

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Facultad de Gestión y Alta Dirección



Factores críticos de éxito del proceso de compras que inciden en la generación de valor público: el caso de kits de abrigo destinados al departamento de Puno durante los años 2019 - 2021

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en Gestión Pública que presenta:
Camila Stephany Pinto Hanco

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en Gestión Empresarial que presenta:
Mirella de los Angeles Reyes Cueva

Asesor:
Victor Jose Torres Balcazar

Lima, 2023

La tesis

Factores críticos de éxito del proceso de compras que inciden en la generación de valor público: el caso de kits de abrigo destinados al departamento de Puno durante los años 2019 - 2021

Ha sido aprobada por:

Mgtr. Mariana Ballen Tallada
[Presidente del Jurado]

Mgtr. Victor Jose Torres Balcazar
[Asesor Jurado]

Mgtr. German Adolfo Velasquez Salazar
[Tercer Jurado]



Informe de similitud

Yo, Víctor Jose Torres Balcazar, docente de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Factores críticos de éxito del proceso de compras que inciden en la generación de valor público: el caso de kits de abrigo destinados al departamento de Puno durante los años 2019 - 2021, de las autoras Camila Stephany Pinto Hanco y Mirella de los Angeles Reyes Cueva, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 18%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25/10/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 25 de octubre de 2023

Apellidos y nombres del asesor: Torres Balcazar, Víctor Jose	
DNI: 45219369	Firma 
ORCID: 0000-0003-0064-3543	

A mi mamá y papá, Florinda Hanco y Antonio Pinto, porque sin ustedes no hubiera logrado llegar a esta etapa, gracias por todo el esfuerzo, los tres nos hemos graduado. Gracias por absolutamente todo su sacrificio. A mi abuelito Teto, porque sé que ha estado conmigo en cada momento cuidándome. A mis amigos, por motivarme y acompañarme a culminar esta travesía y por también estar ahí cuando todo me parecía muy difícil de lograr.

Camila Pinto

A Dios por brindarme fortaleza, y poner en mi camino personas maravillosas que me han acompañado a lo largo de estos años. A mis padres, José Reyes y Caty Cueva, por criarme con cariño y amor incondicional; muchas gracias por ser mi soporte en cada paso que he dado. A mis hermanos, quiénes con sus bromas pueden alegrarme el día. A mis abuelos y familia, por sus consejos y su cuidado. A mis amigos, por los valiosos momentos compartidos.

Mirella Reyes



Agradecemos especialmente a nuestro asesor Víctor Torres, quién un 8 de marzo del 2022, incluso antes de iniciar clases de Seminario de Investigación 1, respondió rápidamente nuestro correo de solicitud de apoyo y confío en nosotras para sacar adelante la investigación. Reconocemos su compromiso, empeño, minuciosidad y alta precisión con la que guió nuestro trabajo. También, a todos los servidores públicos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Presidencia de Consejo de Ministros y demás entidades públicas, quienes con amabilidad, apertura, detalle, y a pesar del miedo que conlleva tocar temas controversiales, nos comentaron su experiencia y nos alentaron a seguir generando conocimiento en temas tan críticos para el Perú. Además, a la Facultad de Gestión y Alta Dirección, por ser nuestra casa y por habernos brindado una sólida formación enfocada en generar valor en la sociedad, bajo principios éticos y humanistas. Del mismo modo, a nuestros profesores de la facultad, quiénes no dudaron en brindarnos desde antes de iniciar clases, su tiempo para absorber nuestras dudas. Finalmente, la PUCP, por habernos designado ganadoras del “Fondo de Apoyo a la Investigación FEAPE 2022” de la Facultad de Gestión y Alta Dirección.



RESUMEN

La gestión de compras se ha convertido en pieza clave para la creación de valor público de las iniciativas del Estado. La presente investigación tiene como objetivo analizar los factores críticos del proceso de compras del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que inciden en la entrega oportuna de kits de abrigo del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijajes (PMHF) en el departamento de Puno, durante los años 2019 y 2021.

La información analizada provino de informes de acceso público y entrevistas a profundidad principalmente a altos directivos del MIMP, Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), servidores públicos que trabajan o trabajaron en el proceso de compras, expertos en gestión pública, y antiguos proveedores. Esta tesis contribuye a comprender la relevancia, necesidad y oportunidades de un adecuado proceso de compras públicas, con el fin de asegurar la creación de valor público, considerando las particularidades y complejidades del territorio peruano. Como relevancia social, se espera que los hallazgos sean considerados por los niveles de gobierno correspondientes en la búsqueda de la mejora continua de la compra pública de los denominados kits de abrigo. Finalmente, los hallazgos demuestran cuáles son aquellos factores críticos que influyeron durante los años de estudio a que existan retrasos significativos cuando ya había comenzado la helada y el friaje y, por ende, afectaron el valor público.

Palabras clave: compras públicas, plan multisectorial, valor público, heladas, friajes, modelo SCOR.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
1. Planteamiento del problema	2
2. Objetivos y preguntas de investigación.....	5
3. Justificación.....	5
4. Viabilidad.....	7
CAPÍTULO 2: MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO	9
1. Creación de valor público	9
1.1. Definición de creación de valor	9
1.2. Definición de creación de valor público	10
2. Cadena de valor	11
2.1. Definición cadena de valor	11
2.2. Definición de cadena de valor público	12
3. Gestión de compras	13
3.1. Definición de compras.....	13
3.2. Definición de compras públicas.....	14
4. Factores Críticos de Éxito (FCE)	15
4.1. Definición de FCE	15
4.2. Técnicas y modelos de identificación de FCE	15
5. Modelo SCOR: Definición e identificación de niveles y metodología.....	17
CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL	21
1. Intervenciones gubernamentales frente a heladas y friajes	21
1.1 Intervenciones gubernamentales en Latinoamérica	21
1.2 Intervenciones gubernamentales en el Perú	22
2. PMHF 2019 - 2021	25
2.1 Caracterización de entidades públicas y programas gubernamentales	25
2.2. Asignación y ejecución de presupuesto 2019 - 2021.....	28
3. Planificación de compras públicas de kits de abrigo del PMHF	32
3.1. Planificación del proceso de compras y contrataciones públicas.....	32
3.2 Normativa del proceso de compras y contrataciones públicas	33
4. Situación general de la intervención de entrega directa de kits de abrigo en Puno.....	34
CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	37
1. Secuencia, etapas y propuesta metodológica.....	37

2. Elección y descripción de FCE	38
3. Operacionalización y consistencia de la investigación	40
4. Selección de las unidades de observación	40
5. Técnicas de recolección y análisis de información.....	41
6. Ética de la información	44
CAPÍTULO 5: CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE COMPRAS PÚBLICAS DE KITS DE ABRIGO DEL PMHF	45
1. Etapas de un proceso de contratación pública según normativa peruana	45
1.1 Actuaciones preparatorias.....	45
1.2. Selección	49
1.3. Ejecución contractual	52
2. Características de las compras públicas a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de kits de abrigo durante los años 2019 y 2021	53
2.1 Rol del MIMP en la actualización del PMHF y planeamiento del presupuesto.....	53
2.2 Aplicación de las etapas del proceso de contratación pública en el caso de estudio	56
3. Relación de los FCE del proceso de compras de kits de abrigo con el valor público ...	64
3.1 Análisis del proceso de compras de los años 2019 y 2021	65
CAPÍTULO 6: INCIDENCIA DE LOS FCE EN LA ENTREGA A TIEMPO DE KITS DE ABRIGO DURANTE EL PERIODO 2019 y 20221	72
1. Análisis de los FCE de la gestión de compras de kits de abrigo para el proceso de planificación según el primer nivel SCOR.....	72
1.1. Planificación de la demanda	73
1.2. Planificación de la producción.....	79
2. Incidencia de los FCE en la entrega en Puno	83
2.1. Internamiento de kits de abrigo en Puno	83
2.2. Análisis por componente del primer nivel de SCOR.....	88
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	91
REFERENCIAS	95
ANEXOS.....	103
ANEXO A: Análisis de susceptibilidad de heladas y friajes	103
ANEXO B: Mapa de distribución del producto 4	104
ANEXO C: Modelo de Matriz de consistencia (MCc).....	105
ANEXO D: Cronograma de ejecución 2019	109
ANEXO E: Información relevante adicional como resultado de las indagaciones en el mercado 112	

ANEXO F: Flujograma del proceso de compras BPMN..... 113

ANEXO G: Cantidad total de directores generales de la oficina general de administración en los años 2019 al 2021 115

ANEXO H: Cantidad total de directores generales de la oficina general de administración en los años 2019 al 2021 116

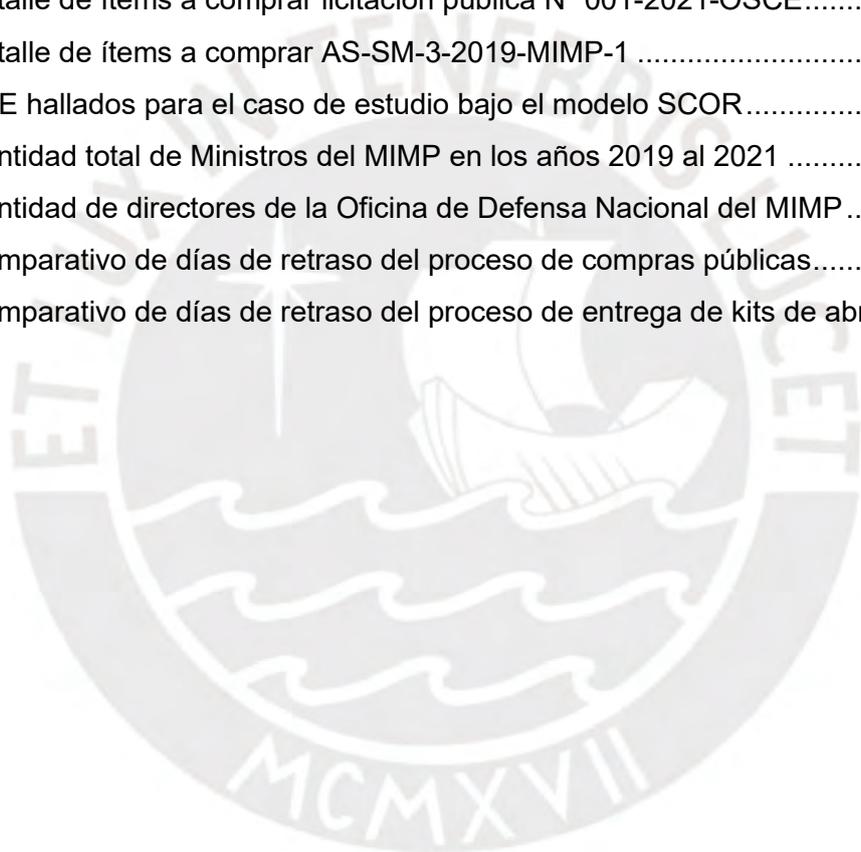


LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cadena de Valor de Porter.....	12
Figura 2: Niveles del modelo SCOR.....	18
Figura 3: Marco Legal peruano del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijes.....	25
Figura 4: Entidades clave del proceso de compra de kits de abrigo.....	26
Figura 5: Presupuesto multianual del PMHF 2019-2021.....	28
Figura 6: Comparativa presupuesto multianual 2019-2021.....	30
Figura 7: Descripción del presupuesto por tipo de producto.....	31
Figura 8: Encargados de los procesos de contrataciones.....	34
Figura 9: Mapa de escenarios de riesgos para heladas y friajes.....	35
Figura 10:Fase de selección de FCE.....	39
Figura 11:Marco analítico propuesto.....	39
Figura 12:Plazos del cronograma 2019 – Licitación Pública.....	60
Figura 13:Plazos del cronograma 2021 – Licitación Pública.....	60
Figura 14:Plazos del cronograma 2019 – Adjudicación Simplificada.....	64
Figura 15:Plazo ejecutado 2019 - Licitación Pública.....	67
Figura 16:Plazo ejecutado 2021 - Licitación Pública.....	69
Figura 17:Plazo ejecutado 2019 – Adjudicación Simplificada.....	70
Figura 18:Tiempo total incurrido 2019 - Licitación Pública.....	84
Figura 19:Tiempo total incurrido 2021 - Licitación Pública.....	85
Figura 20:Tiempo total incurrido 2019 – Adjudicación Simplificada.....	86

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Topes para cada procedimiento selección para la compra de bienes	32
Tabla 2: Alcances de entidades	33
Tabla 3: Descripción de entrevistas realizadas	42
Tabla 4: Factor de evaluación.....	51
Tabla 5: Elementos de kits de abrigo del PMHF diferenciado por grupo etario	54
Tabla 6: Contratación de bienes en atención al PMHF - kits de abrigo 2019 - 2021	56
Tabla 7: Detalle de ítems a comprar: licitación pública N° 001-2019-OSCE.....	57
Tabla 8: Detalle de ítems a comprar licitación pública N° 001-2021-OSCE.....	58
Tabla 9: Detalle de ítems a comprar AS-SM-3-2019-MIMP-1	62
Tabla 10: FCE hallados para el caso de estudio bajo el modelo SCOR.....	73
Tabla 11: Cantidad total de Ministros del MIMP en los años 2019 al 2021	74
Tabla 12: Cantidad de directores de la Oficina de Defensa Nacional del MIMP	75
Tabla 13: Comparativo de días de retraso del proceso de compras públicas.....	87
Tabla 14: Comparativo de días de retraso del proceso de entrega de kits de abrigo	88



LISTA DE ACRÓNIMOS

BLIs	Base-line indicators
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CPIs	Compliance/performance indicators
CONADIS	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
CSF	Critical Success Factors
DGIN-MININTER	Dirección General de Gobierno Interior
FCE	Factores Críticos de Éxito
FFAA	Fuerzas Armadas
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GpR	Gestión por resultados
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
MCc	Matriz de consistencia cualitativa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MININTER	Ministerio del Interior
MINDEF	Ministerio de Defensa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODN	Oficina de Defensa Nacional
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PAIS	Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social

PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PMFH	Plan Multisectorial ante Heladas y Friajes
PNCVFS	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual
PNP	Policía Nacional del Perú
PpR	Presupuesto por resultados
POI	Plan Operativo Institucional
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RNP	Registro Nacional de Proveedores
SCOR	Supply Chain Operations Reference
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
TdR	Términos de referencia



INTRODUCCIÓN

Las compras públicas suelen ser un tema de controversia debido a las distintas situaciones que suceden en su entorno, sobre todo con la compra de bienes cuyo volumen es mayor, debido a que son cruciales para la generación de valor público para los ciudadanos. En esa línea, es relevante ahondar en los factores críticos del proceso de compras públicas y su relación con el valor público. Es por ello, que en la presente investigación se toma como caso de estudio la compra de kits de abrigo en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Friajes de los años 2019 y 2021, la cual ha tenido inconvenientes desde su creación y cuyos destinatarios son ciudadanos con extrema vulnerabilidad ante los fenómenos climáticos.

En primer lugar, se inicia con el planteamiento del problema, y la formulación de objetivos y preguntas de investigación que se responderán a lo largo del documento. Así mismo, se justificará la elección de la problemática y se evaluará la viabilidad de abordarla.

En segundo lugar, se presenta el marco de referencia teórico que se emplea, partiendo de la creación de valor público, cadena de valor, gestión de compras, factores críticos de éxito, y modelos de gestión de cadena de suministro y compras.

En tercer lugar, se expone el marco contextual en el cual se enmarca el estudio. Se inicia con la revisión de algunas intervenciones gubernamentales frente a las heladas y friajes en Latinoamérica y Perú. Luego se repasa el PMHF de los años 2019 y 2021. Después, se revisa la planificación de compras públicas del PMHF. Por último, se revisa la situación general de la intervención, específicamente en el departamento de Puno.

En cuarto lugar, se muestra la metodología de investigación utilizada. En este capítulo se muestra la secuencia, etapas y propuesta metodológica, elección y descripción de los FCE, operacionalización y consistencia de la investigación, selección de las unidades de investigación, técnicas de recolección y análisis de información, y ética de información.

En quinto lugar, se realiza la caracterización del proceso de compras públicas de kits de abrigo. Se empieza describiendo las 3 etapas de la contratación y posteriormente las características de compras públicas por parte del MIMP.

En sexto lugar, se identifica la incidencia de los Factores Críticos de Éxito (FCE) en la entrega a tiempo de kits de abrigo. En esa línea es importante resaltar que primero se analiza los FCE en el proceso de planificación y después se muestra la relación de los FCE y el valor público.

Por último, se desarrollan las conclusiones más relevantes del estudio y se brindan algunas recomendaciones en base a lo hallado.

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En este apartado se presenta, inicialmente, el planteamiento del problema. Se propone como tema de investigación a los FCE del proceso de compras que inciden en la generación de valor público, específicamente, en el caso de kits de abrigo destinados al departamento de Puno durante los años 2019 - 2021. Posteriormente, se presentan las preguntas y objetivos de la investigación; y, finalmente, se aborda la justificación y viabilidad de la investigación.

1. Planteamiento del problema

El Perú es un país reconocido por su riqueza climatológica; sin embargo, se encuentra en una posición altamente vulnerable ante fenómenos atmosféricos y sus variaciones climáticas drásticas. Un ejemplo de ello son las heladas y friajes, que ocurren sobre todo en las zonas del interior del país, afectando, en gran medida, a los ciudadanos de las zonas rurales.

Esos fenómenos atmosféricos suceden recurrentemente cada año y afectan a la salud, animales, infraestructura de las viviendas y medios de vida de quienes habitan en las zonas donde ocurren. Mientras que las heladas inician en el mes de abril y terminan en septiembre en las zonas altoandinas; el friaje ocurre de 6 a 10 veces por año en la selva del Perú con una duración de entre 3 a 7 días por vez. (Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú [SENAMHI]; s/f)

Ambos fenómenos afectan directamente la salud y al principal sustento económico de los ciudadanos: los cultivos y animales. Además, la situación de los ciudadanos se ve agravada por ciertas condiciones como la edad (niños y adultos mayores), condición social, estado nutricional (anemia y desnutrición crónica infantil), situación económica y ubicación geográfica. En tal sentido, son alrededor de 95,036 ciudadanos los que se ven expuestos a un riesgo muy alto y 2,000,000 a un riesgo alto ante el pronóstico de bajas temperaturas para los meses de julio a septiembre (Defensoría del Pueblo, 2020).

Respecto a ello, los departamentos más afectados por las heladas son: Puno, Arequipa, Tacna, Moquegua, Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Pasco, Junín y Apurímac; y por el friaje: Puno, Madre de Dios, Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto (SENAMHI; s/f). En ese sentido, el departamento de Puno representa el lugar más crítico que recibe los efectos de los fenómenos climáticos de las heladas y friajes. Así, todos los años alrededor de 80,679 ciudadanos del departamento de Puno se ven expuestos a un riesgo muy alto por estos fenómenos atmosféricos (Gobierno Regional de Puno, 2021).

Ante la situación descrita, el Estado peruano, a través de la PCM, ha implementado desde el año 2012 el PMHF, también conocido como “Operación Abrigo”. El PMHF busca contribuir con la mejora de los medios de vida de los ciudadanos que están sujetos a los efectos de fenómenos climáticos como heladas y friaje, “en todas las etapas de la vida y en los ámbitos territoriales priorizados; para que logren beneficiarse del progreso económico y social, y se conviertan en agentes de su propio desarrollo, garantizando su calidad de vida” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2020, p.14).

El PMHF contempla diferentes intervenciones, entre las que se encuentra la entrega directa de kits de abrigo ante heladas y friajes, orientada principalmente a la preparación ante los efectos adversos de dichos fenómenos atmosféricos (PCM, 2020). Según el Informe de Orientación de Oficio N° 012-2021-OCI/3901-SOO de la Contraloría General de la República (CGR), la adquisición de esos bienes se inicia con un concurso público con el fin de reducir: “la vulnerabilidad de la población más pobre del país, ante la temporada de bajas temperaturas, realizando la compra de kits de abrigo que serán distribuidos en las localidades programadas de acuerdo al Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje” (2021, p.8). De esta manera, se espera que los productos lleguen a los destinatarios antes de junio y julio, el período más frío.

Como se mencionó anteriormente, Puno es uno de los departamentos más críticos respecto a los efectos de las bajas temperaturas, ya que por su ubicación geográfica y condición meteorológica sufre los riesgos clasificados como “alto” y “muy alto” tanto de heladas como de friajes. Por ejemplo; la provincia de Melgar es una de las que tiene la mayor cantidad de ciudadanos expuestos a nivel “muy alto” a las bajas temperaturas de heladas y friajes (más de 13,000 ciudadanos), y una de las que menos kits de abrigo recibe (7,000 kits recibidos en promedio).

Sin embargo, todos los años, desde la implementación del PMHF en el año 2012, se advierten complicaciones en la oportunidad de entrega a tiempo de los kits de abrigo a los ciudadanos de las zonas en riesgo; es decir, los productos gestionados por las entidades públicas llegan al destinatario final cuando ya ha pasado el periodo más frío y está culminando la época de heladas y friajes.

Todo lo antes mencionado genera que el problema materia de investigación persista año a año, provocando que los ciudadanos reciban tardíamente los kits de abrigo y queden gravemente expuestos a los fenómenos climatológicos que afectan diversos aspectos de su vida; es decir, como consecuencia no se llega a reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos ante los períodos más fríos de heladas y friajes (Contraloría General de la República [CGR], 2021); es decir, no se logra cumplir con la finalidad pública de la contratación.

Todo ello se agravó aún más en el año 2021, pues, además de no obtener los productos a tiempo, los ciudadanos se vieron afectados por la segunda ola de la COVID-19. Asimismo, de acuerdo con el Centro Nacional de Estimación y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), se advierte que el PMHF de la PCM está condicionado al presupuesto y no abarca a todos los ciudadanos; además, en los gobiernos subnacionales suele existir una natural cultura reactiva, más que preventiva (Diario El Comercio, 2022). Es decir, debido al presupuesto limitado se atienden las necesidades en base a la priorización.

Por ello, en la presente investigación se abordan los factores críticos del proceso de compras que inciden en la generación de valor público, en el caso particular de los kits de abrigo del PMHF, específicamente de los que tienen como destino el departamento de Puno, durante los años 2019 y 2021. Para plantear la interpretación de la situación inicial como un fenómeno de gestión, resulta necesario para la investigación resaltar algunos conceptos teóricos, tales como creación de valor público, cadena de valor, gestión de compras, factores críticos de éxito, y un modelo teórico de gestión de cadena de suministro.

Por un lado, la investigación aborda parte de los procesos de cadena de suministro en una organización, como es el proceso de compras por parte del MIMP. De este modo, en la investigación se especifican aspectos de los FCE que influyen en la oportunidad de entrega de kits de abrigo comprados por el MIMP para el departamento seleccionado.

Por otro lado, a fin de poder analizar los factores críticos del proceso de compras que inciden en la oportunidad de entrega a tiempo de los kits de abrigo e identificar cómo influye en el problema el actual proceso de compras públicas, se emplea un modelo teórico de cadena de suministro. Para Fontalvo-Herrera et al. (2019), “el Modelo de Referencia de las Operaciones de la Cadena de Suministro (SCOR) es un modelo para la estandarización de los procesos de la cadena de suministro: Planeación, Aprovisionamiento, Producción, Distribución y Devoluciones” (p. 108). Además, es un modelo de referencia clave para complejas cadenas de suministro, pues toma en cuenta las métricas de rendimiento y evalúa el proceso desde los proveedores hasta los clientes de los clientes, y enfatiza la importancia del proceso de compras, todo ello para incorporar una base para la mejora de la cadena de suministro en proyectos complejos.

De este modo, todos los conceptos teóricos planteados contribuyen a reforzar el objetivo y valor de la investigación. Por un lado, aproximan a reconocer qué implica el valor público en el proceso de compras. Por otro lado, ayudan a comprender el proceso de compra y nuevos modelos que pueden contribuir a mejorar las prácticas de suministro públicas, lo cual será muy beneficioso para el enfoque de la presente investigación.

2. Objetivos y preguntas de investigación

Objetivo general:

Analizar los FCE del proceso de compras a cargo del MIMP que inciden en la entrega oportuna de kits de abrigo en temporadas de heladas y friajes en el departamento de Puno.

Objetivos específicos:

1. Describir el proceso de compras públicas de productos efectuado por el MIMP en el marco del PMHF.
2. Identificar los FCE del proceso de compras públicas de kits de abrigo realizado por el MIMP.
3. Analizar la incidencia de los FCE del proceso de compra en la entrega a tiempo de kits de abrigo en el departamento de Puno durante el periodo 2019 - 2021.

Pregunta general:

¿Cómo inciden los FCE de las compras públicas en la entrega de kits de abrigo en el departamento de Puno?

Preguntas específicas:

1. ¿Cómo es el proceso de compras públicas de kits de abrigo que realiza el MIMP en el marco del PMHF?
2. ¿Cuáles son los FCE del proceso de compras públicas de kits de abrigo realizado por el MIMP?
3. ¿De qué manera los FCE del proceso de compra estatal de kits de abrigo inciden en la entrega oportuna en el departamento de Puno durante el periodo 2019 - 2021?

3. Justificación

Todos los años durante la temporada de bajas temperaturas la población de las zonas altoandinas y de la Amazonía de nuestro país sufre los efectos en la salud, economía y desarrollo de las heladas y friajes (PCM, 2019, p.14). Al 2022, de acuerdo con el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), son 7,162,648 ciudadanos los que aún se encuentran en un grado de vulnerabilidad alto ante estos fenómenos. En comparación con el año 2021, la cantidad de ciudadanos expuestos al riesgo ha crecido en 1,851,000, y en relación con el 2020, en 5,661,000 (El Comercio, 2022). Frente a lo detallado, es resaltante la contribución de múltiples iniciativas públicas, del tercer

sector e incluso del sector privado con fines de lucro, que buscan colaborar con las poblaciones vulnerables ante las heladas y friajes.

Los gobiernos han realizado programas y políticas públicas para atender la demanda social aliándose con distintos actores, lo que les permite hacer “uso de los recursos disponibles, con los que, a su vez, financian la ejecución de programas y proyectos que aspiran a solucionar problemas o satisfacer necesidades de la ciudadanía por medio de la producción y entrega de bienes y servicios” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021, p. 11). En este aspecto, las acciones y actividades de amplio alcance y de largo plazo suelen recaer, en su mayoría, en el trabajo sectorial o multisectorial de diferentes entidades públicas, por lo que se espera que las intervenciones sean cumplidas con eficacia para asegurar el bienestar del ciudadano.

Como valor teórico, esta investigación busca brindar una fuente de conocimiento adicional en torno a las intervenciones del Estado peruano desde un enfoque estratégico con énfasis en la incidencia de la oportunidad en la generación de valor público a partir del atributo de entrega a tiempo de un bien, específicamente en el caso de la compra de kits de abrigo para la temporada de heladas y friajes en un departamento del sur andino del Perú. Nuestra principal variable para analizar en la investigación es la entrega a tiempo del bien kits de abrigo, pues se busca conocer si la iniciativa multisectorial cumple con entregarlo a la población antes de que empiece el periodo de heladas y friajes, por tal motivo, no se abordará otros atributos como calidad, precio, diseño, empaque, estética, entre otros.

El PMHF es una iniciativa multisectorial liderada por la PCM que fue puesta en ejecución desde el año 2013; anteriormente solo se realizaban intervenciones, en el marco del problema de las heladas y friajes, a través de las iniciativas de los ministerios. En ese sentido, la investigación justifica su conveniencia, ya que aportará valor hacia las entidades públicas de los sectores vinculados al PMHF, esperando generar mayor visibilidad sobre las condiciones en las cuales se desarrolla el actual proceso de compras. Esto permite entender los problemas relacionados a la entrega a tiempo de un producto e idealmente, motivar el inicio del planteamiento de mejores lineamientos y procedimientos de compras públicas en una iniciativa multisectorial que comprometa el desarrollo y bienestar de una población.

Asimismo, en base a los resultados del análisis de la información revisada y generada, este estudio busca realizar un análisis descriptivo entre los FCE del proceso de compras para la generación de valor público en el caso de los kits de abrigo destinados al departamento de Puno durante los años 2019 - 2021. Es importante resaltar que el año 2020 fue excluido del análisis de investigación, pues a nivel del sector público hubo múltiples cambios organizacionales, de procesos y de presupuesto, lo que sesgaría en gran medida la

investigación en ese año por efectos directos de la COVID-19; por ello, se utilizará el año 2019 como período en que la gestión de compras seguía su curso habitual y se complementará con el 2021, año en que las entidades ya empezaron a reactivar sus actividades y contemplan algunos cambios adoptados por la pandemia. Como se mencionó anteriormente, en la presente investigación se aborda el proceso de compras de kits de abrigo, y el MIMP, al ser quien se encarga exclusivamente de la compra estatal, es la entidad que es el sujeto de estudio de la investigación, mientras que el objeto de estudio es el proceso de compras. Es muy relevante mencionar que el análisis de la presente investigación aborda sólo el proceso de compras de los kits de abrigo a cargo de MIMP, proceso que culmina con el otorgamiento de la buena pro al proveedor ganador. No se estará abordando la etapa de ejecución contractual, como, por ejemplo, la distribución de los kits de abrigo, pues esto se encuentra fuera del alcance de la investigación al estar involucrados nuevos actores, entidades, responsabilidades y otros complejos procesos.

En la misma línea, se espera que los hallazgos den lugar a investigaciones académicas posteriores que aporten a la mejora del proceso de compras públicas o a la generación de valor público en beneficio de los ciudadanos con el análisis de los demás atributos que influyen en el valor público, tales como calidad, cantidad adecuada, entre otros, pues para efectos del alcance de la investigación sólo se aborda la entrega a tiempo. Además, se considera relevante que en futuras investigaciones también se estudie sobre el proceso de distribución de kits de abrigo del PMHF. En el mismo sentido, como relevancia social, se espera que los hallazgos sean considerados por la comunidad y el gobierno regional para que puedan incluirlas en el pliego de sus solicitudes anuales a las entidades responsables de la planificación y ejecución de la intervención; es decir, se aperture una ventana pública respecto al tema abordado.

