



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

“LAS DEFICIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LAS COMPRAS DIRECTAS DEL ESTADO
Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SECTOR SALUD DE LOS
GOBIERNOS LOCALES DE LIMA – 2016”

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRA EN DERECHO CIVIL Y COMERCIAL

AUTOR:

MARIANA ESTHER SERNAQUÉ VELARDE

ASESOR:

MG. ALFARO PAMO KARINA TATIANA

JURADO:

DR. MEJÍA VELASQUEZ GUSTAVO MOISES

DR. QUEVEDO PEREYRA GASTON JORGE

DR. JAUREGUI MONTERO JOSE ANTONIO

LIMA – PERÚ

2019

ÍNDICE

RESUMEN (PALABRAS CLAVES)	4
ABSTRAC (KEY WORDS).....	5
INTRODUCCIÓN	6
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	8
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	25
-PROBLEMA GENERAL	25
-PROBLEMAS ESPECÍFICOS	25
1.3. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	26
1.4. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	28
1.5. OBJETIVOS	28
1.5.1. OBJETIVO GENERAL.....	28
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	28
I.I. MARCO TEÓRICO	30
2.1. ANTECEDENTES	30
-ANTECEDENTES INTERNACIONALES	30
-ANTECEDENTES NACIONALES	39
2.2. MARCO CONCEPTUAL	56
2.3. ASPECTOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL Y MEDIO AMBIENTAL	74
III. MÉTODO	77
3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	77
3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA.....	78
3.3. HIPÓTESIS.....	78
3.4. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	79
3.5. INSTRUMENTOS.....	81
3.6. PROCEDIMIENTOS.....	87
3.7. ANÁLISIS DE DATOS.....	88
VI. RESULTADOS	89
4.1. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	89
4.2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.....	99
V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	100
5.1. DISCUSIÓN	100

5.2. CONCLUSIONES	101
5.3. RECOMENDACIONES.....	102
VI. REFERENCIAS	103
VII. ANEXO	110

RESUMEN (Palabras claves)

La presente tesis aborda la problemática existente a lo largo de los años y que se mantiene hasta la actualidad sobre las contrataciones que realiza el Estado a través de sus organismos, estando, en este caso, delimitado al sector salud que brinda el Estado peruano mediante los gobiernos locales de Lima Metropolitana. Si bien es cierto, en nuestro país se cuenta con una legislación sobre las contrataciones y adquisiciones públicas, sin embargo, la misma ha sufrido constantes modificaciones, lo cual significa un avance, puesto que anteriormente, en el Perú, no existía normatividad jurídica sobre este aspecto, y se vivía en una dispersión normativa; sin embargo, la dación de una Ley para regular las contrataciones públicas ello no significa que todo esté conforme, por el contrario se evidencia que los cambios normativos, sobre la ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento deja una brecha entre esa dispersión y el carácter regulatorio, puesto que es la misma Ley citada la que permite que a la fecha existan exoneraciones al ámbito de aplicación de su propia Ley, antes eran llamadas las compras directas, ahora son las compras y adquisiciones exceptuadas de la Ley menores a una cuantía fijada en la norma. Por ello, esta investigación pretende demostrar que la existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa repercute en la gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.

Palabras clave: compra directa, exoneraciones, gestión pública, contrataciones públicas, bienes y servicios.

ABSTRAC (Key words)

This thesis addresses the problem that exists over the years and that remains up to date on the contracts made by the State through its agencies, being, in this case, delimited to the health sector provided by the Peruvian State through local governments of Metropolitan Lima. Although it is true, in our country there is legislation on public procurement and procurement, however, it has undergone constant modifications, which means progress, since previously, in Peru, there was no legal regulation on this aspect, and lived in a normative dispersion; However, the issuance of a Law to regulate public procurement does not mean that everything is in compliance, on the contrary it is evidenced that the regulatory changes, on the State Contracting Law and its Regulations leave a gap between that dispersion and the character Regulatory, since it is the same Law cited that allows to date exemptions to the scope of its own Law, before direct purchases were called, now they are purchases and acquisitions excepted from the Law less than an amount set in the rule. Therefore, this investigation intends to demonstrate that the existence of the cases excluded from the scope of the State Contracting Law and the inadequate legislative technique have an impact on public administrative management due to the open discretion in the disposition of the use of State resources. .

Keywords: direct purchase, exemptions, public management, public procurement, goods and services

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propuesto comprende el análisis de la problemática existente en el ámbito del desarrollo de la Ley de Contrataciones del Estado en nuestro país, delimitándolo a la incidencia sobre el servicio público que se brinda en el sector salud por los gobiernos locales en Lima, siendo el objetivo principal determinar la existencia de la relación entre los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en relación a la deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado, lo cual, incide entre otros, a los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales.

Para ello, se recurrió a la lectura y análisis de lo regulado en nuestro ordenamiento jurídico referente al ámbito de aplicación y de exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, lo que permitió dilucidar y determinar el origen de la problemática los supuestos excluidos de la Ley, los cuales son definidos por la misma Ley; por ello, se investigó los antecedentes de la presente investigación en el ámbito nacional e internacional, conjuntamente con la descripción de la realidad problemática permite identificar las situaciones que se condicen con la problemática a ser investigada.

Es así que en el Capítulo I Planteamiento del Problema, se encuentra compuesta por la descripción y explicación del problema enfocándonos a la situación que viene generándose por el desenvolvimiento de las adquisiciones del Estado fuera del ámbito de aplicación de la Ley que lo regula; asimismo, se exponen los antecedentes del problema a ser investigado, los objetivos a los que aspira alcanzarse, la justificación que permite

entender el motivo y el por qué merece ser investigado el problema identificado, los alcances y limitaciones que se presentaron para la elaboración del presente trabajo de investigación, así como la definición de Variables que permite delimitar el estudio enfocándonos en los pilares de la problemática descrita sobre el cual se fundamenta el trabajo que se expone con la finalidad de determinar a través de la discusión de los resultados el grado de relación entre las dos variables de estudio que motiva la presente investigación.

En el Capítulo II Marco Teórico de la investigación, se esbozan las teorías generales relacionadas con el tema de investigación, las bases teóricas especializadas al respecto, así como la identificación de la Hipótesis a ser verificada.

El Capítulo III Método, contenida por el marco metodológico, contenida por la explicación del tipo y diseño de la investigación, las estrategias de prueba de hipótesis y las técnicas a utilizarse.

El Capítulo IV, comprendido por la Presentación de Resultados, versa sobre la contratación de Hipótesis y el análisis e interpretación de los resultados obtenidos que permite verificar la relación existente entre las variables de esta investigación, para ello se otorga valores a cada respuesta de acuerdo a los estándares establecidos en los instrumentos, los cuales serán procesados para poder interpretar dichos resultados que finalmente se traducirá en la respuesta a la hipótesis formulada.

Finalmente en el Capítulo V, se expone la Discusión de los resultados, las conclusiones, recomendaciones y las referencias bibliográficas utilizadas en el presente trabajo de investigación.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción del Problema

Para determinar el planteamiento del problema de la presente investigación, es menester comenzar indicando que de la revisión de algún precepto constitucional que marque la pauta en referencia a las adquisiciones de bienes, servicios, suministros y la contratación de obras, respecto a las entidades administrativas, se identifica que la Constitución Política del Perú del año 1993, así como la Constitución predecesora correspondiente al año 1979, dedica líneas generales preceptos con los que se establece, el uso de recursos públicos se ejecutan bajo los procedimientos especiales por Ley, bajo la responsabilidad de sus actores intervinientes en aquel procedimiento de contratación pública; es decir, las entidades estatales deben ceñirse a los parámetros establecidos en la normatividad sobre la materia que regulan los procedimientos administrativos de licitación o concurso público; esto es, para la realización de la correcta utilización de los recursos públicos.

De la Constitución Peruana se puede apreciar que el artículo 76 de la Constitución Política del Perú, lo cual, que prescribe lo siguiente: *“La obras la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrato y licitación pública, así como también la adquisición o a 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”*; de modo que nuestra legislación prevé que, las Entidades del Sector Público, con la finalidad de proveerse de los bienes, servicios u obras necesarias para el cumplimiento de sus funciones públicas y operaciones productivas, se encuentran obligadas a llevar a cabo los procedimientos de selección descritos y regulados por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

Dichas normas, son los pilares que garantizan que la Administración Pública prosiga de acuerdo a los lineamientos regulados por Ley, para poder satisfacer sus requerimientos en tal sentido, la referida Ley se constituye en una herramienta fundamental; sin embargo, como se explicará a lo largo de este trabajo de investigación, la Ley de Contrataciones del Estado, es de vital importancia en nuestro ordenamiento jurídico, empero es relativamente nueva y que incluso en el tiempo no se ha podido sistematizar los procedimientos, esto, debido a que constantemente se modifica la referida Ley.

Sobre el artículo 76 de nuestra Constitución vigente, el Tribunal Constitucional, como el órgano jurisdiccional, que cumple las funciones de intérprete supremo de la Constitución, se pronunció sobre los alcances del artículo 76 de la Constitución, siendo que Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 020-2003-AI/TC, de fecha 17 de mayo del año 2004, del cual, Alva, Bardelli, Revoredo, Gonzales y García (2009) exponen que:

La función constitucional de esta disposición es determinar y a su vez garantizar que las contrataciones estatales se realicen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores. En conclusión, su objeto es lograr el mayor grado de eficiencia en las adquisiciones o enajenaciones efectuadas por el Estado, sustentado en el activo rol de los principios antes señalados para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos. (p. 3)

Evidenciándose el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional, respecto al precepto constitucional citado, se identifica la finalidad específica de establecer la obligación por parte del Estado, para que en todo procedimiento de adquisición por parte del Estado se rijan bajo los alcances de la gestión administrativa, en observancia de los principios consagrados de

manera implícita o que subyacen en la Constitución, de eficiencia y transparencia en el manejo de recursos; la imparcialidad y el trato justo e igualitario frente a los postores, con el objeto de reguardar el buen uso de los recursos públicos, para lo cual, Alva, Bardelli, Revoredo, Gonzales y García (2009), señalan que:

Sin embargo, la propia experiencia de los últimos años ha demostrado que inclusive estos mecanismos de adquisición han sido afectados por la corrupción, por lo que, para el resguardo de recursos públicos, no sólo basta un procedimiento especial de adquisición, sino que, además, resulta necesario un rígido sistema de control y fiscalización, tanto a nivel de la propia entidad adquirente (*control previo*), como en el máximo órgano de control, a cargo de la Contraloría General de la República (*control posterior*). En cualquier caso, ambos tienen como principal propósito garantizar el principio de oportunidad, pues una fiscalización tardía haría incluso inoperativa una posible sanción penal por el cómputo de los plazos de prescripción. (p. 3)

El objeto de estudio del presente, se origina por los cuestionamientos que nos planteamos en relación al manejo por parte de los funcionarios y/o servidores públicos y por la normatividad que el Estado tiene sobre las contrataciones públicas, esto, en la medida que el Estado y sus organismos dependientes, requieren contar con bienes, servicios y obras para garantizar su operatividad, abastecimiento de la Entidad, con la finalidad de lograr sus objetivos institucionales de acuerdo a la naturaleza de la propia Entidad, de modo que para el desarrollo del presente trabajo se enfoca al sector salud, específicamente al servicio público brindado por los gobiernos locales, por ello se delimita la investigación al desempeño del personal que labora en el sector público, es decir la gestión pública referente al procedimiento para la contratación de servicios y adquisición de bienes; los cuales son de vital importancia, porque

le permite cumplir o por lo menos procurar cumplir con sus objetivos y metas determinadas en los documentos de gestión institucional, cuyas consecuencias repercute en el servicio que se brinda al ciudadano que definitivamente influye en la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que como institución tiene la necesidad de proveerse de bienes y/o servicios usando recursos públicos de acuerdo al artículo 76 de la Constitución del Perú y para ello, debe ceñirse a procedimientos administrativos regulados por Ley.

Sin lugar a duda, la problemática que se plantea en esta investigación se presenta en diversas áreas del sector público, sin embargo, para efectos de esta tesis, se considera delimitar la problemática al sector salud brindado por los gobiernos locales; al respecto, el ordenamiento jurídico de nuestro país ha intentado contar con un régimen de contratación pública, pero se observa que la misma no precisamente es sistematizada u ordenada, ni necesariamente orientada hacia la gestión por resultados de la gestión administrativa del Sector Público, específicamente en los gobiernos locales, si bien es cierto, se orienta a cautelar la transparencia, competencia y el buen uso de los recursos públicos del Estado; sin embargo, la permisibilidad de la discrecionalidad y la inaplicabilidad de Ley ante un procedimiento que tiene un mismo fin, que es, adquirir un bien o servicio haciendo uso del presupuesto público, pero de aparente costo menor que otros grandes costos que puede incurrir la misma entidad, esta es la circunstancia que resulta ser frecuente, es el hecho generador de los cuestionamientos que conllevan a identificar problemas que se tratará en la presente investigación.

Además, es de conocimiento que el contenido de la Ley se describe el procedimiento para llevar a cabo el proceso de contratación desde la aprobación del Plan Anual de Contrataciones (PAC), y en cada una de sus fases, tales como la fase de preparación y actos preparatorios, fase de selección, fase de ejecución contractual, no obstante, se observa que cotidianamente se recurre a la configuración de las compras directa y/o exoneraciones por

cuantía menor o igual al límite que establece la Ley de Contrataciones del Estado. Es así que las contrataciones se llevan a cabo sin la necesidad de convocar un procedimiento de selección previsto en la Ley y su Reglamento.

Actualmente la Ley que regula las contrataciones del Estado Peruano permite la figura de contratación pública pero exceptuada de su propia Ley, tal es así que consigna supuestos de exclusión del ámbito de aplicación de su misma Ley, lo cual, a criterio nuestro, desentraña una serie problemas de gestión pública a cargo de los funcionarios y/o servidores públicos; asimismo, dicha situación genera que los instrumentos de gestión como el Plan Anual de Contrataciones (PAC), cuyo fin es el de contener de manera estructural y organizada las adquisiciones programadas para el ejercicio fiscal anual de cada entidad del estado, y que debe ser aprobado el año anterior a su ejecución, la misma Ley de Contrataciones del Estado, permite que el Plan Anual de Contrataciones sea modificado en cualquier momento sin mayor rigurosidad en los cambios que la entidad realice en él, pues de esta manera se tergiversa toda la programación del tipo de contratación y uso de las partidas presupuestales y pueden dar lugar a fraccionamientos. Por ello, nos preguntamos si ¿El sistema de contrataciones realmente prevé el cumplimiento de sus principios?, ¿Es viable el funcionamiento de un sistema de contrataciones del Estado con una amplia discrecionalidad otorgada a los funcionarios y servidores públicos a la hora de decidir efectuar compras exceptuadas de la Ley?, acaso ¿Es la misma Ley su transgresora?.

Por su parte, los principios generales del Derecho, se esgrimen una serie de lineamientos a seguir por los operadores, los que son identificados por el ordenamiento jurídico para ser preservados; al respecto Naranjo (2000) refiere lo siguiente: “el rasgo esencial que define la condición de principio general del Derecho es su carácter de elemento informador del

ordenamiento jurídico en su conjunto o de un sector del mismo (...) siendo que un conjunto de reglas se encuentra informada por el mismo principio general cuando se observa en la orientación de la decisión que proponen un idéntico criterio de valoración.” (p. 258)

Como puede apreciarse, en el Perú se ha buscado dotar a la administración pública, una herramienta para el desarrollo y en la gestión de Contrataciones del Estado; empero, en el tiempo, éste ha sufrido constantes modificaciones, procedimentales, no obstante, dentro de su texto normativo se enfatiza la importancia de la identificación de los Principios que rigen las contrataciones y entre ellos es el de Transparencia, Competencia, Eficacia y Eficiencia, uno de los que más cuestionamientos acarrea y los que la misma Ley permite que sea pasible de ser transgredido.

De otro lado, generalmente, la percepción de los involucrados en este sistema está centrada en que el óptimo desarrollo de los procedimientos como la elaboración de bases, las especificaciones técnicas, el estudio de mercado entre otros tecnicismos, que si bien es cierto, resulta ser esencial para que se cumpla con el aspecto técnico formal para el abastecimiento de la entidad; sin embargo, a lo largo de la historia relacionada a las contrataciones del Estado, esto no ha sido garantía del adecuado uso de los recursos económicos del Estado.

En nuestro país, el organismo público encargado de supervisar las contrataciones públicas que se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, creado por el Decreto Legislativo N° 1017, publicado el 4 de Junio del año 2008, en el diario oficial El Peruano, se constituyó el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en adelante OSCE; y mediante Decreto de Urgencia N° 014-2009, publicado el 31 de enero de 2009, en el diario oficial El Peruano, se estableció que la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado, su reglamento, así como el inicio de funciones del OSCE sería a partir del 1 de febrero de 2009; de esta manera el OSCE, constituye como el organismo técnico

especializado con personería jurídica de derecho público que goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, con su respectivo pliego presupuestal; cuya finalidad es promover el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado peruano, a fin de lograr las mejores prácticas en los procedimientos de contratación de bienes, servicios y obras.

Bajo esa línea, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, en aras de dotar de lineamientos tanto para la realización del procedimiento administrativo de contratación pública y de establecer las exigencias del perfil que deben cumplir las personas que se desempeñan laboralmente en el órgano de las contrataciones de las entidades públicas tengan una preparación que acredite que se encuentran capacitados para asumir un rol interviniente en los procedimientos de selección, es así que, el OSCE emitió la Directiva N° 021-2012-OSCE/CD, sobre *“Procedimiento para la Certificación de Profesionales y Técnicos que laboran en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades”*, esta Directiva obliga a los profesionales y técnicos que laboran en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades del Estado que por razón a su cargo, intervengan directamente en alguna de las fases de la contratación pública, cuenten con conocimientos académica mínima, esto, es concordante con lo descrito en la Ley de Contrataciones, la cual exige que la capacitación sea certificada por el mínimo de 80 horas académicas y que cuenten con dos años de experiencia; pero ello, tampoco ha sido garantía de una óptima gestión administrativa de las contrataciones públicas, ni en el uso del tesoro público, ni en el adecuado abastecimiento de las entidades del Estado y en este caso por ser objeto de estudio de la presente tesis, no se ha logrado un óptimo abastecimiento de los insumos, equipos médicos, ni medicamentos en servicio de salud brindado por el sector público específicamente, los gobiernos locales.

En el historial de la normatividad legal en nuestro país sobre el sistema de contratación pública, se ha manejado excepciones a la aplicación de su propia Ley específica generando así un especie de “caja chica” que ha ido en aumento antes se trataba de 1 Unidad Impositiva Tributaria, en adelante UIT, luego se aumentó a 3 UIT en la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF, modificado por la Ley N° 29873, publicado el 1 de Junio del 2012 y posterior a ello, se aumentó una vez más a 8 UIT recientemente aprobado por la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, publicada en el diario oficial El Peruano, el 11 de julio de 2014; siendo notoria esta tendencia en aumento, lo que desde nuestro punto de vista, generaría riesgo de caer en un fraccionamientos en las compras, dado que permite efectuar compras no programadas y sin observación de los procedimientos establecidos en la Ley, propiciando una inestabilidad en el manejo programado de los presupuestos institucionales y el cumplimiento de los documentos de gestión pública de las entidades.

Por lo que esa situación ocasiona que las necesidades de las entidades del Estado no se satisfagan adecuadamente, ni de manera programada; percibiéndose que el enfoque regulador de la Ley de Contrataciones del Estado, no es del todo asertivo; notándose que en muchas ocasiones la programación de gastos a comprometer del presupuesto, es constantemente modificado y no siempre las compras responden a la calidad, ni eficacia, ni eficiencia.

Una de las funciones del OSCE, es realizar estudios conducentes que permita evaluar el funcionamiento de los regímenes de contratación, esto es concordante con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; en atención a esta facultad, el OSCE publicó en su portal web, los resultados de un estudio de consultoría realizada con la finalidad de identificar cuáles son las causas del incumplimiento de la ejecución de los procesos programados en el Plan Anual de Contrataciones (PAC), entre sus

conclusiones determina que no existe seriedad en lo que respecta a la función que desempeñan las unidades de logística y de las áreas usuarias, situación que repercute en las modificaciones del Plan Anual de Contrataciones (PAC), lo que refleja la permisibilidad de realizar ilimitadamente las modificaciones del PAC, evidenciando una carencia de planificación adecuada y por la gran cantidad de rotación de las personas en las jefaturas de logística; asimismo, señala que hay una deficiencia de capacidades técnicas, existe presión de la comunidad sobre la institución; identifica además los problemas de interpretación de la normatividad jurídica, problema de coordinación.

Asimismo, en el Estudio efectuado por la Oficina de Estudios Económicos del OSCE, titulado “Determinación de las entidades y proveedores que realizaron contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT Período 2011 – 2013”, publicado en el mes de diciembre del año 2014 en el Portal Web citado, presentó el Gráfico N° 4, con la finalidad de graficar a los principales departamentos del Perú en donde se concentran las Entidades que con mayor frecuencia realizan contrataciones menores a 8 UIT, número de Entidades y años 2011 – 2013.

Y de las conclusiones presentadas en dicho estudio, OSCE, señala lo siguiente:

Si bien son 92 entidades las que en el año 2013 todas sus convocatorias a procesos de selección fueron iguales o inferiores a 8 UIT, este número se incrementan en 50 si se incluye a aquellas entidades cuya proporción del monto de sus procesos o ítems cuyo valor referencial está dentro de dicho parámetro, está entre 50% y 100%.

Si en lugar de considerar el monto de las contrataciones, se analiza la proporción del número de procesos o ítems, se determina que en el año 2013, 320 entidades tenían entre el 50% y 100% del número de sus contrataciones cuyo valor referencial era igual o menor a 8 UIT.

Lo anterior quiere decir que, si bien son pocas las entidades que en su totalidad quedaría fuera del ámbito de aplicación de la normativa (pero sujetas a supervisión), hay un importante

número de entidades cuya mayor proporción de contrataciones está por debajo de las 8 UIT. Es decir, si bien realizan contrataciones por montos altos (y aplicando la normativa), estos serán menos recurrentes.” (p. 14)

Entonces, a través del estudio antes referido, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, en el Perú, ha tratado de explicar en términos estadísticos, el desenvolvimiento y tratamiento de las compras directas; es decir, las adquisiciones de bienes y/o servicios que por cuantía son menores a las 3 UIT, monto límite fijado en la anterior Ley; no obstante, el estudio recopiló la cantidad de compras efectuadas hasta las 8 UIT, lo que evidencia el interés por predecir el impacto de la modificatoria sobre la modificatoria de la cuantía que finalmente se plasmó en la Nueva Ley de Contrataciones, hoy vigente.

