generando el riesgo que no se garantice la calidad de la prestación del servicio, ni se cumpla con la finalidad de la misma. |
| N° 007-2020-OCI/0701-SOO | Contratos por debajo de las 8 unidades impositivas tributarias (UIT) | La entidad carece de normativa institucional para realizar adquisiciones de montos por debajo de ocho (8) UIT, lo cual pone en riesgo la transparencia y eficiencia en la gestión del erario público. En este sentido, aun tratándose de compras excluidas del marco general de la contratación que realiza el sector público, ello no implica soslayar las reglas básicas que constituyen pilares de la gestión del Estado, debiendo aplicar estándares similares a los que se utilizan para compras de montos mayores, a fin de garantizar adquisiciones eficaces y bajo condiciones transparentes. En relación a lo antes señalado, se tiene la Opinión N° 200-2017/DTN de 14 de setiembre de 2017 y la Opinión N° 047-2018/DTN de 17.04.2018 emitidos por la Dirección Técnico Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Esta situación, genera el riesgo de afectación del eficiente uso del erario asignado a la administración. |
| N° 6370-2020-CG/GRLO-SCC | El control concurrente se realizó a las "Compras por 8UIT de balones de oxígeno vacíos y manómetros | La Entidad no viene registrando las órdenes de compra por la adquisición de balones de oxígeno vacíos y manómetros adquiridos, en el Sistema Electrónico de |



| | | |
|--------------------------|---|--|
| | para ser utilizados en la atención de pacientes por COVID 19", e incluye el detalle de la evaluación de su último hito de control N° 2 - Regularización de documentación de las contrataciones. | Contrataciones del Estado, situación que afectaría la transparencia que deben regir las actuaciones de la gestión pública y limitaría su supervisión y control. |
| N° 5934-2020-CG/GRLO-SCC | Servicios contratados por COVID por 8UIT, en base a D.S. N°008-2020. | La entidad viene tramitando contrataciones de servicios menores a 8 UIT, utilizando términos de referencia por el servicio de profesional médico que no está relacionado a la atención de covid-19, lo que afectaría la consecución de los objetivos para el tratamiento del covid-19. Al no realizarse el registro en el Sistema Electrónico a cargo del OSCE, de las órdenes de servicios de abril y mayo 2020, se afectó la publicidad y no se transparentó las compras realizadas. La entidad viene utilizando documentación por servicios de difusión que no guarda relación con la prevención del COVID, lo que afectaría el destino de los recursos públicos a otros fines distinto de lo encomendado. La entidad viene contratando servicios menores a 8 UIT sin tomar en cuenta que en materia de personal correspondería una contratación administrativa de servicios, afectando la obtención de resultados esperados en la atención del COVID19. |
| N° 6291-2020-CG/GRLO-SCC | Gestión de adquisiciones menores de 8UIT de balones de oxígeno vacíos y manómetros que se utilizan para la emergencia Covid19. Detalle: El servicio de control concurrente se efectuó al proceso de "Compras menores de 8 UIT de balones de oxígeno vacíos y manómetros para ser utilizados en la atención de los pacientes COVID", e incluye el detalle de la evaluación realizada al Hito de Control N° 1 - Adquisición, recepción y entrega de bienes. | La Institución en lugar de realizar un proceso de contratación directa, ha ejecutado múltiples adquisiciones pequeñas (8UIT), generando ineficiente uso recursos y afectando el cumplimiento de la finalidad primordial para conseguir el control de la pandemia. Monto contratado: S/ 1,923,334.00 |

Tabla 1 (de elaboración propia del tesista)

En este sentido, la opción legislativa de desregular dichas contrataciones, excluyéndolas de la aplicación de la Ley General de Contratos del Estado, bajo el sustento de la necesidad de dinamización de las mismas por tratarse de contrataciones de carácter operativo, en las que se ha optado por priorizar razones coyunturales, económicas o de mercado (OSCE, Opinión N°017-2018/DTN, p.4), habilitando así a las Entidades a contratar directamente con un determinado proveedor, obviando realizar procedimientos competitivos de selección, hoy en día conforme se viene advirtiendo en las auditorías realizadas por el Ente Rector de Control, genera serias



dudas e interrogantes respecto a la real dinamización que se podría haber logrado en este tipo de contrataciones con su desregulación, o si por el contrario el tratamiento jurídico que se les ha dado se estaría constituyendo más bien en una poderosa herramienta para la trasgresión de principios básicos inmersos en toda contratación con el Estado y transversales a todo el derecho como la integridad, la transparencia, la libre concurrencia, la eficiencia y la eficacia; potenciando así evidentes situaciones desventajosas como la disminución o dificultad para el control de las mismas, generación de innumerables irregularidades por ausencia de disposiciones uniformes que prevengan el aprovechamiento y uso indebido de recursos públicos, así como la afectación del correcto destino en el que realmente corresponden ser utilizados.

Por consiguiente, la finalidad del presente trabajo es proponer un marco normativo uniforme para que sea cumplida por todas las Instituciones Públicas, para la ejecución de las adquisiciones por montos cuyo tope no supera ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes en el momento en que se ejecuta la contratación y de este modo se optimicen estas adquisiciones y de este modo se logre una mejor calidad del gasto público inmerso en ellas.

1.2 Formulación del Problema

a. Problema General

- ¿Cómo la existencia de un marco normativo de obligatorio cumplimiento para las compras no mayores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, está relacionado con la eficiencia, dinamización y transparencia de estas compras?

b. Problemas específicos

- ¿Por qué se relaciona la desregulación con el dinamismo de las compras no mayores a 8 UIT?
- ¿Cuáles son las debilidades que se presentan en la gestión administrativa ante la falta de regulación uniforme de las adquisiciones iguales o mayores a ocho (08) UIT?



- ¿Cuál debería ser la propuesta normativa que optimice y transparente el gasto público inmerso en las adquisiciones no mayores a 8 UIT, sin afectar su dinamismo?

1.3 Objetivos de la Investigación

a. Objetivo general

Determinar cómo la existencia de un marco normativo de obligatorio cumplimiento para las compras no mayores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, está relacionado con la eficiencia, dinamización y transparencia de estas compras.

b. Objetivos específicos

- i) Establecer por qué se relaciona la desregulación con el dinamismo de las compras no mayores a 8 UIT.
- ii) Determinar cuáles son las debilidades que se presentan en la gestión administrativa ante la falta de regulación uniforme de las adquisiciones iguales o mayores a ocho (08) UIT.
- iii) Elaborar la propuesta normativa que optimice y transparente el gasto público inmerso en las adquisiciones no mayores a 8 UIT, sin afectar su dinamismo y mejorando la calidad del gasto público.

1.4 Justificación de la Investigación

La presente investigación se justifica en la inexistencia de un marco regulatorio que rija la adquisición no mayor a 8 UIT, lo cual ocasiona que en la actualidad cada Institución en el mejor de los casos, elabore su propio lineamiento, o en otros casos, realice actuaciones discrecionales para concretar dichas transacciones, con el riesgo que ni uno ni otro resulten suficientes e idóneos para lograr un eficiente gasto público o para garantizar transparencia y competitividad en dichas contrataciones.



Así tenemos que, de acuerdo al Estudio Económico por el cual OSCE identifica a *las instituciones y contratistas que ejecutaron adquisiciones por montos que no sobrepasan las 8 UIT- Periodo 2011-2013*”, (Oficina de Asuntos Económicos, Organismo Supervisor de las contrataciones del Estado, p. 4-11), se ha determinado que una buena cantidad de Instituciones Públicas ha ejecutado mayoritariamente adquisiciones (entre el 50% al 100%), cuyo monto resulta no mayor que 8 UIT, llegando a la conclusión que es necesario mejorar y brindar mayor atención a la supervisión de este tipo de adquisiciones.

Asimismo, dicho Estudio también revela que una importante cantidad de proveedores que atiende adquisiciones no superiores a 8 UIT, son personas naturales y que en el lapso de los tres años analizados (2011 a 2013) sólo 1,091 proveedores son los que han sido contratados en dichas transacciones.

Lo determinado por el citado Estudio Económico realizado por el Ente Técnico Especializado de las Contrataciones del Estado, no hace más que corroborar que en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT, al carecer de regulación, el universo de proveedores entre los cuales se distribuyen dichas contrataciones es muy reducido, si se tiene en consideración que en el Registro de Proveedores que OSCE administra, existe a la fecha un aproximado de 959,171 proveedores con inscripción vigente (OSCE, Data Estadística de proveedores en RNP, 2020) y que podrían participar en dichas contrataciones si pudieran tener conocimiento oportuno de las mismas y si además, éstas tuvieran un marco regulatorio que les garantice una participación efectiva, competitiva y transparente en igualdad de condiciones.

Asimismo, en las acciones de auditoría realizadas por la Contraloría, dicha institución concluye que al no contar con regulación uniforme para las compras que no sobrepasan 8 UIT, existe un gran riesgo de afectación a la calidad del gasto, al realizar adquisiciones a través de varios órdenes de servicio o compra, respecto de un mismo servicio o producto, incurriendo así en fraccionamiento, deficiente elaboración de especificaciones técnicas y términos de referencia, poca transparencia, deficiente selección del proveedor que muchas veces no califica o



carece de experiencia efectiva que garantice una adecuada atención de la necesidad institucional que se requiere atender con los requerimientos que las áreas usuarias formulan, excesivo gasto público sin una adecuada articulación del mismo con los documentos institucionales de planificación tales como POI - Plan Operativo Institucional, PEI – Plan Estratégico Institucional, cuyo impacto negativo se evidencia en los altos grados de corrupción en este tipo de contrataciones así como en la deficiencia y fragmentación de las adquisiciones que realiza la administración pública.

Del mismo modo, en el Decreto Supremo N°082-2019-EF – TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, establece en su artículo 5, numeral 5.1 literal a), que para el caso de las adquisiciones que no son superiores a 8UIT, no obstante tratarse de una causal de exclusión de la normativa de contrataciones del Estado, ello no las releva de la competencia del Ente Técnico Especializado en compras estatales – OSCE para supervisarlas, estableciéndose en este contexto a través de la Primera Disposición Complementaria Final del TUO de la norma de contrataciones del Estado, que tanto dicha Ley y su Reglamento son de aplicación supletoria a todas aquellas compras del rubro de obras, así como de contratación de servicios o adquisición de bienes, que no se sujeten a su ámbito de aplicación, siempre que ello no resulte incompatible con las disposiciones legales específicas que las regulan y sirvan para cubrir un vacío o deficiencia de dichas normas.

En este sentido, se puede advertir que, en el afán de darle dinamismo a las compras no mayores a ocho UIT, si bien se les excluyó del ámbito y rigurosidad procedimental de la normativa de Contrataciones del Estado y su Reglamento, se le ha dejado a la regulación propia que decida darle cada Entidad Pública y supletoriamente aplicando la norma general que regula las contrataciones que realiza el Estado, así como su Reglamento ante situaciones de vacío o existencia de deficiencias de la regulación particular que le de cada Entidad Pública. Ello viene generando una situación problemática en las adquisiciones que no superan ocho UIT, teniéndose a la fecha lo siguiente:



- Unas Entidades, optan por copiar en sus Lineamientos o Directivas que las regulan, las mismas reglas, procedimiento y disposiciones contenidas en la norma general que regula las compras estatales y su Reglamento.
- Otras Entidades, optan por realizar una mixtura de regulación extraída del Código Civil y de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
- Otro tanto de Entidades, no aprueban ningún Lineamiento ni Directiva que rija este tipo de contrataciones.

Esta situación, no hace más que corroborar que haberlas excluido del marco de aplicación de la ley general de contratos del Estado y su Reglamento, en la forma como lo está actualmente, no ha sido una decisión normativa correcta y por ende no contribuye en modo alguno a lograr una adecuada supervisión del accionar administrativo y de la forma como se utilizan adecuadamente los recursos que asigna el Estado para estas.

Por lo tanto, resulta importante y necesario que se corrija dicha deficiencia, dotando a dichas contrataciones, de un marco normativo uniforme y de aplicación general, que coadyuve y garantice la calidad del gasto público y la satisfacción de la finalidad pública a través de las mismas, teniendo en cuenta que toda compra pública independientemente del monto u objeto que ésta involucre, constituye un proceso clave al servicio de los objetivos estratégicos institucionales, mediante el cual se relacionan todas las áreas de un organismo público y cuyo accionar administrativo no puede ser supervisado objetiva y satisfactoriamente sin haberlo dotado y fortalecido de un marco normativo que coadyuve el logro de ese fin público perseguido.

1.4.1 Importancia de la Investigación

La importancia de la presente investigación radica en lo siguiente:

- i) Permite conocer en forma puntual y sustentada, las deficiencias y problemática que se atraviesa en todos los niveles (nacional, regional y local) de la



administración pública, en la ejecución de las compras no superiores a ocho UIT, por la falta de regulación uniforme de las mismas.

- ii) Aporta una propuesta de marco normativo uniforme y de aplicación general que regule las adquisiciones no mayores ocho UIT, lo cual a la fecha no existe.
- iii) La novedad del presente trabajo de investigación lo constituye el hecho que no se trata de un estudio teórico sobre la materia en cuestión, sino de la presentación de un análisis concreto de la problemática de la falta de regulación de las contrataciones iguales o menores a 8UIT y una propuesta de solución concreta a dicha problemática.
- iv) El beneficio que aporta la presente investigación recae directamente en el Estado, en sus proveedores y en la ciudadanía en general, al proponerse una solución normativa que aporta a la transparencia y control objetivo del gasto público, así como a la disminución de los actos de direccionamiento y corrupción en este tipo de contrataciones.

1.4.2 Viabilidad de la Investigación

La investigación es viable, en la medida que la investigadora trabaja como asesora en materia de contrataciones con el Estado, aplicando la norma general de contrataciones del Estado, así como su respectivo Reglamento desde hace veinte años atrás, tiene experiencia en la materia objeto de investigación y acceso a material e información aplicables para el desarrollo del trabajo.

Asimismo, el costo y tiempo que demandó la investigación son razonables y factibles, en la medida que se realizó a través del análisis de documentación publicada en páginas web por las instituciones involucradas en la materia objeto de esta investigación, tales como el Ente Rector de Control Gubernamental - CGR, el Ente Técnico Especializado en Contrataciones que realiza el Estado, Instituciones Ministeriales, Gobiernos Regionales así como Gobiernos Locales; asimismo se utilizó estudios publicados por Organismos Internacionales. Del mismo modo, para recolectar datos se utilizó medios electrónicos correos, entrevistas por plataforma zoom, sin necesidad de desplazamiento, en razón de la situación sanitaria que



actualmente se encuentra viviendo nuestro país, lo cual, sin embargo, en lugar de ser una limitante, constituye una oportunidad valiosa de poder realizar entrevistas con autoridades diversas del ámbito nacional.

Durante la ejecución del trabajo se han ido identificado limitantes para la recolección de información relacionada a la gestión de las contrataciones que no superan el límite de las ocho Unidades Impositivas Tributarias, ya que la mayor parte de la información existente está referida a procesos de selección bajo el marco normativo general que regula las contrataciones con el Estado y su respectivo texto reglamentario, por lo que se construyó la información en base a los informes de las acciones de auditoría realizadas por el Ente Rector de Control Gubernamental - CGR sobre esta materia así como en base a la casuística y experiencia concreta de diversos operadores logísticos en los tres niveles de la administración pública (Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales).

Asimismo, a través de este trabajo se propone una regulación para las contrataciones iguales o menores a 8UIT, la misma que sea uniforme y de obligatorio cumplimiento por todas las Instituciones de la Administración Pública, la misma que permite mejorar el uso de los recursos del Estado y la concreción de parámetros objetivos que garanticen la eficiencia y eficacia de dichas contrataciones.

La investigación abarca la gestión de compra por montos iguales o menores a ocho UIT en todos los ámbitos de la administración pública: Nivel de Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales, considerando que, los parámetros para su atención, en cualquiera de dichos niveles no tiene ni debe tener un tratamiento diferenciado.

1.4.3 Limitaciones del estudio

Conforme he mencionado líneas arriba, si bien para efecto del desarrollo del trabajo se ha determinado que existen limitaciones relacionadas a facilidades de desplazamiento para realización de entrevistas así como para acudir a bibliotecas para la recolección de información, sin embargo, dichas limitaciones han sido



superadas utilizando otras herramientas de comunicación como zoom y google meet, asimismo para el acceso a bibliografía no se requirió en gran medida traslado a bibliotecas especializadas, considerando que la información y documentación relacionada a la materia objeto de investigación se pudo obtener de fuente directa de la web de instituciones como el Organismo Supervisor a cargo de los contratos del Estado, Contraloría y el Ente Ministerial a cargo de las finanzas públicas (MEF), así como en base a casuística y experiencia concreta de diversos operadores logísticos que se desempeñan en diversos sectores de la administración pública..

Finalmente, la estructura de esta investigación se conforma de cinco capítulos:

- I. **Marco Teórico:** En el cual se describen los antecedentes nacionales e internacionales del tema que es objeto de la investigación, asimismo se desarrollan las bases teóricas en las que se sustenta la investigación, así como la definición de términos básicos vinculados a la materia objeto de estudio.
- II. **Preguntas y Operacionalización de Variables:** En el cual se desarrollan las variables y la respectiva matriz de operacionalización de estas últimas.
- III. **Metodología:** En el cual se describe el diseño metodológico y muestral utilizado en la investigación, así como la técnica de recolección de datos y para el procesamiento y análisis de la información, culminando el capítulo con los aspectos éticos que se consideran en la investigación.
- IV. **Resultados y Propuesta de Valor:** En cuyo capítulo se analizan los datos recopilados mediante la aplicación de dos cuestionarios realizados a operadores especializados en la materia objeto de investigación. Asimismo, se desarrollan gráficos de barras que muestran el resultado de los cuestionarios realizados y se explica como ello valida los objetivos planteados en la investigación y se presenta la propuesta de valor que ha sido elaborada producto de la identificación de las deficiencias y necesidades de regulación en relación a la materia de las compras que no superan las ocho unidades impositivas tributarias.



V. Discusión: En cuyo capítulo se contrastan los resultados que se obtuvieron con el tratamiento que le da la legislación comparada, así como la legislación nacional, también se considera en este análisis la crítica a los nuevos lineamientos dados por OSCE para las compras de 8UITs y se concluye demostrando como todo ello valida los objetivos de la investigación planteados.



CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes de la Investigación

1.1.1 Antecedentes Nacionales

Sernaqué Velarde, Mariana (2019) en su trabajo **focalizado en los errores que se suscitan en las compras directas que realiza la administración pública y cómo ello incide en el ámbito sectorial de la salud que administran los gobiernos locales de Lima en el año 2016**, arriba a las siguientes conclusiones:

1° Opina que no es correcto considerar legislativamente como compras excepcionales que se realizan de manera directa y por ende como supuestos excluidos del parámetro legal de la norma de contrataciones públicas, a aquellas en las que en realidad no tienen tal connotación. Asimismo, alega que ello tiene implicancia en las deficiencias que se encuentra en el discurrir de la actividad administrativa debido a que, al estar fuera de dicho marco legal, a pesar de tratarse de recursos provenientes del Estado, se ejecutan sin parámetro alguno y con amplia discrecionalidad, lo que impacta en la prestación de los servicios de salud a cargo de los entes municipales.

2° Considera que el inadecuado tratamiento administrativo de la gestión de los recursos con los cuales se realiza las adquisiciones, es consecuencia del amplio margen de discrecionalidad sin parámetro alguno que lo respalde.

3° Refiere que se evidencia una clara correlación entre prácticas laxas en las compras que no superan las ocho Unidades Impositivas Tributarias con la configuración del fraccionamiento.

4° Expresa que la ineficiencia en la ejecución del gasto y la consecución de metas de la Entidades Públicas guarda relación con la facultad otorgada al OSCE



para supervisar las adquisiciones sin proceso que se encuentran excluidas de la norma de contratación pública.

