

Analizando las adquisiciones que se realizan por fuera de la Ley de Contrataciones del Estado¹⁵

RESUMEN:

Las compras menores son adquisiciones públicas por montos pequeños, cuyo valor debe estar debajo de un límite (históricamente alrededor de S/ 35 000). Estas se realizan fuera del marco de la Ley de Contrataciones del Estado, por lo que cada institución pública establece sus propios reglamentos de cómo comprar bajo este esquema. La participación de las compras menores en el gasto agregado de todas las contrataciones del Estado se ha multiplicado por cuatro en la última década, llegando a representar el 20%. Los funcionarios prefieren utilizar este método de compra (menores tiempos, mayor flexibilidad), y ello se refleja en una importante aglomeración de contratos por debajo del límite. Estos contratos tienen un menor nivel de transparencia y los precios pagados son en promedio 10% más caros. Este artículo busca aportar al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

PALABRAS CLAVE:

gasto público, eficiencia del gasto, contrataciones del Estado, compras menores, Ley de Contrataciones del Estado

El gasto no financiero del sector público se divide en el pago de planillas, las transferencias (como las pensiones) y la contratación de bienes, servicios y obras. En el 2019, se destinó al tercer rubro más del 50% del presupuesto del Gobierno General según los datos del Banco Central. Para realizar estas contrataciones, existen dos mecanismos: aquellas que están regidas por Ley de Contrataciones del Estado (LCE) y aquellas que se realizan fuera del marco de la LCE. La mayor parte de las compras hechas bajo la segunda modalidad reciben el nombre de compras menores. El valor de estas compras menores ha estado históricamente por debajo de las 8 unidades impositivas tributarias o UIT (alrededor de 35 mil soles para los años

estudiados). Este umbral era de 3 UIT antes del 2016, pasó a 8 UIT en el 2016, saltó a 9 UIT en el 2022 y regresó a 8 UIT en el 2023.

Analizando las estadísticas del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), el estudio aquí resumido muestra que las compras menores representaban solo 5% del total de compras en el año 2014, una ratio que es coherente con la denominación de compra menor. Desde ese año, su participación ha ido creciendo, en especial, desde el salto del límite de 3 a 8 UIT en el 2016. Al 2022, las compras menores bordeaban el 20% del total, por lo que estas parecen haber dejado de ser «menores». Incluso, durante los

¹⁵Este artículo es una versión resumida del estudio *Evaluando las compras excluidas de la Ley de Contrataciones del Estado*, ganador del Concurso Anual de Investigación CIES 2022-II, que contó con financiamiento y apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas. El documento completo, realizado por Antonio Cusato Novelli (UP), se encuentra disponible en <www.cies.org.pe>.

últimos años, ha habido propuestas para casi duplicar el límite a 15 UIT, lo que convertiría a la LCE en la excepción y no la norma.

En este contexto, Antonio Cusato Novelli¹⁶ realizó un estudio para caracterizar las compras menores y entender sus beneficios y costos a partir del análisis de miles de transacciones o compras que realiza el Estado. El trabajo se centró en las compras de bienes y dejó de lado la contratación de servicios y obras. En ese sentido, el propósito del estudio fue evaluar los efectos de la existencia en el umbral

de las compras menores usando datos a nivel de contrato entre el 2013 y el 2022. Las preguntas de investigación planteadas fueron las siguientes: 1) ¿Cómo se caracterizan las compras del Estado en el marco y por fuera del marco de la LCE?, 2) ¿Cuál es la magnitud de la aglomeración de contratos justo por debajo del límite de las compras menores?, 3) ¿Existe algún cambio en las características de los proveedores que contratan alrededor del límite? y 4) ¿Cuáles son los efectos de introducir un mayor grado de discrecionalidad o flexibilidad (compras menores) en términos de los precios pagados?

METODOLOGÍA

Con el fin de cuantificar la aglomeración, Cusato analizó un poco más de 400 000 contratos de compras de bienes entre el 2018 y el 2021 alrededor del límite de 35,200 soles. Construyó un contrafactual, es decir, una estimación del número de contratos que debería de haber alrededor del rango estudiado (400 000 contratos) si no existieran diferencias entre las compras por fuera de la LCE y en el marco de esta ley. Con el contrafactual en la mano, se calculó el exceso de contratos.