Sin embargo, dicho estudio no ha analizado la eficiencia y eficacia del uso de los recursos del Estado, ni ha comparado los documentos de gestión pública efectuados por los funcionarios y servidores públicos que intervienen en el procedimiento de las contrataciones menores o iguales a 3 UIT, cuya denominación en la anterior Ley de Contrataciones del Estado era de compras directas, tampoco ha analizado si ¿los bienes y/o servicios adquiridos por contrataciones exoneradas del ámbito de aplicación de la Ley pudieron ser programados e incluidos en el Plan Anual de Contrataciones?, ni se ha preguntado ¿cuál es la frecuencia de las compras directas del mismo bien o servicios en el mismo año?, tampoco se ha preguntado si las compras directas registradas en su sistema electrónico, coadyuvan al cumplimiento de las metas contenidas en el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional de cada entidad, ni ha determinado si ¿las adquisiciones menores a 8 Unidades Impositivas Tributarias guardan relación de tipo complementario, con los tipos de procesos de selección descritos en la Ley (Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Simplificada, Selección de consultores individuales, Subasta inversa electrónica, Comparación de

Precios)?; cuestionamientos que se encuentran sin atender en el mencionado estudio realizado por OSCE, lo que no permite poder identificar o descartar objetivamente, la recurrencia o no del fraccionamiento en las compras o la inadecuada gestión administrativa e incumplimiento de la gestión por resultados.

En consecuencia, las respuestas a estas interrogantes permitirá dar luces del problema de la permisibilidad de las contrataciones exceptuadas de la aplicación de la Ley y de la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, porque con la actual Ley de Contrataciones del Estado la Ley N° 30225, la contratación directa es considerada como un procedimiento de contratación pero la particularidad de dicho procedimiento, es que se trate de contrataciones con un determinado proveedor en los supuestos descritos en el artículo 27 de la Ley de Contrataciones del Estado, observando que no todos los supuestos corresponden a situaciones excepcionales, sino, que los algunos supuestos no se enmarcan como situaciones excepcionales; siendo la razón por la cual nos motiva a desarrollar la presente investigación.

A continuación veamos el presentado en Estudio efectuado por la Oficina de Estudios Económicos del OSCE, denominado Determinación de las entidades y proveedores que realizaron contrataciones por montos menores o iguales a 8 UIT Período 2011 – 2013, publicado en el mes de diciembre del año 2014, el cual, pone en manifiesto la incidencia de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT:

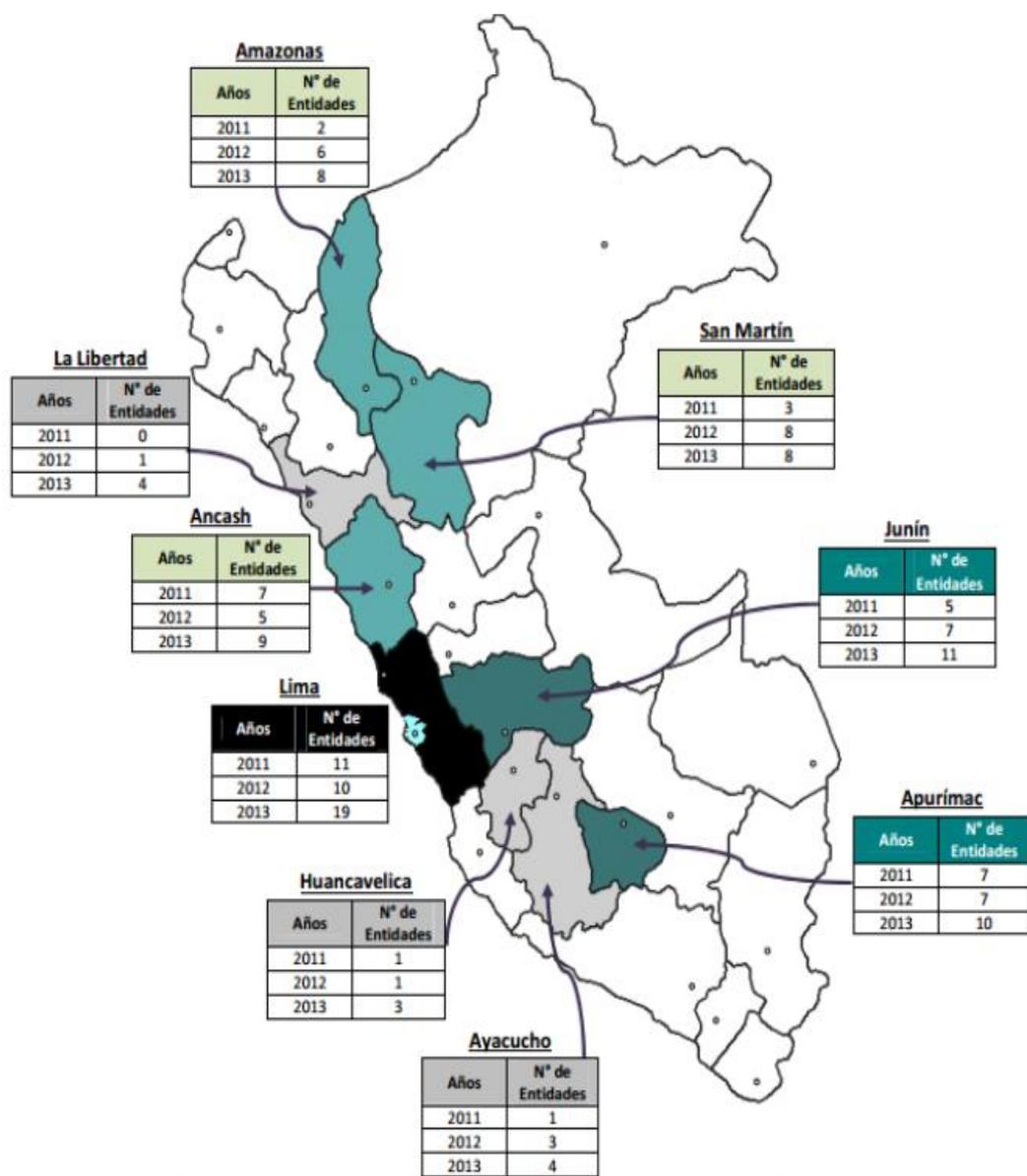


Figura I Elaborado por la Oficina de Estudios Económicos del OSCE, expresa la justificación para la viabilidad de cualquier adquisición con fondos del Estado, se basa principalmente, en la razón de ser de la naturaleza de cada institución pública, la misma que debe estar plenamente identificada con un contenido formal en los documentos de gestión que todas las entidades públicas en el Perú se obligan a tener; empero su materialización debe responder al dinamismo y pragmatismo razonable para garantizar en óptimo servicio al ciudadano.

Es así que para las compras estatales, se ha implementado, la programación del Plan Anual de Contrataciones (PAC), el mismo que es elaborado y aprobado cada año de acuerdo a las necesidades proyectadas para el año fiscal; de acuerdo a la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, por tal razón, cada entidad debe programar en el Cuadro de Necesidades sus requerimientos de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus objetivos institucionales del siguiente año fiscal, cuyo contenido debe responder en armonía sus prioridades institucionales; es decir, debe existir una programación presupuestaria, con su debida justificación.

Habitualmente se escucha en los medios de comunicación, a los usuarios de los servicios de salud se nota que son afectados en sus tratamientos de salud, por la carencia de medicamentos para uso ambulatorio y/u hospitalario en las farmacias de los nosocomios del sector público, entonces nos preguntamos ¿si las compras públicas son programadas a través del PAC para el año siguiente, a que se debe la recurrencia a las modificatorias del PAC? ¿Cuál es el criterio para la programación de las compras? ¿si el Presupuesto Institucional de Apertura es aprobado y existen las partidas presupuestales asignadas para cada actividad de la entidad, qué criterio adoptan los servidores y funcionarios públicos para el otorgamiento de la disponibilidad presupuestal para la ejecución del gasto público?; entonces, vemos que si bien es cierto existe una Ley especial para esta materia, resulta muy influyente el criterio de las personas involucradas en el proceso de contratación para la eficiencia del uso de los recursos públicos y lamentablemente desde nuestro criterio no podemos asegurar que la toma de decisiones sean estratégicas y operativas.

Pero, ¿Por qué los servidores y funcionarios públicos no aprovechan de la disposición de libertad para tomar decisiones a fin de aplicar gestiones estratégicas gerenciales del sector privado para alcanzar los objetivos y metas institucionales?. Para entenderlo, es oportuno mencionar que el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico regula la función del Plan

Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI), los cuales, se relacionan con las actividades y Programación del Plan Anual de Contrataciones (PAC), en consecuencia, dichos instrumentos con las que deben contar las instituciones públicas, para preservar su adecuado funcionamiento organizacional, por ende, una inadecuada Programación de Contrataciones genera cambios y modificaciones constantes al Plan anual inicialmente aprobado; con lo que se demuestra la fragilidad, el constante cambio de sus decisiones de los funcionarios y/o servidores públicos.

También resulta ser parte de la cuestión problemática la permisibilidad de la Ley en cuanto a la modificación ilimitada el Plan Anual de Contrataciones, sin la exigencia de informar las causas e identificar a los responsables de ello, lo que refleja la falta de seriedad en la programación, reflejándose el actuar de los funcionarios y/o servidores públicos, provocando que cada vez que se tenga que incluir o excluir contrataciones, se modifique el PAC; en este punto, resalta la constante práctica de los órganos de abastecimiento de recurrir a las conversiones de los tipos de procesos de selección, la limitada capacidad de programación que podría dar lugar a los fraccionamientos, los mismos que son prohibidos por Ley, porque resulta ilícito el fraccionamiento cuando contándose con recursos necesarios debidamente presupuestados o financiados y conociéndose la necesidad administrativa se realiza más de una contratación para el mismo objeto.

Esbozando en el aspecto doctrinario del Derecho sobre el fraccionamiento, citamos a Morón (2002), señala que:

Una acción fraudulenta de un funcionario público consistente en el abierto desconocimiento de la unidad física o jurídica de una contratación, para en vez de esta necesaria unidad, aparentar una escasa cuantía en la adquisición y proceder así mediante procedimientos más

expeditivos, menos concurrentes, competitivos y que garanticen unidad de trato a todos los potenciales postores. (p. 333)

En esta misma línea, Mutis y Quintero (2000) definen lo siguiente: “(...) *hay fraccionamiento cuando de manera artificiosa se deshace la unidad natural del objeto contractual, con el propósito de contratar directamente aquello que en principio debió ser licitado o públicamente concursado.* (p. 233)

Si bien es cierto, la Ley otorga la facultad al Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, la facultad de regular los parámetros de permisibilidad de algunos extremos no considerados en la Ley; como por ejemplo, en su momento la Directiva N° 007-2012-OSCE/CD, sobre Disposiciones aplicables al registro de la información en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), la cual, busca brindar una herramienta que contribuya con la transparencia y eficiencia de las contrataciones públicas, en consecuencia evitar cualquier acto de corrupción en estos procesos de compra, no obstante, el problema sigue latente porque el verdadero problema no es registrar y publicar la relación de órdenes de compra y de servicios, sino la de tener un procedimiento general para este tipo de contrataciones, con la finalidad de obtener un precio que garantice la calidad de la contratación exceptuada de la Ley de Contrataciones del Estado.

Sin embargo, al estar exceptuadas de la aplicabilidad de la Ley, a las compras no le son aplicables las penalidades para sancionar, en el caso de que algún proveedor incurra en incumplimiento o defectos del producto, no olvidemos, que las compras directas representan grandes cantidades de dinero y que el Estado es el principal comprador de bienes y servicios, por ello, se deben tomar decisiones adecuadas para su mejoramiento, que repercute en el cumplimiento de las metas institucionales cuyo enfoque es el bienestar general, esto dentro

del contexto de una gestión por resultados efectiva, dado sus consecuencias se manifiestan positiva o negativamente en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por esta razón, es de considerar que el estilo de gerencia o administración pública no representaría a una administración no modernizada, a pesar de la implementación de sistemas electrónicos, pues, se percibe una administración que no da señales de imitación a las mejores prácticas de gestión administrativa del sector privado, ni de las mejores prácticas de gestión administrativa del sector público; teniendo en cuenta que la actividad de compra venta haciendo uso de los recursos del Estado, responde a una actividad dinámica.

Para mayor entendimiento de la problemática planteada, corresponde mencionar que la Contraloría General de la República es el ente rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuya misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar a la transparencia de la gestión de las entidades, conforme a lo descrito en el Artículo 16° de la Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” y sus modificatorias, correspondiéndole a dicha institución de señalar qué se entiende por Sistema Nacional de Control y Control Gubernamental, por consiguiente, precisamos que, de acuerdo al artículo 6, 12 y 13 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias se define lo siguiente:

El Sistema Nacional de Control en el conjunto de órganos de control, normas métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio de control gubernamental en forma descentralizada, y su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal,

operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

Este sistema está conformado por la Contraloría General de la República como ente técnico rector del sistema, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría Externa designadas por la Contraloría General de la República; de modo que, el Control Gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia, y verificación de los actos y resultados de la gestión pública en atención al nivel de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como el cumplimiento de las normas jurídicas, lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. Además, indica que El Control Gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

Ahora bien, cada acto realizado por la administración pública, desde la perspectiva normativa, es constantemente evaluada tanto por su propia Institución expresándolo en la Evaluación del Plan Operativo Institucional, hablando de un control propio, siendo también es objeto de las Actividades de Control del Órgano de Control Institucional (OCI), y la Sociedad de Auditoría (SOA) interviene cuando es asignada por Concurso Público convocado por la Contraloría General de la República la entidad a petición de la entidad pública a ser examinada, entendiéndose como Control Externo, presenta su rendición de cuentas, precisando que en este aspecto la Sociedad de Auditoría, analiza la ejecución de gastos y los estados financieros de la Entidad así como cuestiones gubernamentales, pero no es objeto de su estudio, lo exceptuado por la propia Ley de Contrataciones del Estado, en este caso las exoneraciones del ámbito de aplicabilidad de la Ley, es decir, las compras menores o iguales a 8 UIT y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación;

además existe los Ejercicios de Control Simultáneo que son programados a criterio de la CGR, pero éstos son eventuales y no necesariamente se enfocan a las contrataciones exceptuadas por la Ley de Contrataciones del Estado.

1.2. Formulación del Problema

- Problema General

¿En qué medida la existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, inciden en una deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado?

- Problemas Específicos

P.E.1 ¿De qué manera, un mayor ámbito de discrecionalidad en el ámbito de la gestión administrativa del Estado incide en un manejo inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios?

P.E.2. ¿En qué medida, la libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, promoverían las malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección?

P.E.3 ¿En qué medida, la facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, es insuficiente para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales?

1.3. Justificación e Importancia de la investigación

La motivación que orienta el desarrollo de la presente investigación, se sustenta en la necesidad de brindar aportes en relación al tratamiento de las compras directas y las compras exoneradas del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, en nuestro país, en el trayecto de la elaboración del presente trabajo de ha evidenciado que es escasa el material bibliográfico especializado que se haya dedicado a esta temática, a esto debe sumarse el hecho que la legislación con la que contamos en materia de contrataciones del Estado es relativamente nueva, porque en la historia de compras públicas en el Perú, ha existido una dispersión legislativa puesto que recién en el año 1997 se promulga la Ley de Contrataciones del Estado mediante la Ley N° 26850, esto, como consecuencia de la fusión del Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP) aprobado por el Decreto Supremo N° 034-80-CV, el Reglamento único de Adquisiciones (RUA) aprobado a través del Decreto Supremo N° 065-85-PCM y el Reglamento único de Adquisiciones (REGAC) aprobado mediante Ley N° 23554 y que preexistieron desde el año 1980, luego de que la Constitución Política del Perú del año 1979 consignara en su artículo 143, “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”; es decir, que el Estado se encuentra obligado a llevar a cabo concursos públicos para la adquisición de bienes y contratación de servicios.

Siendo que una de las razones que motivan a la realización del presente trabajo de investigación es que dado a que estas contrataciones iguales o menores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, al momento de su transacción, están fuera de la aplicación de la Ley

de Contrataciones del Estado y esto conlleva a que las contrataciones exoneradas y las compras directas, se ejecuten apartándose de lo regulado en la Ley, situación que podría verse inmersa en irregularidades, en la medida que no hay parámetro alguno que se enfoque a dichos casos, lo cual, generaría una trasgresión a los principios de la propia Ley y evidencia la deficiente gestión administrativa pública y/o la corrupción de funcionarios.

Es así que la justificación de la tesis estriba en la necesidad de ampliar la concepción de los procedimientos a seguir para los procesos de selección con la finalidad de que alcance también a las compras directas y a las compras exoneradas del ámbito de aplicación de la Ley para que no se siga dejando al libre albedrío de los funcionarios y servidores públicos que intervienen en los procesos de compra de bienes y servicios del Estado; problema que abarca a todas las instituciones del Estado pero que a efecto de esta tesis se delimita a los servicios de salud que brindan los Gobiernos Locales de Lima; en ese sentido, la importancia que reviste la presente investigación consiste en erigirse con un planteamiento de problema que repercute en la ciudadanía, en la medida que espera recibir un adecuado servicio de salud por parte del Estado a través de los gobiernos locales.

Por ello, este trabajo de investigación permitirá demostrar que es de vital importancia estudiar y analizar los supuestos exentos de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado; situación que es un real problema que debe ser mitigado para garantizar la transparencia de dichas compras a fin de procurar el adecuado uso de los recursos del Estado, maximizar el ejercicio del control gubernamental para que sea objeto de las Actividades de Control de los Organismos de Control Interno de las Instituciones Públicas que dan cuenta a la Contraloría General de la República del Perú.

1.4. Limitaciones de la investigación

Para el desarrollo de la presente investigación se ha previsto la generación de determinadas limitaciones de naturaleza especial inherentes al tema objeto de investigación; siendo en esta perspectiva la mayor limitación que se afronta el hecho que son muy escasos los actores que en el ámbito de la doctrina nacional y extranjera que hubieren desarrollado con amplitud este tema, puesto que la doctrina seleccionada referente al tema de investigación le asigna espacios limitados para el desarrollo de estos aspectos, pues son escasos los supuestos en los que se han pronunciado específicamente sobre estos temas.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Demostrar que la existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, repercute en la gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.

1.5.2. Objetivos específicos

O.E.1. Determinar que el sistema actual que permite mayor discrecionalidad en el ámbito de la gestión administrativa del Estado incide en un manejo ineficiente e inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios.

O.E.2. Establecer en qué medida la libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, generaría malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección.

O.E.3. Determinar que la facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, resulta ser insuficiente para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes

Para la elaboración de la presente investigación, se ha realizado la búsqueda de los estudios realizados que se encuentran publicados, que se relacionan con la presente tesis, es así que, se obtiene que en nuestro país, así como en el ámbito internacional, existen investigaciones respecto a las contrataciones públicas, empero en dichas publicaciones abordan el tema desde otro enfoque o desde otra delimitación de la problemática, no obstante en algunos que se ha seleccionado en los antecedentes que pasaremos a mencionar, se ha definido u opinado sobre las exoneraciones y las compras directas.

- Antecedentes internacionales

De modo que en el ámbito internacional, en su Tesis de postgrado, manifiesta que la contratación directa se aplica cuando el proveedor para un tipo de fármaco a adquirir sea exclusivo, justificándose así el origen de este procedimiento especial, basada en la invitación directa al fabricante o proveedor exclusivo, Landázuri (2014) señala lo siguiente:

Corresponde aplicar el procedimiento de contratación directa cuando el fabricante o proveedor sea exclusivo para un tipo de fármaco, y siempre que aquel no esté disponible en el Repertorio de Medicamentos, en cuyo caso, la máxima autoridad de la Entidad Contratante o su delegado aprobarán y publicarán los Pliegos y cronograma del proceso y dispondrán inicio del procedimiento especial; publicada la resolución, se enviará invitación directa al fabricante o proveedor exclusivo; el proveedor invitado presentará su Oferta acompañada del certificado de exclusividad vigente emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional. (p. 128).

Para Alejandro (2012), en su Tesis publicada relacionada a las contrataciones públicas, se pronuncia también sobre las compras directas, afirma que:

El Estatuto de Contratación Estatal no define expresamente ninguno de los principios anteriormente mencionados, sin embargo, se encarga de enunciar una serie de actuaciones que encierra el principio de transparencia, el cual está dirigido a que el proceso de selección del contratista se realice de manera imparcial y la de forma objetiva, e impedir de esta manera que intereses personales incidan en la contratación.

Mediante el cual se pretende evitar y erradicar de la contratación toda actuación dirigida directamente o indirectamente al favorecimiento de una determinada persona o grupo, mediante en la inaplicación de procedimientos y etapas fijadas en la ley. (p. 22).

Asimismo, cita al pronunciamiento del Consejo de Estado de Colombia, en la Sentencia del 31 de enero de 2011, recaída en el Expediente 17767, referente a la discrecionalidad del administrador público, la cual influye en las contrataciones directas; al respecto Alejandro (2012) expresamente consigna lo siguiente:

Con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa.

Lo anterior, con el objetivo de favorecer las mejores condiciones contractuales para el estado, además de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad. (p. 23).

Como puede apreciarse de la lectura de la Tesis de maestría, sobre la contratación por excepción de procedimientos de la Ley de Contratación Pública, presentada por Preciado (2007) afirma lo siguiente:

La Administración Pública para el ejercicio de la facultad legal y reglamentaria con relación a la excepción, no cuenta con un procedimiento que defina los parámetros sobre los cuales debe guiarse, lo cual reiteradamente ha sido observado por la Procuraduría General del Estado y Contraloría General del Estado, al emitir los informes previstos en el artículo sesenta de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, pues exigen de las entidades estatales que contratan la ejecución de proyectos o la prestación de servicios por el régimen de excepción, que se debe otorgar un proceso de selección para lo cual debe emitirse la respectiva reglamentación; y, de recomendaciones de las Auditorías Gubernamentales, realizadas a procesos contratados y en ejecución en el mismo sentido, en referencia al proceso de selección. (p. 10)

De lo que se infiere que en su país la Ley prevé excepciones de la aplicabilidad de la Ley de Contrataciones Públicas, por ello, señala que el propósito de su investigación radica en el estudio de las experiencias sobre las contrataciones exceptuadas de la Ley, es así como a continuación Preciado (2007) señala que:

El trámite de contrataciones sometidas a la norma de excepción contemplada en el artículo seis, letra a) de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, pues he podido establecer que dentro de una misma Institución del Estado, a quienes es aplicable las disposiciones de la mencionada Ley, no existe uniformidad de criterios para procesar las contrataciones bajo el régimen de excepción, ya que se establecen procedimientos, términos, condiciones y plazos, que difieren unos de otros, no obstante que se trata de procesos similares respecto de la

ejecución de una obra o prestación de servicio vía exoneración de procedimientos precontractuales bajo declaratoria de emergencia.” (p. 8).