Vega Tunqui, Cristian (2019) investigando sobre el control de procesos y y cómo ello se aplica en el área de abastecimiento de la Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A., arriba a las siguientes conclusiones:

1° Manifiesta que, si bien se establecen subprocesos para las diversas etapas del proceso de compra, sin embargo, la legislación general aplicable a las adquisiciones que ejecuta el Estado ha dejado desprovista de procedimiento tanto lo correspondiente a las actividades preparatorias de la compra como a las adquisiciones no superiores a ocho UIT.

2° Refiere que no obstante que no se han establecido reglas específicas para ejecutar las compras no superiores a ocho UIT, lo cual haría que éstas se ejecuten más rápido y por ende con más eficiencia, sin embargo ello no se ha podido advertir en la verificación que ha efectuado de las adquisiciones realizadas en ADINELSA a través de su área de logística, cuya data estadística que ha obtenido de adquisiciones no superiores a 8UIT, realizadas en el 2018, le permite alegar que la falta de reglas específicas no se condice con la rapidez con la que se ejecute una compra, mostrando como ejemplo que el lapso de tiempo en el que se han atendido aquellas adquisiciones que representan un 13.73% de las compras 2018, se realizaron en promedio en doce días hábiles cuando lo requerido por las áreas usuarias era su atención en un máximo de siete días, lo que implica un desfase de cinco días útiles para este tipo de adquisiciones.

3° Identifica según su entender, dos causas motivadoras del retraso en la atención de necesidades a través de compras no superiores a 8UIT, siendo la primera de éstas, la deficiencia con la que se realiza la compra al exigirse por razones de transparencia, un mínimo de 02 cotizaciones, lo cual implica un mayor tiempo para concretar la compra y atender con ello la necesidad del área usuaria, lo que bajo su punto de vista considera innecesario al tornar en engorrosas dichas compras. Otra de las causas del retraso que identifica está referida al monitoreo de



las adquisiciones que se realiza en ADINELSA con el sistema SAP BO, el mismo cuyos reportes no son en tiempo real, lo cual hace que no se ejecute un adecuado monitoreo de dichas adquisiciones.

Gonzáles Salinas, Juan Carlos (2020) refiriéndose a la regulación de las adquisiciones no superiores a ocho UIT, sostiene que resulta necesario que los recursos del Estado, con los que se realizan dichas compras, deben contar con una regulación específica, así como con la fiscalización correspondiente, debido a que la falta de dichos dos elementos ocasiona malas prácticas que en tanto no se regulen dichas compras, seguirán produciéndose sin control alguno.

Chávez Chávez, Azalea (2017) refiriéndose a la forma en que, a través de las contrataciones de servicios de telecomunicaciones por cantidades inferiores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, se incurre indebidamente en acciones de fraccionamiento, haciendo así el siguiente análisis:

1° Considera que el Ente Técnico Especializado de las compras estatales ha adoptado acciones para la supervisión a pedido de parte, las mismas que se encuentran regidas por la Directiva N° 009-2016-OSCE/CD, con lo cual dicho Ente Especializado tiene como objetivo velar por la aplicación de las disposiciones de la Ley de compras públicas en el proceso de contratación que se rige por dicha norma, así como en aquellas en las que el procedimiento de compra no cuenta con una regulación propia.

2° Hace hincapié en que la referida Directiva contiene disposiciones para gestionar los pedidos de parte tanto de terceros, así como de los propios proveedores registrados en el RNP y que participan en los procesos de contratación.

3° Asimismo recalca que los pedidos de parte que se formulan deben estar provistos de los respectivos fundamentos que sustentan objetivamente cómo es que se ha transgredido las disposiciones de la norma general de compras públicas y la razón que motiva el pedido de intervención del Organismo Supervisor de compras



públicas e incluso si se trata de adquisiciones que han sido gestionadas como si estuvieran excluidas de la aplicación de dichas disposiciones legales, resulta necesario que el peticionante exprese en que aspectos motiva su pedido de intervención del Ente Supervisor de la contratación pública. En cuyo caso, a través de la decisión de dicho Organismo, denominado Dictamen, se establecen las acciones que deberán realizarse como medida correctiva de ser el caso.

4° Sin embargo, pese a haber identificado aspectos positivos en la referida Directiva, también hace una advertencia en relación a las deficiencias de la misma, manifestando su crítica a que dicha disposición normativa centra su atención en los riesgos del proceso de compra y cómo estos se gestionan, disminuyéndole acción e importancia respecto a la forma como se ha seleccionado al proveedor o como se ha materializado el procedimiento de contratación. Lo cual critica porque considera que ello tácitamente estaría dejando entrever que tanto la selección del proveedor como el proceso de contratación se han realizado con apego a la normativa que rige dichas adquisiciones, por lo que el objetivo de dicha Directiva no es adentrarse en la idoneidad del procedimiento, sino únicamente en las razones con las cuales las Instituciones Públicas han formulado un determinado requerimiento que atiende su necesidad institucional y que la misma calza como un supuesto de exclusión normativo.

5° En atención a las reflexiones que ha realizado sobre la Directiva antes mencionada, concluye que la misma en realidad no aporta elemento alguno de apoyo para contrarrestar y/o disminuir las actuaciones administrativas que indebidamente dan lugar a transgresión de las reglas de la contratación y los pilares en la que ésta se sostiene.

6° Adentrándose en el aporte que brindaría la supervisión que realiza el Ente Supervisor de las contrataciones que realiza el Estado, critica que ésta solo se enfoque en la cuantía de esta y no en los aspectos que fundamentan, sustentan o justifican el requerimiento, el cual muchas veces no reviste un sustento acorde a las reales necesidades que permitan cumplir los objetivos institucionales, por lo que la considera como una supervisión deficiente.



7° Presenta como propuesta para una mejor supervisión, la necesidad de profundizar en dos aspectos: a) La no configuración de elusión normativa en las razones que motivan la contratación y b) La identificación comparativa con otros proveedores del mercado, que permita identificar las mejores condiciones ofertadas en la propuesta o cotización que se ha seleccionado como adjudicataria.

8° Concluye que al ser sumamente general y sin mayor detalle lo dispuesto en la Ley de Contrataciones, ello se convierte en la forma idónea para evadir la normativa, así como para evitar alguna medida correctiva dispuesta con ocasión de la emisión de Dictámenes del Ente a cargo de la supervisión de dichas contrataciones.

9° Refiriéndose a las justificaciones que utilizan los entes de la administración, menciona a la motivación basada en lo pasajero de dicha adquisición, así como en el monto ínfimo que implica la misma, lo cual indica que se toma como suficiente para justificar la compra, lo cual critica porque considera que no existe ningún análisis respecto al tipo de proveedor elegido ni cotizaciones que permitan comparar su idoneidad en costo y calidad ofrecida y si se ha salvaguardado buenas prácticas que garanticen un uso racional y eficiente del recurso del Estado.

10° En lo referente a la eficacia de la supervisión regulada en la arriba mencionada Directiva, considera que no garantiza de modo alguno que en las contrataciones de ocho UIT o menores, se respeten los pilares que rigen el proceso de contratación, así como la existencia de un número importante de proveedores interesados en atender dichas adquisiciones, compitiendo en situación de igualdad y con estándares de transparencia, todo lo cual considera que permite utilizar bien el fondo público con el que se financian dichas compras.

11° Finalmente indica que no hay forma de identificar cuáles han sido las motivaciones que llevaron a dicho Ente Supervisor de las compras ha decidir no involucrarse en una supervisión más detallada que garantice que una determinada compra se ha realizado con idoneidad en todos los aspectos que ésta involucra.



Cieza Pérez, Luis (2017) adentrándose en el análisis de la necesaria existencia de reglas que permitan enfrentar la corrupción en aquellas adquisiciones de ocho Unidades Impositivas Tributarias y las menores a dicho monto, alude lo siguiente:

1° Manifiesta que en su investigación ha identificado que más del setenta por ciento identifica la necesidad de establecer una regulación en dichas adquisiciones, que permita que un mayor número de ciudadanos puedan ver atendidas sus necesidades a través de las compras públicas y con ello generar herramientas para combatir las actuaciones irregulares que llevan a la corruptela administrativa al interior de la administración.

2° Considera que la gestión por resultados, como objetivo principal del proceso de adquisición, se cristaliza con acciones que permitan garantizar que estas se realizan con apego a reglas específicas que la rigen, lo cual a su vez permitirá adquisiciones eficientes y beneficiosas para la población.

3° Refiere que es necesario dar solución a la problemática de estas contrataciones menores porque a través de ellas diariamente se utiliza una parte importante de recursos provenientes del Estado, por lo que propone que en base al principio que rige la legalidad de las actuaciones administrativas se de solución a dicho vacío legal.

4° Buscando una solución a la problemática que ha identificado respecto a las compras que tienen como tope máximo, las ocho UIT, indica que se puede lograr resultados positivos con eficiencia en los procedimientos de compra que se realiza en el sector público, a través del establecimiento de procedimientos que rijan dichas compras, lo cual considera que además redundará en la generación de valor público y optimización del gasto, todo ello en favor de la ciudadanía y contrarrestando los índices de corrupción en los que se encuentra inmerso el Estado.

5° Finalmente considera que con las recomendaciones que ha efectuado para optimizar la compra y su regulación en lo que concierne a las que se encuentran por



debajo del tope de las 8 UIT, se puede lograr mejorar dichos procesos y brindarle al ciudadano una mejor atención de sus necesidades a través de la gestión que se realiza al interior del aparato estatal.

1.1.2 Antecedentes Internacionales

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2013) en su documento en el que establece una guía para la ejecución de las compras que realiza el Estado, plantea recomendaciones para una buena compra, basando las mismas en las siguientes razones:

1° Considera que la flexibilidad en el uso de procedimientos, es un elemento importante para lograr adquisiciones eficientes. En este sentido, propone que se tenga en consideración el empleo de los métodos ya existentes como la negociación y la adjudicación directa, en función de las características de lo que se requiere adquirir y las condiciones de mercado en las que se desarrolla dicho producto,

2° Refiere que en legislaciones modernas que regulan las compras, es una constante encontrar que el costo menor o ínfimo del producto conlleva al empleo de la adjudicación directa, el cual por cuestiones prácticas resulta el procedimiento que más se adecúa a dicha condición.

3° Manifiesta que en México existen las llamadas contrataciones de valor escaso, las mismas que no ameritan emplear tiempo ni costos de lo que implica llevar a cabo una licitación.

Meyer, David. Fath, Jean Marie (2002) en su investigación de las compras que realiza el Estado en Chile, manifiesta lo siguiente:

1° Indica que la legislación que regula las compras que realiza el Estado Chileno adolece de deficiencias al no enfocar su atención en la gran necesidad que existe de contar con una adecuada y abierta competencia y por el contrario centrar su atención en el empleo de los métodos licitatorios ya existentes y la determinación discrecional de su uso según se considere una mayor o menor necesidad de



apertura en una determinada compra, considerándolas como suficientes para garantizar competencia.

2° Refiere que las licitaciones privadas, así como las adquisiciones de tres cotizaciones, no cuentan con un mecanismo abierto de convocatoria sino discrecional a cargo del empleado al servicio del Estado, por lo que en estas se presenta el riesgo inminente de discriminación indebida o no justificada en la selección de un proveedor, lo cual trae consigo una menor transparencia.

3° También menciona que en el método de 03 cotizaciones, que se emplea para adquisiciones con escasa complejidad, se excluye a potenciales proveedores por simple discrecionalidad, siendo que en algunos casos si bien hay instituciones que cursan la invitación a participar a todo aquel proveedor que se encuentre inscrito en su registro institucional, hay un número mayor de instituciones que concretan la elección de proveedores, en forma puramente discrecional de su lista de registrados en su padrón institucional, sin mayor explicación de las razones por las cuales se ha descartado cursar invitación al resto de proveedores registrados.

4° Asimismo, también indica que otro factor que no contribuye a la transparencia y competencia y genera mayores riesgos, es la inexistencia de reglas o disposiciones que de manera formal y objetiva permita identificar que proveedores registrados no son idóneos para una determinada convocatoria o adquisición.

5° Igualmente refiere que la simplicidad y poco requerimiento de información para el registro de proveedores en las instituciones, contribuye también a la falta de transparencia en la conformación de dichos registros de proveedores.

6° Finalmente refiere que el mero formalismo de completar las 03 cotizaciones se constituye en un mecanismo para satisfacer acciones de auditoría, más no para garantizar una efectiva competencia y transparencia en la adquisición.

1.2 Bases Teóricas.

Considerando que la problemática que abarca la investigación realizada sostiene su desarrollo en base a la regulación de las compras estatales contenida



primordialmente en la LCE-Ley de Contrataciones del Estado, resulta imprescindible referirse a dicha normativa, su evolución y el tratamiento legal que se le ha dado a las contrataciones operativas, denominadas por dicha Ley, como contrataciones iguales o menores a 8 UIT, a lo largo del tiempo.

Así tenemos que, en el recuento histórico acerca de la legislación que ha regulado las adquisiciones realizadas por el Estado a lo largo de los años, encontramos diversas etapas o también denominados períodos, los cuales los dividen en cuatro (DANÓS, 2007), (MARTIN, 2007) y durante la ejecución de la presente investigación se ha identificado un quinto período:

Primer Período: Inicia aproximadamente por el año 1950 y se extiende hasta poco antes de 1980, se caracterizó por la inexistencia de una norma especial que a través de sus disposiciones, establezca reglas y procedimientos puntuales para las contrataciones que realice el Estado, de este modo, la normativa existente en dicho período fue bastante genérica; teniendo en contraposición a ello, diversas disposiciones normativas que en forma dispersa establecían reglas institucionales para realizar contrataciones, lo cual daba lugar a que gran parte de las Instituciones Públicas desarrollara contrataciones en base a sus propios reglamentos institucionales, situación ésta que daba lugar a desorden en la regulación, así como alto riesgo de procedimientos no idóneos para garantizar un uso racional de los fondos públicos,

En este período, se dieron las siguientes disposiciones normativas:

| Disposiciones Normativas - Primer Período | |
|--|---|
| Decreto Supremo N° 8 de 01.04.1958 | Tuvo como finalidad establecer disposiciones para las adquisiciones públicas. |
| Decreto Ley N° 22056 de 29.12.1977 | Crea el Sistema de Abastecimiento a partir del 01.01.1978. Cuya finalidad es lograr una mejor administración y uso de los recursos que se emplean en contrataciones que se realizan por la administración pública. |

Tabla N°2 (de elaboración propia del tesista).



Segundo Período: Inicia en el año 1980 con la vigencia de la Carta Magna Constitucional del año 1979, la misma que en su artículo 143 estableció que los fondos públicos para efectuar adquisiciones, debían emplearse mediante licitaciones y concursos, cuyas reglas se establecen por Ley.

En este período, las disposiciones normativas que se emitieron son las siguientes:

| Disposiciones Normativas – Segundo Período | |
|---|--|
| Decreto Supremo N° 034-80-VC | Aprueba el RULCOP (Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas). Finalidad: Regular las contrataciones de obras públicas. |
| Decreto Supremo N° 065-85-VC | Aprueba el RUA (Reglamento Único de Adquisiciones). Finalidad: Regular las adquisiciones de servicios, los suministros, así como los servicios. |
| Decreto Ley N° 23554 | Norma que establece disposiciones para servicios de consultoría. |
| Decreto Supremo N° 208-87-EF | Aprueba el REGAC (Reglamento General de Actividades de Consultoría). |

Tabla N°3 (de elaboración propia del tesista).

Surgen así en este período, las instituciones rectoras a cargo de cada uno de los rubros de las contrataciones, siendo éstas las siguientes:

| Instituciones Rectoras a cargo de las Adquisiciones | |
|---|-------------------------------------|
| CONSULCOP (Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas). | Rubro: Obras Públicas |
| CONASUCO (Consejo Nacional Superior de Consultoría) | Rubro: Consultorías |
| CADELI (Consejo Departamental de Adquisiciones de Lima) | Rubro: Bienes y Servicios Generales |

Tabla N°4 (de elaboración propia del tesista).

A continuación, se presenta un cuadro sinóptico de dichas normas y entes rectores que coexistieron hasta el año 1997:



| REGULACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO CON RECURSOS PÚBLICOS – HASTA EL AÑO 1997 | | |
|---|--|---|
| MARCO NORMATIVO | | |
| RULCOP Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas | REGAC Reglamento General de las actividades de consultoría | RUA Reglamento Único de Adquisiciones |
| ENTE RECTOR | | |
| CONSULCOP Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas | CONASUCO Consejo Nacional Superior de Consultoría | CADELI Consejo Departamental de Adquisiciones de Lima |

Tabla N°5 (de elaboración propia del tesista).

Tercer Período: Inicia a finales de los noventa, siendo el elemento característico de este período, la unificación normativa, toda vez que hasta dicho momento las normas que establecían disposiciones para contrataciones de la administración pública, lo hacían de forma independiente para cada rubro, lo cual no le permitía al Estado, contar con procedimientos uniformes, bajo ciertos estándares que optimicen la compra y los recursos que se invierten en ella.

En este período las disposiciones legales que se emitieron son:

| Disposiciones Normativas – Tercer Período | |
|---|---|
| Ley N° 26850 del 27.07.1997 | Rubro: Obras, Servicios y Bienes. Unifica todo en un solo texto normativo. |
| Decreto Supremo N° 039-1998-PCM | Reglamento de la Ley N° 26850 |
| Ley N° 27330 (año 2000) | Modifica la Ley N° 26850. |
| Decreto Supremo N° 012-2001-PCM. | Aprueba el Texto Único Ordenado-TUO de la Ley de Contrataciones, que incorpora las modificaciones realizadas hasta dicha fecha. |
| Decreto Supremo N° 013-2001-PCM | Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. |
| Ley N° 28267 (2004) | Modifica Ley de Contrataciones del Estado. |

Tabla N°6 (de elaboración propia del tesista).

En este período, constituyen importantes aportes:

- La creación del organismo rector que tendrá a su cargo, velar por las adquisiciones del Estado en todos sus rubros, denominado CONSUCODE.



- La introducción de la figura del arbitraje obligatorio, para las controversias contractuales en los contratos regidos por la Ley de Contrataciones.
- La creación del SEACE como herramienta tecnológica que brindan trazabilidad y transparencia en las compras que realiza la administración pública.
- La creación del RNP – Registro de Proveedores, que acredita a las personas naturales y/o jurídicas que le venden al Estado a través de procesos de selección.

Cuarto Período: Inicia en el año 2004 aproximadamente, cuando se toma conciencia de la importancia de las contrataciones en la economía y desarrollo del país y por ende, se advierte la necesidad de integrarnos a las prácticas y estándares mundiales de la contratación.

Es así que, en este período nuestra participación país se hace más activa a nivel internacional, en organismos tales como: La OMC – Organización que lidera el comercio mundial; ALADI – Asociación que a nivel latinoamericano integra a los países para el comercio; ASPEC – Foro Asia-Pacífico para la colaboración; ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas; CAN - Comunidad Andina; MERCOSUR – Mercado Común del Sur.

En este período se emitieron las siguientes normas:

| Disposiciones Normativas – Cuarto Período | |
|--|--|
| Decreto Supremo N° 083-2004-PCM | TUO de la Ley de Contrataciones, incorpora modificaciones hasta dicha fecha. |
| Decreto Supremo N° 084-2004-PCM. | Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. |
| Decreto Legislativo N° 1017 | Aprueba nueva Ley de Contrataciones del Estado. |
| Decreto Supremo N° 184-2008-EF | Reglamento de la nueva LCE. |
| Ley 29873 de 01.06.2012 | Aprueba modificación a la LCE |
| Decreto Supremo N° 138-2012-EF de 07.08.2012 | Aprueba modificación al Reglamento de la LCE. |
| Decreto Supremo N° 080-2014-EF de 22.04.2014 | Aprueba modificación parcial al RLCE. |
| Decreto Supremo N° 261-2014-EF de 11.09.2014 | Aprueba modificación parcial al RLCE. |
| Ley N° 30225 de 11.07.2014 | Aprueba nueva LCE. |



| | |
|--|--|
| | Finalidad: Ampliar el enfoque en gestión por resultados, contar con procedimientos más simples y ágiles. |
| Decreto Legislativo N° 350-2015-EF de 09.12.2015 | Aprueba nuevo RLCE |
| Decreto Legislativo N° 1341 de 06.01.2017 | Modifica parcialmente LCE Finalidad: Establecer mejoras en los procesos. |
| Ley N° 30869 de 29.11.2017 | Modifica artículo 11 de la LCE, incorporando como nuevo impedimento para contratar con el Estado, el referido a evitar que las empresas nacionales y/o extranjeras que aporten para campañas electorales, se beneficien por ello contratando con el Estado, como favor político por el aporte realizado. |
| Decreto Legislativo N° 1444 de 16.09.2018 | Modifica nuevamente LCE – Ley 30225. Finalidad: Establecer mecanismos de agilización de procesos, fortalecimiento del OSCE y Perú Compras. |
| Decreto Supremo N° 082-2019-EF | Aprueba TUO de LCE – Ley 30225. |

Tabla N°7 (de elaboración propia del tesista).