4. Viabilidad

La viabilidad de la investigación se evalúa en base a 3 variables: tiempo, recursos humanos y acceso a información. Respecto a la primera variable, el tiempo planificado es oportuno para alcanzar los objetivos planteados en la investigación, así como para aplicar entrevistas a directivos y servidores públicos especializados en compras públicas y triangular la información recaudada.

En cuanto a la variable de recursos humanos, un aspecto favorable es que se ha establecido contacto con servidores públicos con experiencia en actividades de la cadena de valor del PMHF, específicamente de la PCM, del MIMP y del OSCE. Asimismo, se ha

contactado a docentes especialistas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y expertos externos en los temas y sectores involucrados en la investigación.

Respecto a la variable de acceso a la información, se cuenta con disponibilidad de información teórica y contextual, principalmente de fuentes secundarias como documentos estatales de libre acceso, noticias del gobierno peruano y literatura internacional, y otra documentación requerida mediante acceso a la información pública del Portal de Transparencia. Además, se cuenta con información de fuentes primarias como entrevistas a funcionarios públicos, directivos y especialistas de las principales oficinas de las entidades mencionadas anteriormente; y entrevistas a docentes expertos en gestión pública. Dicha información sirve para complementar, contrastar y validar los datos investigados de fuentes secundarias.

Sin embargo, un riesgo identificado para la investigación fue el contacto con los líderes de las comunidades andinas del departamento de Puno, así como con funcionarios públicos de la zona, tales como los prefectos y subprefectos, con quienes fue difícil establecer contacto debido a los acontecimientos políticos, paros y complejas protestas a nivel nacional que se llevaron a cabo durante el proceso de investigación, sobre todo en el último semestre del año 2022 e inicios del 2023. Si bien dichos actores no intervienen directamente en el proceso de compras, se tuvo la intención de considerarlos para la investigación, pues tienen la perspectiva del usuario final que recibe los kits de abrigo. Asimismo, otro riesgo identificado fue la rotación de los directivos públicos en entidades públicas debido a las constantes nuevas designaciones que se producen por cambios en los gabinetes ministeriales.

CAPÍTULO 2: MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO

En el presente capítulo de la investigación se desarrollará el marco de referencia teórico, el cual abarca, a su vez, 5 apartados. El primero de ellos aborda los 3 conceptos de creación de valor público desde la visión de Mark Moore y otros autores hasta la actualidad. El segundo se enfoca en la cadena de valor, presenta las definiciones y una aproximación de la cadena de valor público desde las perspectivas de McKinsey y Porter. En el tercero se define la gestión de compras y compras públicas. Por su parte, el cuarto se enfoca en detallar qué son los FCE y explica algunos modelos para la identificación de FCE. Finalmente, el quinto explica un modelo de referencia de cadena de suministro, como es el modelo SCOR, precisando algunas definiciones, los niveles que involucra y su metodología.

1. Creación de valor público

1.1. Definición de creación de valor

El concepto de creación de valor, como lo explican Porter y Kramer, por muchos años estuvo relacionado directa y únicamente a la generación de utilidades que las organizaciones a través de las actividades que producían (2006). En ese sentido, el valor que se buscaba producir se limitaba a un término monetario o financiero que los gerentes intentaban maximizar. Posteriormente, los mencionados autores presentaron nuevo concepto y sostuvieron que “El concepto de valor compartido puede ser definido como las políticas y las prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa a la vez que ayudan a mejorar las condiciones económicas y sociales en las comunidades donde opera” (Porter & Kramer, 2011). Sin embargo, como se verá a continuación, la concepción de valor y, por ende, de creación de valor han sido definidos de diferentes maneras por distintos autores. Ramírez et al. (2012) afirman que se genera valor cuando la actividad es capaz de producir utilidad, inversiones y retornos considerando los costos asociados (p. 158). De este modo, se tiende a crear valor cuando las actividades que se realizan generan utilidades para la organización.

Desde un enfoque comercial, “En general, se asume que una decisión de inversión genera valor cuando produce retornos que superan el capital invertido, los costos operativos y los costos de oportunidad” (Hernández & Castillo, 2021, p.153). En esta definición, se hace una distinción entre valor y beneficio económico. Crear valor no se limita a crear utilidad económica, sino que esta última es producto de las acciones que se realizan para satisfacer las necesidades de los usuarios. A diferencia del enfoque financiero, este enfoque se centra en las necesidades de los ciudadanos y no en lo que la organización arbitrariamente decide ofrecer.

De esta manera, “En la actualidad es palpable que en la empresa, aún cuando ésta no sea una gran empresa, la creación de valor es una variable no sólo de competitividad, sino de supervivencia para cualquier organización que quiera permanecer en el mercado” (Ramírez et al., 2012, p.159). Y es que el nexo entre la organización y el público objetivo es el valor que se puede crear para ellos. En esa línea, Martínez indica que: “Si hasta ahora el objetivo ha sido la maximización del beneficio, ahora este objetivo de beneficio ha sido sustituido por el de creación de valor” (Martínez, 2011, p.10). Ello considerando los múltiples beneficios sociales, económicos y ambientales que tiene para la organización y sus grupos de interés.

1.2. Definición de creación de valor público

El concepto de valor público ha sido empleado en los sectores público, empresarial y social desde que Mark Moore, catedrático de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, introdujo el término en el año 1995. Desde un inicio significó un cambio al enfoque tradicional utilizado hasta el momento en la gestión pública, ya que tenía una filosofía más proactiva y con enfoque empresarial (Conejero, 2014). Según el académico, existen 3 conceptos distintos de valor público que implican distintos enfoques.

El primer concepto se refiere a la economía pragmática y la define como la suma de la satisfacción individual provocada tanto por los sistemas sociales como por las políticas gubernamentales. El segundo concepto es más general e indica que es todo lo que un gobierno debidamente constituido se propone como fin a alcanzar y a lo que destina riqueza y poder. El tercer concepto incluye el logro de metas importantes que pueden aumentar el nivel de satisfacción individual, lo que no se puede lograr en un mercado competitivo (Moore, 2006).

Los 3 conceptos explicados son aceptados por muchos autores. De todos ellos, Moore indica que: “Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado” (2006, p. 18). En ese sentido, las organizaciones públicas tendrían que tomar en cuenta lo acordado colectivamente a partir de sus preferencias para aprender de ellos y, de ese modo lograr estas condiciones públicas requeridas.

En esa línea, Conejero (2014), también explica que la administración pública debería aprender del conocimiento colectivo. En ese sentido, coincide con lo mencionado por Moore, quien hace hincapié en la relevancia de tomar en cuenta las necesidades y preferencias de los ciudadanos para crear valor. El académico, además, resalta que definiciones como la de

Blaug, quien sostuvo que “valor público es aquello que el público valora” (Blaug, 2006, como se citó en Conejero, 2014) son objeto de debate debido a que son muy ambiguas o pueden utilizarse con diferentes enfoques, ya que quedan a interpretación de cada individuo.

Por su parte, Bryson y Crosby sostienen que “el valor público es lo que Moore denomina resultados deseables relacionados con la calidad de vida individual y colectiva de los ciudadanos, y están influenciados por el consenso normativo de una sociedad” (2014, p.54). En ese sentido, la comprobación de sustentos de la presente investigación tiene la finalidad de contribuir a la mejora de la percepción del valor público de la intervención pública a un mediano plazo. Asimismo, será de gran utilidad seguir estudiando diversas percepciones del concepto de valor público para evaluar cómo influye en la calidad de vida individual y colectiva en este caso en la región andina elegida.

2. Cadena de valor

2.1. Definición cadena de valor

La cadena de valor fue inicialmente pensada para organizaciones empresariales, sin embargo, como veremos a continuación esta ha ido evolucionando, adaptándose y actualmente puede utilizarse para cualquier sector, incluido el público. Al ser una herramienta bastante completa y simple, permite categorizar las actividades que las organizaciones realizan y que generan valor añadido para las mismas (Vergara et al., 2019). Existen 2 modelos que son los más empleados: el modelo creado por la consultora McKinsey y el propuesto por Porter.

Cadena de valor de Porter

La cadena de valor de Porter, a diferencia de la cadena de McKinsey, incorpora las relaciones interdepartamentales visualizadas en la categoría “actividades de apoyo”. Asimismo, hace hincapié en las interrelaciones de la empresa con sus proveedores y clientes, a través de los eslabones logística de entrada y logística de salida, como se puede ver en la Figura 1.

Figura 1: Cadena de Valor de Porter



Adaptado de Riquelme (2019).

Este modelo de cadena de valor se divide en margen y actividades de valor. El margen se entiende como lo que queda después de restar el costo colectivo de realizar las actividades de valor al valor total (Riquelme, 2019); mientras que, las actividades de valor se dividen en: actividades de apoyo y actividades principales. A continuación, se explicará en qué consiste cada una de ellas.

Por un lado, Riquelme explica que las actividades principales son aquellas actividades que se relacionan directamente a la creación del producto, así como su venta, transferencia al comprador y las actividades de postventa. Por otro lado, las actividades de apoyo de la cadena de valor de Porter sustentan a las actividades principales y estas se brindan soporte entre ellas, proporcionando de este modo los insumos comprados, tecnología, recursos humanos y varias funciones de toda la empresa (Riquelme, 2019).

2.2. Definición de cadena de valor público

Albaladejo (2015), sostiene que la cadena de valor público es una herramienta de análisis que sirve como "apoyo a los procesos de desempeño; instrumento de expresión de la toma de decisiones colectivas y agregación de valor público" (como se citó en Alarcón et al. 2020). En ese sentido, se emplea normalmente para entender las políticas, proyectos o programas planteados con el fin de la creación de valor público por parte de organismos públicos. Así también, Trienekens (2012), explica que la cadena de valor es una red de producción en las que los actores empresariales explotan recursos competitivos y operan en un entorno institucional.

La importancia de la cadena de valor público recae en su función, ya que “vincula el producto creado con los efectos sociales, y posibilita una visión sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos” (Alarcón et al., 2020). Por ello, es necesario tener identificadas las partes que componen la cadena, ya que los actores involucrados tienen un papel importante en la creación del producto que podría, si está bien gestionado, resultar favorable para resolver los problemas públicos. Los cambios en el entorno institucional o la base competitiva pueden alterar el funcionamiento y el rendimiento de las cadenas de valor. Por ese motivo, se ven expuestos a cambios por alteraciones en los aspectos políticos, económicos o sociales.

3. Gestión de compras

3.1. Definición de compras

El proceso de compras es el proceso por el cual una organización se abastece de los insumos, materiales, equipos o servicios necesarios para realizar sus actividades. En algunos rubros el porcentaje de presupuesto que se destina es “del 50% de sus ingresos totales a la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de sus operaciones³, por lo que esta etapa afecta de manera significativa a los resultados que las empresas desean obtener” (Velásquez, 2012). Por consiguiente, una incorrecta gestión del proceso compromete la mitad de los ingresos, un monto significativo para cualquier organización. De este modo, los encargados del proceso de compra se convierten en pieza fundamental para la obtención de precios competitivos que permitan a la organización mejorar su margen y disminuir sus gastos (Espinoza, 2018, p. 27). Teniendo en cuenta que el área encargada de las compras es responsable del proceso, es relevante tener una gestión que permita abastecer la cadena de valor de la organización.

Dentro del proceso de compras existen prioridades que deberían tomarse en cuenta, en esa línea, Benito señala como posibles prioridades el coste, la calidad, la entrega y la flexibilidad. De este modo, el coste está relacionado con la productividad tanto del recurso humano, así como los recursos financieros que son gestionados en las compras; la calidad está relacionada con la fiabilidad de la compra; la entrega está relacionada con el cumplimiento de las condiciones acordadas en el tiempo previsto con los proveedores y, finalmente, la flexibilidad está relacionada con la capacidad del proveedor para ofrecer ajustes y opciones adicionales (Benito, 2006).

Las compras gestionadas toman relevancia en este punto pues ayudan a que las organizaciones tengan conocimiento del porcentaje de estas y que permiten un ahorro de costos; ya que “La compra gestionada es un indicador de desempeño que compara el monto

gastado por una organización mediante un proceso gestionado de compras con el total del monto gastado en compras en un período determinado” (Escuela de Administración de Negocios para Graduados [ESAN], 2017). Mientras mayor sea el porcentaje obtenido mayor productividad existe en la gestión.

3.2. Definición de compras públicas

Las compras públicas, a diferencia de las compras realizadas por empresas privadas, buscan generar valor público a través de adquisiciones realizadas por entidades estatales. Debido a que es “una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, se espera que los gobiernos la lleven a cabo de manera eficiente y con altos estándares de conducta a fin de garantizar la alta calidad de la prestación del servicio” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], s/f). Es por ello, que los procesos de compras públicas suelen tener procesos que se encuentran reglamentados por los gobiernos.

El volumen de compras y su desempeño es de vital importancia tanto para la economía del país, como para su desarrollo ya que las compras públicas representan entre el 12% y 20% del Producto Bruto Interno (PBI) alrededor del mundo, mientras que en América Latina la cifra aumenta al 30% anual del presupuesto nacional (Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], 2021). Es así como el gobierno se vuelve uno de los compradores fundamentales en la economía del país.

El entendimiento de que una eficaz gestión influye positivamente en el desempeño de una entidad ha llevado a la “promulgación de leyes y reglamentaciones que apuntan a modernizar los procedimientos de compra y volverlos más competitivos, intentando incrementar la transparencia, el empleo de procedimientos electrónicos y fomentando la participación de firmas pequeñas” (Arozamena & Weinschelbaum, 2010, p.3). Así también, se han establecido procedimientos estandarizados para la realización de compras y lineamientos que deben ser tomados en cuenta en el proceso, los cuales podrían ser catalogados como burocráticos pero que permiten tener mayor transparencia.

Además, existen 2 tipos de indicadores para el proceso de compras públicas: el primero, el base-line indicators (BLIs) que sirve para valorar el reglamento y el segundo, el compliance indicators o performance indicators (CPIs) que sirve para corroborar el cumplimiento de las mismas (Arozamena & Weinschelbaum, 2010, p.29). El primero, se divide en 4 pilares y a su vez cada uno contiene una serie de indicadores (OCDE, 2006). El segundo conjunto de indicadores aún no está estandarizado y tampoco muy desarrollado.

4. Factores Críticos de Éxito (FCE)

4.1. Definición de FCE

A inicios del año 1960 D. Ronald Daniel, en un artículo de Harvard Business Review, hizo referencia por primera vez a la gestión por factores críticos, importante para la gestión competitiva pero que no fue muy desarrollado en su momento. Más adelante, en el año 1979, John F. Rockart del Massachusetts Institute of Technology retomó y desarrolló el concepto de FCE que en un inicio estuvieron relacionados a los requerimientos de información de un sistema de información gerencial (Villegas, 1997). Con el tiempo la definición se amplió, llegando a tener un alcance mayor que puede emplearse para cualquier tipo de organización. De este modo, en la actualidad, los Factores Críticos de Éxito, hacen referencia a los componentes de crucial importancia que no se pueden eludir en una organización si se busca la competitividad, por ello la organización debe comprometerse con su identificación y monitoreo (Jiménez, 2004, p.53).

Es así como se convierten en piezas clave para lograr las metas trazadas por la organización. Así mismo, según Jack F. Rockart, "Los FCE son, para cualquier negocio, un número limitado de áreas en las que los resultados, si éstos son satisfactorios, garantizarán un rendimiento competitivo exitoso para la organización" (Alonso, 2010, p.204). Es por ello, que es importante realizar una buena identificación y monitoreo de las mismas a fin de mejorar el desempeño de la organización.

Las definiciones conceptuales de qué es un FCE están basadas en un juicio subjetivo, ya que es variable su determinación, pero esta aproximación convierte a los FCE en una herramienta que puede adaptarse sin importar el tamaño o el sector de la organización con el fin de reconocer aquellos factores clave para el inicio y ejecución de un proyecto que aportan insumos valiosos para el logro de objetivos (Romero et al, 2009).

4.2. Técnicas y modelos de identificación de FCE

La identificación de los FCE, según Leidecker, puede realizarse a través del empleo de una serie de técnicas. Esto es subjetivo ya que no existe una lista de lo que puede considerarse un FCE y qué no, por ello resulta útil para todo tipo de organizaciones, pero a la vez puede tornarse complicado si es que no existe una correcta identificación de FCE. Ante eso, Leidecker propuso 8 técnicas para identificar factores críticos que se resumen en: análisis ambiental, análisis de la estructura de la industria, opinión de expertos en el sector, análisis de la competencia, análisis de la organización líder en la industria (benchmarking), evaluación de la organización, factores temporales e intuitivos, impacto del mercado sobre utilidades. Posteriormente, se deben priorizar factores críticos para reducir el número de las

mismas a través de técnicas estadísticas como el análisis factorial o el Análisis de Componentes Principales (Romero et al., 2009).

Por su parte, Fragoza (1994) indica que para identificar los FCE se requiere descomponer un objetivo general en sub objetivos o factores con el fin de establecer lineamientos para la organización (como se citó en Condori, H., 2012, p.30). En ese sentido, es importante priorizar los factores en base a las metas globales elegidas. Para tener un marco que facilite la priorización, se pueden elegir aspectos como el tecnológico, organizacional, institucional y humano, ya que son dimensiones importantes en la organización, dentro de los cuales existen FCE que pueden identificarse a través de estudios previos y opiniones de expertos en logística (Orji et al., 2019). Un eficiente análisis de los FCE permitiría la disminución de problemas en la cadena.

Existen métodos como el Best-Worst Method (BWM), un método empleado para priorizar los factores críticos que permiten complementar la elección de factores (Orji et al., 2019). Ello debido a que, según su creador Jafar, este método posibilita la toma de decisiones para solucionar un problema en el cual no se disponga de métricas objetivas para la evaluación de alternativas para ello se determinan los pesos de los criterios empleando 2 vectores de comparaciones por pares de los criterios más importantes y menos importantes. Las fases principales son: planteamiento del problema, metas, alternativas y criterios, evaluación de las alternativas con respecto a los criterios, identificación de la importancia de los criterios, síntesis de datos de las fases anteriores, y la comprobación de la validez del resultado (Rezaei, J., 2020).

Los FCE a su vez pueden tener un grado de influencia entre sí y un nivel jerárquico, para lo cual existen métodos como el Interpretive Structural Modeling o ISM planteado en 1974 por Warfield que permite verificar la interdependencia de los mismos (Chowdhury et al., 2020). A diferencia de otros métodos, el ISM permite entender la relación estructural que tienen los FCE entendiendo que son parte de un sistema complejo. El método consiste en enumerar los factores del problema después del análisis entre especialistas y académicos. Posteriormente, con la evaluación de los especialistas, se evalúa la relación contextual que se colocan en una matriz de auto interacción estructural (SSIM) para luego convertirla en otra matriz reemplazando los valores por 0 y 1, llamada matriz de accesibilidad inicial. La matriz final se utiliza para realizar la partición de nivel de las variables (Chowdhury et al., 2020).

En definitiva, existen métodos y técnicas para identificar y seleccionar FCE, para los cuales es necesario tener identificada la meta o problema en torno al cual se van a evaluar los factores. Así mismo, es importante tener la opinión de expertos y especialistas sobre todo si es que no se posee información cuantitativa disponible para comparar y priorizar. En ese

sentido, para la presente investigación se ha tomado en cuenta la metodología de Leidecker y sus 8 técnicas debido a su funcionalidad para la identificación de los FCE que están relacionados con el proceso de compras de kits de abrigos y para la priorización se tomaron en cuenta las dimensiones del modelo SCOR, y la opinión de expertos y especialistas en el tema.

5. Modelo SCOR: Definición e identificación de niveles y metodología

Existe un modelo de referencia denominado Modelo SCOR que es empleada en cadenas de suministro complejas y amplias, considerando así a diversos actores involucrados en los procesos, tales como los proveedores de los proveedores hasta los clientes de los clientes, es por ello que, en la actualidad es empleada en diversos rubros y en organizaciones de distintos tamaños. Pese a que el modelo SCOR presenta un corte relacionado sobre todo al sector empresarial, no toma en cuenta los recursos humanos; sin embargo, tiene muchos aspectos que pueden servir de referencia para la gestión de compras en el sector público.

Autores como Fontalvo-Herrera et al., explican que “El Modelo de Referencia de las Operaciones de la Cadena de Suministro (SCOR) es un modelo para la estandarización de los procesos de la cadena de suministro: Planeación, Aprovisionamiento, Producción, Distribución y Devoluciones” (2019, p.108). Por tal motivo, se concluyó que era uno de los modelos más adecuados para la presente investigación al considerar que la gestión de compras en entidades públicas, sobre todo de planes multisectoriales, tiene diversos actores y procesos muy complejos, como el caso de la compra de kits de abrigo a cargo del MIMP.

Autores como Presutti y Mawhinney (2013) también argumentan que el modelo SCOR identifica la necesidad de objetivos, estrategias y planes de negocio a nivel organizacional como punto de partida para identificar los procesos, conceptos y herramientas de mejores prácticas, así como para seleccionar las métricas adecuadas. Como tal, ayuda a superar la desconexión entre las métricas de la cadena de suministro y el rendimiento general de la organización. Por su parte, Diaz y Marrero, explican que “Muchas cadenas de suministro carecen de un desempeño adecuado debido, entre otros aspectos, a la falta de integración, coordinación y racionalidad en sus procesos, por carecer de técnicas de gestión logística que faciliten su diseño y gestión” (2014, p.38). En ese sentido, el modelo SCOR, crea una estructura adecuada en el que se apoya la comunicación en todos los niveles de la cadena de suministro para gestionarla con eficacia. Asimismo, menciona que el modelo, aparte de los 5 niveles de procesos anteriormente mencionados, contiene 3 niveles de detalle de procesos, como se puede ver en la Figura 2.

Figura 2: Niveles del modelo SCOR

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Alcance	Configuración	Actividad	Flujo de Trabajo	Transacciones
Fuente de la cadena de suministros	S1 Fuente de Productos en Stock	S1 2 Recibir Producto		
Diferencia el Negocio	Diferencia Complejidad	Nombra Tareas	Secuencia de Pasos	Enlace de Transacciones
Define el Alcance	Diferencia Capacidades	Enlaces, Métricas, Tareas y Prácticas	Detalles de Trabajo	Detalles de la Automatización
Establece Estrategias	Primer Nivel de Diagnóstico	Segundo Nivel de Diagnóstico	Industria o Empresa Determinada	Tecnología Específica

Definiciones Estándar SCOR
Definiciones Compañía/Industria

Adaptado de Coavas (2012).

El primer nivel determina el alcance, analiza la estrategia competitiva y establece los objetivos de rendimiento, además de que involucra a los macroprocesos que componen la cadena de abastecimiento de las organizaciones. Fontalvo-Herrera et al. (2019) sostienen que los índices establecidos en este apartado son medidas de alto nivel y recorren múltiples subprocesos del modelo, tales como planificación, abastecimiento, manufactura, distribución y devolución. Según Supply Chain Council (2012), el subproceso de planificación describe las principales acciones para gestionar la cadena de abastecimiento, así, se toma en cuenta los requisitos, recursos disponibles, planificación de oferta y demanda, identificación de riesgos, entre otros. Por otro lado, el subproceso de abastecimiento incluye la negociación y relación con los proveedores que conforman la cadena de abastecimiento, la programación de las entregas, la recepción de bienes y la gestión de órdenes de compras.

El segundo nivel determina la configuración de la cadena de suministro y considera 26 categorías de procesos. De este modo, las 5 primeras categorías son tipo planificación, y las siguientes son estrictamente sobre la ejecución y apoyo (Coavas, 2011). Aquí es importante resaltar que en este nivel es ideal representar el estado actual de la cadena de suministro mediante un diagrama de recorrido, luego se detalla el estado deseado de la cadena de suministro y se establecen planes de mejora.

Respecto al tercer nivel, se determinan los elementos de los procesos. Según Ruiz y Rafael (2022), este define la habilidad de la organización para afinar la estrategia de operaciones y distingue 3 elementos, los cuales son: elementos de planeación, pues representa a aquellos procesos que alinean los recursos disponibles para satisfacer la

demanda de los clientes; elementos de ejecución, pues representa a aquellos procesos que pronostican la demanda y; elementos habilitadores, pues representa a aquellos procesos que son utilizados para identificar oportunidades y retos en la cadena de suministro.

En este sentido, en base al reporte de investigaciones empíricas presentadas anteriormente, en la presente investigación se hará uso de la terminología del modelo SCOR de Fontalvo-Herrera y Cardona (2012) y Coavas (2011), en su primer nivel, aplicándola al contexto que se analizará. El modelo planteado resulta innovador en la cadena de suministro por parte del sector público, ya que enfatiza el rol de la planificación para elegir las mejores métricas, la atención al detalle, a los procesos internos y oportunidades de alto valor. Sin embargo, es de resaltar que el modelo SCOR no abarca funciones como las de recursos humanos y como se verá en la investigación, será muy importante este factor, es porque ello que se complementará con lo que se propone en el modelo de FCE de Leidecker.

Respecto a la metodología que se plantea en el modelo SCOR, se plantea lo siguiente. Para el primer nivel, el cual ve el alcance, el modelo plantea que se elabore un Supply Chain Scorecard, el cual es cuadro de valoración comparativo en el que se sitúa a la organización con otras organizaciones del mismo sector u otros sectores, y se identifica si se tiene una ventaja o desventaja. Como mencionan, Calderón y Lario (2005), “De esta manera se puede analizar en qué aspectos tiene Desventaja la CS (Scorecard Gap Analysis), identificar las mejoras necesarias¹, priorizar los proyectos de mejora necesarios y planificar su ejecución (Project Plan) a un nivel global” (p. 04). Como se observa esta es una etapa clara para identificar las deficiencias en los procesos macro de una organización.

Para el segundo nivel, de configuración, se plantea representar la etapa de la cadena de suministro que se analizará, a través de identificar actuales categorías de procesos y diseñar su configuración a las categorías de procesos esperados. Para ello el modelo SCOR sugiere elaborar un mapa de procesos. En este punto es importante resaltar que, el sujeto de estudio de la investigación, el MIMP, lamentablemente no cuenta con un mapa de procesos de compras públicas y de contrataciones a la fecha que se elaboró la investigación, ya que al solicitar información de acceso ciudadano al MIMP, dieron respuesta que la Oficina de Modernización Institucional y la Oficina de Abastecimiento y Servicios, recién se encontraban en fase de coordinaciones a fin de levantar un futuro mapa de procesos, el cual debe ser aprobado mediante una resolución de la Secretaría General (MIMP, 2022).

Para el tercer nivel, de elementos de los procesos, se plantea elaborar un flujo de procesos detallado descomponiendo lo hallado en elementos de proceso, bajo una secuencia lógica que toma en cuenta inputs y outputs de información (Calderón & Lario, 2005).

En síntesis, como se observa, los niveles y metodología del modelo SCOR, proporcionan insumos muy valiosos para mejorar parte de la cadena de suministro. Con ello, se espera tener una visión global y controlada de cada uno de los procesos. Específicamente, para el caso de estudio, realizar el ejercicio de la metodología SCOR, sirvió para identificar los elementos clave que están relacionados con la gestión de compras de kits de abrigos, los cuales son: gestión de proveedores, planificación de la demanda, planificación de la producción, planificación de la distribución (esto es diferente a ejecución contractual), y las compras (entendiéndose como la acción de solicitud de contratación y posteriores gestiones hasta la entrega de la buena pro al postor ganador).



CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

En este capítulo de la investigación se desarrollará el marco contextual, el cual detalla en primer lugar, las intervenciones gubernamentales frente a heladas y friajes en países de Latinoamérica y las intervenciones gubernamentales en el Perú. En segundo lugar, se detalla la caracterización de entidades públicas y programas gubernamentales en el marco del PMHF 2019 y 2021 y, el detalle de la asignación presupuestal en los mismos años. En tercer lugar, se explica cómo es la planificación del proceso de compras y contrataciones públicas a través de la normativa actual del proceso de compras. Por último, se presenta la situación general de la intervención de entrega directa de kits de abrigo en Puno.

1. Intervenciones gubernamentales frente a heladas y friajes

1.1 Intervenciones gubernamentales en Latinoamérica

La problemática de las heladas y friajes tiene un panorama similar en los países de América Latina, sobre todo en aquellos geográficamente montañosos. Algunos países de la región latinoamericana como Chile, Ecuador, Colombia y Bolivia comparten con Perú el fenómeno climatológico de las heladas (Anexo A). Al respecto, en la región son distintas las iniciativas gubernamentales para mitigar sus efectos en la salud y medios de vida de los ciudadanos; por lo que se explicarán las principales iniciativas en instrumentos de gestión y normativas en la problemática identificada.

En el caso de Chile, recientemente en el año 2020, el gobierno aprobó la Política Nacional y Estrategia Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030 a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), actual Servicio Nacional De Prevención y Respuesta Ante Desastres (SENAPRED); asimismo tanto el Plan Nacional de Emergencia como el Plan Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres, contemplan el fenómeno climatológico de heladas y las acciones de prevención y mitigación del riesgo de desastres por parte del gobierno chileno. Una acción relevante para destacar es la creación del Sistema de Alerta Temprana Preventiva Regional de Heladas, el cual prevé la ocurrencia de heladas normales a moderadas en algunas provincias y sectores del país (PAISLOBO, 2022). La configuración de esta alerta constituye un estado de reforzamiento de la vigilancia, mediante el monitoreo preciso y riguroso de las condiciones de riesgo y las respectivas vulnerabilidades asociadas a la amenaza, lo cual es diferente y da un mayor soporte a los reportes meteorológicos de la Dirección Meteorológica de Chile. Respecto de la gestión de compras y de la disponibilidad de material que mitigue los efectos de las heladas sobre la

salud de los ciudadanos, no se precisa más información sobre entrega de materiales o abrigo, como sí se presenta en el caso peruano.

En el caso de Colombia, país que también se ve afectado por las heladas, el gobierno ha propuesto un sistema de alarma temprana similar al de Chile. La alerta temprana emitida por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) indica cuáles son los días despejados, la radiación durante el día y las heladas durante la madrugada que podrían afectar las actividades agrícolas, ganaderas y de floricultura (Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, 2012). En base a la información proporcionada por el IDEAM, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, como coordinadora del Sistema Nacional para la Prevención del Riesgo de Desastres, recomienda activar el Plan de Contingencia y Emergencia a los sectores que se verían afectados en los meses de diciembre, enero, febrero y hasta mediados de marzo principalmente en los Altiplanos fríos (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2012).