Arroyo (2013) afirma lo siguiente:

Documento denominado: Apertura de la Contratación Pública de Cara a 1993, donde se exponía la situación de grave incumplimiento de las Directivas comunitarias por parte de los Estados miembros y los motivos que generaron dicho incumplimiento, señalando principalmente los siguientes: el desconocimiento de la normativa, la mala fe de las entidades contratantes —lo cual se traducía en fraccionamientos fraudulentos de los contratos—, la utilización abusiva de la contratación directa y la inclusión de cláusulas discriminatorias. (p. 45).

De lo que se infiere que dentro de su concepción la contrataciones públicas se constituyen en una parte importante del mercado interior y que en dichos actos es de relevancia los actos de las autoridades los cuales marcan una tendencia; y respecto a las compras directas, manifiesta que su utilización indiscriminada se traduce en fraccionamiento de los contratos, lo cual conlleva al incumplimiento de las Directivas que regulan las contrataciones públicas.

Según Muñoz (2015), las contrataciones de ínfima cuantía responden a la prestación de servicios directamente con los oferentes, es decir, proveedores pres seleccionados; como se indica a continuación:

Como ya se mencionó anteriormente la entidad contratante puede realizar contrataciones para la ejecución de obras, adquisiciones de bienes y prestación de servicios directamente con oferentes que no necesariamente estén registrados con el RUP, pero si deben estar habilitados para realizar este tipo de contrataciones tal como lo dispone la Sección III Art. 60 del Reglamento de Contratación Pública. También se menciona que estas adquisiciones y/ o

contrataciones se las realizara siempre y cuando la cuantía sea igual o menor a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del Presupuesto Inicial del Estado, estas contrataciones se las realiza con un proveedor seleccionado por la entidad contratante, la misma que se las hará en forma directa y para constancia esta se la formalizara con la entrega de la factura correspondiente siendo autorizadas por el responsable encargado de los asuntos administrativos de la entidad contratante quien a su vez verificará que el proveedor no se encuentre incurso en ninguna inhabilidad o prohibición para celebrar contratos con el Estado. (p. 57 y 58).

Ahora sobre la clasificación de procedimientos de contratación pública se tiene a la contratación directa, la cual, conlleva a cursar una invitación al consultor, o sea, al proveedor, mientras que los otros procedimientos corresponden a la previsión de un concurso público de proveedores; en tal sentido Muñoz (2015), indica que:

Estaría los procedimientos de contratación por ínfima cuantía, cuya regulación no se encuentra prevista en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), sino que a su vez, ha sido incluida en el artículo 60 del Reglamento General de aplicación a la citada Ley (2009), en conexión con la Resolución INCOP N° 062-2012 (2012). La incorporación de éste procedimiento al Sistema Nacional de Contratación Pública, para la contratación de bienes y servicios, seguros y obras de remodelación y conexas que son emergentes, y cuyo presupuesto referencial de contratación sea igual o menor al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.0000002 por el Presupuesto inicial del Estado vigente, ha generado un gran debate en el campo del derecho administrativo, debido a su inclusión reglamentaria, mas no por Ley.

Se advierte que en la práctica, éste procedimiento de contratación pública ha sido desnaturalizado e incluso abusado por las Entidades Contratantes. (p. 72).

Alvear (2011), afirma lo siguiente: “Las Contrataciones en Situación de Emergencia permiten a las Entidades, realizar una contratación de manera directa, y bajo responsabilidad de su Máxima Autoridad, las obras, servicios y consultoría, que se requieran de manera estricta para superar una Situación de Emergencia.” (p. 79). De la revisión de dicha investigación puede apreciarse que de los cuadros presentados por el citado tesista, los procesos de Contratación Directa realizados por las entidades contratantes dentro del período 2009 al 2010 de su país, incrementaron considerablemente.

Por otra parte, Iglesias (2016), manifiesta que:

La convocatoria o invitación inicia con la publicación en el portal de compras públicas. La invitación se realizará cuando sea un proceso de contratación directa y la convocatoria cuando el proceso es de selección. Es necesario indicar que con base en el principio de transparencia, las entidades contratantes deberán publicar todos los documentos relevantes de la contratación, según lo dispone el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la resolución No. 053-2011, de 14 de octubre de 2011. (p. 41)

De modo que en la investigación desarrollada por el autor citado se pronuncia respecto a los tipos de contratación en su país, hace una distinción entre convocatoria y la invitación, incluyendo en ésta última a las compras directas.

López y Roa (2015) afirma lo siguiente:

Contratación Directa. Ley 1150 de 2007: Su uso es para casos especiales únicamente. A diferencia de la licitación pública y la selección abreviada, en la contratación directa no se requiere adelantar proceso de selección por convocatoria pública. Cuando proceda el uso de esta modalidad de selección la entidad deberá plasmar las justificaciones que llevan a esta vía

en acto administrativo. Este tipo de contratación procede siguientes casos: Urgencia manifiesta, los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el acuerdo de reestructuración de pasivos a que se refieren las leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y cuando no exista suficientes oferentes en el mercado, para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para este tipo de proceso se da un rango de \$100.000.000 hasta los \$8.000.000.000 de pesos colombianos. (p. 27)

Es decir, su postura radica en considera que la contratación directa se justifica en los casos extraordinarios, especiales, que amerite su configuración; es decir no se trata de un procedimiento de contratación mediante concurso.

Asinelli (2013), manifiesta que el:

Desarrollo del Sistema Electrónico de Contrataciones (SECOP). Esta herramienta buscar promover la gestión de compras íntegramente a través de Internet, tanto para los organismos contratantes como para los proveedores oferentes. El Sistema permite visualizar toda la información de los procedimientos en tiempo real, las comunicaciones entre las áreas de compra de los organismos contratantes y los proveedores que se realizan a través de correos electrónicos generados por el propio sistema. En tal sentido, durante el período de estudio, mediante el dictado del Decreto N° 1818/06 el Poder Ejecutivo reglamentó el uso obligatorio de este sistema para los procedimientos de "Contratación Directa por Trámite Simplificado" (por montos menores a \$10.000) dentro de la APN. A su vez, se desarrolló un plan de implementación progresiva del sistema en los distintos organismos que incluyó la capacitación de los agentes de las áreas de compras correspondientes. (p. 108)

Entendiéndose que en la legislación Argentina, las compras cuyos montos sean menores a \$ 10.000, se clasifican como compras directas por trámite simplificado, apartado similar al que en el Perú se ha venido manejando las contrataciones iguales y/o menores a 3 Unidades

Impositivas Tributarias (UIT) y que luego fue incrementado a 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), criterio que fue cambiado con la última modificación de la Ley de Contrataciones del Estado, esto es, de haberse denominado compra directa cambió a ser llamado exoneraciones.

Para Gonzáles (2012), afirma lo que a continuación se cita:

Trato o Contratación Directa: Procedimiento de contratación que por la naturaleza de la negociación debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la Licitación o Propuesta Pública y para la Privada. Es precisamente este último mecanismo de compra y contratación que es materia principal de análisis de este estudio de caso. Las causales que justifican en forma particular la contratación directa relativa a las compras en el exterior están definidas por el Reglamento en el artículo número 10: “Si se tratara de convenios de prestación de servicios a celebrar con personas jurídicas extranjeras que deban ejecutarse fuera del territorio nacional. (p. 17)

Asimismo Gonzáles (2012), sostiene que:

La primera resolución Exenta N° J-572 que delega facultades en los Jefes de las Unidades Comerciales. Esta resolución faculta a estos funcionarios a autorizar directamente compras y contrataciones de bienes y servicios hasta por un monto máximo de US\$10.000 y US\$3.000, respectivamente. Es decir, cualquier monto que sea superior debe solicitar la elaboración y autorización del proceso al nivel central de DIRECON. (p. 27)

Existe un estudio sobre la aplicación del régimen de compra, en el cual, analiza los tipos de contrataciones y sobre contratación directa refiere que se caracteriza por efectuarse por un monto límite, sobre esto Miller (2008), afirma que:

Respecto a este régimen de compra, la Ley de Contrataciones del Estado en el Artículo 43 establece: Compra directa. La contratación que se efectúe en un solo acto, con una misma persona y por un precio de hasta treinta mil quetzales (Q.30,00.00), se realizará bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior de la entidad interesada, tomando en cuenta el precio, calidad, el plazo de entrega y demás condiciones que favorezcan los intereses del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, siguiendo el procedimiento que establece dicha autoridad. (p. 34)

En la tesis doctoral de Gómez (2015), sostiene lo que a continuación se cita:

Para el cumplimiento de sus fines específicos, el sector público, además de contar con sus propios medios, utiliza los servicios prestados por personas físicas o jurídicas para contratar servicios, obras y suministros, con la finalidad de cumplir con las funciones públicas que tienen atribuidas y de atender a sus propias necesidades como entidad. (...) Por ello, si las autoridades públicas utilizan esta inversión pública que acompaña a la contratación para tener en cuenta o impulsar, además del estricto cumplimiento del objeto contractual, otros objetivos beneficiosos para la sociedad –como son la protección del medio ambiente o el cumplimiento de objetivos sociales propios de un Estado Social, como propugna nuestra Constitución, es decir, la protección de la salud del personal que participa en el proceso de producción, la integración social de las personas desfavorecidas (personas con dificultades de inserción social o labora, discapacitados), o la igualdad de mujeres y hombres-, estaríamos ante un planteamiento reciente que poco a poco se va abriendo paso: la integración de aspectos sociales y ambientales en la contratación pública. (p. 5)

De la cita textual, se aprecia que el objeto de estudio de dicha investigación radica en la necesidad de incluir criterios sociales y medioambientales en la contratación pública.

- **Antecedentes nacionales**

En el Perú, se ha podido encontrar que existen estudios relacionados a la contratación pública, de modo que se ha seleccionado las siguientes investigaciones:

En la tesis desarrollada por Venegas (2013), sostiene lo siguiente: “ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DIRECTAS (DIR): Son aquellos procesos en los cuales la adquisición del bien o contratación del servicio se realiza directamente con un proveedor específico, para lo cual la dependencia originadora deberá sustentar debidamente, en base a criterios establecidos en el Reglamento, la elección de esta modalidad. (p. 22)

Apreciándose, que el citado autor enfoca su investigación en el análisis y la mejora de los procesos de adquisiciones y contrataciones en una empresa del Estado del sector hidrocarburos, de manera que éstos se desarrollen de forma eficiente en el manejo de los recursos como tiempo y costos, y en relación a las compras directas.

Caroy (2010), plantea en su investigación que: “el Estado peruano implementó una política de promoción de este sector empresarial a través de las Compras Estatales, con una serie de medidas destinadas a facilitar su acceso y contratación” (p. 4).

En tal sentido, en el desarrollo de su tesis realiza un análisis de los topes de cada proceso de selección y en qué medida las MYPES participan en ellos, asimismo, el tesista, mencionó entre sus conclusiones que el diseño de las políticas del Estado debe orientarse a promover la mayor participación de la microempresa, a fin de tener mayor impacto sobre el empleo y la calidad del mismo, esta tampoco ha podido acceder al mercado estatal, pues el mecanismo de contratación, al no hacer distinción entre la micro y la pequeña empresa, establece barreras

que la imposibilitan participar con éxito, entre ellas, la experiencia en ventas como factor de evaluación.

En otra investigación sobre la Ley de Contrataciones Bocanegra (2015), señala que:

Propuesto comprende el análisis y la mejora de los procesos de adquisiciones y contrataciones en la Municipalidad en el Distrital de José Crespo y Castillo de la Provincia de Leoncio Prado, de manera que éstos se desarrolló de forma eficiente en el manejo de los recursos como tiempo y costos. Inicialmente, se investigó sobre los antecedentes en el marco legal de las contrataciones en esta Institución del Estado, cuyos procedimientos son realizados por el Departamento de Logística de la Institución y se rigen bajo el Reglamento de Contrataciones de ésta. (p. IX)

De la Tesis elaborada por Galindo (2015), afirma lo siguiente:

Búsqueda de las razones de la vulnerabilidad de los procesos de contratación en la gestión pública, respecto la deficiente conducción y opacidad en la cadena del abasto; el cual se germina como consecuencia de indagar las acciones y hechos de los actores directos e indirectos el procedimiento, con el afán de que la comunidad en general e instituida proteja la honradez, trato justo e igualitario, calidad, seguridad, y proteja el debido proceso y la aplicación de las imposiciones de transparencia en los procesos de contrataciones en la Municipal Provincial de Chiclayo. (p. 1)

Como puede apreciarse, el tesista, realizó un estudio relacionado a las contrataciones públicas gestionadas por el Gobierno Provincial de Chiclayo, en el cual, pretende determinar el manejo de los funcionarios y servidores de dicha entidad.

Molina (2008), señaló lo siguiente:

No es el Tratado de Libre Comercio, sino las necesidades pre-existentes, es decir, aquellas surgidas con anterioridad a la suscripción de este instrumento internacional, las que obligaban a una modificación del régimen. Era esto último el verdadero fundamento del cambio, a menos que el Gobierno haya querido efectuar una sistematización, hacer una suerte de “check - list” normativo de los cambios requeridos. Al margen de ello, siempre es positiva la introducción de mecanismos que coadyuvan a reforzar la institucionalidad democrática en el país y una buena normativa en materia de contratación estatal, contribuye enormemente a materializar tal fin. (p. 387).

Por otra parte, Alvarado (2014), concluye que: “La determinación del valor referencial influyo significativamente en la ejecución de los procesos de selección y consecuentemente en la eficiencia de la compra pública al favorecer la provisión de bienes, servicios y obras a la Entidad y en forma oportuna para el cumplimiento de los objetivos institucionales.” (p. 102) De lo que se colige que, el mencionado investigador, enfoca su investigación en estudiar el efecto de la determinación del valor referencia para las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras.

En la tesis de Postgrado denominado, Aquipucho (2015), señaló lo siguiente:

En la Municipalidad Distrital Carmen de la Legua Reynoso resultó no ser óptimo el sistema de control interno respecto a los procesos de Adquisiciones y Contrataciones durante el periodo 2010-2012; por la inadecuada programación del plan anual de la entidad, disponibilidad presupuestal, la coherencia entre el plan anual y la disponibilidad presupuestal, influyeron negativamente incumpliendo el Plan Anual de la entidad y la deficiente ejecución del gasto que conllevaron a las modificaciones del Pan Anual de Adquisiciones y Contrataciones. (p. 105).

Además entre sus conclusiones indicó que no resultó ser óptimo el sistema de control interno respecto a los procesos de Adquisiciones y Contrataciones durante el periodo 2010-2012; por la inadecuada programación del plan anual de la entidad, disponibilidad presupuestal, la coherencia entre el plan anual y la disponibilidad presupuestal, influyeron negativamente incumpliendo el Plan Anual de la entidad y la deficiente ejecución del gasto que conllevaron a las modificaciones del Pan Anual de Adquisiciones y Contrataciones.

Bautista (2015), afirma lo siguiente:

Al respecto, es necesario mencionar que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, dentro de sus competencias como entidad menciona que solo emite directivas en materia de su competencia, siempre que se refieran a 22 aspectos de aplicación de la Ley y su Reglamento; en consecuencia, si bien las compras iguales o menores a tres unidades impositivas tributarias (3) UIT-s, están fuera del ámbito de aplicación es necesario y urgente que el OSCE, se pronuncie dado que queda al libre albedrío el manejo administrativo de las compras directas por lo que es recomendable establecer una directiva general en concordancia con la citada normativa, los mismos que deberán considerar los principios que rigen la Ley de Contrataciones del Estado, sobre todo lo relacionado a la eficiencia y transparencia. (p. 21, 22)

En suma, podemos señalar que diversos investigadores y juristas han realizado estudios que guardan relación con las contrataciones del Estado; sin embargo, dichos estudios no se han enfocado en el tema central del presente trabajo de investigación.

Como se sabe en el Perú existió una total dispersión respecto al sistema de contrataciones del Estado por tanto en la rendición de cuentas del uso de recursos del Estado, siendo recién con

la Constitución del año 1979 se comenzó a instaurar una regulación sobre las contrataciones del Estado.

Por su parte Danós (2005) manifiesta que:

En el Perú no existe un régimen legal que abarque o intente comprender toda la contratación administrativa que realiza el Estado. La LCAE ha constituido un indudable avance porque proporciona una regulación unitaria pero solo de una parcela, por cierto que muy importante, de la contratación administrativa que involucra los contratos de adquisición de bienes y servicios, suministro y de obra, pero que no regula la totalidad del universo contractual del Estado. (p. 6)

Bianca, (1987) en relación a la importancia del interés público y de la relevancia de los contratos suscritos por el Estado, señala que:

Los contratos establecen que la entidad titular de un cargo público siempre se caracteriza por la importancia directa del interés público en la cual la entidad es un portador. La importancia directa del interés público se manifiesta principalmente en la formación del contrato, porque el organismo público que debe llevar a cabo sus actividades en las formas de negociación y la forma prevista por la ley, y su compromiso es, generalmente condicionado a la aprobación de los órganos de vigilancia. De ello se deduce, entre otras cosas, que la aprobación de los órganos de control son legales, las condiciones de eficacia del contrato depende de que las partes sigan estando obligadas. De ello se desprende además que la cancelación de los actos a través de la cual se forma, se manifiesta la voluntad y de verificación de los resultados en la anulación del contrato que sólo podrá ser invocada por sí mismo.

Traducción libre del siguiente texto:

I contratti che l'ente stipula quale titolare di una funzione pubblica sono invece sempre caratterizzati dalla rilevanza diretta dell'interesse pubblico di cui l'ente è portatore. La diretta rilevanza dell'interesse pubblico si manifesta principalmente nella formazione del contratto in quanto l'ente pubblico deve esplicitare la sua attività negoziale nelle forme e nei modi previsti dalla legge, e il suo impegno è generalmente condizionato all'approvazione degli organi di controllo. Ne consegue, tra l'altro, che l'approvazione degli organi di controllo costituisce condizione legale di efficacia del contratto in attesa della quale le parti rimangono tuttavia vincolate. Ne consegue ancora che l'annullamento degli atti attraverso i quali si forma, si manifesta e si controlla la volontà dell'ente si traduce nella annullabilità del contratto che può essere fatta valere solo dall'ente stesso. (p.45)

Salazar (2009) afirma que:

La relación entre la categoría contrato y la de contrato de la administración pública es una de genero a especie en virtud de la cual la figura contrato como el acuerdo de voluntades entre dos o más partes destinada a crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de efectos patrimoniales, subyace a la noción de contrato de la Administración Pública, sin embargo, en este último concepto la nota característica es que por lo menos una de las partes que celebra el contrato en una entidad de la Administración Pública. (p. 27)

Es decir, indica que la característica principal de la contratación pública es que en la relación jurídica existente en la contratación del Estado es la Administración Pública, es así que manifiesta lo siguiente:, publicó en su artículo la identificación de las formas jurídicas administrativas que se encuentran presentes en la Contratación Pública.

Evidentemente, los contratos celebrados por la Administración Pública se identifican principalmente porque una de las partes contratantes, es entidad de la Administración Pública

que dispone de los recursos económicos públicos, cuyo objeto es que el Estado representado por sus instituciones pueda cumplir con sus fines a favor de la ciudadanía; por ello, resulta necesario dedicar las siguientes líneas a las teorías relacionadas al tema de investigación.

Para ello, es imprescindible citar a Cassagne (2011) señala lo siguiente:

El problema central que sigue planteándose en torno del contrato administrativo es hasta qué punto su construcción se independiza de las normas y principios del derecho civil – que vinieron rigiéndolo desde que el Estado comenzó a utilizar la técnica contractual en forma esporádica – y en qué medida ha adquirido una fisonomía peculiar y típica del derecho público. (p. 356)

Gordillo (2017), señala lo siguiente:

La doble personalidad del Estado. En la época de las monarquías absolutas, en que el rey era indemandable, irresponsable, etc., se ideó la teoría del “Fisco,” que venía a constituir una especie de manifestación “privada” del soberano, colocada en un plano de igualdad con los administrados; de este modo se atemperaba en parte el rigor de la concepción soberana del rey. Suprimido el Estado de policía, abandonada la monarquía absoluta como forma de gobierno, no cabía sino llegar a la conclusión de que toda la personalidad del Estado era la misma, y no precisamente igual que la del rey, sino que la del “Fisco.” Sin embargo, casi todos los autores hablaron también de una “doble personalidad” del Estado, como poder soberano y como sujeto de derecho; recién en los últimos años los autores argentinos han abandonado la distinción. (p. 47)

Al respecto, Salazar (2007) manifiesta sobre la doble personalidad del Estado que:

Esta primera teoría, sin embargo, presenta dos aspectos críticos. El primero de ellos –de carácter conceptual– consiste en su dificultad para explicar en qué circunstancia el Estado no es Poder, de modo que se le pueda atribuir existencia privada, es decir, personalidad privada. Y el segundo es de orden práctico, manifestado en la dificultad para calificar un contrato cuando éste, por ejemplo, surge como contrato privado del Estado, modificándose luego a contrato administrativo y luego, conservando parcialmente cláusulas propias de un contrato administrativo y otras de contrato privado del Estado. (p. 58)

Asimismo, Salazar (2007) explica que en contraposición a ello, existe una segunda teoría: Conforme a esta segunda teoría, el Estado decide a nivel normativo los principios y normas a que somete los vínculos contractuales en los que es parte la Administración Pública. En tal sentido, para determinados contratos prevé que la Administración Pública tiene prerrogativas especiales a su favor (como la resolución o modificación unilateral del contrato, sin responsabilidad), para otros dispone que la Administración Pública no tendrá prerrogativa alguna a su favor (como la resolución o modificación unilateral del contrato, sin responsabilidad), para otros dispone que la Administración Pública no tendrá prerrogativa alguna a su favor, y, para otros casos establecerá una fórmula mixta conforme a la cual la Administración Pública tendrá prerrogativas especiales a su favor en determinados supuestos o por tiempo determinado o determinable u otra fórmula sobre este aspecto. (p. 58)

Gimeno (2008), señaló lo siguiente:

Los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país. (p.11)

Danós (2005) manifiesta que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una diferenciación entre los contratos de derecho administrativo con los de derecho privado, cayendo en una regulación “general” que amalgama dichos tipos de contratos, observación que merece ser citada, en las propias palabras de Danós, afirma que:

Los contratos regulados por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.- La LCAE que regula exclusivamente las adquisiciones de bienes y servicios, suministro, consultoría y ejecución de obras y cuyas normas son de aplicación por todas las entidades del Estado, no recoge un concepto especial de contrato administrativo que obligue a distinguir nítidamente entre contratos de derecho administrativo y los contratos estatales “de derecho privado” sometidos a la rama del derecho correspondiente. A diferencia de otros ordenamientos, como el Español, cuyas leyes determinan en forma expresa que modalidades contractuales son consideradas “administrativas” y cuales son “privadas”, la LCAE prescinde de realizar diferenciaciones en función de las mencionadas categorías en beneficio de una regulación general de la contratación estatal de adquisiciones y obras, en la que claramente se enfatiza la regulación de los procedimientos administrativos que forman la voluntad de las entidades administrativas para contratar y que permiten determinar al adjudicatario con el que se suscribirá el respectivo contrato (etapa precontractual). (p.23)

Martín (2013), expresa su opinión acerca del tratamiento jurídico peruano en materia de contratación pública, es así que señala lo siguiente:

En el caso peruano, tal como se aprecia en el acápite anterior, no existe un régimen legal que abarque o cuya vocación hubiese sido abarcar todo lo concerniente a la contratación administrativa. El actual ordenamiento jurídico en materia de contrataciones administrativas, se caracteriza por la existencia de múltiples tipos de contratos que suscribe el Estado

Peruano, los cuales son regulados mediante marcos legales especiales, pudiendo apreciarse en muchos casos la coexistencia de un régimen general y de diversos regímenes especiales, en función a la prestación, actividad a desarrollar o de acuerdo al nivel de gobierno que realice la contratación. (p. 56)

Por tratarse la presente tesis de una problemática que guarda relación con la Ley de Contrataciones del Estado peruano, es pertinente citar la base normativa legal vinculada al tema de investigación.