Como es de verse de los diversos dispositivos legales citados, la evolución normativa en la contratación con el Estado ha sido y sigue siendo profusa hasta el día de hoy, conforme se aprecia en el gráfico siguiente:

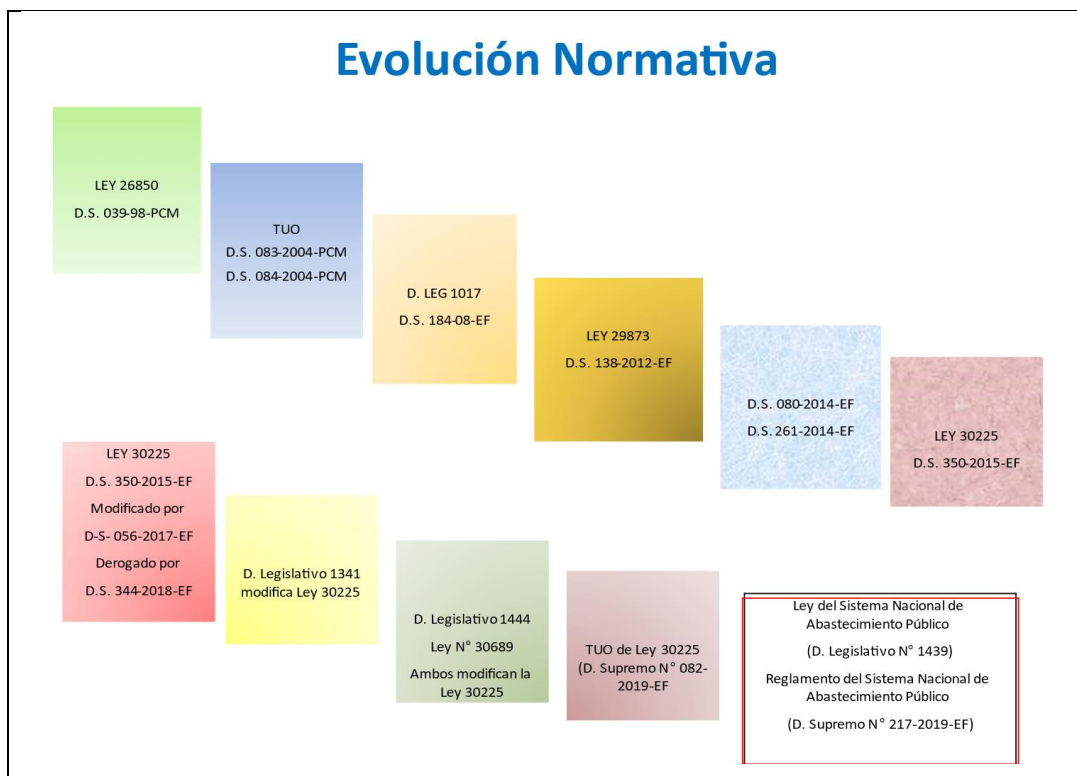


Figura N°1 (de elaboración propia del tesista).



Quinto Período: Que se encuentra representado por la creación del SNA - Sistema Nacional de Abastecimiento Público (16.12.2018 - D.Leg. N°1439) y su texto Reglamentario correspondiente (D.S. N° 217-2019-EF de 15.07.2019), los mismos que tienen como finalidad, la incorporación de mecanismos que promuevan gestión por resultados a través de un trabajo administrativo articulado que permita integrar los diversos componentes de la Cadena de Abastecimiento y con ello se consiga una gestión más eficiente y también eficaz.¹

Las referidas disposiciones legales fueron emitidas en el marco de las facultades legislativas que se conceden al presidente de la república, para que legisle en materias en las que se requieren normas que garanticen mayor productividad y eficiencia en la gestión administrativa, bajo un enfoque sistémico de gestión por resultados, de modo tal que se cuente con una organización administrativa acorde a las necesidades país.

Así tenemos que, con la dación de dichas normas, se incorpora una nueva estructura organizativa en relación a las Entidades Públicas que lo conforman, conforme es de verse del gráfico que se muestra a continuación:

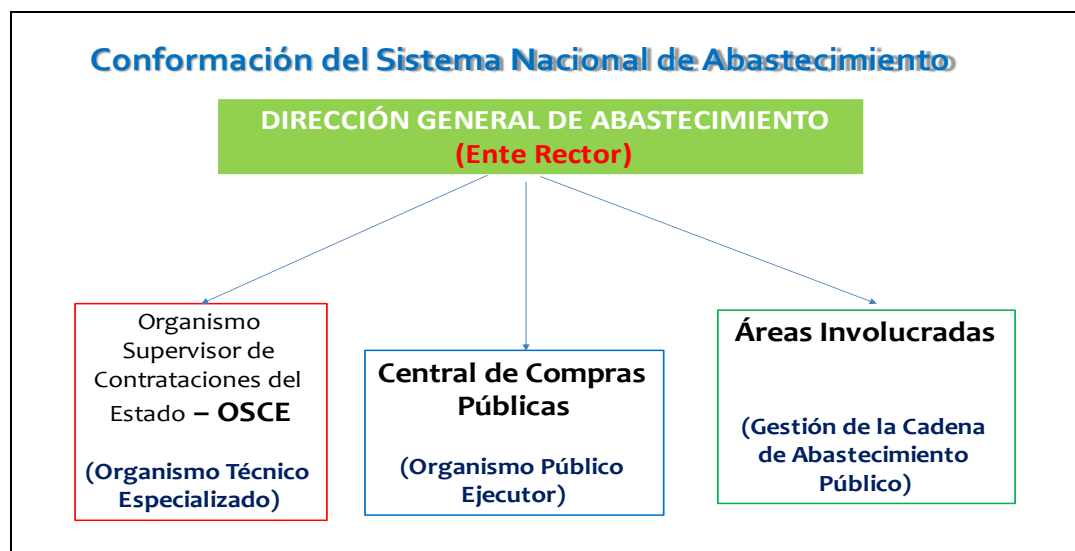


Figura N°2 (de elaboración propia del tesista).

¹ Decreto Legislativo N° 1439 del Sistema Nacional de Abastecimiento. Artículo 1; enero 2018.



Encontrándonos en este contexto de evolución normativa de la gestión de la compra pública, se produjo la emergencia sanitaria a razón del COVID 19, lo que, con la inmovilización social dispuesta por el Gobierno Central, tuvo impacto nocivo en las contrataciones con el Estado, generando la necesidad de emitir disposiciones que regulen la reactivación de las mismas, conforme es de verse en el cuadro resumen siguiente:

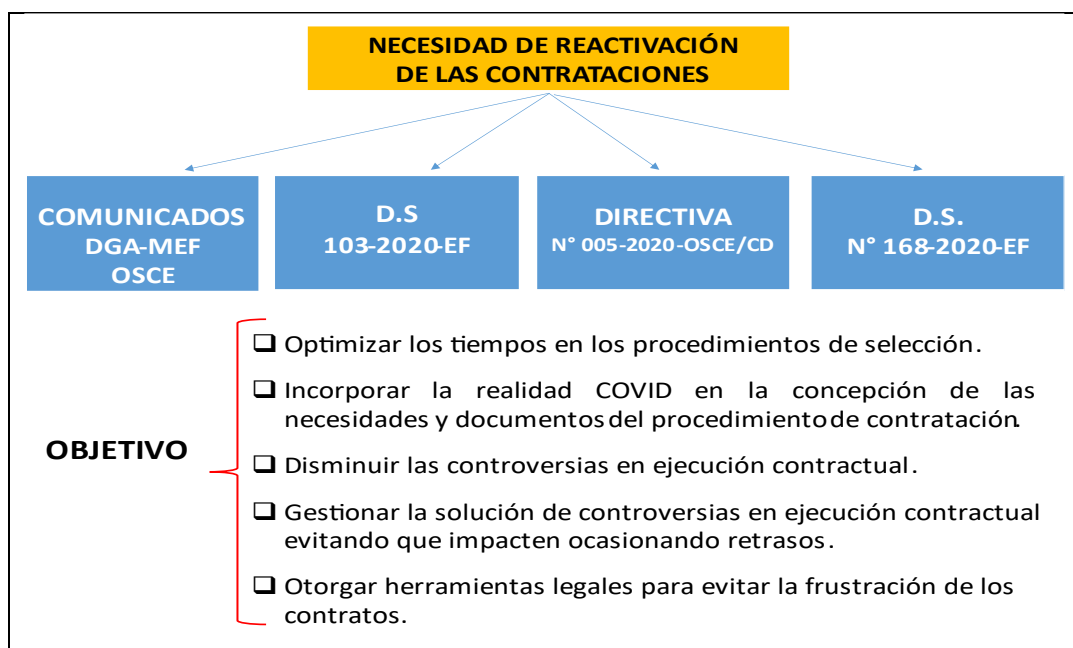


Figura N°3 (de elaboración propia del tesista).

Es así que en lo concerniente a la materia objeto de la presente investigación (contrataciones que no superan las ocho Unidades Impositivas Tributarias), la DGA-Dirección de Abastecimiento Público, emitió el 26 de abril de 2020, el Comunicado N° 005-2020-EF/54.01, en el que refiriéndose a éstas, dispuso entre otros aspectos, que la exclusión de determinados supuestos del marco general, como el caso de estas contrataciones menores, no las excluye del estándar administrativo determinado por la eficiencia, que persigue el cumplimiento de metas institucionales, así como por la equidad que busca que los contratos se ejecuten en condiciones de equivalencia y razonabilidad de prestaciones entre las partes, y transparencia, la misma que procura información objetiva y clara.



Dentro de este escenario de evolución de la legislación de compras del Estado, en aras de dinamizar la gestión administrativa, la opción del legislador fue excluir ciertas contrataciones, de la esfera regulatoria de la norma general de Contrataciones del Estado, en base a diversos criterios tales como: Su naturaleza, monto, condiciones de mercado, entre otros. Así tenemos como parte de estas exclusiones, las que son materia de este trabajo, son las contrataciones que no superan las ocho Unidades Impositivas Tributarias, cuyo tratamiento normativo evolucionó de la siguiente manera:

| NORMA | AÑO | TRATAMIENTO NORMATIVO A LAS CONTRATACIONES POR RAZÓN DE SU MONTO | |
|--|------|--|---|
| Ley N° 26850 D.S. 039-1998-PCM- Reglamento de la ley 26850 | 1997 | Ley N° 26850 A través de su artículo 17° establece la regulación de la Adjudicación de Menor Cuantía , Estableciendo respecto a ella lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Un monto límite o tope para su utilización, en este caso es 1/10 del límite mínimo para Concurso Público o Licitación Pública. • La buena pro se otorga con un solo postor con oferta favorable. • La adquisición se realiza con cargo a Caja Chica, Fondo para Pagos en Efectivo, etc. solo se aplica las disposiciones de tesorería. • En todos los casos, siempre se deben tener en consideración los Principios establecidos en el artículo 3 de la Ley de Contrataciones. | Considera contrataciones desde montos superiores a los montos autorizados para compras por caja chica. |
| Ley N° 27330 (modifica Ley N° 26850) Texto Único Ordenado de la Ley N° 27330 aprobado por Decreto Supremo. N° 012-2001-PCM y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2001-PCM | 2000 | D.S. N° 012-2001-PCM No realiza exclusión por monto Regula esta materia en el artículo. 17 de su texto normativo. Considera los siguientes criterios para el empleo del proceso de selección de Adjudicación de Menor Cuantía : <ul style="list-style-type: none"> • Aplica para contrataciones cuyo monto no sobrepase 1/10 del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto para Licitaciones y/o Concursos. • Basta un postor para adjudicar. • Se aplican disposiciones de caja chica para adquisiciones con cargo a pagos en efectivo o similares. • En toda adquisición siempre se aplican los Principios de la Ley General de compras públicas. | Considera contrataciones desde montos superiores a los montos autorizados para compras por caja chica. |
| Ley N° 28267 Texto Único Ordenado de la Ley N° 28267- Decreto Supremo N° 083-2004-PCM y su Reglamento - Decreto Supremo. N° 084-2004-PCM | 2004 | D.S. N° 084-2001-PCM Esta norma establece en el literal g) del numeral 2.3 del artículo 2, que no se aplica la misma para las adquisiciones que no superan una (01) unidad impositiva tributaria. | Considera contrataciones desde montos superiores a 1 UIT. |



| | | | |
|---|------|---|---|
| Decreto Legislativo N° 1017 y su respectivo texto reglamentario aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF | 2008 | <p>Decreto Legislativo N° 1017</p> <p>Este texto normativo dispone en el literal i) numeral 3.3 de su Artículo 3, que se excluye de la aplicación del marco general de la contratación pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aquellas contrataciones que no superan las 03 (tres) Unidades Impositivas Tributarias. • No aplicándose esta regla para adquisiciones por Convenio Marco. • Estas compras deben realizarse respetando la moralidad y la eficiencia como principios de contratación fundamentales. | Considera contrataciones desde montos superiores a 3 UIT. |
| Ley N° 29873 y la respectiva norma reglamentaria aprobada con Decreto Supremo N° 138-2012-EF | 2012 | <p>Ley N° 29873</p> <p>Cuyo artículo tercero en su numeral 3.3 dispone la no aplicación de la norma general de contratación del Estado, para aquellas adquisiciones no superiores a tres Unidades Impositivas Tributarias.</p> <p>Sin perjuicio de ello, salvaguarda que en estas transacciones se cuide los recursos económicos provenientes del Estado, para lo cual exige la aplicación de principios generales de la contratación, como la eficiencia y la moralidad.</p> <p>Asimismo, al igual que en el caso de la legislación anterior, precisa la no exclusión de la legislación General, para las adquisiciones por Convenio Marco.</p> | |
| Ley N° 30225 | 2014 | <p>Ley N° 30225</p> <p>En este dispositivo legal, se incorpora a la herramienta de la supervisión a cargo del Ente Especializado – OSCE, como elemento novedoso a la exclusión de adquisiciones que no exceden el monto correspondiente a las ocho unidades impositivas tributarias por cada transacción.</p> <p>Ello puede apreciarse del texto del artículo quinto de dicha norma.</p> | Considera contrataciones desde montos superiores a 8 UIT. Asimismo, además los considera como supuestos objeto de supervisión. |
| Decreto Legislativo N° 1341 | 2017 | En esta norma, se mantiene la regulación no solo que excluye a las compras no superiores a ocho UITs, sino también sigue regulándolos como supuesto de supervisión por el Ente especializado de la compra pública. | |
| Decreto Supremo N° 082-2019-EF , mediante el cual aprueba la emisión del Texto Único Ordenado correspondiente a la Ley N° 30225. | 2019 | Este texto normativo mantiene la misma regulación del anterior, tanto respecto a la exclusión de adquisiciones no superiores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, como su consideración como supuesto de supervisión por el Órgano Especializado de la Compra Pública. | |

Tabla N°8 (de elaboración propia del tesista).

Como puede verse en el cuadro que se encuentra líneas arriba, inicialmente la norma general de contrataciones del Estado se aplicaba a toda adquisición que en cuanto a monto estuviera por encima del monto para pagos con cargo a los recursos



financieros asignados para compras menores o denominados caja chica, los cuales se rigen por las disposiciones emitidas para tesorería, sin embargo con el transcurso del tiempo se dispuso la exclusión expresa de contrataciones cuyos montos superaban una (01) Unidad Impositiva Tributaria, luego subió dicha exclusión a tres (03) veces el valor de dicha Unidad Impositiva y hoy en día dicho parámetro de exclusión se encuentra establecido para montos que no superan la cantidad de ocho de dichas Unidades Impositivas, siendo que los criterios legislativos para determinar dicho parámetro han sido básicamente los de la dinamización de la compra para contrataciones que no revestirían mayor complejidad y que estarían referidas a compras operativas, es decir contrataciones que atienden necesidades del día a día. Sin embargo, ello en lugar de constituir una regulación que haya coadyuvado a la dinamización de las compras, ha generado una problemática de fuga de recursos públicos en contrataciones cuya naturaleza no está referida a compras operativas y la acción de supervisión que realiza el Organismo Técnico Especializado en compras públicas, no resulta eficaz para los fines de evitar el fraccionamiento o para controlar el empleo indebido de estas contrataciones excluidas del marco regulatorio de la norma general que rige las Compras Públicas.

La contratación de bienes, servicios y obras por las Entidades del Estado, involucra un procedimiento conformado por tres etapas, donde la primera de ellas está referida a todas aquellas actividades que permiten preparar la documentación mínima requerida para convocar un proceso de selección, la misma que inicia con el requerimiento y culmina con la designación del comité u órgano que tendrá a cargo la conducción del proceso; asimismo, la segunda etapa que comprende desde la convocatoria del proceso de selección hasta el consentimiento de la buena pro y/o su declaración de administrativamente firme; y finalmente la tercera etapa, que comprende desde la suscripción del contrato hasta su culminación satisfactoria, lo cual se encuentra regulado por la norma general que rige las compras públicas y su respectivo texto reglamentario, sin embargo en las contrataciones que involucran montos no superiores a las ocho Unidades Impositivas, las mismas que también conllevan para su concreción, dichas tres fases, no se cuenta con disposición



normativa uniforme que permita establecer la secuencia a seguir, procedimientos y reglas a emplear, contando únicamente a partir del año 2014, a razón de la emisión de la Sentencia del máximo Órgano Jurisdiccional en el ámbito constitucional Sentencia N°020-2003-AI-TC (acción de inconstitucionalidad contra la bolsa de productos como régimen paralelo al marco general de la contratación públicas) que independientemente del monto de la compra, tienen que utilizarse los principios de la contratación a fin de lograr una compra eficiente, transparente y competitiva; asimismo en la normativa vigente aprobada por el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, se dispone además que en dichas compras que no son superiores al monto de ocho Unidades Impositivas de orden tributario, se aplican como requisitos para el proveedor: i) Que no se encuentre incurso en causal que le impida realizar contrataciones con el Estado; ii) Que no se encuentre inhabilitado y; iii) Que cuente con Registro Nacional de Proveedor vigente.

2.2 Definición de Términos Básicos

Para los fines del tema objeto de la presente investigación se ha identificado diversos conceptos y términos, cuyas definiciones han elaboradas tomando como base, aquellas contenidas en el Anexo N° 1 de la norma general que regula las compras del Estado y matizándolas con aquellos aspectos adicionales identificados en la práctica diaria de la materia de la compra pública. Así tenemos:

Área Usuaría: Es la unidad orgánica al interior de la organización administrativa de una Entidad Pública, la misma que sobre la base de las metas contenidas en los instrumentos de gestión institucional, establece las necesidades que requieren ser atendidas para cumplir con dichas metas institucionales.

Asimismo, también se considera área usuaria a aquella que por las funciones que cumple según la estructura orgánica institucional o por su grado de especialidad en la materia, a través de ella, las diversas unidades orgánicas institucionales gestionan la formulación de sus requerimientos.



Son funciones del área usuaria, además de formular y/o canalizar requerimientos, participar activamente en las actividades de planificación de compra, así como participar en la etapa de conformidad de la prestación, verificando que la adquisición realizada se ajuste a lo requerido.