Un panorama similar presenta el caso de Ecuador; sin embargo, el país no cuenta con una estrategia articulada entre los niveles local, regional y nacional. Recién en el año 2020 se creó el primer Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y la ayuda a los ciudadanos es brindada directamente por el gobierno regional o local (Fusagasugá, 2020). Ejemplo de ello es lo sucedido en el año 2020, año en el que se llegó a una de las temporadas más altas de heladas, que afectó principalmente al departamento de Cundimarca.

En Bolivia el abordaje desde las entidades públicas ante los efectos de las heladas es diferente al resto de países mencionados. Allí, cada departamento goza de una Unidad de Gestión de Riesgos (UGR), que trabaja de manera coordinada con el Viceministerio de Defensa Civil, a través de las Fuerzas Armadas Bolivianas. En esa misma línea, es relevante destacar que, según la Brigada Parlamentaria, cada departamento debe realizar trabajos de prevención o mitigación en sus jurisdicciones, así como utilizar un monto económico específico para cada jurisdicción, sustentado en los Planes Operativos Anuales (POA). Se observa así una independencia presupuestaria tanto en la planificación como en la ejecución de los planes departamentales para las compras públicas y distribución de materiales a usar ante los efectos de las heladas en el territorio boliviano (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2016).

1.2 Intervenciones gubernamentales en el Perú

En el contexto peruano, la intervención del Estado en el problema de las heladas y friajes se inicia de manera más institucionalizada, articulada y con un marco legal que respalda las acciones a seguir a partir del año 2011 con la Ley N° 29664. Esta legislación

creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) y significó el inicio de las iniciativas multisectoriales en apoyo a las poblaciones afectadas por las heladas y friajes. Dicho sistema está conformado por la PCM como ente rector, el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), las Fuerzas Armadas (FFAA), la Policía Nacional del Perú (PNP), las entidades privadas y la sociedad civil (Congreso de la República del Perú [CRP], 2011). Asimismo, se establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para evitar que se creen nuevos riesgos y mitigar sus efectos. El marco antes expuesto, tiene como fin facilitar la formulación y ejecución de iniciativas gubernamentales que se espera que tengan un mayor alcance, institucionalidad y respaldo social al estar situadas bajo un sólido campo legal.

En el año 2012, a través de la Resolución Suprema N°092-2012-PCM, se crea la “Comisión Multisectorial de Intervención Integral para la Gestión Reactiva del Riesgo de Desastres frente a las Temporadas de Heladas y Friajes” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2012). Ante la evidencia de los efectos del fenómeno en la población, y la falta de iniciativas que logren prevenir o reducir los riesgos; el gobierno a través del Decreto de Urgencia N° 015-2012-PCM realizó traslados de créditos presupuestarios para el “Plan Nacional de intervención para enfrentar los efectos de la temporada y de heladas y friajes 2012” (PCM, 2013). Este trabajo en conjunto con distintos sectores permitió tener un primer acercamiento al problema desde una mirada sistémica.

En el año 2013, se creó el Plan Multisectorial de Heladas y Frijaje 2013 con el fin de “Articular esfuerzos multisectoriales para la preparación, respuesta y rehabilitación frente a la temporada de heladas y friaje, desarrollando estrategias de intervención del Gobierno Nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales” (PCM, 2013, pp.17-18). Producto del trabajo en conjunto, se pudo obtener una base de datos actualizada por el CENEPRED para el planteamiento de iniciativas y proyectos en base al análisis situacional.

En el primer PMHF del 2013, se destacó que el departamento de Puno y provincias lideraron la lista de territorios con mayor concentración de población expuesta al riesgo con 1.2 millones de ciudadanos (PCM, 2013). No fue hasta 2 años después que se inició la primera actualización del PMHF en el año 2015, bajo el Decreto Supremo 030-2015-PCM.

En el PMFH se resalta el rol del MIMP en las compras públicas de kits de abrigo, así según el cuadro de avance del plan de compras de los sectores involucrados en el PMHF 2015, el MIMP se encargaba de la gestión de frazadas, kits de abrigo y de la construcción de bases de licitación (PCM, 2015).

Además, ese mismo año, un dato relevante fue el Decreto Supremo 036- 2015-RE, el cual ratificó el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China sobre la donación de materiales anti-friaje”, representando así una actividad que complementa la entrega de kits de abrigo y que influye en la cadena de valor (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018).

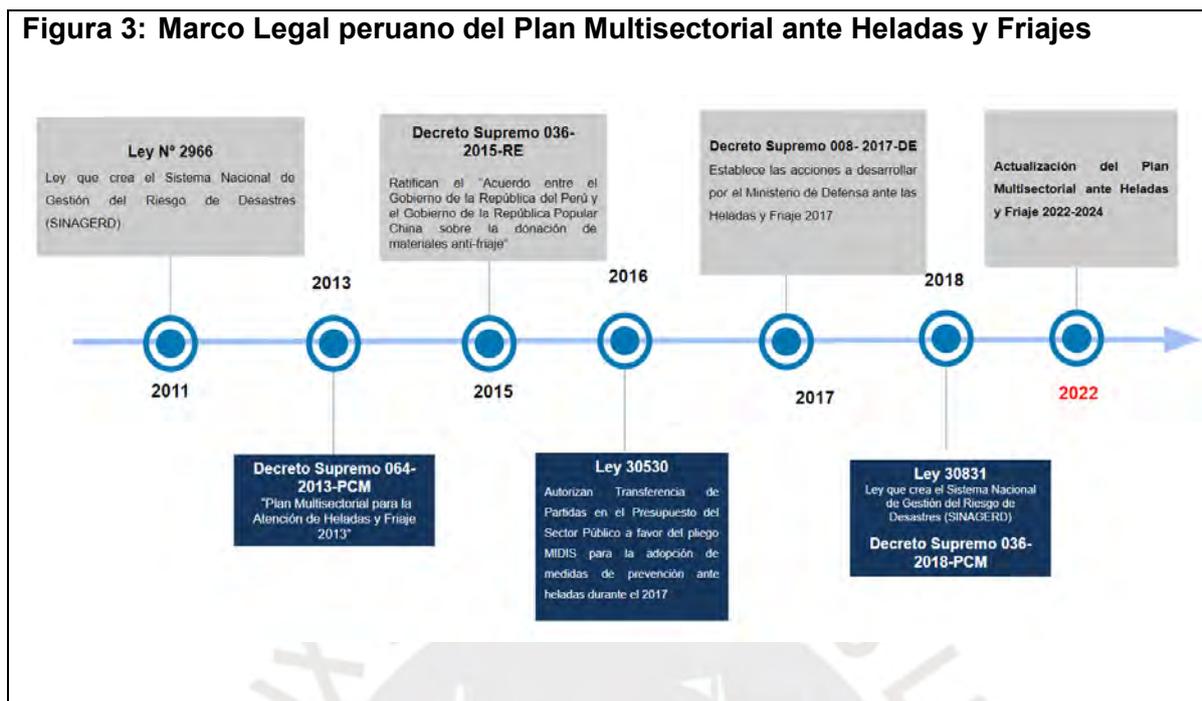
Posteriormente, en el año 2016 se aprobó la Ley N° 30530, que autorizó la transferencia de partidas al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el marco del trabajo de medidas de prevención ante las heladas durante el 2017 (CRP, 2018). Así, a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), se destinó presupuesto para las acciones que disminuyan la vulnerabilidad de los ciudadanos frente al fenómeno de heladas del año 2017.

En el año 2017, un hito importante fue la aprobación del Decreto Supremo 008- 2017-DE, el cual dispuso las acciones a desarrollar por el Ministerio de Defensa (MINDEF) ante las heladas y friajes 2017. Con ello se visibilizó en mayor medida el rol del MIMP, el MININTER y el MINDEF, apoyando a la PCM en la articulación multisectorial. Hacia el año 2018, tuvo lugar la modificación de la Ley N° 29664, pues la Ley N° 30831 incorporó un plazo para la presentación del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los planes que lo integran, con el fin de fortalecer el SINAGERD.

En el año 2019, la PCM lideró el PMHF 2019 -2021, que constó de una serie de más de 30 intervenciones de varios sectores, que se agrupan en intervenciones denominadas intervenciones aceleradoras, de sostenibilidad y de entrega directa. Las intervenciones aceleradoras en su mayoría guardan relación con construcción de viviendas rurales y acondicionamiento térmico; las intervenciones de sostenibilidad guardan relación con salud médica y acondicionamiento de instituciones educativas (PCM, 2022); y las intervenciones directas incluyen la entrega de kits de protección de cultivos, kits educativos y los kits de abrigo que están siendo estudiados en esta investigación.

Recientemente, en mayo del año 2022, se culminó la actualización del PMHF 2022-2024, que incorpora los efectos de la COVID-19 en la planificación, compras y cadena de suministro pública, y mantiene el enfoque de garantizar la continuidad de las intervenciones, dado que reconoce que hubo retrasos en el avance de las intervenciones. Asimismo, propone intensificar el cierre de brechas prioritarias en acciones de intervención aceleradoras y de entrega directa del año 2019-2021, como los kits de abrigo, entre otros.

Figura 3: Marco Legal peruano del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijajes



Según lo presentado en la Figura 3, se observa que las intervenciones del gobierno peruano contienen un fuerte marco legal, políticas y planes multisectoriales en materia de heladas y friajes, que es actualizado prudentemente cada cierto tiempo e incorpora nuevos avances. Es de resaltar que el marco normativo que sustenta las intervenciones peruanas es bastante amplio, a diferencia de los demás países de Latinoamérica que fueron descritos. En esa línea, se destaca que las intervenciones gubernamentales de Perú en el interior del país se realizan mediante un trabajo multisectorial y es de focalización distrital o de centro poblado, ello con el fin de respetar el principio de subsidiariedad y cumplir con un mayor alcance en la entrega de los bienes. Además, las intervenciones son realizadas mediante compras públicas lideradas por, entre otros, el MIMP en coordinación con la PCM y en el proceso de distribución participan entidades públicas adicionales.

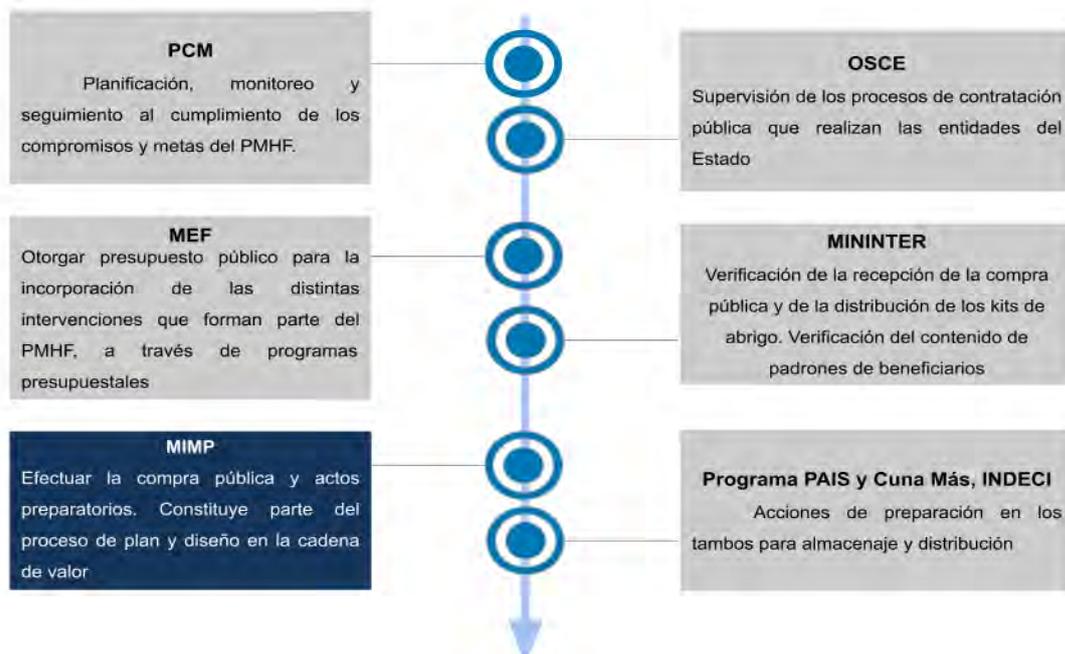
2. PMHF 2019 - 2021

2.1 Caracterización de entidades públicas y programas gubernamentales

En el marco del proceso de las compras públicas y posterior abastecimiento de la intervención de entrega directa de kits de abrigo, el trabajo entre las diversas entidades y actores clave es un proceso complejo, que incide en la generación de valor público. A continuación, se presentarán las principales características de las entidades públicas, así

como de los programas presupuestales que forman parte de la compra y entrega de kits de abrigo del PMHF, resaltando los aspectos clave de la cadena de valor.

Figura 4: Entidades clave del proceso de compra de kits de abrigo



Adaptado de PCM (2019).

Como se puede observar en la Figura 4, el primer actor clave de la cadena de valor es la PCM. Es importante resaltar que la PCM no se encarga del proceso de la compra pública de kits de abrigo, pues ello es liderado por el MIMP; sin embargo, la PCM tiene entre sus competencias planificar qué se comprará. Así mismo, la PCM, “a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, en coordinación con la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial de la PCM, será el encargado de realizar el monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los compromisos y metas” (PCM, 2022, p.27). En ese sentido, la PCM, además recibe los avances del PMHF cada 6 meses por parte de los prefectos y subprefectos.

De la misma manera, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la competencia de otorgar presupuesto público para la incorporación de las distintas intervenciones que forman parte del PMHF, a través de programas presupuestales. Ello constituye parte de la sección de planificación de la cadena de valor, específicamente de la planificación de recursos (PCM, 2019). Si bien el MEF no se encuentra en un nivel alto de visibilización en la cadena de valor, constituye uno de los actores clave para la generación de valor público.

Por otro lado, con el presupuesto asignado, el MIMP es responsable de efectuar la compra pública y actos preparatorios, como la capacitación de autoridades políticas (PCM, 2019). Ello también constituye parte del proceso de plan y diseño en la cadena de valor pública, ya que, el MIMP se involucra en el planeamiento, ejecución y monitoreo de los bienes comprados a través del OSCE.

Otra entidad clave involucrada en el proceso de la compra de material para la red de protección social ante los efectos de las heladas y friajes es el OSCE. Así, al tener como responsabilidad supervisar “los procesos de contratación pública que realizan las entidades del Estado, a fin de que sean íntegros, eficientes y competitivos, en beneficio de los ciudadanos” (OSCE, s/f), en este caso el MIMP, se espera que apliquen las mejores prácticas en los procesos de contratación, como por ejemplo en la suscripción de contratos o elección de proveedores, a fin de no incurrir en errores técnicos durante la evaluación de la propuesta, lo que claramente influye en la percepción de valor público respecto a la transparencia del proceso y también influye a un nivel más interno del sector público, como lo sería para los especialistas de cada ministerio a cargo de las compras y distribución de los kits de abrigo.

Por su parte, el MININTER, a través de la Dirección General de Gobierno Interior, se encarga de la verificación de la recepción de la compra pública y de la distribución de los kits de abrigo que le son asignados en los tambos o centros de acopio locales. Ello constituye un aspecto importante en la cadena de valor, pues los ciudadanos beneficiarios y los encargados de los programas sociales esperan que la actividad de soporte de la cadena de valor, es decir la compra pública y posterior distribución, llegue a tiempo al beneficiario. Por otro lado, el MININTER también es partícipe de la verificación del contenido de padrones de beneficiarios, lo que constituye parte del proceso de plan, diseño y entrega en la cadena de valor pública (PCM, 2019). De esta manera, si el padrón de beneficiarios que recibirán el kit de abrigo resulta erróneo, se está influyendo directamente en la percepción del valor público del ciudadano y de los clientes internos de la cadena de procesos.

Por último, constituyen parte clave de la cadena de valor la sección de entrega y servicios el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) y el Programa Nacional Cuna Más (PNCM). El programa PAÍS en alianza con los gobiernos regionales, locales e INDECI, desarrolla actividades preparatorias en los tambos, tales como el acondicionamiento de áreas de almacenamiento para la recepción de bienes, mientras que el PNCM es dotado de kits de abrigo para su entrega directa a los niños, niñas y actores comunales vinculados al programa (PCM, 2019). Todo lo mencionado anteriormente, se puede observar en el mapa de procesos de compra y distribución, en el Anexo B.

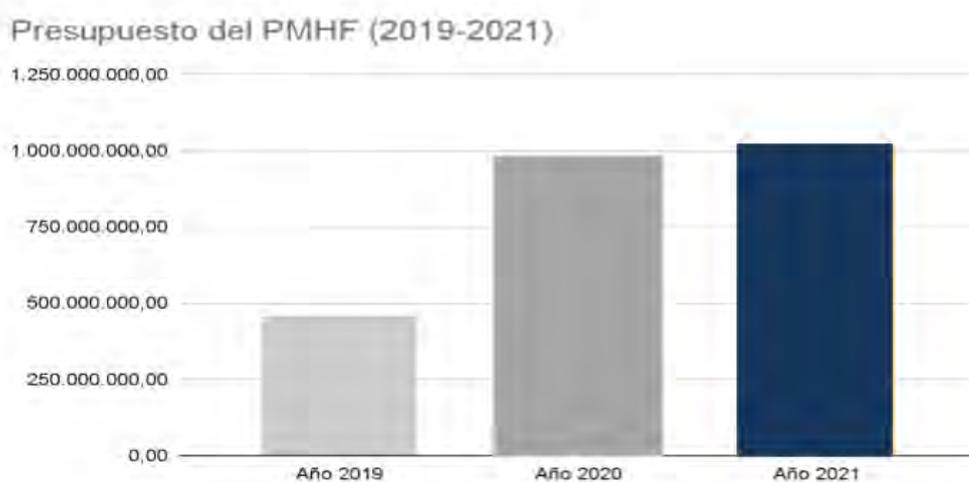
2.2. Asignación y ejecución de presupuesto 2019 - 2021

El financiamiento de las actividades del PMHF 2019-2021, se habilita principalmente en el Programa Presupuestal 0068 Reducción de la Vulnerabilidad y atención por emergencias. Adicionalmente, también existen otros programas presupuestales vinculados, tales como el Programa Articulado Nutricional, Programa Cuna Más, Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados, entre otros (PCM, 2019). Sin embargo, la actividad de compra de kits de abrigo está sujeta únicamente a recursos presupuestales del Programa 0068, del cual se hablará más adelante. A continuación, se describe el presupuesto diferenciado por año, fenómeno de heladas y friajes, tipo de producto y programa presupuestal a nivel general del PMHF.

Descripción de presupuesto por año:

El presupuesto del PMHF asignado entre los años 2019 al 2021 fue de S/.461,200,080 para el año 2019, S/. 966,685,588 para el año 2020 y S/. 1,019,340,069 para el año 2021, como se observa en la Figura 5.

Figura 5: Presupuesto multianual del PMHF 2019-2021



Adaptado de PCM (2020).

Es importante resaltar que la actividad de compra de kits de abrigo se enmarca en una Programación Multianual Presupuestaria, la cual:

Es la primera fase del Proceso Presupuestario y consiste en la estimación de las Asignaciones Presupuestarias Multianuales (APM) de los tres años consecutivos siguientes para el logro de metas de productos y proyectos vinculados a: (i) resultados priorizados en las leyes anuales

del presupuesto, (ii) resultados sectoriales y, (iii) objetivos estratégicos institucionales priorizados en las instancias correspondientes, según corresponda a cada Entidad”. (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2022, p.04)

Asimismo, se trabaja con una APM, la cual es elaborada por el MEF para el año en curso y los posteriores dos años. En esa misma línea, el recurso monetario está dividido por programas presupuestales, pues según la Oficina de Planeamiento y Estudios Económicos del Ministerio de Salud (MINSA), ello “permite operacionalizar la estrategia de presupuesto por resultados (PpR) en el Presupuesto del Sector Público” (Ministerio de Salud [MINSA], s/f).

Descripción de presupuesto por fenómeno de heladas y friajes:

El presupuesto histórico para las intervenciones del PMHF ha ido incrementándose desde el año 2019 hasta el 2021; aun así, el presupuesto para enfrentar friajes es significativamente menor que para las heladas debido a que existe un menor porcentaje de ciudadanos adversos a este tipo de fenómeno climatológico. De ese presupuesto se puede notar que el porcentaje del presupuesto total asignado para las heladas y friajes del año 2019 fue del 81.73% y 18.27%, respectivamente. Para el año siguiente, del total de presupuesto se asignó el 84.33% a actividades relacionadas a heladas y 15.67% a actividades relacionadas a friajes. Finalmente, para el año 2021, lo asignado para el fenómeno de heladas representó el 82.98% y para friajes el 17.02% del presupuesto total, como se observa en la siguiente Figura 6.

Figura 6: Comparativa presupuesto multianual 2019-2021



Adaptado de PCM (2020).

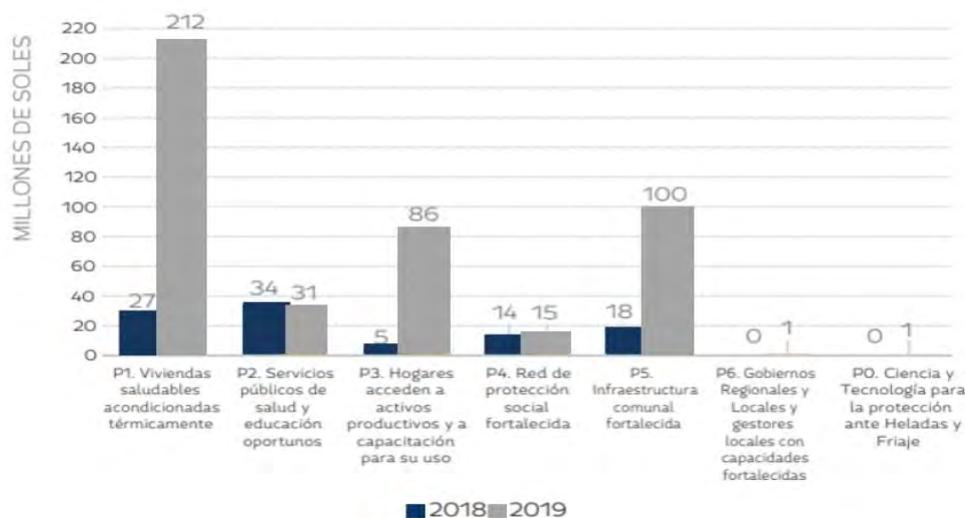
En esa línea, es importante destacar que una de las características de la Programación Multianual Presupuestaria de Programas Presupuestales es la cobertura. Esta característica busca garantizar la atención de la población prioritaria del año en curso y tiene en cuenta los resultados de las evaluaciones individuales relacionadas a los programas presupuestales y el cumplimiento de las metas planteadas (MEF, 2022, p.4). Así, considerando que en cada actualización del PMHF se aumentó la cantidad de población objetivo-beneficiaria de las intervenciones, se observa que se cumple con la característica de cobertura de la Programación Multianual Presupuestaria. Sin embargo, la asignación estratégica y eficiente de recursos para las intervenciones críticas del PMHF como la entrega de kits de abrigo es de carácter variable por lo explicado a continuación.

Descripción de presupuesto por tipo de producto:

La distribución del presupuesto está sujeta a los productos de las intervenciones de entrega directa, aceleradoras, sostenibilidad y otras vinculadas a infraestructura, conocimiento y capacidades, explicadas anteriormente. Cada uno de esos productos se compone de un conjunto de las diferentes intervenciones mencionadas, lo cual se espera que contribuya al logro de resultados (PCM, 2019). Es importante resaltar que la intervención de entrega directa, es decir kits de abrigo, forma parte del producto “Red de protección social fortalecida ante los efectos de heladas y friajes”.

Para el año 2019 el producto “viviendas saludables térmicamente” fue el de mayor presupuesto asignado, con un monto aproximado de S/.212,000,000 mientras que el producto “red de protección social fortalecida ante los efectos de heladas y friaje” está posicionado entre los últimos 4 productos con menor presupuesto, como se observa en la Figura 7.

Figura 7: Descripción del presupuesto por tipo de producto



Adaptado de PCM (2020).

Para los años 2020 y 2021, el panorama del presupuesto por tipo de producto siguió liderado por el producto “viviendas saludables térmicamente” y en segundo lugar, se posicionó el producto “servicios públicos de salud y educación oportunos”, seguido del producto “hogares acceden a activos productivos y a capacitación para su uso”.

Descripción de presupuesto por programa presupuestal:

El mayor presupuesto del PMHF, como se ha mencionado previamente, proviene del Programa Presupuestal 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres. Según información obtenida del Portal de Transparencia Económica del MEF, para los años 2019, 2020 y 2021 se ejecutó el 73.5%, 58.3% y el 82.8% del total del Presupuesto Institucional Modificado, respectivamente.

Para el año 2021, la entidad convocante del Programa Nacional Cuna Más lanzó un concurso público, cuyo valor referencial para la compra de los 2 diferentes tipos de kits de abrigo fue de S/. 3,393,964. De ese presupuesto, se empleó alrededor del 63.57%, ya que, según los datos emitidos por el SEACE, se emitió la buena pro al postor que presentó una propuesta por un monto de S/. 2,157,755 (Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado [SEACE], 2021). Con respecto a la compra principal del MIMP de ese año sobre kits de abrigo,

a través de la licitación pública N°001-2021-MIMP-1 se promovió una convocatoria con un valor referencial de S/. 804,866 que culminó con el otorgamiento de la buena pro a un postor por el monto de S/. 569,000, es decir, el 70.69% del valor estimado.

3. Planificación de compras públicas de kits de abrigo del PMHF

3.1. Planificación del proceso de compras y contrataciones públicas

Las entidades para realizar compras públicas deben realizar su Plan Anual de Contrataciones (PAC), el cual debe estar acorde al Plan Operativo Institucional (POI) de la entidad. En el PAC se debe considerar la etapa de formulación y programación presupuestaria, así mismo, para que el PAC se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras cubiertas con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el cual contiene la estimación de ingresos y la previsión de los gastos planificados para el ejercicio fiscal (MEF, 2019).

Del mismo modo, en el Decreto Supremo N° 082-2019-EF, capítulo III, se menciona que las actuaciones preparatorias comprenden procesos como el requerimiento, homologación de requerimientos, valor referencial y valor estimado, requisito de certificación de crédito presupuestario para convocar procedimientos de selección y, prohibición de fraccionamiento (MEF, 2019). En los siguientes párrafos se describirán las 2 modalidades que han sido empleadas en el proceso de compras públicas de kits de abrigo, asimismo, en la Tabla N°1 se muestran los montos correspondientes a cada modalidad (SEACE, 2021).

Tabla 1: Topes para cada procedimiento selección para la compra de bienes

Tipo	Montos
LICITACIÓN PÚBLICA	>=400,000
CONCURSO PÚBLICO	-
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	<400,000 >36,800
CONTRATACIÓN DIRECTA	>36,800
COMPARACIÓN DE PRECIOS	<=69,000 >36,800
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	>36,800

Adaptado de SEACE (2021).

La licitación pública y el concurso público son conceptos diferentes; la primera se emplea para la contratación de bienes y obras públicas; y el segundo se utiliza para la contratación de servicios. En ambos casos se denominan de esa manera a las contrataciones siempre que el valor estimado o valor referencial sea mayor a S/. 400,000 para bienes y

servicios, y S/. 1,800,000 para obras. Por su parte, la adjudicación simplificada se aplica para la contratación de bienes y servicios con un valor referencia o estimado mayor a S/. 36,800 y menor a los S/.400,000 (SEACE, 2021).

Respecto al caso de investigación, la modalidad empleada por la entidad responsable de la adquisición de los kits de abrigo se basa en la naturaleza del requerimiento. Al ser kits con abrigo y mantas, se consideran bienes; asimismo, al tener un valor estimado que sobrepasa el monto de S/. 400,000 la modalidad que aplica es la licitación pública. Sin embargo, también se aplicó, solo en el año 2019, a las compras bajo la modalidad de adjudicación simplificada.

3.2 Normativa del proceso de compras y contrataciones públicas

En el año 2014 “mediante la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado se establecen las disposiciones y lineamientos que deben observar las entidades del Sector Público en los procesos de contratación de bienes, servicios, consultorías y obras que realicen” (MEF, 2019, p.9). A continuación, se describirán algunas consideraciones importantes de la contratación en el Perú según las normas vigentes mencionadas.

Alcance

Las normas de contratación son aplicables para las entidades mencionadas en la Tabla N°2.

Tabla 2: Alcances de entidades

1	Los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos.
2	El Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionalmente Autónomos.
3	Los Gobiernos Regionales y sus programas y proyectos adscritos.
4	Los Gobiernos Locales y sus programas y proyectos adscritos.
5	Las universidades públicas.
6	Juntas de Participación Social.
7	Las empresas del Estado pertenecientes a los 3 niveles de gobierno.
8	Los fondos constituidos total o parcialmente con recursos públicos sean de derecho público o privado
9	Las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los órganos desconcentrados tienen el mismo tratamiento

Adaptado de MEF (2019).

Las entidades indicadas, así como aquellas que asumen el pago con fondos públicos de bienes, servicios y obras, se encuentran en el marco de la norma indicada.

Autoridad responsable del proceso de contratación

La autoridad responsable del proceso de contratación, según la Ley N° 30225, es la entidad, ya que es el destinatario del fondo público para la contratación. Así también, varias entidades pueden consolidar una contratación mediante un procedimiento de selección único, estas compras corporativas están a cargo de PERÚ COMPRAS. Sin embargo, la declaración de nulidad de oficio y la aprobación de las contrataciones directas no pueden ser objeto de delegación. Adicionalmente, se debe tener en cuenta a los siguientes encargados de los procesos de contrataciones, como se observa en la Figura 8.

Figura 8: Encargados de los procesos de contrataciones



Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas (2019) Decreto Supremo N° 082-2019-EF

Adaptado de MEF (2019).