En nuestra historia legislativa sobre las contrataciones del Estado, tenemos:

Ley de Contrataciones del Estado:

- Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado el 27 de julio de 1997.
- Ley N° 28267, que aprobó modificatorias a la Ley N° 26850, Ley De Contrataciones y Adquisiciones del Estado (1997) y dispone en su artículo quinto que el Poder Ejecutivo aprobará, mediante Decreto Supremo el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 083-2004-PCM.
- Ley N° 28911, publicado el 3 de diciembre de 2006, modificó los artículos 52, 53, 54, 56 y 57 de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado,
- Ley de Contrataciones del Estado aprobado por el Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- Ley N° 29873, publicado el 1 de junio de 2012, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1017, que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado.

- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 11 de julio de 2014.
- Decreto Legislativo N° 1341, vigente desde el 3 de abril de 2017, que modifica la Ley N° 30225.
- Decreto Legislativo N° 1444, que modifica la Ley N° 30225 (aún pendiente de entrar en vigencia), publicado el 16 de setiembre de 2018.

Reglamento:

- Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado por el Decreto Supremo N° 084-2004-PCM.
- Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- Decreto Supremo N° 138-2012-EF, que modifica el Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- Decreto Supremo N° 116-2013-EF, que modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- Decreto Supremo N° 261-2014-EF, que modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- Decreto Supremo N° 080-2014-EF, que modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- Decreto Supremo N° 350-2015-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto Supremo N° 056-2017-EF, que modifica el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Bustamante (1989), en referencia al RUA y al RUCOLP, señala lo siguiente:

Evidentemente ha sido redactado por Ingenieros, no han definido, ni siquiera en sus 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 o/y homogéneo de utilidad para la resolución de varios conflictos de derecho. (p. 22, 23)

Por su parte, Danós (2006) en su ponencia sobre el régimen de los contratos estatales en el Perú, presentada en la VI Jornada de Derecho Constitucional y Administrativo llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Externado de Colombia en Agosto del año 2006; el citado jurista expuso sobre el origen de las contrataciones del Estado en el Perú, siendo relevante citar lo siguiente:

“En el primer período que abarca hasta comienzos de la década de los 80’ rigió una absoluta dispersión normativa en la materia. No existía un ordenamiento que regulase con carácter general para todos los organismos del sector público el régimen de los contratos de adquisiciones de bienes y servicios o de obra pública por parte de las entidades estatales. 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. El régimen legal de las concesiones, especialmente las referidas a la explotación de algunos recursos naturales, como es el caso de la minería, solo era regulado por algunas leyes sectoriales, careciéndose de un mínimo denominador común sobre la materia. (p.10)

Asimismo, Danós (2006), continúa su ponencia y afirma que:

La segunda etapa comienza en la década de los 80’ con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1979 que consagró a nivel constitucional en su artículo 143, la obligación del

Estado de realizar la contratación de servicios, obras y suministros mediante los procedimientos administrativos de licitación y concurso público, con el propósito de garantizar la eficiencia y el manejo transparente de los recursos públicos. Se caracteriza también por la expedición de un conjunto de normas que tuvieron por finalidad sistematizar, cada una en su ámbito, la regulación de los procedimientos contractuales para las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación de obras públicas por parte de las entidades estatales. Tal fue el caso del denominado Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP) aprobado mediante el Decreto Supremo N° 034-80-VC para la contratación de obras públicas; el Reglamento Único de Adquisiciones (RUA) que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-85-VC para la adquisición de bienes, servicios y suministros, y de la ley N° 23554 para la contratación de actividades de consultoría y su reglamento general (REGAC). 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 oportunidad. Los citados dispositivos no realizaron diferenciación alguna entre contratos administrativos y contratos estatales sujetos al derecho privado, 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), este último configurado como un verdadero tribunal administrativo estaba facultado para resolver en sede administrativa incluso las controversias que se generasen durante la ejecución del contrato entre la entidad administrativa contratante y el contratista privado, sin perjuicio de que cualquiera de las partes en caso de disconformidad con la

resolución de CONSULCOP podía cuestionarla ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo. (p. 10, 11)

Podemos rescatar que, el mencionado jurista, señaló que podría identificarse la siguiente etapa, a la cual denominó la segunda etapa del régimen de las concesiones, haciendo crítica a que dicho régimen no evolucionó, ni significó cambios trascendentales, sino que por el contrario se centró en el otorgamiento de las concesiones para la explotación de recursos naturales; a su vez, expuso, el citado jurista que la tercera etapa se encuentra ligada a la transformación de la forma de las contrataciones gestionadas por la administración pública en nuestro país, la cual tuvo lugar en los años noventa, respondiendo al modelo liberal de apertura de mercados y competencia con mayor afluencia de inversión privada.

Revisando nuestra legislación en materia de contratación pública, identificamos las normas expedidas por el Ministerio de Hacienda y Comercio, entre ellas, el Decreto Supremo de fecha 03 de febrero del año 1950 y del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, el Decreto Supremo de fecha 23 de febrero del año 1950, las mismas que se constituyeron como punto de partida para la configuración de participación del sector privado para la ejecución de obras públicas durante el gobierno de Manuel A. Odría durante su gobierno desde el año 1948 al 1956, como muestra de ello, obra la construcción de las Grandes Unidades Escolares, el Estadio Nacional, colegios militares, el Hospital del Seguro Social del Empleado, el Hospital Naval y Militar; posterior a ello, el Decreto Ley N° 22056, publicada en el mes de diciembre del año 1977, se instituyó en la administración pública, el sistema de abastecimiento con el fin de procurar la unidad, racionalidad y la eficiencia de los procesos técnicos para el abastecimiento de bienes y servicios de los estamentos del gobierno; en esa misma línea, surge el Reglamento Único de Adquisiciones para el Suministro de Bienes y la Prestación de Servicios No Personales (RUA), la cual, fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 065-85-PCM, cuya finalidad era sistematizar el procedimiento de adquisición y de

racionalización del gasto público; asimismo, el Reglamento General de Actividades Consultoras (REGAC), el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RUCOLP), aprobado por el Decreto Supremo N° 34-80-VC del 22 de Noviembre de 1980, normas que mantuvieron su vigencia hasta el año 1997, porque en dicho año se aprobó la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 039-98-PCM publicado el 28 de Setiembre de 1998, cuyo efecto inmediato fue la unificación de la legislación dispersa precedente sobre la materia; es decir unificó el RUA, el RULCOP y el REGAC; además, esa nueva ley que integró las disposiciones referentes al régimen de la contratación pública, también significó la creación de Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – CONSUCODE.

Con la dación de dicha Ley, representa a simple vista el ordenamiento de la legislación sobre las contrataciones del Estado, sin embargo, realmente significó un esfuerzo pero no necesariamente resultó ser una norma que fije una sistematización en aras de los principios en los que se basa los procedimientos de las contrataciones del Estado y el uso apropiado de los recursos públicos, puesto que dicha norma nació con la problemática que se identifica en la presente tesis, problemática que ha perdurado en el tiempo y que a pesar de ello, los gobiernos de turno han modificado a su libre albedrío, obrando constancia de ello, las constantes modificatorias de la Ley y su Reglamento.

Sin lugar a dudas, ha existido desde siempre una dispersión sobre las contrataciones y adquisiciones por parte del Estado peruano, siendo relativamente nueva la normatividad que regula el dinamismo de dichas compras y adquisiciones; empero, los esfuerzos por parte del Estado por regularse así mismo para la operatividad de las compras y uso de los recursos de Estado, no responde necesariamente a la voluntad y/o necesidad de contar con un instrumento que permita ordenarlo; máxime si dicho ordenamiento carece de una adecuada

sistematización, al haber sido objeto de numerosas modificaciones; para mayor ilustración a continuación se ha graficado en el cuadro que se aprecia en la siguiente página la evolución normativa en nuestro país sobre las contrataciones públicas:

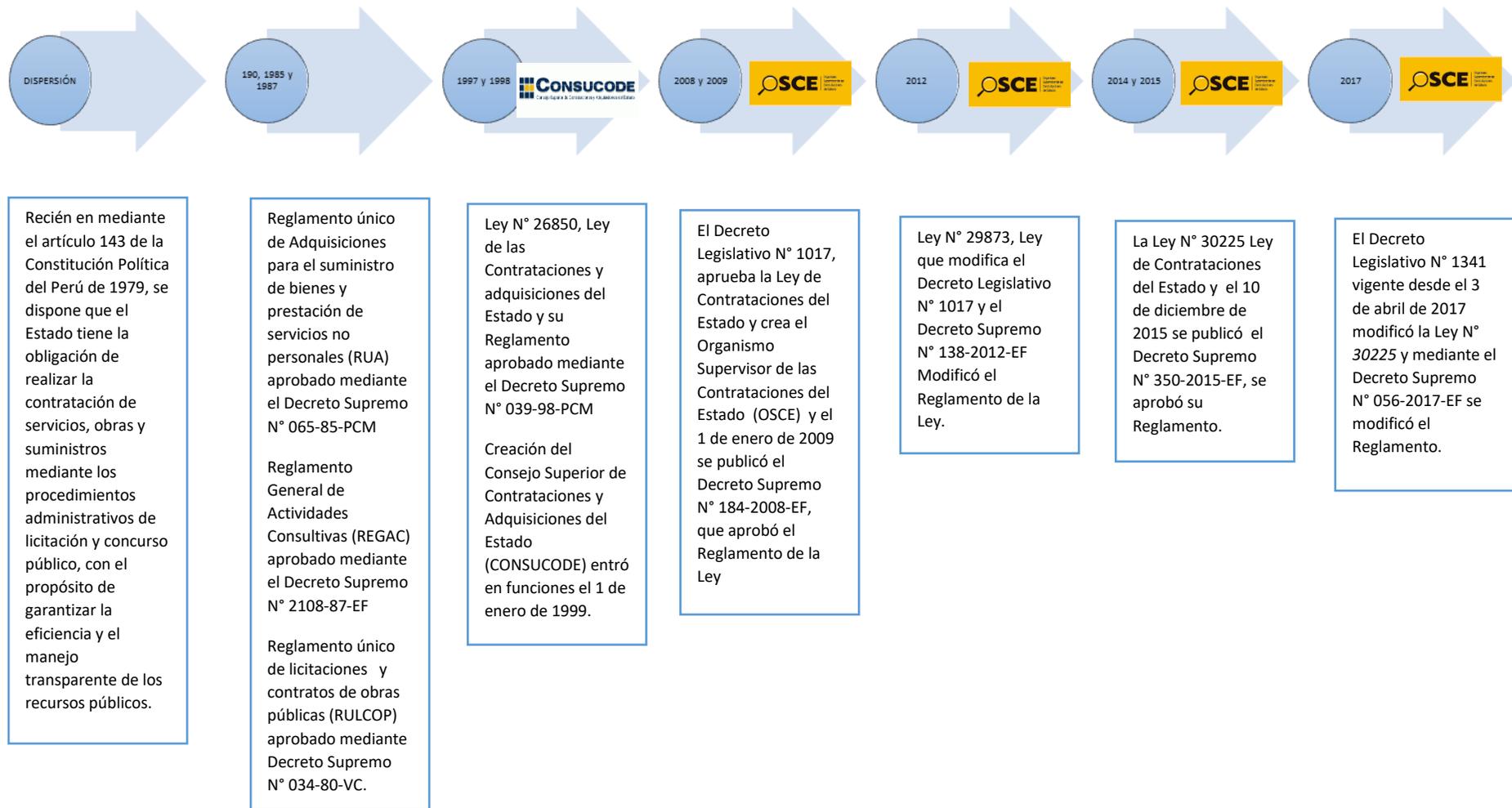


Figura II Graficamos por cuadros la normatividad jurídica sobre contrataciones públicas en el Perú.

2.2. Marco Conceptual

Contratación Directa:

En referencia a la Contratación Directa, El Tratado de Libre Comercio TLC firmado por nuestro país con Estados Unidos, prevé en su Capítulo Nueve denominado Contratación Pública, que sin perjuicio de las otras formas de contratación pública la contratación directa podría impedir la libre competencia ya sea para proteger a proveedores o discriminar proveedores extranjeros, sin embargo, señala que en determinadas circunstancias resultaría necesario efectuar este tipo de contrataciones y es por ello que la Ley de Contrataciones del Estado permite este tipo de contrataciones.

Pues bien, conforme lo afirma Córdova (2015), afirma que:

El Tratado de Libre Comercio (TLC), estableció las circunstancias permisibles para contratar directamente las cuales se configuran cuando en respuesta a un aviso anterior de participación o invitación a participar ninguna oferta fue presentada, en el caso que ninguna oferta cumpliera con los requisitos esenciales requeridos en el expediente administrativo de licitación, cuando ningún proveedor haya cumplido con las condiciones previstas por la entidad, cuando la mercancía o servicio es suministrado por un único proveedor y no exista otra alternativa, también en el caso de entregas adicionales, ampliaciones; situaciones que se encuentran descritas en la publicación del autor citado líneas arriba. (p. 28 - 30)

El autor antes mencionado expone en su texto la justificación de la existencia de las compras directas radica en el contenido del Tratado de Libre Comercio pactado entre el Perú y Estados Unidos de América; sin embargo, desde nuestra percepción todo procedimiento en el que se involucre la disposición del presupuesto público del Estado debe ser objeto de regulación para su posterior control gubernamental.

Como sabemos, en la anterior Ley se consideraba a las compras cuyo monto era menor a tres (3) Unidades Impositivas Tributarias, como adquisiciones que no se encontraban dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, por ende, dichas adquisiciones podrían ser llevadas a cabo de forma discrecional por parte del funcionario y/o servidor encargado del abastecimiento de la entidad; y con la finalidad de contar con los lineamientos al respecto, por iniciativa propia la entidad proyectaba el documento que contenga los parámetros del procedimiento para contratar y adquirir bienes y/o servicios cuyos montos eran menores o iguales a tres (3) UIT. Actuación administrativa que consideramos como aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo General, empero dicha potestad libre de la entidad resulta ser ineficiente y muy genérica, puesto que pretende reglamentar los procedimientos de dichas adquisiciones, lo que genera que cada entidad tenga un propio procedimiento, es decir, distintas formas de llevar a cabo la contratación fuera del ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado; y sobre el apartado de las penalidades, se evidencia que no es una exigibilidad para este tipo de contrataciones, lo que resulta ser lesivo para la entidad y el servicio que se brinda a los usuarios.

La crítica sobre la materialización de los procedimientos de contratación pública que recae en los operadores que la Ley describe, por ello la gestión administrativa que realiza debe ser objeto de análisis en el presente estudio. En ese sentido, califico como relevante mencionar algunas referencias sobre este punto como lo que manifiesta Ramos y Vaca (2012) afirma que: “la gestión administrativa y financiera que provee y ayuda a la toma de decisiones, enfocada también a la optimización de recursos para maximizar la rentabilidad; el control interno comprende el plan de organización en todos los procedimientos coordinados.” (p. 189).

No obstante, la existencia de las compras directas han perdurado en el tiempo y no solo eso, sino que además se ha elevado el monto permitido para la ejecución de su gasto pasando a ser tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), a ocho (8) UIT, lo que significa un respaldo por parte del gobierno de turno al momento de la dación de la norma que aumento dicho monto y además que modificó los alcances de las compras directas y dejó de ser compras exceptuadas de la Ley de Contrataciones del Estado y pasó a ser un procedimiento más previsto en la Ley pero manteniendo sus características esenciales y consintiendo las compras exceptuadas a la Ley; es decir, acogió a las compras directas como un procedimiento más con sus particularidad que perduran hasta la fecha pero lejos de dejar de existir esa figura de compras directas, mantuvo dicha modalidad de contratación pero con otro nombre que es contrataciones exoneradas de la aplicabilidad de la Ley de contrataciones del Estado que responden a compras menores a ocho (8) UIT.

Ahora, sobre las compras exoneradas de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), ha emitido diversas opiniones técnicas, a través de los cuales se pronuncia sobre materias que le son consultadas, siendo dichas opiniones técnicas publicadas en la página web del OSCE:

Es así que, que nos permitimos hacer la lectura y selección de opiniones relacionadas al tema materia de la presente investigación, evidenciando que cuando es consultado por las entidades públicas, se observa que dichas opiniones se limitan a la aplicación estricta de lo dispuesto en el Ley y su Reglamento, sin hacer mención a ninguna orientación por parte del OSCE sobre las contrataciones menores de 8 UIT y antes 3 UIT, exoneraciones del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones; por eso, estimamos pertinente representar en el siguiente cuadro de algunas opiniones emitidas por el OSCE a lo largo de los años sobre las compras directas y compras exoneradas de la Ley y su Reglamento.

Opiniones registradas en el portal web del OSCE:	Asunto registrado en las opiniones que se citan:	Conclusiones citadas y extraídas de los documentos que contienen opiniones emitidas por la dirección técnica normativa del OSCE, que se citan en la primera columna del presente cuadro:
<p>OPINIÓN N° 098-2012/DTN</p>	<p>Alcance de los literales f) y h) del numeral 3.3 del artículo de la Ley de Contrataciones del Estado.</p>	<p>En virtud del literal h) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, la normativa de contrataciones del Estado no será aplicable a la contratación de abogados que ejerzan la defensa del Estado (Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1068), en calidad de locadores de servicios, si el monto de cada contratación es igual o inferior a tres (3) Unidades Impositivas Tributarias. OSCE 2012.</p> <p>Opinión N° 098-2012/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
<p>OPINIÓN N° 089-2013/DTN</p>	<p>Impedimentos para ser participante, postor y/o contratista.</p>	<p>Los impedimentos para ser participante, postor y/o contratista en las contrataciones públicas previstos en el artículo 10 de la Ley no resultan aplicables a los supuestos de inaplicación de la normativa de contrataciones del Estado previstos en el numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, como el caso de las contrataciones cuyo monto es igual o menor a tres (3) UIT, pues estos</p>

		<p>no se encuentran dentro del ámbito del régimen general de contratación pública ni constituyen regímenes legales de contratación. OSCE 2013.</p> <p>Opinión N° 089-2013/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
<p>OPINIÓN N° 107-2014/DTN</p>	<p>Prohibición de fraccionamiento.</p>	<p>El fraccionamiento se configura cuando la Entidad, teniendo la posibilidad de prever sus necesidades y, en consecuencia, programarlas, ya sea en la programación inicial con la aprobación del Plan Anual de Contrataciones o con posterioridad a la aprobación de dicho plan, determina de forma deliberada la realización de varios procesos menores en lugar de uno mayor, a fin de cambiar la modalidad o tipo del proceso de selección, o de evadir la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, dando lugar a contrataciones iguales o menores a 3 UIT.</p> <p>El numeral 2) del artículo 20 del Reglamento dispone que no se configura fraccionamiento cuando, con posterioridad a la aprobación del Plan Anual de Contrataciones, surge la necesidad <u>extraordinaria e imprevisible</u> de efectuar una contratación con características esencialmente similares a la contratación ya programada, siempre que el expediente de contratación</p>

		<p>del proceso programado se encuentre aprobado. OSCE 2014.</p> <p>Opinión N° 107-2014/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
<p>OPINIÓN N° 056-2015/DTN</p>	<p>Aplicación de impedimentos para contratar con el Estado a contrataciones directas menores a 3 UIT</p>	<p>El impedimento previsto en el literal a) concordando con el literal g) del artículo 10 de la Ley, no es aplicable al supuesto de inaplicación previsto en el literal i) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, es decir por montos iguales o inferiores a tres (3) UIT; sin perjuicio de lo cual, las Entidades son responsables de que dichas contrataciones se realicen atendiendo a los principios de moralidad y eficiencia, con el fin de salvaguardar el uso de los recursos públicos. OSCE 2015.</p> <p>Opinión N° 056-2015/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
<p>OPINIÓN N° 046-2016/DTN</p>	<p>Obligatoriedad de la Inscripción en el Registro Nacional de Proveedores para los</p>	<p>Las contrataciones iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) –<i>lo cual incluye los contratos de servicios</i>- están fuera de ámbito de la aplicación de la normativa de Contrataciones del Estado, pero bajo la supervisión del OSCE, estando obligados los proveedores que realizarán dichas contrataciones a estar</p>

	locadores de servicios	<p>inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), salvo que los montos de las mismas sean iguales o menores a una Unidad Impositiva tributaria (1 UIT). OSCE 2016.</p> <p>Opinión N° 046-2016/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
OPINIÓN N° 058-2015/DTN	Aplicación de impedimentos para contratar con el Estado en contrataciones por iguales o inferiores a tres (3) UIT	<p>El impedimento previsto en el literal d) concordando con el literal f) del artículo 10 de la Ley, no es aplicable al supuesto de inaplicación previsto en el literal i) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, es decir por montos iguales o inferiores a tres (3) UIT; sin perjuicio de lo cual, las Entidades son responsables de que dichas contrataciones se realicen atendiendo a los principios de moralidad y eficiencia, con el fin de salvaguardar el uso de los recursos públicos. OSCE 2015.</p> <p>Opinión N° 058-2015/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
OPINIÓN N° 027-2016/DTN	Aplicación de impedimentos y exigencias para contratar con el	<p>En el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF, una persona natural o jurídica que ha sido</p>