Bienes: Son aquellos objetos tangibles y susceptibles de comercio, a través de los cuales las Instituciones Públicas satisfacen la atención de sus necesidades y cumplen con sus objetivos y metas contenidos en sus instrumentos de gestión.

Bienes o servicios comunes: Son aquellos objetos o servicios cuyas características ya se encuentran definidas o estandarizadas en el mercado o por un proceso de homogeneización realizado por el Estado, y por consiguiente la diferenciación entre ellos es únicamente por precio, siendo PERÚ COMPRAS quien luego de la aprobación de su respectiva Ficha Técnica, los incluye en el Listado de este tipo de bienes que tiene a su cargo.

Competencia: Consiste en la generación de condiciones que garanticen la mayor posibilidad de participación de proveedores en los procesos de adquisición que realiza el Estado, propiciando con ello la obtención de la mejor oferta que satisfaga lo requerido por la Entidad y el interés público inmerso en cada adquisición.

Compras Estatales: Son las adquisiciones que realiza el Estado a través de diversos tipos de procesos de selección, en los que se elige a un adjudicatario de la buena pro, quien cuenta con la mejor oferta técnico-económica, el mismo que luego de suscrito el respectivo contrato se constituirá en contratista.

Contratación con el Estado: Consiste en el conjunto de procedimientos y reglas contenidos en la legislación que rige la materia de la compra pública, las mismas que son aplicables cuando una institución pública desea proveerse de bienes y/o servicios y/u obras con recursos provenientes del tesoro público y en el que la maximización de su uso a través de la obtención de la mejor oferta técnico-



económica, es primordial para satisfacer los fines del Estado y el bienestar de la ciudadanía que subyace a toda compra pública.

Consultoría en general: Consiste en servicios cuyas características especializadas hacen de esta, una actividad de muy alta calificación técnica, lo cual constituye el elemento característico que lo distingue de los servicios en general.

Eficacia y Eficiencia: Constituyen pilares que rigen el proceso de compra, a través de los cuales las Entidades Públicas buscan cumplir sus metas institucionales y el interés público que subyace en ellas, empleando para ello mecanismos y procedimientos céleres y desprovistos de exceso de formalidades, que garanticen la oportuna atención de necesidades y ello redunde favorablemente en el bienestar de la ciudadanía en su condición de beneficiario final de la actividad del Estado.

Equidad: Constituye otro de los pilares bajo los cuales se construye el proceso de compras del Estado, a través del cual se procura que las partes intervinientes mantengan una relación de igualdad y equivalencia razonable, sin más distingo que el que corresponde legítimamente al Estado por ejercicio del *Ius Imperium* por razón del interés público que gestiona y representa.

Especificaciones Técnicas: Es el documento en el que a través de la descripción de lo que se requiere, se definen las características del bien, precisando cantidad y elementos objetivos que permitan determinar la calidad del mismo, las condiciones en las que será proveído, así como las normas bajo las cuales se encuentra prevista su obtención por el Estado.

Evaluación de Riesgos: Consiste en el proceso a través del cual se determina vía estimación, los eventos o hechos que generan un riesgo potencial en el desarrollo de las actividades administrativas relacionadas con el proceso de contratación, y que por ende pueden variar el normal curso de las mismas, produciendo con ello un impacto positivo o negativo en los fines y objetivos perseguidos. Asimismo,



constituye una herramienta para la toma de decisiones administrativas que permitan la obtención de los resultados esperados en la gestión administrativa.

Igualdad de trato: Constituye un principio básico que rige el proceso de contratación que realiza el Estado, por el cual se garantiza la existencia de condiciones igualitarias que permitan una efectiva participación de los proveedores en las diversas etapas que comprende el proceso de compra, estando permitida la diferenciación, sólo cuando existan causas razonables y objetivas que así lo justifiquen y en tanto aun en estos casos.

Libertad de concurrencia: Es un principio elemental que rige la contratación pública, el mismo que consiste en establecer mecanismos que eviten situaciones monopólicas o dominantes de unos, en detrimento de otros, a través de exigencias que no son razonables ni congruentes con el objeto de la contratación.

Modernización de la Gestión Pública: Consiste en el proceso por el cual la gestión administrativa del Estado se va adaptando e introduciendo mejoras en sus procedimientos, en aras de brindar un mejor servicio al ciudadano, que se traduce en atención oportuna y de calidad en el servicio que recibe del Estado.

OSCE: En la nueva estructura del Sistema de Abastecimiento Público, cumple el rol de Ente Técnico Especializado, cuyo rol consiste en verificar que las instituciones públicas ejecuten compras eficientes y oportunas, maximizando el recurso asignado, todo ello en estricta aplicación de las disposiciones normativas que rigen la compra pública.

OEC: Es la dependencia al interior de la organización administrativa de cada Institución Pública, cuyo rol es realizar las actividades de abastecimiento y administración contractual.

Prestación: Constituye toda aquella actividad obligacional que es de cargo de las partes contratantes, las mismas que se ejecutan con arreglo a lo dispuesto en el contrato y a la normativa que rige la contratación.



Proceso de contratación: Es el conjunto de actos y procedimientos en la administración, que se realizan con el objeto de adquirir bienes, servicios u obras, mayores a ocho UIT, así como para aquellas adquisiciones de bienes y servicios que son iguales o se encuentran por debajo de dicho tope económico.

Proceso de selección: Es el conjunto de actuaciones administrativas que bajo un esquema normativo especial que las rige, permite que las instituciones públicas seleccionen al proveedor que atenderá las necesidades institucionales contenidas en los requerimientos, a fin de lograr con ello el cumplimiento de sus metas y objetivos a que se refieren sus instrumentos de gestión.

Proveedor del Estado: Persona que forma parte del registro de proveedores y se encuentra en aptitud jurídica habilitante para participar en procesos que convocan las Entidades del Estado para abastecerse de productos y servicios que les permita atender sus necesidades.

Publicidad: Constituye uno de los principales pilares que garantizan la existencia de real competencia en las contrataciones, al propiciar la difusión de las convocatorias, así como de todas las etapas que comprende el proceso, brindando con ello herramientas para un monitoreo efectivo de la compra.

Requerimiento: Es todo aquel pedido que realiza una unidad orgánica al interior de una institución pública, en el marco del plan de contrataciones institucional o excepcionalmente fuera de este cuando se trata de una adquisición de menor monto. Dicho documento administrativo constituye el primer eslabón que impulsa las actuaciones administrativas dando origen a procesos de selección o contrataciones sin proceso en función del mayor o menor monto que involucre la adquisición.

Seace: Sistema Electrónico a través del cual se publican las diferentes etapas del proceso de contratación que realiza el Estado, el cual es administrado por el OSCE.

Servicio: Es toda actividad inmaterial destinada a la satisfacción de necesidades al interior de la administración pública, con el fin de cumplir los objetivos trazados en los documentos de gestión institucional. En el ámbito de los contratos con el Estado



comprende tanto los servicios de carácter general como aquellos de índole especializado catalogados como consultorías.

Servicio en general: Es toda aquella prestación inmaterial no especializada, que satisface una necesidad institucional.

Sostenibilidad ambiental y social: Constituye un principio que rige la compra que realiza el Estado, bajo parámetros que garanticen un resultado positivo y beneficioso para el usuario final y/o población beneficiaria, así como la protección de los aspectos ambientales que involucra una determinada contratación.

Términos de Referencia: Es el documento a través del cual se describe el alcance del servicio que se quiere contratar, especificando en él todas las condiciones de lugar, forma, plazo, entregables, contraprestación e incluso el tipo de proveedor requerido para el trabajo que se desea contratar.

Trabajo similar: Es toda aquella actividad que guarda similitud con otra, cuanto menos en los aspectos esenciales que la caracterizan y que por lo tanto la hacen equiparable a otra. Se suele utilizar en las compras públicas como elemento que permite identificar la experiencia del postor en la actividad objeto de la contratación.

Transparencia: Es uno de los principios que permiten que la contratación que realizan las Instituciones Públicas para proveerse de productos y/o servicios, se ejecute en condiciones que garanticen imparcialidad y pleno conocimiento de las condiciones en las que se ha gestionado una determinada adquisición, brindando con ello la oportunidad a una participación efectiva en condiciones igualitarias, salvo las excepciones reguladas como tales, por Ley.

Vigencia Tecnológica: Este es un principio de la contratación, a través del cual se busca que toda adquisición se conciba y ejecute considerando que debe satisfacer la finalidad pública correspondiente, que implica no sólo la atención de la necesidad en forma oportuna, sino, sobre todo, que el producto tenga utilidad en el tiempo y siga satisfaciendo la finalidad para la que fue adquirida.



CAPÍTULO II. PREGUNTAS Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

2.1 Preguntas de la Investigación.

2.1.1 Pregunta Principal:

- ¿Cómo la existencia de un marco normativo de obligatorio cumplimiento para las compras no mayores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, está relacionado con la eficiencia, dinamización y transparencia de estas compras?

2.1.2 Preguntas Específicas:

- ¿Por qué se relaciona la desregulación con el dinamismo de las compras no mayores a 8 UIT?
- ¿Cuáles son las debilidades que se presentan en la gestión administrativa ante la falta de regulación uniforme de las adquisiciones iguales o mayores a ocho (08) UIT?
- ¿Cuál sería la propuesta normativa que, de modo uniforme, optimice y transparente el gasto público inmerso en las adquisiciones no mayores a 8 UIT, sin afectar su dinamismo y mejorando la calidad del gasto público?

2.2 Variables y definición operacional.

2.2.1 Variable independiente:

Regulación de compras no mayores a ocho unidades impositivas del ámbito tributario.

2.2.2 Variable dependiente:

Proceso de contratación de bienes y servicios cuyo monto involucrado no supera los límites de las compras menores excluidas del ámbito general de las adquisiciones.



2.2.3 Matriz de Operacionalización de Variables

| Variable Independiente | Definición Conceptual | Definición Operacional | Dimensiones | Indicadores | Técnica e Instrumentos |
|---|---|--|---------------------------------|---|--|
| Regulación para compras no mayores a 08 UIT. | Es el marco jurídico que establece procedimientos de carácter obligatorio para la adquisición de bienes y contratación de servicios cuyos montos no superen las ocho UIT, cuyo financiamiento se realice con recursos públicos. | Será medido a través del resultado de la Gestión de las Adquisiciones | Área de Logística | Inexistencia de reglas uniformes para realizar este tipo de contrataciones | Tipo de investigación: Enfoque mixto. Alcance de la investigación: Correlacional |
| | | | Área Legal | Orientación indebida de las adquisiciones hacia determinado tipo o grupo de proveedores Deficiente organización del procedimiento a seguir y de la documentación sustentatoria | Diseño de investigación: No experimental Población: Funcionarios, Servidores públicos y profesionales del sector privado conocedores de contrataciones con el Estado. Muestra: 20 profesionales especializados. Técnica: Encuesta Instrumento: Cuestionario |
| Variable Dependiente | Definición Conceptual | Definición Operacional | Dimensiones | Indicadores | Técnica e Instrumentos |
| Proceso de Contratación de bienes y servicios no mayores a 8 UIT. | Conjunto de actos en la administración cuyo objeto es la adquisición de bienes o servicios no mayores a 8 UIT | Será medido con el resultado de las acciones de control efectuadas en adquisiciones no mayores a 8 UIT | Órgano de Control Institucional | Aplicación de procedimientos que garanticen objetividad y transparencia en estas contrataciones. Ejecución de compras integrales y anualizadas | Tipo de investigación: Enfoque mixto. Alcance de la investigación: Correlacional Diseño de investigación: No experimental Población: Funcionarios, Servidores públicos y profesionales del sector privado conocedores de contrataciones con el Estado. Muestra: 20 profesionales especializados. Técnica: Encuesta Instrumento: Cuestionario |

Tabla N°9 (de elaboración propia del tesista)



CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

3.1 Diseño metodológico

Este estudio tiene un enfoque de investigación mixto tanto cuantitativo como cualitativo, en el que se ha empleado el diseño de alcance descriptivo correlacional, toda vez que se describen y evalúan ciertas características que actualmente tiene el tratamiento normativo de las contrataciones no mayores a ocho UIT y se correlacionan con valores para cada variable y se obtiene un resultado reflejado en gráfico de barras, que permite inferir a través de la opinión emitida por sujetos involucrados en la materia de compras públicas, si el tratamiento normativo actual a dichas contrataciones es o no el adecuado, lo cual sirve de base para corroborar el objetivo de la presente investigación que es homogenizar a través de un único marco normativo de aplicación obligatoria, las contrataciones que no superan las ocho UIT.

Asimismo, esta investigación es transversal, en la medida que la información que se recoge es en un momento dado del tiempo, habiéndose formulado a personal especializado en la materia de compras públicas que labora en distintas dependencias del Estado, así como en el sector privado, quienes ejercen diferentes roles vinculados a las contrataciones públicas, tales como, funcionarios y servidores públicos del área logística, abogados, árbitros, consultores y asesores.

Del mismo modo, se ha empleado el método analítico sintético para analizar la información contenida en los cuestionarios realizados y sobre la base de aquél, arribar a las conclusiones correspondientes de esta investigación.

En este sentido, esta investigación explica y sustenta en forma pormenorizada el impacto negativo que ha generado a lo largo de estos años, la exclusión de las adquisiciones por montos no superiores a ocho Unidades Impositivas de carácter tributario, del ámbito de aplicación de la norma de Contrataciones del Estado, analizando el impacto económico y los niveles de corrupción que ello ha ocasionado y verificando el nivel de dinamización de la compra pública alcanzada con dicha exclusión, para finalmente determinar en base a dicho análisis la importancia y



necesidad de regulación de estas contrataciones a través de un procedimiento ágil, sencillo y rápido de aplicación general y obligatoria.

3.2 Diseño Muestral.

La población de estudio empleada en esta investigación está conformada por funcionarios públicos y servidores públicos del área de logística, árbitros y asesores de la administración pública y del ámbito privado concededores de la materia de compra pública.

La muestra se ha tomado en un subgrupo de la administración pública y del ámbito privado que se vincula con la administración pública a través de las contrataciones, el mismo que está conformado por un grupo de veinte (20) encuestados del total de la población de estudio, sobre el cual se ha aplicado cuestionarios cuyo contenido se ha demarcado y fijado previamente y a través de ellos se ha recolectado los datos requeridos para esta investigación.

La investigación se efectuó en diversas Instituciones del ámbito de la Administración Pública, así como a personas vinculadas con la materia de contratación pública desde el ámbito privado, así como mediante la revisión de Informes de Control realizados por los Órganos de Auditoría en los años 2019 y 2020 respecto a adquisiciones no superiores a 8 Unidades Impositivas Tributarias. También se tomó en consideración el tratamiento de este tipo de adquisiciones de bajo costo, en la legislación comparada (México y Chile) y el resultado que ello les viene dando.

Los instrumentos empleados son cuestionarios para la recolección de datos. Estos fueron los siguientes:

- **Cuestionario 1** – Dirigido a personal de la administración pública vinculado a las actividades de abastecimiento.



- **Cuestionario 2-** A expertos en la materia de contratación pública, con cuestionario abierto para recoger la opinión de profesionales representativos de la contratación estatal y de las acciones de control que se realizan a las mismas.

Con la finalidad de determinar el grado de confiabilidad externa de los cuestionarios utilizados en las entrevistas, se ha aplicado dichos instrumentos a profesionales con amplia experiencia en la materia. En este sentido, se contó con la participación de profesionales de la Oficina de Logística de Entidades Públicas, abogados del Área Legal de Entidades Públicas, Asesores Legales de Contratistas, Profesionales de las Áreas de Auditoría de Entidades Públicas, Consultores especializados en adquisiciones, todos ellos con conocimiento de los diferentes aspectos inmersos en la materia objeto de la investigación, cuyas apreciaciones permiten garantizar la validez y confiabilidad de los instrumentos.

La confiabilidad se entiende como la medida del grado en la aplicación de dos o más veces que el cuestionario realizado, produzca resultados semejantes.

Para calcular la confiabilidad del instrumento se ha empleado tablas con la calificación de favorable y desfavorable en relación a cada aspecto objeto de la contestación realizada por los encuestados, lo cual luego se ha trasladado a gráficos de barras en los que se representa la comparación entre la respuesta favorable o desfavorable para cada una de las preguntas formuladas en cada cuestionario.

Finalmente, se ha efectuado el análisis correspondiente de las respuestas, tablas y gráfico de barras, en función a los objetivos planteados para el presente trabajo, en razón al actual tratamiento legal que tienen las adquisiciones cuyos montos no superan el límite de ocho (08) Unidades Impositivas de orden tributario, en las diversas Entidades Públicas.

3.3 Técnica de Recolección de Datos

La técnica de recolección de datos empleada para el presente trabajo proviene de dos fuentes:



3.3.1 Fuentes de información secundaria, tales como bibliografía especializada sobre la materia, trabajos de investigación, reportes de control de los órganos de auditoría ,legislación comparada (México y Chile) y estudios especializados realizados por organismos internacionales y por el propio Ente Técnico que supervisa las adquisiciones que ejecuta la administración pública, así como Directivas institucionales emitidas para regular las compras excluidas por razón de que su monto no supera el límite de ocho unidades impositivas de índole tributario.

3.3.2 Fuentes de información primaria: Para recoger los datos del presente trabajo se aplicó, técnicas e instrumentos que ayuden a tener los datos requeridos. La técnica empleada es la encuesta, con la cual se buscó obtener información y recopilar datos, a través de un conjunto de preguntas mediante la aplicación de encuestas, siendo los instrumentos empleados para las encuestas, dos (02) cuestionarios:

- a) **Instrumento 1: Cuestionario a actores principales**, tales como funcionarios y servidores públicos del área institucional especializada en Abastecimiento, Áreas Usuarias y Área Jurídica de la Administración Pública en los diversos niveles de gestión que involucra la actividad administrativa, cuyo objetivo es determinar desde el ámbito de su experiencia en la contratación pública, sus apreciaciones sobre el tratamiento de las adquisiciones o superiores a las ocho unidades impositivas de orden tributario, así como su nivel de satisfacción o insatisfacción en relación a la inexistencia de un marco normativo uniforme que lo regule y su tratamiento por lineamientos o directivas institucionales, fuera del ámbito de aplicación de la normativa general de compras públicas y su correspondiente texto reglamentario.

Instrumento 1:

| Cuestionario dirigido a Funcionarios y/o Servidores Públicos | |
|---|---|
| Entrevistados | 04 |
| Cargo que ocupa | Servidor Público o funcionario o especialista en Contratación Pública |



| | |
|------------|---|
| Objetivo | Determinar sus apreciaciones sobre el tratamiento de las adquisiciones no superiores a ocho unidades impositivas de índole tributario, excluido del ámbito de aplicación de la normativa general de compras públicas y su respectivo texto reglamentario y sin regulación uniforme. |
| Tiempo | 20 minutos |
| Estructura | 08 preguntas específicas |

Tabla N°10 (de elaboración propia del tesista)

- b) **Instrumento 2: Cuestionario a Expertos**, Mediante la entrevista con cuestionario abierto para recoger la opinión de dieciséis (16) profesionales representativos de la contratación estatal y de las acciones de control que se realizan a las mismas.

Instrumento 2:

| Cuestionario a Expertos en la Materia de Contratación Pública | |
|--|---|
| Entrevistados | 16 |
| Cargo que ocupa | Jefe de Logística, Asesor Legal, Árbitro, Miembro del Órgano de Control Institucional. |
| Objetivo | Determinar sus apreciaciones sobre las adquisiciones no superiores a ocho unidades impositivas de índole tributario, excluido del ámbito de aplicación de la normativa general de compras públicas y su respectivo texto reglamentario y sin regulación uniforme. |
| Tiempo | 20 minutos |
| Estructura | 08 preguntas específicas |

Tabla N°11 (de elaboración propia del tesista)

A efecto de validar la consistencia de los instrumentos empleados en esta investigación, se sometió los mismos a juicio de expertos (cuyos informes obran como anexos de este trabajo), quienes luego de revisar el contenido del instrumento, hicieron algunas sugerencias y aportes, con los cuales se obtuvo el formato final de dichos cuestionarios y se garantizó su correspondiente validez para los objetivos de esta investigación.