Sin perjuicio de lo anterior, la entidad sí tiene la potestad de encargar a otra entidad la preparación y/o proceso de selección a través de un convenio; y excepcionalmente a organismos internacionales.

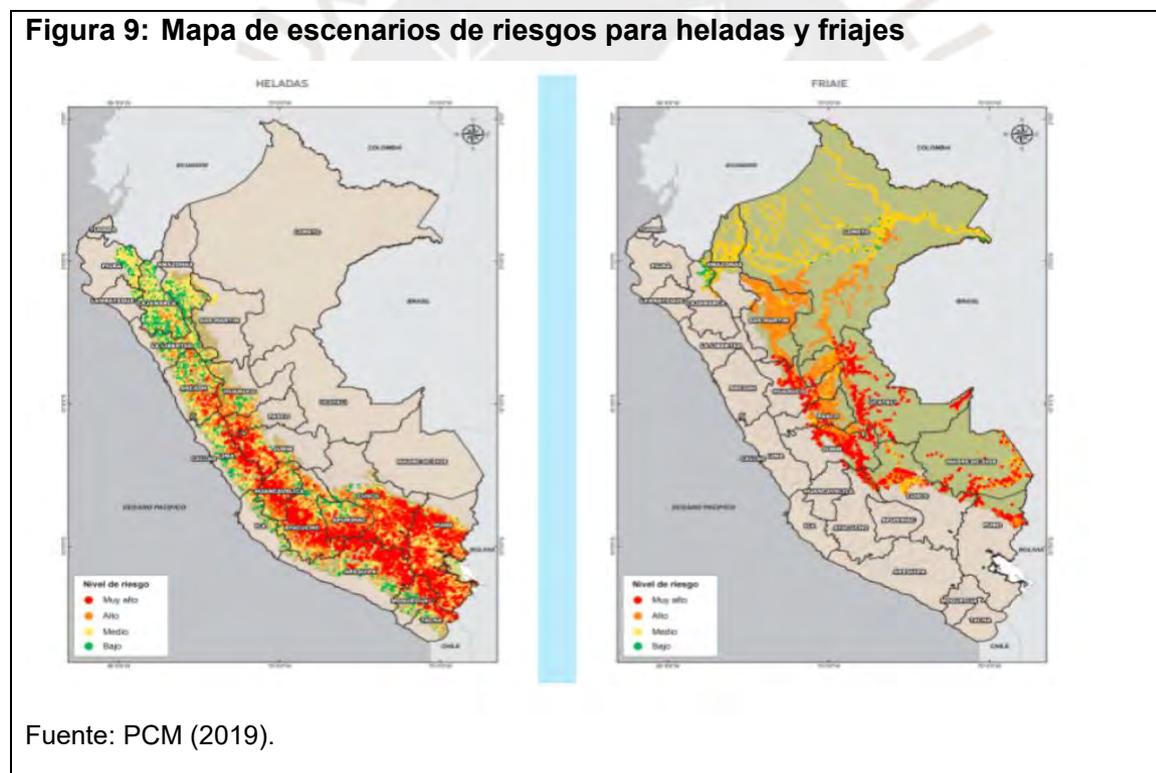
4. Situación general de la intervención de entrega directa de kits de abrigo en Puno

Según el PMHF de la PCM y el Plan de Contingencia por bajas temperaturas, desde el año 2011 hasta la fecha, de todos los departamentos del Perú afectados por el fenómeno

climatológico de heladas y friajes, Puno concentra una mayor proporción de la población expuesta a riesgo muy alto o alto ante los efectos de las heladas a comparación de otros departamentos, representando un 34.6% más de riesgo (Gobierno Regional de Puno, 2021). Así, en el año 2019 según el análisis del CENEPRED, el departamento de Puno fue el departamento más susceptible tanto a las heladas como a friajes. En ese año, se estimaron que alrededor de 1,069,534 ciudadanos eran susceptibles a las heladas y 30,712 a los friajes. Así también, es el lugar con mayor cantidad de ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad ante heladas con 91,323 ciudadanos y con 18,395 ciudadanos en condición de vulnerabilidad ante friajes.

Adicional a ello, en el PMHF se menciona que Puno tiene el 53.5% de toda la población categorizada como en riesgo muy alto por las consecuencias de las heladas, lo que afecta a su salud y calidad de vida (PCM, 2022, p.22). Así mismo, de todos los departamentos del Perú que sufren los efectos de las heladas y friajes, Puno es el departamento donde los ciudadanos se encuentran con mayor riesgo, tal como se observa en la Figura 9.

Figura 9: Mapa de escenarios de riesgos para heladas y friajes



El Plan de contingencias por bajas temperaturas 2021 del Gobierno Regional de Puno (2021) evidencia que las provincias de Chucuito, Melgar, El Collao, Azángaro, Puno y San Román concentran a la mayor cantidad de población expuesta a riesgos de nivel muy alto. Sin embargo, según el anexo del PMHF 2019-2021, respecto de la cantidad de kits de abrigo a ser entregados en el año 2021 para las provincias del departamento de Puno, provincias

como Carabaya, Melgar y Chiquito fueron las que recibieron menor cantidad de kits de abrigo durante el año 2021 respecto al total de kits de abrigo que son comprados a nivel Perú, ello a pesar de que es el departamento con mayor población expuesta al riesgo por baja temperatura. Ello evidencia la gravedad de la situación considerando que es el departamento con mayor población expuesta al riesgo por la variación de la temperatura. El cruce de ambas cualidades expone la urgencia de analizar los factores críticos del proceso de compras de kits de abrigo para el departamento.

Respecto la cantidad de kits de abrigo asignados para Puno, el estado se vuelve aún más alarmante al revisar que la cantidad (222,107 kits de abrigo) que el MIMP estimó entregar en el año 2019 disminuyó en un 10,73% a comparación de lo estimado en el PMHF 2018 (248,805 kits de abrigo), a pesar de que la cantidad estimada de ciudadanos susceptibles ante heladas y friajes creció en un 21% a comparación del 2019 (PCM, 2019). Ello demuestra que, durante el año 2019, no se cumplió con una cantidad de kits de abrigo proporcional al aumento de la población objetivo.

Respecto al nivel de presupuesto asignado, para la compra de kits de abrigo en el departamento de Puno, el MIMP exclusivamente realiza las compras con recursos asignados del programa presupuestal 0068, mediante el PpR que permite la vinculación de la asignación de recursos en base a resultados. Es por ello que para calcular el monto del presupuesto del año se tiene en consideración los resultados obtenidos el año anterior. Es relevante mencionar que el presupuesto para la compra de kits de abrigo no es asignado directamente por región completa, sino que es priorizado por la focalización del tipo de intervención, es decir, centros poblados y distritos a ser intervenidos.

Adicionalmente, según la Contraloría General de la República (2021), se suma un problema mayor, el de la entrega a destiempo de los kits de abrigo, situación que se explicará a detalle en los siguientes capítulos de la presente investigación. Por lo mencionado, la situación se agravaría aún más para los ciudadanos, ya que según el ex titular de la Dirección Regional de Salud Puno (DIRESA), Juan Carlos Mendoza, si bien se tienen pocos casos de neumonía, a medida que se intensifique el frío en los meses de junio y julio con la llegada de las heladas y friajes, el número de casos empezará a incrementar. En ese sentido, la población más vulnerable serán los niños menores de 7 años y los adultos mayores quienes se ven expuestos a un riesgo grave (Radio Pachamama, 2022).

Por lo expresado, resulta imprescindible optimizar el limitado presupuesto asignado y encontrar la raíz del problema para plantear soluciones para que, al menos, la cantidad de kits de abrigo destinados al departamento de Puno puedan cumplir con la característica de entrega a tiempo según lo planificado en el PMHF y garantizar eficacia en la compra pública.

CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo de la investigación se desarrollará la metodología de la investigación, el cual detalla en primer lugar, la secuencia, etapas y propuesta metodológica del estudio. En segundo lugar, se explica cómo se realizó la elección y la descripción de los FCE. En tercer lugar, se muestra la operacionalización y consistencia de la investigación. En cuarto lugar, se presentan las unidades de observación seleccionadas. En quinto lugar, se describen las técnicas de recolección y análisis de información empleadas. Finalmente, se detalla el procedimiento realizado para salvaguardar la ética de la información.

1. Secuencia, etapas y propuesta metodológica

Respecto a la propuesta metodológica, la presente investigación responde a un enfoque cualitativo, ya que por el objetivo propuesto y los FCE, dicho enfoque permitió tener una mejor comprensión del problema a investigar, pues considera la descripción y las variables sociales sin descuidar el significado subjetivo ni deslindarse del contexto en el cual se enmarcan los fenómenos a estudiar (Vega-Malagón et al., 2014).

La conveniencia de este enfoque radica en su dinamismo “porque escudriña todos los elementos internos y externos que interactúan en el individuo” (Corona & Maldonado, 2018). En ese sentido, se genera un ciclo en el cual los elementos tanto internos como externos van enriqueciendo y variando la investigación, ello debido a que a medida que se tenía mayor información el rumbo de la investigación podía ir variando. Así también permitió la reconstrucción de la realidad del proceso de compras al emplear métodos de recolección descriptivos basados en un proceso flexible (Vega-Malagón et al., 2014).

Respecto al alcance, este es descriptivo pues, según Hernández-Sampieri et al. (2014), se pueden describir y detallar fenómenos, situaciones, contextos y sucesos. Esto nos ayudó a conocer el proceso de compras de la intervención directa del PMHF, ya que permitió recoger información sobre los conceptos y FCE del proceso. De este modo, el valor de este enfoque se cimienta en la oportunidad que permite para la medición con precisión de las dimensiones de un fenómeno, contexto o situación (Hernández-Sampieri, 2014).

La estrategia general elegida, caso de estudio, constituye el mejor camino para obtener información relevante desde un enfoque retrospectivo e intensivo para la investigación. Ello permite que la investigación se centre en la descripción y análisis a profundidad de los FCE seleccionados. De ese modo, esta estrategia permitió conocer a mayor profundidad el proceso de compra de kits de abrigo de entrega directa para el PMHF 2019 - 2021 a mayor detalle, así como estudiar las variables relacionadas en su entorno.

La secuencia metodológica inició después del planteamiento de objetivos y la selección del marco analítico bajo el cual se rige la investigación. En esa línea, el modelo elegido fue el modelo SCOR, ya que permitió dividir la cadena de valor en procesos, analizar e identificar espacios de mejora, además de poseer otras cualidades mencionadas en el marco teórico. En ese sentido, se aplicó el citado modelo para analizar el proceso de compras públicas de los kits de abrigo de entrega directa del PMHF realizado por el MIMP.

Una vez determinados los objetivos y el marco analítico, el siguiente paso fue revisar información, así como entrevistar a funcionarios públicos y académicos en los siguientes temas: cadena de abastecimiento en el Estado, contrataciones con el Estado, proceso de compras públicas y modelo SCOR. Las entrevistas tuvieron como principal objetivo ser una fuente informativa de detalles que no se encuentran en los documentos de acceso público y que se presentan frecuentemente en el proceso de compras de kits de abrigo. Asimismo, las entrevistas sirvieron para validar la metodología elegida y obtener recomendaciones para la elaboración de la guía de preguntas inicial.

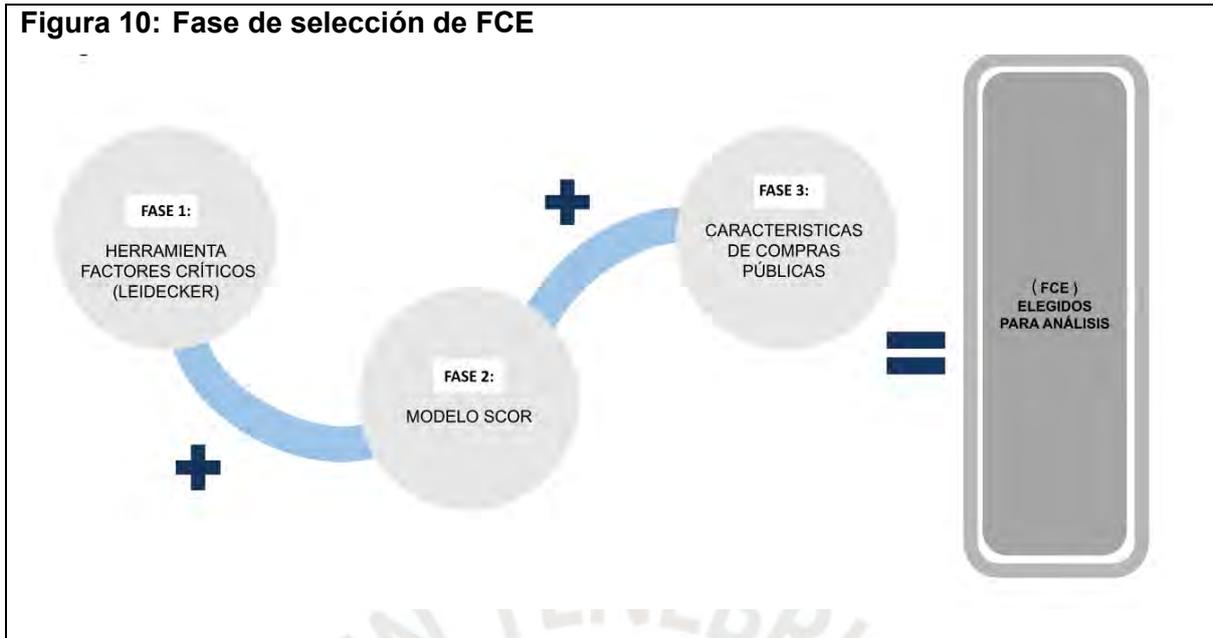
Posteriormente, en base a la información disponible y las recomendaciones brindadas, se estructuró una guía de preguntas inicial con la finalidad de tener un primer modelo de entrevista para recabar información. Debido a que las personas a entrevistar pertenecen a diferentes áreas y cumplen distintas funciones en el proceso de compra de kits de abrigo, la guía de preguntas fue diferenciada entre las entidades consultadas.

Finalmente, se procedió a revisar la información recolectada, triangular y analizarla para encontrar hallazgos. Toda la secuencia fue cíclica, por lo que después de obtenida la retroalimentación se revisó el modelo para hacer los ajustes correspondientes en el marco analítico y así sucesivamente.

2. Elección y descripción de FCE

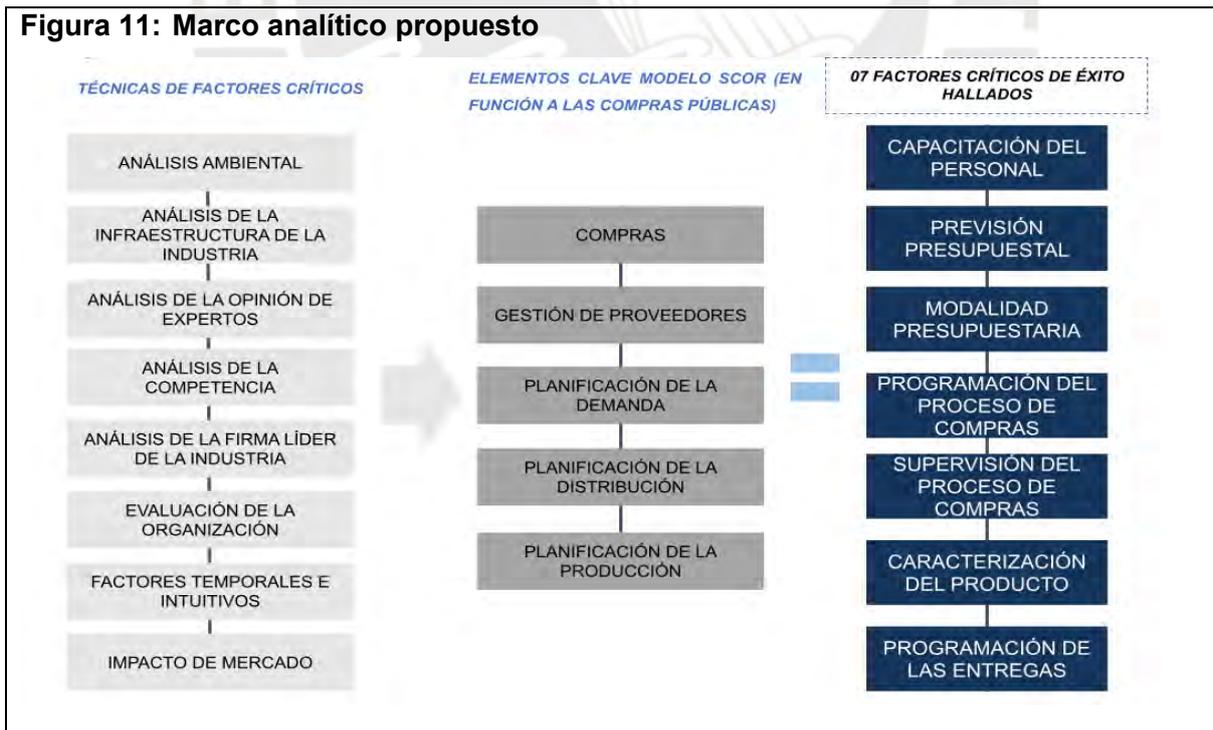
Según la literatura revisada sobre los FCE de Leidecker, al emplear las técnicas propuestas se identifican factores críticos de éxito en una organización o en un proceso, en este caso, en el proceso de compras públicas. También, tomando en cuenta la literatura del modelo SCOR y características de compras públicas, se elaboró una matriz que muestra aspectos clave a tomar en cuenta. Como se muestra en la Figura 10, el proceso de identificación y selección de los FCE elegidos para el análisis de la investigación consideró 3 fases.

Figura 10: Fase de selección de FCE



Tras plasmar en la matriz lo que propone cada una de las 8 técnicas de Leidecker, y considerar las características claves investigadas del primer nivel del modelo SCOR al igual que características claves de un proceso de compras públicas; se identificaron los siguientes FCE a ser analizados exclusivamente para la presente investigación, las cuales se muestran en la Figura 11.

Figura 11: Marco analítico propuesto



La descripción conceptual de cada una de los FCE seleccionados, la fuente de referencia, el instrumento que se aplicó para obtener información para el caso de estudio, indicadores y medios verificadores, se precisa en la Matriz de Consistencia Cualitativa (MCc), en el Anexo C.

3. Operacionalización y consistencia de la investigación

En línea con lo mencionado, según Giesecke, “la matriz de consistencia cualitativa (MCc) es un instrumento metodológico que posibilita sistematizar, analizar y comprender los procedimientos y avances de una investigación que implica fenómenos, hechos, situaciones y sujetos” (2020, p.397). La MCc facilita la organización y orden de la información recolectada en base a la distribución de secciones para cada FCE. Por otro lado, el proceso de operacionalización, según Reguant y Martínez-Olmo, separa los “los elementos más abstractos –los conceptos teóricos–, hasta llegar al nivel más concreto, los hechos producidos en la realidad y que representan indicios del concepto, pero que podemos observar, recoger, valorar, es decir, sus indicadores” (2014, p.3). En ese sentido, en el presente estudio se elaboró la matriz de consistencia cualitativa en la que se detalla la descripción de cada uno de los 7 FCE elegidos.

Asimismo, es relevante destacar que cada FCE responde a los objetivos específicos planteados para la investigación y al marco teórico. Por otro lado, el proceso de operacionalización se llevó a cabo antes de utilizar a detalle el software Atlas Ti, ya que se recurrió a desagregar en una tabla los conceptos más abstractos de la investigación hasta llegar a conceptos más unificados y concretos, lo cual nos sirvió para tener en claro los conceptos y categorías clave al momento de codificar usando el software.

4. Selección de las unidades de observación

Al seleccionar las unidades de observación, una consideración clave fue que la entidad pública elegida como sujeto de estudio, es decir, el MIMP, lidere una iniciativa multisectorial compleja en la que exista una variedad de fases, actores y procesos como el de las compras públicas. Es decir, se consideró importante que desde el gobierno se ejecuten diferentes procesos en una sola intervención pública y se hayan encontrado posibles problemas de planificación, operativos o técnicos a fin de realizar un análisis a profundidad del proceso.

Es importante señalar que las unidades de observación dentro del caso seleccionado no incluyen a todos los actores y entidades públicas del PMHF, los cuales representan más de 10 ministerios y organismos supervisores; se eligió al MIMP, ya que es la principal

responsable de la compra pública de kits de abrigo en el Programa Presupuestal 0068. Las demás entidades públicas, si bien tienen un rol importante en el proceso general de entrega de kits de abrigo, están involucradas en otras etapas de la cadena de suministro que no está siendo analizada en la presente investigación, como por ejemplo la distribución hasta el usuario final.

En relación con ello, se entrevistaron a un grupo de especialistas de alta dirección del sector público (Directores generales, servidores públicos, funcionarios de línea) de entidades como MIMP, OSCE y PCM que trabajen actualmente en el sector o que han trabajado en el proceso descrito, y que tuviesen un perfil con funciones relacionadas a la gestión de compras públicas en el Estado, conocimiento técnico en el caso de kits de abrigo, conocimiento en gestión pública e iniciativas multisectoriales. Respecto a otros actores que también fueron entrevistados, se contó con la participación de docentes especialistas en gestión pública y un antiguo proveedor ganador de una licitación para confeccionar kits de abrigo, con quien se corroboró lo investigado de fuentes secundarias y las entrevistas realizadas a funcionarios públicos, lo cual fue sumamente valioso.

De ese modo, se realizaron 18 entrevistas a profundidad, determinando así un tipo de muestra no probabilística debido a que el tamaño y la selección de las unidades de observación depende exclusivamente de las características y criterios de investigación, y se determina en función de la relevancia y potencial de aprendizaje del caso. Es importante mencionar que el número de especialistas entrevistados estuvo sujeto a la rotación de puestos en el sector público, por lo que fue relevante entrevistar a un actor que esté o haya estado presente en un tiempo considerablemente largo en el puesto y con alto expertise para poder recibir información clave para la investigación.

5. Técnicas de recolección y análisis de información

En línea con el enfoque cualitativo de la investigación, para realizar la recolección de la información se recurrió al estudio de un caso. Asimismo, se utilizaron en mayor medida fuentes primarias a través de la aplicación de entrevistas a profundidad a los actores y perfiles anteriormente mencionados líneas arriba. Para efectos de la investigación, las entrevistas principalmente fueron realizadas en forma virtual por medio de las herramientas digitales debido a los riesgos que aún planteaba el contexto de pandemia por la COVID-19 y por las copadas agendas de los funcionarios de la alta dirección. Sin embargo, también se realizaron reuniones presenciales.

Los instrumentos utilizados para aplicar esta técnica de recolección de información fueron las guías de entrevista diferenciadas para cada entidad/actor. La información de las entrevistas realizadas se muestra en la Tabla N°3.

Tabla 3: Descripción de entrevistas realizadas

N°	Entidad / Actor	Nombre	Cargo	Fecha de entrevista
1	MIMP	María E. Díaz	Directora II de la Oficina de Defensa Nacional	11/11/2022
2	MIMP	Fernando Zamora	Miembro del comité de selección de contrataciones del MIMP y Analista de Alta Dirección en la Oficina de Defensa Nacional.	11/11/2022
3	MIMP	Carlos Burga	Director II de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	11/11/2022
4	MIMP	José Alor	Especialista de contrataciones en el Estado-Ex miembro del comité de selección de licitaciones del MIMP	15/11/2022
5	MIMP	Cecilia Sobrino	Ex jefa de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MIMP (2019)	22/08/2022
6	MIMP	Confidencial	Ex jefa de la Oficina de Gestión Descentralizada del MIMP	13/10/2022
7	MIMP	Fernando Zamora	Miembro del comité de selección de contrataciones del MIMP y Analista de Alta Dirección en la ODN.	9/06/2022
8	MIMP	María E. Sánchez	Ex Secretaria General del MIMP	14/11/2022
9	PCM	Confidencial	Especialista en Gestión Territorial PCM	10/05/2022
10	PCM	Guiselle Romero	Asesora Secretaría General de la PCM	12/11/2022
11	OSCE	Roberto Reynoso	Ex Viceministro de Gestión Institucional del MININTER. Ex especialista legal OSCE	22/09/2022
12	OSCE	Patricia Seminario	Directora Técnico-Normativa OSCE	12/10/2022
13	OSCE-SEACE	Joan Palacios	Director del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)	21/10/2022
14	Proveedor	Confidencial	Proveedor	02/12/2022
15	Especialista en G.Pública	Carlos Albán	Jefe de Administración en Pro-Inversión	16/11/2022
16	Especialista en G.Pública	Mariana Ballén	Catedrática PUCP del curso de Gestión Pública	16/11/2022
17	Especialista en Métodos de Invest. Cualitativa	Martha Pacheco	Catedrático PUCP del curso de Métodos de Investigación Cualitativa	18/11/2022
18	Especialista en Métodos de Invest. Cualitativa	Victor Vitte	Catedrático PUCP del curso de Métodos de Investigación Cualitativa	21/11/2022

En este punto es importante resaltar, nuevamente, que se estudiará el proceso de compras públicas, desde el requerimiento, suscripción de contratos de proveedores. De este modo, se estudió una parte de la cadena de abastecimiento en la que no se requirió entrevistar al usuario final (ciudadanos beneficiarios de los kits de abrigo), dado que no interviene directamente como tomador de decisión en el proceso de planificación ni compras de kits de abrigo en el MIMP.

Para el análisis de la información recolectada en las entrevistas a profundidad, considerando la característica cualitativa de la investigación, se empleó la técnica de transcripción de cada una. Para ello, se aseguró un alto grado de fidelidad de la información proporcionada por entrevistados, a través de un consentimiento informado, en el que se precisó que la información es estrictamente para fines académicos.

Luego de la transcripción, se elaboró una matriz inicial con la información hallada por cada entrevistado en relación con los temas tratados en cada entrevista a fin de obtener una idea general de la perspectiva de cada entrevistado. Además, se elaboró la matriz de consistencia que resume los factores críticos hallados relacionándolos con los objetivos de la investigación, para lo cual se consideró el nivel de incidencia en los testimonios recolectados por los funcionarios. Ambas matrices sirvieron como insumo para el análisis exhaustivo que se realizó en la investigación.

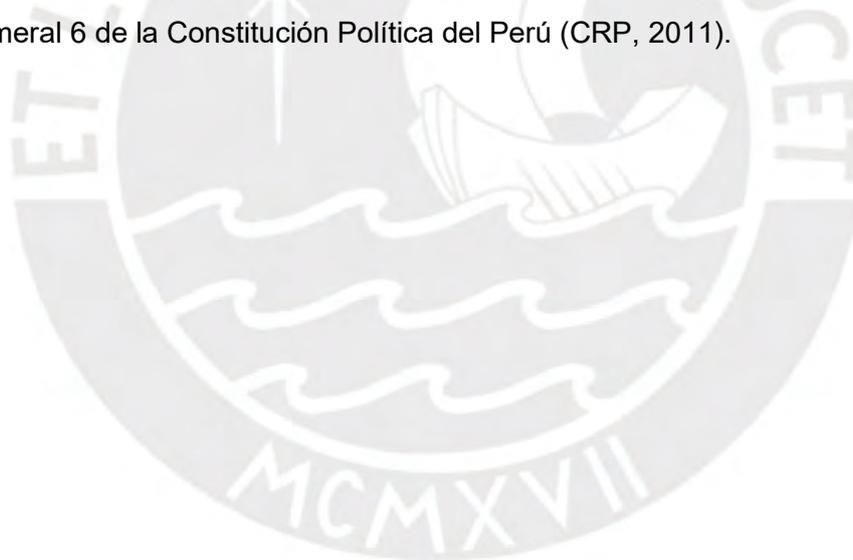
Posteriormente, mediante el uso del software Atlas Ti, se procedió a realizar la técnica de codificación, que estuvo basada en los códigos teóricos de la literatura revisada en base al nivel 1 del modelo SCOR y en relación con lo propuesto por Leidecker que se describió en la matriz de consistencia. El software elegido ayudó al análisis detallado de la investigación al ordenar las FCE con características similares y realizar cruces de información entre todas las transcripciones realizadas a los entrevistados. Con ello, se determinó los FCE con mayor influencia para la investigación.

En este punto, es importante resaltar que se hizo una doble codificación, con el fin de reducir el nivel de sesgo en la interpretación de la información recibida, es decir, que cada una de las investigadoras efectuó la codificación de manera independiente, luego se identificaron diferencias o similitudes y se resolvieron en forma consensuada. Posterior a ello, se elaboraron reportes generados por el software Atlas Ti. A lo largo del análisis se contrastaron las perspectivas de los actores entrevistados y se resaltaron FCE con mayor incidencia en la generación de valor público.

6. Ética de la información

El presente estudio tiene como origen de información las fuentes secundarias, procedentes de información pública y solicitudes al Portal de Transparencia; asimismo, se recurrió a fuentes primarias, provenientes de entrevistas con servidores y funcionarios públicos, proveedores que han participado en el caso de estudio, especialistas en gestión pública y docentes. Es por lo que resulta importante recalcar que se comprometió a actuar acorde a la Ley de Protección de Datos Personales, respetando los derechos fundamentales que en el marco se reconocen.

Del mismo modo, la investigación se rige de acuerdo con el Reglamento del Comité de Ética de la Investigación de la universidad (Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], 2016), en el cual se contemplan el principio de respeto por la persona, beneficencia y no maleficencia, justicia, integridad científica y responsabilidad. Además de lo señalado, para efectos de la investigación, los objetivos, usos y alcances de esta se comunicaron a los participantes. Bajo ningún supuesto la información recolectada fue empleada para fines que no sean netamente académicos. Del mismo modo, la investigación estuvo sujeta al Reglamento de la Ley de protección de datos personales de la Ley N° 29733 previsto en el artículo 2 numeral 6 de la Constitución Política del Perú (CRP, 2011).