	<p>Estado a contrataciones directas menores a 3 UIT.</p>	<p>sancionada administrativamente con inhabilitación temporal o permanente en el ejercicio de sus derechos para participar en procesos de selección y contratar con Entidades, no se encuentra impedida para contratar con el Estado bajo el supuesto de inaplicación previsto en el literal i) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, es decir por montos iguales o inferiores a tres (3) UIT. En el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF, la obligación de contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores –RNP no resulta exigible a aquellos proveedores que contraten con el Estado bajo el supuesto de inaplicación contenido en el literal i) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, es decir por montos iguales o inferiores a tres (3) UIT.</p> <p>De acuerdo a la normativa de contrataciones del Estado vigente, los impedimentos para ser participante postor y/o contratista establecidos en el artículo 11 de la Ley vigente son aplicables a las contrataciones que realicen las Entidades por montos iguales o menores a ocho (8) UIT.</p> <p>De acuerdo a la normativa de contrataciones del Estado vigente, los proveedores que contraten con el Estado por montos iguales o menores a ocho (8) UIT se encuentran obligados a contar con inscripción vigente en el RNP (en</p>
--	--	---

		<p>el registro que corresponda), salvo que dichas contrataciones se realicen por montos iguales a menores a una (1) UIT. OSCE 2016.</p> <p>Opinión N° 027-2016/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
<p>OPINIÓN N° 200- 2017/DTN</p>	<p>Contrataciones con montos iguales o inferiores a ocho (8) UIT</p>	<p>En una contratación cuyo monto sea igual o inferior a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción, si bien no resultan aplicables las disposiciones de la normativa de contrataciones del Estado, la Entidad que requiera efectuarla debe observar los principios que rigen toda contratación pública así como garantizar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos; lo cual la faculta a implementar mecanismos similares a los previstos en la normativa de contrataciones del Estado –<i>como la aplicación de penalidades</i>– a efectos de satisfacer su necesidad con dicha contratación. OSCE 2017.</p> <p>Opinión N° 200-2017/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones</p>
<p>OPINIÓN N° 003-</p>	<p>Certificación de profesionales y</p>	<p>3.1. Las contrataciones cuya cuantía es inferior o igual a 8 UITs si bien se encuentran fuera del ámbito de aplicación</p>

2018/DTN	técnicos del órgano encargado de las contrataciones por montos menores o iguales a ocho (8) UIT	de la normativa de contrataciones del Estado, sujetas a supervisión del OSCE; no pierden su carácter de contrataciones públicas en las que profesionales y/o técnicos del OEC intervienen directamente en alguna de sus etapas. OSCE 2018. Opinión N° 003-2018/DTN. Recuperado de http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones
----------	--	--

Como se puede apreciar de la lectura de las citas descritas contenidas en el cuadro precedente, se evidencia que a lo largo de los años las opiniones de la Dirección Técnica Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, han sostenido que las compras menores o iguales a las Unidades Impositivas Tributarias indicadas en la Ley, tales como en su momento fue de 3 UIT y ahora son de 8 UIT, a dichas compras no se les debe aplicar lo dispuesto en la Ley, librando así la Ley de su misma Ley; pese a ello, en diversas opiniones observamos que se advierte que si bien es cierto, se encuentran exoneradas de las exigencias de la Ley de Contrataciones del Estado, advierte que dicha figura no debe ser tomada como medio para provocar fraccionamientos de la una compra que podría encajar en algún concurso o licitación pública, de modo que el especialista del OSCE, al momento de emitir su opinión advertía que podría generarse una trasgresión a la norma a través de la permisibilidad de las compras directas llamadas así en su momento y ahora llamadas supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley sujetos a supervisión; sin embargo, en vez de dotar de disposiciones que prevengan la trasgresión a la norma, se ha aumentado el monto para las compras excluidas del ámbito de aplicación de la Ley.

Además, de la lectura de las conclusiones citadas en el cuadro anterior, llama la atención que ante la inaplicabilidad de las disposiciones normativas de contrataciones del Estado, la Dirección Técnica Normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado peruano, sugiera que las entidades del Estado que requiera efectuar este tipo de contrataciones enmarcados dentro de los supuestos mencionados, podrán realizarse sin observar las disposiciones normativas de las contrataciones del Estado, pero velando por el cumplimiento de los principios que rigen a todas las contrataciones públicas garantizando la transparencia y eficiencia del uso de los recursos públicos; pero, desde nuestra perspectiva, dicha conclusión que tiene más bien carácter de recomendación, resulta ser idealista, sin sustento sistemático, y por último inconsistente recomendación desde la óptica de los instrumentos de gestión pública.

Los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado en el Perú, se han caracterizado principalmente por encontrarse fuera del régimen de las contrataciones del Estado, siendo primordialmente una de sus características el de encontrarse limitado por un monto dinerario; es decir bajo ese supuesto excluido de la norma, se le permite a las instituciones del Estado contratar libremente sin llevar a cabo ningún procedimiento de contratación pública, en otras palabras, dicha situación permite a los funcionarios y/ o servidores públicos contratar sin seguir los procedimientos exigidos por Ley cuando se convoca a un concurso público o una licitación pública.

Es así que nuestra legislación sobre las contrataciones públicas, establece los supuestos taxativos en los que pese a verificarse los aspectos de calificación para la aplicación de la Ley en materia de contratación pública, ellas se encuentran fuera del ámbito de su aplicación; esta figura ha persistido en el tiempo, no obstante podría decirse que ha evolucionado,

volviéndose aún más consentidor, en la medida que se le amplía el monto permitido para calificarse como compra exonerada de la aplicación de la Ley.

Por otra parte, es relevante precisar que la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicada el 11 de julio de 2014, en el diario Oficial El Peruano, con la cual, se derogó el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado y sus normas modificatorias, así como la primera y tercera disposiciones complementarias finales del Decreto Legislativo 1018, Decreto Legislativo que crea la Central de Compras Públicas – Perú Compras; trajo consigo, una novedad respecto al tratamiento de las compras directas, al integrar como un método contratación a las compras directas, de este modo, la Entidad puede contratar por medio de licitaciones, concursos públicos, adjudicaciones simplificadas, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica y contratación directa; como vemos, ha sumado a los tipos de procedimientos para contratación pública, a la contratación directa, la misma que con la anterior Ley “contratación directa” se refería a las compras exoneradas del ámbito de aplicación de la Ley por la única razón de ser compras menores a 3 Unidades Impositivas Tributarias.

Al respecto, el artículo 27 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, indica que excepcionalmente las Entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los supuestos descritos en sus literales comprendidos el literal a) al m) y en concordancia su Reglamento prevé en su artículo 85 las condiciones para la configuración de la contratación directa, obrando así once supuestos en los cuales se permite la ejecución de una compra directa; las cuales se citan a continuación:

1. Contratación entre Entidades;
2. Situación de emergencia;

3. Situación de desabastecimiento;
4. Contratación con carácter secreto, secreto militar o por razones de orden interno;
5. Proveedor único;
6. Servicios personalísimos;
7. Servicios de publicidad para el Estado;
8. Servicios de consultoría distintos a las consultorías de obra que son continuación y/o actualización de un trabajo previo ejecutado por un consultor individual;
9. Contratación de bienes o servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico;
10. Contrataciones derivadas de un contrato resuelto o declarado nulo cuya continuidad de ejecución resulta urgente
11. Contrataciones de servicios de capacitación de interés institucional.

En ese contexto, la norma pretende delimitar la recurrencia de las compras del Estado como compras directas que visualmente parece ser una medida que se preocupa por el control de la configuración de las compras directas, pero a nuestro criterio resulta ser alejado de esa premisa y por el contrario se intenta demagógicamente brindar el discurso de ser más dinámico el procedimiento de contratación para evitar trámites burocráticos, pero, se volvió más flexible con la recurrencia de las compras exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley; es decir solo le cambio de nombre, ahora en vez de llamársele compras directas ahora se denominan “supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión”, la cual se encuentra prevista en el artículo 5 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, prescribe lo siguiente:

Artículo 5.- Supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión.

5.1. Están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), los siguientes supuestos excluidos de la aplicación de la Ley;

a) Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción. Lo señalado en el presente literal no es aplicable a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco. (Ley N° 30225, 2017)

En este extremo, cabe precisar que la Ley no solo faculta a las Entidades del Estado contratar directamente, o por montos iguales o menores a 8 UIT, con los que se está fuera del ámbito de aplicación de la Ley, sino que también permite la contratación por catálogos electrónicos de Acuerdo Marco, con los que se adquieren bienes y servicios sin mediar procedimiento de selección alguno, siempre y cuando dichos requerimientos formen parte del listado del catálogo a cargo del Organismo Público Ejecutor denominado Central de Compras Públicas – Perú Compras, organismo que fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 1018, cuya función realizar compras corporativas que le encarguen las Entidades del Estado, bajo los lineamientos para la implementación de los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

De otra parte nuestra legislación en materia penal, se tiene artículo al Código Penal peruano:

Artículo 384°.- Colusión simple y agravada El funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de las modalidades de adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado concierta con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

El funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en las contrataciones y adquisiciones de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado mediante concertación con los interesados, defraudare patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa. (Código Penal Peruano, 1991)

Este artículo fue modificado a través de la Ley N° 29758 de fecha 21 de julio de 2011, en este tipo penal, se aprecia que se considera la defraudación al Estado como incumplimiento de funciones lo que sería la colusión simple y su agravante que es la defraudación patrimonial al Estado, como afectación económica al Estado.

Sobre esa tipificación, consideramos pertinente hacer referencia a un proceso judicial seguido por el Ministerio Público y la parte civil representada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción contra Marco Antonio Arriaga La Rosa, Víctor Alberto Flores Cobeñas y Luis Guillermo Ruiz Rojas en calidad de coautores y contra Vitalina Eladia Huayhualla Mendoza en calidad de cómplice primario, la Tercera Sala de Apelaciones mediante la Resolución N° 5, la misma que forma parte integrante de los Anexos de la presente investigación, confirmó la sentencia expedida por el Segundo Juzgado Penal Unipersonal de la Corte Superior de Justicia y la Sala Suprema de Justicia Permanente declaró inadmisibile el Recurso de Casación interpuesto por Luis Guillermo Ruiz Rojas quien ejercía el cargo de Jefe del Área de Administración de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 03, a quien se le atribuye la coautoría en la comisión del delito de Colusión por haber autorizado pagos fraccionados a la contratista trasgrediendo así la Ley de Contrataciones del

Estado, esto al imputársele haberse coludido con la contratista para la construcción de un ambiente para oficinas de Drywall en una dimensión de 209.38 m², cuyo coto se le pagaría al final de la construcción, aduciendo la urgencia, sin haber existido ningún requerimiento previo del área usuaria, situación que dio como resultado la generación de quince (15) órdenes de servicio en importes mayores de S/ 10 000. 00 (Diez mil soles), lo que evidencia un fraccionamiento con pagos menores de 3 UIT, monto máximo que permitía la Ley de Contrataciones del Estado, para excluir dichas compras de los procedimientos consignados en el ámbito de aplicación de la Ley.

Sobre el caso citado, forma parte de los Anexos del presente trabajo, las copias de las resoluciones judiciales correspondiente a la primera instancia, la apelación y el recurso de casación.

Gestión Pública:

La principal función del desarrollo de la gestión y administración pública es gestionar y administrar los recursos del Estado para brindar servicios públicos a sus ciudadanos con la misión de garantizar el bienestar común, procurando ser eficiente, descentralizada, inclusiva y abierta para la población de nuestro país, para ello, su concretización se ampara en los instrumentos de gestión que son herramientas utilizadas por las autoridades, funcionarios y/o servidores públicos a cargo de las entidades del Estado, cuyo desempeño repercute en la calidad del servicio brindado.

Sin lugar a dudas, dicha gestión necesita de una transformación que se amalgame con la modernidad y flexibilidad, a fin de que las prácticas de gestión exprese por sí misma la capacidad de los servidores públicos, las metas estratégicas de la institución y el

cumplimiento de sus objetivos y metas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Al respecto, Moreno (1980), indica que:

La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres técnico políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política. Por lo tanto la noción de la administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento. (p. 26)

Por su parte, Carrillo (1973), refiere lo siguiente:

La administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco de derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política. (p.10)

En nuestro país, la política de modernización del Estado procura buscar que las entidades públicas reflejen los objetivos de cada entidad con sus respectivos métodos para lograrlo, es así que re correlacionas los instrumentos de gestión del gobierno local, regional y nacional del Perú, en esa línea, la Presidencia del Consejo de Ministros de nuestro país ha plantado lo siguiente:



Figura 2. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 D.S. N° 004-2013-PCM, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú publicado en <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/PNMGP-Bianca-Martinez.pdf>

Como se muestra en el cuadro anterior, existe la planificación de objetivos y metas institucionales, pero ello no es totalmente independiente ya que se va materializando con la toma de decisiones de sus autoridades de turno y de sus funcionarios y/o servidores públicos que intervienen directa o indirectamente en el servicio de cada entidad del Estado; a esto debe sumarse la planificación presupuestal que se encuentra estrictamente ligado con los planes estratégicos institucionales y con la normatividad legal que rige a cada uno de los procedimientos administrativos, siendo en este caso el objeto de estudio, las contrataciones públicas que repercuten en el servicio de salud brindado por los gobiernos locales en el Perú.

El servicio público de salud, está a cargo del Ministerio de Salud, no obstante este servicio ha sido objeto del proceso de descentralización a nivel de gestión, es decir, un proceso de descentralización de la función salud a los gobiernos locales; la descentralización trae consigo un reordenamiento de funciones y competencias entre los niveles de gobierno, con la

finalidad de lograr la mayor eficiencia en el uso de recursos públicos que sostenga y garantice el bienestar de la población, por lo que dicho proceso, mantiene las competencias exclusivas de los tres niveles de gobierno, de tal manera que básicamente se mantiene la función del gobierno nacional de aprobar las políticas nacionales y sectoriales así como la regulación de los servicios públicos; al gobierno regional le compete la planificación regional, la ejecución de programas regionales, la aprobación del plan de desarrollo desconcertado, la promoción y ejecución de inversiones públicas y al gobierno local le compete la planificación distrital y provincial del servicio, la reglamentación y administración, la aprobación de la organización interna y del presupuesto otorgado y la aprobación del plan de desarrollo local.

2.3. Aspectos de responsabilidad social y medio ambiental

Como se ha planteado en el presente trabajo de investigación, la problemática radica en la permisibilidad de la ley de la recurrencia de las compras exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación; generándose así un desorden y mal uso de los recursos del Estado, que incluso podría dar pie a generarse una forma de evadir la configuración de concursos y/o licitaciones públicas, al fraccionar las compras con montos iguales o menores a 8 UIT y para efectos del desarrollo del presente trabajo se ha delimitado a la esfera del servicio de salud brindado por los gobiernos locales.



Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 80. (27 Mayo 2003)

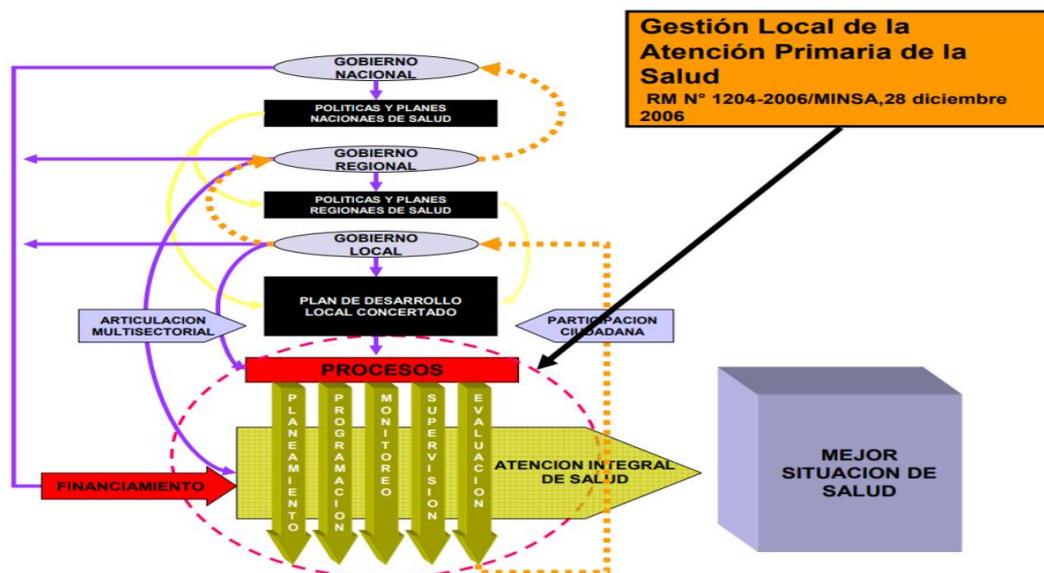
Figura3. Extraído de la publicación en la web

<http://www.minsa.gob.pe/dgsp/archivo/01DescentralizacionLocal-EventoCLAS.pdf>

En nuestro país y para efectos de la delimitación del presente trabajo de investigación, específicamente en Lima, operan centros médicos a cargo de las Municipalidades en muchos casos con intervención de la participación en asociación del sector privado para brindar el servicio de salud, tal es el caso del Hospital de la Solidaridad y su red de hospitales que brinda atenciones ambulatorias, el Hospital Municipal Los Olivos que ofrece atenciones ambulatorias y de hospitalización, el Policlínico distrital de Lince, San Miguel, Pueblo Libre, Miraflores, Comas, Santa Anita, La Molina, entre otros municipios, que cuentan con centros médicos. Cabe precisar que en el caso del hospital Municipal Los Olivos que a su vez cuenta con Unidades Básicas de Atención Primaria denominadas UBAPs que atiende referencias en mérito al Convenio Interinstitucional de atención con Essalud.

Es notoria la municipalización del servicio de salud pública, recayendo sobre ellos la toma de decisiones de gestión administrativa en este sector para la disposición del uso de los recursos públicos, así sea que se trate de una recaudación propia, se puede señalar que deviene del uso

de los recursos públicos ya que dicha recaudación se generó con el uso de la infraestructura, personal y/o de los bienes muebles e inmuebles del Estado; esto en relación a la figura de la participación de los privados en el servicio que de salud se brinda a través de los policlínicos, hospitales, centros médicos etc., a cargo de los gobiernos locales; empero, no necesariamente dicha descentralización significa una adecuada gestión de los recursos y acceso al servicio de salud, que en muchos casos ha recurrido a la participación del sector privado para



complementarse para brindar el servicio de salud.

Figura 4. Extraído de la publicación web <http://www.minsa.gob.pe/dgsp/archivo/01DescentralizacionLocal-EventoCLAS.pdf>

En esa dinámica, los gobiernos locales que actualmente cuentan con centros médicos, policlínicos y/u hospitales, se valen de la facultad delegada para brindar servicios de salud, para proveerse de los recursos y servicios, por Ley se encuentran obligados a contratar bajo el régimen de la Ley de Contrataciones del Estado, pero es en este extremo que observamos la problemática por la permisibilidad de recurrencia de las compras directas ahora denominadas las exoneraciones o compras exceptuadas de la Ley de Contrataciones del Estado por ser compras iguales o menores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

III. MÉTODO

3.1. Tipo de Investigación

En el presente estudio se utiliza el método hipotético desde un enfoque cuantitativo, el cual consiste “en partir de un supuesto o afirmación por demostrar para luego llegar a descomponer en sus variables y a continuación deducir los indicadores de cada uno de ellos con la finalidad de recoger información a partir de los indicadores”

En el enfoque cuantitativo los planteamientos a investigar son específicos y delimitados desde el inicio de un estudio. Además las hipótesis se plantean previamente, esto es antes de recolectar y analizar los datos. La recolección de los datos se fundamenta en la medición y el análisis en procedimientos estadísticos. La investigación cuantitativa debe ser objetiva y este estudio sigue un patrón predecible y estructurado, utiliza la lógica y el razonamiento deductivo.

La investigación es básica de naturaleza descriptiva y correlacional debido que en un primer momento se ha descrito y caracterizado la dinámica de cada una de las variables de estudio, luego se ha determinado el grado de relación de las variables, además es descriptivos porque busca especificar las incidencias de las relaciones entre las variables y es correlacional por el propósito de conocer el grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables dentro de un contexto particular.

El diseño de la investigación fue de tipo no experimental: Corte transversal y correlacional, ya que no se manipuló ni se sometió a prueba las variables de estudio.

Es no experimental, toda vez que, la investigación se realiza sin manipular deliberadamente variables, al tratarse de estudios donde no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables.

Es transversal ya que su propósito es describir y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado, es lo que típicamente se conoce como tomar una fotografía de algo que sucede.

3.2. Población y muestra

La población está compuesta por los funcionarios y servidores que laboran en los órganos de abastecimiento encargados de las contrataciones de las instituciones dependientes de los Gobiernos Locales que prestan servicios de salud en Lima-2016.

El marco muestral está constituido por los funcionarios y servidores que laboran en los órganos de abastecimiento encargado de las contrataciones de las instituciones dependientes de los Gobiernos Locales de Lima que prestan servicios de salud en Lima-2016.

El tipo de muestreo es probabilístico aleatorio simple, para la elección de los funcionarios y servidores que formarían parte de la muestra.

3.3. Hipótesis

Hipótesis general:

La existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, inciden en una deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.