Finalmente, para la propuesta normativa se realiza una descripción comparativa de la regulación de este tipo de contrataciones en otros países (México y Chile), para determinar cuál es la fórmula legal que garantice a la par, tanto el adecuado



control como el dinamismo de estas contrataciones sin necesidad de excluirlas del ámbito regulatorio de la contratación pública y del control del OSCE.

3.4 Técnica de gestión y estadística para el procesamiento de la información.

En este punto, se describe cómo han sido evaluados y ordenados los datos que fueron recolectados, para con ellos obtener la información que resulta útil para los fines y objetivos de la presente investigación.

Asimismo, se explican las técnicas empleadas para la organización de la información recopilada, el análisis, clasificación, interpretación y validación de los datos obtenidos y a través de ello, aprovechando el potencial de dicha data, demostrar la consistencia de la solución propuesta para la problemática identificada como objeto de la investigación.

3.4.1 Procedimiento:

- ❖ Se elaboraron dos (02) cuestionarios de ocho preguntas específicas cada uno, lo cual sirvió para entrevistar a veinte (20) personas cuya labor profesional se encuentra vinculada a la materia objeto de esta investigación, determinando a través de dichas herramientas, sus apreciaciones sobre la exclusión de las adquisiciones no superiores a ocho unidades impositivas de índole tributario, del ámbito de aplicación de la normativa general de compras públicas y su respectivo texto reglamentario y sobre su falta de regulación uniforme.
 - ✓ Cuestionario 1 – Dirigido a personal de la administración pública vinculado a las actividades de abastecimiento.
 - ✓ Cuestionario 2- A expertos en la materia de contratación pública, con cuestionario abierto para recoger la opinión de profesionales representativos de la contratación estatal y de las acciones de control que se realizan a las mismas.



- ❖ Los cuestionarios fueron sometidos a juicio de tres (03) expertos, quienes determinaron la idoneidad de los mismos.
- ❖ Luego se recolectó los datos requeridos, aplicando los cuestionarios antes mencionados.
- ❖ Adicionalmente a los cuestionarios se recurrió al análisis de la legislación extranjera (México y Chile) efectuando en base a ella, un análisis comparativo del tratamiento que dichas legislaciones le dan a las compras menores (no superiores a 8 UIT) y su similitud y/o diferencia con el tratamiento que se le da a dichas adquisiciones en nuestra legislación nacional.
- ❖ Finalmente, se efectuó el análisis comparativo de los resultados de acciones de auditoría en compras no mayores a ocho UIT y cómo ello corrobora la necesidad de un marco normativo uniforme para dicho tipo de adquisiciones.

3.4.2 Método de análisis de datos:

- ❖ Considerando que la técnica es el método para recoger o procesar información una vez recogida ésta. El análisis de los datos obtenidos se realizó siguiendo los siguientes criterios y técnicas:
- ❖ Codificación de los instrumentos aplicados (encuestas llenadas).
- ❖ Tabulación de los datos.
- ❖ Software SPSS versión 25 en español, para el procesamiento de datos.
- ❖ Se empleó el software Microsoft office excel para la elaboración de los diagramas bajo el estándar de gráfico de barras, para lo cual los datos se cargaron en los ejes “X” y “Y” del gráfico, donde los valores del eje horizontal corresponden a la pregunta respondida por el entrevistado, la misma que se identifica en base a la numeración que le fue asignada en el cuestionario, y el eje vertical fue asignado al número de personas que respondieron en el mismo sentido, distinguiéndose éste en rangos de favorable y desfavorable.



- ❖ Construcción de diagramas de barras en función a los datos obtenidos.
- ❖ Descripción y análisis de los datos obtenidos en las entrevistas y del resultado de las mismas aplicado en gráfico de barras.

❖ Técnica de correlación:

Se aplicaron las técnicas estadísticas: Descriptiva, inferencial, exploratoria y comparativa, para determinar la relación entre las variables e indicadores.

- ✓ **Análisis descriptivo**, a través del cual se pudo describir los datos obtenidos y con ello conocer a detalle la información que se tiene y la estructura de la misma, efectuando ello a través de la deducción de los datos con los que se cuenta.
- ✓ **Análisis inferencial**, a través del cual se buscó demostrar los objetivos de la investigación, arribando a conclusiones con una probabilidad concreta determinada luego del análisis de la información.
- ✓ **Análisis exploratorio**, mediante el cual se buscó comprender los datos obtenidos y a través de ello encontrar que aspectos requieren cambios y cuál es la solución que se necesita aplicar para ello.
- ✓ **Análisis comparativo**: En este caso, se ha efectuado el análisis comparativo de la legislación nacional con legislación extranjera (México y Chile), así como el análisis comparativo de los resultados de acciones de auditoría en compras no mayores a ocho UIT.

3.5 Aspectos éticos

En la presente investigación, se ha cuidado la propiedad intelectual de las fuentes de las cuales se ha extraído la información objeto de consulta, aplicando para ello las normas APA y la normativa del IGGP- Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la USMP, de modo que la presente investigación cumpla con el estándar que exige la Universidad. Asimismo, en este trabajo se han respetado los parámetros éticos siguientes:



- a) **No hacer daño.** Ante cualquier situación, circunstancia o información obtenida en la ejecución de este trabajo, ésta se empleará únicamente para fines académicos, sin objeto alguno de ocasionar perjuicio y/o daño alguno a ninguno de los que se cite en esta investigación.
- b) **Transparencia.** La información con la que se desarrolle el presente trabajo será objetiva y presentará sin omisiones u ocultamientos que sean trascendentes para la investigación.
- c) **Justicia.** Se analizará la problemática objeto de la investigación con la finalidad de identificar y proponer una solución normativa que propicie beneficios para el Estado y para sus ciudadanos a través de procedimientos que garanticen calidad, oportunidad y transparencia del gasto público.
- d) **Responsabilidad, compromiso y honestidad:** La información que se muestra en el presente trabajo, será fidedigna, debidamente sustentada y será tratada y procesada con responsabilidad.



CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y PROPUESTA DE VALOR

4.1 Resultados

Después de la recopilación de data que se realizó mediante la aplicación de dos tipos de encuestas (cuestionarios), que fue aplicado tanto a servidores públicos, funcionarios públicos y expertos en contrataciones, con un universo total de encuestados de veinte (20) profesionales especializados en las contrataciones con el Estado y que en la actualidad vienen desarrollando actividades vinculadas a dicha materia, se procede al análisis de los resultados obtenidos, conforme se detalla a continuación:

Instrumento 1: Cuestionario a actores principales.

| Cuestionario dirigido a funcionarios y/o servidores públicos | |
|---|---|
| Entrevistados | 04 Abogada Lourdes Emelyn Zelaya Minaya (Especialista del Área de Logística del MTC). Abogado Francis Bermejo Juárez (Especialista en Contrataciones – CENARES). Abogado Nicanor Gómez Zúñiga (Árbitro y Abogado especializado en Contrataciones del Estado – Consultor Independiente). Licenciada en Administración Katherine Gómez Mucha (Analista de Planeamiento – MEF) |
| Cargo que ocupa | Servidor Público o funcionario o especialista en Contratación Pública. |
| Objetivo | Determinar sus apreciaciones sobre el tratamiento de las adquisiciones que no superan el monto de ocho UIT y por ende constituyen un supuesto de exclusión de la normativa de contrataciones y su correspondiente texto reglamentario y que además no cuentan con una regulación uniforme. |
| Tiempo | 20 minutos |
| Estructura | 07 preguntas específicas |



| Respuestas obtenidas – Cuestionario 1 | | | | |
|---------------------------------------|---|-----------|--------------|--|
| N° | PREGUNTA | FAVORABLE | DESFAVORABLE | COMENTARIO |
| 1. | ¿Ha tenido experiencia en formulación de requerimientos de contrataciones por montos iguales y/o menores a 8 UIT? | X | | Hay situaciones discutibles y controvertidas en estas contrataciones. |
| | | X | | Especificaciones Técnicas y Términos de Referencia con deficiencias. |
| | | X | | Formulación de requerimientos. |
| | | X | | Utiliza formatos OSCE establecidos para términos de referencia, así como para especificaciones técnicas, y considera la existencia en stock. |
| 2 | ¿Considera que en estas contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, existe real competencia y pluralidad de postores? | X | | Bastante restringida. |
| | | | X | No hay pluralidad y se direcciona. |
| | | | X | Hay direccionamiento |
| | | | X | No hay competencia, son siempre mismos proveedores. |
| 3 | ¿Qué porcentaje de las contrataciones de la Entidad donde usted labora, son contrataciones de montos iguales y/o menores a 8 UIT? | | X | 30 % a 40 % de las contrataciones de la Entidad. |
| | | | X | 40% de las contrataciones del Entidad |
| | | | X | 3% de los recursos financieros Institucionales. |
| | | | X | 15% del total de las adquisiciones de la Entidad |
| 4 | ¿Existe en su Entidad una Directiva para contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, en qué año fue aprobada? | | X | No hay este tipo de Instrumento Normativo. |
| | | | X | Si, Directiva 03-2021-MTC/10, recién aprobada en 2021. |
| | | X | | Si hay Directiva de 8 UIT. |
| | | X | | Si hay Directiva de 8 UIT aprobada en 2020. |
| 5 | ¿Considera que existe alguna problemática que directamente se relaciona con las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT? | X | | No encuentra ninguna problemática con estas contrataciones. |
| | | | X | Requiere mayor transparencia. |
| | | | X | Fraccionamiento Desconocimiento |
| | | | X | Son requerimientos con deficiencias, no programados, sin recursos presupuestales habilitados. |
| 6 | En caso de ser afirmativa su respuesta anterior, ¿Cuál considera que podría ser una alternativa de solución a dicha problemática? | X | | No encuentra ninguna problemática con estas contrataciones |
| | | | X | Requiere difusión en SEACE y/o en el portal web institucional, porque no hay transparencia. |
| | | | X | Mayor capacitación al personal. |
| | | | X | Requiere planificación de necesidades, no fraccionamiento, calidad de gasto y vinculación al Plan Operativo Institucional. |
| 7 | ¿Considera que la exclusión de adquisiciones no superiores a 8 UIT, de la aplicación de la | X | | Es potestad de cada sector establecer su regulación de las adquisiciones que no superan a 8 UIT. |
| | | X | | Es potestad de cada Entidad definir su procedimiento y facilita la gestión de las Entidades. |



| | | | | |
|--|---|---|--|---|
| | normatividad de Contrataciones del Estado y su respectivo texto reglamentario, es una opción legislativa correcta o no? | X | | Favorece la participación de las PYMES. |
| | | X | | Permite a cada Entidad establecer su propia regulación para contrataciones de baja cuantía. |

Tabla N°12 (de elaboración propia del tesista)

Instrumento 2: Cuestionario a Expertos.

| Cuestionario a Expertos en la Materia de Contratación Pública | | |
|--|----|---|
| Entrevistados | 16 | Abogado José Luis Serpa Sevilla (Coordinador de Abastecimiento en PRONATEL). |
| | | Abogado Edgardo Herbozo Salas (Consultor Legal OSITRAN). |
| | | Abogado Jorge Guevara Sánchez (Asesor Legal de Oficina de Asesoría Jurídica en PRONATEL). |
| | | Licenciado en Administración Juan Vicencio Alania (Especialista en Adquisiciones en Ministerio de Justicia). |
| | | Economista Jhonatan Héctor Pérez Arcos (Especialista de Adquisiciones del MTC) |
| | | Abogado Eduardo Solis Tafur (Consultor Especializado en Adquisiciones – Solis Legal Consulting) |
| | | Ingeniero Félix Agapito Acosta (Consultor especializado en Adquisiciones) |
| | | Abogado Iván Cortés Tejada (Asesor Legal en Korea Airports Corporation – Perú) |
| | | Sr. Héctor Grimaldos Velarde (Consultor Especializado en Contrataciones - CIACE PERÚ SAC) |
| | | Ingeniero Eduardo Acuña Baldeón (Consultor especializado en contrataciones) |
| | | Abogada María Neyra Trujillo (Asesora Legal – PRONATEL) |
| | | Economista Manuel Grimaldos Velarde (Asesor de alcaldía en Municipalidad Provincial de Cajamarca) |
| | | Licenciada en Administración Mare Sambrailo |



| | |
|-----------------|--|
| | (Administradora de Contratos del MTC) |
| | Ing. Aaron Darío Apaza Romero (Especialista en Proyectos – Sedapal) |
| | Ing. Vladimir Mansilla Hurtado (Supervisor de proyectos - Municipalidad distrital de Cabanilla – Puno) |
| | Abogada Bertha Solorzano Páucar (Asesora Legal - Ministerio de Economía y Finanzas) |
| Cargo que ocupa | Jefe de Logística, Asesor Legal, Consultor especializado en contrataciones, Árbitro, Miembro del Órgano de Control Institucional, Especialista en Adquisiciones, Especialista en Proyectos. |
| Objetivo | Determinar sus apreciaciones sobre el tratamiento de las adquisiciones que no superan el monto de ocho UIT y por ende constituyen un supuesto de exclusión de la normativa de contrataciones y su correspondiente texto reglamentario y que además no cuentan con una regulación uniforme. |
| Tiempo | 20 minutos |
| Estructura | 07 preguntas específicas |

| Respuestas obtenidas – Cuestionario 2 | | | | |
|---------------------------------------|--|-----------|--------------|--|
| N° | PREGUNTA | FAVORABLE | DESFAVORABLE | COMENTARIO |
| 1. | ¿Considera que la exclusión de las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT de la aplicación de la normatividad de adquisiciones del Estado y su correspondiente texto reglamentario, es una opción legislativa correcta o no? | X | | Si, porque así se ejecutarán estas adquisiciones con mayor eficiencia y rapidez. |
| | | X | | Si, porque requiere menos formalismo y mayor flexibilidad al ser compras menores. |
| | | | X | Excluir las de la norma general ocasiona conductas ilícitas en estas adquisiciones. |
| | | X | | Es positiva su exclusión para dinamizar, pero debe haber más supervisión. |
| | | X | | Si, porque permite agilizar estas contrataciones. |
| | | X | | Si, porque simplifica plazos, soluciona requerimientos inmediatos. |
| | | X | | Si, porque una regulación extensa para estas contrataciones menores generaría sobrecostos y desincentivos. |



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | X | No debe excluirse de la norma general de contrataciones, porque generaría irregularidades. |
| | | X | | Permite agilizar los trámites de estas compras, pero su aplicación debe analizarse según la envergadura de cada Entidad, ejemplo: Para un Ministerio es poco significativo, para un municipio al interior del país puede ser demasiado. |
| | | X | | Es correcto, porque agiliza las compras. |
| | | X | | Es ventajoso porque acelera las compras. |
| | | | X | No es correcto, burocratiza la compra y genera inestabilidad. |
| | | X | | Es correcto, porque agiliza los plazos para estas adquisiciones. |
| | | | X | No es opción correcta porque los proveedores incumplen y ello genera retraso en las adquisiciones. |
| | | X | | Es favorable porque agiliza estas adquisiciones. |
| | | | X | No es correcto, porque se contrata proveedores no calificados, se toma en cuenta solo el monto y no el objeto el requerimiento. |
| 2 | ¿Considera que regular las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, a través de Directiva de cada Entidad Pública, es la opción legislativa correcta o no? | | X | Genera direccionamiento y es contrario a la transparencia. |
| | | X | | Si, porque la propia Entidad regula su actividad. |
| | | X | | Debería ser obligatorio que entidades emitan su Directiva para estas contrataciones. |
| | | X | | Sí, es una buena opción que la Entidad emita su Directiva para estas compras. |
| | | | X | No, considera que deben estar reguladas dentro de la propia Ley de Contrataciones. |
| | | | X | No, porque las Directivas institucionales hacen copia de la Ley de Contrataciones y burocratizan el procedimiento. Debe haber una Directiva única emitida por OSCE. |
| | | | X | No, porque cada Entidad pondría sus propias reglas, lo cual quita armonía y afecta la finalidad de estas contrataciones. |
| | | | X | No es correcto, porque genera irregularidades y vulnera la homogeneidad de estas compras. |
| | | X | | Si, cada Entidad debe tener su propia Directiva para estas adquisiciones. |
| | | | X | No es correcto, porque sólo algunas Entidades tienen Directiva, pero con muchos vacíos y otras Entidades no tienen regulación al respecto. |
| | | X | | Es correcto porque los lineamientos normativos de cada Entidad se |



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | elaboran en función de la capacidad técnica y operativa de cada realidad. |
| | | | X | No es correcto. Debería haber una norma de carácter general aplicable a todos. |
| | | X | | Es correcto en parte, siempre y cuando dichas Directivas realmente simplifiquen los procedimientos, caso contrario no serviría. |
| | | | X | No es correcto. Debería haber una norma única para estas adquisiciones. |
| | | | X | No es correcto, porque las Entidades no hacen sus Directivas y además en ellas copian el texto de la ley de contrataciones. |
| | | | X | No es correcto, porque al ser fondos públicos debería tener una sola regulación para todas las Entidades. |
| 3 | ¿Cuál considera que es la problemática que más se relaciona con las compras que no superan las 8 UIT? | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Colisiona contra transparencia. ▪ Genera direccionamiento. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría de entidades no tiene Directiva para estas contrataciones. ▪ Deficiente indagación de mercado. |
| | | | X | Exceso de regulación, procedimiento muy engorroso al interior de las Entidades. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Genera fraccionamiento |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Genera fraccionamiento |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Genera fraccionamiento encubierto. ▪ Contrataciones sin mínimas evaluaciones técnicas. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actos de corrupción. ▪ Vacíos que se usan para gestionar indebidamente adquisiciones menores. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Direccionamiento. ▪ Mismo proveedor recurrente. ▪ Monopolización. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de este tipo de Directiva en gran parte de las Entidades. ▪ Forzar adquisiciones por estos montos cuando su monto es mayor. ▪ Sobrevaluación de precios. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fraccionamiento. ▪ No aplicación de penalidades por no tener regulación aplicable. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fraccionamiento ▪ Direccionamiento ▪ Sobredimensionamiento ▪ Falta de sanción a los proveedores por incumplimiento. |
| | | | X | Es muy restrictiva en cuanto al plazo de duración del contrato de compras por 8UIT. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fraccionamiento. ▪ Cubrir errores del PAC. ▪ Corrupción. |



| | | | | |
|---|--|---|---|--|
| | | | X | Los sobrecostos por falta de competencia de proveedores. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Corrupción. ▪ Falta de competencia. ▪ Falta de transparencia. |
| | | | X | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adquisiciones que no son acorde con las metas institucionales. ▪ Adquisiciones que no aportan a la institución. |
| 4 | ¿Cuál considera que podría ser la solución legislativa para regular las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, garantizando eficiencia y eficacia en dichas contrataciones? | X | | Publicitar requerimientos en el portal web institucional. |
| | | X | | OSCE debería emitir Directiva de 8UIT y uniformizar criterios. |
| | | X | | OSCE debería establecer lineamientos estándares al respecto. |
| | | X | | OSCE debería emitir Directiva de 8UIT y así estandarizar la contratación de estos montos. |
| | | | X | Debería mantenerse estar regulada por la Ley de Contrataciones. |
| | | X | | OSCE debería emitir Directiva de uso general y así evitar uso indiscriminado de estas contrataciones y que cumplan su finalidad. |
| | | | X | Verificar la regulación ya existente y establecer reglas claras en ellas. |
| | | | X | Estandarización de requisitos y absolución de consultas en plazos breves. |
| | | | X | Exigir que cada Entidad emita su Directiva para estas compras y publique las necesidades a las que van a ser aplicadas esta modalidad de compra. |
| | | X | | Que se emita un reglamento que regule estas adquisiciones. |
| | | X | | Que se implemente soluciones informáticas en contrataciones con acceso de los ciudadanos. Que se implemente sanciones por no registro de información de adquisiciones. |
| | | X | | Debería existir una sola norma que regule las contrataciones por 8UIT. |
| | | X | | Aplicar transparencia, publicidad en el SEACE, supervisión del órgano de control institucional, aplicación del principio de integridad. |
| | | X | | Contar con una norma para adquisiciones de 8UIT. Contar con un portal de publicación de estas adquisiciones para que postores oferten a precios competitivos. |
| | X | | Que se emita una norma única para adquisiciones por 8UIT. | |