CAPÍTULO 5: CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE COMPRAS PÚBLICAS DE KITS DE ABRIGO DEL PMHF

En el presente capítulo se abordará a detalle la caracterización del proceso de compras públicas de kits de abrigo del PMHF. En primer lugar, se explican las etapas de un proceso de contratación pública según la normativa peruana, tales como las actuaciones preparatorias, selección y ejecución contractual. En segundo lugar, se presentan las características de las compras públicas de kits de abrigo a cargo del MIMP para los años 2019 y 2021, en el cual se aborda el rol del MIMP en la actualización del PMHF y la aplicación de las etapas de compras públicas en el caso seleccionado. En tercer lugar, se explica la relación del valor público con los FCE del proceso de compras en el año 2019 y 2021.

1. Etapas de un proceso de contratación pública según normativa peruana

De acuerdo con la Subdirección de Desarrollo de Capacidades de la Dirección Técnico Normativa del OSCE, y en el Decreto Legislativo N° 1341, se menciona que desde el año 2018 se aplica en las contrataciones del estado la gestión por resultados (GpR), que es definida de la siguiente manera:

Como una estrategia que oriente la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la gestión del país. (OSCE, 2018, p.3)

Asimismo, en el Decreto Legislativo N° 1341, dispone que el objetivo de la normativa para el proceso de contratación, busca establecer lineamientos para la sostenibilidad de los recursos públicos invertidos y el trabajo bajo la gestión por resultados para cumplir con el objetivo público (MEF, 2017, p.4). La norma menciona que, para todo proceso de contratación que cumpla con los requisitos mencionados, el proceso consta exclusivamente de 3 etapas: actuaciones preparatorias, fase de selección y ejecución contractual.

1.1 Actuaciones preparatorias

Las actuaciones preparatorias hacen referencia al “conjunto de actuaciones administrativas destinadas a dar sustento al proceso de selección, de tal forma que el mismo se realice de manera válida” (Ministerio Público Fiscalía de la Nación, s/f). Esta etapa alberga la formulación del PAC; requerimiento del área usuaria y establecimiento de plazos;

homologación y ficha de homologación; estudio de mercado; valor referencial y sistema de contratación y documentos del proceso de selección.

Formulación del PAC

El primer proceso de la etapa de actuaciones preparatorias es la formulación del PAC, la cual es una herramienta de gestión logística que toma en cuenta las contrataciones de la entidad contempladas en el PIA y permite evaluar los objetivos institucionales mediante la ejecución del presupuesto. El PAC requiere cumplir con criterios para cuantificar las necesidades, en ese sentido, para el caso de bienes-servicios obligatoriamente se necesita cumplir con el criterio permanente de datos de consumo histórico, datos logísticos y estadísticas. Con ello se espera usar eficientemente los recursos, reducir el riesgo de exceso de abastecimiento o desabastecimiento (el cual está prohibido para el sector público) y tomar en cuenta aquel stock de bienes o entregas en proceso.

Se debe considerar que a partir de los primeros 6 meses del siguiente año fiscal y teniendo en cuenta la etapa de formulación y programación presupuestaria, cada entidad debe utilizar para sus programaciones un cuadro de necesidades de requerimientos, que debe vincularse al POI y deben añadirse las especificaciones técnicas y/o términos de referencia (TdR), los cuales pueden ser actualizados antes de la convocatoria. El PAC debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras cubiertas con el PIA y el valor referencial de dichas contrataciones; además, debe publicarse en el SEACE y en la web de la entidad.

De esta forma, la formulación del PAC con la propuesta de una actividad a considerar en el POI, a continuación, el área usuaria deberá presentar sus requerimientos en un cuadro de necesidades y dar paso a la siguiente fase en la que aparece el área de logística, la cual consolida un cuadro de necesidades a la oficina de presupuesto para incluir el proyecto en el PIA. Posteriormente, cuando el PIA alberga el proyecto, se informa al área usuaria para la priorización interna de requerimientos. Finalmente, se determina el monto estimado en coordinación entre el área usuaria y logística, el PIA se aprueba o es ajustado y da pase a la aprobación del PAC.

Es relevante mencionar que el PAC debe contener de manera específica el procedimiento de selección, los procedimientos nulos del año anterior a la contratación con el fin de evaluar si se necesitan ser retomados en el actual plan de contrataciones, las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el catálogo electrónico y los regímenes especiales a emplear de acuerdo con ley de ser necesario. De esta forma, se podrá iniciar con la primera fase clave que es aprobar el PAC, que se realiza luego de aproximadamente

15 días hábiles posteriores a la aprobación del PIA, y se podrá publicar en el SEACE y portal web de la entidad, como máximo, 5 días hábiles luego de haberse aprobado el PAC. En caso se requiera hacer modificaciones, estas están permitidas para casos de cambio en el tipo de procedimiento de selección o por aspectos de exclusión o inclusión.

Asimismo, se resalta que existe un procedimiento interno dentro del primer proceso, el cual es la ejecución, en la que el titular del área usuaria y el área logística tienen la responsabilidad, en el marco de sus funciones, de buscar que el procedimiento de contratación se desarrolle en la fecha prevista. El área logística gestionará la convocatoria de los procedimientos programados y buscará obtener la previsión presupuestal. El último procedimiento es el seguimiento del PAC, tiempo durante el cual el titular de la entidad realiza una evaluación periódica sobre la ejecución, y el área logística emite informes sobre los 3 procedimientos claves y describe el apoyo recibido por los funcionarios que intervinieron en el proceso.

Requerimiento

El segundo proceso en la etapa de actuaciones preparatorias es el requerimiento. Como se comentó brevemente en el capítulo de marco de referencia teórico, “El área usuaria requiere los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, además de justificar la finalidad pública de la contratación” (MEF, 2017, p.7). Si bien el área usuaria se encarga de formular las especificaciones técnicas del TdR, estas también pueden ser realizadas por el órgano encargado de la contratación y, finalmente, ser avalados por el área usuaria. Se resalta que el procedimiento de requerimiento está sujeto a lineamientos, tales como la prohibición de referencia a una fabricación determinada o lugar de procedencia determinado que caracterice al bien por un proveedor en específico o marcas sugeridas, patentes o lugar de origen que favorezca o descarte a proveedores.

La Ley de Contrataciones del Estado contempla que el procedimiento debe proporcionar un acceso transparente al proceso de contratación bajo condiciones de igualdad y sin alterar o añadir obstáculos ni direccionar la competencia. Sin embargo, sí es posible excepciones en las referencias del requerimiento, pues se permite la estandarización siempre y cuando responda a un criterio técnico y objetivo y no a apreciaciones subjetivas o de valoración. De este modo, se debe describir que el bien a contratar debe atender a un equipamiento preexistente y para ello se debe especificar la palabra “*equivalente*” en el requerimiento.

Homologación

El tercer proceso es la homologación. Como se comentó anteriormente, los requerimientos tienen la posibilidad de ser homologados por entidades del Poder Ejecutivo que se encargan de formular políticas nacionales o sectoriales (como por ejemplo las entidades que forman parte del PMHF), con el fin de uniformizar solicitudes en el ámbito de sus competencias promovidos por PERÚ COMPRAS, la cual prioriza requerimientos de adquisiciones recurrentes, estratégicas o de uso masivo. En este proceso se requiere de una ficha de homologación, en la cual el titular la aprueba, modifica o invalida, mientras que PERÚ COMPRAS emite opiniones favorables, plazos y se encarga de la publicación en el portal web. Así, a los requerimientos con ficha aprobada se les da una adjudicación simplificada y, también, si son bienes o servicios, son incluidos en un catálogo electrónico. El procedimiento de la ficha de homologación consta de 20 días hábiles, los primeros 10 días hábiles se realiza la prepublicación de proyecto en los portales de PERÚ COMPRAS, OSCE y de la entidad, para observaciones o comentarios; mientras que los días hábiles restantes son destinados para modificaciones del contenido de la ficha de homologación de ser necesarios.

Estudio de mercado

El cuarto proceso es el estudio de mercado. Este proceso abarca una serie de pasos como la investigación de pluralidad de marcas y postores. Asimismo, se determina el valor referencial y se aplica una valoración sobre la base del requerimiento, a través de las especificaciones técnicas, TdR y requisitos de calificación. El estudio de mercado se realiza a través de diversas fuentes como una detallada estructura de costos, cotizaciones, presupuestos, páginas web o catálogos históricos de precios. Respecto al valor referencial el órgano encargado de las contrataciones en cada entidad lo determina para efectos del proceso de contratación, de modo que se establezca un correspondiente procedimiento de selección y se asignen recursos económicos necesarios. Asimismo, para el caso específico de bienes y servicio, la norma establece que a partir del estudio de mercado se determine el tipo de procedimiento de selección que va a hacer ejercido en la contratación además de confirmar el monto (CGR, 2014). Es relevante mencionar que, para aquellos procedimientos que tengan por objeto mantener catálogos electrónicos, no corresponde establecer valor referencial en sus procedimientos.

Certificación de crédito presupuestario

El quinto proceso es la certificación de crédito presupuestario. La Ley de Contrataciones del Estado especifica que para aquellos procedimientos de selección en los que la convocatoria se haya realizado dentro de los últimos 3 meses de un año fiscal, se haya

otorgado la buena pro y posteriormente la suscripción del contrato, la Oficina de Presupuesto de cada entidad, de manera previa a la convocatoria, debe otorgar una constancia con los recursos económicos previstos correspondientes al valor referencial establecido; es decir, debe emitir una constancia del monto de recursos programado. Para efectos de las contrataciones, previo a otorgar la buena pro, se debe certificar el crédito presupuestario emitido por la Oficina de Presupuesto.

Sistema de contratación

El sexto proceso es el sistema de contratación. La Ley de Contrataciones del Estado del 2017 establece que hay 3 tipos de sistemas de contratación. El primer sistema es la suma alzada, en la cual se formula una integral propuesta bajo un monto fijo y un plazo de ejecución conocido. Por otro lado, se encuentra el sistema mixto que es más utilizado en servicios y obras; aquí sí se conocen algunas precisiones de magnitudes y cantidades, sin embargo, otras no se encuentran definidas, tales como los precios unitarios. Por último, el tercer sistema es el de precio unitario, aquí no está definida con exactitud la naturaleza de la prestación y por ello se valoriza en razón de una ejecución real.

1.2. Selección

La siguiente etapa es la fase de selección. En esta etapa, según el Decreto Legislativo N° 1341, se determina el plazo máximo para el cumplimiento de responsabilidades del contratista. Así mismo, se menciona que durante el proceso no debería existir duplicidad de solicitudes de información a los proveedores, es decir, que si la información ya se encuentra en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) no es obligatorio volver a presentar dicha información (MEF, 2017, p.13). Con ello, para garantizar la máxima eficiencia del proceso, aquella información que ya es de acceso público no deberá ser solicitada más de una vez para el procedimiento de selección. La información bancaria, comercial y tributaria de los proveedores postulantes en el RNP no es de acceso público.

En la misma línea, se estipula que el Tribunal de Contrataciones del Estado podrá sancionar a los proveedores y/o subcontratistas cuando incurran en infracciones como la presentación de documentos adulterados o falsos en el RNP, a las entidades o al propio Tribunal de Contrataciones del Estado (MEF, 2017). De este modo, teniendo en cuenta las directivas, los documentos que integran el procedimiento de selección son las bases, las solicitudes de expresión de interés y las solicitudes de cotización.

En primer lugar, las bases establecen un contenido mínimo de información, entre ellas se encuentran la denominación del objeto de la contratación, las fichas técnicas o de homologación, según corresponda, el valor referencial, la moneda en la que se expresa la

oferta económica, el sistema de contratación, fórmula de reajuste, según corresponda, requisitos de precalificación y calificación, factores de evaluación, condiciones contractuales y mecanismos para la nulidad del proceso. En segundo lugar, las solicitudes de expresión de interés deberán incluir el término de referencia y formato de hoja de vida. En tercer lugar, las solicitudes de cotización podrán ser recibidas por diversos medios; si la información se obtuvo en portales electrónicos, vía telefónica o de presencialmente, es necesario elaborar un informe de lo hallado en la indagación; si se obtuvo por otro medio, solamente se añadirá las especificaciones técnicas y/o términos de referencia.

En cuanto al inicio de convocatoria, etapa inicial de la licitación, la ley no establece cuántos días hábiles tiene la entidad encargada (área de logística) para publicar la convocatoria en el portal del SEACE. Una vez publicada en el portal, los postulantes que deseen participar y que cuentan con el RNP vigente para la convocatoria pueden postular de manera electrónica a través de la plataforma del SEACE en el plazo establecido. Los plazos se computan en días hábiles y pueden ser modificados en caso existan causales para realizar una prórroga o postergación del plazo, las cuáles son publicadas en la misma plataforma (MEF, 2019).

Una vez publicada la convocatoria, los participantes pueden formular consultas u observaciones en un plazo mínimo de 10 días, contados a partir del día siguiente de la convocatoria para el caso de las licitaciones. En el caso de una adjudicación simplificada, caso que también ocurre para la compra de kits de abrigo, el plazo es de 10 días hábiles y las consultas u observaciones pueden ser desde contenido de las bases hasta vulneraciones de alguna normativa. La absolución de estas se da mediante un pliego absolutorio de consultas y observaciones que se elabora conforme a lo propuesto por el OSCE; en el caso de las observaciones se indica si estas se acogen, se acogen parcialmente o no se acogen. Si se requiere de alguna modificación en el requerimiento previa autorización del área usuaria, se pone en conocimiento a la dependencia que aprobó el expediente. El plazo para que se absuelva las consultas, se emitan las bases integradas y se notifique a través del SEACE es de máximo 5 días hábiles desde el cierre de las consultas u observaciones (MEF, 2019).

En caso de que algún postulante considere que lo dispuesto en el pliego de absolución o bases integradas vulneran los principios de contratación, la normativa de contrataciones o alguna normativa relacionada, este deberá hacer el abono de un pago para poder elevar la observación al OSCE. Para ello cuenta con un plazo de 3 días hábiles a partir de la notificación del pliego absolutorio y las bases integradas en el SEACE. Después de vencido el plazo, el OSCE dentro de los 3 días hábiles registra en el SEACE los documentos previstos en el TUPA del OSCE y en la directiva correspondiente. Luego de 12 días hábiles se da el

pronunciamento a través del SEACE. Ante este pronunciamento no cabe ninguna interposición de recurso (MEF, 2019).

La presentación de ofertas no puede iniciar antes de los 22 días hábiles después del inicio de la convocatoria, usualmente empieza 1 día después de culminado el registro de participantes. Así mismo, se debe tener en cuenta que, desde la absolución de consultas u observaciones, integración de las bases hasta la presentación de ofertas no hay un plazo máximo, pero si un plazo mínimo de 7 días hábiles, computados a partir del día siguiente de su publicación (MEF, 2019).

Las ofertas se presentan de manera electrónica a través de la plataforma, estas deben contener todo lo requerido en las bases integradas para su revisión. El comité de selección se encarga de verificar lo exigido en los literales a), b), c), e) y f) del artículo 52 de la ley; de esa manera se revisa que las ofertas responden a las características y/o requisitos funcionales y condiciones de las especificaciones técnicas contempladas en las bases integradas. En el caso de cumplir con lo descrito se admite la oferta, de lo contrario se estima no admitida (MEF, 2022).

La evaluación de las ofertas busca establecer cuál es la oferta con mayor puntaje y el orden de las ofertas en relación con el puntaje obtenido. Esto se obtiene a través de la valorización de las ofertas admitidas en base a los factores de evaluación. Si el precio es el único factor de evaluación, como el caso de las licitaciones de adquisición de kits de abrigo, la fórmula a emplear es la que se observa en la Tabla N°4.

Tabla 4: Factor de evaluación

Factor de evaluación	Puntaje / Metodología para su asignación
A. PRECIO	
<p>Evaluación: Se evaluará considerando el precio ofertado por el postor.</p> <p>Acreditación: Se acreditará mediante el documento que contiene el precio de la oferta (Anexo N°6)</p>	<p>La evaluación consistirá en otorgar el máximo puntaje a la oferta de precio más bajo y otorgar a las demás ofertas puntajes inversamente proporcionales a sus respectivos precios, según la siguiente fórmula:</p> $P_i = (O_m \times PMP) / O_i$ <p>i=Oferta P_i= Puntaje de la oferta a evaluar O_i= Precio i O_m= Precio de la oferta más baja PMP=Puntaje máximo del precio</p> <p style="text-align: right;">100 puntos</p>

Adaptado de MIMP (2019).

Si 2 o más ofertas empatan, la determinación del orden se realiza a través de sorteo. Después de ello se procede a calificar a los 2 postores en orden de prelación. El comité de selección verifica el cumplimiento de los requisitos, si alguno no cumple es descalificado; en ese sentido, se revisa el cumplimiento del postor admitido que sigue en orden de puntaje hasta identificar dos postores que cumplan con los requisitos, o uno en caso no haya más postores (MIMP, 2019).

El otorgamiento de la buena pro se brinda al postor con mayor calificación a través del portal del SEACE, incluyendo el cuadro comparativo y las actas de los resultados de la admisión, no admisión, evaluación, calificación, descalificación y el otorgamiento de la buena pro. En caso de que no haya más postulantes calificados, se brinda el consentimiento el mismo día. Si existe alguno y este no interpone ningún recurso de apelación en el plazo de los 8 días hábiles siguientes de la notificación de su otorgamiento, el consentimiento de la buena pro se produce a favor del postulante.

El perfeccionamiento del contrato se realiza dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes al consentimiento de la buena pro, etapa en la que el ganador presenta los requisitos documentarios solicitados. Posteriormente, como menciona el Tribunal de Contrataciones del Estado:

En un plazo que no puede exceder de los dos (2) días hábiles siguientes de presentados los documentos a la Entidad debe suscribir el contrato o notificar la orden de compra o de servicio, según corresponda, u otorgar un plazo adicional para subsanar los requisitos, el que no puede exceder de cuatro (4) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la Entidad. A los dos (2) días hábiles de subsanadas las observaciones, las partes suscriben el contrato. (2021, p.6)

Ello evidencia que el proceso de selección del contratista que asumirá la responsabilidad de atender las compras públicas está sujeto a específicos plazos de ley por el Tribunal de Contrataciones del Estado, que establece un plazo máximo de 16 días hábiles para desarrollar esta etapa, desde el perfeccionamiento del contrato hasta la suscripción del mismo.

1.3. Ejecución contractual

El plazo de ejecución contractual empieza 1 día después de la etapa descrita en el párrafo anterior, que puede ser desde la fecha que aparece en el contrato o desde la fecha en que se cumple con todos los requisitos del contrato. El plazo de ejecución del contrato no

puede exceder a 3 años a menos que se adopten las medidas presupuestales necesarias o por leyes especiales. Asimismo, si se produce algún evento externo que genere la paralización de la ejecución del contrato, se puede acordar por escrito la suspensión del plazo hasta la culminación de dicho evento sin que esto genere un gasto adicional (Anexo D). En este punto es relevante volver a mencionar que esta etapa del proceso de contratación no será abordada en el análisis de la investigación dado que implica la distribución de los kits de abrigo hacia los Tambos locales o distritos, etapa que no se contempla en la presente investigación, pues se debe analizar las competencias de otros actores encargados de la distribución y otras funciones complejas, lo cual no forma parte de las responsabilidades y alcance del MIMP en la gestión de compras, nuestro sujeto de estudio. En ese sentido, sólo se abordará el análisis a detalle hasta el momento que se otorga la buena pro al proveedor.

2. Características de las compras públicas a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de kits de abrigo durante los años 2019 y 2021

2.1 Rol del MIMP en la actualización del PMHF y planeamiento del presupuesto

El caso de los kits de abrigo del PMHF inició su implementación en el año 2012, a través de la PCM. Como se señaló brevemente en el capítulo de marco contextual, se trata de una iniciativa multisectorial en la que intervienen entidades como CENEPRED, INDECI, CEPLAN, PCM y diversos sectores, cuya finalidad es contribuir a mitigar los efectos adversos de las heladas y friajes, en todas las etapas de la vida y en los ámbitos territoriales priorizados (PCM, 2020).

Respecto a la totalidad de intervenciones del PMHF, estas se agrupan en intervenciones denominadas intervenciones aceleradoras, de sostenibilidad y de entrega directa. Las intervenciones aceleradoras y de sostenibilidad están relacionadas con los sectores educación, vivienda, construcción y saneamiento, y salud, mientras que la intervención de entrega directa incluye la asistencia de kits de protección de cultivos, kits educativos y los kits de abrigo.

Respecto al horizonte temporal, posteriormente al año 2011, año en el que se promulgó la Ley N° 29664, que crea el SINAGERD y que marcó el punto de partida de intervención formal del Estado en actividades vinculadas a disminuir el riesgo por desastres, fue aprobado en el 2013 el primer PMHF mediante el Decreto Supremo 064- 2013-PCM.

La primera intervención del MIMP inicia en el PMHF 2013, durante ese año el ministerio se encargaba de la compra y distribución de donaciones de alimento y abrigo a ciudadanos en las zonas afectadas. El principal insumo que aportó el MIMP se describe en

el Decreto de Urgencia N° 015-2012-PCM, que establece que se entregue ropa de abrigo para niños y adultos mayores en 16 regiones del país (PCM, 2013).

En este punto es importante resaltar la fase de acción del MIMP, pues su acción preventiva se centraba en la entrega y compra de kits de abrigo; de este modo, según el PMHF 2013, “los sectores en conjunto con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Oficina de Defensa Nacional, se encargará de la coordinación de las fechas de distribución de los bienes, de acuerdo al listado de zonas priorizadas según base de datos CENEPRED 2013” (PCM, 2013). Además, el PMHF señala que la estrategia del MIMP incluye la coordinación con programas del sector, teniendo en cuenta la base de datos del CENEPRED para la atención de los casos. Durante el año 2013, el MIMP tuvo que coordinar con el PNCVFS publicidad sobre las medidas de prevención ante heladas y friajes.

La compra de kits de abrigo del PMHF 2013 fue característicamente diferente a las compras públicas de los últimos años, es decir, se incluyeron ítems que en la actualidad ya no son comprados, como las frazadas. En ese sentido, la compra pública tuvo los siguientes elementos que se observan en la Tabla N°5.

Tabla 5: Elementos de kits de abrigo del PMHF diferenciado por grupo etario

Elementos de kit de abrigo diferenciado por grupo etario		
Descripción	Cantidad	Población vulnerable
Enterizo unisex en polar grueso. El gorro, manitas y piecitos unidos al enterizo. Manta polar grueso 1.00m x 1.20m	22 556	Niñas y niños de 0 a 12 meses de edad
Enterizo unisex en polar grueso, manitas y piecitos unidas al enterizo. Gorro y chalina independiente. Manta polar grueso 1.00m x 1.20m	22 567	Niñas y niños de 12 a 24 meses de edad
Buzo unisex de polar grueso con bolsillo canguro, dos piezas: polera y pantalón, medias de lana, pares de botas de PVC	34 100	Niñas y niños de 02 a 03 años
Buzo unisex de polar grueso con bolsillo canguro, dos piezas: polera y pantalón, medias de lana, pares de botas de PVC	71 209	Niñas y niños de 03 a 05 años
Buzo franela de algodón unisex. Medias de lana unisex para adulto mayor	38 726	Mujeres y varones adulto mayores M
Buzo franela de algodón unisex. Medias de lana unisex para adulto mayor	38 726	Mujeres y varones adulto mayores L

Adaptado de PCM (2013)

El gasto proyectado del MIMP para la compra de prendas de vestir para la atención de heladas y friajes en el marco del PMHF 2013 fue de S/. 7,650,000, mientras que los gastos de almacenaje fueron de S/. 40,000, entre otros gastos como transporte de carga, publicidad y pasajes. En total, el MEF asignó S/. 8,550,000 al MIMP para los kits de abrigo. Para el caso de frazadas el MEF asignó, adicionalmente, un total de S/. 2,500,000, de los cuales la compra de frazadas estaba estimada en S/. 2,100,000. Se resalta que el contenido de los kits de abrigo contempla las recomendaciones de UNICEF en coordinación con la Dirección Integral de Salud del MINSa (PCM, 2013).

Por otro lado, la intervención del MIMP continuó en el PMHF 2014. Lo resaltante de ese año fue que, la PCM, mediante la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, atendió las actividades a través del Programa Presupuestal Multisectorial 0068 Reducción de la Vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, teniendo un presupuesto de S/. 11,050,000 (PCM, 2014). Asimismo, el PMHF 2014 especificó que el MIMP continuaría encargándose de acciones, tales como la planificación, ejecución y monitoreo de la provisión de los bienes de abrigo. Además, realizaría la licitación pública y pedido de compra; y, posteriormente, realizaría el almacenamiento y entrega de los kits de abrigo.

De la misma forma, los PMHF 2015, 2016 y 2017 mantuvieron el mismo presupuesto asignado al MIMP para la intervención de entrega directa kits de abrigo (S/. 11,050,000) y no varió el detalle de productos comprados por grupo etario, es decir, se presentaron los 5 tipos de kits de abrigo al igual que el año 2014 en el marco del programa presupuestal 0068 “Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” (PCM, 2015). Sin embargo, existe diferencia en el PMHF 2017, pues si bien el presupuesto fue el mismo, se señala que para ese año únicamente se atenderán a 182 distritos de los 241 considerados en el Plan, mientras que el año anterior se identificó y atendió a 225 localidades (PCM, 2016).

El panorama varió con la planificación del PMHF 2018. Ese año el presupuesto destinado a la compra de kits de abrigo a cargo del MIMP disminuyó considerablemente a S/. 9,800,000 para la atención de 143 de los 257 distritos mapeados (PCM, 2018). Adicionalmente, en dicho plan resalta el rol del MININTER, pues se menciona que “La Oficina de Defensa Nacional del MIMP coordinará con la Dirección General de Gobierno Interior (DGIN-MININTER) para que, a través de la red de Prefectos y Sub Prefectos a nivel nacional, sean los encargados del proceso de distribución” (PCM, 2018, p.17). De este modo, los prefectos designados del MININTER son los responsables de la distribución de los kits de abrigo, mientras que MIMP se enfocará en la compra pública.

En contraste, el PMHF 2019 – 2021 actualizado al 2020, tuvo un presupuesto para el año 2019 de S/. 461,200,080. De este monto, lo correspondiente a la compra de kits de abrigo

a cargo del MIMP alcanzó un total de S/. 1,260,105, es decir, el presupuesto fue considerablemente mayor al del año 2018. Respecto al presupuesto multianual desagregado del PMFH 2019-2021, se resalta el porcentaje de cambio anual del año previo al año actual, como se mostró anteriormente.

En la misma línea, el planeamiento del presupuesto asignado está enfocado en la orientación de resultados, por ello, los presupuestos destinados a sectores en los años 2020 y 2021 fueron condicionados al logro de compromisos de cobertura; además, se priorizaron las modalidades de intervención con mayor impacto en objetivos y que asegurasen la transparencia de procesos (PCM, 2020).

2.2 Aplicación de las etapas del proceso de contratación pública en el caso de estudio

Anteriormente se comentó que las entidades que pueden contratar proveedores a través de distintas modalidades, tales como concursos públicos, licitaciones públicas, adjudicación simplificada, subasta inversa, contratación directa, entre otros procedimientos y que, particularmente, para el caso de investigación, se especificarán detalles sobre la licitación pública y adjudicación simplificada, modalidades que se emplearon en la compra de kits de abrigo del PMHF en los años 2019 y 2021. Teniendo en cuenta lo mencionado, se procederá a describir las etapas del proceso de contratación para ambas modalidades en ambos años, como se muestra en la Tabla N°6.

Tabla 6: Contratación de bienes en atención al PMHF - kits de abrigo 2019 - 2021

Contratación de bienes en atención al PMHF - Kits de abrigos			
Año	Nomenclatura	Fecha y hora de publicación	Valor Referencial / Valor Estimado en Soles
2019	LP-SM-1-2019-MIMP-1	(01/02/2019 18:51)	9,350,607.64
2019	AS-SM-3-2019-MIMP-1	(24/05/2019 20:19)	245,720.00
2021	LP-SM-1-2021-MIMP-1	(30/04/2021 11:16)	804,866.00

2.2.1. Licitación pública

Requerimiento del área usuaria y establecimiento de plazos

Según el portal SEACE, se evidencia que el requerimiento del área usuaria para la compra de kits de abrigo a través de la licitación pública N° 001-2019-OSCE/CD inició en

febrero del año 2019. La licitación pública LP-SM-1-2021-MIMP-1 en el año 2021, inició en el mes de enero. El requerimiento en ambos años contempla el plazo de ejecución del proveedor para la confección y distribución de los bienes correspondientes.

Tabla 7: Detalle de ítems a comprar: licitación pública N° 001-2019-OSCE

Ítem n°	Detalle y/o descripción de cada ítem paquete	U.M	Cantidad
1	Kit de abrigo N°01 - Heladas y Frijaje, para niños y niñas desde 00 meses hasta 12 meses de edad	KIT	23 328
	Kit de abrigo N°02 - Heladas y Frijaje, para niños y niñas desde 12 meses hasta 24 meses de edad	KIT	24 221
2	Kit de abrigo N°03 - Heladas: Buzo en polar, para niños y niñas de 02 años hasta 03 años de edad	KIT	19 411
	Kit de abrigo N°04 - Heladas: Buzo en polar, para niños y niñas de 03 años hasta 05 años de edad	KIT	60 800
3	Kit de abrigo N°03 - Frijaje: Buzo en polar, para niños y niñas de 02 años hasta 03 años de edad	KIT	6 803
	Kit de abrigo N°04 - Frijaje: Buzo en polar, para niños y niñas de 03 años hasta 05 años de edad	KIT	20 734
4	Kit de abrigo N°05 - Heladas: Casaca de polar con forro polar tipo carnero snow y frazada	KIT	60 667
5	Kit de abrigo N°05 - Frijaje: Casaca sin forro y colcha	KIT	6 143

Adaptado de MIMP (2019)

El requerimiento de los ítems mostrados en la Tabla N°7, también comprende las especificaciones técnicas, tales como denominación de la contratación, finalidad pública de la contratación y las características de los bienes solicitados. Para el 2019 la denominación de la contratación fue “Adquisición de bienes en atención del Plan Multisectorial Multianual ante las Heladas y Frijajes - PMMAHF 2019”. Respecto a la finalidad pública de la contratación, se menciona que es reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante las heladas y frijajes, realizando la compra de kits de abrigo incluyendo la distribución de los bienes en las localidades programadas de acuerdo con el PMHF. Asimismo, las características de los bienes solicitados incluyen la descripción detallada de los componentes

del material con el que se elaborará la prenda, modelo de confección, características de etiqueta y ficha técnica de la prenda.

