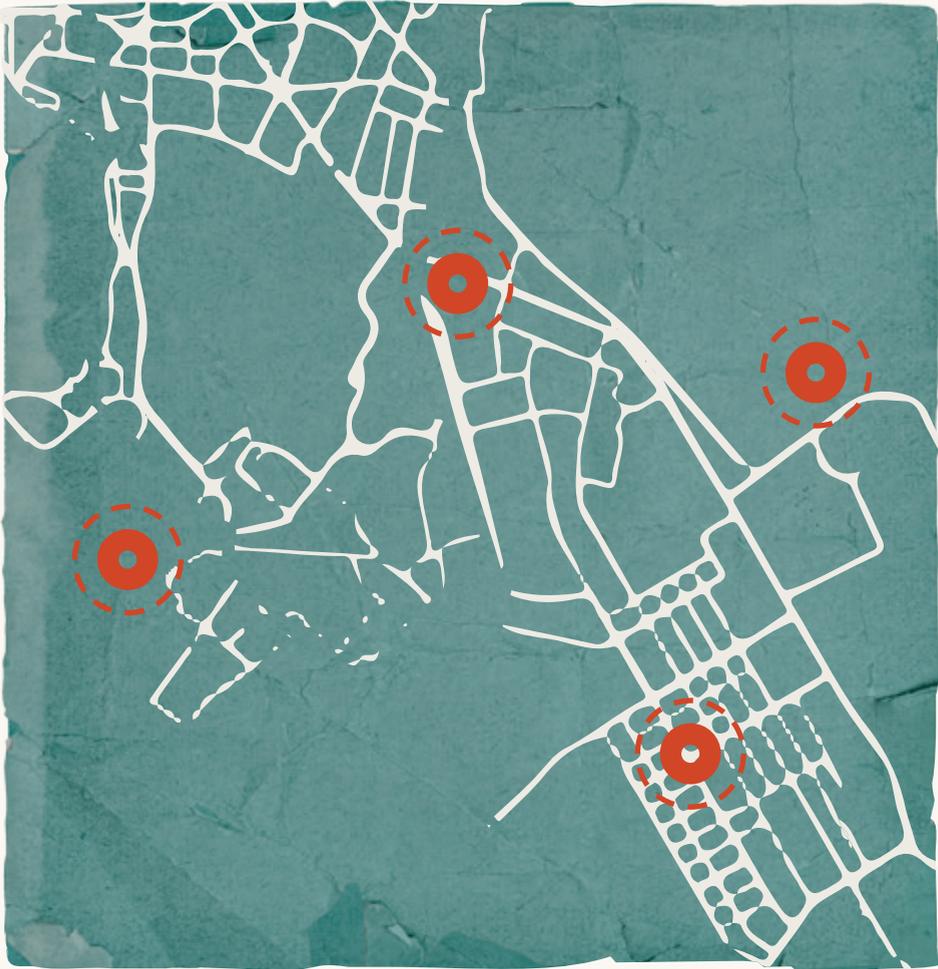


Lorena Elías

Municipalidad & Contrataciones públicas

EL CASO DE LAS
8 UIT EN LIMA SUR



Lorena Elías

Municipalidad & Contrataciones públicas

EL CASO DE LAS
8 UIT EN LIMA SUR



**MUNICIPALIDAD Y CONTRATACIONES PÚBLICAS:
EL CASO DE LAS 8 UIT EN LIMA SUR**

© Lorena Elías

Corrección de estilo: Johnny Zevallos

Diseño de portada: Shirley C.

Diseño y maquetación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Derechos reservados

© **2022, Universidad Antonio Ruiz de Montoya**

Avenida Paso de los Andes 970, Pueblo Libre, Lima 21

Telf.: (511) 719-5990

www.uarm.edu.pe

© **2022, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

Oficina de la Fundación Perú

Calle Grimaldo del Solar 162, interior N°1004

Miraflores - Lima 18 - Perú

Teléfono: (511) 416-6100

www.kas.de/es/web/peru

Primera edición: abril de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2022-01747

ISBN: 978-612-48528-6-2

Tiraje: 300 ejemplares

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima – Perú

Abril de 2022

Distribución gratuita / Prohibida su venta

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga la referencia a la fuente bibliográfica.

Impreso en el Perú / *Printed in Peru*

ÍNDICE

Introducción	7
1. Cuestiones conceptuales y metodológicas	9
2. Características de las contrataciones y adquisiciones del Estado	17
2.1 Evolución de las contrataciones del Estado en el Perú	19
2.2 La contratación menor o igual a 8 UIT	24
3. Las municipalidades de Lima Sur	29
3.1 Características de los municipios de Lima Sur	31
3.1.1 Contextualización histórica, demográfica y socioeconómica de Lima Sur	31
3.1.2 Problemáticas: gestión de residuos sólidos, inseguridad ciudadana y salud pública	34
3.2 Los bienes y servicios municipales adjudicados a través de las 8 UIT	42
3.2.1 El proceso de adjudicación municipal	42
3.2.2 La ejecución de los bienes y servicios	48
3.3 Relación de las adjudicaciones y los servicios públicos	50
3.3.1 Las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana	51
3.3.2 Los objetos de contratación en las municipalidades	61
4. Los mecanismos de prevención y control en las municipalidades	69
4.1 Supervisión y control en contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios menores o iguales a 8 UIT	71

4.2	Funcionamiento del control en las municipalidades de Lima Sur	74
-----	---	----

	Conclusiones y recomendaciones	89
--	---------------------------------------	-----------

	Referencias bibliográficas	95
--	-----------------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Según la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225), aprobada por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, vigente desde el enero de 2016, las contrataciones por montos iguales o menores a ocho (8) unidades impositivas tributarias (UIT) forman parte de los supuestos excluidos de la normativa sobre las contrataciones del Estado. Sin embargo, este tipo de contrataciones no ha sido suficientemente estudiado ni analizado, a pesar de que existen dudas sobre la aprobación del artículo N° 18 de esta normativa y de que el proceso de ejecución signifique la utilización de manera incorrecta o ineficiente del presupuesto público.

En ese sentido, en el presente estudio interesa realizar una aproximación al tema de las contrataciones de hasta 8 UIT. Para ello, se llevará a cabo un estudio académico de este tipo de contrataciones en las municipalidades distritales de Chorrillos, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador. Las cuatro jurisdicciones forman parte de Lima Sur y se caracterizan por ser gobiernos locales con dificultades para gestionar los servicios públicos de sus distritos. Para el caso de este estudio, solo se han escogido tres tipos de servicio público para el análisis: salud pública, seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos. La elección ha recaído en estos servicios, ya que los cuatro distritos presentan algunas situaciones de dificultad en cada uno de ellos.

Durante la realización del estudio ha salido a la luz la ausencia de análisis y estudios específicos sobre el tema tanto por parte de organismos supervisores como por parte de la Academia. Por lo tanto, el presente estudio, lejos de exponer una serie de afirmaciones concluyentes, busca sobre todo

hacer algunas sugerencias y alertar sobre determinadas situaciones que han ido apareciendo durante la realización del análisis.

Por tanto, el objetivo de la presente investigación consiste en realizar un análisis descriptivo de las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT en las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana en cuatro municipalidades de Lima Sur: Chorrillos, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador. Concretamente, se propone: i) describir los rasgos principales y los procesos implementados para realizar este tipo de contrataciones; ii) identificar las repercusiones que los bienes y servicios adquiridos tienen en los municipios; y iii) los mecanismos de control y de supervisión existentes, así como las situaciones adversas en las contrataciones de 8 UIT. A propósito de lo último, cabe mencionar que, dada la información actual disponible, solamente se pueden evidenciar indicios de un uso indebido de recursos públicos, mas no de actos de corrupción asociados a este tipo de contratación pública.

El estudio se divide en cuatro capítulos. En el primero, se expone el marco conceptual en el que nace el estudio y se explican los aspectos metodológicos del mismo. En el segundo, de carácter contextual, se describe tanto la evolución de las contrataciones del Estado en el Perú como, específicamente, la de las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT. El tercero alberga, por un lado, la contextualización socioeconómica de las cuatro jurisdicciones que se analizan en este estudio, en la cual destacan algunos retos en materia de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana, y, por otro, la descripción del proceso de contrataciones por montos de hasta 8 UIT, así como un análisis estadístico y cualitativo de estas durante el año 2019. En el último capítulo, se repasan las herramientas de revisión de las contrataciones de hasta 8 UIT por parte del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y de la Contraloría General de la República, que se efectúan en el seno de las cuatro municipalidades de Lima Sur. Además, se pone de manifiesto una serie de cuestiones que podrían indicar, ciertamente, la necesidad de atención y análisis pormenorizado, no solo con el fin de profundizar la comprensión y el estudio de las contrataciones de hasta 8 UIT sino también para perfeccionar su funcionamiento y optimizar el sistema de su supervisión. Después de este capítulo, se presentan las conclusiones del estudio, así como una serie de recomendaciones.



1.

Cuestiones conceptuales y metodológicas

1. CUESTIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

Marco conceptual

Las contrataciones públicas, también entendidas como adquisiciones del Estado, compras del gobierno o compras públicas, han sido concebidas como un trámite burocrático asociado a satisfacer las necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para el funcionamiento de este. Lloyd y Mccue (2004, p. 16) explican que, tradicionalmente, la contratación pública ha sido conocida por ser una forma estructurada y secuencial de compra. En tal sentido, se ha desarrollado como un proceso de obtener los suministros necesarios o servicios a través de medios contractuales. Su definición como un proceso se debe a la naturaleza altamente regulada del campo donde se realizan tantos pasos dictados por la ley o el reglamento.

Sin embargo, esa concepción ha evolucionado hasta llegar a entenderla como

una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo (SELA, 2015, p.9).

De hecho, Retamozo (2011) y Navas (2016) hacen hincapié en que esta relación contractual, en la que el Estado participa en el mercado para adquirir o contratar bienes, servicios o ejecutar obras con calidad y a precios adecuados, se realiza a fin de atender el bienestar general y mantener su legitimidad social. Dicho de otro modo, se lleva a cabo para permitir que el

contribuyente y los usuarios obtengan servicios públicos de mejor calidad a menor costo, y en atención a los sectores desfavorecidos.

Además, Retamozo (2011) agrega que

La cantidad de dinero que el Estado gasta anualmente en este rubro y la forma en que lo hace, lo convierte en un agente económico con capacidad de orientar el proceso de acumulación económica en la sociedad, convirtiendo con ello a las contrataciones en un instrumento de política pública y económica (p. 20).

En esa línea, Warren y Welch (2004, como se citó en Lloyd & McCue, 2004, p. 5) proponen que la contratación pública debe ser “estratégica en cuanto a su visión y propósito, centrándose no en las en las transacciones de compra, sino en los procesos de adquisición y en los resultados que contribuyen al cumplimiento de la misión”.

Asimismo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) distingue el objetivo principal de la compra pública que es optimizar el uso de los recursos del Estado para satisfacer necesidades comunes (UNCTAD, 2012, p. 42). Ello constituye un instrumento para impulsar y diversificar la actividad productiva nacional, toda vez que compromete buena parte del presupuesto nacional. “De ahí la importancia de incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad/precio” (SELA, 2015, p. 12).

Por ello, para Zambrano (2009, p. 155), la contratación pública se encuentra estrechamente vinculada con el manejo adecuado de los recursos públicos, pues se debe realizar una evaluación integral de las ofertas brindadas en el mercado y optar por la más beneficiosa en términos de costo, calidad y oportunidad. Además, Araya (2006, p. 36) complementa lo anterior al sostener que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las compras públicas comprenden tres funciones principales de Estado: i) de utilidad pública; ii) de carácter administrativo y iii) de tipo económico. Estas deben converger en un fin último: satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado.

En la función de utilidad pública, la autoridad satisface las necesidades que le son propias a su quehacer; en la función administrativa, se procura asegurar la transparencia y con ello la probidad administrativa y el control del gasto de la administración; y, finalmente, en la función económica, se adquiere bienes y servicios al menor costo posible¹. Lo cierto es que el sistema de contrataciones públicas

se encuentra integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público, contando con capacidad de gestión y con sistemas efectivos de control y auditoría que permitan contar con una política efectiva para que el mercado interior alcance sus objetivos, como son generar crecimiento sostenido a largo plazo, crear empleo, favorecer el desarrollo de empresas capaces de explotar las posibilidades que ofrece el mercado y afrontar eficazmente la competitividad en los mercados globales (Navas, 2016, p. 263).

Debido a ello, se han establecido principios elementales, entre los que sobresalen, por encima de todos los demás, “el principio de igualdad y la prohibición de toda discriminación, que habrán de respetarse en todo caso y a lo largo del completo proceso selectivo” (Moreno, 2015, p. 56). En íntima conexión, el Perú ha establecido que los principios que rigen las contrataciones públicas son los siguientes: libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, competencia, eficacia y eficiencia, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental y social, equidad e integridad (Ley N° 30225, artículo 2°).

Metodología y organización del estudio

En cuanto a las cuestiones metodológicas, cabe rescatar que en el estudio se emplea tanto un método cualitativo como cuantitativo. El método cualitativo

¹ En el sentido de contar con “herramientas que permitan minimizar escenarios que atenten contra el uso eficiente de los recursos, dado que las compras públicas presentan especificidades inexistentes en el ámbito privado, donde las empresas cuentan con incentivos para maximizar el uso eficiente de sus recursos. (...) Si las entidades (públicas) contarán con toda la información sobre un bien y quisieran contratar el mejor bien al menor costo posible, bastará con dirigirse al proveedor con el precio más bajo y se resolvería el problema. Lamentablemente, la cuestión generalmente es más compleja” (Araya, 2006, p. 38).

consiste principalmente en un ejercicio de descripción y cualificación del objeto de estudio, y no tanto en su medición. Con él, lo que se busca es analizar el funcionamiento general del proceso de las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT, hallar las características principales y las situaciones dominantes que se suelen dar en este tipo de contrataciones del Estado y, de ser el caso, indicar elementos que requieren debate y mejora. Dada la aplicación de este tipo de metodología al presente estudio, el análisis que se efectúa no es generalizable más que a las cuatro municipalidades escogidas para el estudio.

Además, en el estudio se aplica un método cuantitativo que se basa en el análisis de las estadísticas registradas en el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otros, así como en la generación de nuevas estadísticas a partir de los datos existentes.

En ese sentido, se ha realizado un trabajo recopilatorio de información que explica los aspectos fundamentales del funcionamiento de las contrataciones públicas menores o iguales a 8 UIT. Cabe destacar que, por el momento, en el ámbito académico del país, los estudios sobre esta cuestión son insuficientes, por lo cual se ha tenido que recurrir a talleres, seminarios y textos legales para obtener información. Lo mismo se ha observado con respecto a los documentos elaborados por organismos del Estado. A pesar de estas dificultades, el trabajo analítico-descriptivo que se ha podido realizar permite exponer no solamente el proceso y el funcionamiento de las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT, sino también los mecanismos de control y de supervisión a las municipalidades. Para ello, básicamente, se ha revisado la normativa correspondiente de las jurisdicciones estudiadas en torno a las normas y los mecanismos de control, los informes de la Contraloría General de la República y las plataformas como el SEACE o el Portal de Datos Abiertos del OSCE – Sistema Informático de Certificación de Acuerdo a Niveles (CONOSCE-SICAN).

Por otra parte, esta búsqueda de información se completó con la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos y funcionarios públicos. No se tuvo éxito con la realización de las entrevistas al personal encargado de las contrataciones de las cuatro municipalidades, a pesar de que se enviaron

solicitudes formales a los encargados de las áreas de abastecimiento y logística de las municipalidades. No obstante, se han podido realizar las entrevistas a varios funcionarios del OSCE y otros expertos que brindaron información relevante para entender los mecanismos de revisión y de registro de las contrataciones públicas por montos iguales o menores a 8 UIT.

Además, ha sido necesaria una recopilación y búsqueda de datos sobre las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT en las cuatro municipalidades a fin de realizar un análisis estadístico y cualitativo de los posibles alcances de estas respecto a temas como salud, seguridad pública y gestión de residuos sólidos. Para ello, se ha decidido estudiar con mayor énfasis las contrataciones durante el año 2019. Ello se debe principalmente a dos razones: en primer lugar, la falta de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública ha obligado a realizar una filtración y disgregación de datos manual de un elevado número de contrataciones realizadas mensualmente para las cuatro municipalidades. En segundo lugar, los años 2020 y 2021, aunque son los más recientes, no fueron elegidos por su grado de especificidad en materia de compras para la salud pública, a raíz de las consecuencias de la declaración del estado de emergencia por la COVID-19 en el país.

En este sentido, para hacer una revisión de sus contenidos, se ha procedido a la búsqueda de datos en las plataformas disponibles del OSCE para el periodo 2019 – 2021 (hasta mayo). Gracias a ello ha sido posible crear estadísticas aproximativas que interesaban para el presente estudio (excepto para el caso de la municipalidad de Villa El Salvador, pues en 2019 no registró ninguna contratación por montos iguales o menores a 8 UIT²).

El análisis cuantitativo se ha basado en un conteo del total de proveedores contratados por montos de hasta 8 UIT y no en el número de las contrataciones, debido a la dificultad de acceder a la especificidad de esa última información. Por un lado, el buscador de proveedores del Estado del OSCE no contiene todas las contrataciones suscritas. Por otro lado, la descripción de los bienes y servicios contratados no es exhaustiva y tampoco existe un sistema digital

² Sin embargo, dicha municipalidad registró contrataciones de hasta 3 UIT.

y amigable que permita recopilar esta información de forma eficiente. Con la información obtenida se ha podido calcular, por ejemplo, la cantidad aproximada de proveedores que fueron contratados para brindar servicios o bienes para temas de salud, seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos. Se ha podido recoger, además, los siguientes datos de las contrataciones y de los proveedores: la tenencia o no del Registro Nacional de Proveedores o el objeto de contratación (bien o servicio).



2.

Características de las contrataciones y adquisiciones del Estado

2. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO

2.1 Evolución de las contrataciones del Estado en el Perú

En este apartado se describe la evolución del ordenamiento en materia de la contratación pública en el Perú, sobre todo los principales hitos que explican el proceso de formación del régimen vigente. Podemos ordenar la evolución del régimen jurídico de las contrataciones públicas del Perú en cinco etapas. Danós (2006) caracterizó hasta tres etapas en la evolución de este régimen jurídico, las que por razones lógicas se extienden hasta el año 2006. Después de ese proceso, con el fin de completar el panorama y en atención al avance de las normas expedidas, se pueden agregar dos etapas más. La primera abarca hasta comienzos de la década de los 80. Esta se caracterizó por una dispersión normativa absoluta en la materia, pues aún no existía un ordenamiento con carácter general que regulara los contratos de adquisición de bienes y servicios o de obra pública para el conjunto de los organismos del sector público.

Las escasas reglas existentes sobre la materia, casi exclusivamente referidas a los procedimientos administrativos de selección (licitaciones, concursos públicos), estaban establecidas en normas dispersas, principalmente de carácter presupuestario y con carácter asistemático, porque en la práctica la mayor parte de las entidades del sector público tenían sus propios reglamentos de adquisiciones. (Danós, 2006, p. 10)

La segunda etapa inicia en la década de 1980, al tomar como referencia la entrada en vigor de la Constitución Política del Perú de 1979. Esta estableció, en el artículo 143°, la obligación del Estado de realizar contratación de

servicios, obras y suministros mediante los procedimientos de licitación y concurso público³ con el fin de garantizar la gestión transparente de los recursos públicos.

En esa línea, se hizo el esfuerzo de crear otros documentos importantes para la regulación del proceso de adquisición. De esta manera, se aprobó el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP)⁴ para la contratación de obras públicas; el Reglamento Único de Adquisiciones (RUA)⁵ para la adquisición de bienes, servicios y suministros; y la Ley N° 23554 para la contratación de actividades de consultoría y su reglamento general (REGAC), con el fin de sistematizar la regulación de los procedimientos contractuales para las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación de obras públicas por parte de las entidades del Estado.

