

## **CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL PERÚ: ALGUNAS CIFRAS SOBRE SU USO EN ÉPOCA DE PANDEMIA (MARZO-DICIEMBRE 2020)**

**José Zegarra Pinto<sup>1</sup>**

Hace poco más de un mes dejamos atrás al 2020, uno de los años más complicados que nos ha tocado vivir en las últimas décadas. Un virus inesperado que, sin exagerar, ha logrado cambiar la vida de casi todas las personas en el mundo. Frente a dicha situación, los distintos gobiernos del mundo, en mayor o menor medida, realizaron y siguen realizando múltiples tipos de esfuerzos con el objetivo de hacer frente a esta situación tan delicada.

En los últimos meses y a través de los medios de comunicación, hemos sido testigos de la importancia que ha tenido la contratación pública a nivel mundial. Desde gobiernos nacionales hasta el más pequeño gobierno local, se han valido de la contratación pública para ejecutar sus planes de acción frente a esta complicada y dura “nueva realidad”.

En el específico caso del Perú y en concordancia con la legislación de la materia; nuestras autoridades han venido utilizando, en gran medida, el método de contratación denominado como **Contratación Directa** (en adelante “**CD**”) para hacer frente a la situación antes descrita. En estricto nos referimos al uso de la Contratación Directa bajo el supuesto de hecho contemplado en el literal b) del artículo 27 de la Ley de Contrataciones del Estado<sup>2</sup> (LCE) y en el literal b.4) del artículo 100 del Reglamento de la misma norma<sup>3</sup>: **Situación de Emergencia – Emergencia Sanitaria.**

En atención a la importancia del tema, el propio Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) a través del *Comunicado N° 011-2020: Orientaciones de la Dirección Técnico Normativa respecto del alcance de la normativa de contrataciones en el marco del Estado de Emergencia Nacional* (26.04.2020) brindó orientaciones sobre el alcance de la normativa de contrataciones en atención al Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus modificatorias<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Estudiante del Doctorado en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA- Argentina). MBA por la Universidad San Ignacio de Loyola (Perú). Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Árbitro Internacional de la Cámara de Arbitraje y Mediación de Santa Catarina – Brasil (CAMESC). Miembro de la Nómina de Árbitros del OSCE y PUCP. (2020 a la Fecha). Profesor en la Maestría de Derecho Internacional Económico de la PUCP. Profesor en la Universidad ESAN (Instituto de Desarrollo Económico). Socio Principal del Estudio Zegarra Pinto. Contratación Pública y Solución de Controversias.

<sup>2</sup> Ley de Contrataciones del Estado, se refiere al Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225. Publicado en el Diario Oficial El Peruano (13.03.2019)

<sup>3</sup> Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se refiere al Decreto Supremo N° 344-2018-EF. Vigente desde el 30.01.2019

<sup>4</sup> “... Sobre la aplicación de la contratación directa por causal de situación de emergencia. -

1. El artículo 27 literal b) del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado prevé a la situación de emergencia como una causal de contratación directa. Por su parte, el literal b) del artículo 100 de su Reglamento desarrolla dicha causal, previendo como supuestos de hecho para invocarla: (1) Acontecimientos catastróficos, (2) situación que afecte la defensa nacional, (3) grave peligro de que las anteriores situaciones se produzcan, y (4) emergencia sanitaria, declarada por el ente rector.

En atención a la importancia de todo lo antes expuesto, hemos considerado pertinente elaborar una **breve investigación de tipo cuantitativo** con el objetivo de exponer y analizar la información más destacada de la data contenida en la **Plataforma Nacional de Datos Abiertos referida a las Contrataciones Directas<sup>5</sup> (en adelante “La Plataforma”)**, específicamente nos referimos a la información generada durante la emergencia sanitaria por la existencia del COVID-19, la cual a su vez se encuentra registrada en el SEACE.

La **Ficha Técnica** de la data respecto de la cual vamos a realizar nuestra investigación es la que a continuación procedemos a describir:

### **Ficha Técnica:**

Universo de Estudio	:	11270 Contrataciones Directas.
Periodo de Estudio	:	16.03.2020 a 31.12.2020.
Ámbito de Estudio	:	Nacional (Perú)
Moneda	:	Soles
Fecha de extracción de información	:	03.01.2021
Monto Adjudicado Soles (Total)	:	S/. 5282`536,721.00

Con el objetivo de hacer más didáctica la explicación, hemos considerado abordar la misma a través de la identificación de 5 temas: Objeto Contractual, Entidad, Tipos de Proveedor, Rubros y Departamentos. El desarrollo de dichos temas, estarán acompañados por sus respectivos gráficos y tablas de contenido, los cuales van a mostrar el detalle de la información que será expuesta.