Asimismo, el plazo de ejecución es detallado mediante un cronograma que incluye el número de etapas, ítems, actividad, responsable, acciones y plazo detallado de ejecución. El requerimiento 2019 añade una serie de notas al pie del cuadro del plazo de ejecución y mayores detalles comunicacionales y de organización que explya lo solicitado, por ejemplo, mencionan que toda comunicación de la entidad con el contratista, deberá ser por oficio o por la vía de correo electrónico; que una comisión designada por el área usuaria realizará visitas de selección de muestras de producción en el taller de confección del proveedor, quien tiene que dar las facilidades para la visita; que se solicitará el cronograma y plan de internamiento con fechas programadas de envíos de los kits de abrigo, entre otros.

Según el portal SEACE, el proceso de compras de kits de abrigo a cargo del MIMP para el periodo 2021 evidencia que el requerimiento del área usuaria para la licitación pública N° 001-2019-OSCE/CD inició el 27 de enero del año 2021. El detalle de los kits de abrigo se muestra en la Tabla N°8.

Tabla 8: Detalle de ítems a comprar licitación pública N° 001-2021-OSCE

Ítem n°	Descripción	U.M	Cantidad	
1	Adquisición de bienes en atención del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje PMHF - 2021	Kit de abrigo N°01 - Heladas y Frijaje	UND	1349
	Kit de abrigo N°02 - Heladas y Frijaje	UND	1381	
	Kit de abrigo N°03 - Heladas	UND	779	
	Kit de abrigo N°04 - Heladas	UND	769	
	Kit de abrigo N°03 – Frijaje	UND	2370	
	Kit de abrigo N°04 – Frijaje	UND	2331	
	Kit de abrigo N°05 - Heladas	UND	4996	
	Kit de abrigo N°05 – Frijaje	UND	1576	

Adaptado de MIMP (2021)

El requerimiento señala las especificaciones técnicas, tales como denominación de la contratación, finalidad pública de la contratación y las características de los bienes solicitados. Estos detalles no estuvieron descritos en el documento, sino que estuvieron adjuntos en un documento aparte. Respecto a la finalidad pública de la contratación, se mantiene lo descrito en el documento del año previo. Asimismo, las características de los bienes solicitados también incluyen la descripción de los componentes del material con el que se elaborará la

prenda (tela, solidez de color, costura, cierre), modelo de confección, características de etiqueta, ficha técnica de la prenda y cuadro de medidas de la prenda.

Asimismo, el plazo de ejecución también está detallado mediante un cronograma que incluye el número de etapas, ítems, actividad, responsable, acciones y plazo detallado de ejecución. El requerimiento 2021 añade una serie de notas al pie del cuadro del plazo de ejecución y mayores detalles de organización.

Estudio de Mercado

Según el Informe de Control de Oficio 008-2019-OCI/2901 de la Contraloría General de la República, se realizó conforme a la Ley de Contrataciones del Estado un estudio de mercado del año 2019, en el cual “Se validó que existe un conjunto de proveedores que indicaron que sus tiempos de producción y distribución se ajustan al plazo de los 80 días” (CGR, 2019). Ello fue especificado en la segunda absolución, que muestra que no existió limitante o barrera para la participación de proveedores o postores en ninguna etapa del proceso. De la misma forma, en la cuarta absolución se informa que durante el estudio de mercado se les consultó a los posibles proveedores por precisiones en los colores de las prendas; asimismo, se dejó claro de que cambiar alguna característica del producto “dilatara el plazo debido a que el área usuaria tendría que realizar una nueva elección de colores por cada kit” (MIMP, 2019).

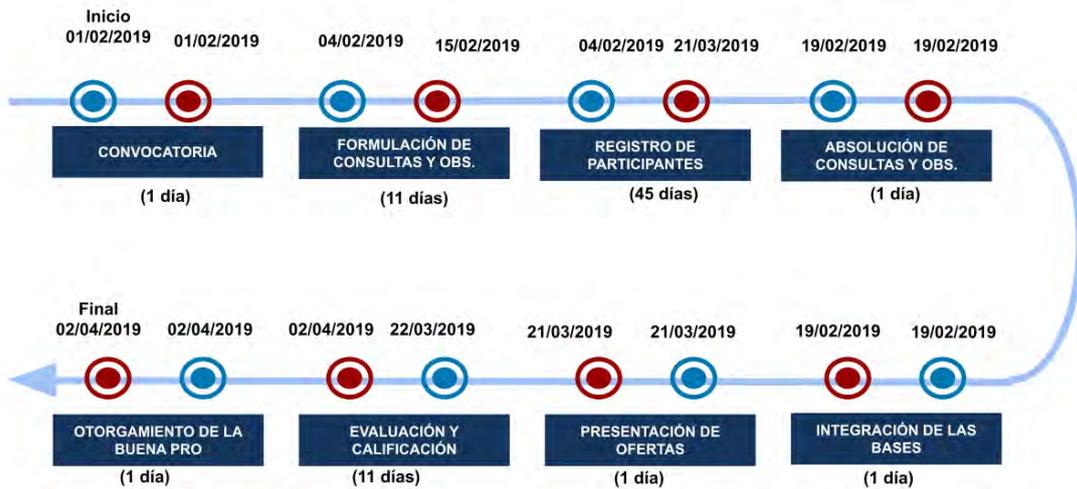
Planteamiento de las bases y términos de referencia

Según lo investigado en el portal del SEACE 2019 y 2021, el planteamiento de las bases de ambos años para las licitaciones N° 001-2019-OSCE/CD y N° 001-2021-OSCE/CD cumplen con el contenido información, tales como la denominación del objeto de la contratación, las fichas técnicas, el sistema de contratación, factores de evaluación, y mecanismos para la nulidad del proceso. Sin embargo, no se observa la fórmula de reajuste para el procedimiento.

Inicio de la convocatoria y registro de participantes

Como se observa en la Figura 12, la etapa convocatoria estuvo planificado para tener de plazo 1 día; la etapa de formulación de consultas y observaciones, 11 días; la etapa de registro de participantes, 45 días; la etapa de absolución de consultas y observaciones al igual que la etapa de integración de las bases y presentación de ofertas, 1 día, la etapa de evaluación y calificación, 11 días, y la etapa de otorgamiento de la buena pro, estuvo planificado para ser realizada el mismo día.

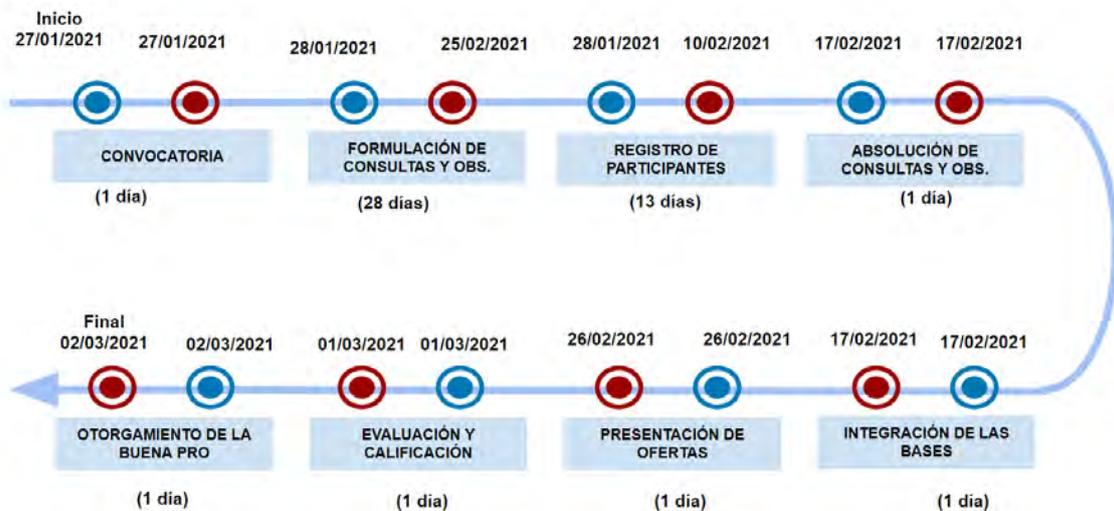
Figura 12: Plazos del cronograma 2019 – Licitación Pública



Adaptado de OSCE (2020).

Como se observa en la Figura 13, la etapa convocatoria estuvo planificado para tener de plazo 1 día, la etapa de formulación de consultas y observaciones, 28 días; la etapa de registro de participantes, 13 días; la etapa de absolución de consultas y observaciones al igual que la etapa de integración de las bases y presentación de ofertas, 1 día, y la etapa de evaluación y calificación estuvo planificado para durar 1 día al igual que la etapa de otorgamiento de la buena pro.

Figura 13: Plazos del cronograma 2021 – Licitación Pública



Adaptado de OSCE (2022).

Absolución de dudas o consultas

En el año 2019 y 2021 se planificó que los plazos de las observaciones a las bases integradas o cuestionamientos al pliego absolutorio tomen un plazo máximo de 1 día.

Presentación de ofertas

En los años 2019 y 2021, la presentación de ofertas se realizó conforme la Ley N° 30225, la cual indica que la presentación de ofertas se debe realizar en el plazo de 1 día (CRP, 2014). Así mismo, se realiza 1 día hábil después de finalizado el periodo de registro de participantes, y a través del portal del SEACE, ya que desde el año 2018 la presentación de ofertas se presenta de manera electrónica.

Evaluación y calificación de ofertas

El plazo planificado para la evaluación de propuestas para la licitación pública del año 2019 fue de 4 días. Para el proceso de compras de kits de abrigo del año 2021 se planificó evaluar y calificar las propuestas de los postores en 1 día. Cabe destacar que, para esta etapa, la ley no contempla un plazo máximo para la revisión de ofertas por lo que el establecimiento de plazos se realizó a criterio de funcionarios del MIMP.

Plazo de ejecución

El plazo de ejecución planificado para la confección y entrega de kits hasta los tambos en el año 2019 fue de 80 días calendarios contabilizados a partir del día siguiente del otorgamiento de buena pro. En el año 2021, de igual manera, el plazo de ejecución se planificó para iniciar 1 día después del otorgamiento de buena pro, pero en este año el plazo planificado fue de 30 días calendarios. Es importante mencionar que en ambos años se planificó la compra de diferentes cantidades de kits de abrigos.

2.2.2. Adjudicación simplificada

Requerimiento del área usuaria y establecimiento de plazos

De la misma forma, según el portal SEACE, el proceso de compras de kits de abrigo a cargo del MIMP para el periodo 2019 evidencia que el requerimiento del área usuaria para la adjudicación simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1 estableció plazos para el inicio de los procedimientos el 24 de mayo del 2019. Cabe resaltar que, el objeto de la convocatoria bajo la modalidad de adjudicación simplificada se dio únicamente en el año 2019 pues se requirió comprar más kits de abrigo para uso exclusivo de adultos mayores de 65 años en el marco del fenómeno climatológico de friajes como se muestra en la Tabla N°9.

Tabla 9: Detalle de ítems a comprar AS-SM-3-2019-MIMP-1

Ítem n°	Detalle y/o descripción de cada ítem paquete	U.M	Cantidad
5	Kit de abrigo N°05 - Friaje: Una (01) casaca polar, unisex, talla medium y large, mujeres y hombres y un (01) pantalón polar tallar medium y large, mujeres y hombres, desde 65 años a más	KIT	6 143

Adaptado de MIMP (2019)

Los kits de abrigo bajo la modalidad de adjudicación simplificada fueron destinados exclusivamente para friajes, mientras que la licitación pública del mismo año fue realizada para ambos tipos de fenómenos climatológicos (heladas y friajes). El requerimiento contempla que el plazo de ejecución del proveedor para la confección y distribución de los bienes correspondientes se realice hasta 80 días calendarios a partir del día siguiente de la suscripción del contrato.

Estudio de mercado

Las bases estándar e integradas no evidencian directamente que se haya realizado un estudio de mercado para la adjudicación simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1. Sin embargo, en el resumen ejecutivo de las actuaciones preparatorias se evidencia la existencia de uno, cumpliendo así con el procedimiento. Así mismo, se dio a conocer información adicional de los resultados de las indagaciones del mercado como la fecha de inicio y culminación del proceso (Anexo E).

En específico, se planificó que el 26 de abril del 2019 inicie el estudio de mercado y culmine el 23 de mayo. Asimismo, los hallazgos reflejaron que existieron múltiples proveedores y marcas potenciales para cumplir con la solicitud.

Planteamiento de las bases y términos de referencia

Según lo investigado en el portal del SEACE 2019, el planteamiento de las bases de la adjudicación simplificada en mención cumple con el contenido información, tales como la denominación del objeto de la contratación, las fichas técnicas, el sistema de contratación, factores de evaluación, informes de muestras de producción, penalidades y mecanismos para la nulidad del proceso.

Inicio de la convocatoria y registro de participantes

Según el portal web SEACE, se planificó que el 24 de mayo del 2019 inicie la convocatoria de participantes y el Registro de participantes, bajo modalidad electrónica, inicie el 27 de mayo del 2019 teniendo como fecha de término el 03 de junio del 2019.

Absolución de dudas o consultas

En el proceso de compras públicas AS-SM-3-2019-MIMP-1 del año 2019 se planificó que se tenga 2 días para la formulación de consultas y observaciones, lo cual es respaldado por los plazos establecidos en la Ley N° 30225. Asimismo, es relevante comentar que los especialistas del MIMP y OSCE indicaron que regularmente, en las adjudicaciones simplificadas, suele recibirse pocas o nulas consultas, dado que no suelen postular una cantidad similar de postores como en las licitaciones públicas.

Presentación de ofertas

Para la adjudicación simplificada del año 2019, se cumplió con lo que estipula la Ley N°30225, ya que efectivamente se realizó la presentación de ofertas en el plazo máximo de 1 día. De esta manera, se planificó que el día 04 de junio del 2019 se realice la presentación de ofertas a través del portal web del SEACE.

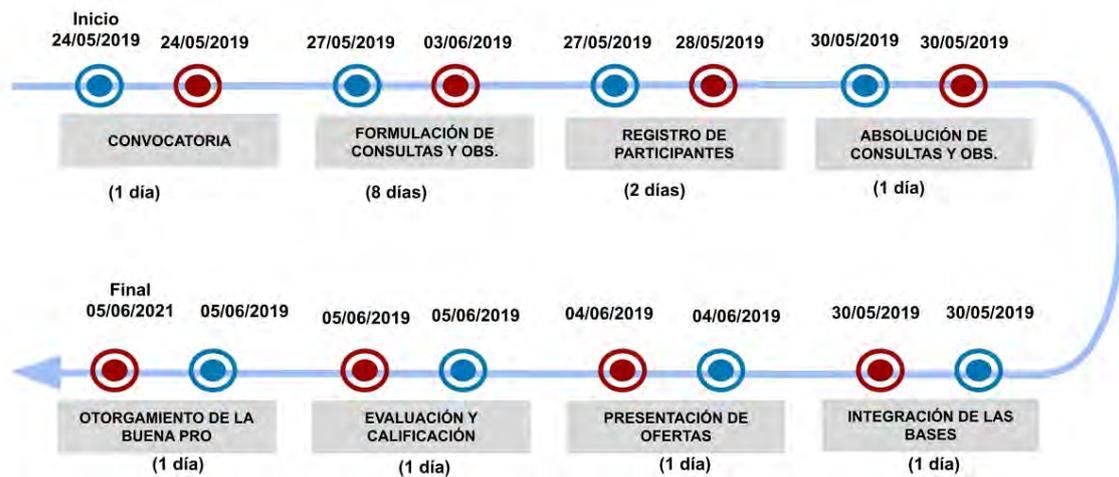
Evaluación de propuestas y calificación de ofertas

En el proceso de evaluación, fue planificado para el día 05 de junio del 2019. Por su parte, la calificación en el caso de la Adjudicación Simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1 se rigió en base al factor de evaluación "precio", como es admitido por la Ley de Contrataciones del Estado.

Plazo de ejecución

El plazo máximo de ejecución, según las bases integradas, estuvo planificado para que se realice en 80 días calendarios a partir de suscrito el contrato el día 05 de junio (MIMP, 2019). Sin embargo, es importante resaltar que ya había iniciado las heladas y friajes en la región.

Figura 14: Plazos del cronograma 2019 – Adjudicación Simplificada



Adaptado de OSCE (2022).

Como se observa en la Figura 14, los plazos se redujeron considerablemente, siendo el plazo más largo el de 8 días calendario para el registro de participantes.

Flujograma de proceso de compras públicas de kits de abrigo del PMHF

Se ha elaborado el siguiente flujograma de procesos utilizando la simbología BPMN en base a la información primaria y secundaria obtenida en entrevistas con expertos en el tema, y la revisión de fuentes secundarias, con el fin de graficar el proceso de compras públicas de kits de abrigo efectuados por el MIMP en el marco del PMHF. Se ha de destacar que el presente mapa ha sido validado por funcionarios y exfuncionarios que participan y han participado del proceso (Anexo F).

3. Relación de los FCE del proceso de compras de kits de abrigo con el valor público

A continuación, se analizará la relación de los factores críticos de éxito seleccionados para el proceso de compra de kits de abrigo que tienen influencia en el valor público percibido para el caso del departamento elegido. En ese punto, es relevante mencionar que el valor público para cada una de las etapas del proceso de compras anteriormente descritos es generado al cumplir con el plazo establecido para cada proceso, es decir, con lo planificado por los tomadores de decisión. En esa línea, se analizará el proceso de compras de los años 2019 y 2021.

3.1 Análisis del proceso de compras de los años 2019 y 2021

3.1.1. Proceso de planificación - Licitación Pública 2019

En base al análisis de información recopilada de los informes de hito de control concurrente la CGR, Gobierno Regional de Puno, noticias de medios locales, información de acceso ciudadano, documentos generales y bases integradas de los procesos de compra pública de kits de abrigo, informes de evaluación del hito de control y las entrevistas realizadas a directivos y servidores públicos con experiencia en el proceso de compra de kits de abrigo del año 2019, se detalla los FCE que incidieron en el retraso de la entrega oportuna de kits de abrigo en el departamento de Puno, a través de las siguientes etapas del proceso de compras públicas:

a. Actuaciones preparatorias

En primer lugar, existieron problemas relacionados a la formulación del PAC, pues se tenía previsto empezar el proceso de licitación un año antes, es decir, a finales del 2018 para que el proveedor tuviera tiempo de confeccionar los kits de abrigo; sin embargo, ello no fue posible. Así, las actuaciones preparatorias iniciaron el 14 de enero del 2019 con la aprobación del PAC a través de la Resolución Directoral N°003-2019-MIMP/OGA, 15 días hábiles después de la aprobación del PIA, el 19 de diciembre del 2018 a través de la Resolución Ministerial N°297-2018-MIMP y publicándose en el portal del SEACE dentro de los 5 días hábiles exigidos por ley. Si bien se han cumplido con los plazos establecidos conforme a la Ley de Contrataciones del Estado, ya que, como se mencionó anteriormente, el límite de días para dar inicio las actuaciones preparatorias es como máximo 15 días hábiles una vez aprobado el PIA, es relevante mencionar que el inicio de las actuaciones preparatorias en el marco del valor público fue tardío si se considera que existen etapas del proceso de compras que necesitan de mayor previsión de tiempo para garantizar su ejecución, sobre todo para compras críticas que están relacionadas con el bienestar ciudadano. Ello se relaciona directamente con la capacitación del personal en el dominio técnico y legal de las actuaciones preparatorias.

b. Selección

Teniendo en cuenta lo expuesto previamente, se indica en el informe emitido por la CGR que la convocatoria no fue iniciada durante el último trimestre del año 2018; por diversos motivos, la convocatoria a la Licitación Pública N° 01-2019-MIMP para la adquisición de kits de abrigo 2019 se realizó el 1 de febrero de 2019 (CGR, 2019). Y esto, según entrevistas realizadas a servidores públicos de la Oficina de Defensa Nacional, pudo haberse debido a

que no se encontraba contemplado en el PAC (Confidencial MIMP, comunicación personal, 9 de junio de 2022).

Siguiendo con el proceso, según el cronograma inicial, el registro de participantes inició el 4 de febrero, un día hábil después de la publicación de la convocatoria y culminó el 21 de marzo, lo que evidencia que se cumplió con los plazos establecidos del proceso según la Ley de Contrataciones del Estado. Sin embargo, dentro de la etapa de formulación de consultas y observaciones, se obtuvieron 18 intervenciones por parte de los proveedores para la formulación de consultas y observaciones, de las cuales 10 fueron observaciones y 8 consultas, lo que retrasó el proceso por 16 días. De la absolución de consultas y observaciones, se obtuvo que una de las temáticas que los postores más consultaron al MIMP fue en relación a los colores del bien a confeccionar, plazo de ejecución y/o distribución y experiencia requerida del postor. Por ejemplo, se señaló que en las bases integradas se requería un color específico dentro de la paleta de colores pantone, lo cual, según el proveedor, traería inconvenientes puesto que para crear una tela con un tono específico tomaría entre 90 y 120 días. Ante ello, se respondió que no procedía la observación puesto que un cambio llevaría a dilatar el plazo de entrega de kits de abrigo.

Asimismo, se tuvo la observación de que en las bases se solicita que la experiencia del postor debe acreditar un monto facturado equivalente a 3 veces el valor referencial del producto o ítem y que, según las bases estandarizadas y aprobadas por OSCE, se señala que el monto de facturación no puede superar 3 veces el valor estimado de la contratación del ítem, es decir, se tuvo la percepción de que se incurrió en una contradicción. Ante ello, el MIMP respondió que se acepta la observación y que se incorporará en las bases integradas la modificación del requisito de la experiencia del postor, aclarando que, se requiere un específico monto facturado acumulado por ítem y no en función de 3 veces el valor referencial.

Asimismo, se tuvo la observación de que en las bases se solicita que el postor debe contar con una carta de fabricante y/o distribuidor de tela en la que se detalle que se cumplen con la totalidad de especificaciones técnicas. Sin embargo, ello estaría yendo en contra de la Ley de Contrataciones y, además, la carta solicitada es emitida únicamente por un laboratorio acreditado por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL). Ante ello, el área usuaria aceptó la observación. Una vez finalizada la etapa de absolución de dudas y consultas, en un plazo de 1 día hábil se procedió a integrar las bases. Siguiendo con el proceso, según el cronograma inicial, la presentación de ofertas estaba planificada para iniciar el día 5 de marzo del 2019, pero dado que ocurrieron postergaciones, se realizó el 21 de marzo del 2019 de manera electrónica a través del portal del SEACE. En el año 2019, el requerimiento dio como resultado un total de 8 postores quienes presentaron sus ofertas para los diferentes ítems.

La evaluación y calificación de ofertas inicialmente estaba planificada para el plazo del 5 marzo al 8 de marzo, pero debido a las postergaciones se realizó del 22 de marzo al 2 de abril del 2019, lo que retrasó el proceso por 17 días. Como resultado del proceso, en el año 2019 se admitió, tan sólo a 1 postulante en 3 de los 5 paquetes de ítems; debido a que los demás no cumplían con los requisitos de calificación.

El otorgamiento de buena pro se tenía previsto para el 8 de marzo; sin embargo, debido a las postergaciones se realizó el 2 de abril del 2019, lo que resultó en que se tenga una postergación del proceso. En el Acta de Comité de Selección N° 009- 2019 se dio cuenta de que los montos ofertados excedieron el valor referencial propuesto, por lo que se pidió a la Oficina de Defensa Nacional del MIMP gestione la certificación de crédito presupuestario adicional. Para finalizar, a través del Acta de Comité de Selección N° 010- 2019 se notificó que se verificó en el SIAF la ampliación al certificado de crédito presupuestario N°00194-2019, por lo cual se otorgó la buena pro.



En síntesis, como se observa en la Figura 15, para la adquisición de kits de abrigo 2019, generó retrasos en el proceso inicialmente planificado, pues se registró 33 días adicionales de demora hasta otorgar la buena pro, lo cual está vinculado principalmente con el FCE de capacitación del personal, caracterización del producto y las programaciones del proceso de compras, pues se encontraron múltiples observaciones en las bases sobre todo relacionadas a requisitos solicitados que no podían ser entregados por el postor, dudas en la

caracterización del producto y programaciones, que finalmente fueron absueltas por el MIMP, pero que pudieron ser previstas para evitar el alargamiento del proceso de compras.

3.1.2. Proceso de planificación - Licitación Pública 2021

a. Actuaciones preparatorias

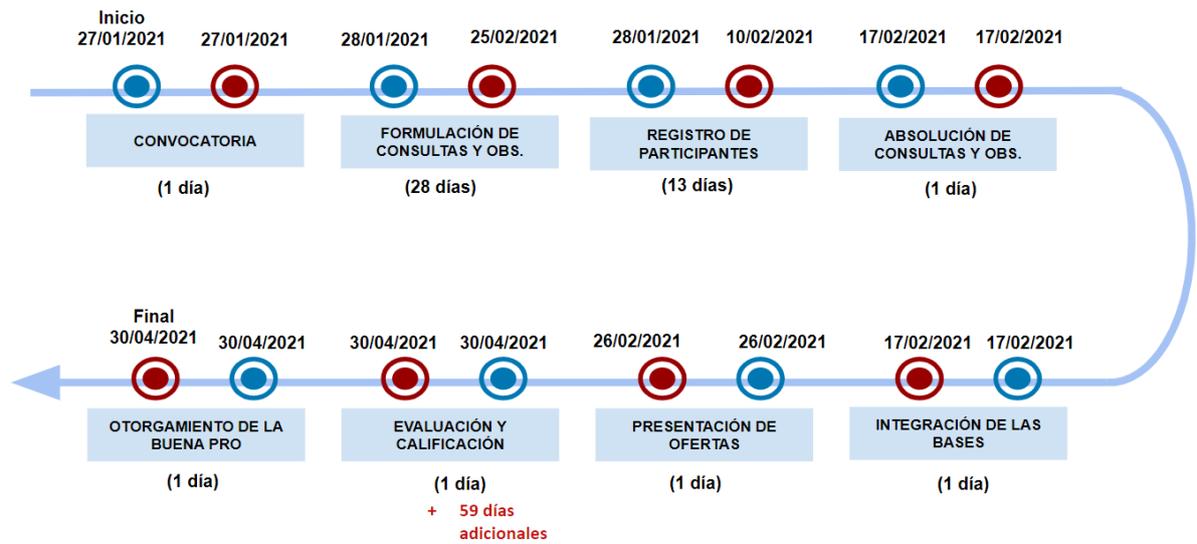
Las actuaciones preparatorias iniciaron el 19 de enero del 2021, con la aprobación del PAC, dentro de los 15 días hábiles después de la aprobación del PIA a través de la Resolución N°012-2021-DGA-CR. Al empezar en enero, se retrasan los procedimientos de actuaciones preparatorias puesto que después de ello se realizan otros procesos como el estudio de mercado que son necesarios para el inicio de la convocatoria.

b. Selección

La convocatoria de la Licitación Pública N°001- 2021 - MIMP- 1 se publicó el 27 de enero del 2021. Un día después, el 28 de enero se inició el registro de participantes de manera electrónica a través del portal del SEACE con fecha de cierre 25 de febrero del 2021, lo que evidencia que se cumplió satisfactoriamente con los plazos establecidos del proceso según la Ley de Contrataciones del Estado.

En cuanto a la etapa de formulación de consultas y observaciones, se inició el 28 de enero y se terminó el 10 de febrero; sin embargo, al no presentarse dudas o consultas en el plazo de 1 día se registró el Acta de formulación de consultas y observaciones. El 17 de febrero, se publicaron las bases integradas y la presentación de ofertas se realizó el 26 de febrero según el plazo previsto por la ley de contrataciones. Para el año 2021 los postores presentaron sus ofertas exclusivamente para el total de paquetes de ítems. La calificación y evaluación de propuestas se planificó para el 1 de marzo; sin embargo, se postergó 59 días calendario, hasta el 30 de abril, día en el que se actualizó el presupuesto del 2021. La licitación Pública N°001-2021-MIMP-1 se reinició desde la Admisión de la Propuesta técnica, brindando el otorgamiento de buena pro el mismo día, el 30 de abril.

Figura 16: Plazo ejecutado 2021 - Licitación Pública



Adaptado de OSCE (2022).

La licitación para la compra de kits de abrigo ante heladas y friajes del 2021 desde la publicación de la convocatoria el 27 de enero hasta el 2 de marzo, otorgamiento de la buena pro inicialmente estaba planificado para realizarse en 34 días calendario; sin embargo, demoró un total de 93 días (hasta el 30 de abril); es decir, 59 días más de lo que se tenía previsto en un principio, como se observa en la Figura 16. Ello se relaciona con un mal manejo de la programación del proceso de compras, caracterización del producto y capacitación del personal.