En una segunda etapa y con el fin de entender las implicancias del hallazgo, el investigador estudió las diferencias entre las características de las entidades y proveedores que contratan dentro del área de aglomeración en comparación con aquellas correspondientes a los contratos en el marco de la LCE o por encima del límite. También se estudió una proxy de los precios para medir la eficiencia.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En cuanto a la caracterización de las compras menores, el estudio indica que, al no regirse por la LCE, los funcionarios públicos tienen la autonomía para formular sus propios reglamentos de cómo realizar estas compras. Por ello, la primera característica de las compras menores es su alto nivel de discrecionalidad. No obstante, la libertad para establecer los reglamentos está acotada por los principios rectores de la contratación pública (OSCE, 2017).

Un segundo punto relevante para entender por qué las compras menores difieren de los procesos de compra enmarcados en la LCE es el bajo nivel de transparencia de la información o el alto nivel de opacidad. Después de todo, las compras menores registran información no estandarizada sobre el bien contratado (cada funcionario tiene la libertad de describir, según le parezca, qué es lo que contrata) y solo se pide el valor agregado del contrato, pero no el precio individual del bien o servicio adquirido.

La tercera arista para entender por qué las compras menores pueden resultar un método atractivo de contratación es que, típicamente, se argumenta que los plazos de contratación son mucho menores y sustancialmente menos engorrosos, hecho que tiene sentido si los funcionarios públicos pueden establecer sus propios reglamentos (no los van a diseñar más difíciles y lentos que los establecidos en la LCE).