| | | | | |
|---|--|--|---|---|
| | | X | | Establecer un procedimiento más breve, con menor plazo, regulado dentro de la ley de contrataciones. |
| 5 | ¿Qué porcentaje de las contrataciones de la Entidad donde usted labora, son contrataciones de montos que no superan a 8 UIT? | | X | 80% de las contrataciones de la Entidad. |
| | | X | | 20% de las adquisiciones de la Institución. |
| | | | X | 50% de las contrataciones de la Entidad. |
| | | | X | 70% de las contrataciones |
| | | | | Desconoce |
| | | | X | Muy alta, sobre todo se aplica para consultorías menores. |
| | | | X | Desconoce con exactitud. Aprox. 50% |
| | | | X | Desconoce con precisión. Puede ser 60%. |
| | | | X | Hay un porcentaje mayoritario al que se aplica esta modalidad de compra. |
| | | | X | Desconoce |
| | | | X | El año 2021, fue 69%. |
| | | | X | Desconoce |
| | | | X | Aproximadamente, un 20% a 30% |
| | | | X | Aproximadamente, un 90% |
| | | | X | 50% aproximadamente. |
| | X | Aproximadamente 50% | | |
| 6 | ¿Existe en su Entidad una Directiva para contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, en qué año fue aprobada? | | X | Si, pero no se utiliza, porque repite lo regulado en la normativa de adquisiciones del Estado. |
| | | | X | Si, del año 2017, pero se está actualizando. (Provias Descentralizado) |
| | | X | | Si, del año 2021 para aplicarse a partir de 2022. (Ministerio de Justicia) |
| | | X | | Si, del año 2021. (Ministerio de Transportes) |
| | | | X | Desconoce la existencia de esta Directiva. |
| | | X | | Si, del año 2019. (Ministerio de Agricultura) |
| | | | X | Desconoce una Directiva al respecto. |
| | | | X | La mayoría de Entidades no tiene Directiva para estas compras, son discrecionales a cargo de cada funcionario de turno. |
| | | X | | Si, se aprobó en 2020 (PRONATEL) |
| | | X | | Si, se aprobó en 2021. |
| | | X | | Si, se aprobó en 2022. |
| | | X | | Si, se actualizó en el año 2019 y además se cuenta con el procedimiento GLSPR0049 debido a que Sedapal cuenta con ISO 9001. |
| | | | X | No se tiene esta Directiva. |
| | X | No se cuenta con este tipo de Directiva. | | |



| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| | | X | | Si se cuenta con una Directiva al respecto. |
| 7 | Sus comentarios finales sobre las adquisiciones que no superan 8 UIT de monto. Comente brevemente algún/os aspectos que considera deben mejorarse en este tipo de contrataciones. | | X | Requiere transparencia y difusión. |
| | | | X | Debe precisarse cuál es la normativa aplicable, Pudiendo ser la regulación Civil o incluso en forma supletoria la norma general sobre contratación. |
| | | X | | No deben tener exceso de regulación para que hagan ágil el proceso y dinamicen la economía. |
| | | | X | Dinamizan las contrataciones, pero falta control de este procedimiento administrativo para lograr el uso adecuado de los recursos. |
| | | | X | Debe cuidarse que no se preste a actos de corrupción ni de fraccionamiento. |
| | | X | | Debe regularse estas contrataciones, uniformizándolas y optimizando sus procedimientos para obtener bienes y servicios oportunos y de buen precio y calidad. |
| | | X | | Debe regularse en forma clara y concisa y con norma aplicable en forma general a todas las Entidades. |
| | | X | | Deben tener regulación simple y homogénea para estos montos, con procedimientos ágiles y que no entorpezcan la actividad diaria de las Entidades. |
| | | X | | Debe analizarse su aplicación en los últimos años, identificar las necesidades recurrentes de estos montos y a partir de ello regularlas. |
| | | X | | Deben ser reguladas estas contrataciones. |
| | | X | | <ul style="list-style-type: none"> • Implementar aplicativo informático para publicar adquisiciones por 8 UIT con acceso al público. • Implementar aplicativo informático para publicar proveedores que incumplieron compras por 8 UIT. |
| | | | X | Al no haber una norma que rija las 8UIT, no hay un marco legal claro. |
| | | X | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contar con personal capacitado. ▪ Supervisar estas contrataciones. |
| | | X | | Ampliar la competencia de proveedores. |
| | X | | Debe incrementarse la competencia y transparencia en estas adquisiciones. | |
| | X | | Deben regularse y supervisarse sin excepción y bajo una norma uniforme para todos. | |

Tabla N°13 (de elaboración propia del tesista)



Análisis de los resultados en gráficos de barra:

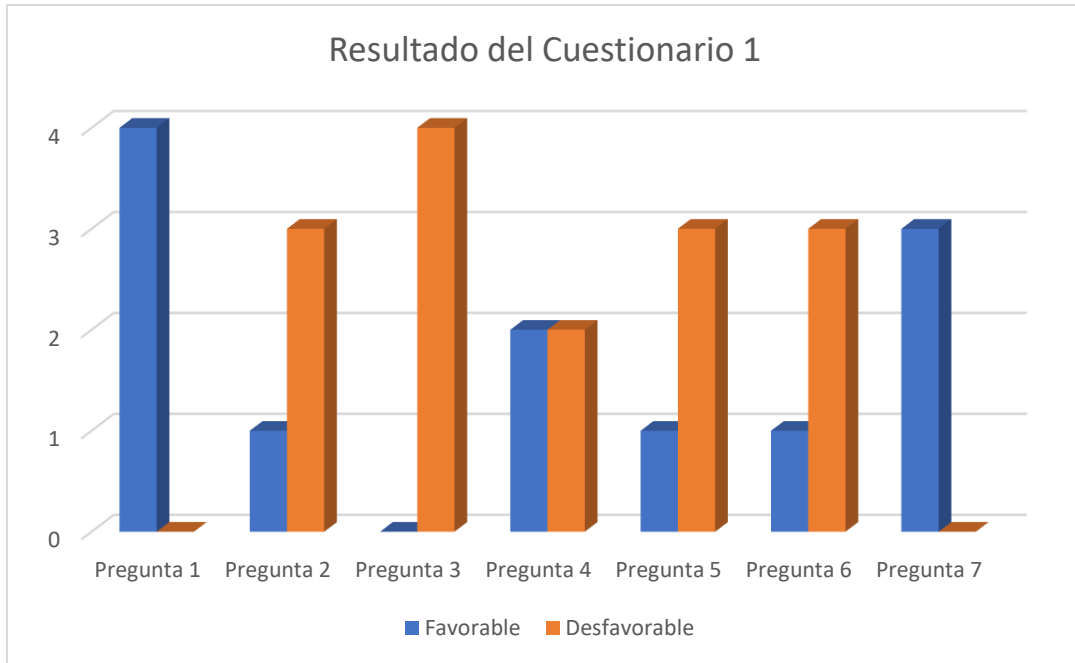


Figura N°4 (de elaboración propia del tesista)

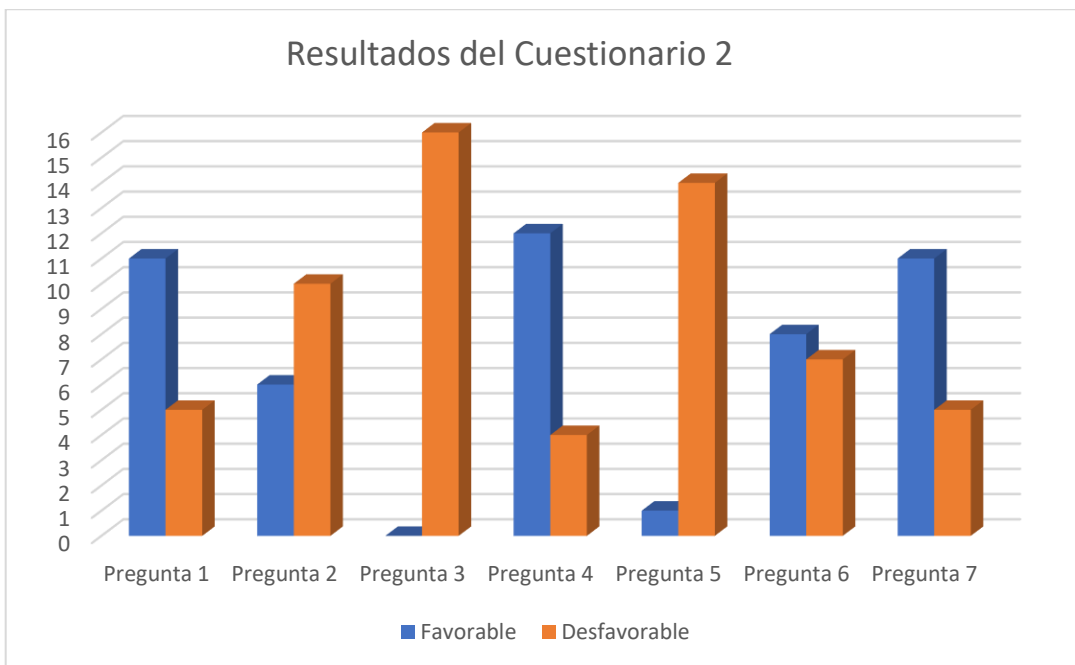


Figura N°5 (de elaboración propia del tesista)



Interpretación del resultado del Cuestionario 1 y Cuestionario 2:

El resultado de estos dos cuestionarios realizados entre personal del Estado, especialistas en contrataciones públicas y expertos en contrataciones, ha permitido validar tanto el objetivo principal como los objetivos específicos de esta investigación.

En este sentido, como puede verse de las entrevistas realizadas, la opinión que predomina entre el personal que actualmente se desempeña en el ámbito de las compras públicas, es que el actual régimen de la contratación pública es favorable en el extremo referido a que aquellas contrataciones cuyo monto de transacción no supera las ocho unidades impositivas tributarias, no se encuentran sometidas a la rigurosidad de los procesos regulados por la norma general de contratación pública.

Ello se verifica de la respuesta de quince (15) profesionales entrevistados de un total de veinte (20), quienes a la pregunta siguiente:

¿Considera que la exclusión de adquisiciones no superiores a 8UIT, de la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado y su respectivo texto reglamentario, es una opción legislativa correcta o no?

Han respondido afirmativamente, expresando fundamentalmente las razones siguientes:

- i) Que ello favorece a la participación de las pequeñas y/o medianas empresas,*
- ii) Que dichas contrataciones requieren hacerse con mayor eficiencia y rapidez,*
- iii) Que ello implica menos formalismo y mayor flexibilidad al ser compras menores,*
- iv) Que una regulación extensa y rigurosa para estas contrataciones menores genera sobrecostos y desincentivos.*

Sin embargo, la opinión se torna en predominante desfavorable en relación con la no existencia de un marco legal uniforme que garantice predictibilidad, transparencia, publicidad, real competencia y mayor oportunidad de participación de proveedores.



Ello se verifica de la respuesta de diecinueve (19) profesionales entrevistados de un total de veinte (20), quienes a la pregunta siguiente:

¿Considera que existe alguna problemática que directamente se relaciona con las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT?

Han respondido, expresando que si hay diversa problemática que se relaciona con estas contrataciones menores, siendo las razones expresadas fundamentalmente las siguientes:

- i) Requieren mayor transparencia.*
- ii) Generan fraccionamiento.*
- iii) Existe desconocimiento de cómo realizar estas contrataciones porque la mayoría de las Entidades no cuenta con normas para ello.*
- iv) Colisiona con la transparencia.*
- v) Existe deficiente indagación de mercado en estas contrataciones.*
- vi) Contrataciones sin evaluación técnica adecuada al no haber reglas.*
- vii) Genera actos de corrupción.*
- viii) Gestión indebida de las adquisiciones.*
- ix) Direccionamiento*
- x) Monopolización*
- xi) Sobrevaloración.*
- xii) No existencia de régimen de penalidades ni sanciones por falta de reglas.*
- xiii) Lo utilizan indebidamente para cubrir errores del Plan Anual de Contrataciones.*
- xiv) Dan lugar a adquisiciones que no aportan a la institución y que no son acorde a las metas institucionales.*

Asimismo, se verifica de la respuesta de catorce (14) profesionales entrevistados de un total de veinte (20), quienes a la pregunta siguiente:

¿Cuál considera que podría ser una alternativa de solución a dicha problemática?

Han respondido, expresando que la alternativa de solución es regular dichas contrataciones con una norma uniforme que transparente, publicite y garantice pluralidad, competencia, eficiencia y eficacia en estas contrataciones, conforme se muestra en el consolidado de respuestas recibidas de los entrevistados:

- i) Requiere difusión en el SEACE y en web institucional*
- ii) Mayor capacitación al personal que realiza estas compras.*



- iii) Planificación de necesidades.*
- iv) OSCE debe emitir una Directiva al respecto.*
- v) Estandarizar los requisitos de estas contrataciones.*
- vi) Implementación de sanciones a funcionarios por no publicitar estas contrataciones.*
- vii) Emitir una sola norma que regule de modo uniforme estas contrataciones.*
- viii) Establecer un procedimiento breve y con reglas sencillas.*

Dicha pregunta y respuestas a su vez se vinculan con otra que termina de corroborar la necesidad apremiante de implementar una normativa uniforme para las contrataciones que no superan las ocho UIT, conforme es de verse de la respuesta de doce (12) profesionales entrevistados de un total de dieciséis (16) respecto al cuestionario 2, quienes a la pregunta siguiente:

Sus comentarios finales sobre las adquisiciones que no superan las 8 UIT de monto. Comente brevemente algunos aspectos que considera deben mejorarse en este tipo de contrataciones.

Han respondido, expresando lo siguiente:

- i) Requiere transparencia y difusión.*
- ii) Debe precisarse cuál es la norma aplicable a estas contrataciones y no dejarse abierta a la interpretación.*
- iii) Su regulación debe ser sencilla sin exceso.*
- iv) Falta un control efectivo a través de normativa que lo regule.*
- v) Debe regularse en forma clara y concisa.*
- vi) Debe analizarse su aplicación en los últimos años, identificar las necesidades recurrentes de estos montos y a partir de ello regularlas.*
- vii) Incrementar la competencia de un número mayor de proveedores.*

De este modo, el resultado de los dos cuestionarios valida la posición de esta investigación, referida a la necesidad de una regulación uniforme para las adquisiciones que no superan el monto de transacción de 8 UIT, aplicable a todas las Entidades Públicas en forma obligatoria, no obstante, la misma no debe ser engorrosa en cuanto al procedimiento que establece para ello.

Por lo tanto, haciendo un **análisis de los objetivos de la investigación**, se verifica que los resultados de las encuestas los han validado del modo siguiente:



- **Respecto a la validación del Objetivo General y del objetivo específico 1** de esta investigación referido a *“cómo la existencia de un marco normativo de obligatorio cumplimiento para las compras no mayores a ocho Unidades Impositivas Tributarias, está relacionado con la eficiencia, dinamización y transparencia de estas compras.”*

De las entrevistas realizadas se obtuvo como información, que en efecto si bien es importante mantener este tipo de contrataciones con reglas simples, sin embargo, la flexibilidad de ellas no es sinónimo de atención oportuna de necesidades, por lo que el tratamiento de estas adquisiciones, sin norma uniforme sino mediante directivas institucionales que adolecen de vacíos o que simplemente repiten todas las reglas contenidas en la Ley de contrataciones, así como la ejecución discrecional de estas compras, genera retraso y burocratización en la gestión de dichas adquisiciones y por ende no se consigue la finalidad perseguida por OSCE y por la Dirección General de Abastecimiento, con su desregulación y flexibilización, al haberlas dejado desprotegidas sin parámetros claros y objetivos que los rijan.

Concluyéndose así que *la desregulación de las contrataciones que no superan el monto de ocho unidades impositivas del ámbito tributario, es el factor principal de ralentización de este tipo de adquisiciones, lo cual implica que resulta nocivo al interés colectivo, el binomio dinamismo-desregulación, debiendo entonces impulsarse un nuevo binomio: dinamismo-regulación uniforme.*

- **Respecto a la validación del Objetivo Específico 2** de esta investigación, referido a *“las debilidades que se presentan en la gestión administrativa ante la falta de regulación uniforme de las adquisiciones iguales o mayores a ocho (08) UIT.”*

En relación a las debilidades y/o vicios que adolece la gestión administrativa de las adquisiciones objeto de este estudio, los entrevistados han coincidido en señalar la existencia de vicios como el fraccionamiento, sobrevaloración, falta de real competencia, planificación deficiente, afectación a la transparencia, direccionamiento, recurrencia de los mismos proveedores, términos de referencia y especificaciones técnicas mal elaboradas sin una adecuada



validación en el mercado, lenta gestión administrativa, todo lo cual afecta el adecuado empleo de los recursos que el Estado asigna para dichas compras.

Asimismo, también coinciden los entrevistados en señalar que las referidas debilidades y/o vicios en el proceso de contratación, se deben principalmente a la falta de un marco normativo que regule dicha actividad administrativa de compras no mayores a ocho UIT, a lo cual se añaden otros factores subyacentes como son: La falta de experiencia, falta capacitación y la alta rotación de los operadores y personal administrativo a cargo de estas adquisiciones, todo lo cual tiene impacto negativo en la calidad del gasto público.

Concluyéndose así que *la gestión administrativa deficiente de las contrataciones no mayores a ocho uit por excesiva flexibilización de las mismas, no dinamiza sino ralentiza la compra pública, haciéndola ineficiente e ineficaz para la consecución de los fines públicos, generado vicios que se reflejan en la mala calidad del gasto público. De modo que el desorden administrativo en la gestión de las adquisiciones, el fraccionamiento, la falta de transparencia, la ausencia de competencia, son efecto directo de la desregulación de las adquisiciones no mayores a ocho UIT.*

- **Respecto a la validación del Objetivo Específico 3** de esta investigación referido a *“la elaboración de propuesta normativa que optimice y transparente el gasto público inmerso en las adquisiciones no mayores a 8 UIT, sin afectar su dinamismo y mejorando la calidad del gasto público.”*

En relación a este aspecto, de las respuestas de los entrevistados se ha corroborado que si bien una parte mayoritaria de ellos considera que la regulación con directivas institucionales individuales no es la fórmula idónea para ejecutar dichas adquisiciones menores, sin embargo, también existe opinión mayoritaria de dichos actores vinculados a la labor de compra, que la regulación de las mismas debe ser simple, ágil y sencilla, debiendo todo ello considerarse en una directiva única emitida por OSCE o la Dirección General de Abastecimiento.

Asimismo, el grupo de entrevistados que considera que la fórmula actual a través de la regulación con directivas institucionales individuales, sería la idónea, ellos mismos también consideran que dichas directivas actualmente no existen en



gran parte de las Entidades y que al elaborarlas debe contemplarse un procedimiento simple que garantice transparencia, competencia y criterios objetivos para la selección del proveedor.

En ese mismo sentido, también se ha podido verificar de las respuestas de los entrevistados, que los operadores vinculados a las compras públicas son conscientes que las contrataciones bajo estudio requieren contar con reglas claras y predeterminadas, que no permitan la discrecionalidad del funcionario de turno en la gestión de dichas adquisiciones, permitiendo así, lograr la eficiencia en la compra.