A los dos primeros, es decir, el RULCOP y el RUA, no obstante haber sido aprobados por el Poder Ejecutivo en calidad de reglamentos autónomos, se les dotó de fuerza de ley en su oportunidad⁶. (...); regularon también casi exclusivamente los procedimientos administrativos de adjudicación o selección de contratistas, y por primera vez crearon en este ámbito instancias administrativas encargadas de resolver, en último grado, las controversias que se generaban durante la fase precontractual, tal fue el caso de los Consejos de Adquisiciones Departamentales para los procedimientos administrativos regulados por el RUA y del denominado Consejo Superior de Licitaciones y Contratos Obras Públicas (CONSULCOP) (Danós, 2006, p. 11).

Sin embargo, la expedición de estas normas y la creación de estos organismos no estuvieron exentas de críticas⁷. Asimismo, el régimen de contrataciones

³ De acuerdo con el artículo 143° de la Constitución Política del Perú de 1979, “La contratación con fondos públicos de obras y suministros así como la adquisición o enajenación de bienes se efectúan obligatoriamente por licitación pública. Hay concurso público para la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y monto señala la ley de presupuesto. La ley establece el procedimiento, las excepciones y responsabilidades”.

⁴ Aprobado mediante el Decreto Supremo No 034-80-VC.

⁵ Que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-85-VC.

⁶ Según Danós (2006, p. 11), “Los citados dispositivos no realizaron diferenciación alguna entre contratos administrativos y contratos estatales sujetos al derecho privado”.

⁷ Bustamante Belaúnde (1989, p. 21) formuló en su momento ácidas críticas al RUA y al RULCOP: “... evidentemente han sido redactados por Ingenieros-, no han definido, ni siquiera en sus

no experimentó importantes modificaciones. La tercera etapa se inicia en la década de los 90 y, como producto de la sintonía con un modelo económico mundial de carácter liberal, se transfirió al sector privado la producción de bienes y la prestación de servicios que hasta entonces eran gestionados exclusivamente por entidades estatales, mediante la privatización de la propiedad de empresas públicas.

En este periodo, se instituye la Constitución Política del Perú de 1993, la cual, en su artículo 76°, establece que las instituciones públicas están obligadas a sujetarse a los procedimientos administrativos de licitación o concurso público⁸ con el objetivo de, en palabras de Danós (2006), garantizar la correcta utilización de los recursos públicos y permitir la libre concurrencia de postores. Esto se realiza en franca concordancia con la Constitución Política de 1979. Así, en 1997, se aprobó La Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – LCAE (Ley N° 26850), que unificó la legislación dispersa precedente constituida por el RUA, el RULCOP y el REGAC.

Esta nueva ley (en adelante LCAE) integra en un solo cuerpo legal el régimen que regula los procesos de contratación de todas las entidades administrativas, incluidas las empresas del Estado, para la adquisición de bienes y servicios y para la contratación de obras (Danós, 2006, p. 12)⁹.

Con esta ley se crea, además, el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones (CONSUCODE), como organismo rector descentralizado del nuevo sistema de adquisiciones del Estado, y configura a un nuevo Tribunal

términos básicos, cuál es, realmente, el estatuto al que deben sujetarse quienes contraten con el Estado. No existe orgánicamente tal estatuto, y las contrataciones del Estado se regulan por un sinfín de normas de diversa jerarquía y dudosa vigencia, normas que deambulan todavía en la dicotomía Derecho Público versus Derecho Privado y que en modo alguno conforman un cuerpo orgánico y homogéneo de utilidad para la resolución de varios conflictos de Derecho”.

⁸ Según el artículo 76° de la Constitución de 1993, “Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. La Contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades”.

⁹ “La LCAE regula principalmente los procedimientos administrativos de selección de contratistas (licitaciones, concursos, etc.), es decir, la fase precontractual, estableciendo cuantitativamente pocas normas aplicables a la fase de ejecución de los contratos, dedicando la mayor parte de estas escasas previsiones normativas para los contratos de obras” (Danós, 2006, p. 12).

Administrativo encargado de resolver en última instancia administrativa las controversias que se generen entre los postores y las entidades administrativas convocantes durante los procedimientos administrativos de selección de contratistas. De todas maneras, refiere Tirado (2013, p. 53), la Ley N° 26850 fue sometida a diversas modificaciones, de las cuales las más relevantes son: (i) la del año 2000, introducida por la Ley N° 27330; y, (ii) la del año 2004, introducida con la Ley N° 28267. Si bien otras leyes como la N° 27070 y N° 27148 introdujeron modificaciones a la LCAE, “la primera gran modificación surge como resultado de la dación de la Ley N° 27730 [...], la misma que modificó cuarenta y un artículos de la Ley original, consolidando así, la reforma inicialmente establecida por ésta”. De acuerdo con Luna Milla (2006), las modificaciones¹⁰ realizadas implicaron cambios sustanciales en los temas vinculados con el Plan Anual de Contrataciones, las garantías contractuales, el contenido conceptual de los principios rectores de la contratación pública, entre otros.

Una cuarta etapa se desarrolla en el contexto de un impulso del Estado peruano en la participación de procesos de integración económica y comercial. Como explica Tirado (2013), esto se tradujo en una activa participación en organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (ASPEC), la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en cuyo contexto nuestro país ha suscrito Acuerdos de Complementación Económica con diversos países de la región, así como con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros (p. 54). De este modo, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado (LCE), disposición que establece, exclusivamente, el régimen aplicable a las adquisiciones de bienes, suministros, consultoría y ejecución de obras que realiza toda entidad del Estado de cualquiera de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), así como aquellas realizadas por empresas estatales. Seguimiento de esta

¹⁰ La Ley N° 27730 encomendó al Poder Ejecutivo la labor de consolidar todos los cambios introducidos a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones (Ley N° 26850), así como elaborar un nuevo Reglamento, disposición que se materializó en los Decretos Supremos N° 012-2001-PCM y N° 013-2001-PCM, respectivamente, que entraron en vigor el 15 de marzo de 2001.

norma, se aprobó el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado a través del Decreto Supremo N° 184-2008-EF.

Posteriormente, en el año 2012, la LCE se modificó con la Ley N° 29873 y de la misma manera sucedió con el Reglamento, a través del Decreto Supremo N° 138-2012-EF. En palabras de Retamozo (2011), estas modificaciones generaron “lo más encendidos cuestionamientos por contener cambios que han alcanzado un alto nivel cualitativo, es decir, de concepción” (p. 25), porque se

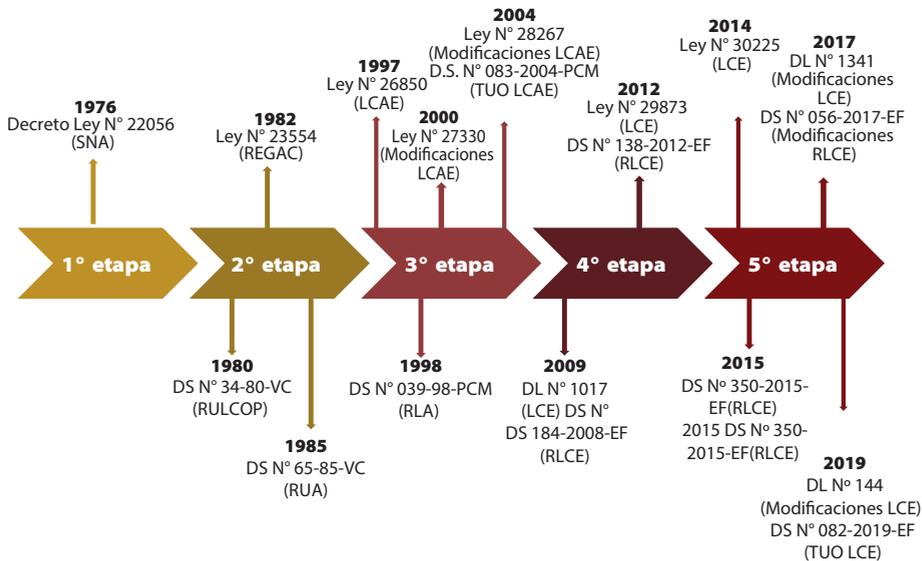
dispuso expresamente que dicho régimen no era aplicable a los Contratos Administrativos de Servicios o al régimen que haga sus veces, así como tampoco a los Contratos de Locación de Servicios celebrados con los presidentes de directorios, que desempeñen funciones a tiempo completo en las Entidades o empresas del Estado” (Tirado, 2013, p. 55).

La LCE siguió modificándose con el Decreto Legislativo N° 1156 y, posteriormente, con la Ley N° 30154, en ambos casos para supuestos muy especiales¹¹.

Finalmente, en 2014, sucede una quinta etapa, en la que nos encontramos actualmente, con la aprobación de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (Nueva LCE). Esta surge en el marco de encontrar un punto medio entre la flexibilidad y la eficiencia, sin perder un buen control y el uso de los impuestos. Con ello también se aprobó el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, que reconoce el Reglamento de la Nueva Ley de Contrataciones del Estado. Sin embargo, en 2017, la Nueva LCE y el Reglamento siguieron modificándose a través del Decreto Legislativo N° 1341 y el Decreto Supremo N° 056-2017-EF, respectivamente. En 2019, la Nueva LCE vuelve a ser modificada por el Decreto Legislativo N° 1444. A continuación, a través del Decreto Supremo N° 082-2019-EF, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (TUO LCE).

¹¹ A su turno, el RLCE ha sido modificado por siete normas de igual rango emitidas entre los años 2009 y 2014. Sobre el particular, Retamozo (2011) desarrolla las modificaciones introducidas durante ese tiempo.

Gráfico 1. Evolución de la normativa de la contratación pública en el Perú



2.2 La contratación menor o igual a 8 UIT

La Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (LCE), que entró en vigor en febrero de 2016, establece los siguientes procesos de selección para la contratación¹²: 1) licitación pública, para la contratación de bienes y obras, y concurso público, para la contratación de servicios; 2) adjudicación simplificada; 3) selección de consultores individuales; 4) comparación de precios; 5) subasta inversa electrónica; 6) y contrataciones directas.

Además, en el artículo 5°, también se dispone que las contrataciones con montos menores o iguales a ocho (8) unidades impositivas Tributarias (UIT)¹³ forman parte de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley¹⁴.

¹² Además, esta ley establece, en el artículo 31, métodos especiales de contratación para los bienes y servicios incorporados en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco como producto de la formalización de Acuerdos Marco.

¹³ Anteriormente, el monto solo llegaba a tres UIT.

¹⁴ La Ley establece tanto el ámbito de su aplicación (en el Artículo 3) y las entidades de la Administración pública que se hallan bajo la obligación a aplicar la normativa, como los

De la misma manera lo ha establecido la Dirección Técnico Normativa del OSCE, a través de la Opinión N° 006-2014/DTN, al determinar que “aquellas contrataciones que se enmarquen dentro de los supuestos de inaplicación de la normativa de contrataciones del Estado, podrán realizarse sin observar sus disposiciones, lo cual no enerva la obligación de observar los principios que rigen toda Contratación Pública” (OSCE, 2015). Este supuesto excluido de la LCE tiene sus antecedentes, primero, en el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante D.S. N° 083-2004-PCM y modificado por la Ley N° 28267. En ella se especifica, en el artículo 2°, que:

2.3 La presente Ley no es de aplicación para:

(...)

Las adquisiciones y contrataciones cuyos montos, en cada caso, sea igual o inferior a una Unidad Impositiva Tributaria vigente al momento de la transacción.

Sin embargo, de acuerdo con Effio (2015, p.112), “ya en el año 2009 el umbral del supuesto de inaplicación de la Ley en razón del monto involucrado se incrementó de una (1) a las tres (3) UIT”. Así, la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, determinó que:

3.3 La presente ley no es de aplicación para:

(...)

i) Las contrataciones cuyos montos, sean iguales o inferiores a tres (3) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción, lo cual no enerva la responsabilidad de la Entidad de salvaguardar el uso de los recursos públicos de conformidad con los principios de moralidad y eficiencia.

Las denominaciones de contrataciones menores a una (1), tres (3) y ocho (8) UIT fueron variando en la norma, en las cuales destaca una única diferencia

supuestos excluidos de este ámbito (en el Artículo 4), los cuales, por lo tanto, podrían realizarse por fuera de los procesos establecidos en la normativa (pero sin dejar de ceñirse a los principios que rigen en la contratación pública y a los lineamientos establecidos en la normativa interna de una entidad).

sustancial entre ellas: el monto de la contratación. En las características de la contratación se mantenían las similitudes. De acuerdo con Benavides Pontex (2020), el nuevo tope de supuesto excluido suscitó una discusión en cuanto a la aprobación de dicho cambio. Si bien se señaló que “este se efectuó a fin de mejorar la gestión en favor de la Entidades Públicas más grandes, agilizando sus compras” (p. 5), la aplicación de la normativa sirvió no solo para las grandes entidades públicas, sino también para las pequeñas entidades tales como las municipalidades distritales y provinciales.

Independientemente del objeto de la contratación, es importante reiterar que la exclusión de este tipo de contrataciones se produce en función del monto. No obstante, las contrataciones con montos iguales o menores a (8) ocho UIT permanecen sujetas a la supervisión por parte del OSCE¹⁵. Este organismo, por tanto, dispone de facultades para supervisar que estas contrataciones estén registradas en el SEACE¹⁶ y adviertan alertas de riesgo como el especificado en el artículo 20° de la presente ley, la prohibición del fraccionamiento.

En este tipo de contrataciones pueden participar todas las personas jurídicas o naturales, tanto nacionales como extranjeras, que estén inscritas en el Registro Nacional de Proveedores (RNP). En cambio, las personas impedidas para contratar con el Estado no pueden participar en las contrataciones iguales o menores a ocho UIT.

A diferencia de un procedimiento de contratación pública, en las contrataciones menores o iguales a 8 UIT, no se realiza una invitación de forma pública a través del SEACE, sino que la publicación se lleva a cabo en forma de registro, como un mecanismo de regularización en la misma plataforma de estas contrataciones efectuadas por la entidad a lo largo del mes. Para ello, la entidad dispone de un plazo de 10 días hábiles del mes siguiente, como se especifica en la Opinión N° 128-2017/DTN. En otras palabras, se puede decir que:

¹⁵ Como se expresa en el artículo 5.1 de la Ley, no son aplicables a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco.

¹⁶ De acuerdo con la Directiva 006-2016-OSCE/CD, las contrataciones desde 1 hasta 8 UIT, se registran en el SEACE durante los 10 primeros días hábiles del mes siguiente al mes en que se realizaron.

La posibilidad de que las entidades públicas puedan llevar a cabo contrataciones sin necesidad de iniciar la convocatoria de un procedimiento de selección, ha sido concebida con la finalidad de facilitar que las entidades del Sector Privado satisfagan de forma más rápida aquellas necesidades de reducido impacto económico (Chávez, 2017, p. 33).

Esto significa que no existe una obligatoriedad expresa en la LCE que determine los procesos de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT. Sin embargo, cada entidad debe verificar que, a través de dicha figura, no se eluda indebidamente la aplicación de la normativa, ni transgreda las prohibiciones y pueda garantizar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Dicho esto, Montoya (2021), Culqui (2021), entre otros, explican que es posible distinguir algunas etapas para poder llevar adelante una contratación menor o igual a 8 UIT.

Gráfico 2. Etapas del proceso de contratación menor o igual a 8 UIT



Fuente: ENCAP, 2021

La formulación de las etapas que se especifican en el gráfico 2 se sustenta sobre las normativas y la experiencia precedente.

Si bien la LCE establece una denominación para este tipo de contratación, en el interior de las instituciones hay varias formas para referirse a ellas, por ejemplo, “compras o contrataciones de menor cuantía”, “licitación

sin procedimiento" o "compras directas". Sobre esta última, se debe tener especial cuidado, porque puede generar confusión con la denominación "contratación directa", estipulada en la normativa como un procedimiento de contratación mayor a 8 UIT.

A stylized map of the southern districts of Lima, Peru, rendered in light grey lines on a teal background. Three specific areas are highlighted with red dashed circles and a solid red center: one in the upper-middle section, one on the left side, and one in the lower-right section. A black circle containing the number '3.' is positioned to the left of the first highlighted area.

3.

Las municipalidades de Lima Sur

3. LAS MUNICIPALIDADES DE LIMA SUR

En este capítulo se presenta una breve contextualización de los cuatro distritos de Lima Sur escogidos para este estudio. En un primer momento, se realizará una pequeña indagación histórica y socioeconómica de los distritos (con el fin de visualizar algunas características de su población) que, en un segundo momento, se completará con un análisis de los problemas comunes que afrontan: la gestión de residuos sólidos, la inseguridad ciudadana y la salud pública. Todo ello se lleva a cabo con el fin de aterrizar el posterior análisis de las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT de las cuatro municipalidades en el contexto concreto de las necesidades y retos de sus respectivos distritos.

3.1 Características de los municipios de Lima Sur

3.1.1 Contextualización histórica, demográfica y socioeconómica de Lima Sur

El espacio social y demográfico de Lima Sur, que alberga 11 distritos, es el resultado del crecimiento y expansión urbana de la ciudad de Lima desde mediados del siglo XX (ver tabla 1). Los ‘pueblos jóvenes’ de esta parte periférica de Lima crecieron a causa de importantes movimientos migratorios internos en el país y se desarrollaron en el contexto de constante pugna de sus pobladores por mejorar sus condiciones de vida, que en un inicio fueron precarias.

Tabla 1. Densidad poblacional según censo 2017

Distrito	Habitantes (según censo nacional 2017)
Chorrillos	314,241
San Juan de Miraflores	355,219
Villa El Salvador	393,254
Villa María del Triunfo	398,433

Fuente: INEI - Censo Nacional, 2017

Como se menciona en el Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016-2021, el crecimiento de estos barrios periféricos, en su aspecto geográfico y político, se acompañaba a menudo del

vacío de las normas para la creación de los distritos, un crecimiento urbano desordenado, un Estado deficiente en la atención de los servicios públicos y una falta de visión integral del territorio, generaron la creación de nuevos distritos fundamentados en principios voluntaristas. (PDLCLM, 2016, p.38)

En los años 50 del siglo XX, a causa de la llegada cada vez más masiva de personas de otras partes del país, las zonas céntricas de Lima ya no podían albergar a todas ellas. En 1954, por ejemplo, numerosas familias ocupan “Ciudad de Dios”, lo que, posteriormente, en 1965, será la capital del entonces recientemente establecido distrito de San Juan de Miraflores. Como se suele indicar, con la invasión de Ciudad de Dios, el modelo de ocupación urbana de Lima empezó a tener notables diferencias:

A diferencia de la etapa anterior, en que el crecimiento se daba por la vía de una urbanización ordenada para ciertos sectores sociales, y en zonas cercanas al centro de la ciudad; las barriadas se ubicaron fuera del terreno urbano, en tierras eriazas de muy bajo valor inmobiliario, en su mayoría terrenos eriazos de propiedad del estado (Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores, 2012, p.15).

Aun antes, en 1961, se había fundado el distrito de Villa María del Triunfo. En marzo de 1971, cientos de pobladores deciden organizarse para establecer una nueva ciudad, en Pamplona, al sur de Lima. Después de muchas luchas y una importante organización de los vecinos para resolver sus problemas de

vivienda y otros servicios sociales básicos, en 1983 se crea la comuna de Villa El Salvador (Vadillo, 2016). El distrito de Chorrillos, instituido en 1857, creció en términos demográficos, también a raíz de movimientos migratorios de otros distritos. Habría que rescatar que esta jurisdicción alberga 107 asentamientos humanos, producto de la migración interna en el país, donde se concentra la mayor parte de la población de Chorrillos¹⁷. Este crecimiento demográfico en Lima Sur, además, ha ido acompañado históricamente de importantes desigualdades económicas y sociales. Sus habitantes han afrontado una serie de retos y problemas para proveerse y tener asegurados servicios básicos como vivienda, agua, limpieza, electricidad, etc.

En este sentido, en los cuatro distritos aún se observan sectores de población en situación de pobreza o con alguna carencia en materia de servicios básicos. De acuerdo a la información de CEPLAN (2021), en Chorrillos, el 11.6% de la población del distrito se encuentra en situación de pobreza (y un 0.5% permanece en pobreza extrema. Existen algunas zonas en la periferia del distrito cuyos habitantes carecen de los servicios básicos y equipamiento urbano (Municipalidad de Chorrillos, 2018). En Villa María del Triunfo, el 16.8% de la población vive en situación de pobreza (y un 0.9% % de ella vive en pobreza extrema).