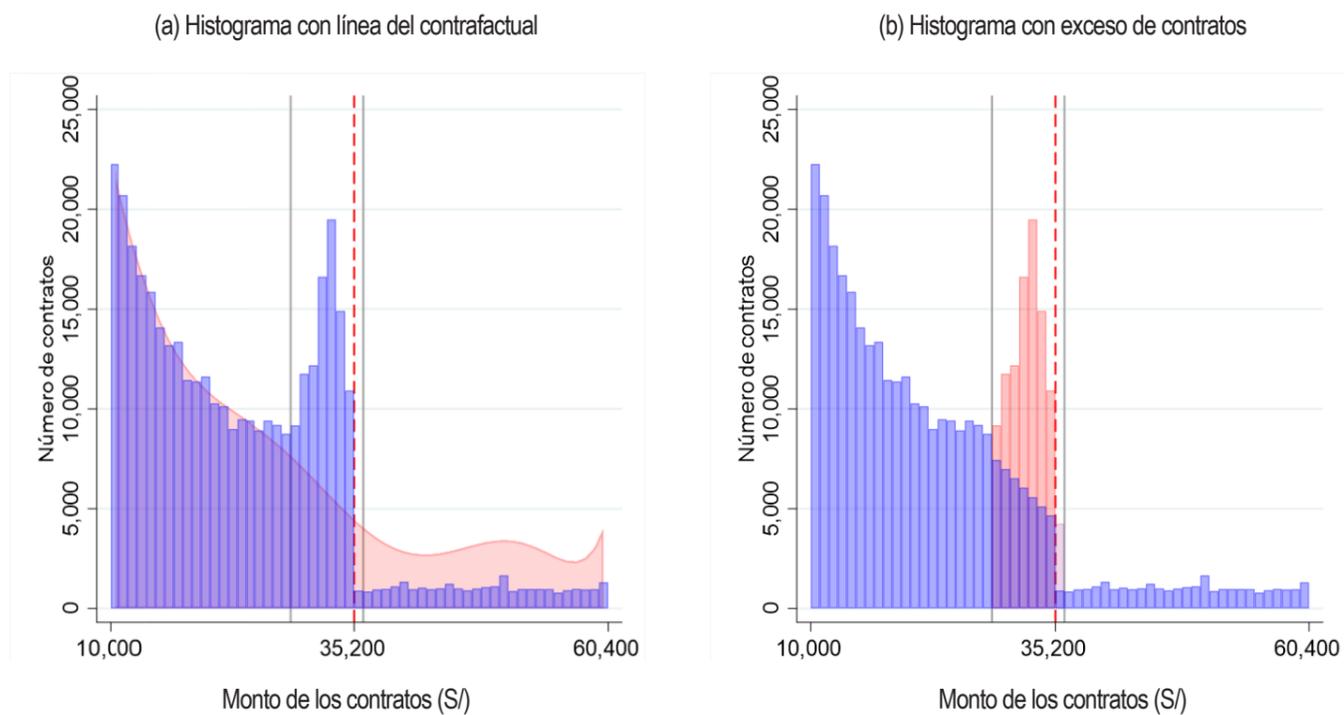


Después de todo, las compras menores registran información no estandarizada sobre el bien contratado (...) y solo se pide el valor agregado del contrato, pero no el precio individual del bien o servicio adquirido".

El estudio encontró que los funcionarios públicos, dadas las tres características descritas previamente, prefieren las compras menores frente a las regidas por la LCE. Este hecho se refleja en la aglomeración de contratos justo por debajo del umbral que separa ambos métodos de compra (8 UIT). En otras palabras, existen muchísimas más transacciones por un valor de 34 000 soles que transacciones por un valor de 36 000 soles.

¹⁶Profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico (UP), con un Ph. D. en Economía por Rutgers University. Ha sido investigador visitante de la Reserva Federal de Atlanta en los Estados Unidos y ha trabajado en la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID en Washington DC, así como en el Instituto Peruano de Economía.

Figura 1. Aglomeración de contratos de bienes por debajo del límite de 35 mil soles para utilizar las compras menores, 2018-2021



Nota: La figura muestra el número de contratos (barras) que se han realizado entre 2018 y 2021 según el monto del contrato. El límite de las compras menores es 35 200 soles, y se observa un mayor número de contratos por debajo de este límite (compras menores) que por encima del límite (compras en el marco de la Ley de Contrataciones). El panel (a) muestra el contrafactual construido (la línea), mientras el panel (b) muestra el exceso de contratos en rojo (contratos por encima de la línea del contrafactual), que son aproximadamente 50 000 contratos (1 500 millones de soles en agregado). Elaboración propia.

Para la cuantificación de la aglomeración de contratos para las compras menores, el estudio construyó intervalos de 900 soles (un intervalo entre 34 300 y 35 200, otro entre 35 200 y 36 100, etc.). En los intervalos por debajo del umbral, se hallaron entre 10 000 y 20 000 contratos; en los intervalos por encima del umbral, se hallaron 1 000 contratos. Esto es evidencia muy clara de aglomeración de contratos. La dimensión de dicha aglomeración estimó que, entre el 2018 y el 2021, hubo un exceso de 50 000 contratos entre los 30 000 y 35 000 soles, los cuales representaban un total de 1 500 millones de soles para todo este periodo.

En cuanto a la caracterización de las entidades públicas compradoras y los proveedores del Estado, el estudio solo encontró que las entidades que realizan compras menores en el área de aglomeración son más pequeñas (menor número de trabajadores), resultado que podría ser esperable. Para el caso de los proveedores del Estado, sí se encontraron patrones inusuales. Uno esperaría que las firmas por debajo del umbral de 8 UIT, al realizar compras más pequeñas, tuviesen un tamaño menor comparado con las firmas que compran por encima del umbral. Sin embargo, esto no es así, las firmas en el área de aglomeración son más grandes (rango de ventas, crédito) y más antiguas. Esto evidencia que las firmas y entidades del Estado manipulan los contratos para ubicarlos por debajo de las 8 UIT, hecho que está en línea con el alto nivel de aglomeración de contratos.