Concluyéndose así que, *en ambas posiciones identificadas en los entrevistados, se coincide en la necesidad de un marco normativo uniforme, objetivo, simple, ágil y claro, de obligatorio cumplimiento para las adquisiciones objeto de este estudio, que garantice objetividad y real dinamización de las contrataciones y brinde predictibilidad a la actuación administrativa, contribuyendo a la eficacia y eficiencia del gasto público.*”

Asimismo, en relación a las variables y sus respectivos indicadores, estos también han sido validados satisfactoriamente con las respuestas brindadas por los entrevistados, de modo tal que ha quedado confirmado lo siguiente:

| Interpretación al resultado - Cuestionario 1 y Cuestionario 2 | |
|--|--|
| Variables | Indicadores |
| Variable Independiente Regulación para adquisiciones no superiores al monto de ocho UIT. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistencia de reglas uniformes para realizar este tipo de contrataciones. ▪ Orientación indebida de las adquisiciones hacia determinado tipo o grupo de proveedores. ▪ Deficiente organización del procedimiento a seguir y de la documentación sustentatoria. |
| Variable Dependiente Proceso de contratación de bienes y servicios no superiores al límite de ocho unidades impositivas tributarias. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplimiento de procedimientos que garanticen objetividad, transparencia y calidad del gasto en estas contrataciones. ▪ Cumplimiento de principios que rigen la adquisición con el Estado. |

Tabla N°14 (de elaboración propia del tesista)



4.2 Propuesta de Valor.

De acuerdo al análisis efectuado y a la información obtenida durante la presente investigación, respecto a la problemática identificada en las compras que no superan las ocho unidades impositivas tributarias, por la ausencia de un marco normativo uniforme que garantice predictibilidad y objetividad en el proceso de compra y que genere resultados positivos en el uso de los recursos para la satisfacción de la finalidad pública a la cual se encuentran destinados los mismos, se advierte que existe solución viable a dicha problemática, la misma que involucra las siguientes acciones:

- ❖ Desterrar de la administración pública el empleo de recursos a través de actividades desreguladas.
- ❖ Ampliar el alcance del SEACE, implementando en el mismo, un módulo que permita gestionar las adquisiciones no superiores a 8 UIT, dotándolas de publicidad y garantizando competitividad en las mismas.
- ❖ Implementar un plan de capacitación integral periódico para los operadores de compras que no superan las ocho UIT.
- ❖ Identificar a través de lecciones aprendidas, las falencias que presenta la gestión de las compras no mayores a ocho UIT e implementar las medidas correctivas que permitan superarlas.

En este sentido, a través de la presente investigación se propone que la implementación de las acciones antes descritas se concrete a través de:

- ❖ Categorización de las compras no superiores a 8 UIT como procedimiento especial desarrollado a través de una Directiva de obligatorio cumplimiento por todas las Entidades que utilizan recursos públicos, emitida por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE o por la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.
- ❖ La emisión de dicho instrumento normativo, ya sea por OSCE o por la Dirección General de Abastecimiento Público del MEF, se justifica en que en el caso de la



primera, ésta tiene la condición de Ente Técnico Normativo en materia de compras públicas y como tal tiene facultades para emitir disposiciones normativas de dicha índole; y en el caso de la segunda, ésta tiene la condición de Ente Rector del ámbito de las compras del Estado y como tal está facultada a la emisión de dicho instrumento normativo. Por lo que la Directiva que se propone a través de la presente investigación debe ser emitida por cualquiera de dichas instituciones, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia.

❖ El contenido de la Directiva para contrataciones no mayores a 8UIT, fundamentalmente debe incorporar:

- i) Reglas uniformes, claras, simples y objetivas.
- ii) Publicación obligatoria y previa de dichas adquisiciones en el SEACE, con un plazo de antelación no menor a 05 días hábiles.
- iii) Inimpugnabilidad de la adjudicación de estas contrataciones, debido a tratarse de adquisiciones de valor económico y complejidad técnica menores, cuyas actuaciones preparatorias, así como la selección del proveedor adjudicado se sujetan a criterios objetivos, claros y sencillos, todo lo cual da lugar a que la no posibilidad de apelación de estas constituya una decisión legislativa que permita la agilidad y dinamización de estas contrataciones.
- iv) El límite máximo de recursos a ser utilizados bajo dicha modalidad de contratación no deberá superar el 30% del presupuesto anual asignado a la Entidad para adquisiciones con recursos públicos.

Este límite máximo se establece considerando que durante esta investigación se pudo obtener información de los Estudios Económicos realizados por el observatorio del OSCE en las contrataciones realizadas en los años 2011 a 2013, 2015 a 2016, lo cual brinda como resultado la identificación de un creciente incremento del presupuesto anual que las Entidades destinan a contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, así se tiene que del 2015 al 2016, se quintuplicaron los recursos empleados en estas contrataciones. Asimismo, si bien en puridad las contrataciones que



no superan las 8UIT representaban inicialmente el 2% del total de contrataciones que realiza el Estado bajo sus diversos regímenes de contratación y en el año 2013 solo 92 Entidades ejecutaban adquisiciones por dichos montos, sin embargo, el porcentaje de contrataciones por montos que no superan las 8 UIT y el número de Entidades que realizan dichas contrataciones se incrementan considerablemente abarcando ya en el 2016 entre el 50% al 100% de Entidades ejecutando el 64% de su presupuesto en compras no superiores a 8UIT, lo cual denota que dicho incremento en el uso de dichas contrataciones requiere contar con prontitud con una regulación uniforme que garantice el buen uso de los recursos públicos, la transparencia y la calidad del gasto, lo cual dará lugar a que paulatinamente las Entidades declinen en gestionar una parte importante de su presupuesto en compras desreguladas, por lo que una herramienta importante dentro de dicha regulación es la determinación de un límite máximo de recursos que se autorizan a utilizar en este tipo de compras, considerándose para ello que un 30% del presupuesto anual de cada Entidad constituye un porcentaje que puede cumplir con dicha finalidad sin afectar la atención de necesidades operativas con inmediatez.

- v) Solución de controversias de estos contratos (órdenes de compra u órdenes de servicio), mediante conciliación y arbitraje. Este último a cargo del Sistema Nacional de Arbitraje con árbitro único, designado a través del propio SNA
- vi) Listado taxativo de contrataciones que pueden realizarse por montos no mayores a 8UIT.

❖ Como parte de la presente investigación, se ha elaborado una Propuesta de Directiva, cuyo texto se encuentra contenido en el Anexo 3 de la presente investigación, estando conformada su estructura del modo siguiente:

- I. **Objetivo:** El mismo que describe el objeto que persigue este instrumento normativo, resaltándose que éste regula el procedimiento especial para las contrataciones no mayores a 8 UIT.



- II. Base legal:** La misma que delimita las disposiciones normativas que constituyen el marco legal de esta materia, en la cual cabe resaltar que esta propuesta normativa incorpora a la Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo Reglamento como base legal marco de este procedimiento especial de compras no mayores a 8UIT.

A diferencia del tratamiento legal que hoy en día se le da a esta materia de las compras de bienes y/o servicios no mayores a 8 UIT, habiéndolas excluido del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento y por consiguiente haberlas sometido al Código Civil, cuyas reglas y disposiciones han sido diseñadas para relaciones contractuales y obligacionales entre privados, lo cual da lugar a que en el ámbito de la ejecución contractual, la propia naturaleza de la relación obligacional derivada de adquisiciones en las que es parte el Estado, da lugar a que ésta no encaje en las disposiciones del Código Civil, generándose por tanto, distorsiones en su aplicación, lo cual incrementa innecesariamente, las situaciones controversiales y/o conflictuales entre el privado (proveedor, contratista) y el Estado (contratante).

- III. Alcance:** A través del cual se determina a quienes les es aplicable esta Directiva que rige el procedimiento especial que es objeto de esta propuesta normativa.

A diferencia del tratamiento actual que se le viene dando a esta materia, la cual a la fecha se rige solo por Directivas institucionales que cada Entidad Pública debe emitir y aprobar, las mismas que en muchos casos no se han emitido aun, y las que existen son una mera transcripción de las reglas contenidas para los otros métodos de selección en la Ley de Contrataciones del Estado.

- IV. Disposiciones Generales:** Las mismas que establecen los lineamientos bajo los cuales se desarrolla este procedimiento especial, tales como:

- Principios básicos que rigen esta materia.



- Necesidad de anualidad de los requerimientos.
- Planificación y programación de estas adquisiciones.
- Publicidad del cuadro de necesidades de compras no mayores a 8UIT.

V. Disposiciones Específicas: A través de las cuales se desarrollan las actuaciones administrativas, documentos que comprende este procedimiento especial propuesto.

- En este punto, cabe resaltar que, a diferencia de las contrataciones por montos mayores a 8 UIT, esta propuesta normativa considera la no impugnabilidad de la adjudicación, dada su naturaleza de compra menor y considerando la no complejidad de la misma por razón de su objeto (bienes y/o servicios menores) y monto (no mayor a 8 UIT), lo cual conlleva a la no aplicación del recurso de apelación en este procedimiento especial propuesto.
- También cabe resaltar que, como parte de esta propuesta, se incorpora a la conciliación y al arbitraje con árbitro único bajo el Sistema Nacional de Arbitraje a cargo del OSCE, como mecanismos de solución de controversias en la ejecución contractual.

A diferencia del tratamiento que hoy en día se da a las controversias en dichas adquisiciones por monto no mayores a 8 UIT, las mismas que se solucionan a través de proceso judicial, lo cual no constituye un mecanismo idóneo de solución de controversias para compras que no superan las 8UIT, debido a la lentitud que caracteriza al proceso judicial, así como la no especialización de sus operadores, respecto a la materia de compras públicas, todo lo cual no solo dificulta la gestión de la controversia existente, sino que se constituye en un mecanismo que en forma encubierta restringe el ejercicio legítimo del derecho constitucional de defensa y reclamación.



VI. Disposiciones Complementarias y Finales: A través de las cuales se establece la aplicación supletoria a esta materia con procedimiento especial, de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, así como de los formatos estandarizados que OSCE ha aprobado para los demás tipos de contrataciones.



CAPÍTULO V. DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos revelan que las adquisiciones que no superan el monto de transacción correspondiente a ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias están correctamente excluidas del ámbito de alcance de la normativa general de las compras estatales, sin embargo, se requiere dotarlas de un procedimiento especial regulado por una disposición normativa, toda vez su régimen jurídico actual es inexistente en la mayor parte de los casos, toda vez que a pesar que las Entidades Públicas deben elaborar su respectiva Directiva para este tipo de contrataciones, sin embargo, no lo han venido realizando a lo largo el tiempo. Asimismo, en el caso de las instituciones del Estado que, si han aprobado una Directiva para ello, el procedimiento que han desarrollado es una copia de la regulación contenida en la norma general de adquisiciones y su texto reglamentario o se establecen mecanismos muy engorrosos y contradictorios, que dificultan su aplicación.

Ciertamente el hecho que la actual normativa que rige las adquisiciones que realiza el Estado, establezca ciertos parámetros para dichas contrataciones, coadyuva a las Entidades Públicas a considerar por lo menos dichos parámetros, sin embargo, ello aun dista mucho de ser un lineamiento que garantice objetividad, gestión de compras transparentes, mayor competitividad y optimización del uso de los fondos públicos con los que se realizan dichas transacciones.

Las opiniones están divididas al respecto, esto lo demuestran los resultados de los cuestionarios realizados y cuya interpretación se ha citado en el capítulo precedente, validando así los objetivos y variables que dieron origen a la presente investigación.

Asimismo, en esta investigación también se corrobora el resultado de los diversos estudios realizados a la problemática de las compras no mayores a 8UIT y que se han citado en el presente trabajo, en los cuales se determina que: i) No es correcto considerar legislativamente como compras excepcionadas a estas adquisiciones; ii) Excluir las de una regulación específica tiene implicancia en el discurrir de la actividad administrativa afectándola y haciéndola más vulnerable; iii) La falta de reglas específicas



no se condice con la rapidez con la que se ejecuta una compra ni con la eficiencia ni eficacia de la misma; iv) La escasa importancia que le da tanto el Ente Técnico Especializado como la Dirección General de Abastecimiento a estas contrataciones menores, enfocándose únicamente en el monto involucrado en las mismas y no en los aspectos medulares inmersos en las mismas como son, los recursos públicos que se emplean en ellas, la real oportunidad de competencia que permita al Estado tener mayor oferta de productos, calidad y precio de los mismos; el sustento acorde a las necesidades reales de las Entidades, que permitan cumplir los objetivos institucionales.

De igual modo, en la legislación comparada tenemos que la mexicana, si bien considera que la flexibilidad en el uso de procedimientos es un elemento importante para lograr adquisiciones eficientes, y por ello regulan las llamadas contrataciones de valor escaso con un procedimiento simple y ágil al que denominan adjudicación directa, por el costo menor o ínfimo que conlleva el mismo, sin embargo, no por ello lo deja sin regulación o a la discrecionalidad de cada institución pública, lo cual corrobora la premisa del presente trabajo de investigación, referido a que la dinamización de la compra no puede ser entendida con la ausencia absoluta de marco normativo.

En igual sentido, se advierte que el tratamiento de estas adquisiciones en la legislación chilena, sin un mecanismo abierto de convocatoria, con elección discrecional de proveedores y con un mero formalismo de completar tres cotizaciones, no constituye un mecanismo idóneo de compra con efectiva competencia y transparencia, lo cual una vez más corrobora que la flexibilidad o excesivo informalismo no dinamiza la compra sino la vicia afectando su transparencia y buen uso de recursos.

Cabe asimismo tener presente que, si bien la Dirección General de Abastecimiento recientemente ha emitido una Guía para la contratación de bienes y servicios menores o iguales a 8UIT, sin embargo dicho instrumento no tiene carácter normativo sino solo sirve para orientar en forma facultativa a las Entidades en la gestión de sus compras por montos no mayores a 8 UIT, lo cual no disminuye ni erradica el problema de fondo de estas adquisiciones: Falta de competencia, corrupción, baja calidad de productos, fraccionamiento, entre otros. De modo tal que dicho instrumento no satisface la necesidad normativa identificada en esta materia.



Por consiguiente, teniendo en consideración el problema planteado en el presente trabajo, se presenta como solución, la implementación de un procedimiento administrativo especial, ágil, sencillo y rápido en las adquisiciones cuyos montos de transacción no superan las ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, que permita:

- Dotar a la administración pública en su conjunto, de una regulación uniforme y de obligatorio cumplimiento por toda Entidad del Estado que realice contrataciones de servicios y bienes, con excepción de las que se realizan por Acuerdo Marco.

Ello optimizará la gestión de control y supervisión de estas compras.

- Ejecutar dichas contrataciones sin necesidad de incluirlas en el instrumento institucional de planificación anual – PAC, pero con obligatoriedad de su previa publicación con no menos de cinco (05) días hábiles previos a su convocatoria, en el portal web de la Institución Pública que lo ejecutará y en el SEACE.

Ello garantizará transparencia y permitirá una mayor participación de postores, asegurando así un proceso competitivo que le permita al Estado optimizar el uso de sus recursos.

En este sentido, se adjunta como Anexo 3, al presente, la propuesta normativa para regular las adquisiciones que no superan el monto de las 8 UIT, la cual consiste en una Directiva que debería ser emitida por OSCE o por la Dirección General de Abastecimiento del MEF y de aplicación obligatoria por toda las Entidades Públicas que gestionen adquisiciones y contrataciones por dichos montos.

La propuesta normativa que se realiza con la presente investigación no implica costo alguno para el erario nacional ni tampoco irroga costo alguno a los agentes privados que se vinculan a estas adquisiciones. Por el contrario, la propuesta normativa que se realiza coadyuvará en la dinamización de la compra con la participación de un mayor número de proveedores compitiendo, lo cual impulsa no solo la gestión de dichas adquisiciones sino también incide positivamente en dicho sector empresarial y de negocio (MYPES) generalmente inmersas en dichas adquisiciones.



CONCLUSIONES

Primera: La asimilación de dinamismo de las adquisiciones no mayores a ocho (8) UIT, con flexibilización e inexistencia de normas que lo regulen de modo uniforme, no constituye una relación correcta, debido a que no incrementa la cantidad ni eficiencia de las mismas, ni garantiza calidad del gasto público, por lo que el binomio desregulación-dinamismo resulta nocivo para el Estado.

Segundo: La necesidad de mejorar las condiciones de atención de las necesidades en forma, tiempo y resultado, reflejados en el bienestar social, ha venido motivando la asimilación de dinamismo de la compra pública con desregulación de la misma, cuyo resultado ha terminado siendo nocivo al haber generado distorsión y malas prácticas en la gestión administrativa.

Tercero: La desregulación de las adquisiciones cuyo monto no supera las ocho (08) UIT, dificulta la labor administrativa, propicia fraccionamiento, corrupción y falta de transparencia, lo cual tiene impacto nocivo en la gestión de los recursos públicos y en la consecución de los fines de la compra pública.

Cuarto: La regulación de las adquisiciones no mayores a 8 UIT es imprescindible, siendo a través de una Directiva de obligatorio cumplimiento, emitida por OSCE y/o por la Dirección General de Abastecimiento, la forma ágil y sencilla de regularla, sin afectar la dinamización que se requiere en las mismas.



RECOMENDACIONES

Primero: Desterrar de la administración pública el empleo de recursos públicos a través de actividades desreguladas.

Segundo: Implementar un plan de capacitación integral de carácter semestral para los operadores de compras que no superan las ocho UIT y desarrollar con ellos, un listado de lecciones aprendidas, que fortalezcan la gestión administrativa a su cargo.

Tercero: Implementar en el SEACE un módulo que permita la gestión ágil y sencilla de las adquisiciones no superiores a 8 UIT, dotándolas de transparencia, publicidad y garantizando mayor competitividad en las mismas.

Cuarto: Dinamizar las adquisiciones que no superan el monto de ocho (08) UIT, regulándolas con una Directiva de aplicación obligatoria emitida por OSCE y/o la Dirección General de Abastecimiento, que incorpore fundamentalmente: i) Reglas uniformes, ii) Publicación obligatoria y previa a la contratación, de dichas adquisiciones en SEACE, con un plazo de antelación no menor a 05 días hábiles; iii) Inimpugnabilidad de la adjudicación de estas contrataciones, debido a tratarse de adquisiciones de valor económico y complejidad técnica menores; iv) Límite máximo de recursos a ser utilizados bajo dicha modalidad de contratación, el cual no debería superar el 30% del presupuesto anual asignado a la Entidad para adquisiciones con recursos públicos; v) Solución de controversias de estos contratos (órdenes de compra u órdenes de servicio), mediante conciliación y arbitraje. Este último a cargo del Sistema Nacional de Arbitraje, con árbitro único, designado a través del propio SNA; vi) Listado taxativo de contrataciones que pueden realizarse por montos no mayores a 8UIT, el mismo que se detalla en la propuesta de directiva que forma parte de la presente investigación.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chávez Chávez, Azalea. “El fraccionamiento indebido en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones por montos menores a las 8 UITs”, Lima, PUCP, 2017, pág. 61-63.

Cieza Pérez, Luis. “La importancia y necesidad de la regulación en las contrataciones iguales o menores a 8 UITs en el marco de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y la lucha contra la corrupción”, Trujillo, Universidad Nacional de Trujillo, 2017, pág. 294,295.

Contraloría General de la República. “Informes de Control 2020”. <https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Avanzado.html>, Lima, 2020

Danós Ordoñez, Jorge. “El régimen de los contratos estatales en el Perú”, en “Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo”, Lima, Palestra Editores, 2007, pág. 64-69

Dirección Técnico Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones de Estado. Opinión N°047-2018/DTN 17 de abril de 2018, pág.4.

González Salinas, Juan Carlos. “¿Regulación de contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a 8 UIT amparadas en la Ley de Contrataciones del Estado?”, Lima, La Ley, 2020.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. “Metodología de la investigación científica”. México D.F. México, Editorial McGraw-Hill, 2014.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. “Guía práctica de compras públicas – Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal”, 2013.



Instituto Nacional de Administración Pública - OCDE. “La Integridad en la Contratación Pública: Buenas Prácticas de la A a la Z”, Madrid, Primera Edición, 2009.