En San Juan de Miraflores, el 15.2% de la población vive en situación de pobreza (y 0.7% en pobreza extrema). En 2017, el 15,5% de la población de este distrito reportó tener al menos una necesidad básica insatisfecha (sobre todo, domicilios con hacinamiento o falta de viviendas adecuadas). En el mismo año, un 9,37% de viviendas no contaban con abastecimiento de agua de red pública. Aunque desde el año 2007 hubo un incremento de viviendas con instalación del servicio de red pública de desagüe, un 12% de no dispone de este servicio (Gómez, 2019). Finalmente, el distrito de Villa El Salvador presenta los porcentajes más altos de pobreza entre los cuatro distritos estudiados. El 20.2% de su población se encuentra en situación de pobreza (y un 1% en pobreza extrema). En 2019, el 15,5% de la población de esta comuna aún tenía alguna carencia en cuanto a la satisfacción de

¹⁷ Véase el apartado Distrito de la página web de la Municipalidad de Chorrillos en: <http://www.munichorrillos.gob.pe/distrito/economia>.

necesidades básicas, entre las cuales destacan viviendas inadecuadas y con hacinamiento (Cáceda, 2019).

Aunque el porcentaje de pobreza en los cuatro distritos sea menor al porcentaje de pobreza en la provincia de Lima (26.3%), los números indicados muestran que aún hay sectores importantes de la población que esperan ver satisfechas sus necesidades.

Por último, cabe rescatar que en 2019 los cuatro distritos tenían un índice de desarrollo humano por encima del nacional (0,5858) (ver tabla 2).

Tabla 2. Nivel de pobreza en los distritos

Distrito	Porcentaje de la población en pobreza total	Porcentaje de la población en pobreza extrema	Índice de Desarrollo Humano - IDH (2019)
Chorrillos	11.6	0.5	0.7584
San Juan de Miraflores	15.2	0.7	0.7290
Villa El Salvador	20.2	1	0.6990
Villa María del Triunfo	16.8	0.9	0.6898

Fuente: CEPLAN, 2021.

3.1.2 Problemáticas: gestión de residuos sólidos, inseguridad ciudadana y salud pública

Los cuatro distritos analizados en este estudio comparten una serie de problemáticas que sería conveniente destacar. En ese sentido, es interesante mencionar algunas situaciones concretas que afrontan todos los distritos en cuestión: la inseguridad ciudadana, la gestión de residuos sólidos y la salud pública que, de hecho, esto último puede afectarse negativamente también por una inadecuada gestión de estos residuos (como la contaminación ambiental). En 2018, la inseguridad ciudadana y la acumulación de residuos sólidos ocuparon los puestos uno y tres en Lima Sur, respectivamente, entre las mayores preocupaciones de la población (Lima Cómo Vamos, 2019).

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los problemas que afrontan estos distritos es la gestión de los residuos sólidos. Entre 2014 y 2018, en el Perú se han generado unas 35'305,971 toneladas (Tm) de residuos sólidos municipales (7'061,194 Tm de residuos sólidos municipales al año o 19,346 Tm al día). Si se compara la cantidad de residuos sólidos generados en el año 2014 (6'904,950 Tm) y en el año 2018 (7'374,821 Tm), se aprecia un incremento de 7%. De hecho, el departamento de Lima concentró el 44,2% de los residuos sólidos municipales generados.

Una deficiente gestión de estos residuos provoca, entre otros aspectos, la aparición de los llamados puntos críticos, que son lugares temporales de acumulación de basura arrojada en espacios públicos. El *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental* (OEFA) identificó 595 puntos críticos en 33 de los 43 distritos de Lima. A tal respecto, cabe rescatar que tres de las cuatro jurisdicciones que se analizan en este estudio ocuparon los primeros tres lugares en el ranking de los que presentan mayor número de puntos críticos: San Juan de Miraflores (52), Villa El Salvador (51) y Villa María del Triunfo (47).

Tabla 3. Puntos críticos según distritos, 2018

Distritos	N° de puntos críticos
San Juan de Miraflores	52
Villa el Salvador	51
Villa María del Triunfo	47
Chorrillos	11

Fuente: Recomendaciones para mejorar la gestión de residuos sólidos. Defensoría del Pueblo, 2018

Aun con esa información, durante el año 2020, el presupuesto destinado a la gestión integral de residuos sólidos no ha logrado ejecutarse en su totalidad.

Tabla 4. Ejecución presupuestal de la gestión de residuos sólidos 2020

Municipalidades	Categoría Presupuestal	PIM	Ejecución Devengado	Avance %
Chorrillos	0036: Gestión integral de residuos sólidos	27'511,895	15'347,505	55.8
Villa El Salvador	0036: Gestión integral de residuos sólidos	19'010,418	14'102,650	74.2
Villa María del Triunfo	0036: Gestión integral de residuos sólidos	16'430,285	13234,805	80.6
San Juan de Miraflores	0036: Gestión integral de residuos sólidos	32'545,198	22'271,012	68.4

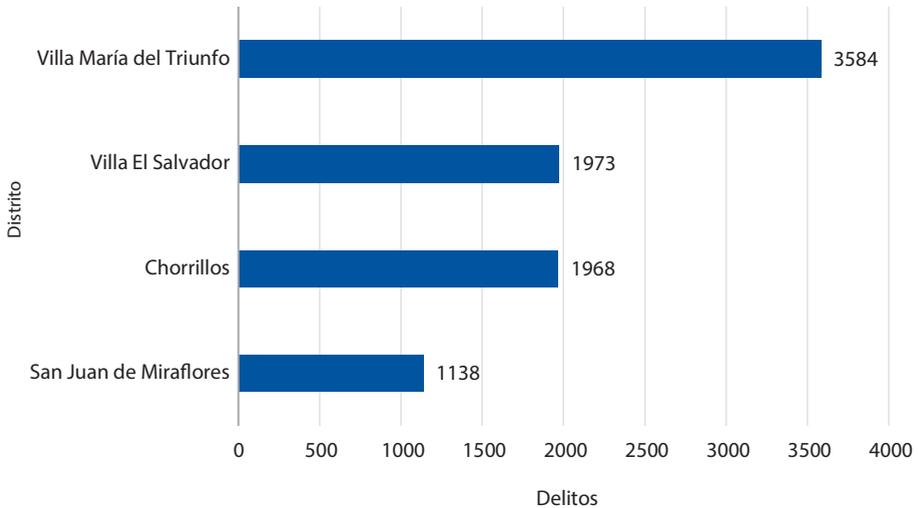
Fuente: Seguimiento de la Ejecución Presupuestal - MEF, 2021

Es importante tomar en cuenta que, en el año 2018, el Ministerio del Ambiente (MINAM) declaró al distrito de Villa María del Triunfo en emergencia ambiental ante la acumulación de basura en distintos puntos. En el caso de Villa El Salvador, este fue el tercero en todo el país en producir el mayor número de residuos sólidos. Por supuesto, los casos de Chorrillos y San Juan de Miraflores no están exentos de la gravedad en la gestión de estos residuos. En el caso del primero, según un informe del Órgano de Control Institucional (OCI) de 2020, la institución municipal no cuenta con:

un plan de gestión de residuos sólidos, programa de segregación en la fuente y recolección selectiva, instrumento actualizado donde se indiquen rutas, horarios y frecuencias de la prestación del servicio de limpieza pública y su difusión para el conocimiento de la ciudadanía y programa de supervisión respecto a los puntos críticos identificados en el informe.

Otro desafío que estos distritos consideran, con énfasis especial, es el de la seguridad ciudadana (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Denuncias por delitos en los cuatro distritos, 2020



Fuente: IDL, 2020

En 2020, Villa María del Triunfo ocupó el octavo puesto por denuncias de delito entre todos los distritos de Lima Metropolitana y, superados por distritos de Lima Norte y algunos del Callao. Villa El Salvador, Chorrillos y San Juan de Miraflores estaban en la primera mitad de la lista. Es importante añadir que muchos delitos no son denunciados ante las autoridades por las víctimas. De esta manera, las cifras solo muestran una idea aproximada del fenómeno delictivo.

En otra línea, de acuerdo con un informe anual sobre seguridad ciudadana (IDL, 2019), se pone de manifiesto el hecho de que distritos con gran número de habitantes como Villa El Salvador, San Juan de Miraflores son los que menos presupuesto ejecutan en materia de seguridad (ver tabla 5). Asimismo, es destacable el caso de Villa María del Triunfo que, como se señalaba antes, ocupa un puesto alto en las denuncias de delito, y, sin embargo, tiene designado un bajo presupuesto en la materia de seguridad ciudadana.

Tabla 5. Ejecución presupuestal en reducción de delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana

Municipalidad	2019			2020		
	Presupuesto (PIM) (S/)	Ejecutado (devengado) (S/)	% de ejecución	Presupuesto (PIM) (S/)	Ejecutado (devengado) (S/)	% de ejecución
Chorrillos	9'850,541	7'516,525	76	8'763,667	7'043,116	80.4
San Juan de Miraflores	7'118,891	4'955,790	70	6'499,881	3'982,902	61.3
Villa El Salvador	23'569,665	6'605,863	28	23'717,358	10'810,049	45.6
Villa María del Triunfo	4'362,495	3'681,846	84	3'960,995	3'407,875	86

Fuente: Seguimiento de la ejecución presupuestal del MEF, 2021

Además, los distritos de este estudio se encuentran al final de la lista en el número de habitantes por cada efectivo de serenazgo en el año 2020. Así, por ejemplo, Villa María del Triunfo tiene 1 efectivo de serenazgo por cada 2,826 habitantes; San Juan de Miraflores tiene 1 por 2,647; Chorrillos, 1 por 2,297; y Villa El Salvador, 1 por 1,766. En el caso de los efectivos policiales, 1 por 1,078 habitantes; 1 por 1,419; 1 por 858 y 1 por 1,447 respectivamente. De este modo, en el caso del personal de serenazgo, se han estudiado los recursos logísticos que utilizan para realizar su labor en acciones de prevención y disuasión (IDL, 2020). Entre las herramientas que se han considerado básicas destacan las camionetas o automóviles, motos, bicicletas, puestos de vigilancia y cámaras de videovigilancia operativas. Los resultados de avance o retroceso en la implementación de estos recursos no son uniformes. Sin embargo, se puede hacer énfasis en el caso del distrito de San Juan de Miraflores que, contrario a los otros distritos, pasó de tener 120 cámaras a ninguna operativa del año 2019 al 2020. La situación es similar en la reducción de otros recursos logísticos de año a año.

Es importante señalar que, en la Tabla 6, que resume la implementación de los recursos logísticos en las municipalidades, los guiones en los recuadros significan que no existió registro de ese rubro en tal año, distinto a la colocación del número cero (0), que significa que no existió un número de recursos asignados en aquellos rubros establecidos.

Tabla 6. Recursos logísticos de seguridad ciudadana, 2019 y 2020

Municipalidad	Camionetas / automóviles		Motos		Bicicletas		Puestos de atención / Vigilancia		Cámaras de vigilancia operativas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Chorrillos	26	20	15	16	0	--	4	10	71	75
San Juan de Miraflores	26	9	0	19	0	--	26	17	120	0
Villa El Salvador	14	57	4	--	0	--	10	--	0	0
Villa María del Triunfo	4	25	0	0	0	--	0	7	25	34

Fuente: Seguridad Ciudadana, Informe anual. IDL, 2019 y 2020

En relación con la salud, de acuerdo con el artículo 80° de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), las municipalidades tienen competencia para gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con los consejos provinciales, los centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Asimismo, realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.

En ese sentido, se analizan dos condiciones de salud en las que las municipalidades tienen funciones específicas. Una primera situación es la de la desnutrición infantil, que tiene un promedio nacional de 12.1% (incluye a Lima), y los distritos del estudio se encuentran en la mitad superior de ese porcentaje. Asimismo, en el caso de la anemia infantil, el promedio nacional es de 40% y un caso importante a destacar es el de Chorrillos, que teniendo un porcentaje de pobreza menor que los otros distritos del estudio, tiene un porcentaje de niños con anemia (entre 6 y 35 meses) superior al resto y cerca al promedio nacional.

Tabla 7. Situación alimentaria y nutricional en los distritos

Distrito	Porcentaje de desnutrición crónica (Niños menores de 5 años)(2020)	Porcentaje de anemia (Niños entre 6 y 35 meses) (2020)
Chorrillos	10.9	36.3
San Juan de Miraflores	8	21.1
Villa El Salvador	10.2	27.7
Villa María del Triunfo	8.8	27.2

Fuente: CEPLAN, 2021

En los cuatro distritos, además, se observan otras enfermedades y problemas de salud. Por ejemplo, en todos ellos existe el problema de la contaminación del aire (Municipalidad de Chorrillos, 2016), lo cual podría ser uno de los factores para la propagación de las enfermedades respiratorias agudas, que son de las más frecuentes en estos distritos. De hecho, en San Juan de Miraflores, Gómez (2019, p. 98) señala que “en el 2018 el 18% de las defunciones se debieron a las infecciones respiratorias agudas (neumonías)”. Además del deterioro de la calidad del aire, otros factores como viviendas o alimentación inadecuadas podrían explicar la aparición de este tipo de enfermedad u otros, como infecciones diarreicas, caries dental, anemia, etc.¹⁸

¹⁸ Por ejemplo, la siguiente información proporciona el ASIS 2019 en San Juan de Miraflores a propósito de las enfermedades en el distrito:

“En el distrito de San Juan de Miraflores tenemos las condiciones ambientales como son la humedad, la contaminación por monóxido de carbono y la presencia de partículas suspendidas respirables PM10(ug/m3) que superaron los valores aceptables en los últimos años, siendo su concentración media anual para el 2017 de 88,70ug/m3, el monitoreo de índice de calidad del aire en la zona sur está catalogada como Moderada calidad de aire con un valor de 60, por lo cual la población podría experimentar algunos problemas de salud. Las condiciones de infraestructura de las viviendas precarias en el distrito sobre todo en las zonas de invasión, las viviendas cuentan con piso de tierra en un 4% y de cemento en un 6%, lo que origina constante polvo, las paredes son en un 5% de material de triplay/esteras y en un 7% de madera; los techos de materia de esteras en un 2% y de calaminas en un 20%, lo cual no provee la protección adecuada contra el frío de la zona. El material utilizado como insumo de cocina en el distrito es la leña y carbón en un 2%, lo cual produce humo, lo que afecta las vías aéreas. Otro factor observado por los participantes de los talleres en el distrito es el hacinamiento, se tiene “viviendas convertidas en alojamientos de personas migrantes” como una forma de incrementar sus ingresos, en estas habitaciones viven más de tres personas por cuarto, donde “duermen y cocinan muchas veces en la misma habitación”. El almacenamiento y recolección de basura, es otro factor importante en el

A raíz de tal situación, es relevante analizar la ejecución presupuestal municipal en la función de salud. Por ejemplo, en el año 2018 (gestión municipal anterior), se observa la ejecución de la mitad del presupuesto en Chorrillos y San Juan de Miraflores, mientras que se ejecuta casi totalmente en Villa El Salvador y Villa María del Triunfo. En el año 2019 (nueva gestión municipal), el presupuesto y la ejecución aumentan; lo mismo sucede en el año 2020, producto de la emergencia sanitaria.

Al revisar los productos o proyectos en los que las municipalidades gastaron durante el año 2019, se puede notar que más de la mitad de la inversión se destinó al proyecto “familias saludables con conocimiento para el cuidado infantil, lactancia materna exclusiva y la adecuada alimentación y protección del menor de 36 meses”, que está vinculado a una de las metas anuales para el programa de incentivos del MEF en los años 2019 y 2020.

En la misma línea, durante el año 2020, el presupuesto en salud estuvo destinado al mismo proyecto y a la atención básica en salud o control y tratamiento de la COVID-19, con prioridad en el segundo rubro. La excepción es Villa María del Triunfo, pues todo el presupuesto de salud estuvo destinado al primer proyecto mencionado.

distrito, existen zonas de acumulo de basura en las calles en diferentes zonas por déficit en el recojo y las malas prácticas de eliminación de residuos sólidos, la poca ventilación en la zona, la “mayoría de las ventanas del distrito permanecen cerradas por seguridad”, disminuyendo la circulación de aire en los domicilios. La presencia de polvo y tierra por calles de acceso sin pavimentar y de gran flujo de Mototaxis y autos de la zona. También es muy importante resaltar la falta de agua en el 9% y desagüe en el 12% de las viviendas del distrito, sobretodo en la zona de Pamplona Alta.” (Gómez, 2019, p. 99).

Tabla 8. Ejecución presupuestal en la función de salud de las municipalidades

Municipalidades	2018			2019			2020		
	PIM	Devengado	% de ejecución	PIM	Devengado	% de ejecución	PIM	Devengado	% de ejecución
Chorrillos	402,416	237,499	59	798,675	497,845	62.3	1'497,397	1'132,275	75.6
San Juan de Miraflores	446,223	272,953	61.2	927,199	826,281	89.1	2'115,804	2'060,091	97.4
Villa El Salvador	253,908	241,710	95,2	825,830	597,617	72.4	1'283,817	1'076,977	83.9
Villa María del Triunfo	273,720	257,527	94.1	905,271	758,852	83.8	782,545	738,131	94.3

Fuente: Seguimiento de la ejecución presupuestal del MEF, 2021

3.2 Los bienes y servicios municipales adjudicados a través de las 8 UIT

En este punto se abordan tres temas importantes sobre los bienes y servicios que las municipalidades realizan a través de contrataciones menores o iguales a 8 UIT. En primer lugar, se describe el procedimiento interno de la municipalidad para las prestaciones de este monto. En segundo lugar, se realiza una revisión cuantitativa del uso de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT.

3.2.1 El proceso de adjudicación municipal

Cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha adoptado la decisión de elevar el monto de la unidad impositiva tributaria (UIT). Así, por ejemplo, en 2019, 1 UIT equivalía a 4,200 soles; en 2020, tenía el valor de 4,300 soles; y en 2021, 4,400 soles. De este modo, en 2021, y debido a los parámetros de la LCE, las contrataciones que asciendan a 35,200 soles (8 UIT) no requieren de la convocatoria de un procedimiento de selección.

De acuerdo con un informe de la OSCE (Arana, 2020), las instituciones públicas gastaron más de 8 mil 400 millones de soles en 2019 a través de órdenes de servicio y compras menores a 8 UIT. Es decir, 23% del presupuesto para compras del Estado se gastó sin pasar por un procedimiento de selección contemplado en la Ley de Contrataciones N° 30225. Con esta referencia, se puede decir que, en el caso de las municipalidades estudiadas, las cifras de este tipo de contrataciones se distribuyeron, en el año 2019, de esta manera: En Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo significó el 13.4%, 0.5% y 3.7% del presupuesto total, respectivamente. En el caso de Villa El Salvador, no se consignaron contrataciones con la denominación “contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT”.