3.1.3. Proceso de planificación - Adjudicación Simplificada 2019

a. Actuaciones preparatorias

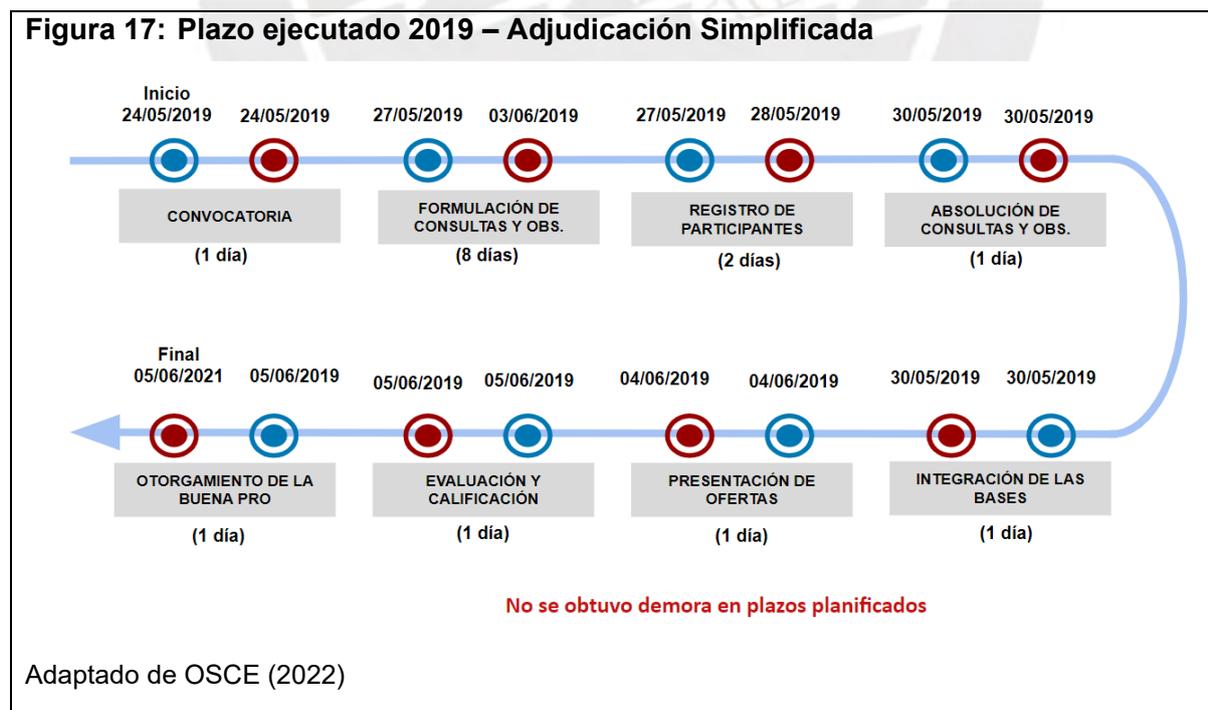
Según lo investigado en el informe D000049-2019-MIMP-ODN, las actuaciones preparatorias iniciaron en el mes de abril y el formato resumen ejecutivo de las actuaciones preparatorias fue publicado el 23 de mayo y se debe considerar que la naturaleza de la adjudicación simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1 fue de realizar una compra extraordinaria para la adquisición de kits de abrigo exclusivamente para atender al fenómeno de friajes en un público objetivo de adultos mayores de 65 años. Asimismo, según el Memorandum N° D000031-2019-MIMP-OPR del 24 de mayo, la Oficina de Presupuesto del MIMP remitió un oficio a la Oficina de Abastecimiento con la certificación de crédito presupuestario. Es relevante mencionar que, hasta el día anterior, es decir, el 23 de mayo, se aprobó la tercera modificación del Plan Anual de Contrataciones de la unidad ejecutora 001: Administración

Nivel Central del MIMP para el año fiscal 2019, dado que se agregaron a las actividades la adquisición de kits de abrigo mediante la adjudicación simplificada. Los hallazgos del estudio de mercado reflejaron que existieron múltiples proveedores y marcas potenciales para cumplir con la solicitud.

b. Selección

El inicio de la convocatoria fue el 24 de mayo, la cual se registró sin problemas. Asimismo, el registro de participantes tuvo lugar del 27 de mayo al 3 de junio del mismo año y se realizó bajo modalidad electrónica, dando lugar a que 10 postores se presenten. En cuanto a la etapa de formulación de consultas y observaciones, se inició el 27 de mayo. Según el portal web del SEACE, no se tuvo ningún registro por parte de postores para esta etapa, por ello la integración de las bases siguió su plazo con normalidad. Respecto a las ofertas presentadas, esto fue realizado un mes después y fue la empresa Corporación Industrial Independencia Sociedad Anónima Cerrada, la única que brindó su propuesta con fecha de 4 de junio del 2019, pese a que 10 postores se habían registrado. Así, la evaluación y calificación a través del SEACE se realizó el 5 de junio y la calificación en el caso de la Adjudicación Simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1 se rigió en base al factor “precio”. Al ser la única propuesta admitida, tuvo el máximo puntaje con 100 puntos. Finalmente, se dio el otorgamiento de la buena pro y se realizó el contrato N°015-2019-MIMP/OGA.

Figura 17: Plazo ejecutado 2019 – Adjudicación Simplificada



En síntesis, como se observa en la Figura 17, se sostiene que la adjudicación simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1 para la adquisición de kits de abrigo 2019 cumplió con el cronograma inicial hasta el otorgamiento de buena pro. Sin embargo, es relevante mencionar que la solicitud de compra a través de una adjudicación simplificada que sólo estuvo destinada a la compra de material de abrigo para friajes y para un público adulto mayor, pudo bien realizarse con anticipación al inicio de año o de manera paralela a la licitación pública del mismo año, pues realizar una compra a mitad de año, cuando ya inició la temporada de heladas y friajes, y que demorará en ser distribuida, no genera valor agregado para el ciudadano. Ello se relaciona con el FCE de programación del proceso de compras y capacitación del personal.



CAPÍTULO 6: INCIDENCIA DE LOS FCE EN LA ENTREGA A TIEMPO DE KITS DE ABRIGO DURANTE EL PERIODO 2019 y 2021

En el presente capítulo se analiza cómo los FCE llegaron a incidir en la entrega a tiempo de kits de abrigo durante los años 2019 y 2021. En primer lugar, se analizan los 7 FCE de la gestión de compras de kits de abrigo para el proceso de planificación considerando los componentes del primer nivel del modelo SCOR, es decir, la planificación de la demanda, producción y distribución. En segundo lugar, se evalúa la incidencia de los FCE en la entrega de kits de abrigo en Puno y para ello se analizó el plazo de internamiento de los kits de abrigo en Puno detallando el tiempo total de demora en la entrega de kits de abrigo para cada modalidad de compra, y posteriormente se realizó un análisis por componente del primer nivel del modelo SCOR y los FCE.

1. Análisis de los FCE de la gestión de compras de kits de abrigo para el proceso de planificación según el primer nivel SCOR

En el presente apartado se presentarán los resultados del análisis de la información recopilada de fuentes primarias y secundarias en relación a los FCE, bajo el marco del modelo SCOR y teniendo en cuenta el proceso de compras de planificación y Leidecker.

En base al análisis de las 18 entrevistas realizadas e información recopilada, luego de realizar las transcripciones, se elaboró una matriz comparativa de hallazgos. Posteriormente, mediante el software Atlas Ti, se procedió a la doble codificación de variables, a la generación de un reporte cualitativo y a la elección de los FCE que poseen gran influencia en la entrega a tiempo de un bien como los kits de abrigo.

Los componentes que se tomaron de referencia del modelo SCOR, tales como planificación de la demanda, planificación de la producción, compras y gestión de proveedores fueron los que destacaron los FCE en la etapa de análisis de la información. De acuerdo a los FCE con mayor incidencia, se elaboró la Tabla N°10 que sistematiza los FCE más influyentes para el proceso de compras de kits de abrigo para la investigación y que considera el primer nivel del modelo SCOR.

Tabla 10: FCE hallados para el caso de estudio bajo el modelo SCOR

	Planificación	Factores críticos hallados
Primer nivel del modelo SCOR	a. Planificación de la demanda	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación del personal - Previsión Presupuestal - Modalidad Presupuestaria
	b. Planificación de producción	<ul style="list-style-type: none"> - Programación del proceso de compras - Supervisión del proceso de compras - Caracterización del producto
	c. Planificación de distribución	<ul style="list-style-type: none"> - Programación de las entregas

Se observa que durante el periodo del año 2019 al 2021 las fuentes de estudio consultadas y los entrevistados identificaron una serie de factores críticos que consideran importantes en el nivel de planificación bajo el marco del modelo SCOR. Los componentes planificación de la demanda y planificación de producción, son los que poseen mayor cantidad de factores críticos. A continuación, se analiza los FCE cada uno de los 3 componentes del primer nivel del modelo SCOR: planificación de la demanda, planificación de producción y planificación de distribución.

1.1. Planificación de la demanda

La planificación de la demanda del proceso de compras de kits de abrigo ante heladas y friajes considera todos los recursos necesarios para este componente. Para la investigación, se encontraron los siguientes factores críticos, cuyo análisis se muestra a continuación:

Capacitación del personal

El factor crítico capacitación del personal está vinculado con el fortalecimiento de capacidades que tienen los servidores públicos para la gestión de contrataciones. Se evidencia que si bien la Dirección Técnico Normativa del OSCE ha brindado capacitaciones y ha certificado a personal logístico del MIMP (OSCE, comunicación personal, 12 de octubre de 2022), aún hay problemas al momento de realizar los TdR por parte del área usuaria, resolver dudas, realizar el estudio de mercado y planificar los tiempos del proceso, lo que condiciona el tiempo que demora en concretarse el proceso de compras. En esa línea, expertos en gestión pública señalaron que:

El MIMP no es un especialista en compra de ropa, no compra ropa en general, entonces ahí ya empezamos con la primera falencia, porque un área dentro del MIMP se encarga de hacer las especificaciones técnicas de la ropa, normalmente no lo ve Poblaciones Vulnerables, lo ve el área de defensa nacional dentro del MIMP (C. Sobrino, comunicación personal, 23 de agosto de 2022).

De la misma forma, Roberto Reynoso, ex Viceministro de Gestión Institucional del MININTER y especialista legal de OSCE, señaló que es un problema crítico cuando se cambian a los líderes de las unidades, pues no se sabe a quién reporta y tienen que aprender nuevamente, “a veces no saben en qué están metidos, viene un nuevo ministro y no sabe ni siquiera noción de la cartera entonces no sabe qué son las heladas o no va a saber cómo se articula ese tipo de actividades” (R. Reynoso, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Como se observa en la Tabla N°11, los cambios a nivel ministerial en los años 2019 al 2021 significaron una alarma para el curso normal del proceso de compras de kits de abrigo a cargo del MIMP, pues con la rotación de los ministros, en el sector público los procesos se paralizan o toman un tiempo diferente, ya que las prioridades a realizar por parte del ministerio pueden variar. Así, durante el periodo 2019 al 2021 se tuvieron 4 ministros para esta cartera y la mayoría de los ceses fue por renuncia de los titulares.

Tabla 11: Cantidad total de Ministros del MIMP en los años 2019 al 2021

Ministro(a) de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP				
N°	Apellidos y Nombres	Cargo	Fecha de ingreso	Fecha de cese
1	MENDIETA TREFOGLI ANA MARIA ALEJANDRA	MINISTRA MIMP	3/04/2018	11/03/2019
2	MONTENEGRO FIGUEROA GLORIA EDELMIRA	MINISTRA MIMP	12/03/2019	6/08/2020
3	LOLI ESPINOZA SILVIA ROSARIO	MINISTRA MIMP	19/11/2020	27/07/2021
4	DURAND GUEVARA ANAHI	MINISTRA MIMP	30/07/2021	1/02/2022
CANTIDAD TOTAL DE MINISTRAS EN LOS AÑOS 2019 al 2021				4

Fuente: Adaptado de MIMP (2022)

De la misma forma, como se indicó anteriormente, la Oficina de Defensa Nacional del MIMP, es la oficina exclusivamente responsable de toda la adquisición de los kits de abrigo para el PMHF y que ve la gestión del riesgo de desastres a nivel preventivo, prospectivo,

correctivo y reactivo; sin embargo, la rotación de sus directores y directoras en el curso de inicios del año 2019 al cierre del 2021, es muy preocupante, pues en total fueron 9 los Directores que ocuparon el cargo en ese período, como se observa en la Tabla N°12. Por ejemplo, durante el desarrollo de la presente investigación, se llegó a tener contacto en el mes de setiembre con el Director de la Oficina de Defensa Nacional para una entrevista, sin embargo, tuvo que retirarse del cargo en pleno proceso de coordinaciones para establecer las bases administrativas para la compra pública de kits de abrigos para el año 2023.

Tabla 12: Cantidad de directores de la Oficina de Defensa Nacional del MIMP

Directores de la Oficina de Defensa Nacional (ODN) del MIMP				
N°	Apellidos y Nombres	Cargo	Fecha de ingreso	Fecha de cese
1	FORNO CASTRO POZO DANIEL AUGUSTO	DIRECTOR II DE LA ODN – MIMP	20/07/2018	18/06/2019
2	REQUEJO ROSALES ROSA ANA MARIA	DIRECTOR II DE LA ODN – MIMP	19/06/2019	02/07/2019
3	GAMARRA OBANDO PEDRO NORBERTO	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	03/07/2019	03/01/2020
4	CHURANGO VALDEZ JOSE LUIS	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	03/01/2020	03/08/2020
5	DULANTO DIEZ DORA ISABEL	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	05/08/2020	07/09/2020
6	RIVERA IBERICOROSSANA	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	01/10/2020	06/11/2020
7	ZEGARRA HUAPAYA AURORA RUBI	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	06/11/2020	29/12/2020
8	CARRANZA MICALAY LUIS ALBERTO	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	29/12/2020	12/10/22
9	DIAZ GONZALEZ MARIA ESPERANZA	DIRECTOR II DE LA ODN - MIMP	12/10/22	07/02/23
CANTIDAD TOTAL DE DIRECTORES DE LA OFICINA DE DEFENSA NACIONAL DEL MIMP EN LOS AÑOS 2019 AL2021				9

Fuente: Adaptado de MIMP (2022)

Asimismo, en el Anexo G y H, y en la Matriz de consistencia cualitativa, se puede verificar más detalles sobre la cantidad de cambios de Directores Generales de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MIMP y Directores de la Oficina de

Abastecimiento y Servicios, oficinas que también son clave para la gestión de compras de kits de abrigo del PMHF.

En ese sentido, también se evidencia que durante el periodo de estudio existió una mala y limitada capacitación de los servidores públicos. Se pudo identificar en el Informe de Hito de Control N° 004 de la CGR del año 2021 que existió:

Ausencia de criterios uniformes en el acto de conteo de los kits de abrigo de la Licitación Pública N° 001-2021-MIMP por parte de los representantes del MIMP, situación que limitaría tener seguridad que los paquetes contengan la cantidad de kits de abrigo y las condiciones establecidas en las especificaciones técnicas, lo que podría afectar la finalidad pública de la contratación (CGR, 2021).

Así mismo, desde la perspectiva del proveedor, a los servidores públicos les falta capacitación con respecto al tiempo de elaboración de la cantidad de bienes solicitados. Al no conocer el proceso de confección pueden obviar tiempos importantes del proveedor como lo es la adquisición del material solicitado, las cantidades requeridas o las especificaciones técnicas solicitadas (Confidencial, comunicación personal, 02 de diciembre de 2022).

Previsión presupuestal

El factor crítico previsión presupuestal está vinculado con la existencia de recursos económicos que se requieren para la atención del pago de las obligaciones en los años fiscales subsiguientes (MEF, 2021). En ese sentido, el procedimiento para la emisión de la previsión presupuestaria para un ejercicio fiscal vigente tiene un tiempo regular en el que el responsable de la administración del presupuesto y el jefe de la oficina de presupuesto emiten y suscriben la previsión. Para el caso de un siguiente ejercicio fiscal, se aplica una certificación presupuestaria emitida antes de la ejecución del gasto público. Según lo comentado por los entrevistados y lo hallado en fuentes secundarias, se halló lo siguiente:

Si la convocatoria la hacen en septiembre, tienes que tener dos cosas, una es certificación presupuestal (...) y por otro lado, previsión presupuestal, entonces, cuando te dicen que no tienen presupuesto, aquí está el presupuesto, es un tema de programación, lo que ganas es el tiempo, para acciones preparatorias y planificación. (C.Albán, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022)

Especialistas del área usuaria del MIMP, comentaron que los presupuestos se activan en el mes de enero de cada año, pero todas las actividades que conllevan hacer una licitación tiene sus plazos de ley, por lo que aproximadamente en la quincena de enero se tiene

aprobado y activado el presupuesto, ya que si no se tiene activado no puede ser certificado y si no se tiene el certificado, el área de logística no puede hacer investigación de mercado ni recibir el requerimiento, es decir, no puede iniciar la primera etapa del proceso de compra (Confidencial MIMP, comunicación personal, 11 de noviembre de 2022). Asimismo, se resaltó que se conoce el monto a recibir, sin embargo, también por temas administrativos, el concurso de licitación o adjudicación podría tardar hasta marzo o abril.

En el año 2019, el presupuesto para la intervención que fue contemplado en el PIA para la atención de la entrega directa de kits de abrigo ante heladas y friaje. En ese año el presupuesto fue de S/. 9,900,000; sin embargo, en el transcurso del año se tuvo que aumentar el presupuesto. El año se cerró con un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/.9,969,283 (MIMP, 2019); es decir, S/.69,283 más de lo presupuestado inicialmente debido a que en la licitación se obtuvo un monto mayor a lo estimado un año antes.

En el año 2021, el presupuesto para la adquisición de kits de abrigo ante heladas y friaje contemplado en el PIA disminuyó significativamente a comparación del año 2019. El presupuesto fue de S/.902,214; es decir, alrededor de 90% menos. Pese a ello, el presupuesto empleado para la compra de kits de abrigo solo fue de S/.804,866 (MIMP, 2021), quedando un excedente de S/.97,348 de lo inicialmente presupuestado.

Si bien el mecanismo que los expertos recomiendan aplicar es la previsión presupuestal y aplicar la certificación presupuestal para garantizar la existencia de recursos económicos para la atención de un caso crítico de compra en la que se debe asegurar oportunamente la entrega, ello no se realizó de manera efectiva en la compra de kits de abrigo durante el periodo de estudio.

Modalidad presupuestaria

El factor crítico modalidad presupuestaria hace referencia al tipo de presupuesto al que una compra está sujeta con beneficios y limitantes, por ejemplo, presupuesto por resultados. En ese sentido, es importante analizar la viabilidad de la modalidad presupuestaria ya que, según lo investigado en los informes de la CGR y en las entrevistas realizadas a los servidores públicos, es factible que se cuestione si existe la viabilidad replantear si el presupuesto por resultados realmente está contribuyendo al logro de los objetivos por lo cual fue creado o si debe ser cambiado (O. Burga, comunicación personal, 11 de noviembre de 2022).

Se sostiene que no se empleó una adecuada modalidad presupuestaria para la compra de kits de abrigo, pues la modalidad de presupuesto por resultados del programa presupuestal 0068 no permite legalmente que se anticipe procedimientos como las

actuaciones preparatorias debido a que el presupuesto se activa en el mes de enero de cada año, todo ello según el área usuaria del MIMP. Tanto en el año 2019 como en el 2021, la previsión presupuestaria fue realizada en el mes de enero. En esa línea, los entrevistados comentaron que:

Es lo que yo personalmente siempre discuto en las reuniones de trabajo y con las autoridades. Les he dicho que nosotros tenemos esa cojera, porque como no puedo comprar antes no estoy cumpliendo con el tema preventivo ante heladas y friajes. Nosotros quisiéramos hacer la compra anticipada (...) en el mes de agosto para poder hacer todo mi proceso, el MEF nos contesta “no, no es posible por el tipo de presupuesto que manejamos”. Entonces, para que nos asignen presupuesto antes tendríamos que salirnos del programa presupuestal 0068 u otro manejo de presupuesto y si nos salimos, ya no seríamos multisectoriales, seríamos sectoriales. (Confidencial MIMP, comunicación personal, 11 de noviembre de 2022)

Los servidores públicos del MIMP señalaron que, la modalidad presupuestaria al que la compra pública está sujeta, tendría que ser evaluada respecto a su viabilidad, ya que afecta principalmente a los departamentos más vulnerables como el caso de Puno, el cual tiene aproximadamente el 49% de la totalidad de distritos a ser atendidos por el PMHF para el caso de los kits de abrigo (Confidencial MIMP, comunicación personal, 11 de noviembre de 2022). Así mismo, es relevante destacar que el PMHF ha estado enmarcado en el Presupuesto 068 desde sus inicios, considerando que inició en el 2012 se llevan 11 años bajo la modalidad de PpR.

De este modo, la modalidad presupuestaria representa una gran barrera al momento de efectuar la compra del bien, ya que como mencionaron los propios servidores públicos del MIMP que fueron entrevistados,

Los presupuestos se activan en el mes de enero pero todas las actividades que conllevan hacer una licitación tiene sus plazos de ley. Normalmente tienes en promedio, la quincena de enero aprobado y activado el presupuesto, porque sino no lo tienes activado no puedes certificarlo y si no tienes el certificado, el área de logística no puede hacer investigación de mercado, no puede recibir nuestro requerimiento. (Confidencial MIMP, comunicación personal, 11 de noviembre de 2022)

Ello conlleva a que, por ejemplo, en departamentos como Puno, se siga recibiendo los kits de abrigo en plena temporada de heladas y friajes, ya que no se podría ejecutar la etapa de actuaciones preparatorias y ejecución contractual con meses de anticipación. Sin embargo, lo dicho por los funcionarios no fue validado por otros especialistas, quienes comentaron que mediante el mecanismo de previsión presupuestaria sí se puede realizar compras el año anterior, pero ello requiere de conocimiento y de apoyo político.

1.2. Planificación de la producción

Programación del proceso de compras

Según Roberto Reynoso, especialista en contrataciones del Estado, la manera en la que se programan las contrataciones normalmente se hace en orden de prelación de importancia (R. Reynoso, comunicación personal, 22 de septiembre de 2022). Y para saber la importancia de los bienes y servicios, es relevante que previamente se determinen cuáles son las necesidades; es por ello que el proceso de cualquier compra empieza incluso el año anterior, porque el año anterior se determina el cuadro de necesidades, el cual está en función a planes sectoriales, planes de la misma institución, y se establece lo que se contratará durante un ejercicio (OSCE, comunicación personal, 21 de octubre de 2022).

Con relación a la programación del proceso de compra, se planificó en el PMHF para que los kits de abrigo fueran entregados entre el 18 de abril hasta el 26 de septiembre del 2019 (Contraloría General de la República, 2019). En esa línea, el MIMP planificó la entrega de la primera parte desde el 31 de mayo del 2019 al 10 de junio del 2019 (MIMP, 2019). Pese a ello, al 7 de junio del 2019, se logró otorgar la buena pro solo para 155,297 kits de abrigo, es decir el 69.91% de la cantidad total estimada inicialmente. Así mismo, al 13 de junio del 2019, los ítems paquete N°4 y N°5 de la licitación aún estaban en trámites debido a que el primer proceso seguía en curso y en el segundo caso la adjudicación recién se había brindado por lo que se advertía como problema que podría afectar la finalidad pública (CGR, 2019).

Supervisión del proceso de compras

El factor crítico supervisión del proceso de compras hace referencia a la planificación del control interno en las compras a cargo del área contratante y órganos de control durante el propio proceso de compras. Como menciona Castro (2022), considerando la relevancia de las compras públicas en el país, es clave e indispensable efectuar un diagnóstico de la acción de supervisión del OSCE, con el objetivo de identificar las causas que limitan a la Dirección General de Riesgos del OSCE y cumplir con su rol de supervisor en las entidades contratantes bajo el marco de la normativa de contrataciones del Estado.

En ese sentido, según los informes de la CGR sobre las licitaciones y adjudicaciones simplificadas del caso en cuestión y según los entrevistados que fueron parte del Comité de Selección durante el año 2019 a 2021, en el proceso de compras, “los proveedores ofrecen una muestra y cuando empiezan a llegar los lotes del material abres uno y le haces una prueba y no cumple. No vas a revisar si son 25,000 casacas, no revisas las 25,000 si cumple” (Confidencial MIMP, comunicación personal, 23 de agosto de 2022). Con ello, se puede afirmar que, al basarse en el muestreo aleatorio para la supervisión, se tienen como desventajas una menor supervisión del proceso, lo que ocasiona casos como el del 2019 y 2021 donde existieron demoras en la entrega del producto por parte del proveedor, y por consiguiente los kits de abrigo no fueron entregados en su fecha prevista.

De la misma forma, el proceso de kits de abrigo es realizado bajo control simultáneo del Órgano de Control, sin embargo, esta modalidad tiene deficiencias por lo que algunos miembros del comité de selección del área usuaria del MIMP comentaron que discrepan de la forma de control debido a las barreras burocráticas que esto conlleva y que afecta sobre todo a la entrega a tiempo de los kits de abrigo, pues previamente se retrasan procesos (Confidencial MIMP, comunicación personal, 15 de noviembre de 2022).

Respecto a los datos recopilados en el informe de Control de Oficio N° 008-2019-OCI/3901 y el informe de Control de Oficio N° 012-2021-OCI/3901-S00 de la Contraloría General de la República, se advierten de situaciones que podrían afectar el proceso de entrega de kits de abrigo debido a demora en suscripción del contrato, que no permite dar inicio a la producción de kits de abrigo, sin embargo, no se han encontrado mayores informes de control ni informes de visitas de inspección, emitidos por la Contraloría General de la República o el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado durante esos años que sigan demostrando hallazgos de lo crítico del proceso de compras y de esta manera, el MIMP, en base a las observaciones, pueda tomar acciones correctivas en el proceso de compras a fin de que se cumpla con obtener los kits de abrigos antes de que empiecen las heladas y friajes.

Caracterización del producto

El factor crítico caracterización del producto hace referencia a la descripción y/o especificación de lo que se va a necesitar adquirir. Una incorrecta definición del bien puede traer problemas a corto y largo plazo, por ello los términos de estrategia tienen que estar bien definidos en base del producto y la magnitud del requerimiento, debido a que hay varios actores involucrados como el área usuaria, el área logística, entre otros (P. Seminario, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Un buen estudio de mercado puede disminuir la posibilidad de que no se caracterice bien el producto, pues es en el estudio de mercado donde se conoce la disponibilidad, factibilidad y especificaciones de lo que el mercado actual está brindando. De la misma manera, expertos en gestión pública resaltaron que la caracterización del producto influye en la generación de confianza en el mercado para que se presenten buenos proveedores e incluso pueda aumentar la cantidad de los mismos (PCM, comunicación personal, 14 de noviembre de 2022). Además, se resaltó que no sólo es necesario tener claro qué se requiere contratar, sino también todo el esquema de contratación, como algunos especialistas mencionan:

Generalmente las entidades se demoran mucho en la definición de qué es lo que quieren contratar. No sólo es la frazada, es dónde lo vas a dejar, cuánto quieres, que materiales son, qué experiencia van a tener, qué garantías te va a dar, cómo va a ser el esquema de distribución, eso tienes que definirlo claramente y con eso tienes una batalla ganada. (R. Reynoso, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

En el año 2019, para la LP-SM-1-2019-MIMP, los postores formularon un total de 18 consultas y observaciones después de la revisión de las bases de la licitación, de las cuales el 50% estuvieron relacionadas a las características del producto, lo que evidencia que tiene que ser más preciso los detalles del bien, pues tan sólo desde el inicio del proceso de compras ya se empiezan a mostrar inconsistencias que generarán futuros retrasos en el tiempo planificado. Se resaltaron preguntas con respecto al color permitido, tipo de tela, materiales para la confección, entre otros. Por ejemplo, uno de los postores, KADOSH CORPORATION S.A.C. consultó sobre la composición del producto.

En la descripción de las características de los componentes del Kit N° 5 no se indica la composición, ni el tipo de cierre que se debe emplear para el bolsillo sin embargo en la gráfica se indica que lleva cierre de nylon. Se solicita indicar ¿Cuál será la composición, el tipo y número de cierre? (MIMP, 2019)

En esa línea, según lo investigado en las bases de licitación y adjudicación simplificada de kits de abrigo, uno de los proveedores que participa desde el año 2013 en el proceso de licitación pública, comentó que para los proveedores es muy difícil participar en el proceso considerando las modificaciones legales, pues ahora se concursa para la atención todos los ítems paquete, y se resaltó que el tipo de tela que se solicita para la confección no permite pluralidad de proveedores, pues en el país sólo existe un único proveedor que fabrica el tipo de polar escarchado. Se comentó que “piden polar escarchado, sólo una empresa la

tiene y no es justo. Además, antes había diversas empresas que concursaban para cada ítem paquete, ahora se concursaba por todos los ítems paquete. Una empresa textil no tiene la logística, es complicado” (Confidencial Proveedor, 2 de diciembre del 2022).

Para el año 2019, el departamento de Puno recibió 5 tipos de kits de abrigo, para cada grupo étnico y diferenciado por sexo. Según el licitador del proveedor entrevistado, el hecho de que la convocatoria del año 2019 haya considerado diferenciar distintos kits de abrigo para similar población objetivo resultó confuso para los postores, pues se consideró difuso las bases integradas y los postores presentaron muchas consultas por lo que alargaron el tiempo del proceso de adquisición. Además, se enfatizó en el material textil de las prendas, pues se considera que deberían poder elegir otro tipo de tela (Confidencial Proveedor, comunicación personal, 2 de diciembre del 2022).

1.3. Planificación de distribución

Programación de las entregas

El factor crítico programación de las entregas hace referencia a la planificación per se, para asegurar la entrega en el tiempo previsto por parte de los proveedores. En la etapa de diseño de las bases integradas del proceso de licitación pública y adjudicación simplificada para la compra de kits de abrigo en el periodo de investigación, si bien se contempla como disposiciones comunes que, la entidad responsable a través del área usuaria podrá realizar visitas en las instalaciones del contratista para supervisar la confección de los kits de abrigo con el fin de cuantificar el total de bienes confeccionados a la fecha y su calidad, también se dispone que el área usuaria no puede intervenir hasta los últimos días de confección de las piezas textiles (MIMP, 2019). Al respecto, algunos de los directivos públicos entrevistados del OSCE, comentaron lo siguiente:

Quando yo programo una adquisición no tengo que ponerme en el mejor escenario, pues tengo que ponerme en el peor escenario y puede pasar; entonces lo programo con mucha más anticipación, de tal manera que si pasa algún imprevisto no perjudique yo al beneficiario final. (J. Palacios, comunicación personal, 21 de octubre de 2022)

En ese aspecto, es de resaltar que la planificación teniendo en cuenta el entorno y las situaciones externas que escapan del control del área es importante a fin de mitigar situaciones que puedan retrasar la entrega de los productos.