Como no existen datos de precios para las compras menores, se realizó un ejercicio que puede aproximar bien lo que está ocurriendo hoy. El estudio utilizó los contratos de adjudicación de menor cuantía (AMC) — un método de adjudicación simplificado y que daba mayor discrecionalidad al funcionario para compras por debajo de los 40 000 soles (muy cerca del límite actual de 8 UIT) que estuvo vigente hasta antes del 2016 y que sí tiene datos disponibles— como una proxy conservadora de lo que podría estar ocurriendo hoy con los precios de las compras menores. Con ello, se compararon los contratos en el área de aglomeración (también existía una aglomeración pronunciada de contrataciones por debajo de los 40 000 soles) con los contratos por encima del límite de AMC.

El ejercicio consideró 165 000 compras de bienes para el periodo 2012-2015 y analizó dos indicadores de precios: la variación porcentual de los precios pagados en cada contrato respecto del promedio por producto-trimestre (Fazio, 2023) y la ratio entre el valor adjudicado respecto del monto referencial (Palguta & Pertold, 2017; Szucs, 2023). Los resultados evidenciaron que los precios pagados en el área de aglomeración de los contratos AMC son 10.6% más caros que los pagados en promedio por el mismo producto en el mismo trimestre para las transacciones por encima del límite. Una situación similar ocurre con la ratio entre el valor adjudicado y el referencial, pues los contratos AMC en el área de aglomeración reportan una ratio que es 4.7% superior.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La falta de datos no permitió la cuantificación del ahorro en términos de tiempo, por lo que este ejercicio queda como tarea pendiente. El estudio sugiere incluir que los funcionarios reporten campos como cantidad de bienes adquiridos, tipo de bien según un clasificador utilizado para las compras ejecutadas en el marco de la LCE y precio unitario. Esto ayudará a aumentar la muy baja transparencia de ese tipo de contratos, sin incrementar la complejidad del proceso. Si bien la discrecionalidad de las compras menores no es en sí un problema, y la literatura económica ha mostrado sus beneficios en distintos contextos, el estudio considera un despropósito incrementar la mayor discrecionalidad a expensas de mermar la transparencia. Como es evidente, mayores grados de libertad para los funcionarios deberían de estar acompañados de una mayor transparencia en sus acciones.

Respecto de la clasificación de los bienes adquiridos por el Estado, el estudio recomienda llevar a cabo un análisis de la naturaleza o tipos de bienes adquiridos a través de las compras menores; esta recomendación responde a la actual imposibilidad de efectuar una clasificación sencilla. Como muestra Cusato (2022), el método de compras a través de catálogos electrónicos genera ahorros en comparación con las compras realizadas en el marco de la LCE y minimiza las posibilidades de corrupción. En ese sentido, el estudio advierte que todavía no se ha revisado si estos catálogos electrónicos son evadidos a través de la utilización de las compras menores, o qué catálogos se podrían crear para canalizar las

compras opacas y relativamente caras reportadas en la investigación.

En cuanto al alineamiento a los reglamentos de la LCE, aun cuando se haya elaborado una guía para realizar este tipo de compras (MEF, 2022), el estudio recomienda estudiar en detalle los reglamentos formulados por los funcionarios públicos, con el fin de identificar las buenas y malas prácticas.

Por último, los hallazgos del estudio acerca del incremento de la opacidad y la reducción de la eficiencia (mayores precios pagados) en las compras públicas sugieren la necesidad de que los cambios en el umbral que separa las compras menores de las regidas por la LCE deberían estar basados en evidencia y no en la buena intención de los funcionarios. Se debe recordar que, en el contexto del incremento del límite de las compras menores de 3 a 8 UIT en el 2015, el MEF indicó que «entre las innovaciones que trae la nueva normativa se incluyen disposiciones que hacen más eficiente el gasto público. Una de estas disposiciones determina que las Entidades Públicas podrán efectuar directamente contrataciones de bienes, servicio y obras cuyo valor no supere las 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)» (MEF, 2015). El estudio ha mostrado, utilizando datos disponibles al año 2015, que probablemente el propio MEF hubiera sido más cauteloso con sus afirmaciones si es que se hubiera hecho algún ejercicio similar al presentado en este trabajo.

