

Evaluando las compras excluidas de la Ley de Contrataciones del Estado

Antonio Cusato

I. Introducción

Las contrataciones de bienes, servicios y obras se realizan por dentro de la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) o por fuera (compras menores). Para considerarse parte del segundo grupo, las compras deben estar por debajo de las 8 unidades impositivas tributarias o UIT (alrededor de 35 mil soles para los años estudiados). Analizando las estadísticas del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), las compras menores representaban solo 5% del total de compras en el año 2014. Desde ahí, su participación ha ido creciendo hasta alcanzar el 20% en 2022.

En este contexto, se 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 realizó el Estado. Las preguntas de investigación planteadas fueron las siguientes: 1) ¿Cómo se caracterizan las compras del Estado por dentro 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?

II. Metodología

Con el fin de cuantificar la aglomeración, se analizó más de 400 mil contratos de compras de bienes entre 2018 y 2021, que estaban alrededor del límite de 35 200 soles. Para calcular el exceso de contratos, se construyó un contrafactual. Es decir, se realizó una estimación del número de contratos que debería de haber alrededor del rango estudiado (400 mil contratos), si no existieran diferencias entre las compras por dentro y por fuera de la LCE.

En una segunda etapa, se estudiaron las diferencias entre las características de las entidades y de los proveedores que contratan dentro del área de aglomeración. También se estudió una *proxy* de los precios para medir eficiencia.

III. Resultados

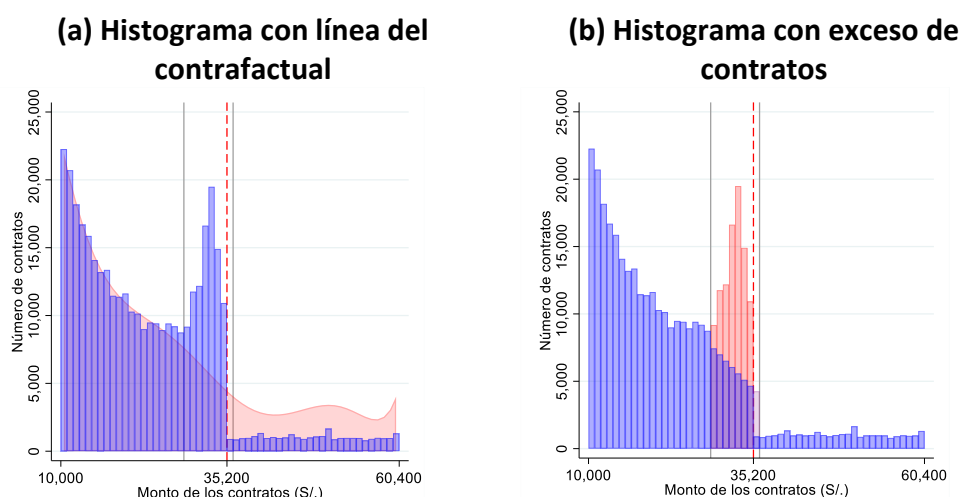
En cuanto a la caracterización de las compras menores, al no regirse por la LCE, los funcionarios públicos eligen el reglamento con el que realizarán las compras. Por ello, la primera característica de las compras menores es su alto nivel de discrecionalidad.

Un segundo punto es el bajo nivel de transparencia de la información en las compras menores. Después de todo, estas registran información no estandarizada sobre el bien contratado (cada funcionario tiene la libertad de describir qué es lo que contrata) y solo se pide el valor agregado del contrato, mas no el precio individual del bien adquirido.

El tercer atractivo de las compras menores son sus reducidos y menos engorrosos plazos de contratación. Desde luego, si son funcionarios públicos los que establecen sus propios reglamentos, no los harán más difíciles y lentos que los establecidos en la LCE.

Estas tres características explican la decantación de los funcionarios públicos por las compras menores. Este hecho se refleja en la aglomeración de contratos justo por debajo del umbral que separa ambos métodos de compra (8 UIT).

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. 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 que el panel (b) muestra el exceso, en rojo, de aproximadamente 50 mil contratos.

Elaboración propia.

Para cuantificar la aglomeración de contratos, se construyeron intervalos de 900 soles. En los intervalos por debajo del umbral, se hallaron entre 10 mil y 20 mil contratos; en los intervalos por encima del umbral, mil contratos. Entre 2018 y 2021, hubo un exceso de 50 mil contratos entre los 30 y 35 mil soles, los cuales representaban un total de 1500 millones de soles para todo este periodo.

En cuanto a la caracterización de las entidades públicas compradoras y los proveedores del Estado, el estudio encontró que las entidades que realizan compras menores en el área de aglomeración son pequeñas, pero los proveedores en esa misma área son más grandes y antiguos, pese a que no tiene sentido que firmas grandes realicen sistemáticamente ventas

tan pequeñas. Esto evidencia que los contratos son manipulados 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, el estudio utilizó los contratos de adjudicación de menor cuantía (AMC) —un método de adjudicación simplificado que estuvo vigente hasta antes del 2016 y que daba mayor discrecionalidad al funcionario para compras por debajo de los 40 mil soles— para aproximar lo que podría estar ocurriendo hoy con los precios de las compras menores.

Con ello, se compararon los contratos en el área de aglomeración con los contratos por encima del límite de las AMC. El ejercicio consideró 165 mil 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 y Pertold, 2017; Szucs, 2023). Los resultados evidenciaron que los precios pagados en el área de aglomeración 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.

IV. Recomendaciones

El estudio sugiere que los funcionarios reporten campos como cantidad de bienes adquiridos, tipo de bien y precio unitario. Esto aumentará transparencia de las compras menores sin incrementar la complejidad del proceso.

Además, se recomienda llevar a cabo un análisis del tipo 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 da luces sobre qué catálogos se podrían crear para canalizar las compras opacas reportadas en la investigación.

En cuanto a la determinación de reglamentos en las compras menores, se 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 que, de darse cambios en el umbral que separa las compras menores de las regidas por la LCE, estén siempre basados en evidencia. Las buenas intenciones de los políticos no bastan.