Hipótesis Específicos:

H.E.1. La permisibilidad de una mayor discrecionalidad en el ámbito de la gestión administrativa del Estado incide en un manejo inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios.

H.E.2 La libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, promoverían las malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección.

H.E.3. La facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, es insuficiente para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales.

3.4. Operacionalización de variables

Para los fines de la investigación, la operacionalización de conceptos de las variables permite planificar la elaboración de los instrumentos de medida para la recolección de la información relevante para dar respuesta a las preguntas formuladas en el problema de investigación, también, permite hallar las condiciones para la determinación de las técnicas estadísticas a utilizar para el análisis de los datos y la prueba de las hipótesis, puesto que cuando el investigador o investigadora formula su problema o delimita el tema de estudio, es el momento en el que surgen los conceptos más relevantes sobre el que se trabajará durante el proceso de investigación científica, desglosándose así en áreas o aspectos específicos, los cuales pasan a ser las variables de la investigación.

Dicho esto, la operacionalizar una variable significa reducir las mismas en dimensiones e indicadores, en los conceptos hipotéticos a unidades de medición, al respecto, Cazau (2006) explica que para “definir operacionalmente una variable es especificar qué operaciones o actividades debe realizar el investigador para medirla. Estas operaciones se llaman indicadores, y, cuando recogen información de la realidad son capaces de convertirla en datos. Las variables simples se operacionalizan con un solo indicador, mientras que las variables complejas requieren varios indicadores” p. 81.

Compras Directas

Definición conceptual: De acuerdo a la última Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, LA Contratación Directa es un método de contratación prevista en dicha norma para contratar directamente a un proveedor en situaciones especiales; sin embargo, en la Ley anterior, compra directa se refería a las compras que realizan las instituciones del Estado para contratar por montos iguales o menores a 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), es decir, compras exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado.

Definición operacional: Para el presente estudio se emplearán definiciones operacionales de medida Matheson, Bruce y Beauchamp (1983) en su obra titulada

Psicología Experimental. Diseños y Análisis de Investigación.

Gestión Pública

Definición conceptual: Es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y el empleo de todos los recursos organizacionales, con el propósito de alcanzar las metas establecidas para la organización.

Definición operacional: Para el presente estudio se emplearán definiciones operacionales de medida (Matheson, Bruce y Beauchamp, 1983)

3.5. Instrumentos

Los instrumentos empleados como técnicas de recojo, procesamiento y presentación de datos utilizados son los siguientes:

Recopilación y análisis documental, que consiste en la nómina de documentos que la investigadora debe realizar para el desarrollo de su tesis, en este extremo, estamos hablando de todo tipo de documentación escrita que es de relevancia analizar, éste método de recolección para procesar la información incluye análisis de lecturas, análisis comparativo de doctrinas del derecho, estudio crítico de las ponencias especializadas, estudio de juristas de especialistas en la materia, entrevistas dirigidas y la utilización de guía de encuestas a profesionales entendidos en la materia de estudio.

El cuestionario dirigido a marco muestral está constituido por los funcionarios y servidores que laboran en los órganos de abastecimiento encargado de las contrataciones de las instituciones dependientes de los Gobiernos Locales de Lima que prestan servicios de salud en Lima - 2016.

Las técnicas utilizadas en la investigación son las siguientes:

- Fichaje: Mediante esta técnica se hizo una recopilación de la bibliográfica existente sobre el objeto de estudio, empleando fichas de registro, bibliográficas y hemerográficas; fichas de investigación textuales, de resumen y crítica.
- Análisis de contenidos. Esta técnica permitió analizar los datos extraídos de las fuentes bibliográficas y demás documentos que se han tenido en cuenta para construir el marco teórico y la sistematización de los resultados.

- Sistematización. Técnica que consistió en redactar la información de manera adecuada para su comprensión y comunicación respectiva y así demostrar con mayor precisión la organización de los resultados. Advertencia, en esta investigación no se hizo uso de la técnica de la encuesta porque es una investigación eminentemente teórica.
- La Encuesta, ésta es una técnica de investigación que consiste en una interrogación verbal o escrita que se les realiza a las personas con el fin de obtener determinada información necesaria para una investigación. Cuando la encuesta es verbal se suele hacer uso del método de la entrevista; y cuando la encuesta es escrita se suele hacer uso del instrumento del cuestionario, el cual consiste en un documento con un listado de preguntas, las cuales se les hacen a la personas a encuestar. Una encuesta puede ser estructurada, cuando está compuesta de listas formales de preguntas que se le formulan a todos por igual; o no estructurada, cuando permiten al encuestador ir modificando las preguntas en base a las respuestas que vaya dando el encuestado. Las encuestas se les realizan a grupos de personas con características similares de las cuales se desea obtener información.

El contenido del Cuestionario utilizado es el siguiente:

Cuestionario

Estimado señor (a), deseamos que conteste a cada una de los enunciados, por lo que le solicitamos que tenga la amabilidad de marcar con una X en la casilla que a su criterio debe corresponder, para ello utilizará la escala de medición el menor puntaje 1 y el mayor puntaje 5, conforme se detalla a continuación:

- Totalmente de acuerdo** = 5
- De acuerdo** = 4
- Ni de acuerdo, ni en desacuerdo** = 3

En desacuerdo = 2

Totalmente en desacuerdo = 1

Nº	Preguntas	5	4	3	2	1
1	¿Considera usted que la existencia de supuestos excluidos el ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado es necesaria?					
2	¿Cree usted que es inadecuada la regulación sobre las exoneraciones y las compras directas en la Ley de Contrataciones del Estado?					
3	¿Considera usted que las causales previstas en la Ley de Contrataciones del Estado para identificar las situaciones que dan lugar a la exoneración del ámbito de aplicación de la Ley, es adecuado?					
4	¿Considera usted que la permisibilidad de excluir algunas compras en los que se usa dinero del tesoro público, se contradice con el Principio de Transparencia?					
5	¿Considera usted que la Ley de Contrataciones del Estado otorga mucha discrecionalidad en la toma de decisiones respecto a las compras excluidas del ámbito de aplicación de la misma Ley?					
6	¿Cree usted que para brindar el servicio de					

	salud a los ciudadanos, los gobiernos locales se rigen bajo la Ley de Contrataciones del Estado al momento de proveerse de bienes y/o servicios?					
7	¿Cree usted que la gestión administrativa por parte de los funcionarios y/o servidores repercute en el abastecimiento de bienes y/o servicios en las instituciones públicas?					
8	¿Cree usted que la permisibilidad de Ley de Contrataciones del Estado respecto de la exclusión del ámbito de aplicación de la misma Ley, repercute en el abastecimiento de bienes y/o servicios en las instituciones públicas?					
9	¿Considera usted que el aumento del monto máximo de 3 UIT a 8UIT para la permisibilidad de ejecutar compras usando el dinero del tesoro público, podría ocasionar malas prácticas para eludir procedimientos de selección?					
10	¿Considera usted que todas las compras y/o adquisiciones del Estado deben estar reguladas?					
11	¿Considera usted que el problema del servicio de salud que brindan los gobiernos locales en					

	su comunidad, se debe al inadecuado manejo de los recursos del Estado?					
12	¿Considera usted que la facultad de supervisión que la Ley le asigna al OSCE resulta ineficiente?					
13	¿Considera usted que la Ley debe ser modificada, respecto a la exclusión de aplicación prevista en la misma Ley?					
14	¿Cree usted que la facultad de supervisión del OSCE incide en la apropiada gestión administrativa realizada por los funcionarios y/o servidores de las instituciones públicas?					
15	¿Considera usted que para la dinámica de las compras y/o adquisidores del Estado en el sector salud es más complicada que otros sectores del Estado?					
16	¿Considera usted que para los funcionarios y/o servidores públicos es difícil evidenciar cuando se incurre en un fraccionamiento?					
17	¿Considera usted que la constante modificación del Plan Anual de Contrataciones del Estado, se debe a la inadecuada gestión administrativa?					
18	¿Considera usted que las áreas usuaria son las promotoras de que el Plan Anual de					

	Contrataciones se modifique constantemente en la institución?					
19	¿Cree usted que la excepcionalidad de la Ley en el extremo que consiente que se contrate con proveedores de forma directa promovería malas prácticas por parte de algunos funcionarios y/o servidores públicos?					
20	¿Cree usted que por la modificatoria de las Ley de Contrataciones del Estado, esto al ampliar de 3 UIT a 8 UIT al monto de exclusión de las compras y/o adquisiciones, no se condice con los principios de la Ley de Contrataciones del Estado?					

Sobre el análisis documental, contamos con la publicación de la Entrevista al Dr. Ricardo Salazar Chávez, realizada por María Alejandra Espino Layza y Rosa Natalí Lique Ramírez, publicada en Derecho & Sociedad N° 44, en las páginas comprendidas desde el número 24 al 35, cuyo contenido completo adjuntamos en los Anexos que acompañan al presente. De dicha entrevista consideramos que la apreciación del entrevistado respecto al ámbito de aplicación de la actual Ley de Contrataciones del Estado y respecto de las contrataciones menores o iguales a 8 UIT, es relevante, razón por la que citamos lo siguiente:

Salazar (2015), sostiene que: la nueva Ley de Contrataciones del Estado, la Ley N° 30225, no conlleva cambios sustantivo en el núcleo de elementos ya asentado en el Sistema de Contratación Pública sobre bienes, servicios y obras; sin embargo, si contiene novedades en

la orientación de algunos de dichos elementos. Mencionare algunas de las principales variaciones.

Se dispone que se encuentren fuera del ámbito de aplicación y bajo supervisión del OSCE, las contrataciones cuyo valor estimado o referencial no superen las 8 UIT. Ello implicara mayores márgenes económicos para contrataciones no sujetas a los procedimientos de la Ley de Contrataciones del Estado, trasladando a la entidad la responsabilidad sobre la idoneidad y transparencia de las operaciones. Una derivación practica es que serán necesarios manuales internos de contrataciones de montos menores, muy claros en cuanto a la distribución de roles y responsabilidades.

De la lectura completa de la entrevista realizada, nos queda claro que para el Dr. Ricardo Salazar Chávez, quien ha sido en tres oportunidades Presidente del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, la permisibilidad de que existan compras menores o iguales a 8 UIT, implica mayores márgenes económicos de compras usándose dinero del tesoro público que no estaría sujetas a los procedimientos que establece la Ley, en tal sentido recomienda la implementación de manuales, instructivos internos que pudiesen implementar todas las entidades del Estado, de modo que, el mismo entrevistado reconoce que los mecanismos para su regulación ya no recaería en la Ley sino en la propia discrecionalidad de los funcionarios y/o servidores de las entidades del Estado, asimismo, califica como “angelitos y diablitos” a los actores que podrían ser partícipes de actos de corrupción, esto por la permisibilidad de la propia Ley que exonera de procedimientos a las compras menores o iguales a 8 UIT.

3.6. Procedimientos

Para los fines del presente trabajo de investigación se efectuará la estrategia de hipótesis haciendo uso de la hipótesis nula y la hipótesis alternativa, con la perspectiva de examinar las

ambas hipótesis opuestas sobre la población seleccionada; en donde, la hipótesis nula indica el parámetro de población del cual no hay efecto, es decir se refiere a la afirmación contraria a la que espera probar; mientras que la hipótesis alternativa es la conclusión a la que el investigador ha llegado a través de su investigación.

Hipótesis alternativa (H_1): La existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, inciden en una deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.

Hipótesis nula (H_0): La existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, no inciden en una deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.

3.7. Análisis de datos

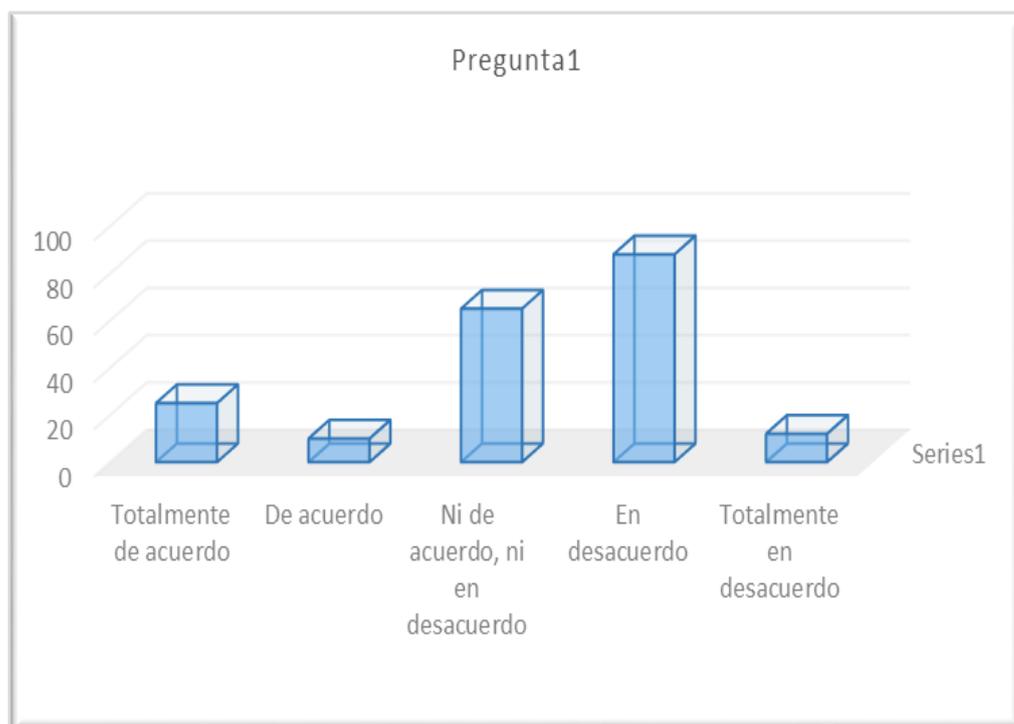
La utilización de los instrumentos de la investigación ha permitido obtener un conjunto de datos e informaciones que requieren ser procesados conforme al tipo de investigación que se desarrolla en la presente, cuyos detalles se exponen en la presentación de resultados.

VI. RESULTADOS

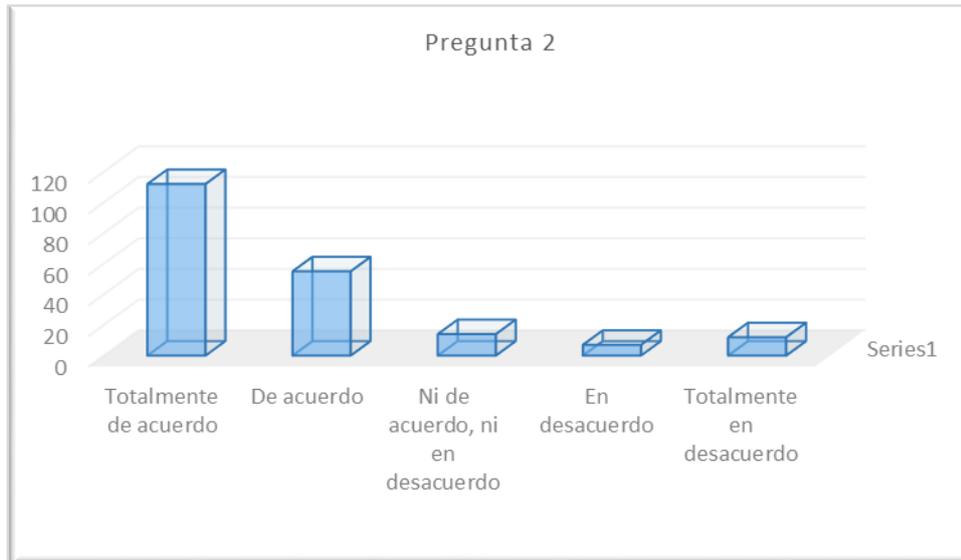
4.1. Contrastación de Hipótesis

La hipótesis nula formulada y representada por la denominación (H_0) y la hipótesis alternativa (H_1), han sido objeto de contrastación estadística en función al procesamiento y análisis de datos obtenidos de los instrumentos para la prueba de hipótesis; obteniendo como resultado lo que se indica en el cuadro que se muestra a continuación:

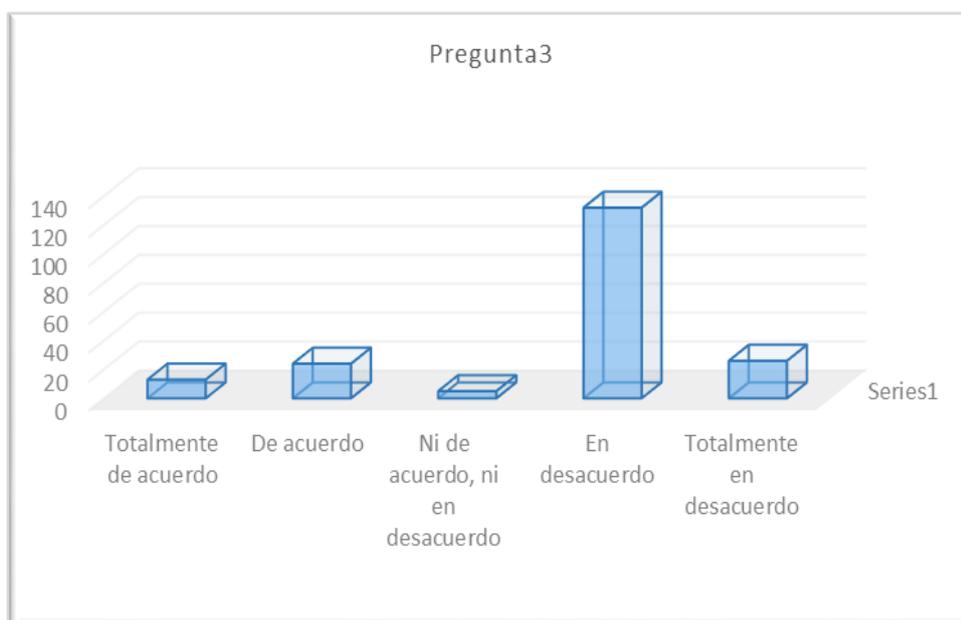
Pregunta 1. ¿Considera usted que la existencia de supuestos excluidos el ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado es necesaria?



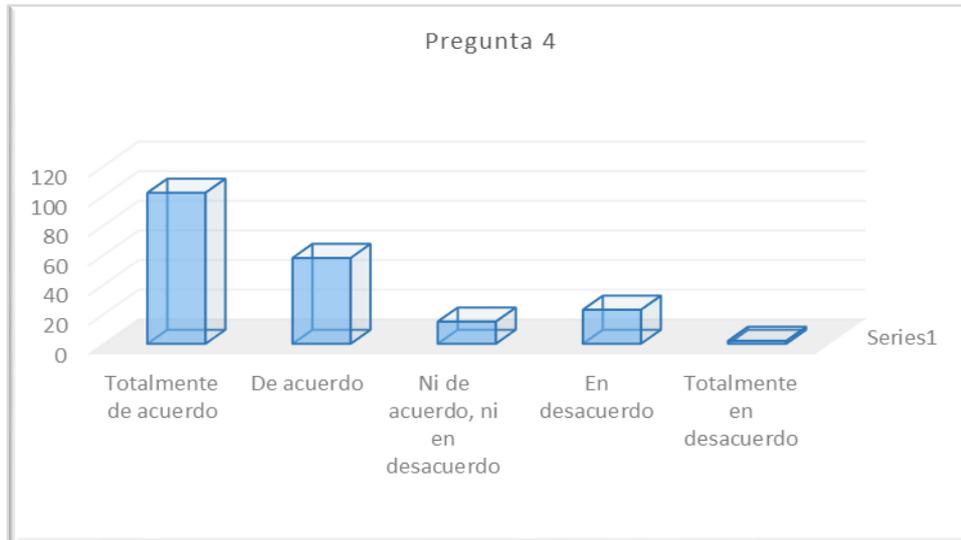
Pregunta 2. ¿Cree usted que es inadecuada la regulación sobre las exoneraciones y las compras directas en la Ley de Contrataciones del Estado?



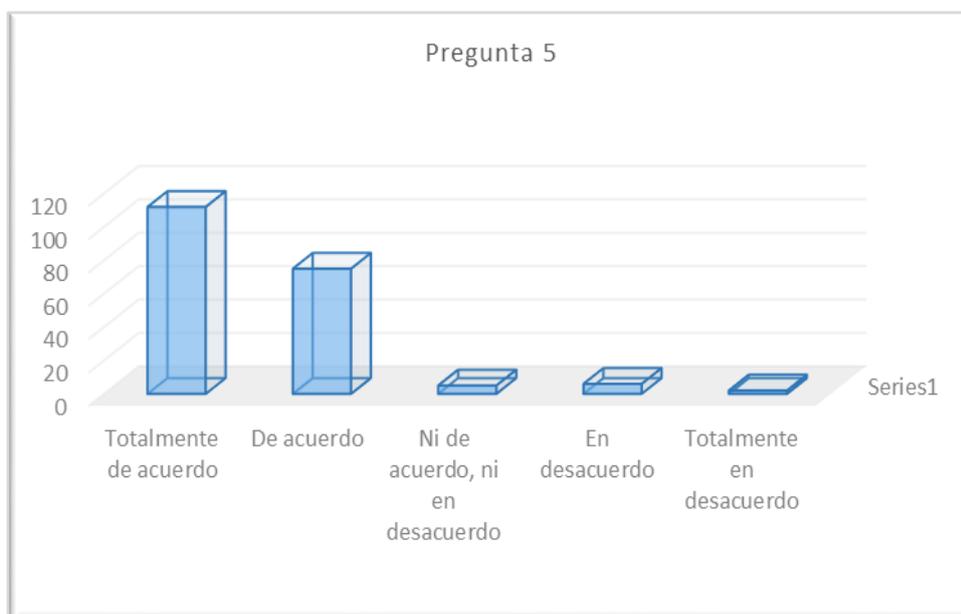
Pregunta 3. ¿Considera usted que las causales previstas en la Ley de Contrataciones del Estado para identificar las situaciones que dan lugar a la exoneración del ámbito de aplicación de la Ley, es adecuado?