CONCLUSIONES

El estudio de Cusato buscó entender y caracterizar un aspecto de lo ocurrido con las compras de bienes por parte del Estado peruano, a través de la comparación entre las adquisiciones en el marco de la LCE y las compras menores o por debajo de un límite legal (históricamente, 8 UIT). Las compras menores, en la práctica, brindan una mayor discrecionalidad a los funcionarios del Estado para realizarlas, además de generar ahorros en términos de tiempo.

Entre los hallazgos del estudio, se evidenció que las compras menores de bienes, servicios y obras han incrementado su participación del 5% al 20% del total

de adquisiciones entre el 2014 y el 2022. Además, se documentó la presencia de aglomeración de contratos: el número de contratos de bienes bordea los 1000 contratos si se establecen rangos para agrupar las adquisiciones por encima del límite; y fluctúa entre 10000 y 20000 contratos para rangos de la misma magnitud, pero por debajo del límite.

La poca existencia de información sobre las compras menores imposibilitó la caracterización completa de las compras por debajo del límite y una comparación más fina. Al respecto, el estudio precisa que una mayor discrecionalidad o simplicidad de un método



Fuente: Instituto de Ciencias Hegel

de compra no tendría por qué ir de la mano con un menor nivel de transparencia. Asimismo, solicitar que se reporte el precio unitario, cantidad y el tipo de bien (usando el mismo clasificador que se utiliza para describir las compras en el marco de la ley) no tendría que afectar la simplicidad y potenciales beneficios del régimen de compras menores.

El estudio, además, estimó un escenario contrafactual que permitió la estimación de alrededor de 50000 contratos en exceso para un rango de valores entre 30000 y 35000 soles durante el periodo 2018-2021. En un cálculo sencillo, dichos contratos representan un total de 1500 millones de soles, una cifra que no es menor. En términos prácticos, esto implica que, probablemente, las instituciones y contratistas forzaron los términos del contrato para poder contratar por debajo del límite, con el fin de ganar en discrecionalidad y tiempos. El estudio advierte, en ese sentido, que, de no haber diferencias entre los métodos de contratación,

dichas compras se hubieran podido realizar en el marco de la ley o mediante algún otro método, como los catálogos electrónicos.

Otro hallazgo relevante del estudio es la evidencia clara de manipulación de contratos, pues, en el área de aglomeración detectada (contratos con montos justo por debajo de las 8 UIT), se identifican a las firmas más grandes (en términos de ventas o crédito) y más antiguas.

A su vez, el estudio encontró que la ratio del monto del contrato sobre el monto referencial (valor estimado del contrato antes de iniciar el proceso de compra) se incrementa en 5% para los contratos bajo el área de aglomeración. Los precios pagados en el área de aglomeración, o justo por debajo del límite, son 10.6% más caros que las compras realizadas para las compras hechas por encima del límite para el mismo tipo de producto y momento de la compra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹⁷

- Cusato, A. (2022). *Adquisiciones públicas en Perú: identificación de pérdidas por no usar los catálogos electrónicos*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Fazio, D. (2023). *Rethinking Discretion in Public Procurement*. Mimeo.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). *Guía para la contratación de bienes y servicios menores a 8 UIT*. Dirección General de Abastecimiento-MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015). Reglamento de la Ley de Contrataciones simplificará procedimientos y reducirá costos de transacción en las contrataciones públicas. Recuperada el 14 de noviembre de 2023, de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=4208&lang=es-ES
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). (2017). Opinión 128-2017/DTN. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/737475-opinion-n-128-2017-dtn>
- Palguta, J. & Pertold, F. (2017). Manipulation of procurement contracts: evidence from the introduction of discretionary thresholds. *American Economic Journal, Economic Policy*, 9 (2), 293-315.
- Szucs, F. (2023). Discretion and favoritism in public procurement. *Journal of the European Economic Association*, jvad017. doi.org/10.1093/jeea/jvad017

¹⁷La bibliografía completa se encuentra en la investigación *Evaluando las compras excluidas de la Ley de Contrataciones del Estado*, disponible en <www.cies.org.pe>.