En esta línea, es conveniente anotar que, así como Benavides (2020) y Chávez (2015) expusieron las razones de la implementación del supuesto excluido de las 8 UIT, otros expertos también justifican la razón de su ejercicio en la contratación pública:

Las 8 UIT expresan flexibilidad en la contratación en una administración pública donde normalmente la flexibilidad escasea. Entonces como los procesos tienden a tomar mucho tiempo, contratar por un supuesto de exclusión, hasta un tope de 8 UIT. Suena hasta interesante si es algo urgente o importante que resolver. (Entrevista 6)

Es razonable que hubiese un monto tope que no fuera 3 UIT, sino un monto importante, hasta por el cual no se apliquen las formalidades de la norma, porque eso mejora el gasto y eso es importante para la ejecución del presupuesto público. Lo que no podríamos definir es si el tope es correcto o no. (Entrevista 3)

Como se explicó en un capítulo anterior, aunque la LCE no expresa un procedimiento para las contrataciones menores o iguales a 8 UIT, la experiencia institucional puede prever lineamientos internos para un funcionamiento eficiente de estas contrataciones. De igual modo, en el sentido de valorar la característica de “supuesto excluido” se debe tomar en cuenta la primera disposición complementaria final de la LCE que expresa:

Son de aplicación supletoria a todas aquellas contrataciones de bienes, servicios u obras que no se sujeten al ámbito de aplicación de la presente

norma, siempre que dicha aplicación no resulte incompatible con las normas específicas que las regulan y sirvan para cubrir un vacío o deficiencia de dichas normas. (TUO LCE, 2019, p. 26)

Es decir, al no existir regulación expresa, clara y precisa, la Ley y el Reglamento se aplican supletoriamente a las contrataciones menores o iguales a 8 UIT. Sin embargo, en aquellas municipalidades que son objeto de este estudio, sí se han emitido resoluciones para regular el procedimiento de estas contrataciones a través de documentos “Directiva” de observancia obligatoria para la institución. Esos son los casos de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores. En el caso de Chorrillos no se encontraron tales lineamientos o directivas. No obstante, cabe añadir que, como se ha mencionado anteriormente, algunos expertos sugieren que, si bien las contrataciones menores o iguales a 8 UIT forman parte del grupo de los supuestos excluidos, esta responsabilidad no debería dejarse a la discrecionalidad del gerente municipal o autoridades similares, sino que

debería existir una ordenanza modelo. (...) Así como aprobamos normas bases estandarizadas, se podría sugerir una ordenanza modelo que lo regule o que se apruebe una directiva o una directiva específica sobre el tema, quizás no a través del OSCE, pero sí a través de la Dirección de Abastecimiento del MEF. (Entrevista 6)

Otro entrevistado sugiere, también, que “debería haber alguna directriz sobre el que las entidades deban convocar a través del SEACE o informar al menos cuándo será la convocatoria, sí, de todas maneras, porque eso transparenta” (Entrevista 3). Todo esto con el fin de garantizar la resolución de las necesidades públicas y el gasto eficiente del erario nacional.

Tabla 9. Sistematización de las Directivas para las contrataciones menores o iguales a 8 UIT en las municipalidades de Lima Sur

Actividades	✓		✓				✓	
	Villa María del Triunfo		Villa El Salvador		Chorrillos		San Juan de Miraflores	
	Rol	Plazo	Rol	Plazo	Rol	Plazo	Rol	Plazo
Generar requerimiento de bien o servicio	Área Usuaría	Doce (12) días hábiles antes de la actividad programada o no programada	Área Usuaría	Anticipación no menor a quince (15) días hábiles a la fecha en que se prevé se producirá el desabastecimiento.			Área Usuaría	No específica
	① Si la necesidad corresponde a un servicio, el área usuaria verificará si puede ser ejecutado por su propio personal o las otras unidades orgánicas considerando la naturaleza de las funciones y competencias (en cuyo caso coordinará con la unidad orgánica respectiva para la atención del servicio requerido). En caso el bien no esté disponible en el Almacén o el servicio no pueda ser ejecutado con recursos humanos propios, el área usuaria remitirá las especificaciones técnicas o términos de referencia a la unidad encargada de las contrataciones de la entidad.							
Visar pedido de bien o servicio	Gerencia de Administración y finanzas	1 día	Gerencia Municipal y Oficina General de Administración	No específica			Gerencia de Administración y Finanzas	2 días
	① La unidad encargada de las contrataciones en la entidad revisará y evaluará que los requerimientos para la contratación de bienes y servicios cumplan con los requisitos señalados en la Directiva. Dicha verificación se realizará en un plazo establecido. De no estar conforme, se procederá a devolver el requerimiento a las áreas solicitantes para que levanten las observaciones del caso.							
Realizar indagación en el mercado	Subgerencia de Logística	5 días	Unidad de Abastecimiento (Cotizador de compras directas)	5 días			Subgerencia de Abastecimiento y Control Patrimonial	4 días
Determinación de valor referencial	Subgerencia de Logística	No específica	Unidad de Presupuesto	5 días			Gerencia de Administración y Finanzas	2 días
Solicitar CCP	Subgerencia de Logística	2 días	Unidad de Abastecimiento (Especialista SIAF)				Subgerencia de Abastecimiento y Control Patrimonial	1 día
Emitir CCP	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	1 día	Unidad de Presupuesto				Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	3 días

Municipalidad y contrataciones públicas: El caso de las 8 UIT en Lima Sur

Actividades	✓		✓				✓	
	Villa María del Triunfo		Villa El Salvador		Chorrillos		San Juan de Miraflores	
	Rol	Plazo	Rol	Plazo	Rol	Plazo	Rol	Plazo
	<p>① En el caso de Villa María del Triunfo, para determinar el valor referencial, se deberá contar con 2 proformas y/o cotizaciones para ≤ a 1 UIT, 2 cotizaciones para > a 1 UIT y ≤ 3 UIT, y para > a 3 UIT y ≤ 8 UIT, 3 cotizaciones como mínimo. En el caso de Villa El Salvador, se especifica que se debe contar con mínimo 3 cotizaciones y un cuadro comparativo de precios y características principales. En el caso de San Juan de Miraflores, se especifica el requerimiento de 02 cotizaciones como mínimo y realizar un cuadro comparativo</p>							
Generar O/C u O/S	Subgerencia de Logística	1 día	Unidad de Abastecimiento	1 día			Subgerencia de Abastecimiento y Control Patrimonial	2 días
Generar la fase del compromiso	Subgerencia de Logística	1 día	Unidad de Abastecimiento (Especialista SIAF)	2 días			Subgerencia de abastecimiento y Control Patrimonial	2 días
Notificar al proveedor, área usuaria y al área de almacén	Subgerencia de Logística	1 día	Unidad de abastecimiento (Cotizador de compras directas)	No especifica			Subgerencia de abastecimiento y Control Patrimonial	2 días
Ejecutar O/C u O/S	Proveedor	De acuerdo con los Términos de Referencia y/o Especificaciones Técnicas	Proveedor	Plazo establecido en el requerimiento de las áreas solicitantes			Proveedor	Plazo establecido en el requerimiento de las áreas usuarias
Recibir bienes	Área de almacén de la Subgerencia de Logística	Al día siguiente de la entrega total del bien	Área usuaria	No especifica			Área usuaria	No especifica
Informe del bien o servicio	Área usuaria	3 días	Área usuaria	Establecido en "Directiva de Formulación y/o Procedimiento de Requerimientos de Bienes y Servicios y Determinación del Valor Referencial"			Área usuaria	No especifica

Actividades	✓		✓				✓	
	Villa María del Triunfo		Villa El Salvador		Chorrillos		San Juan de Miraflores	
	Rol	Plazo	Rol	Plazo	Rol	Plazo	Rol	Plazo
① La recepción del bien o servicio implica la verificación y pruebas correspondientes al bien o ejecución del servicio. Además, se realizan las observaciones para la subsanación (si se requiere). De ser el caso, se indica el retraso en la entrega para la aplicación de las penalidades correspondientes.								
Documentos para el pago O/C y O/S	Subgerencia de Logística	2 días	Unidad de Abastecimiento	No específica			Subgerencia de Abastecimiento y Control Patrimonial	2 días
Generar la fase del devengado	Subgerencia de Contabilidad	1 día	Unidad de Contabilidad	02 días			Subgerencia de contabilidad	2 días
Generar la fase del girado	Subgerencia de Tesorería	1 día	Unidad de Tesorería	No específica			Subgerencia de Tesorería	No específica
Realizar el pago	Subgerencia de Tesorería	1 día	Unidad de Tesorería	No específica			Subgerencia de Tesorería	No específica
Generar comprobantes de pago	Subgerencia de Tesorería	1 día	Unidad de Tesorería	No específica			Subgerencia de Tesorería	No específica
Archivar expediente de pago	Subgerencia de Tesorería	1 día	Unidad de Tesorería	No específica			Subgerencia de Tesorería	No específica
Sanciones	Subgerencia de logística	No específica	Unidad de Abastecimiento	No específica			Subgerencia de Abastecimiento y control patrimonial	No específica

Fuente: Resolución de Alcaldía N° 289-2017-MVES, Resolución de Gerencia de Administración y Finanzas N° 083-2017-GAF/MVMT, Resolución de Gerencia Municipal N° 0521-GM/MDSJM.

El cuadro es una sistematización de la descripción secuencial de las actividades para conocer qué unidades determinadas de las municipalidades gestionan este tipo de contrataciones. En todos los casos se inicia con la elaboración del requerimiento del bien o servicio y termina con la conformidad y el pago respectivo. Además, todas las directivas, con sus particularidades, reconocen la responsabilidad (del área o cargo) en cada actividad, las tareas que deben llevar a cabo, el producto resultante de todas ellas y los plazos establecidos para el cumplimiento y la contratación.

En la misma línea, visualizar la estructura que se sigue para la contratación nos permite señalar que, en muchas ocasiones, “se mira a la unidad de

logística como una de riesgo, sin embargo, también resulta importante poner atención al área usuaria, que es quien elabora el requerimiento o los términos de referencia” (Entrevista 7).

Aunque no es menos cierto que la unidad de logística es identificada como un área de riesgo en las contrataciones, el análisis también debe considerar al área usuaria como una potencial área de riesgo. Por ejemplo, si la formulación y finalidad del requerimiento no son adecuadas puede afectar el resultado y la calidad del bien o servicio. También, es importante anotar que, aunque los servicios o bienes que se contraten a través del mecanismo de las 8 UIT no estén programados¹⁹, en algunas directivas se establece un plazo estimado para el requerimiento previo al desabastecimiento en aquellas áreas. Este es el caso de las municipalidades de Villa María del Triunfo y de Villa El Salvador, que establecen 12 y 15 días, respectivamente.

3.2.2 La ejecución de los bienes y servicios

A la razón de lo que corresponde a este estudio, para analizar los bienes y servicios municipales adjudicados a través de contrataciones por montos de menor o igual a 8 UIT se ha realizado el recojo y la sistematización minuciosa de datos que proporciona el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Habría que destacar que estas contrataciones en las cuatro municipalidades se realizan con frecuencia y constituyen un porcentaje considerable de las órdenes de compra y servicios que se ejecutan (ver tabla 10). Por ejemplo, entre 2019 y 2021 (hasta mayo), el 100% de las contrataciones de órdenes de bienes y servicios llevadas a cabo por la Municipalidad de Chorrillos fueron por montos iguales o menores a 8 UIT. En 2019, el 93.65% de las contrataciones de la Municipalidad de San Juan de Miraflores fueron por montos iguales o menores a 8 UIT; en cambio, en 2020, este porcentaje bajó hasta un 30.87%; y volvió a subir al 95.24% entre enero y mayo de 2021.

¹⁹ Las áreas usuarias estiman y cuantifican sus necesidades de bienes y servicios en función de las actividades previstas en el proyecto de POI y el monto de la asignación presupuestaria total (techo presupuestal), prevista para el siguiente año fiscal y otorgada por la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces.

A su vez, en 2019, el 22.90% de las órdenes de compra y servicios que realizó la Municipalidad de Villa María del Triunfo fueron a través de adjudicaciones por montos iguales o menores a 8 UIT. No obstante, en 2020, este porcentaje se elevó a un 77.70% de las contrataciones. La Municipalidad de Villa El Salvador constituye la única excepción al respecto, pues no ha ejecutado ninguna contratación por montos iguales o menores a 8 UIT en el año 2019 y 2021. En 2020, no hay registro en SEACE de las contrataciones llevadas a cabo por la entidad.

No obstante, cabe señalar que las municipalidades de Villa El Salvador y de Villa María del Triunfo sí realizaron contrataciones con la denominación “menores o iguales a 3 UIT”. Así, en 2019, el 93.51% de todas las contrataciones realizadas por la Municipalidad de Villa El Salvador eran por montos iguales o menores a 3 UIT. En el mismo año, el 66.06% de esas órdenes de compra y servicios del municipio de Villa María del Triunfo eran por este tipo de contratación. Al año siguiente, 2020, el 11.28% de las contrataciones de esta entidad también fueron por montos iguales o menores a 3 UIT.

Tabla 10. Total de órdenes de compra y servicio y de 8 UIT en las municipalidades

Municipalidad	2019				2020				2021 (enero-mayo)			
	Total O/C y O/S por año	total 8 UIT por año	Total Personas Jurídicas	Total Personas Naturales	Total O/C y O/S por año	Total 8 UIT por año	Total Personas Jurídicas	Total Personas Naturales	Total O/C y O/S por año	Total 8 UIT por año	Total Personas Jurídicas	Total Personas Naturales
Chorrillos	4,399	4,399	773	3,626	3,842	3,842	900	2,942	1,053	1,053	231	822
San Juan de Miraflores	126	118	112	6	2,740	846	558	288	2,081	1,982	69	1,913
Villa El Salvador	3037	0	0	0	0	0	0	0	2,259	0	0	0
Villa María del Triunfo	2,829	648	61	587	1,799	1,398	124	1,274	0	0	0	0

Fuente: SEACE, 2021. Elaboración propia

3.3 Relación de las adjudicaciones y los servicios públicos

Como se expuso en la explicación metodológica del presente estudio, se ha realizado un análisis estadístico y cualitativo de las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT²⁰ en las cuatro municipalidades a lo largo del año 2019. El objetivo es indagar qué parte de estas contrataciones puede tener incidencia en la eficacia de los servicios públicos en áreas cruciales para los cuatro distritos como limpieza, salud pública y seguridad ciudadana. Es necesario añadir, además, que se incluyen en este análisis aquellas contrataciones realizadas por las municipalidades de Villa María del Triunfo y de Villa El Salvador por montos de hasta 3 UIT registradas para ese año, pues no dejan de ser contrataciones por menor cuantía²¹. La elección corresponde al hecho de que los años más recientes, 2020 o 2021, han estado marcados por las circunstancias del estado de emergencia, tras la declaración de la pandemia por la COVID-19, lo que ha alterado las dinámicas de todas las instituciones públicas del país.

Para estas estadísticas se ha hecho uso de los datos disponibles en el buscador de proveedores del Estado del OSCE. Aunque estos permiten realizar este tipo de análisis, en determinados casos, como se verá más adelante, resultan insuficientes o poco detallados. En ese sentido, se han efectuado cálculos sobre el número de proveedores contratados por montos de hasta 8 UIT durante el año 2019 que han brindado servicios o bienes que repercutieran en la gestión de salud pública, seguridad ciudadana o de residuos sólidos. Esto permite, efectivamente, visualizar el uso que se emplea de este tipo de contrataciones para estos tres servicios públicos.

Por otra parte, ha sido imposible identificar, con claridad, los tipos de servicios o bienes que proveyó un porcentaje de proveedores durante

²⁰ Cabe recordar, como se había comentado anteriormente, en 2019, una unidad impositiva tributaria alcanzaba el valor de 4,200 soles. Por lo tanto, las 8 UIT equivalía a 33,600 soles.

²¹ Las órdenes de compras y servicios de hasta 3 UIT fueron reemplazadas por las de hasta 8 UIT. Sin embargo, municipalidades como las de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo aún registran en el 2019 contrataciones con la denominación “hasta 3 UIT”. De acuerdo a las Directivas de las municipalidades, el criterio de diferenciación entre ambas se refiere al número de las cotizaciones, ya que si se trata de una contratación de una a tres UIT, son obligatorias mínimo dos cotizaciones, mientras que en una contratación de tres a ocho UIT son obligatorias mínimo tres cotizaciones.

aquel año, debido a la falta de especificación en la descripción que figura en el SEACE y la falta de acceso a los contratos. En algunos pocos casos, los cargos laborales que desempeñaron o, en menor medida, los bienes que proveyeron en los años posteriores al estudiado (2020-2021) ofrecen una pista sobre la naturaleza del servicio que prestan a la municipalidad. Sin embargo, esto no garantiza del todo que el bien o servicio que prestaron en 2019, y que es difícil identificar con exactitud, sea justamente este, pues es frecuente que los mismos proveedores sean contratados para distintas áreas de la municipalidad y para distintos tipos de servicios y bienes.

Además, como un detalle complementario de las características de los proveedores de las cuatro municipalidades, estos se dividirán de acuerdo con el objeto de contratación: bienes o servicios. También se rescatan aquellos proveedores que no cuentan con el Registro Nacional de Proveedores (RNP), y, en este sentido, cabe recordar que un proveedor ha de disponer del RNP para contratar con el Estado por montos mayores a una (1) UIT.

3.3.1 Las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana

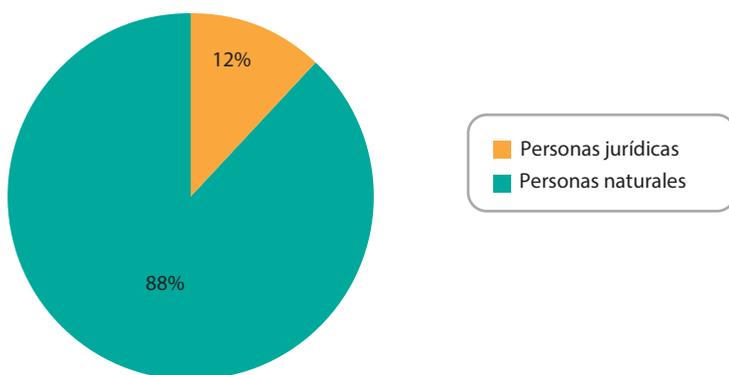
Como ya se rescataba anteriormente en este estudio, la Municipalidad Distrital de Chorrillos llevó a cabo 4,399 contrataciones de órdenes de compra y servicios durante el año 2019. Todas se realizaron por montos iguales o menores a 8 UIT. Gracias a la información disponible en el buscador de proveedores del Estado del OSCE, se ha podido profundizar en estos datos y llegar a tener el número aproximado de los proveedores que brindaron servicios o bienes en las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana. Como se ha podido ver hasta ahora, resultan esferas que requieren atención y decisiones políticas.

En ese sentido, en 2019, la Municipalidad Distrital de Chorrillos ha contratado un total de 1,870 proveedores bajo esta modalidad. La mayor parte de ellos son personas naturales (1,645), tal como se aprecia en el gráfico 3. El 42% del total, 782 proveedores, no cuentan con el Registro Nacional de Proveedores (RNP), el cual es obligatorio para contrataciones que superen

el monto de 1 UIT. Este hecho podría indicar que una considerable cantidad de contrataciones de hasta 8 UIT se efectúan por montos mínimos o muy pequeños que no superan 1 UIT, como se verá más adelante.

Como se decía líneas arriba, en el buscador de proveedores del Estado del OSCE, la información registrada en ocasiones no permite identificar y tipificar el tipo de servicio que se contrató ni averiguar el área usuaria que sea beneficiado de la contratación. En este tipo de situaciones suelen figurar descripciones como “requerimiento por locación”, “personal para la subgerencia correspondiente”, etc., sin más especificaciones. Sea como fuere, este porcentaje de proveedores no definidos implica que los números y los porcentajes pudieran variar ligeramente.

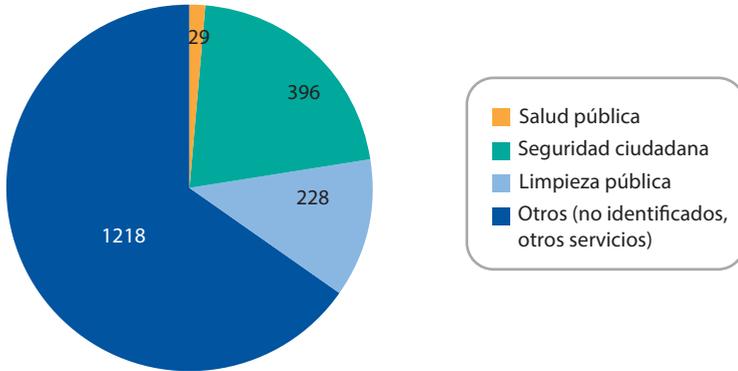
Gráfico 4. Proveedores de la Municipalidad de Chorrillos, según tipo de persona, 2019



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, los números que se obtienen son los siguientes: un total de 653 proveedores fueron contratados en las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana, mientras que 1,218 restantes, para otras áreas (ver gráfico 5). De los primeros, 29 proveedores fueron contratados para el área de salud, 396 para seguridad ciudadana, y 228 para limpieza pública. Como se puede apreciar, destaca el elevado número de proveedores que fueron contratados para seguridad ciudadana y limpieza pública (un 33% del total entre las dos).