### **TEMA 1: Objeto Contractual**

Respecto al primer tema y conforme se puede observar en el **Grafico - 1**; podemos verificar que la data analizada identifica que las contrataciones directas que analizamos se encuentran referidas a los siguientes objetos contractuales: **Bienes, Consultorías de Obra, Servicios y Obras.**

---

2. El literal b) del artículo 100 del Reglamento de la Ley define a los acontecimientos catastróficos como aquellos de carácter extraordinario ocasionados por la naturaleza o por la acción u omisión del obrar humano que generan daños afectando a una determinada comunidad.

3. Sobre el particular, resulta necesario en esta coyuntura remitirse a lo dispuesto por la autoridad técnica en materia de formulación e implementación de la Política Nacional y del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como es el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Así, en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, concordado con el Glosario de Términos del Compendio Estadístico 2018 de INDECI, se concibe como desastres naturales a aquellos de origen hidrológico, meteorológico, geofísico y biológico, incluyéndose en esta última categoría a las pestes, epidemias e infecciones.

4. Atendiendo a lo indicado precedentemente, el brote del Coronavirus (COVID-19), calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud, y que ha justificado que el ente rector en salud declare mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, constituye un acontecimiento catastrófico a los efectos de la normativa de contrataciones del Estado, que habilita la aplicación de la causal de contratación directa por situación de emergencia, facultando a las Entidades a contratar de manera inmediata, en el marco de sus competencias, los bienes, servicios y obras necesarios para atender los requerimientos generados como consecuencia directa del evento producido...”

<sup>5</sup> Ver: <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/contrataciones-ante-la-emergencia-sanitaria-por-la-existencia-del-coronavirus-organismo-2>



**Gráfico 1: Elaboración propia**

Como se puede verificar, **más del 75 % de las contrataciones directas** que se realizaron durante el periodo de pandemia, tienen como objeto contractual la adquisición de **bienes**: guantes, mascarillas, material de aseo y limpieza entre otros<sup>6</sup>. Sigue en importancia la adquisición de **servicios**, las mismas que se han realizado en casi un 23 % del total. Finalmente, las contrataciones referidas a Consultoría de Obra y Obra se encuentran en porcentajes muy bajos (0.46 % y 1.33 %).

Teniendo claro el número exacto de CDs y el porcentaje que las mismas representan; creemos conveniente presentar el **Cuadro -1**, en el cual se va poder visualizar el **monto adjudicado en soles** de cada uno de los objeto contractuales antes indicados.

Rubro	Monto adjudicado en soles S/.	Porcentaje %
<b>Bienes</b>	3860826140	73.09
<b>Consultoría de Obra</b>	7066099.62	0.13
<b>Obra</b>	186698384	3.53
<b>Servicios</b>	1227946097	23.25
<b>TOTAL GENERAL</b>	5282'536,721.00	<b>100 %</b>

**Cuadro 1: Elaboración propia**

<sup>6</sup> El detalle de la indicado se puede apreciar en el enlace citado en la nota de pie 5.

## TEMA 2: Tipo de Entidad

No resulta extraño indicar que durante toda esta etapa sea el **Gobierno Nacional** quien más contrató (**38% - 4326 CDs**), seguido en importancia por los **Gobiernos Regionales (28% - 3206 CDs )** y **Locales (23 % - 2555 CDs)**. Del mismo modo, rescatamos el hecho que en un cuarto lugar de participación se tenga al **FONAFE**, con una cantidad de CDs equivalentes a casi un cuarta parte de lo contratado por el Gobierno Nacional (9 % - 979 CDs). Finalmente, destaca en el rubro **OTROS**, las adquisiciones realizadas, en gran número, por el Hospital Emergencia Ate Vitarte (2%).