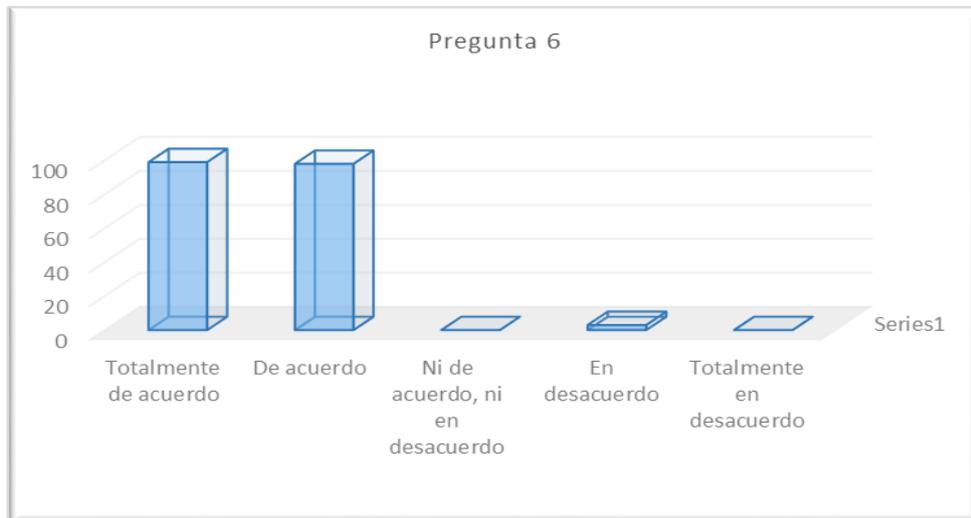
Pregunta 4. ¿Considera usted que la permisibilidad de excluir algunas compras en los que se usa dinero del tesoro público, se contradice con el Principio de Transparencia?



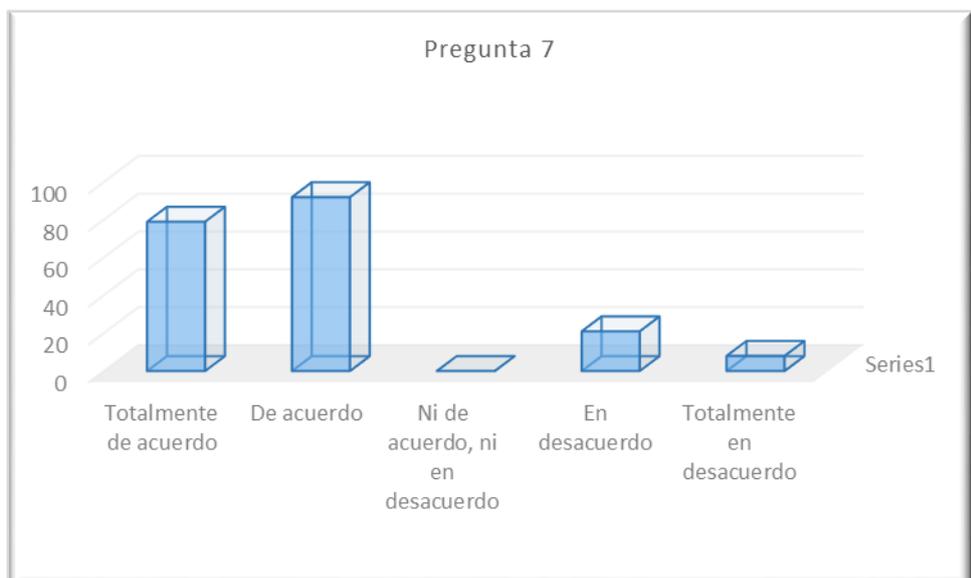
Pregunta 5. ¿Considera usted que la Ley de Contrataciones del Estado otorga mucha discrecionalidad en la toma de decisiones respecto a las compras excluidas del ámbito de aplicación de la misma Ley?



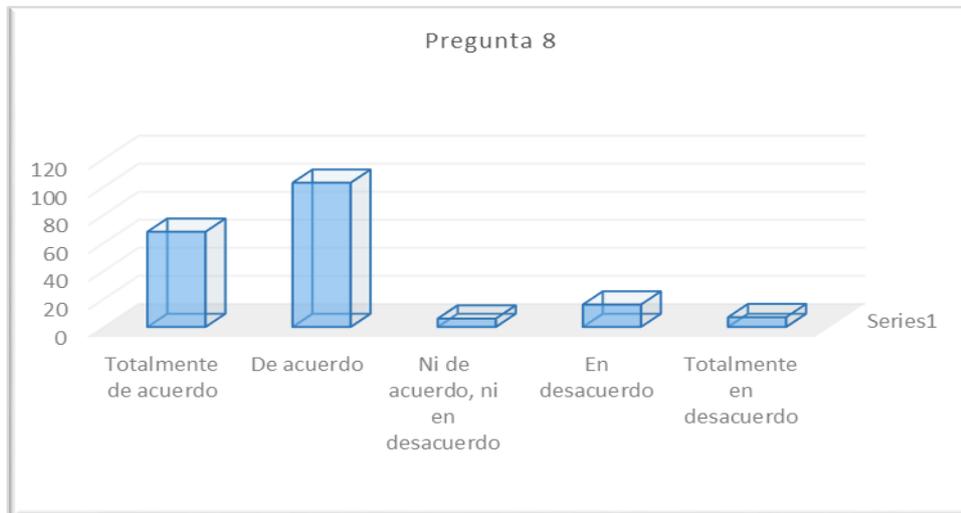
Pregunta 6. ¿Cree usted que para brindar el servicio de salud a los ciudadanos, los gobiernos locales se rigen bajo la Ley de Contrataciones del Estado al momento de proveerse de bienes y/o servicios?



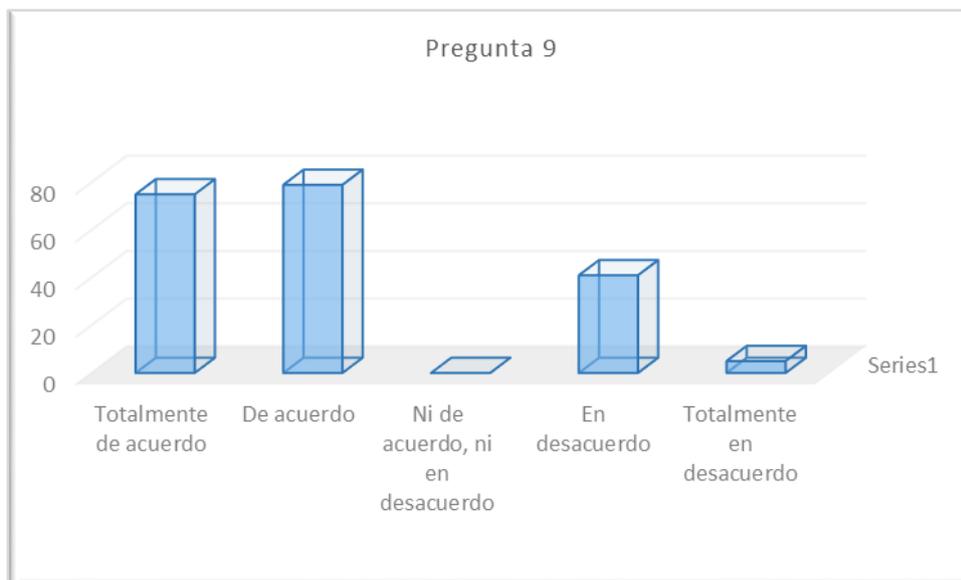
Pregunta 7. ¿Cree usted que la gestión administrativa por parte de los funcionarios y/o servidores repercute en el abastecimiento de bienes y/o servicios en las instituciones públicas?



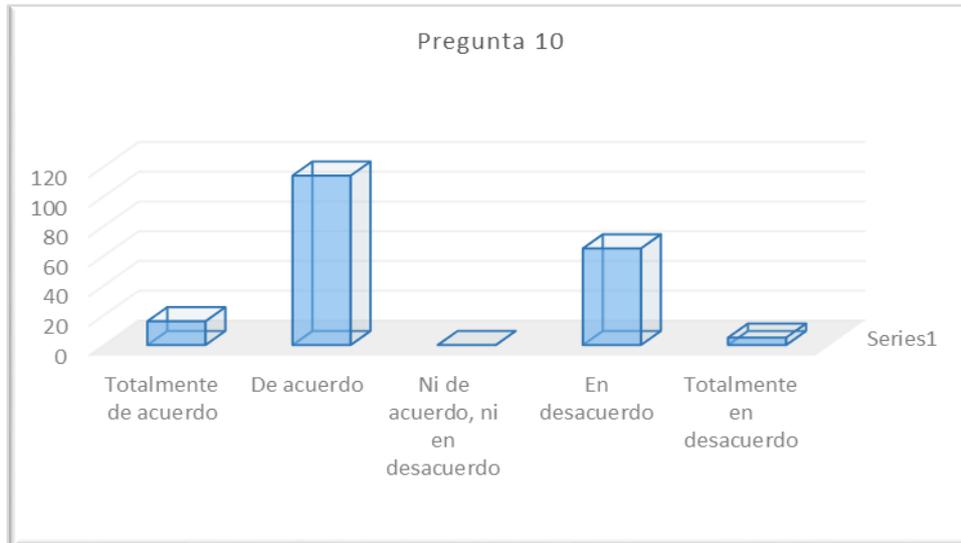
Pregunta 8. ¿Cree usted que la permisibilidad de Ley de Contrataciones del Estado respecto de la exclusión del ámbito de aplicación de la misma Ley, repercute en el abastecimiento de bienes y/o servicios en las instituciones públicas?



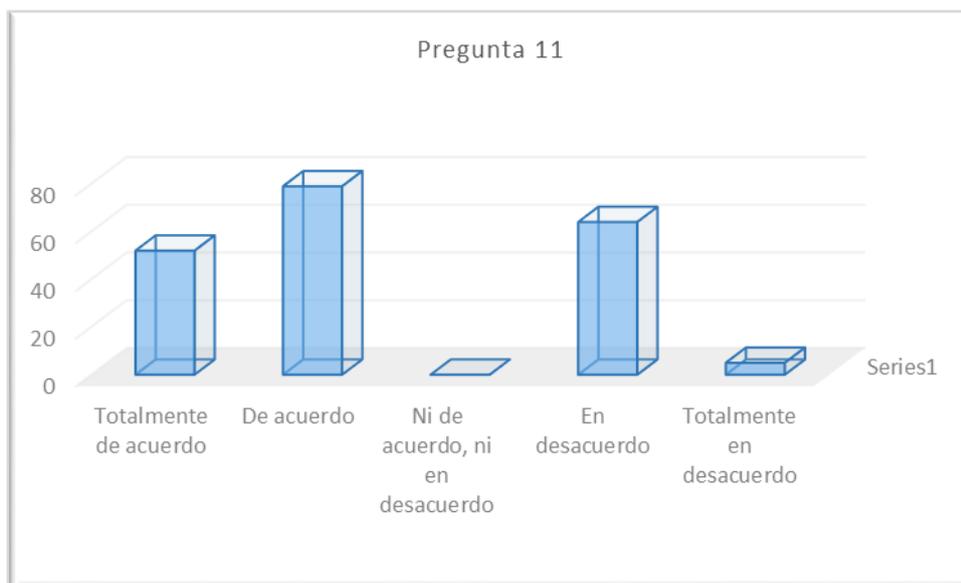
Pregunta 9. ¿Considera usted que el aumento del monto máximo de 3 UIT a 8UIT para la permisibilidad de ejecutar compras usando el dinero del tesoro público, podría ocasionar malas prácticas para eludir procedimientos de selección?



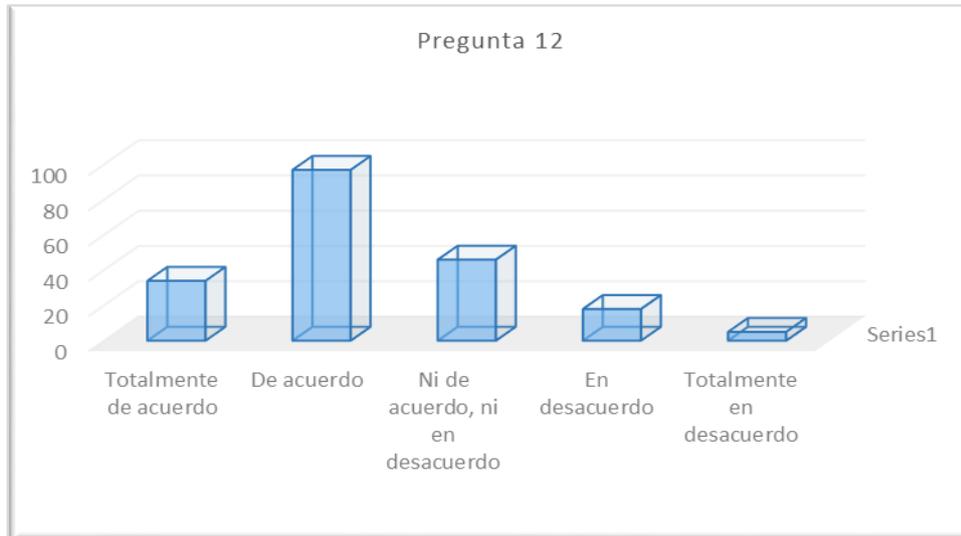
Pregunta 10. ¿Considera usted que todas las compras y/o adquisiciones del Estado deben estar reguladas?



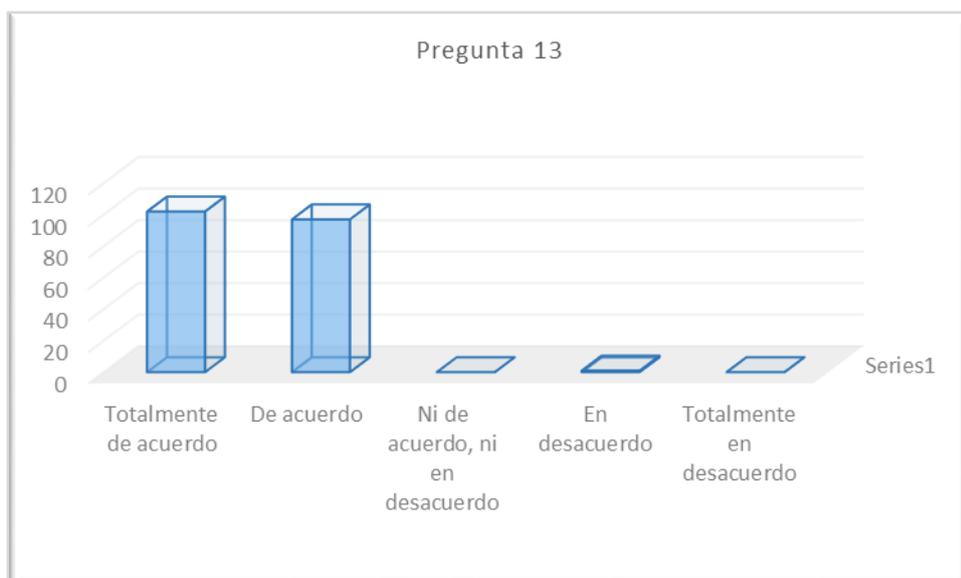
Pregunta 11. ¿Considera usted que el problema del servicio de salud brindado por los gobiernos locales en su comunidad se debe al inadecuado manejo de los recursos del Estado?



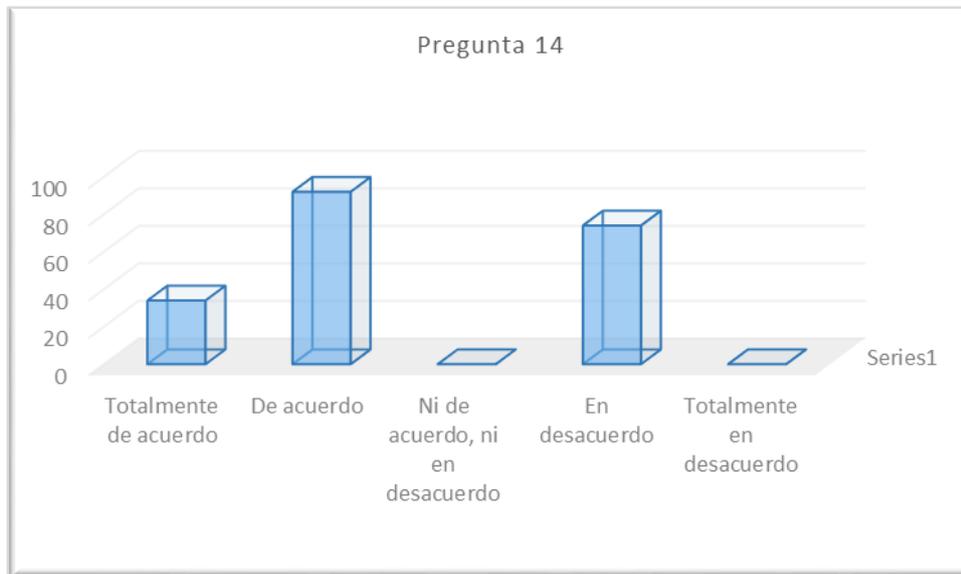
Pregunta 12. ¿Considera usted que la facultad de supervisión que la Ley le asigna al OSCE resulta ineficiente?



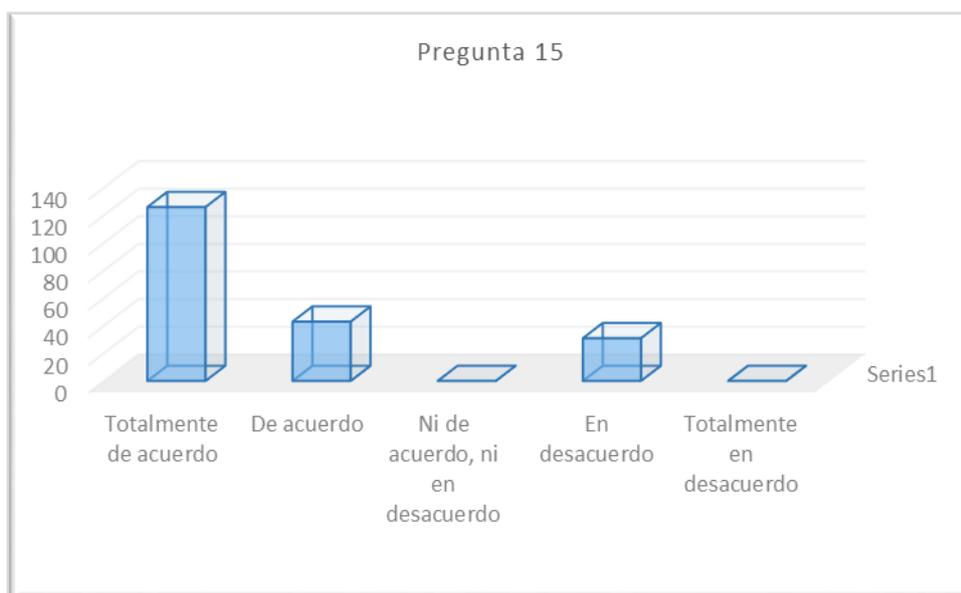
Pregunta 13. ¿Considera usted que la Ley debe ser modificada, respecto a la exclusión de aplicación prevista en la misma Ley?



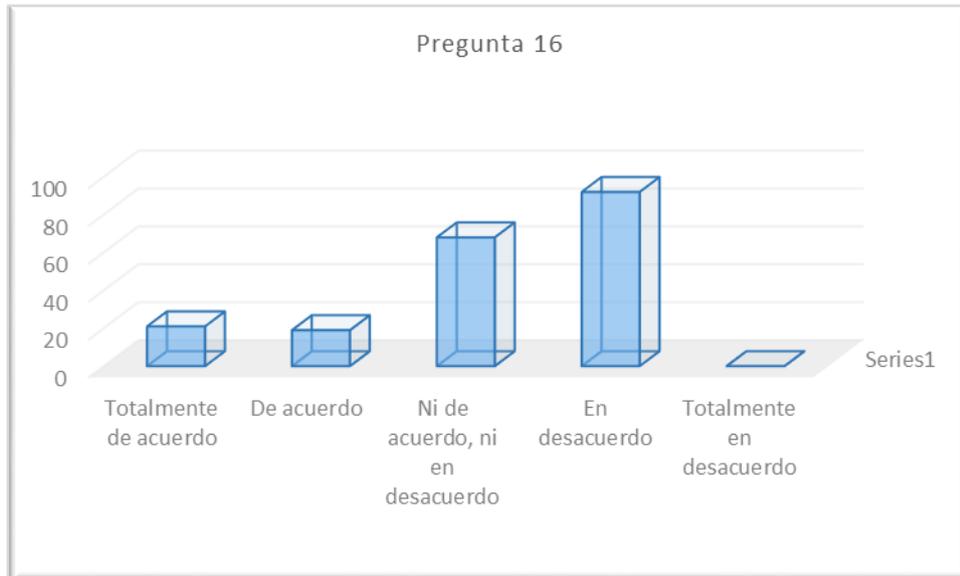
Pregunta 14. ¿Cree usted que la facultad de supervisión del OSCE incide en la apropiada gestión administrativa realizada por los funcionarios y/o servidores de las instituciones públicas?



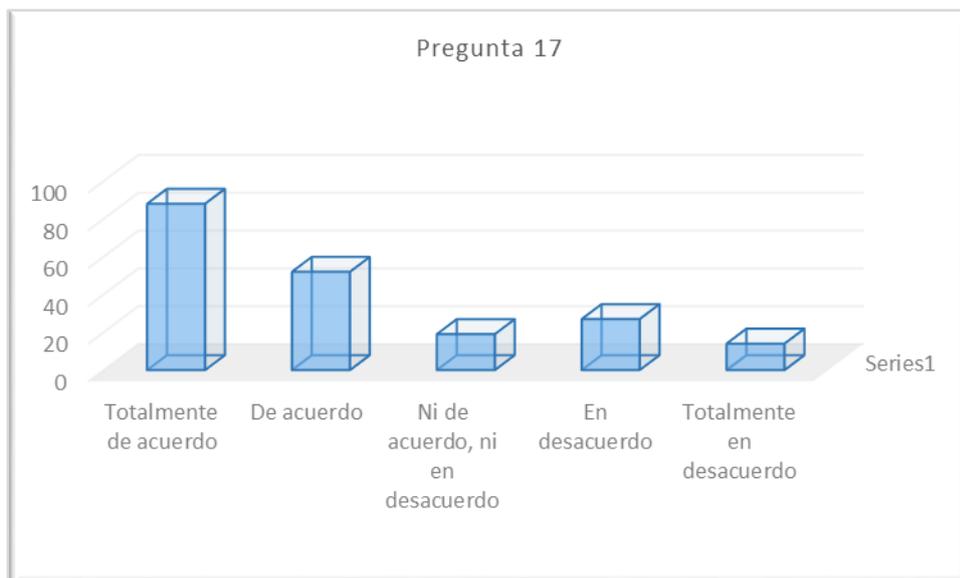
Pregunta 15. ¿Considera usted que para la dinámica de las compras y/o adquisidores del Estado en el sector salud, es más complicada que otros sectores del Estado?