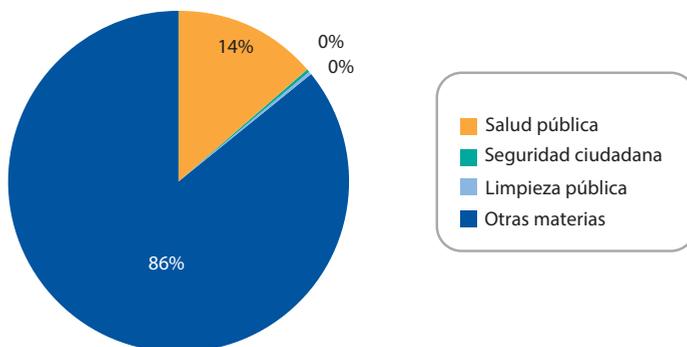
Gráfico 5. Proveedores de la Municipalidad de Chorrillos, según el tipo de servicio público que brindaron, 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores solo llevó a cabo 126 órdenes de compras y servicios a lo largo de 2019, de las cuales 118 fueron por montos iguales o menores a 8 UIT. Estas 118 contrataciones implicaron un total de 14 proveedores: 9 de ellos son personas jurídicas y 5, personas naturales. Todos los proveedores de ese año contaban con el RNP. Cabe destacar que, en 72 de estas 118 contrataciones de hasta 8 UIT (61%), el proveedor fue el propio municipio de San Juan de Miraflores, con montos registrados de S/. 1 sol. Solo dos proveedores (14%) fueron contratados para el área de salud pública (ningún proveedor para las áreas de seguridad ciudadana ni limpieza pública). El restante 86% fue contratado para otras áreas (ver gráfico 5).

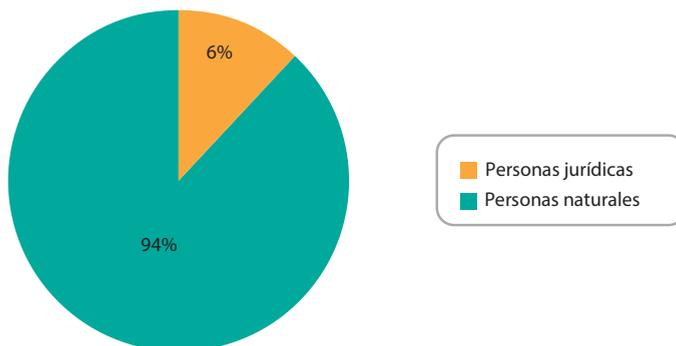
Gráfico 6. Proveedores de la Municipalidad de San Juan de Miraflores, según el tipo de servicio público que brindaron, 2019



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

A su vez, la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo, como se ha visto en este estudio, realizó 2,829 órdenes de compras y servicios a lo largo de 2019. De ellas, 648 fueron por montos iguales o menores a 8 UIT. Estas 648 contrataciones implicaron a un total de 551 proveedores. De estos, 518 son personas naturales y 33, personas jurídicas (ver gráfico 7). Solo el 37% de ellos cuentan con el RNP (203 proveedores), lo cual podría indicar la misma situación que se sugería para el caso de la Municipalidad de Chorrillos: contrataciones por montos muy pequeños que no superan 1 UIT.

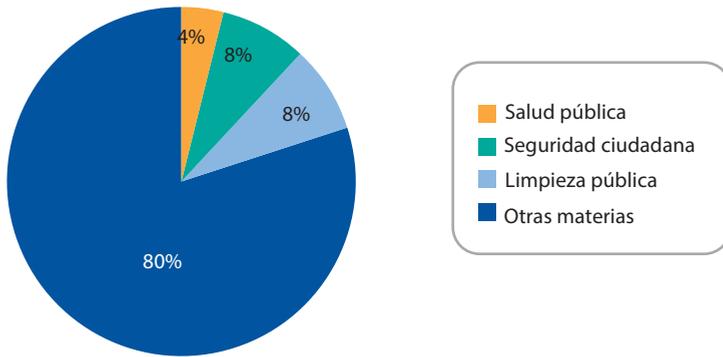
Gráfico 7. Proveedores de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, según tipo de persona, 2019



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

En 2019, solo el 20% de los proveedores contratados por montos de hasta 8 UIT (110 proveedores) brindó bienes o servicios en las áreas de salud, limpieza pública o seguridad ciudadana (ver gráfico 8). La distribución se presenta de la siguiente manera: 44 proveedores (8%) fueron para seguridad ciudadana, 43 (8%), para limpieza pública y 23 (4%) para servicios de salud pública.

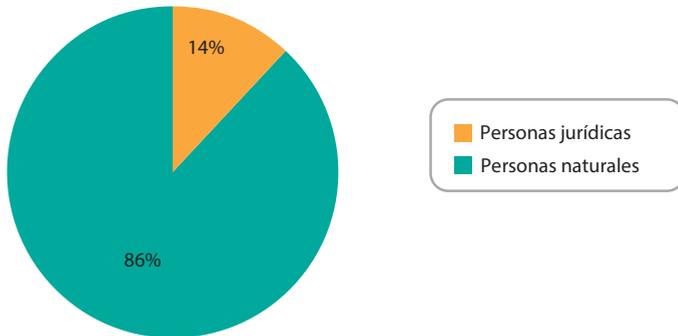
Gráfico 8. Proveedores de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, según el tipo de servicio público que prestaron en 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

Además de las 648 contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT, la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo llevó a cabo otras 1,869 por montos de hasta 3 UIT. Este hecho vuelve a sugerir que una parte importante de las contrataciones de menor cuantía se llevan a cabo por montos muy pequeños. Estas 1869 contrataciones fueron realizadas con 629 proveedores del Estado. La mayor parte de estos son personas naturales (542), mientras que los restantes 87 son personas jurídicas (ver gráfico 9). El 54% de los proveedores tienen el RNP y el 46%, no.

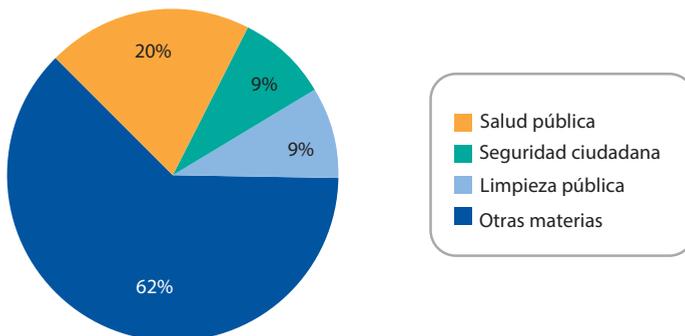
Gráfico 9. Proveedores por montos de hasta 3 UIT de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, según tipo de persona, 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

En el caso de las contrataciones de hasta 3 UIT realizadas por la Municipalidad de Villa María del Triunfo, aumenta el porcentaje de las contrataciones para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana en comparación con las de hasta 8 UIT en el mismo año. En este caso, este porcentaje ascendió hasta un 38% (238 proveedores del total) (ver gráfico 10). Destacan los 122 proveedores que brindaron servicios o bienes en el área de salud pública, mientras que 58 fueron contratados en materia de seguridad ciudadana y 58 en limpieza pública. Los restantes 393 proveedores ofrecieron servicios y bienes para otro tipo de servicio público, o no fue posible identificarlos.

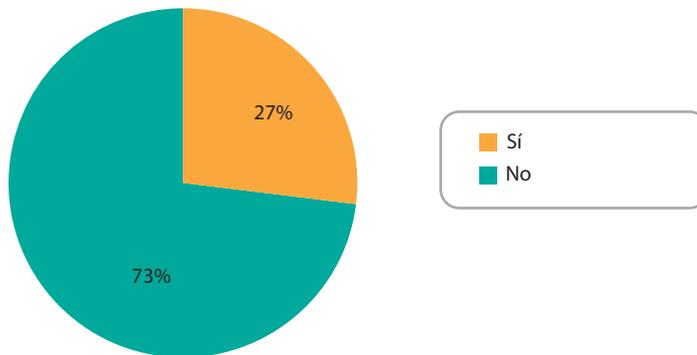
Gráfico 10. Proveedores de la Municipalidad de Villa María del Triunfo por montos de hasta 3 UIT, según el tipo de servicio público que brindaron, 2019



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

Por último, la Municipalidad de Villa El Salvador ejecutó 3,037 órdenes de compras y servicios durante 2019. Sin embargo, como se indicó anteriormente, ninguna fue registrada bajo el rubro de contratación por montos menores o iguales a 8 UIT. No obstante, el 93.5% de estas contrataciones (2,840) figuran en el registro del SEACE bajo la modalidad de contrataciones de hasta 3 UIT. Asimismo, 890 proveedores estuvieron comprometidos en estas. De las cuales, 831 son personas naturales (93%), mientras que 59 (7%), personas jurídicas. Por otra parte, al igual que en los casos de Chorrillos y Villa María del Triunfo, la mayoría de los proveedores (649) no contaba con inscripción en el Registro Nacional de Proveedores (ver gráfico 10).

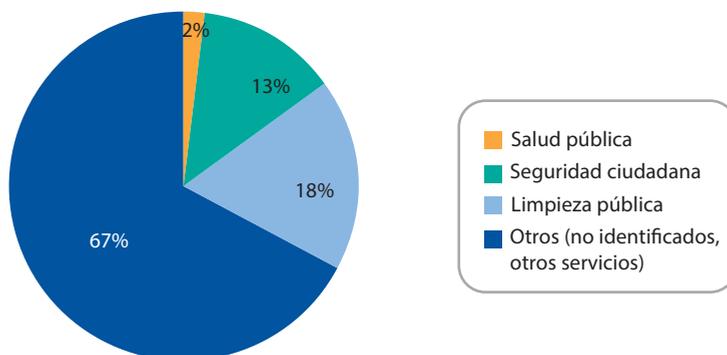
Gráfico 11. La inscripción en el RNP de los proveedores de la Municipalidad de Villa El Salvador, 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

En el caso de la Municipalidad de Villa El Salvador, el porcentaje de proveedores que brindaron servicios o bienes para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana también ha superado el umbral del 30%, al igual que otros distritos (ver gráfico 12). Destaca el servicio de limpieza pública, cuyo número de proveedores llega a un 18%. Cabe recordar que esta comuna, junto a Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores, ocupaba los primeros puestos entre las que presentan un mayor número de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos. Por el contrario, no deja de sorprender el reducido porcentaje (2%) de proveedores que brindaron servicios en el sector salud en estas jurisdicciones.

Gráfico 12. Proveedores de la Municipalidad de Villa El Salvador, según el tipo de servicio público, 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

Como se aprecia en esta revisión, tanto en el caso de las contrataciones por montos de hasta 8 UIT como en las de montos de hasta 3 UIT, la suma porcentual de los proveedores que brindaron servicios o proveyeron bienes para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana se sitúa en torno al 20% o 38%, si se exceptúa el caso de San Juan de Miraflores. Destaca el porcentaje bajo de los proveedores que brindan servicios en el sector de salud pública. A excepción de las contrataciones de hasta 3 UIT de la Municipalidad de Villa María del Triunfo y el de San Juan de Miraflores (que no se puede considerar como muestra representativa), este porcentaje oscila entre 2 y 4%. Relativamente más altos porcentajes se producen en los proveedores para el sector de la seguridad ciudadana, los cuales alcanzan 21% en Chorrillos y 18% en Villa El Salvador. De todas formas, urge recordar que, debido a la existencia de casos ambiguos o imposibles de tipificar, estos porcentajes podrían aumentar ligeramente.

Como ha mostrado el análisis de los datos accesibles en distintos portales del Estado, un porcentaje elevado de las órdenes de compra y de servicio en las cuatro municipalidades estudiadas no superan montos de una o dos UIT. De hecho, dos de los cuatro municipios han realizado un importante número de contrataciones por montos iguales o menores a 3 UIT durante el año 2019. Para corroborar este hecho, en el presente estudio, se ha realizado

el siguiente ejercicio: los montos ejecutados en las órdenes de compra y servicios registradas como menores o iguales a 8 UIT se han organizado de 1 a 8 UIT. Si se convierte el monto en soles de la contratación a unidades impositivas tributarias (UIT), se obtiene que la mayoría de estas se realizaron por montos menores a 4,200 soles (1 UIT en el año 2019).

En el caso de Chorrillos, de las 4,399 órdenes, 3,663 fueron menores o iguales a 1 UIT (81%). En San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo, de las 118 y 648 contrataciones en cada distrito, 95 y 584 fueron por menos o igual a 1 UIT, es decir, 90% y 83%, respectivamente. Con respecto a Villa El Salvador, como se describió anteriormente, no se ejecutaron contrataciones menores o iguales a 8 UIT durante el año 2019, pero sí de hasta 3 UIT, lo cual reafirma el argumento general del monto bajo para ejecutar órdenes de bienes y servicios.

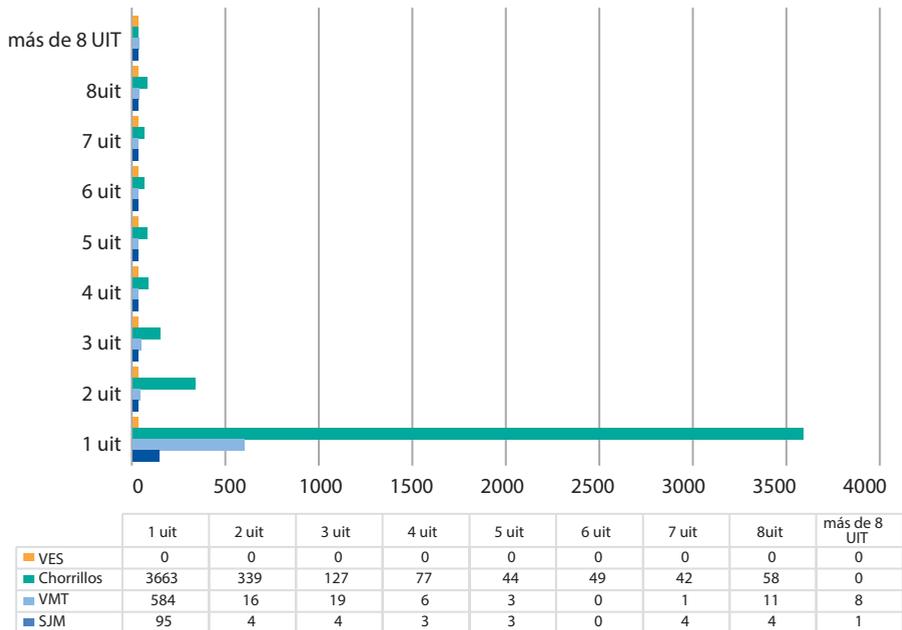
De la misma manera, esta información se articula con la gran cantidad de proveedores sin RNP que contratan con las cuatro municipalidades, pues cabe recordar que no es obligatorio disponer del RNP para contrataciones de hasta 1 UIT. En tal sentido, bien es cierto que la inscripción en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) permite tener un sistema de información oficial con datos generales y relevantes de los proveedores, también es una herramienta que permite realizar seguimiento al desempeño de los mismos que contratan con el Estado. No obstante, en los casos de contrataciones por montos de hasta 1 UIT podría suponer que la no exigencia de este requisito permita agilizar y simplificar el proceso de estas contrataciones por montos mínimos y la ejecución de los recursos públicos para el bienestar de los ciudadanos y el distrito. Ahora bien, una desventaja de esta medida podría residir en la dificultad para amonestar y registrar la sanción ante un bien o servicio mal ejecutado.

Asimismo, cabe destacar que en el registro se observa contrataciones identificadas como menores o iguales a 8 UIT, con montos que superan los 33,200 soles (8 UIT), los cuales han sido tomados en cuenta en este análisis a fin de ser coherentes con el registro realizado por las municipalidades (ver gráfico 12). Sin embargo, cuando se ha realizado la consulta sobre estas anomalías en los informes mensuales de este tipo de contrataciones en el SEACE, la respuesta ha supuesto lo siguiente:

Sobre el problema de los montos registrados que superan el monto de 8 UIT pero se consignan como tal, se ha encontrado que el logístico en vez de poner el monto contratado pone el RUC de una empresa, hemos encontrado varios de esos casos. También, ponían trescientos mil cuatrocientos, cuando deberían haber puesto treinta y cuatro mil cuatrocientos. Ese tipo de errores se suelen encontrar. Cuando se ha realizado la limpieza de las bases de datos, esos montos mal colocados han significado 1 o 2% de las adjudicaciones (Entrevista 5).

Está asociado con la responsabilidad y diligencia de aquel servidor que tiene el certificado SEACE para publicar la información. Toda vez que es información que tienen que registrar, existen ciertas oportunidades en que se comenten confusiones para registrar y colocar, por ejemplo, todas las órdenes que vienen de montos menores o iguales a 8 UIT. Es la entidad la que al momento de publicar la información selecciona el tipo de registro que le corresponde. (...) Es una incongruencia de la información publicada entre el tipo de registro y el monto total de la orden publicada (Entrevista 2).

Gráfico 13. Número de contrataciones de acuerdo con el monto UIT, 2019



Fuente: SEACE. Elaboración propia

Este cuadro toma relevancia en la discusión vigente de si la LCE N° 30225 debió ampliar el supuesto excluido hasta las 8 UIT, pues, al aumentar el monto, la supervisión y la fiscalización podrían hacerse más complejas y extender más figuras de corrupción. Sin embargo, el peso del gasto en este tipo de contrataciones permanece aún entre las 1 y 3 UIT. Por supuesto, las cifras no restan importancia a los mecanismos de control que pueden aplicarse a este respecto. Desde luego, este ejercicio en las municipalidades se confronta con lo expresado por un entrevistado, pues, para la nueva Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225), “se hizo un estudio que señalaba que había un gran porcentaje de contrataciones entre 3 y 8 UIT que se hizo que se decida aumentar el tope, eso sumado a otras condiciones económicas” (Entrevista 3). Por supuesto, no sería el caso de las municipalidades en cuestión.

3.3.2 Los objetos de contratación en las municipalidades

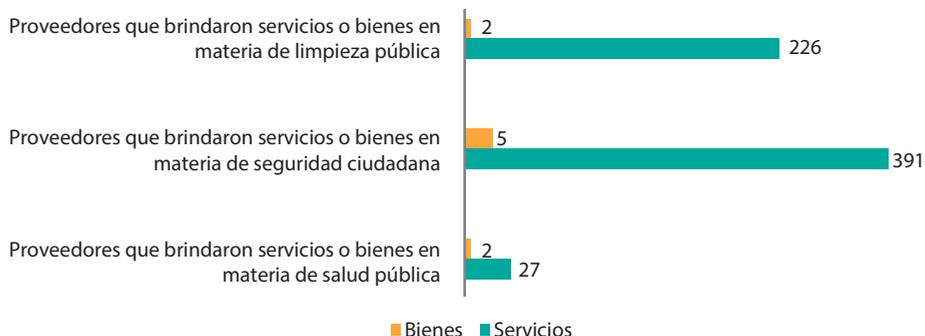
En el distrito de Chorrillos, el mayor porcentaje de los proveedores en las tres áreas estudiadas brindaron servicios, y muy pocos, bienes (ver gráfico 14). En este sentido, cabe subrayar que entre los proveedores para la salud pública destacan técnicas de enfermería. En el caso de seguridad ciudadana, al especificar el desempeño del proveedor, destacan los servicios de serenazgo motorizado, a pie o en bicicleta, operarios de monitoreo de cámaras de videovigilancia, serenos del grupo de Acción Rápida o guardianes de instalaciones y espacios públicos municipales²². Con respecto al servicio de limpieza pública, se pueden resaltar los operarios de barrido de calles o conductores y ayudantes del camión compactador²³.

En relación a los bienes adquiridos, en el tema de salud pública, se adquirió materiales médicos y de primeros auxilios. En el caso de seguridad ciudadana, se adquirieron cámaras y protectores para llantas, cámaras de videovigilancia, alimento para can adulto, repuestos de motos y equipo antimotines. En el sector de gestión de residuos sólidos no se referencia compras de 8 UIT.

²² El servicio de guardianía, para las distintas subgerencias de la municipalidad, no fue incluido como servicio para la seguridad ciudadana.

²³ No hay que olvidar que muchos de los proveedores son contratados más de una vez por la comuna a lo largo del año.

Gráfico 14. Número de proveedores de la Municipalidad de Chorrillos, según objeto de contratación, 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.
Elaboración propia.