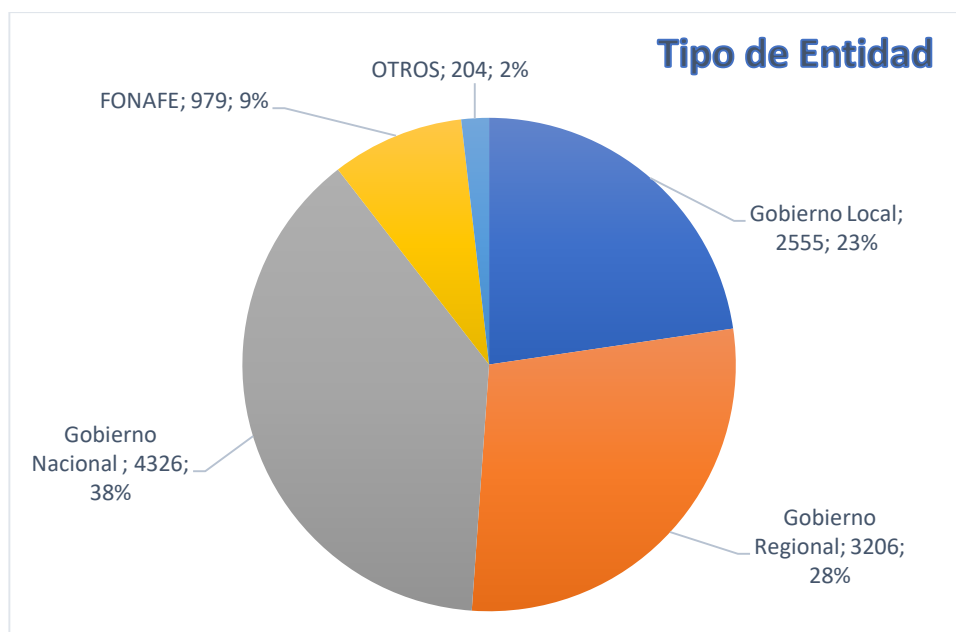


Gráfico 2: Elaboración propia

Conociendo que tipo de entidades han contratado a través de CD y el porcentaje que esto representa; procederemos ahora a mostrar el **Cuadro - 2**, en el cual se va poder visualizar el **monto adjudicado en soles** a cada tipo de entidad y su participación porcentual en el total.

Tipo de Entidad	Monto adjudicado en soles S/.	Porcentaje %
<b>Gobierno Nacional</b>	3137656282	59.40
<b>Gobierno Regional</b>	881843234	16.69
<b>Gobierno Local</b>	414457659	7.85
<b>FONAFE</b>	803855666	15.22
<b>Otros</b>	44723880.3	0.85
<b>TOTAL GENERAL</b>	5282'536,721.00	<b>100 %</b>

Cuadro 2: Elaboración propia

Sobre el **Cuadro - 2**, solo nos queda indicar que, nuevamente, destaca el Gobierno Nacional y a los Gobierno Regionales como los primeros en cuanto a montos adjudicados. Por otro lado, aparece en una tercera ubicación **FONAFE**<sup>7</sup>; esto no es más que una evidente consecuencia de la cantidad de empresas públicas que se encuentran bajo su ámbito de acción.

### TEMA 3: Tipo de Proveedor

Tal como vemos en el **Gráfico - 3**, más del 85 % de las CDs han sido adjudicadas a personas jurídicas, seguidas de las personas naturales con un 11.8 % y los consorcios en un porcentaje mucho menos significativo (2.81%).



**Gráfico 3: Elaboración propia**

En el caso del último Tipo de Proveedor: **“Persona no Domiciliada”**; hablamos de solo 4 (cuatro) CDs, de las cuales 3 (tres) han sido contratadas por la Central de Compras Públicas - PERU COMPRAS (Proveedor: WV INDUSTRIES UK LIMITED); y la cuarta corresponde al Gobierno Regional de San Martín - Sede Central. Si bien en términos cuantitativos es poca la significancia de las mismas, pero la idea nuestra es mostrar que no solo se contrató con empresas nacionales sino también con extranjeras.

Siguiendo con la dinámica de nuestro trabajo, corresponde ahora mostrar el **Cuadro - 3**, en el cual se puede apreciar el **monto adjudicado en soles** por cada tipo de proveedor.

<sup>7</sup> El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) es una empresa de derecho público, adscrita al sector Economía y Finanzas. Sus principales funciones son: Normar y dirigir la actividad empresarial del Estado; Aprobar el presupuesto consolidado de las empresas y Administrar la renta producida por la inversión de las empresas de la Corporación. Tiene bajo su ámbito 35 empresas públicas y una entidad por encargo, pertenecientes a los rubros de: Electricidad, Finanzas, Saneamiento, Hidrocarburos y Remediación, Transporte e Infraestructura, Servicios y Producción, Salud, Defensa y Otros.