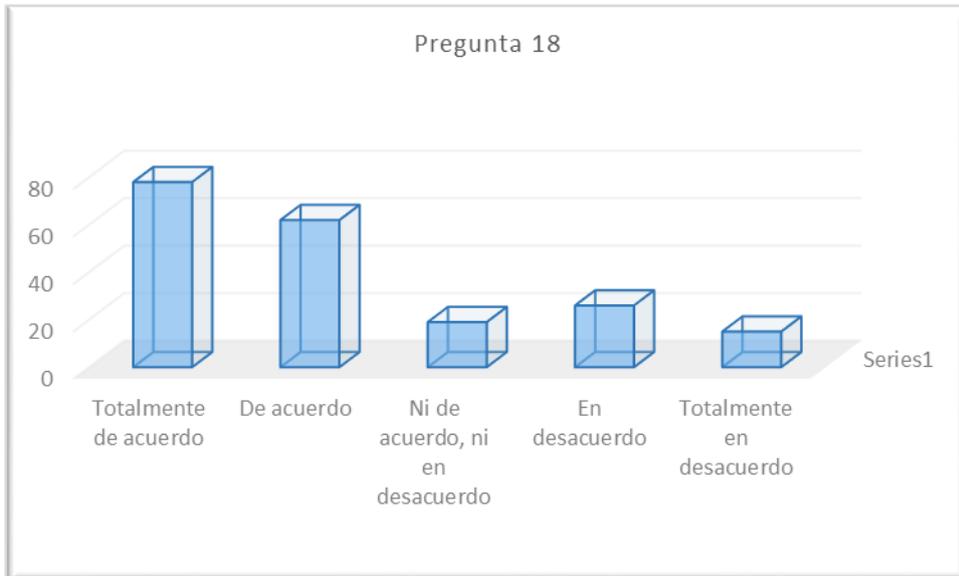
Pregunta 16. ¿Considera usted que para los funcionarios y/o servidores públicos es difícil evidenciar cuando se incurre en un fraccionamiento?



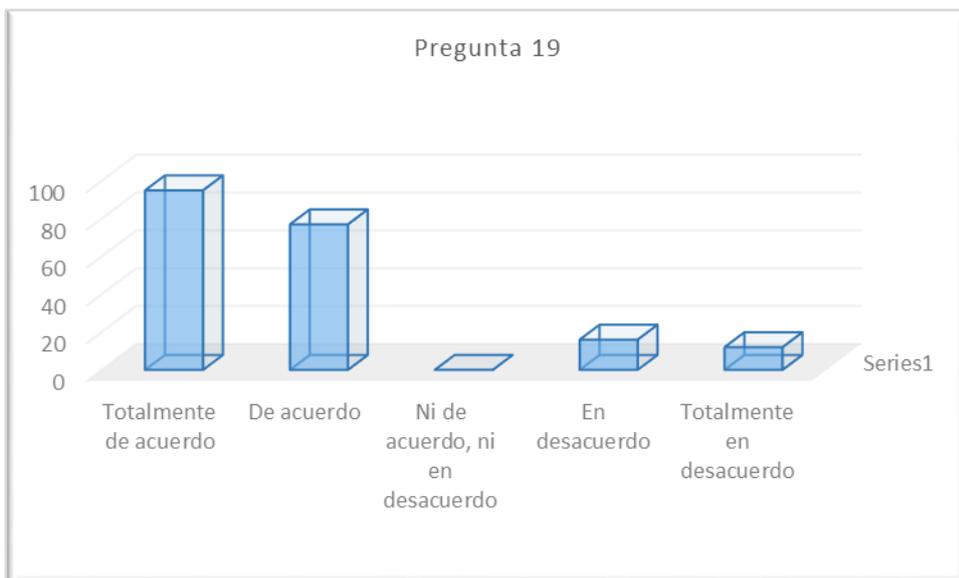
Pregunta 17. ¿Considera usted que la constante modificación del Plan Anual de Contrataciones del Estado, se debe a la inadecuada gestión administrativa?



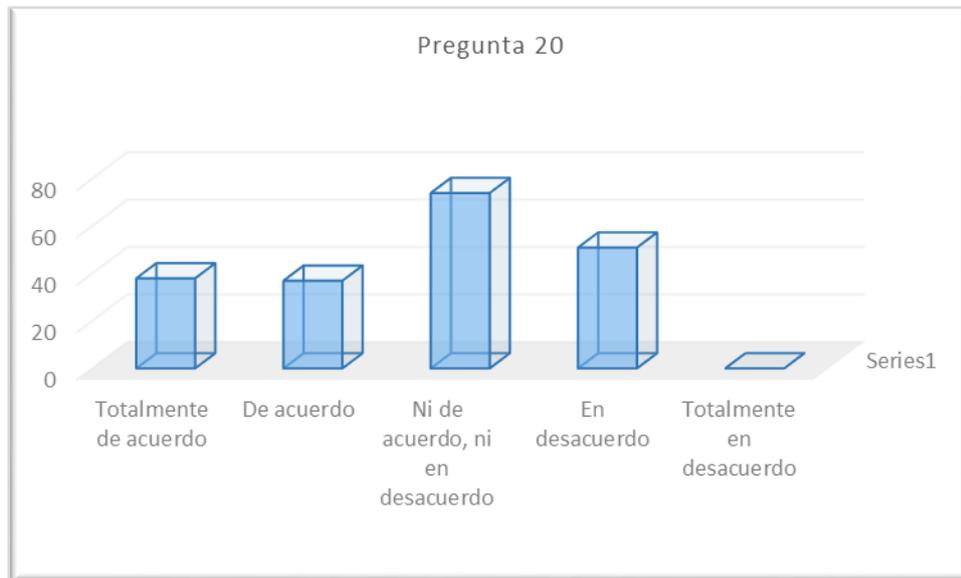
Pregunta 18. ¿Considera usted que las áreas usuarias son las promotoras de que el Plan Anual de Contrataciones se modifique constantemente en la institución?



Pregunta 19. ¿Cree usted que la excepcionalidad de la Ley en el extremo que consiente que se contrate con proveedores de forma directa promovería malas prácticas por parte de algunos funcionarios y/o servidores públicos?



Pregunta 20. ¿Cree usted que por la modificatoria de las Ley de Contrataciones del Estado, esto al ampliar de 3 UIT a 8 UIT al monto de exclusión de las compras y/o adquisiciones, no se condice son los principios de la Ley de Contrataciones del Estado?



Como podemos apreciar, se ha representado en gráficos los resultados del cuestionario, permitiendo conocer las apreciaciones de la muestra que a su vez no permitirá contrastar las hipótesis planteadas en la investigación.

4.2. Análisis e interpretación

De los resultados del cuestionario desarrollado, apreciamos que la Hipótesis falsa ha sido rechazada y la afirmación cierta es la correcta, de manera que se comprueba así las hipótesis formuladas en la presente investigación.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. Discusión

Por los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación sobre la prueba de hipótesis planteadas sobre las variables de la problemática planteada en el presente, se puede señalar que en relación a la hipótesis general existe relación entre la gestión pública y las compras directas y compras exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado; en la medida que la muestra tomada refleja que el mayor valor reconoce que las adquisiciones del Estado son el reflejo de las decisiones adoptadas por los funcionarios y/o servidores de las entidades públicas, las mismas que no necesariamente obedecen al cumplimiento de los planes institucionales sino al criterio de dichas personas en consecuencia no disponen estratégicamente del uso adecuado de los recursos públicos, puesto que la misma Ley es consentidora de que existan compras exoneradas de los procedimientos, exigencias técnicas y de los principios de las contrataciones públicas, por el simple hecho de ser su costo iguales o menores a 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), dejándolo en manos del libre albedrío y de las normas internas institucionales, por lo tanto se acepta la hipótesis de la investigación, por lo que se puede concluir que existe una relación significativa entre las dimensiones de la gestión pública y las compras directas y compras exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley.

5.2. Conclusiones

Primero: Existe relación entre los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en relación a la deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado, lo cual, incide entre otros, a los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales.

Segundo: Existe relación entre el ámbito de discrecionalidad de la gestión administrativa del Estado en relación al manejo inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios

Tercero: Existe relación entre la libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, en relación a la configuración de las malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección.

Cuarto: Existe relación entre la facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, en relación a su insuficiencia para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales.

5.3. Recomendaciones

Primero: Se recomienda a los funcionarios y servidores que intervienen en la gestión de contrataciones del Estado, realizar una sólida planificación del Plan Anual de Contrataciones del Estado, para evitar las innumerables modificaciones de dicho Plan institucional.

Segundo: Además se recomienda a los funcionarios y servidores públicos, que la discrecionalidad de la gestión administrativa del Estado en relación al manejo de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios se aplique en atención a los principios de Ley de Contrataciones del Estado.

Tercero: Existe relación entre la libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, por la configuración de las malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección.

Cuarto: Existe relación entre la facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, en relación a su insuficiencia para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales.

VI. REFERENCIAS

- Agustín Gordillo A. (2017). Tratado de derecho administrativo y obras selectas – PARTE General 1º edición. Buenos Aires Fundación de Derecho Administrativo. Argentina. p. 47. Recuperado de: https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Alejandro Sánchez, José (2012). Asignación de riesgos previsibles y extensión de la responsabilidad del contratista en el contrato de obra pública. (Tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia. p. 22, 23.
- Alvarado Zuta, Milagritos Catterine. (2014). El valor referencial y los procesos de selección para las adquisiciones y contrataciones en la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas 2006-2010. (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Trujillo). Perú. p. 102. Recuperado de: <http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/7448/Tesis%20Maestr%C3%A9a%20Milagritos%20Catterine%20Alvarado%20Zuta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Alvear Haro, Paulina Fernanda (2011). Análisis de las compras públicas en el Ecuador, evolución y situación actual. (Tesis de maestría, Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito). Ecuador. p. 79. Recuperado de: <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/4888>
- Arroyo Diez (2013). El ámbito subjetivo en la normativa española de contratación del sector público: las fundaciones y las cámaras de comercio. (Tesis doctoral, Universidad Ramon Llull). p. 45. Recuperado de: <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/126528/TESIS%20DOCU%20FIONAL%20SEPTIEMBRE.pdf?sequence=1>

- Asinelli, Christian G. (2003) Modernización del Estado en Argentina: ¿efecto estructural o decisión política? El Proyecto de Modernización del Estado como estudio de caso de restricciones en las transformaciones estatales. (Tesis de maestría, Universidad de San Andrés). Argentina. p. 108. Recuperado de: <http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2488/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M%20AyPP%20%20Asinelli%2C%20Christian%20G..pdf>
- Aquipucho Lupo Lucy Silvia. (2015). *Control Interno y su influencia en los procesos de adquisiciones y contrataciones de la Municipalidad Distrital Carmen de la Legua Reynoso, Periodo: 2010-2013*. (Tesis de Posgrado). Universidad Nacional Mayor de San Marcos”, Lima, Perú. P. 105.
- Bautista Aquise, Juan Jose. (2015). Proceso de control y las compras directas de la Dirección de Salud Apurímac II, Andahuaylas 2015. (Tesis para optar el título profesional, Universidad Nacional José María Arguedas). Perú. p. 21, 22. Recuperado de: <http://repositorio.unajma.edu.pe/bitstream/handle/123456789/233/23-2015-EPAE-Bautista%20AquiseProceso%20de%20control%20y%20las%20compras%20directas%20de%20la%20direccion%20de%20salud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bianca, Massimo Cesare. (1987). “Diritto Civile”. Vol. III “Il Contratto”, Giuffrè editore, Milano. Italia p. 45.
- Bocanegra Laguna, Ronald Crippen. (2015) Ley de Contrataciones y sus efectos en el distrito de José Crespo y Castillo-Leoncio Prado-2014. (Tesis de maestría, Universidad de Huánuco). Perú. p. IX. Recuperado de: <http://repositorio.udh.edu.pe/123456789/242>
- Bustamante Belaunde, Alberto. (1989). La Contratación del Estado en el Perú. Themis N° 14. Lima Perú, pp. 22 -23.
- Caroy Zelaya, Miguel Ángel. (2010). Análisis del Efecto en la Generación de Empleo de la Política de Fomento de la Pequeña Empresa a través de las Compras Estatales. (Tesis

- de Postgrado) Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. p.4. Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1232>
- Carrillo Flores, Antonio (1973). La justicia federal y la administración pública (segunda edición). México: Porrúa. p. 10.
- Cassagne, Juan Carlos. (2011). Curso de Derecho Administrativo - Tomo II. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Buenos Aires, Argentina. p. 356.
- Cazau, Pablo. (2006) Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales. Tercera Edición. Buenos Aires. Argentina. p. 81. Recuperado de: <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>
- Córdova Schaefer, Jesús. (2015). La Nueva Ley de Contrataciones del Estado Estudio Sistemático. Ediciones Caballero Bustamante. Lima - Perú. 28 - 30.
- Danós Ordoñez, Jorge. (2005). El régimen de los contratos estatales en el Perú. Jornada de Derecho Constitucional y Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Colombia. p. 6, 10-11, 23.
- Gimeno Feliu, José María. (2008).El nuevo ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público: Luces y Sombras. Revista de Administración Pública, Núm. 176, Madrid. España p. 11. Recuperado de: <file:///C:/Users/msernaque/Downloads/DialnetElNuevoAmbitoSubjetivoDeAplicacionDeLaLeyDeContrat-2715841.pdf>
- Gómez Ruiz, Manuel. (2015). Aspectos sociales y medio ambientales en la contratación pública. (Tesis doctoral, Universidad de Cádiz). Jerez de la Frontera España. p.5. Recuperado de: <https://rodin.uca.es/xmlui/bitstream/handle/10498/18516/ASPECTOS%20SOCIALES>

[%20Y%20MEDIOAMBIENTALES%20EN%20LA%20CONTRATACION%20PUBLICA..pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

González Garcés, Mauricio Andrés. (2012). Compras y Contrataciones en el exterior de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (Tesis de maestría, Universidad de Chile). Chile. p. 17, 27. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cf-gonzalez_mg/pdfAmont/cf-gonzalez_mg.pdf

Iglesias Ramírez, Christian Paúl (2016). El control social en la contratación pública. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador). Ecuador. p. 41. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5389>

Martin Tirado Richard J. (2013). El Laberinto Estatal: Historia, Evolución y Conceptos de la Contratación Administrativa en el Perú. Revista Arbitraje PUCP. Perú. p. 56. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arbitrajepucp/article/view/9386/9801>

Miller Orozco, Mary Ann. (2008). Estudio Jurídico de la falta de aplicación del régimen compra por contrato abierto, de parte de las entidades reguladas por el artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado. (Tesis de maestría, Universidad de San Carlos de Guatemala). Guatemala. p.34. Recuperado de: http://www.biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7707.pdf

Molina Dimitrijevič, Alexandra. (2008) Apuntes y Comentarios a la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo 1017). Revista Advocatus 18 2008-I Colegio de Abogados de Lima. p. 387. Recuperado de: <file:///C:/Users/msernaque/Downloads/14392-57264-1-PB.pdf>

- Morón Urbina, Juan Carlos. (2002). El fraccionamiento ilícito en la contratación administrativa. En *Advocatus*, Revista de Derecho de la Universidad de Lima. N° 7, 2002-II, 333.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo (1980). *La Administración Pública Federal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones. Primera edición. México. p. 26.
- Muñoz Chávez, René Eduardo (2015). La planificación presupuestaria y su incidencia para la contratación pública. (Tesis de maestría, Universidad de Guayaquil). Ecuador. p.57, 58, 72. Recuperado de: <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/10023>
- Mutis, Andrés; y Quintero, Andrés. (2000) *La Contratación Estatal: análisis y perspectivas*. Pontificia Universidad Javeriana Colombia. Colombia. p. 233.
- Naranjo de la Cruz, Rafael. (2000). Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre los particulares; la buena de. *Boletín Oficial del Estado- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid - España. P. 258. Recuperado de: http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Estudios/2009/8-ESTUDIO%20%20INDAGACION%20DE%20CAUSAS%20DE%20INCUMPLIMIENTO%20DEL%20PAC_CONSOLIDADO.pdf
- Venegas Guerra, Herbert Augusto. (2013). *Análisis y mejora de los procesos de adquisiciones y contrataciones de una empresa del estado en el Sector Hidrocarburos*. (Tesis de Postgrado) Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. p. 22.
- Landázuri Álvarez, M. (2014). *La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Incidencia en el Cumplimiento de los Principios que rigen la Contratación Pública*. (Tesis de maestría) Universidad San Francisco de Quito. Quito, Ecuador. p. 128.

López López, Luis Alexander y Roa Molina, Cristian Camilo (2015). Manual de contratación pública para los contratos de obra de infraestructura vial (INVIAS-IDU-UMV). (Tesis de maestría, Universidad Católica de Colombia). Colombia. p. 27. Recuperado de: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2184/1/TRABAJO%20DE%20GRADO.pdf>

Ramos, K. y Vaca, A. (2012). Implantación de un Sistema de Control Interno para la empresa SAIT GOODYEAR, en el Cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, durante el periodo del año 2010. p. 189. Recuperado de: <http://repositorio.utc.edu.ec/handle/27000/1015>

Salazar Chávez, Ricardo. (2007) Las Formas Jurídicas Administrativas y la Contratación Públicas sobre Bienes, Servicios y Obras. p.24, 35. Lugar de la publicación: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14011/14633>

OSCE, (2009) Indagación de las causas de incumplimiento de la ejecución del PAC. Recuperado el: http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Estudios/2009/8ESTUDIO%20%20INDAGACION%20DE%20CAUSAS%20DE%20INCUMPLIMIENTO%20DEL%20PAC_CONSOLIDADO.pdf.

OSCE, (2014) Determinación de las entidades y proveedores que realizaron contrataciones por montos menores o iguales a 8UIT- Periodo 2011 -2013. Recuperado el: <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Estudios/2013/Contrataciones%20hasta%208UIT%20vs5.pdf>

OSCE, (2012) Opinión N° 098-2012/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>

OSCE, (2013) Opinión N° 089-2013/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>

- OSCE, (2014) Opinión N° 107-2014/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>
- OSCE, (2015) Opinión N° 058-2015/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>
- OSCE, (2015) Opinión N° 056-2015/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>
- OSCE, (2016) Opinión N° 027-2016/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>
- OSCE, (2017) Opinión N° 200-2017/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>
- OSCE, (2018) Opinión N° 003-2018/DTN. Recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/opiniones>

Preciado Pineda, Francisco Agustín (2007). La contratación por excepción de procedimientos precontractuales bajo la norma del literal a) del art.6 de la codificación de la Ley de Contratación Pública. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). Ecuador. p. 8, 10. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2229>

VII. ANEXO

MATRIZ DE CONSISTENCIA

FORMULACION DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	DISEÑO METODOLÓGICO	INSTRUMENTOS
<p>Problema General</p> <p>¿En qué medida la existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, inciden en una deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado?</p>	<p>Objetivo General</p> <p>Demostrar que la existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, repercute en la gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.</p>	<p>Hipótesis General</p> <p>La existencia de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y la inadecuada técnica legislativa de considerar como compras directas excepcionales a adquisiciones de bienes y/o servicios que carecen de dicha connotación, en los servicios de salud asumidos por los gobiernos locales, inciden en una deficiente gestión administrativa pública por la abierta discrecionalidad en la disposición del uso de los recursos del Estado.</p>	<p>Variable Independiente X.Compras Directas</p> <p>Dimensiones No inclusión en el Plan Anual de Contrataciones del Estado. Causales previstas en la Ley referente a las compras exceptuadas del ámbito de aplicación de la misma Ley.</p> <p>Indicadores X1 Eficiencia X2 Ejecución de gastos X3 servicio de salud brindado por los gobiernos locales</p> <p>Variable dependiente Y. Gestión Administrativa</p> <p>Dimensiones Gestión por resultados Planeamiento de metas y objetivos institucionales Desempeño de los funcionarios y servidores públicos</p> <p>Indicadores: Y1 Normatividad Y2 Toma de decisiones de funcionarios y servidores</p>	<p>Tipo de investigación Descriptiva Correlacional Cualitativa Transversal</p> <p>Nivel de investigación Descriptivo Explicativo Correlacional</p> <p>Población Gobiernos Locales de Lima.</p> <p>Muestra está compuesta por los funcionarios y servidores que laboran en los órganos de abastecimiento encargados de las contrataciones de las instituciones dependientes de los Gobiernos Locales que prestan servicios de salud en Lima-2016.</p> <p>Técnicas de recolección de datos Entrevista Encuestas</p>	<p>Instrumentos de recolección de datos</p> <p>Ficha bibliográfica</p> <p>Guía de Entrevista</p> <p>Cuestionario</p> <p>Guía de análisis de documentos</p>

			públicos Y3 Control gubernamental	Análisis documental	
<p>Problemas específicos</p> <p>P.E.1 ¿De qué manera, un mayor ámbito de discrecionalidad en el ámbito de la gestión administrativa del Estado incide en un manejo inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios?</p> <p>P.E.2. ¿En qué medida, la libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, promoverían las malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección?</p> <p>P.E.3 ¿En qué medida, la facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, es insuficiente para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales?</p>	<p>Objetivos específicos</p> <p>O.E.1. Determinar que el sistema actual que permite mayor discrecionalidad en el ámbito de la gestión administrativa del Estado incide en un manejo ineficiente e inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios.</p> <p>O.E.2. Establecer en qué medida la libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, generaría malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección.</p> <p>O.E.3. Determinar que la facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, resulta ser insuficiente para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales.</p>	<p>Hipótesis específicas</p> <p>H.E.1. La permisibilidad de una mayor discrecionalidad en el ámbito de la gestión administrativa del Estado incide en un manejo inadecuado de los recursos destinados a la adquisición de bienes y/o servicios.</p> <p>H.E.2 La libertad para realizar contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y de contratar excepcionalmente con proveedores directos, promoverían las malas prácticas de adquisiciones fraccionadas para eludir procedimientos de selección.</p> <p>H.E.3. La facultad de supervisión que la Ley le asigna al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) respecto de las contrataciones directas, es insuficiente para que la gestión pública actúe con mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y del cumplimiento de sus metas institucionales.</p>			