Los dos proveedores contratados por la Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores para el área de salud pública solo ofrecieron los siguientes bienes: insumos para uso veterinario para la Subgerencia de Salud y Poblaciones Vulnerables, y una cobertura de techo (3x5 metros) para la Subgerencia de programa alimentario y salud. Debido a la pequeña cantidad de proveedores, no se puede realizar un mayor análisis del caso de esta jurisdicción.

En el caso de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, cabe destacar que todos los proveedores que fueron contratados por montos de hasta 8 UIT para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana solo brindaron servicios. Como sucede en otros municipios, la forma en que está registrada la información en el SEACE no permite realizar un análisis exacto de los tipos de servicio que brindan estos proveedores. En efecto, se puede destacar que, en el caso del servicio de salud pública, el estudio no ha considerado como tal a los proveedores contratados para el Proyecto de Complementación Alimentaria (PCA), que incluye varias modalidades como comedores, albergues, personas en riesgo, trabajo comunal, entre otros. Como se aprecia, aunque pueden tener una estrecha relación con el tema de salud, se basan directamente en el criterio de población vulnerable y apoyo social y económico a las poblaciones vulnerables.

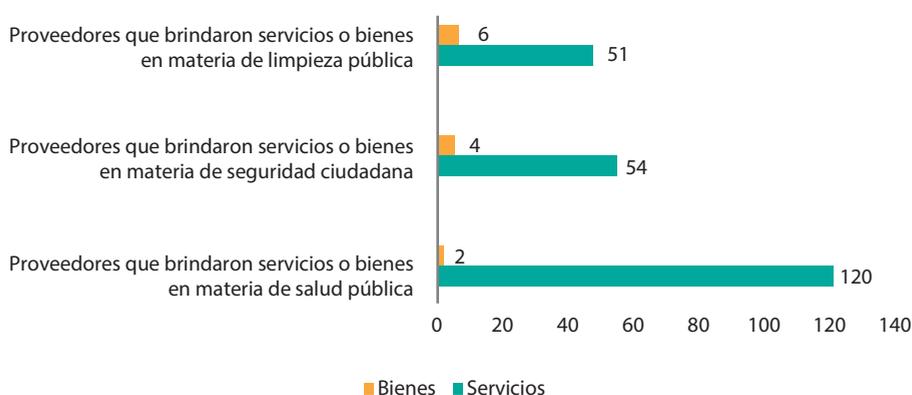
Por el contrario, se han considerado como personal para el servicio de salud pública a aquellos proveedores que fueron especificados como personal de distinta índole para el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC), que está a cargo de los centros de salud del Ministerio de Salud (MINSA). Por otra parte, los casos en los que se especifica personal de distinta índole para la Subgerencia de Salud y Poblaciones Vulnerables, sin más distinción o detalle, fueron incluidos como servicios de salud pública. En cambio, aquellos en los que se especificaba que era personal, por ejemplo, para el área del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM) u Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad (ONAMED) obedecen más al criterio de poblaciones vulnerables. En ese sentido, en el área de salud pública, destaca el personal para la Subgerencia de Salud y Poblaciones Vulnerables y para el desarrollo del PANTBC. Con respecto al área de seguridad, resaltan los serenos a pie y motorizados, operadores de cámaras de videovigilancia y supervisores. En el servicio de limpieza pública, destacan los operarios de barrido de calles, chóferes del camión compactador, y promotores ambientales.

En el caso de la misma municipalidad, 225 proveedores que brindaron servicios fueron contratados por montos de hasta 3 UIT para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana, frente a los 12 que proveyeron bienes (ver gráfico 15). En materia de salud, destacan sobre todo los agentes comunitarios de salud (90 proveedores, es decir, cerca de un 74%) y coordinadores de visitas domiciliarias para cumplir con la Meta 04. En ese sentido, de acuerdo con lo mencionado en los párrafos anteriores respecto al caso de esta municipalidad, se incluyeron como servicios de salud aquellos que fueron prestados para el desarrollo de actividades para cumplir con la Meta 04, pues esta tiene relación directa con la reducción y prevención de anemia, una enfermedad de notable repercusión en los distritos de Lima Sur. En cuanto a la seguridad ciudadana, cabe destacar a los operadores de cámaras, serenos a pie y a los motorizados. Por último, en lo que se refiere al servicio de limpieza pública, se contrataron sobre todo conductores y ayudantes de camión compactador.

En relación a los bienes, en el área de salud pública, se adquirió una computadora y pallet plástico para el PANTBC. En el caso de seguridad ciudadana, se adquirió polos de algodón para serenos y se alquiló vallas

metálicas para mejorar la seguridad. Finalmente, en lo que respecta a la gestión de residuos sólidos, se adquirió herramientas para el servicio de barrido manual de calles, bocinas para la nueva flota vehicular destinada a la recolección de residuos sólidos y repuestos para las distintas unidades vehiculares, materiales para el mejoramiento de la planta de valorización de residuos sólidos orgánicos e implementos de seguridad para el personal que ingresa a la planta.

Gráfico 15. Proveedores por contrataciones de hasta 3 UIT de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, según el objeto de contratación, 2019.



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.

Elaboración propia.

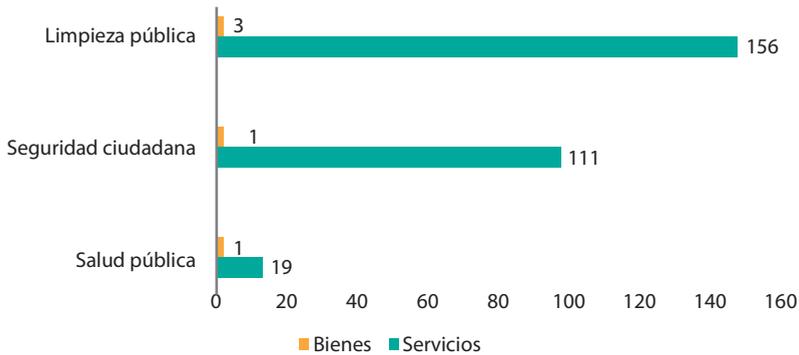
Por último, en el caso de las contrataciones por montos iguales o menores a 3 UIT que llevó a cabo la Municipalidad de Villa El Salvador, se produce la misma tendencia que en las jurisdicciones de Chorrillos y Villa María del Triunfo. La mayoría de los proveedores brinda servicios y solo cerca de un 2% de ellos proveyó bienes (ver gráfico 16).

Como en otras ocasiones, en las tres áreas destaca la contratación de personal (administrativo y aquel que ejecuta directamente el trabajo de campo). En muchas ocasiones, estas contrataciones cubren períodos de tiempo muy cortos. En el área de salud, únicamente se podría rescatar los auxiliares de almacén y otro tipo de personal para el PANTBC. También se contrató psicólogos, veterinarios, inspectores sanitarios o terapeutas físicos. En el

área de limpieza pública, figuran, sobre todo, los ayudantes de recolección y choferes de camión compactador. En el caso de seguridad ciudadana, se contrató con frecuencia a conductores y serenos a pie.

En relación a los bienes, en el área de salud pública, se adquirió un proyector multimedia para talleres informativos de salud sexual y reproductiva. Para la seguridad ciudadana, se adquirió refrigerio para talleres de capacitación al personal de serenazgo. En lo que respecta a la gestión de residuos sólidos, se adquirió materiales para construcción de rampa para la planta de recolección de residuos sólidos municipales, lockers de metal para las instalaciones de la planta y para el personal de barrido de calles y herramientas para el personal operativo de campo de limpieza pública y maestranza.

Gráfico 16. Proveedores de la Municipalidad de Villa El Salvador, según el objeto de contratación, 2019



Fuente: Buscador de proveedores del Estado, OSCE.

Elaboración propia.

Teniendo en cuenta los datos expuestos se tienen que hacer las siguientes observaciones: en primer lugar, destaca el bajo porcentaje de contrataciones menores o iguales a 8 UIT de bienes y servicios para el área de salud pública, en contraste con las otras áreas de seguridad ciudadana y gestión de residuos sólidos. Asimismo, a pesar del esfuerzo revelado en 2019 para contratar personal a través de este tipo de contrataciones (técnicos de enfermería, personal para PANTBC, agentes comunitarios de salud, inspector sanitario y apoyo administrativo), procurando cumplir con la meta 04 y 06,

los indicadores de anemia y desnutrición crónica infantil durante el 2020 continuaban siendo altos en los cuatro distritos (ver tabla 7).

Por otro lado, en las contrataciones de hasta 8 UIT no se revelan bienes o servicios dispuestos a la promoción de una adecuada alimentación, fortalecimiento de la prevención y reducción de las enfermedades, por medio de talleres u otros mecanismos de capacitación e incidencia.

En segundo lugar, el tipo de contratación de servicios para la gestión de residuos sólidos (barrido de calles, choferes y ayudantes del camión compactador) podría, en parte, explicarse por la proliferación de puntos críticos de residuos sólidos en esos distritos; sin embargo, esto se contrasta con el bajo nivel de contratación de servicios o bienes en otros rubros de este mismo punto en las cuatro municipalidades, por ejemplo: el reciclaje, el fortalecimiento de capacidades y la promoción de buenas prácticas de gestión de residuos.

El débil interés institucional en la implementación y ejecución de planes integrales de gestión de residuos sólidos se ve reflejado en la reiteración de los puntos críticos de residuos, en la descripción de los objetos de contratación menores o iguales a 8 UIT y en la ejecución del presupuesto público (ver tabla 4). A este respecto, también se puede considerar un informe de control del año 2020 a la Municipalidad de Chorrillos, en el que se indica que hasta esa fecha no se contaba con un plan de gestión de residuos sólidos, programa de segregación en la fuente, entre otros.

En tercer lugar, en materia de seguridad ciudadana, destaca la contratación a través de 8 UIT de personal de serenazgo: serenos a pie, en bicicleta, motorizados, operadores de cámara de videovigilancia. Estas contrataciones podrían estar vinculadas al escenario de 2018 en que la inseguridad ciudadana ocupó el puesto número 1 en Lima Sur entre las mayores preocupaciones de la población; sin embargo, el esfuerzo realizado en el 2019, y que se refleja también en este tipo de contrataciones, no ha sido importante para la reducción del acto delictivo en estos distritos (ver gráfico 3).

Por otra parte, en el desarrollo de las características de Lima Sur, se ha descrito el bajo número de efectivos de serenazgo por habitantes. Como se ha visto, en las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT se

hace un esfuerzo por contratar al personal de serenazgo; sin embargo, la temporalidad de estos contratos no contribuye al fortalecimiento de una gestión eficiente de la seguridad ciudadana en estos distritos.

Otro tema destacable en este punto es la contradicción de datos entre las órdenes de servicio para serenos a pie o en bicicleta cuando ninguna de las cuatro municipalidades (ver tabla 6) disponían de ese recurso logístico durante el año 2019. De la misma manera, la Municipalidad de Villa María del Triunfo ejecutó órdenes de servicio de serenazgo motorizado, no disponiendo de ese recurso para el mismo año.

Por otra parte, es importante considerar que este tipo de contrataciones (órdenes de bienes y servicios) no siempre incide directamente en la satisfacción de las necesidades de la población, como las estudiadas, sino que con ellas se cubren funciones indirectas (personal para las subgerencias, bienes para las entidades, etc.) o necesidades de las entidades públicas (publicidad para la entidad, impresiones de banner, eventos, etc.) que, en alguna medida, permiten llevar a cabo un programa o un servicio municipal.

Sobre la exposición de los datos, los entrevistados explican que la valoración de estas contrataciones dependerá de la transparencia de los procesos y de otras consideraciones que deberían tomarse en cuenta. Por ejemplo,

A veces se contrata a través de 8 UIT, un servicio que prestan los trabajadores de planilla. Muchos de estos servicios sirven para contratar, por ejemplo, limpieza de parques y jardines cuando a veces esas labores las realizan los obreros que están contratados en el municipio. (...) Entonces creo que hay que regular y establecer una especie de estándar mínimo. Además, debería haber un tope sobre los recursos que se utilicen para ese tipo de contrataciones, es decir, que no se exagere, que no se utilicen indiscriminadamente los recursos (Entrevista 6).

Recordando la experiencia de PetroPerú, un entrevistado vuelve a incidir en una contratación de 8 UIT organizada, con el establecimiento de estándares que puedan darle eficiencia al proceso.

PetroPerú tiene un régimen especial, tienen: compra mayor, compra menor, compra directa y se acabó el problema. Sin embargo, ellos tienen

sus criterios porque estas 8 UIT tienen que ver hasta con el tipo de repuestos, etc. Quizás algo así debimos hacer (Entrevista 3).

En estos casos concretos, las órdenes de bienes y servicios de limpieza pública, salud pública y seguridad ciudadana significan cerca del 30% del presupuesto de las municipalidades. De esta manera, la relevancia de estos gastos debería procurar, por lo menos, vincular anualmente estas necesidades reiterativas al Plan Anual de Contrataciones (PAC) y al Plan Operativo Institucional (POI). En efecto, se debe considerar, como paso previo, que las contrataciones menores a 8 UIT estén advertidas en el cuadro de necesidades, y los productos que van a requerir una compra corporativa²⁴ estén consignados en el PAC.

Como se aprecia en este análisis de datos, la mayoría de las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT (incluyendo las contrataciones que se registran bajo el rubro de hasta 3 UIT) se realizaron teniendo por objeto algún tipo de servicio. Los bienes son relativamente escasos. En la mayoría de los casos se contrata a personal de distinta índole en las tres áreas (tanto el que ejecuta directamente los servicios públicos: los operarios de barridos de calles, serenos a pie o motorizados, o técnicas de enfermería, así como personal administrativo). Además, se ha podido observar que, en muchos casos, este personal es contratado por períodos de tiempo muy breves. Todo ello podría estar sugiriendo que, en las municipalidades analizadas, sobre todo las de Chorrillos, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, la planificación y organización de las necesidades constituyen una tarea pendiente en las áreas usuarias, gerencias y subgerencias, que procuran estos requerimientos.

²⁴ Esto quiere decir que la necesidad que tiene mi institución se relaciona con otras entidades; así, se vinculan para la compra.



4.

Los mecanismos de prevención y control en las municipalidades

4. Los mecanismos de prevención y control en las municipalidades

4.1 Supervisión y control en contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios menores o iguales a 8 UIT

Este punto aborda tres elementos importantes que permiten reflexionar los mecanismos de supervisión y control para las contrataciones menores o iguales a 8 UIT en las instituciones públicas: La Ley de Contrataciones del Estado (LCE), la supervisión de OSCE y la fiscalización de OCI. Primero, la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) regula el marco de ejecución de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT. Como ya se ha planteado en los apartados anteriores, distinto a analizar este supuesto excluido como un tipo de contratación exento de regulación, la primera disposición complementaria final supone la aplicación supletoria de la ley si no se ha establecido ningún lineamiento interno para realizar estas contrataciones de bienes y servicios. Además,

se advierte que las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a las 8 UIT no se encuentran totalmente excluidas del ámbito de aplicación de la Ley y el Reglamento, ya que estas se encuentran sujetas a los impedimentos para ser postores, participantes, contratistas y/o subcontratistas establecidos en el artículo 11 de la Ley (OPINIÓN N° 002-2018/DTN, 2018).

De modo que,

la LCE lo saca de la norma pero la misma norma le dice que hay ciertas cosas que ese supuesto excluido tiene que cumplir: se aplican los impedimentos,

los proveedores de menos 8 UIT que estén por encima de 1 UIT deben estar registrados en el RNP y así con las sanciones, etc. (Entrevista 3).

Segundo, la supervisión de OSCE. De acuerdo con el literal b del artículo 52° del TUO LCE, entre las funciones del OSCE destaca

efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, y a pedido de parte de los procesos de contratación que se realicen al amparo de la presente norma y su Reglamento, y disponer la adopción de las medidas que correspondan. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.

En la misma línea, de acuerdo con la Directiva N° 007-2019-OSCE-CD, la entidad tiene la responsabilidad de registrar y publicar en el SEACE la información de las contrataciones que realicen cuyos montos sean de uno (1) a ocho (8) UIT, inclusive aquellas que fueron anuladas, durante los primeros diez días hábiles del mes siguiente. Para el registro de la información en dicha entidad, se utiliza el Módulo del SEACE habilitado para tal efecto y debe consignar lo siguiente:

a. Datos de la entidad; b. datos de la certificación del crédito presupuestario y/o la previsión de recursos; c. datos de la orden de compra u orden de servicio; d. datos de la contratación; e. informe sustentatorio de la elección del bien o servicio, y del proveedor con quien se perfeccione el contrato, incluyendo el cuadro comparativo, en caso que la orden de compra (O/C) y orden de servicio (O/S) derive de una contratación a través del Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco; y, f. datos del contratista.

En tal sentido, se debe mencionar que, de acuerdo con el Área de Gestión de Riesgos del OSCE, para que la institución en mención efectúe la supervisión,

se verifica que se cumplan determinados principios: Uno, transparencia, se hace una verificación de que se hayan registrado todas las órdenes de compras y servicios para corroborar que todo esté registrado y sea de conocimiento público. Segundo, en integridad, se verifican los impedimentos. Por ejemplo, se ha creado la ficha única del proveedor, que ha sido un instrumento que está ayudando a las entidades para que

puedan verificar la situación legal y el comportamiento del proveedor que se va a contratar respecto a otras contrataciones que haya realizado. Mayormente, OSCE se enfoca en esos dos puntos y también se atienden denuncias específicas, como por ejemplo, denuncias por parte de recurrentes que mencionan no pagos por órdenes de servicio (Entrevista 1).

Tercero, la fiscalización de la Contraloría General de la República, a través de los órganos de control institucional (OCI), instituidos en cada entidad pública, se encargan de realizar los servicios de control simultáneo y posterior, a través de varias modalidades, así como los servicios relacionados, conforme al Plan Anual de Control. Estos emiten informes con los resultados de la acción de control en los que revelan los aspectos relevantes y las situaciones adversas, plantean recomendaciones, y señalan a las personas comprendidas en los hechos específicos irregulares y las presuntas responsabilidades identificadas, según sea el caso.

A este punto es importante explicar que las funciones del OSCE y la Contraloría son diferentes:

En términos generales, la Contraloría supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto y sobre esa base construye toda la legislación que viene debajo. Por eso, ellos apuntan a la cautela de los recursos públicos. El rol del OSCE es cualitativamente distinto. De supervisor casi solo tiene el nombre porque supervisa lo que la Ley dice que supervisa, pero, y esto también está en la Ley, es un 'organismo técnico especializado'. La definición de este término está en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, y uno de los supuestos en que calza la OSCE es en el de la regulación de accesos a mercados, en este caso, el acceso a las compras públicas. Aunque son vertientes distintas, por supuesto, se complementan (Entrevista 3).

Mientras que, desde la Contraloría, en el marco de las contrataciones de menos o igual a 8 UIT, se puede realizar un análisis de la defraudación pública; desde el OSCE, se procura atender la compra pública, la razón de satisfacer necesidades públicas.

4.2 Funcionamiento del control en las municipalidades de Lima Sur

Las municipalidades comprendidas en este estudio no son ajenas a las disposiciones normativas que se establecen para una ejecución eficiente de los recursos. Por ello, en este punto, se presentan las acciones de control emprendidas por y para estas entidades públicas con el objetivo de un mejor desempeño de las órdenes de compra y servicio. Es importante destacar que, tomando en cuenta la LCE, tres de las cuatro municipalidades disponen de una directiva interna. Esta establece el proceso de contratación por montos menores o iguales iguales a 8 UIT (ver tabla 9), en la medida que estos lineamientos regulen dichas contrataciones de bienes y servicios efectuadas para un uso eficiente y eficaz de los recursos asignados y para prevenir las situaciones adversas que se presenten durante el proceso.