Ver: <https://www.fonafe.gob.pe/nuestraorganizacion>

<b>Tipo de Proveedor</b>	<b>Monto adjudicado en soles S/.</b>	<b>Porcentaje %</b>
<b>Persona Jurídica</b>	4648411280	88.00
<b>Persona Natural</b>	201397311	3.81
<b>Consortio</b>	430437109	8.15
<b>Persona No Domiciliada</b>	2291019.9	0.04
<b>TOTAL GENERAL</b>	5282'536,721.00	<b>100 %</b>

**Cuadro 3: Elaboración propia**

De lo expuesto en el **Cuadro - 3**, se hace evidente que casi un 90 % del monto total adjudicado fue para contratos con personas jurídicas; seguido por los consorcios en un porcentaje significativamente menor (8.15%), hablamos de un poco menos de la décima parte de lo adjudicado a las personas jurídicas.

#### **TEMA 4: Rubros**

Otro tema que es importante tratar, es el referido a todo aquello que fue materia de CDs. En el **Cuadro - 4** observamos que el mayor número de CDs tuvieron como principal rubro a la adquisición de material y equipo médico (35.19 %), seguido por el rubro alimentos (21.34 %).

<b>Nº</b>	<b>Rubro</b>	<b>Nº de Contrataciones</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
1	Adquisición y Alquiler de Vehiculos	238	2.11
2	Alimentos	2405	21.34
3	Alojamiento Temporal y Alimentación	644	5.71
4	Limpieza y Fumigación	261	2.32
5	Material y Equipo Médico	3966	35.19
6	Medicamentos	404	3.58
7	Obras, Construcciones y Consultorías	427	3.79
8	Otros Bienes	986	8.75
9	Otros Servicios	1275	11.31
10	Prod. Aseo y Limpieza	658	5.84
11	Seguros	6	0.05
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11270</b>	<b>100 %</b>

**Cuadro 4: Elaboración propia**

Conviene también mencionar, que dentro del rubro denominado: **Otros Servicios (11.31%)**, tenemos CDs referidas a transporte, seguridad y vigilancia, lavandería, medicina especializada, funerarios, cremación, internet, toma de pruebas, etc. De igual forma, en el caso del rubro **Otros Bienes (8.75%)**, hemos podido identificar: combustible, botas, chalecos, chaquetas y pantalones descartables, grupos electrógenos, neumáticos, entre otros.

Como se podrá observar en el **Cuadro - 5**, el rubro **Material y Equipo Médico** es aquel en el cual se adjudicó la mayor cantidad de dinero (35.61%), seguido por **Otros Bienes (16.98%)** y **Otros Servicios (11.61%)**. Por el contrario, los rubros en los cuales se adjudicó menos dinero fueron: Seguros (1.19%) y Adquisición y Alquiler de Vehículos con 1.63 %.

Nº	Rubro	Monto adjudicado en soles S/.	Porcentaje (%)
1	Adquisición y Alquiler de Vehículos	86368837.5	1.63
2	Alimentos	398599578	7.55
3	Alojamiento Temporal y Alimentación	142509504	2.70
4	Limpieza y Fumigación	148388666	2.81
5	Material y Equipo Médico	1880967793	35.61
6	Medicamentos	469317288	8.88
7	Obras, Construcciones y Consultorías	411390493	7.79
8	Otros Bienes	897155306	16.98
9	Otros Servicios	613470882	11.61
10	Prod. Aseo y Limpieza	171690939	3.25
11	Seguros	62677435.2	1.19
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5,282'536,721.00</b>	<b>100 %</b>

**Cuadro 5: Elaboración propia**

## **TEMA 5: Departamentos**

Conforme se aprecia en el **Cuadro - 6**, el departamento que más utilizó CD fue **Lima (40.71 %)**, seguido de **San Martín (4.2%)** y **Ancash (4.04%)**. Del mismo modo, podemos verificar que los departamentos que menos utilizaron CD fueron **Madre de Dios (0.92%)** y **Tumbes (1.07%)**.

Nº	Departamento	Nº de Contrataciones	Porcentaje (%)
1	Amazonas	154	1.37
2	Ancash	455	4.04
3	Apurímac	234	2.08
4	Arequipa	392	3.48
5	Ayacucho	327	2.90
6	Cajamarca	390	3.46
7	Callao	323	2.87
8	Cusco	382	3.39
9	Huancavelica	172	1.53

10	Huanuco	214	1.90
11	Ica	161	1.43
12	Junin	403	3.58
13	La Libertad	400	3.55
14	Lambayeque	290	2.57
15	Lima	4588	40.71
16	Loreto	281	2.49
17	Madre de Dios	104	0.92
18	Moquegua	132	1.17
19	Multidepartamental	95	0.84
20	Pasco	128	1.14
21	Piura	350	3.11
22	Puno	360	3.19
23	San Martín	473	4.20
24	Tacna	167	1.48
25	Tumbes	121	1.07
26	Ucayali	150	1.33
27	Vacios <sup>8</sup>	24	0.21
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11270</b>	<b>100 %</b>