Laguado Giraldo, Roberto. “Manual de contratación pública electrónica para América Latina Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad”, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Martin Tirado, Richard. “El laberinto estatal: Historia, Evolución y Conceptos de la Contratación Administrativa en el Perú”, Lima, Palestra Editores, 2007, pág. 50-55

Meyer, David. Fath, Jean Marie “Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile”, Reforma del Estado Vol II, 2002, pág. 558,559

Ministerio de Economía y Finanzas. Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Perú (con base en la metodología de la OCDE), Lima, junio, 2016.

Moreno Molina, José. “El Nuevo Derecho de la Contratación Pública de la Unión Europea. Directiva .4.0”, Universidad de Castilla - La Mancha, Ed. Chartridge, Books Oxford, 2015.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Oficina de Estudios Económicos. “Determinación de las entidades y proveedores que realizaron contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT- Periodo 2011-2013”. Diciembre 2014, pág. 4-11.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, data estadística de proveedores en RNP.

En:<https://public.tableau.com/profile/oscebi2#!/vizhome/InformeMensualconsolidadoJunio2020/IndicadoresdelMercadoEstatal>, Lima, 2020.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. “Medición de la duración de los actos preparatorios de procesos de selección”, Elaborado por Proyecta Corporation S.A.C



Sernaqué Velarde, Mariana. “Las deficiencias en el ámbito de las compras directas del Estado y su incidencia en la gestión pública del sector salud de los gobiernos locales de Lima - 2016”, Lima, Universidad Nacional Federico Villareal, 2019, pág.101.

Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF.

Universidad San Martín de Porres, Manual del Estudiante. Metodología de la Investigación, Santa Anita, 2019.

UNODC – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. División de Corrupción y Delitos Económicos. “Transparencia, objetividad y competencia en las contrataciones públicas: evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento del artículo 9° de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción”, México, 2013

Vega Tunqui, Cristian. “Implementación del Sistema de Control de Procesos en el Departamento de Logística de la Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A.”, Lima, Universidad San Ignacio de Loyola, 2019, pág. 73,74



ANEXO 1
CUESTIONARIOS
Cuestionario N°01
DIRIGIDA A FUNCIONARIOS Y/O SERVIDORES PÚBLICOS

1. ¿En qué Entidad labora y cuál es el cargo que ocupa?

2. ¿Ha tenido experiencia en formulación de requerimientos de contrataciones por montos iguales y/o menores a 8 UIT? Comente brevemente su experiencia.

3. ¿Considera que en estas contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, existe real competencia y pluralidad de postores? Comente brevemente su respuesta.

4. ¿Qué porcentaje de las contrataciones de la Entidad donde usted labora, son contrataciones de montos iguales y/o menores a 8 UIT? Comente brevemente su respuesta.

5. ¿Existe en su Entidad una Directiva para contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, en qué año fue aprobada? Comente brevemente su respuesta.

6. ¿Considera que existe alguna problemática que directamente se relaciona con las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT? Comente brevemente su respuesta.

7. En caso de ser afirmativa su respuesta anterior, ¿Cuál considera que podría ser una alternativa de solución a dicha problemática?

8. ¿Considera que la exclusión de las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT de la aplicación del marco normativo de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento es una opción legislativa correcta o no? Comente brevemente su respuesta.

Fecha: _____

Firma del encuestado _____



Cuestionario N° 02

DIRIGIDA A EXPERTOS EN LA MATERIA

1. ¿En qué Entidad labora y cuál es el cargo que ocupa?
.....
.....
2. ¿Considera que la exclusión de las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT de la aplicación del marco normativo de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento es una opción legislativa correcta o no? Comente brevemente su respuesta.
.....
.....
.....
3. ¿Considera que regular las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, a través de Directiva de cada Entidad Pública, es la opción legislativa correcta o no? Comente brevemente su respuesta.
.....
.....
.....
4. ¿Cuál considera que es la problemática que más se relaciona con las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT? Comente brevemente su respuesta.
.....
.....
.....
5. ¿Cuál considera que podría ser la solución legislativa para regular las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, garantizando eficiencia y eficacia en dichas contrataciones? Comente brevemente su respuesta.
.....
.....
.....
6. ¿Qué porcentaje de las contrataciones de la Entidad donde usted labora, son contrataciones de montos iguales y/o menores a 8 UIT? Comente brevemente su respuesta.
.....
.....
.....
7. ¿Existe en su Entidad una Directiva para contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT, en qué año fue aprobada? Comente brevemente su respuesta.
.....
.....
.....
8. Sus comentarios finales sobre las contrataciones iguales y/o menores a 8 UIT. Comente brevemente algún/os aspectos que considera deben mejorarse en este tipo de contrataciones.
.....
.....
.....
.....

Nombre del encuestado: _____

Firma del encuestado: _____



ANEXO 2 VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS

INFORME DE JUICIO DE EXPERTO SOBRE INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

I. DATOS GENERALES

- Título de la Investigación : PROPUESTA DE MARCO REGULATORIO PARA LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO POR MONTOS IGUALES O INFERIORES A 8 UIT.
- Apellidos y Nombres del experto : Maldonado Nufez Miryam Romy.
- Grado Académico : Maestro en Educación
- Institución en la que trabaja el experto : Consultor en Educación
- Cargo que desempeña : Consultor en Educación
- Instrumento motivo de evaluación : Cuestionario de variable Independiente.
- Autor de Instrumento : Sayas Orocaja Jhanett Victoria.

• ASPECTOS DE VALIDACIÓN

MUY DEFICIENTE (1) DEFICIENTE (2) ACEPTABLE (3) BUENA (4) EXCELENTE (5)

| CRITERIOS | INDICADORES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------------|---|---|---|---|---|----|
| CLARIDAD | Los ítems están formulados con lenguaje apropiado, es decir libre de ambigüedades | | | | | X |
| OBJETIVIDAD | Los ítems del instrumento permitirán mensurar la variable en todas sus dimensiones e indicadores en sus aspectos conceptuales y operacionales | | | | | X |
| ACTUALIDAD | El instrumento evidencia vigencia acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal. | | | | | X |
| ORGANIZACIÓN | Los ítems del instrumento traducen organización lógica en concordancia con la definición organizacional y conceptual relacionada con las variables en todas dimensiones e indicadores, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencias en función a los problemas y objetivos de la investigación. | | | | | X |
| SUFICIENCIA | Los ítems del instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad. | | | | | X |
| INTENCIONALIDAD | Los ítems del instrumento evidencian ser adecuados para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes. | | | | | X |
| CONSISTENCIA | La información que se obtendrá mediante los ítems permitirá analizar, describir y explicar la realidad motivo de la investigación. | | | | | X |
| COHERENCIA | Los ítems del instrumento expresan coherencia entre la variable, dimensiones e indicadores. | | | | | X |
| METODOLOGÍA | Los procedimientos insertados en el instrumento responden al propósito de la investigación. | | | | | X |
| PERTINENCIA | El instrumento responde al momento oportuno o más adecuado. | | | | | X |
| | SUB TOTAL | | | | | 5 |
| | | | | | | 0 |
| | TOTAL | | | | | 50 |

- II. OPINIÓN DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación.
- III. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: 4.8 Excelente.

Lima, diciembre, 2021

FIRMA DEL EXPERTO



INFORME DE JUICIO DE EXPERTO SOBRE INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

I. DATOS GENERALES

- Título de la Investigación : PROPUESTA DE MARCO REGULATORIO PARA LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO POR MONTOS IGUALES O INFERIORES A 8 UIT.
- Apellidos y Nombres del experto : Mandujano Rubin José Luis.
- Grado Académico : Doctor en Derecho
- Institución en la que trabaja el experto : Árbitro RNA OSCE
- Cargo que desempeña : Árbitro
- Instrumento motivo de evaluación : Cuestionario de variable Independiente.
- Autor de instrumento : Sayas Orocaja Jhanett Victoria.

• ASPECTOS DE VALIDACIÓN

MUY DEFICIENTE (1) DEFICIENTE (2) ACEPTABLE (3) BUENA (4) EXCELENTE (5)

| CRITERIOS | INDICADORES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------------|--|---|---|---|---|-----------|
| CLARIDAD | Los ítems están formulados con lenguaje apropiado, es decir libre de ambigüedades | | | | | X |
| OBJETIVIDAD | Los ítems del instrumento permitirán mensurar la variable en todas sus dimensiones e indicadores en sus aspectos conceptuales y operacionales | | | | | X |
| ACTUALIDAD | El instrumento evidencia vigencia acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal. | | | | | X |
| ORGANIZACIÓN | Los ítems del instrumento traducen organicidad lógica en concordancia con la definición organizacional y conceptual relacionada con las variables en todas dimensiones e indicadores, de manera que permitan hacer abstracciones e interferencia en función a los problemas y objetivos de la investigación. | | | | | X |
| SUFICIENCIA | Los ítems del instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad. | | | | | X |
| INTENCIONALIDAD | Los ítems del instrumento evidencian ser adecuados para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes. | | | | | X |
| CONSISTENCIA | La información que se obtendrá mediante los ítems permitirá analizar, describir y explicar la realidad motivo de la investigación. | | | | | X |
| COHERENCIA | Los ítems del instrumento expresan coherencia entre la variable, dimensiones e indicadores. | | | | | X |
| METODOLOGÍA | Los procedimientos insertados en el instrumento responden al propósito de la investigación. | | | | | X |
| PERTINENCIA | El instrumento responde al momento oportuno o más adecuado. | | | | | X |
| | SUB TOTAL | | | | | 50 |
| | TOTAL | | | | | 50 |

II. OPINIÓN DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación.

III. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: 4.8 Excelente.

Lima, diciembre, 2021

FIRMA DEL EXPERTO



INFORME DE JUICIO DE EXPERTO SOBRE INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

I. DATOS GENERALES

- Título de la Investigación : PROPUESTA DE MARCO REGULATORIO PARA LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO POR MONTOS IGUALES O INFERIORES A 8 UIT.
- Apellidos y Nombres del experto : Johnny Vicente Montalvo Falcón
- Grado Académico : Máster Universitario en Dirección de Empresas – Universidad de Alicante-España
- Institución en la que trabaja el experto : ESAN
- Cargo que desempeña : Docente.
- Instrumento motivo de evaluación : Cuestionario de variable Independiente.
- Autor de instrumento : JHANETT VICTORIA SAYAS OROCAJA

• ASPECTOS DE VALIDACIÓN


MUY DEFICIENTE (1) DEFICIENTE (2) ACEPTABLE (3) BUENA (4) EXCELENTE(5)

| CRITERIOS | INDICADORES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------------|---|---|---|---|---|----|
| CLARIDAD | Los ítems están formulados con lenguaje apropiado, es decir libre de ambigüedades. | | | | | X |
| OBJETIVIDAD | Los ítems del instrumento permitirán mensurar la variable en todas sus dimensiones e indicadores en sus aspectos conceptuales y operacionales. | | | | | X |
| ACTUALIDAD | El instrumento evidencia vigencia acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal. | | | | | X |
| ORGANIZACIÓN | Los ítems del instrumento traducen organicidad lógica en concordancia con la definición organizacional y conceptual relacionada con las variables en todas dimensiones e indicadores, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencia en función a los problemas y objetivos de la investigación. | | | | | X |
| SUFICIENCIA | Los ítems del instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad. | | | | | X |
| INTENCIONALIDAD | Los ítems del instrumento evidencian ser adecuados para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes. | | | | | X |
| CONSISTENCIA | La información que se obtendrá mediante los ítems permitirá analizar, describir y explicar la realidad motivo de la investigación. | | | | | X |
| COHERENCIA | Los ítems del instrumento expresan coherencia entre la variable, dimensiones e indicadores. | | | | | X |
| METODOLOGÍA | Los procedimientos insertados en el instrumento responden al propósito de la investigación. | | | | | X |
| PERTINENCIA | El instrumento responde al momento oportuno o más adecuado. | | | | | X |
| | SUB TOTAL | | | | | 5 |
| | | | | | | 8 |
| | TOTAL | | | | | 50 |

II. OPINIÓN DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación.

III. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: 4.8 Excelente.

Lima, diciembre de 2021


 FIRMA DEL EXPERTO
 DNI N° 38270515



ANEXO 3

PROPUESTA DE DIRECTIVA PARA CONTRATACIONES IGUALES Y/O MENORES AL MONTO DE OCHO (08) UIT

I. OBJETIVO

Establecer las disposiciones normativas y procedimientos que conforman el procedimiento especial de carácter obligatorio para toda Entidad Pública en la ejecución de la adquisición de bienes y contratación de servicios cuyos montos no superen las ocho (08) UIT, cuyo financiamiento se realice con recursos públicos.

II. BASE LEGAL

2.1 Ley de Presupuesto del Sector Público vigente en el año de la transacción.

2.2 Principios que rigen la compra pública, contenidos en la normativa general de contrataciones y su respectivo texto reglamentario vigente.

III. ALCANCE

Lo dispuesto en la presente Directiva se aplica y es de obligatorio cumplimiento para todas las Entidades Públicas que realicen adquisiciones no superiores al monto de 8 UIT con recursos públicos.

IV. DISPOSICIONES GENERALES

4.1 Principios:

- **Transparencia:** Información clara y coherente en todas las etapas de la contratación.
- **Economía:** Maximizar el uso de los recursos del Estado, con simplicidad y austeridad.
- **Integridad:** Honestidad y veracidad de todos los involucrados en el proceso de adquisición.
- **Competencia:** Pluralidad de proveedores que permite obtener la mejor propuesta técnico – económica.
- **Eficacia y Eficiencia:** Lograr la finalidad pública a través de la compra, así como maximizar los recursos financieros asignados para tal fin.

4.2 Prohibición de Fraccionamiento:

Estas contrataciones deben realizarse en forma consolidada y acorde a las necesidades anualizadas de la Institución, con la finalidad de evitar fraccionamiento y/o evasión de procesos de mayor envergadura.

No califican como fraccionamiento, la adquisición de bienes o servicios idénticos a los que ya fueron objeto de compra durante el mismo ejercicio presupuestal, cuando:

- a. No pudo ejecutarse una compra total por insuficiencia de recursos disponibles.



- b. Por surgimiento de una nueva necesidad no programada ni previsible.

4.3 Programación de Necesidades:

Estas contrataciones deben realizarse para atender necesidades institucionales programadas conforme a los documentos de gestión institucional, no admitiéndose la atención de necesidades que no guarden relación con las metas y objetivos institucionales y que no se encuentren debidamente programadas, salvo situaciones excepcionales producidas por hechos sobrevinientes que requieran ser atendidos durante el ejercicio fiscal.

4.4 Publicidad del Listado de Necesidades:

El cuadro de necesidades consolidado de las compras que no superan las ocho 8UIT, será incorporado como un anexo en el módulo de registro del Instrumento Anual de Planificación Institucional - PAC, debiendo publicarse en el SEACE y en la web institucional juntamente con el Plan Anual, así como actualizarse trimestralmente si así se requiere.

La publicación de la actualización de este listado se realizará con una antelación no menor a cinco (05) días previo a la contratación de dichos bienes y/o servicios allí incluidos.

4.5 Límite máximo de presupuesto institucional destinado a estas adquisiciones:

El límite máximo de recursos a ser utilizados bajo esta modalidad de contratación no debe superar el 30% del presupuesto anual asignado a la Entidad para adquisiciones con recursos públicos

V. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

5.1 Cuadro que consolida necesidades: Las unidades orgánicas de cada Entidad Pública, deben elaborar sus respectivos cuadros de necesidades, con la asesoría del Órgano que tiene a cargo las adquisiciones de la Entidad - OEC.

5.2 Requerimiento:

- Se elabora por el área usuaria.
- Debe corresponder a actividades que permitan cumplir el propósito y finalidad contenidos en el Instrumento Institucional de Planificación - POI
- Debe contener una descripción objetiva y precisa, evitando exigencias irrazonables y desproporcionadas con el objeto de contratación.
- Debe adjuntar los documentos que contienen las características de lo que se va a adquirir: TDR y EETT.
- Debe considerar la cantidad y tipo de bien y/o servicio que se requiere, debiendo comprender cantidades que satisfagan necesidades institucionales para plazos mayores a un año (01), salvo que con una cantidad menor se



satisfaga el 100% de la necesidad institucional anual respecto de dicho bien y/o servicio.

5.3 Indagaciones: El OEC deberá desarrollar la indagación de mercado que permita determinar entre otros: El valor de la contratación, la pluralidad de proveedores, la vigencia de las características de lo que se va adquirir o contratar (TDR, EETT).

5.4 Proveedores: Los proveedores con quienes se realice la indagación de mercado, así como estas contrataciones, deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Estar inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, excepto para las adquisiciones de montos que no superan una (01) UIT y/o las excepciones establecidas en la normativa general de la contratación pública y su respectivo texto reglamentario.
- No encontrarse incurso en impedimento y/o inhabilitación para contratar con el Estado, conforme a lo establecido en la norma general de contratación pública y su texto reglamentario correspondiente.
- Ser proveedores del rubro objeto de la contratación, con no menos de dos años de experiencia que se acredita con RUC y facturación igual o mayor al costo estimado de la contratación.

5.5 Cotización: Estas contrataciones se realizan del modo siguiente:

- El OEC solicita tres cotizaciones entre los proveedores que cumplan lo requerido en esta norma, debiendo considerar además cualquier otra cotización que cumpla lo requerido y que haya ingresado por mesa de partes de la Entidad y/o por medio electrónico oficial acreditado por la Entidad para recibir cotizaciones.
- El OEC verifica que cada una de las cotizaciones recibidas cumplan lo requerido en los TDR y/o EETT y luego realiza un comparativo de precios contenido en dichas cotizaciones, adjudicando la buena pro a la que resulte el monto menor.

5.6 Contrato: Los contratos que se generen para estas contrataciones se rigen por las disposiciones contenidas en la norma general que rige la contratación pública y su respectivo texto reglamentario, en lo que corresponda al rubro objeto de la contratación. Pudiendo materializarse a través de Órdenes de Compra u Órdenes de Servicio, según sea el caso.

5.7 Solución de Controversias:

- 5.7.1** Las actividades preliminares (preparatorias), así como el proceso de cotización y su resultado es inapelable.
- 5.7.2** Las discrepancias que surjan en la ejecución e interpretación del contrato que se suscribe o emite en el marco de estas contrataciones se solucionan por la vía de conciliación y en su defecto a través de procedimiento arbitral.
- 5.7.3** El arbitraje estará a cargo de un árbitro único cuya designación y procedimiento se rige por las reglas del SNA administrado por OSCE. Sólo se puede iniciar el arbitraje luego de haber agotado la vía conciliatoria sin arribar a un acuerdo,



debiendo la Entidad emitir informe sustentado de las razones objetivas que sustentan la falta de acuerdo.

VI. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

- 6.1** Todo lo no regulado en esta Directiva se rige en forma supletoria por la norma general de compras públicas y su correspondiente texto reglamentario.
- 6.2** Los formularios de cuadros de necesidades, TDR, EETT y cotizaciones, se ajustan a los ya aprobados por OSCE a través de las Directivas y disposiciones correspondientes emitidas para ello.
- 6.3** El listado de necesidades que comprende adquisiciones no superiores a ocho UIT constituye un anexo del PAC institucional.
- 6.4** Los bienes y/o servicios a los que aplica la presente directiva es el siguiente:

| Listado de bienes y/o servicios que se contratan con procedimiento de 8UIT |
|---|
| Los siguientes bienes y/o servicios cuyo monto anual de contratación no supere las ocho UIT, se contratan bajo el procedimiento especial de 8UIT: <ul style="list-style-type: none">• Servicio de capacitación, requerido según plan de capacitación anual de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.• Servicio de defensa y asesoría de servidores, en el marco de la Ley N° 30057.• Servicio notarial.• Bienes y/o servicios requeridos para mantener y/o garantizar la operatividad institucional.• No aplica para contratación de servicios de terceros y/o consultoría cuyas actividades por su naturaleza son servicios permanentes o corresponden a actividades de puestos funcionales del personal de la Entidad, sea cual fuere su monto. |

Tabla 15 (de elaboración propia del tesista)