No obstante, cabe valorar que “los servidores del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad que, en razón de sus funciones intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación, son profesionales y/o técnicos certificados” (DECRETO SUPREMO N° 344-2018-EF, art. 5), los responsables de esta labor, identificados en su Reglamento de Organización y Funciones u otros documentos de organización y/o gestión, se encuentran obligados a certificarse por el OSCE²⁵. Al revisar el estado de certificación de los encargados mencionados, resulta que, de acuerdo con la norma, tres de los cuatro están certificados con nivel intermedio, con excepción del encargado de contrataciones en la Municipalidad de Chorrillos. Ahora bien, de acuerdo con el numeral 7.2 del acápite VII de la Directiva N° 013-2017-OSCE/CD,

(...) la ejecución de los procesos de contratación por parte del personal no certificado no constituye causal de nulidad, suspensión, cancelación o cualquier tipo de paralización del proceso de contratación, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que corresponda (OSCE, 2017).

Aunque no se perciba ninguna relación vinculante entre la certificación y el proceso de contratación, lo cierto es que la falta de certificación de

²⁵ Esta certificación es obligatoria, independientemente del vínculo laboral o contractual que mantienen con la entidad pública.

los profesionales y técnicos que trabajan en el órgano encargado de las contrataciones (OEC) implica la ausencia de garantías mínimas de las competencias idóneas para llevar a cabo estos procesos en las entidades públicas. Pese a ello, cabe recordar el caso del antiguo subgerente de Abastecimiento y Control Patrimonial de la Municipalidad de San Juan de Miraflores, Alex Guardia Bayona, certificado por OSCE con nivel intermedio, involucrado en una investigación fiscal por utilizar caudales del Estado para apoyar a postulantes al Congreso (Ñaupas, 2021). Con este ejemplo, se revela que la certificación per se no es el elemento determinante para evitar riesgos de corrupción; aun así, es necesaria en el conjunto de acciones para un uso correcto e íntegro de los recursos públicos.

Tabla 11. Certificación de encargado de contrataciones en las municipalidades

Nombre	Municipalidad	Área	Certificado	Nivel
Victor Willman Mendoza Huapaya	Chorrillos	Subgerencia de Logística	No	-
Santiago Almeyda Matias	San Juan de Miraflores	Subgerencia de Abastecimiento y Control Patrimonial	Sí	Intermedio
Rina Scarlett Lenci Sánchez	Villa María del Triunfo	Unidad de Abastecimiento	Sí	Intermedio
Derry Chávez Salazar	Villa El Salvador	Subgerencia de la Unidad de Abastecimiento	Sí	Intermedio

Fuente: CONOSCE - Certificación por niveles SICAN. Elaboración propia.

Este tema permite traer a colación el ranking de los diez riesgos más severos presentado por OSCE (2021). Entre los más severos se encuentran los siguientes: “Limitada capacitación de los funcionarios y servidores del OEC y/o de las distintas unidades orgánicas de la Entidad” e “Inadecuada formulación de requerimientos (TDR, EETT y ET) limita la competencia y/o direcciona la compra”. La situación que presenta mayor riesgo en los procesos de contratación de las entidades públicas es el primero de los señalados porque tiene un carácter transversal, dado que incide en el recurso humano

a cargo de la gestión de los procesos de contratación y no necesariamente está relacionado con una fase específica del procedimiento de selección.

Por otro lado, de acuerdo con la supervisión que realiza el OSCE en el registro mensual de contrataciones menores o iguales a 8 UIT, y tomando en cuenta que el análisis se ha realizado a las contrataciones del año 2019, se observa que, en los casos de este estudio²⁶, todas registran la información de las órdenes de compra y servicio fuera de plazo. Ello contraviene la Directiva del OSCE de realizar el registro durante los primeros diez días hábiles del mes siguiente. La Municipalidad de Villa María del Triunfo es el único caso que registra 28 de las 648 contrataciones dentro del plazo establecido. Como se puede ver en la tabla 12, en la columna de observaciones, pese a que las cifras en comparación con el total son bajas, algunos casos de emisiones de órdenes a proveedores no contaban con inscripción en el RNP o estaban inhabilitados para contratar con el Estado.

Tabla 12. Observaciones de OSCE en el registro de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT, 2019

Municipalidad	Registradas fuera de plazo	Registradas dentro de plazo	Observaciones
Chorrillos	4,399	0	22 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP. 16 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor se encontraba inhabilitado para contratar con el Estado.
San Juan de Miraflores	118	0	23 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP.
Villa María del Triunfo	620	28	57 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP.
Villa El Salvador	2,840	0	Sin observaciones registradas

Fuente: SEACE. Elaboración propia

²⁶ Para un mejor análisis del registro de las contrataciones en la Plataforma del SEACE, se han considerado las contrataciones menores o iguales a 3 UIT de la Municipalidad de Villa El Salvador, toda vez que esta no realizó contrataciones menores o iguales a 8 UIT durante el año 2019.

Asimismo, con el fin de evaluar el avance de la práctica de registro de estas órdenes de bienes y servicios, se presenta una tabla resumen con los mismos ítems para los años 2020 y 2021 (hasta mayo). De esta manera, se puede observar que la responsabilidad de registrar la información dentro del plazo establecido es una dificultad constante en las municipalidades y las áreas encargadas. Esto mismo sucede, aunque en menor medida, con los casos de proveedores no inscritos en el RNP o con inscripción no vigente al momento de la emisión de la orden. No obstante, una mejor atención en el registro ha permitido reducir los casos de contratación a proveedores inhabilitados, pues han descendido de 16 a 1 entre el año 2019 y 2020-2021.

Igualmente, en estos dos últimos años, aún existen municipalidades que no registran este tipo de contrataciones en la plataforma del SEACE. Este es el caso de Villa El Salvador (2020) y Villa María del Triunfo (2021). En el último año, la Municipalidad de Villa El Salvador, a pesar de que registró los contratos, ninguno se estima por menos o igual a 8 UIT²⁷.

²⁷ Tomando en cuenta los registros de otras municipalidades que diferencian los tipos de contrataciones por: "Contrataciones hasta 8 UIT (Ley N° 30225)", "Devienen de Decretos de Urgencia", "Devienen de proceso de selección", "Otras contrataciones sin proceso de selección previo", "Servicio público", para el caso de Villa El Salvador que observa sólo dos tipos de contratación: "Devienen de proceso de selección" y "Otras contrataciones sin proceso de selección previo", a pesar de los montos expuestos en el registro, no se les ha considerado como contrataciones de hasta 8 UIT.

Tabla 13. Observaciones de OSCE en el registro de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT, 2020 y 2021

Municipalidad	2020			2021		
	Registradas fuera de plazo	Registradas dentro de plazo	Observaciones	Registradas fuera de plazo	Registradas dentro de plazo	Observaciones
Chorrillos	3,841	0	8 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP 4 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción vigente en el RNP	1,053	0	1 caso: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor se encontraba inhabilitado para contratar con el Estado. 1 caso: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP. 2 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción vigente en el RNP.
San Juan de Miraflores	795	51	41 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP.	1,982	0	1 caso: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP. 1 caso: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción vigente en el RNP.
Villa María del Triunfo	1241	157	2 casos: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP 1 caso: A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción vigente en el RNP	No registró información en el SEACE		
Villa El Salvador	No registró información en el SEACE			No existen contrataciones por tipo de menor o igual a 8 UIT		

Fuente: SEACE. Elaboración propia

Todo el análisis del registro de información fuera del plazo establecido durante los años 2020 y 2021 revela los escasos esfuerzos de las entidades públicas para mejorar sus niveles de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en un contexto de emergencia, de modo que se utilicen como herramientas sencillas y ágiles para una mejor vigilancia ciudadana de la gestión municipal.

Por otra parte, al respecto de la información que no se consigna o se registra en la plataforma del SEACE, es importante mencionar que, según la Directiva N° 008 -2017-OSCE/CD, si existe omisión en el registro de información, el OSCE puede tomar medidas:

14.1 La unidad orgánica competente del OSCE efectúa revisiones de oficio sobre el incumplimiento del registro de información en el SEACE por parte de las Entidades. Para tal efecto de manera periódica se publicará a través del portal web del OSCE y SEACE un Comunicado con el listado de entidades que estén incumpliendo con tal disposición, asimismo el reporte de la información omitida y el plazo máximo a ser subsanadas.

14.2. En caso se advierta, una vez transcurrido el plazo otorgado para la subsanación, que la entidad no haya cumplido con el registro de la información requerida, el OSCE pondrá el caso en conocimiento del Titular de la Entidad para que se adopten las medidas correctivas, y al órgano del Sistema Nacional de Control a efectos de ser sancionado por la comisión de falta grave.

Otro tema por considerar en este apartado es la labor de la Contraloría General de la República, a través de los Órganos de Control Institucional (OCI), en la detección de situaciones adversas en los procesos de contratación. De acuerdo a los informes de control presentados en el buscador de informes de servicios de control, son pocos los referidos al tema de las contrataciones de hasta 8 UIT. Sin embargo, los siete casos presentados (ver tabla 14) revelan las dificultades habituales en este tipo de contrataciones: a) falta de registro de las contrataciones que genera riesgo a la transparencia y legalidad del uso de los recursos públicos, b) fraccionamiento en la adquisición de bienes y servicios para eludir un procedimiento de selección correspondiente, c) determinación del valor referencial con cotizaciones irregulares y omisión de procedimientos por el área encargada de las contrataciones.

Tabla 14. Informes de control para las contrataciones menores o iguales a 8 UIT

Entidad	Año	Tipo de Control Simultáneo	N° de Informe	Asunto
Municipalidad de Chorrillos	2019	Orientación de oficio	018-2019-MDCH-OCI	La municipalidad no ha registrado las contrataciones de los periodos 2017 y 2018, cuyos importes son de una (1) a ocho (8) UIT en el SEACE, lo que genera riesgo en la transparencia y legalidad del uso de los recursos públicos.
	2020	Orientación de oficio	006-2020-OCI/2154-SOO	La entidad no registró ni publicó las órdenes de compra y de servicios menores o iguales a ocho (8) UIT en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), en el período 2018 a 2020. Esto afectó el cumplimiento de la normativa vigente y la transparencia en las contrataciones públicas.
Municipalidad de San Juan de Miraflores	2020	Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad	020-2020-2-2182	Se fracciona en la adquisición de repuestos y accesorios para el mantenimiento de diversas unidades vehiculares de la entidad, mediante nueve (9) contrataciones menores a ocho (8) UIT por la suma total de S/ 129,609.15, efectuadas a un mismo proveedor. Se elude así el procedimiento de selección correspondiente, lo que afecta la legalidad de las contrataciones, así como el uso eficiente de los recursos públicos al producirse un pago en exceso de S/ 35,520.34.
	2021	Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad	011-2021-2-2182	Funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores adquirieron de manera fraccionada artículos de vestir y pinturas por el importe de S/ 201,042.05. Esto determina el valor referencial con cotizaciones irregulares y especificaciones técnicas no solicitadas por el área usuaria, lo cual ocasiona pagos que exceden al valor de mercado por S/ 100,183.50.

Municipalidad y contrataciones públicas: El caso de las 8 UIT en Lima Sur

Entidad	Año	Tipo de Control Simultáneo	Nº de Informe	Asunto
<i>Municipalidad de Villa El Salvador</i>	2019	Orientación de oficio	007-2019-OCI/2696-SOO	Falta de requisitos y omisión de los procedimientos a cargo de la subgerencia de abastecimiento, establecidos en la normativa interna para la contratación de servicios menores a 8 UIT (contratación de asesoría legal), afecta la transparencia, desfavorece el acceso a mejores posibilidades de mercado y limita el control.
	2020	Orientación de oficio	025-2020-OCI/2696-SOO	La Municipalidad Distrital de Villa El Salvador omitió registrar y publicar las órdenes de compra y órdenes de servicio en el Sistema Electrónico de Contrataciones Del Estado (SEACE), en el plazo establecido, situación que afecta la transparencia y publicidad que rigen las contrataciones del estado.
<i>Municipalidad de Villa María del Triunfo</i>	2018	Auditoría de Cumplimiento	004-2018-2-2176	La entidad realizó una obra por ejecución presupuestal directa, pese a que su expediente técnico señalaba que debía ser indirecta, lo cual no cumple con lo legalmente exigido para ejecutar dicha obra. Asimismo, no se realizó procedimiento de selección sino trece (13) adjudicaciones sin proceso. Por ello, se cotizó proveedores que no son del rubro y algunas de sus conformidades fueron realizadas por funcionario cesado en el cargo, lo que generó fraccionamiento y que la obra presente deficiencias.

Fuente: Buscador de informes de servicios de control, CGR. Elaboración propia

No obstante, debido a que la Contraloría tiene recursos institucionales escasos y una capacidad limitada para abarcar todo el trabajo de control de la gran cantidad de contrataciones en sus distintas modalidades realizadas por las numerosas instituciones públicas, no le es posible fiscalizar todos los procesos, a pesar de la eficiencia en los informes publicados. De esta manera, en la revisión de los consolidados de registro de contrataciones menores o

iguales a 8 UIT de las municipalidades estudiadas, se reconocen otras alertas o posibles situaciones adversas en las órdenes de bienes y servicios.

Para ilustrar mejor lo anteriormente explicado, se sugieren dos ejemplos de los registros del año 2019: uno de la Municipalidad de Villa María del Triunfo (ver gráfico 15) y otro de la Municipalidad de Chorrillos (ver gráfico 16). En el primer caso, ubicamos un proveedor con experiencia en la venta de bienes y servicios de mantenimiento vehicular. Como se puede observar, en una sola fecha (26/04/19), se emitió y se comprometió seis órdenes que suman más de 33,390 soles, cifra superior a las 8 UIT, valorizada en 33,200 soles en el año 2019. En el mismo año, luego de un corte, se registró tres meses seguidos (07/08/2019, 06/09/2019, 22/10/2019) en los que vuelve a brindar servicios de mantenimiento vehicular al municipio. Cada orden de servicio por poco no supera las 8 UIT, pero en la suma supera cuantiosamente este tipo de contratación; sin embargo, se sabe que el servicio brindado fue solicitado por la misma área usuaria (Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza) para el mantenimiento de las distintas unidades vehiculares.

Asimismo, se destaca que, al momento de la emisión de la orden, el proveedor no contaba con RNP y los montos de contratación definitivamente exigían tal requisito. Con esa situación, también se reconoce que, como ya hemos observado en la tabla 13, el contrato a este proveedor fue registrado fuera de plazo.

Gráfico 16. Ejemplo de situación adversa en una orden de servicio en la municipalidad de Villa María del Triunfo

			
Fecha	Motivo	Monto	Observaciones
26/04/2019	Adquisición de bienes y repuestos para correcta circulación de vehículos y mantenimiento de los mismos.	S/ 2,620.00	A la fecha de emisión de la orden, el proveedor no contaba con inscripción en el RNP
26/04/2019		S/ 7,430.00	
26/04/2019		S/ 7,280.00	
26/04/2019		S/ 6,040.00	
26/04/2019		S/ 4,960.00	
26/04/2019		S/ 5,060.00	
Subtotal por fecha		S/ 33,390.00	
06/09/2019		S/ 31,711.00	El contrato a este proveedor fue registrado fuera de plazo
07/08/2019		S/ 31,280.00	
22/10/2019		S/ 30,474.00	
Total		S/ 126,851.00	

Fuente: SEACE, Buscador de Proveedores. Elaboración propia

Otro caso similar es el de la Municipalidad de Chorrillos. En efecto, se ubicó un proveedor con vigencia y experiencia en bienes y servicios de publicidad. Como se puede observar, se emiten y comprometen diez órdenes de servicio en la misma fecha (11/01/2019) y, en el mismo mes (21/01/2019 y 29/01/2019), otras cuatro órdenes más que en total suman S/ 107,947.34 soles. Más órdenes se exponen en el mismo gráfico, pero con lo mencionado se convierte en razón suficiente para prestar atención a estas contrataciones de hasta 8 UIT. A diferencia del caso anterior, no se puede verificar el área usuaria que conviene esta necesidad y genera el requerimiento de este servicio. En cambio, similar al caso anterior, el contrato a este proveedor fue registrado fuera de plazo.

Gráfico 17. Ejemplo de situación adversa en una orden de servicio en la municipalidad de Chorrillos

			
<i>Fecha</i>	<i>Motivo</i>	<i>Monto</i>	<i>Observaciones</i>
11/01/2019	Se ha publicado en el diario oficial <i>El Peruano</i> , periódicos y redes sociales, pero las fechas no coinciden con el buscador de proveedores.	S/ 1,048.19	Los contratos a este proveedor fueron registrados fuera de plazo.
11/01/2019		S/ 1,182.01	
11/01/2019		S/ 1,538.84	
11/01/2019		S/ 1,739.56	
11/01/2019		S/ 3,512.86	
11/01/2019		S/ 958.99	
11/01/2019		S/ 990.21	
11/01/2019		S/ 22,302.00	
11/01/2019		S/ 27,877.50	
11/01/2019		S/ 27,877.50	
21/01/2019		S/ 1,418.41	
29/01/2019		S/ 1,311.36	
29/01/2019		S/ 1,940.27	
29/01/2019		S/ 14,250.00	
Subtotal por mes		S/ 107,947.34	
06/02/2019		S/ 4,651.80	
06/02/2019		S/ 14,250.00	
06/02/2019		S/ 14,250.00	
Subtotal por mes		S/ 33,151.80	
06/09/2019		S/ 4,884.14	
Total		S/ 145,983.28	

Fuente: SEACE, Buscador de Proveedores. Elaboración propia

Al respecto, en la exposición de estos casos, se utiliza el término “situación adversa” para evitar otras categorizaciones (riesgos o actos de corrupción) cuyo uso exigiría mayores elementos probatorios. No obstante, se hace

hincapié en estos ejemplos para la observancia y desarrollo de posibles indicios o alertas de un incorrecto procedimiento en la emisión de órdenes de servicios o bienes.

Ciertamente, estas situaciones adversas pueden llevar a la pronta conclusión de que nos encontramos ante hechos consumados de fraccionamiento. Por ello, especialistas de la OSCE explican que

el tema del fraccionamiento es delicado y se tiene que valorar en conjunto. No es que porque existan dos contrataciones: una en enero y otra en octubre puedo decir que exista fraccionamiento. Hay que valorar qué pasó en esa época, quizás fueron temas presupuestales, de repente ocurrió un evento extraordinario. Es un tema que implica bastante investigación. La Dirección de Gestión de Riesgos de OSCE está tratando de entrar a verificar los indicios de fraccionamiento (Entrevista 1).

Para este ejercicio fiscal, dentro de las acciones de supervisión de oficio, se han considerado indicios de configuración de fraccionamiento. Este tema es bastante delicado porque va más allá de leer el objeto de la orden, hay que identificar cuáles fueron los entregables, las actividades, la finalidad pública que se pretendió satisfacer, el contexto en el cual se desarrolló determinada compra o servicio, son aspectos que suman para poder identificar las acciones. Además se informa a la entidad para obtener sus descargos. Es una información que se trabaja de manera completa. (...) No se habla de una, dos o tres órdenes, cuando se supervisa una entidad es durante un periodo determinado de tiempo y se supervisa 5000, 7000 órdenes en cada entidad. Esa información se complementa con aquella que se requiera, todo el expediente, por ejemplo. Cada caso se evalúa de manera específica tomando en cuenta los elementos de cada entidad (Entrevista 2).

Es decir, no se niega la existencia de fraccionamiento. Sin embargo, precisamente por ser una práctica prohibida en las contrataciones públicas, se investiga exhaustivamente cada caso. Por eso, como ya se ha indicado, y valiéndose del vocabulario de la Contraloría, a los gráficos de ejemplo se les ha denominado "situación adversa". En esa misma línea, la Oficina de Estudios Económicos de la OSCE le ha denominado "reiterancia".

La Oficina de Estudios Económicos también ha realizado un estudio similar a lo que es reiterancia. No le llama fraccionamiento, le llama

reiterancia. La diferencia es que el primero está estipulado en la Ley y está prohibido, la reiterancia es aquella donde la entidad está sacando órdenes constantemente, sacan más de 15 veces el rubro que la Oficina ha categorizado en órdenes. El problema que se tiene a la hora de categorizar las órdenes es la descripción de ellas porque el software no agrupa las variaciones en la descripción, por ejemplo: inyección e inyectable (Entrevista 5).