**Cuadro 6: Elaboración propia**

Respecto al Cuadro – 6 queremos destacar el uso de la denominación “**Multidepartamental**”<sup>9</sup>. El caso es que al revisar el detalle del mismo, se pudo observar que se trataba de CDs realizadas, mayormente, por parte del gobierno nacional, esto con el objetivo de atender las necesidades de dos o más departamentos. Un ejemplo de lo expuesto, lo tenemos en la CD realizada por la POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - II DIRECCIÓN TERRITORIAL CHICLAYO, la misma que procedió con la: “ADQUISICION DE MASCARILLA PARA PERSONAL REGPOL AMAZONAS, CAJAMARCA, LAMBAYEQUE- PARA PREVENIR LA ENFERMEDAD CAUSADA POR EL COVID19” (24.04.2020).

Corresponde ahora presentar el **Cuadro - 7**, el cual presenta los montos adjudicados en todos los departamentos del país. Al igual que en el resto de cuadros y gráficas, destaca siempre el departamento de **Lima** con el uso de **casi el 64 % del total de adjudicado**. Siguen en importancia los departamentos de **Arequipa (3.47%)**, **San Martín (2.73%)** y **Ancash (2.26%)**.

Nº	Departamento	Monto Adjudicado	Porcentaje (%)
1	Amazonas	36335095.1	0.69
2	Ancash	119171270	2.26
3	Apurímac	38764954.4	0.73
4	Arequipa	183386282	3.47
5	Ayacucho	62215242.9	1.18
6	Cajamarca	63361573	1.20

<sup>8</sup> Es pertinente advertir al lector que en la línea 27 del cuadro 6, se utiliza el término “Vacíos” dado que el mismo es utilizado en la base de datos con la cual estamos trabajando. Conforme hemos podido verificar, se ha omitido, al momento del registro, señalar el departamento en el cual se hizo uso de la CD.

<sup>9</sup> Línea 19.

7	Callao	94468904.9	1.79
8	Cusco	111132671	2.10
9	Huancavelica	33521158.4	0.63
10	Huanuco	41537445.6	0.79
11	Ica	44295844.9	0.84
12	Junin	74835315.2	1.42
13	La Libertad	76677978.2	1.45
14	Lambayeque	69621102.1	1.32
15	Lima	3371775192	63.83
16	Loreto	77163881.9	1.46
17	Madre de Dios	22834108.8	0.43
18	Moquegua	37503447.1	0.71
19	Mutidepartamental	44696009	0.85
20	Pasco	24739226.3	0.47
21	Piura	88553390.5	1.68
22	Puno	91094897.5	1.72
23	San Martín	144425899	2.73
24	Tacna	93164275.6	1.76
25	Tumbes	47782020.3	0.90
26	Ucayali	26378616.3	0.50
27	Vacios	163100918	3.09
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5169905916</b>	<b>100 %</b>

**Cuadro 7: Elaboración propia**

Por otro lado, en el caso de los **departamentos que menos monto adjudicaron a través de CD**, tenemos en primer lugar a Pasco (0.47%), seguido por los departamentos de **Ucayali (0.50%)**, **Huancavelica (0.63%)** y **Apurímac (0.73%)**. En el presente caso, al revisar la base de datos, podemos evidenciar también que utiliza el rubro “**vacíos**”, que corresponde a los registros en los cuales no se ha colocado información sobre el departamento en el cual se ha gestado la CD; sin embargo, al ver el detalle se identifica que las mismas fueron hechas por 2 Entidades: CENTRO NACIONAL DE ABASTECIMIENTO DE RECURSOS ESTRATEGICOS EN SALUD (Lima) y GOBIERNO REGIONAL DE JUNIN-SALUD (Junin-Huancayo).

**PRINCIPALES CONCLUSIONES:**

1. Un poco más del 73 % de las contrataciones directas que se realizaron durante el periodo de pandemia, tienen como objeto contractual la adquisición de bienes.
2. El departamento de Lima, destaca evidentemente por ser el que más utilizó y gastó a través de contratación directa Lima (40.71 %), seguido de San Martín (4.2%) y Ancash (4.04%)
3. El gobierno Nacional adjudicó casi el 60 % de todo lo contratado por la vía de la contratación directa.
4. El 85.35 % de las contrataciones directas se realizaron con personas jurídicas.
5. El mayor número de contrataciones directas tuvieron como principal rubro a la adquisición de material y equipo médico (35.19 %) y su gasto representó el 35.61 % del total general.

**Jzp.-**