Un mejor control para evitar los riesgos o indicios de fraccionamiento desafía a todas las entidades de supervisión y fiscalización a dar un paso hacia adelante en el uso de la tecnología. Las siguientes intervenciones lo manifiestan así:

(...) En el caso de adjudicaciones y convocatorias, cada uno de los procesos que se adjudican tienen un rubro categorizado por SEACE, por ejemplo: "tabletas para el dolor de cabeza". En el caso de las órdenes no está categorizado de esa manera. Entonces es complejo poder conocer cuál es el rubro que se está comprando reiteradamente. Lo que se ha realizado desde la Oficina de Estudios Económicos es que usando algoritmos estadísticos se ha tratado de hallar, a través de palabras claves, rubros similares que se tienen en las adjudicaciones mayores a 8 UIT. Esa es una de las grandes dificultades para poder decir: "Sí, se está haciendo fraccionamiento" porque por una palabra o incluso por el objetivo dentro de la descripción de la orden ya te puede cambiar muchas cosas (Entrevista 5).

¿Cómo haría vigilancia de las 8 UIT?, pondría los supuestos de contratación en formato digital. Por ejemplo, en un expediente técnico, (...) ¿Por qué un establecimiento de salud nivel 1 que tiene determinadas características me cuesta distinto? ¿Por qué el sistema no me bota una alerta, me dice, 'ojo aquí hay algo raro'? Porque trabajamos en PDF, se suben los datos técnicos del expediente, salvo en el costo total de obra que sí se puede discriminar en el SEACE, los desagregados no se pueden discriminar porque no se sube digitalmente, la información se sube como parte del expediente técnico. Si yo pudiera subir algunos costos o desagregados, datos digitales que permitan hacer un barrido digital para que salte la alerta en el sistema, sería un avance. Eso no tenemos. No tenemos la posibilidad de cruzar datos (Entrevista 6).

El mismo entrevistado explica que hay un problema de articulación: “Todo el mundo hace, gasta, diseña por su cuenta y a nadie le interesa saber si estamos gastando bien. Ya existen softwares implementados por otras entidades y solo hay que comprar las licencias y adaptar a cada entidad” (Entrevista 6). Ante ello, es relevante mencionar que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales ha desarrollado y puesto en funcionamiento un aplicativo digital, cuyo fin es optimizar la gestión de las contrataciones que realiza la institución por montos menores o iguales a las 8UIT. Este también puede ser replicado en otras entidades públicas a nivel nacional, sin suponerles mayores gastos, ya que ha sido desarrollado sobre una plataforma web que emplea herramientas de software libre.

De esta manera, se impone la necesidad de articular los esfuerzos de las entidades de control y supervisión para lograr mecanismos de seguimiento y control más eficientes en la finalidad del uso de los recursos públicos. Como se ha visto, estos órganos tienen dificultades técnicas para fiscalizar los procesos de las contrataciones. De la misma manera, las entidades estudiadas aún están en el camino de desarrollar gestiones que correspondan con los estándares de transparencia exigidos. Precisamente por estos motivos, un mayor desarrollo tecnológico, que permita la interconexión entre las distintas plataformas del Estado, adquiere una relevancia fundamental, sin olvidar que la transparencia es una cuestión ética y, por ello, han de seguir fomentándose los valores que correspondan con la integridad pública.



Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

En el presente estudio se ha realizado un análisis de las contrataciones por montos menores o iguales a 8 unidades impositivas tributarias (UIT). Al respecto, se ha tomado como referencia las contrataciones de hasta 8 UIT llevadas a cabo por las municipalidades distritales de Chorrillos, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador, para las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana con el fin de analizar su funcionamiento y hallar sus rasgos fundamentales. Por otra parte, se ha descrito el proceso general de las contrataciones de este tipo, y se han analizado los mecanismos de control y de revisión existentes sobre el particular. El trabajo realizado permite sugerir una serie de conclusiones provisionales, que, como ya se apuntaba al principio del estudio, no pueden aplicarse más que a los casos estudiados.

Conclusiones

En primer lugar, cabe destacar que las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT, si bien constituyen un supuesto excluido de la normativa de las contrataciones del Estado, ello no significa que carezcan de regulación por parte de la Ley de Contrataciones del Estado y las directivas del OSCE, que sugieren o suponen procedimientos para la ejecución de este tipo de contrataciones.

En segundo lugar, cabe resaltar que, durante la realización del presente estudio, se ha evidenciado el hecho de que los órganos que están en la facultad de fiscalizar el proceso de las contrataciones por supuestos excluidos no están en capacidad de realizar una revisión minuciosa de todas las contrataciones

de hasta 8 UIT de todas las entidades públicas y, por tanto, de todas las municipalidades distritales de Lima. Además, estos organismos aún carecen de sistema de fiscalización técnicamente avanzado: sus plataformas aún se encuentran en un proceso de perfeccionamiento técnico para encontrar medios más eficientes para llevar a cabo la tarea de fiscalización. Por ello, con la información que proporcionan estos organismos, resulta complejo afirmar que este supuesto excluido de la normativa de las contrataciones del Estado sea poco eficiente para brindar servicios públicos o que presente casos recurrentes de un uso incorrecto del presupuesto estatal.

En tercer lugar, el análisis llevado a cabo de las contrataciones del año 2019 en las cuatro municipalidades estudiadas permite establecer que el grueso de las contrataciones por montos iguales o menores a 8 UIT (y también las de montos de hasta 3 UIT) se suele realizar por cantidades que en muchos casos no superan 1 UIT (4,200 soles en 2019). Muy rara vez se acercan al monto de 7 u 8 UIT. De hecho, como se ha podido apreciar en este trabajo, un porcentaje elevado de los proveedores de las jurisdicciones analizadas (a excepción de la de San Juan de Miraflores) no cuentan con el Registro Nacional de Proveedores, un requisito obligatorio para aquellos, cuyas contrataciones con el Estado superen el monto de 1 UIT.

En cuarto lugar, el porcentaje conjunto de proveedores que brindan servicios o bienes en áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana suele ocupar entre el 20% y 38% aproximadamente en los cuatro distritos, con la excepción de la Municipalidad de San Juan de Miraflores, cuyos dos proveedores del área de salud constituyeron solo el 14%. Llama la atención el bajo porcentaje de aquellos que ofrecen servicios en el sector de salud pública. Si se exceptúa el caso de San Juan de Miraflores, este porcentaje oscila entre el 2% y 4%. En cambio, el porcentaje de quienes brindaron servicios en la esfera de seguridad ciudadana es el más alto entre las tres. En el caso de la Municipalidad de Chorrillos, asciende hasta un 21% del total. Todos estos porcentajes muestran que un considerable aunque no muy alto porcentaje de las contrataciones por montos iguales o menores a 8 es destinado a cubrir servicios públicos como limpieza, salud o seguridad ciudadana.

En quinto lugar, cabe subrayar que la gran mayoría de los proveedores contratados por montos iguales o menores a 8 UIT (incluyendo también las de

hasta 3 UIT) brindaron servicios y no bienes. En muchas ocasiones, se trata de contratación del personal para las áreas en cuestión (personal administrativo para las subgerencias correspondientes, operarios de barrido de calles, serenos motorizados y de a pie, conductores o ayudantes del conductor de camión compactador, técnicos de enfermería o agentes comunitarios de salud, etc.). En esa misma línea, con frecuencia, se trata de contratos por períodos de tiempo cortos, lo cual, como se apuntaba, podría estar indicando dificultades en la planificación u organización de los servicios municipales.

Y en sexto lugar, el análisis de la información permite evidenciar ciertas situaciones adversas que requieren la atención de los órganos de control y supervisión, mas no permite corroborar hechos de corrupción en este tipo de contrataciones. Por un lado, se han manifestado “reiterancias” en las órdenes de compras y servicios que podrían requerir una investigación para concluir si se trata o no del delito de fraccionamiento. Y, por otro lado, también se han evidenciado casos de registros de las órdenes fuera de plazo, contratación de proveedores sin la inscripción en el RNP que también pueden ser consideradas como situaciones adversas.

Para finalizar, cabría recordar que, como sugerían los entrevistados, las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT podrían ser medios útiles y eficientes de utilización de los recursos estatales. No obstante, requieren de un trabajo articulado entre las distintas entidades que controlan y supervisan las contrataciones públicas y de un proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de control para lograr que estas, efectivamente, se lleven a cabo en la lógica de los principios establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado como la eficiencia, la moralidad, la libre competencia y la competencia o el de la promoción de desarrollo humano, entre otros.

Recomendaciones

- Las instituciones públicas pueden aprobar una directiva o documento de lineamientos internos para el proceso de contrataciones menores o iguales a 8 UIT con el objetivo de organizar este procedimiento para la institución y el proveedor (independientemente de quién ocupe el puesto de encargado de las contrataciones en la entidad), prevenir

posibles riesgos de corrupción y sustentar el proceso ante las visitas de control.

- El avance de la tecnología en las distintas plataformas del OSCE es evidente (SEACE, CONOSCE). Por eso, para fortalecer la transparencia y otros principios como la libre concurrencia y competencia, se debería determinar otras estrategias tecnológicas para cumplimentar la información de los supuestos excluidos en el SEACE, como la descripción del contrato, el contrato, el resultado, así como que las entidades puedan publicitar estas convocatorias a través de la misma plataforma para darle un alcance nacional (tal como se hace con las licitaciones públicas).
- En la consideración de que las contrataciones menores o iguales a 8 UIT se utilizan como prestaciones a discrecionalidad de la institución y las áreas usuarias, podría resultar esclarecedor establecer un porcentaje tope con respecto al total del presupuesto para bienes y servicios de la entidad.

Referencias bibliográficas

Araya, J. (2006). *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*. Naciones Unidas.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4407/1/S2006606_es.pdf.

Benavides, R. C. (2020). ¡A la orden! La arbitrabilidad de las contrataciones menores a 8 UIT: un camino al arbitraje popular en la contratación pública. *Foro Jurídico*, (18), 15-32. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/23399>.

Bustamante, A. (1989). La Contratación del Estado en el Perú (un caso lamentable de vacío jurídico). *Themis*, (14), 21-23.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10775>

Cáceda, S. N. (2019). *Análisis de situación de salud del distrito de Villa El Salvador*. Ministerio de Salud. https://www.dge.gob.pe/portal/docs/asis-lima-2019/CD_MINSA_DOCUMENTOS_ASIS/ASIS_DISTRITO%20VILLA%20EL%20SALVADOR.pdf.

Chávez, A. E. (2017). *El fraccionamiento indebido en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones por montos menores a las 8 UITs*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13069/CH%c3%81VEZ_CH%c3%81VEZ_EL_FRACCIONAMIENTO_INDEBIDO_EN_LA_CONTRATACION_DE_SERVICIOS_PUBLICOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Centro de Capacitación y Desarrollo Global (s.f.): Contrataciones menores o iguales 8 UIT [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=kPNwb8vD9LU>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2021). *Provincia de Lima: Datos para el planeamiento estratégico*. CEPLAN

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2013). *Promoción del desarrollo del sector local de la tecnología de la información mediante la contratación pública*. Naciones Unidas.

http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlstict2012d5_es.pdf.

Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) (2004). *Ley N° 28267. Ley que Modifica la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28267-jul-1-2004.pdf>

Constitución Política del Perú de 1979 (s.f.). <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

Constitución Política del Perú de 1993 (2018). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>

Danós, J. (2006). El régimen de los contratos estatales en el Perú. *Revista De Derecho Administrativo*, (2), 9-44.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16330>.

Diario Oficial El Peruano (11 de julio de 2014). Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, 2014. *El Peruano*.

<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>

Diario Oficial El Peruano (13 de marzo de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. *El Peruano*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/298343/DS082_2019EF.pdf

Effio, A. (2015). La Falsa “Reforma” de la Normativa de Contrataciones del Estado: Intuiciones, Incertidumbre y Vaguedades. *Derecho & Sociedad*, (44), 109-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/14393>.

Encap Capacitaciones (17 de junio de 2021). Curso: Contrataciones del Estado menores o iguales a 8 UIT 2021 [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=gFaIVKlr0uw&t=5193s>

Gestión TV (14 de marzo de 2020). Las características especiales de las contrataciones con el Estado por hasta 8 UIT [Archivo de video]. *Gestión*. <https://gestion.pe/gestion-tv/consultorio-negocios/las-caracteristicas-especiales-de-las-contrataciones-con-el-estado-por-hasta-8-uit-noticia/?ref=gesr>

Gómez, S. T. (2019). *Análisis de situación de salud del distrito de San Juan de Miraflores*. Ministerio de Salud. https://www.dge.gob.pe/portal/docs/asis-lima-2019/CD_MINSAs_DOCUMENTOS_ASIS_ASIS_SAN%20JUAN%20MIRAFLORES%202019.pdf

- Instituto de Defensa Legal (IDL) (2019). *Seguridad ciudadana, informe anual 2019. A un año del bicentenario: Desafíos pendientes*. IDL. <https://drive.google.com/file/d/1FR4xetmytIzhSqa8tSWi7VRNLXg1pWtv/view>
- Instituto de Defensa Legal (IDL) (2021). *Seguridad ciudadana, informe anual 2020. Inseguridad, pandemia y crisis política en el Perú*. IDL. <https://drive.google.com/file/d/1y81CwzdDnpEly4z7fRbYG-7J3zX6I4oE/view>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019). *Población en situación de pobreza, según ámbitos geográficos*. INEI.
- Lima Cómo Vamos (2019). *Cómo vamos en Lima Sur*. http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2019/01/Bolet%C3%ADn_LimaSur2019.pdf
- Lloyd, R. E., & McCue, C. (2004): What is public procurement? Definitional problems and implications. International public procurement conference proceedings. International Public Procurement Conference Proceedings, (3). <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.512.4209&rep=rep1&type=pdf>
- Luna Milla, O. (2006). Modernización y Reforma del Sistema Peruano de Contratación Pública. *Revista Peruana de Derecho Administrativo*, (1), 214-218.
- Martin, R. J. (2013). El laberinto estatal: Historia, evolución y conceptos de la contratación administrativa en el Perú. *Arbitraje PUCP*, (3), 41-77. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arbitrajepucp/article/view/9386>
- Moreno, J. A. (2015). Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina. *Derecho & Sociedad*, (44), 55-64. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14387>
- Municipalidad de Chorrillos (2016). *Plan Desarrollo Concertado 2017-2021*. http://www.munichorrillos.gob.pe/transparencia/PDCL/PDLC_CHORRILLOS_2017-2021.pdf?fbclid=IwAR1spjM0kXxfW1CleXODxIWQ8b_TrocdFOOKCZWJU6ZTLhNLeTbu0SxUA8w
- Municipalidad de Chorrillos (2018). *Plan Operativo Institucional 2019*. http://www.munichorrillos.gob.pe/transparencia/POI/POI_2019.pdf
- Municipalidad de Chorrillos (6 de marzo de 2020). Informe de visita de control N° 001-2020-OCI/2154-SVC. Puntos críticos de residuos sólidos en el distrito de Chorrillos. https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/informes/2020/05/2020CSI215400002_ADJUNTO.pdf
- Municipalidad de Lima Metropolitana (2016). *Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016-2021*. <https://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/11/1.-pdlc-de-lm-2016-2021.pdf>

- Municipalidad de San Juan de Miraflores (2012). *Plan de Desarrollo Concertado 2012-2021, distrito de San Juan de Miraflores*. http://imp.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/san_juan_de_miraflores_plan_de_desarrollo_concertado_2012_2021.pdf
- Municipalidad de San Juan de Miraflores (2017). Resolución de Gerencia Municipal N° 0521-GM/MDSJM. Directiva para la contratación de bienes y servicios iguales o inferiores a ocho (8) UITs en la Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores. https://www.munisjm.gob.pe/PDF/Planeamiento/directiva_cuadronecesidades.pdf
- Municipalidad de Villa El Salvador (2017). *Resolución de alcaldía N° 289-2017-MVES. Directiva N° 001-2017-UA-OGA-MVES, Directiva General para la elaboración de requerimientos y contratación de bienes y servicios cuyos montos sean iguales o menores a 8 UITs*.
- http://www.munives.gob.pe/WebSite/municipalidad/Inf_Leg/Res_Alc/2017/RESOLUCION%20DE%20ALCALDIA%20289-2017.pdf
- Municipalidad de Villa María del Triunfo (2017). *Resolución de Gerencia de Administración y Finanzas N° 083-2017-GAF/MVMT. Directiva para procedimientos menores a 8 UIT*.
- Navas, C. (2016). Las contrataciones públicas: su trascendencia y desarrollo en el marco del comercio internacional y del TLC suscrito con Estados Unidos. *Lex*, 14(17), 261-275. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/943/818>
- Ñaupas, A. (8 de agosto de 2021). "Los elegantes de San Jhon": La mafia municipal que involucra a militantes de Acción Popular. *Sudaca*. <https://sudaca.pe/noticia/informes/los-elegantes-de-san-jhon-la-mafia-municipal-que-involucra-a-militantes-de-accion-popular/>
- Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) (2012). *Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento*. OSCE. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley_de_Contrataciones_2012_web.pdf
- Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) (marzo de 2017). Directiva N° 008-2017-OSCE/CD. Disposiciones Aplicables al Registro de Información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/DIRECTIVAS_2017-DL1341/Directiva%20008-2017%20-%20Registro%20de%20Informaci%C3%B3n_SEACE_VF.pdf
- Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) (julio de 2017). Directiva N° 013-2017-OSCE/CD, certificación por niveles de los profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades

públicas. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/DIRECTIVAS_2017/Directiva_013-2017-OSCE-CD_Certificacion_de_profesionales_OEC_.pdf

Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) (31 de diciembre de 2018). *Decreto Supremo N° 344-2018-EF. Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado*. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/DS%20344-2018-EF%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2030225.pdf.

Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) (29 de enero de 2019). *Directiva N°007-2019-OSCE/C. Disposiciones aplicables al registro de información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado*.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/359671/Directiva_N__007-2019-OSCE-CD_RESOLUCION_N%C2%BA_019-2019-OSCE-PRE.pdf

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) (2021). Informe de resultados. Reporte de implementación de la gestión de riesgos en contrataciones públicas y resultados del cuestionario de autoevaluación. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2211302/Informe%20de%20resultados%20de%201%C3%ADnea%20base%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20riesgos%202.pdf>

Pulido, D. I. (2019). *Análisis de situación de salud del distrito de Villa María del Triunfo*. Ministerio de Salud. https://www.dge.gob.pe/portal/docs/asis-lima-2019/CD_MINSA/DOCUMENTOS_ASIS/ASIS_DISTRITO%20VILLA%20MARIA%20EL%20TRIUNFO%202019.pdf

Retamozo, A. (2011). *Manual de preguntas y respuestas de la Ley de Contrataciones del Estado del Perú*. Editorial Gaceta Jurídica.

Seminario, P. (2017). Opinión N° 128-2017/DTN. <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/737475-opinion-n-128-2017-dtn>

Seminario, P. (2018). Opinión N° 002-2018/DTN. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Opiniones_2018/002-18%20-%20GOB.REG.AYACUCHO%20-%20IMP.APLIC.PROVEED.MISMO%20GRUPO%20ECONOMICO.docx

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. SELA. <http://s017.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf>

Vadillo, J. (18 de septiembre de 2016). VES, tierra de luchadores. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/45704-ves-tierra-de-luchadores>

Zambrano, E. (2009). Algunos apuntes sobre la Fase de Actos Preparatorios en las Contrataciones del Estado. *Revista de Derecho Administrativo*, (7), 155-163. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14018>

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉFS.: 424-8104 / 424-3411

ABRIL 2022

LIMA - PERÚ

Las contrataciones por montos menores o iguales a ocho (8) unidades impositivas tributarias (UIT) forman parte de los supuestos excluidos de la normativa sobre las contrataciones del Estado. Sin embargo, este tipo de contrataciones no ha sido suficientemente estudiado ni analizado, a pesar de que existen dudas sobre el proceso de ejecución y utilización de los recursos públicos.

En ese sentido, el presente estudio analiza las contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT en las áreas de salud, limpieza pública y seguridad ciudadana en cuatro municipalidades de Lima Sur: Chorrillos, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador. A lo largo del texto se describen los rasgos principales y los procesos implementados para realizar este tipo de contrataciones, las repercusiones que los bienes y servicios adquiridos tienen en los municipios, se identifican los mecanismos de control y de supervisión existentes, así como se exponen situaciones adversas en las contrataciones de 8 UIT.

ISBN: 978-612-48528-6-2



9 786124 852862