Como se verá en el próximo subcapítulo, las fechas programadas y las fechas reales para la entrega de kits hacia los Tambos Locales en Puno en los años estudiados, no suelen coincidir y varían significativamente dependiendo el año. En relación con ello, lo óptimo sería

la prevención del riesgo y anticipar posibles fallas operativas que vulneren la entrega del bien en el tiempo previsto, es decir, antes de que empiecen las heladas y friajes, sin embargo, no sucedió así. De la misma forma, la inadecuada planificación de las entregas por parte del MIMP también podría tener como causa un factor cultural peruano, pues la planificación aún se mantiene un poco débil en las entidades públicas y en general en las organizaciones, sobre todo porque el personal tiene la costumbre de no prever el tiempo para cada actividad (P. Seminario, comunicación personal, 12 de octubre del 2022).

2. Incidencia de los FCE en la entrega en Puno

La entrega de los kits de abrigo en las localidades de Puno presentó retrasos respecto al tiempo de entrega planificado debido a los FCE previamente mencionados. A continuación, se explicará a detalle cómo los FCE influyeron en la entrega a tiempo de los kits de abrigo en el año 2019 y 2021, en el marco de la licitación pública LP-SM-12019-MIMP, LP-SM-1-2021-MIMP-1 y la adjudicación simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1.

2.1. Internamiento de kits de abrigo en Puno

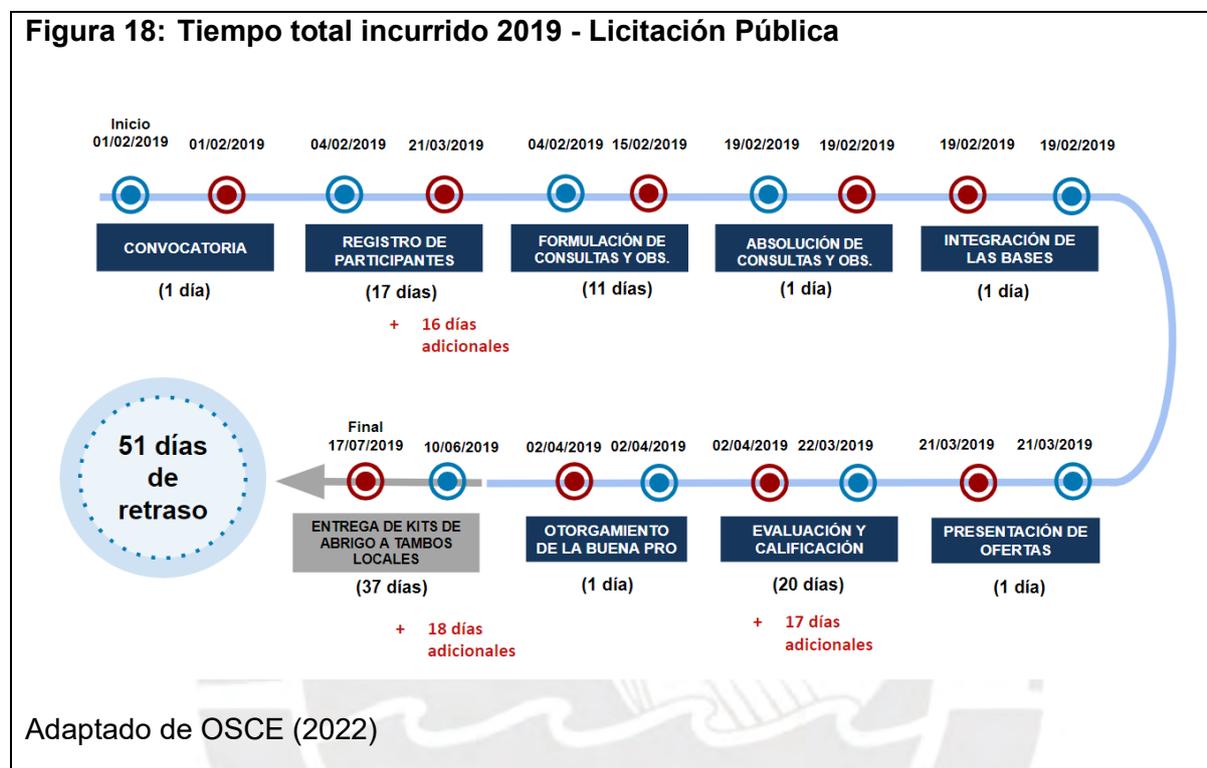
Existieron graves retrasos en la entrega a tiempo o internamiento de kits de abrigo en los Tambos Locales del departamento de Puno en cada modalidad de compra para el año 2019, 2020 y 2021. En general, esto se debe al siguiente motivo: las operaciones realizadas por el MIMP en el proceso de planificación y gestión de compras afectaron el tiempo de entrega. La aplicación del MIMP, en atención a normativa vigente de compras y contrataciones, no ha sido la correcta, pues existieron excesivos retrasos desde el inicio del proceso de compras hasta el otorgamiento de la buena pro. En ese sentido, no fue la demora de la ejecución contractual y la distribución por parte de los proveedores, lo que posiblemente se esperaba que sea lo que más perjudicó en la entrega a tiempo de los kits de abrigo, sino que fueron las operaciones realizadas por el MIMP en la planificación, como se detalla a continuación para cada modalidad de compra y como se explicó en puntos anteriores.

Licitación pública 2019

En primer lugar, la entrega inicial en Puno fue planificada para ser recibida desde el 10 de junio del 2019 hasta el 17 de julio. Según las guías de remisión de la LP-SM-1-2019-MIMP, la entrega realmente fue realizada el 3 de junio del 2019 pero se extendió hasta el 4 de agosto del 2019. Es decir, el proveedor tuvo 18 días de retraso en la entrega de kits en el departamento de Puno (del 17 de julio al 04 de agosto), por lo que el proveedor incurrió en una penalidad. Si bien ello es delicado, es mucho más crítico el tiempo que el MIMP bajo sus competencias invirtió en el proceso de planificación de las compras, es decir desde la

convocatoria hasta el otorgamiento, se aprecia que la aplicación del MIMP no fue la correcta. Bajo competencias del MIMP, hubo 33 días de retraso desde la etapa de convocatoria hasta otorgamiento de la buena pro. De este modo, se concluye que para la LP-SM-1-2019-MIMP la compra y entrega de kits de abrigo tuvo al menos 51 días de retraso, considerando como responsables de la demora en la entrega de los kits de abrigo tanto al MIMP como al proveedor, como se observa en la Figura 18.

Figura 18: Tiempo total incurrido 2019 - Licitación Pública

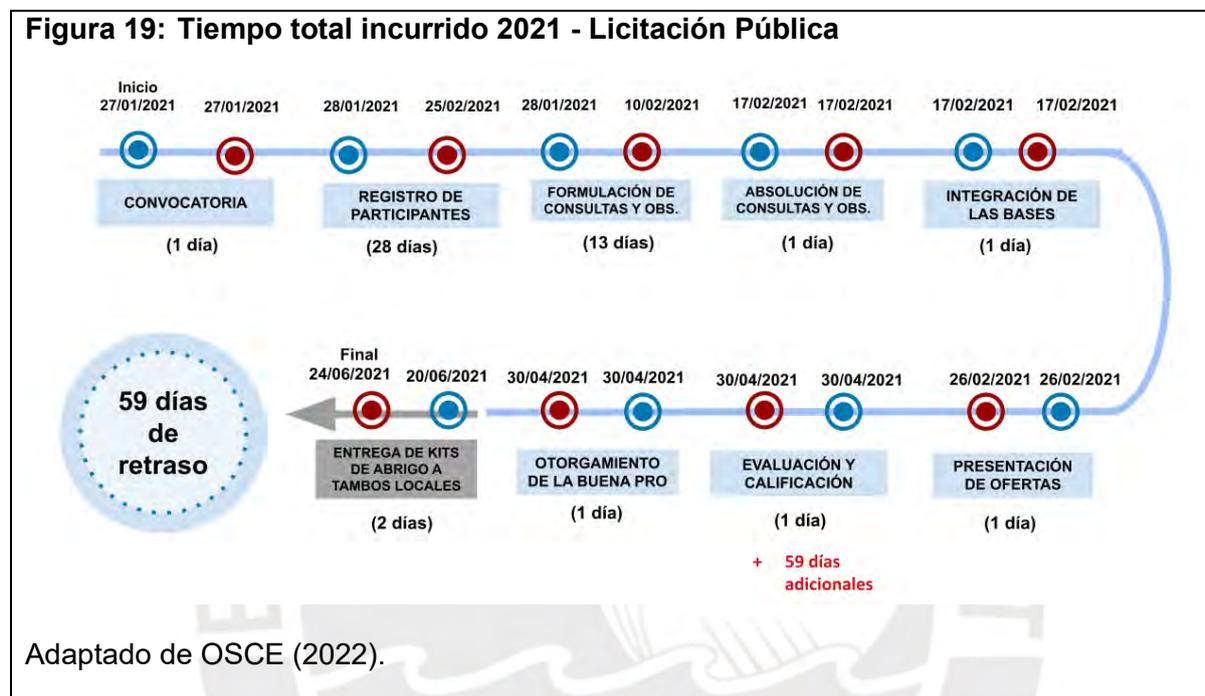


Se observa el tiempo de retraso considerando el plazo de entrega propuesto por el MIMP (18 días de demora desde el 17 de julio al 4 de agosto). Si se considera la entrega de kits de abrigo antes del periodo más crítico de heladas y friajes, es decir, desde el 1 de junio a la entrega real del día 4 de agosto, los kits de la LP-SM-1-2019-MIMP fueron entregados 64 días después de iniciado el período más frío de las heladas y friajes. En síntesis, la cantidad de días en los que el ciudadano espera recibir sus kits de abrigo es realmente mayor ya que el período más crítico inicia antes de la entrega planificada por el MIMP.

Licitación pública 2021

En segundo lugar, la entrega inicial en Puno fue planificada para ser recibida desde el 20 de junio hasta el 24 de junio del 2021. Se esperó que el internamiento se realice en máximo 5 días calendario después de obtenida la conformidad del área usuaria en el conteo previo al internamiento. Según las guías de remisión de la LP-SM-1-2021-MIMP-1, la entrega realmente fue efectivamente realizada conforme a los plazos establecidos por parte del

proveedor. Ello es destacable, sin embargo, es crítico el tiempo que el MIMP bajo sus competencias invirtió en el proceso de planificación de las compras para la licitación pública del año 2021. Bajo competencias del MIMP, hubo 59 días de retraso desde la etapa de convocatoria hasta otorgamiento de la buena pro. De este modo, se concluye que para la LP-SM-1-2021-MIMP-1 la compra y entrega de kits de abrigo tuvo 59 días de retraso, considerando exclusivamente al MIMP como el responsable de la demora en la entrega de los kits de abrigo, como se observa en la Figura 19.

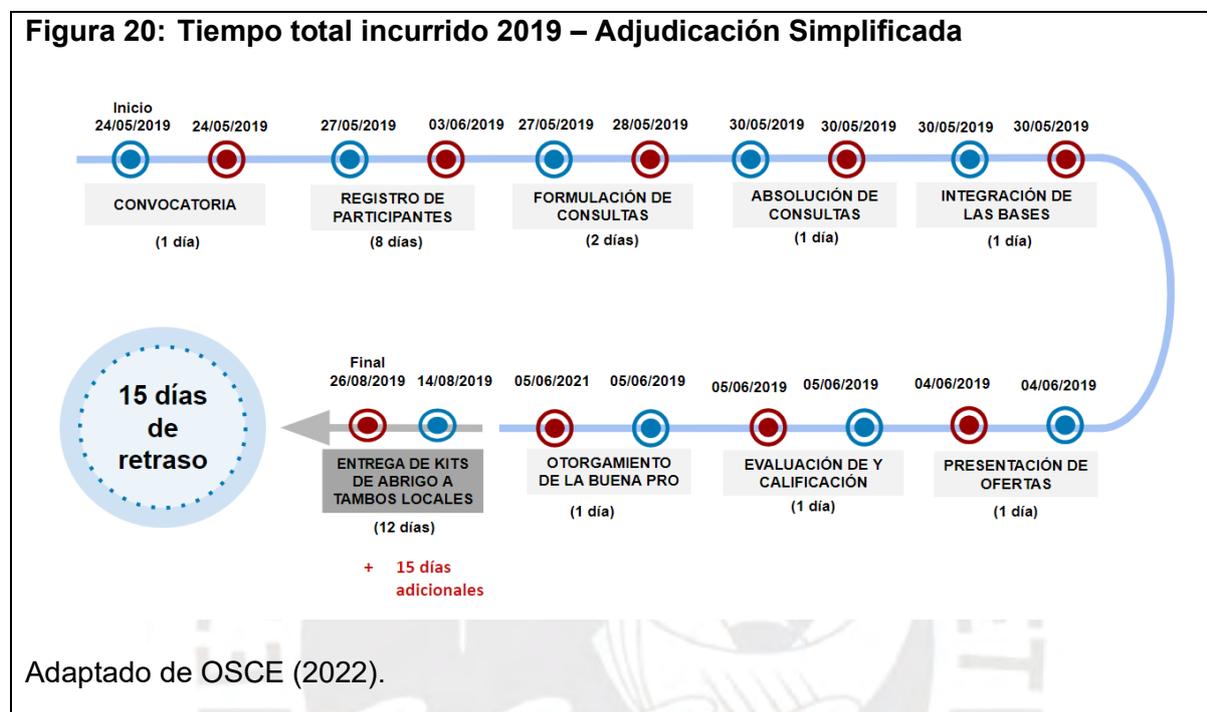


En la figura se observa el tiempo de retraso considerando el plazo de entrega propuesto por el MIMP (0 días demora). Si se considera la entrega de kits de abrigo antes del periodo más crítico de heladas y friajes, es decir, desde el 1 de junio a la entrega real del día 24 de junio, los kits de la LP-SM-1-2021-MIMP-1 fueron entregados 23 días después de iniciado el período más frío de las heladas y friajes. En síntesis, la cantidad de días en los que el ciudadano espera recibir sus kits de abrigo es realmente mayor ya que el período más crítico inicia antes de la entrega planificada por el MIMP.

Adjudicación simplificada 2019

En tercer lugar, la entrega inicial en Puno fue planificada para ser recibida desde el 14 de agosto hasta el 26 de agosto del 2019. Según el archivo central del MIMP de la Oficina de Abastecimiento y Servicios, la AS-SM-3-2019-MIMP-1, el proveedor finalizó el internamiento de los bienes realmente el día 10 de septiembre, por lo que tuvo 15 días de retraso en la entrega de kits en el departamento de Puno y por ello se emitió una penalidad al proveedor.

Para esta modalidad de compra, la demora en la entrega de los kits de abrigo fue exclusivamente responsabilidad del proveedor, más no del MIMP, ya que no hubo demora en todo el proceso de planificación, es decir, desde la etapa de convocatoria hasta otorgamiento de la buena pro. De este modo, se concluye que para la AS-SM-3-2019-MIMP-1, la demora en la entrega de kits de abrigo fue exclusivamente responsabilidad del proveedor, como se observa en la Figura 20.



Se observa el tiempo de retraso considerando el plazo de entrega propuesto por el MIMP (15 días de demora desde el 26 de agosto al 10 de septiembre). Si se considera la entrega de kits de abrigo antes del periodo más crítico de heladas y friajes, es decir, desde el 1 de junio a la entrega real del día 10 de septiembre, los kits de la AS-SM-3-2019-MIMP-11 fueron entregados 101 días después de iniciado el período más frío de las heladas y friajes. En síntesis, la cantidad de días en los que el ciudadano espera recibir sus kits de abrigo es realmente mayor ya que el período más crítico inicia antes de la entrega planificada por el MIMP.

Cómo se observa en el análisis de cada una de las modalidades de compra de kits de abrigo para el año 2019 y 2021, se ha determinado la incidencia de los FCE del proceso de compra en la entrega a tiempo de kits de abrigo en Puno durante el periodo 2019 - 2021. Principalmente el cuello de botella del proceso de compra se encuentra en la etapa de planificación, es decir, desde que se lanzó la convocatoria hasta que se realiza el otorgamiento de la buena pro y mayormente bajo responsabilidad del MIMP, pues para ambas

licitaciones públicas, la forma de gestión de las compras realizadas por la entidad afectó los procesos siguientes, es decir, los kits de abrigo fueron entregados cuando ya comenzó el periodo más frío de heladas y friajes. En la otra modalidad de compra, es decir, en la adjudicación simplificada, la responsabilidad del tiempo de entrega de los kits de abrigo estuvo a cargo del proveedor.

Tabla 13: Comparativo de días de retraso del proceso de compras públicas

Comparativo de días de retraso del proceso de compras públicas			
Año	Modalidad de compra	Días de retraso: Etapa de planificación	Días de retraso: Etapa de ejecución contractual
2019	LP-SM-1-2019-MIMP-1	33	18
2021	LP-SM-1-2021-MIMP-1	59	0
2019	AS-SM-3-2019-MIMP-1	0	15

Lo mencionado se puede visualizar gráficamente en la Tabla N°13, en donde se observa el proceso de planificación de la compra de kits de abrigo, en comparación a la demora en la etapa de ejecución contractual, es el que más incidencia tuvo en la entrega a tiempo por los FCE ya mencionados anteriormente.

Además, si para el análisis se considera realmente el inicio del periodo más crítico de heladas y friajes, es decir, desde el 1 de junio, la situación empeora para todas las modalidades de compra, como se observa en la Tabla N°14.

Tabla 14: Comparativo de días de retraso del proceso de entrega de kits de abrigo

Comparativo de días de retraso del proceso de entrega de kits de abrigo			
Año	Modalidad de compra	Días de retraso de entrega considerando el periodo planificado por el MIMP	Días de retraso de entrega considerando inicio de heladas y friajes (01/06)
2019	LP-SM-1-2019-MIMP-1	(17/06/19 al 04/08/19) 18 días	(01/06/19 al 04/08/19) 64 días
2021	LP-SM-1-2021-MIMP-1	(20/06/21 al 24/06/21) 0 días	(01/06/21 al 24/06/21) 23 días
2019	AS-SM-3-2019-MIMP-1	(26/08/19 al 10/09/19) 15 días	(01/06/19 al 10/09/19) 101 días

Se refleja un comparativo de días de retraso del proceso de entrega de kits de abrigo y se observa un aumento bastante considerable sobre todo en la AS-SM-3-2019-MIMP-1, la cual se terminó de entregar después de pasado el período más crítico y cerca al término de las heladas y friajes.

2.2. Análisis por componente del primer nivel de SCOR

Componente nivel SCOR: planificación de la demanda

Considerando el primer nivel del modelo SCOR en los FCE hallados, respecto a la planificación de la demanda, tanto el FCE *capacitación del personal* como la *previsión presupuestal* y la *modalidad presupuestaria*, generaron problemas que influyeron en el tiempo planificado de llevar a cabo el proceso de compra de kits de abrigo en el departamento de Puno. A continuación se explican las causas:

Sobre la capacitación del personal, aspectos como falencias en la realización de un efectivo TdR por parte del área usuaria del MIMP, resolver a tiempo dudas de postores, realizar el estudio de mercado con anticipación y planificar los tiempos del proceso, generaron retraso en la entrega a tiempo de kits de abrigo al público objetivo.

Sobre la previsión presupuestal, se debe considerar que aspectos como el mes de activación del presupuesto por parte del MIMP, así como desconocimiento para la aplicación de certificación presupuestal por parte de los especialistas de la entidad, representaron una barrera para la existencia de recursos económicos para empezar con el procedimiento en el tiempo adecuado.

Sobre la modalidad presupuestaria, uno de los hallazgos más representativos de la etapa de trabajo de campo de la presente investigación, fue que los funcionarios públicos entrevistados estuvieron de acuerdo en que la modalidad de presupuesto, es decir, el presupuesto por resultados, representa una limitación para la compra anticipada de bienes, pues al estar condicionado el presupuesto a esta modalidad, el tiempo para iniciar con el proceso de compra es afectado sobretodo en bienes que deben entregarse en un tiempo determinado, como son kits de abrigo.

Componente nivel SCOR: planificación de la producción

Considerando el primer nivel del modelo SCOR en los FCE hallados, respecto a la planificación de la producción, tanto el FCE *programación y supervisión del proceso de compras* y la *caracterización del producto*, generaron problemas que influyeron en el tiempo planificado de llevar a cabo el proceso de compra de kits de abrigo en el departamento de Puno. A continuación se explican las causas:

Sobre la programación del proceso de compras, aspectos como que el MIMP programe en el contrato con el proveedor, que la etapa de entrega de kits de abrigo, para la LP-SM-12019-MIMP, será desde el 10 de junio del 2019, es decir, cuando ya inició la temporada de heladas y friajes, es muy crítico considerando que ello se extendió inclusive hasta el mes de agosto, época en la que es baja más la temperatura. De la misma forma, para la LP-SM-1-2021-MIMP-1, el proceso de compras inició el 27 de enero, empezando muy tarde la convocatoria y culminó el 24 de junio del 2021, durando así un total de 148 días. Por último, la programación del proceso de compras para la AS-SM-3-2019-MIMP-1 inició el 24 de mayo con la etapa de convocatoria y culminó el 26 de agosto del mismo año, lo cual significó un problema, pues iniciar el proceso sólo 2 semanas antes de junio, uno de los meses más fríos de las heladas y friajes, ocasionó que los kits de abrigo se entregarán después de este periodo, no cumpliendo así con la finalidad pública de la compra, entregar a tiempo los kits de abrigo.

Sobre la supervisión en curso del proceso de compras, uno de los hallazgos más representativos al revisar los informes de la CGR y según los entrevistados que fueron parte del comité de selección del área usuaria del MIMP durante el año 2019, fue que el nivel de supervisión del proceso de compras de kits de abrigo es bajo y se aplica la modalidad de muestreo aleatorio, que como se mencionó anteriormente, hace que no se revise todo el lote de material que el proveedor está elaborando y pueda tener fallos en la producción; lo cual provocó que en el año 2019, en la licitación pública y adjudicación simplificada, el proveedor entregó los kits de abrigo fuera de su fecha prevista. De la misma forma, el proceso de kits de abrigo es realizado bajo control simultáneo del Órgano de Control, sin embargo, ello está

generando deficiencias para el comité de selección del área usuaria debido a las barreras burocráticas que esto conlleva y que afecta a la entrega a tiempo de los kits de abrigo, pues previamente se retrasan procesos.

Sobre la caracterización del producto, aspectos como que para la licitación pública LP-SM-12019-MIMP, el 50% del total de consultas y observaciones de los postores fueron sobre características del producto pues indicaron ambigüedad en la ficha técnica del producto y ello llevó a que existan atrasos en el plazo planificado de duración de esta etapa. En esa línea, fue importante conocer que la caracterización del producto influye en la generación de confianza para que se presenten buenos proveedores y haya pluralidad de proveedores, además, si se da una incorrecta definición del producto, habrá problemas a corto y largo plazo. Por ello, es relevante resaltar que entidades públicas, como el MIMP, lamentablemente demoran en la definición del producto que desean contratar y ello termina afectando la participación de los postores del proceso de compras.

Componente nivel SCOR: planificación de la distribución

Considerando el primer nivel del modelo SCOR en los FCE hallados, respecto la planificación de la distribución, el FCE programación de las entregas generó que existan problemas en la entrega a tiempo de kits de abrigo. A continuación, se explica el detalle:

Sobre la programación de las entregas, acorde con especialistas del MIMP y OSCE, aspectos como la baja prevención del riesgo y aspectos culturales peruanos como la inadecuada planificación del tiempo, no logran asegurar la entrega de los kits de abrigo en el tiempo previsto. En esa línea, se sostiene que la etapa de diseño de las bases integradas incorporó un enfoque reactivo a los efectos de las heladas y friajes, más no un enfoque preventivo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presente investigación tuvo por objetivo general analizar los FCE del proceso de compras a cargo del MIMP que inciden en la entrega oportuna de kits de abrigo en temporadas de heladas y friajes en el departamento de Puno. La compra de kits de abrigos del Plan Multisectorial Ante Heladas y Friajes tiene más de 10 años desde su implementación y lamentablemente al día de hoy sigue manteniendo el mismo problema de entrega a destiempo, por lo que no se cumple con la finalidad pública de atender preventivamente a los ciudadanos antes del período de inicio de las heladas y friajes, tal cual se menciona en el PMHF y en el requerimiento de compra pública como el valor público esperado de la compra. En base a lo investigado, se hallaron los siguientes resultados:

El proceso de planificación de compras demostró haber sido la principal causa de demora para la entrega a tiempo de kits de abrigo en Puno durante el año 2019 y 2021. Además, los FCE que incidieron en el proceso de compras y en el valor público de kits de abrigo ante heladas y friajes en el departamento de Puno en el año 2019 y 2021, fueron los siguientes: capacitación del personal, previsión presupuestal, modalidad presupuestaria, programación del proceso de compras, supervisión del proceso de compras, caracterización del producto y programación de las entregas. Los datos cualitativos y cuantitativos que confirman los resultados expresados en la investigación son los siguientes.

Respecto a la capacitación del personal para abordar la compra pública, es alarmante la gran cantidad de cambios ministeriales y directores de las principales oficinas del MIMP involucradas en el proceso de compra de kits de abrigo. Por ejemplo, se tuvo 9 directores de la Oficina de Defensa Nacional del MIMP durante los años 2019 al 2021 y 4 ministros en el mismo periodo, lo cual dificulta la continuidad del proceso de compra y el expertise de los funcionarios de los diferentes niveles de trabajo.

Respecto a la previsión presupuestal, el Presupuesto Institucional Modificado del Programa Presupuestal 0068 al que está sujeto la compra de kits de abrigo, tuvo un decrecimiento hacia el año 2021, llegando así a 902,214.00 soles, mientras que en el año 2019 fue 9,900,000.00 soles. Además, se realizó en el mes de enero, lo que dificultó la certificación presupuestaria para empezar investigación de mercado, es decir, no se pudo iniciar a tiempo con la primera etapa del proceso de compra.

Respecto a la modalidad presupuestaria, el tipo de presupuesto al que compra de kits de abrigo continúa sujeto, genera limitaciones, ya que el presupuesto por resultados limita la posibilidad de realizar compras anticipadas.

Respecto a la programación del proceso de compras, se concluye que se generó alarmantes retrasos sobre los días planificados para el proceso de compras y cuándo realmente se ejecutó. Por ejemplo, para la LP-SM-1-2021-MIMP-1 existieron 59 días de retraso.

Respecto a la supervisión del proceso de compras, se han realizado pocas inspecciones de control a cargo de la Contraloría General de la República, sin embargo, los informes de hitos de control ya advertían situaciones que podrían afectar el proceso.

Respecto a la caracterización del proceso del producto, es alarmante la gran cantidad de consultas y observaciones de los postores sobre ello, pues alrededor del 50% de consultas de los postores a las bases de contratación fueron por la incertidumbre en el producto a confeccionar.

Respecto a la programación de las entregas, se concluye que no se cuenta con una cultura de planificación para asegurar la entrega de los kits de abrigo antes de que comience la temporada de heladas y friajes. Por ejemplo, en el año 2019, mientras que la temporada empezó el 1 de junio, el MIMP planificó que los bienes se entreguen del 14 al 26 de agosto.

La licitación pública LP-SM-12019-MIMP-1 tuvo 5 modificaciones en el cronograma y generó retrasos en el proceso de compras por 33 días en total. Así, el registro de participantes se extendió por 16 días adicionales a lo planificado, mientras que la evaluación y calificación de ofertas a cargo del comité de selección del MIMP, tuvo un retraso de 17 días según lo planificado. En esta modalidad de contratación, se concluye que principalmente los FCE vinculados a la demora en los plazos planificados, están vinculados a la *capacitación del personal, caracterización del producto y programación del proceso de compras*. Adicionalmente, si bien la distribución de los kits de abrigo no forma parte del alcance de la investigación, es importante mencionar que el internamiento de los kits de abrigo en el departamento de Puno tuvo un retraso de 18 días, por lo que finalmente, los ciudadanos en Puno recibieron los bienes 51 días después de lo planificado.

La licitación pública LP-SM-1-2021-MIMP-1, tuvo 4 modificaciones en el cronograma y generó retrasos en el proceso de planificación por 59 días en total, pues se tuvo que reiniciar el proceso desde el inicio de convocatoria al obtener un nuevo presupuesto aprobado. Principalmente los FCE vinculados a la demora en los plazos planificados, están vinculados a la *previsión presupuestal, capacitación del personal y programación del proceso de compras*. Si bien la etapa de distribución de los kits de abrigo no forma parte del alcance de esta investigación, es destacable mencionar que no existieron retrasos en lo planificado para Puno. Finalmente, los kits de abrigo fueron recibidos por los ciudadanos en Puno al cabo de

59 días iniciado el proceso de compras, producto exclusivamente del retraso en la planificación de las compras.

La adjudicación simplificada AS-SM-3-2019-MIMP-1 no presentó ninguna postergación en la primera etapa del proceso de planificación. Sin embargo, es cuestionable el momento del año en el que fue realizada, pues considerando que la adjudicación simplificada fue una respuesta a los errores de planificación en la licitación pública de inicios de año, recién en el mes de junio se adjudicó la buena pro y se tuvo 60 días para la confección y entrega de kits de abrigo, lo que se cruzó con la etapa más crítica de la ya iniciada temporada de heladas y friajes. Por ende, al iniciar tan tarde la convocatoria, los retrasos por parte del proveedor en la entrega de kits de abrigo afectaron significativamente a los ciudadanos de Puno, quienes obtuvieron los kits de abrigo con 15 días de retraso en los tambos, recibiendo los kits de abrigo a fines del mes de agosto.

Recomendaciones hacia futuros procesos de compras públicas del caso de estudio:

En la generación de valor público para el caso de compra de kits de abrigo es cuestionable la continuidad de la intervención estatal de compra de kits de abrigo que va ejecutándose más de 10 años, pues al no estar cumpliendo la finalidad pública, el foco de atención del gobierno debería ser encontrar nuevos mecanismos de intervención en las zonas altoandinas, que generen más valor para el ciudadano. En general, se recomienda replantear la continuidad de la intervención estatal de compra de kits de abrigo, teniendo claridad sobre cuál es el problema y visión sobre cómo resolverlo.

Paralelamente, se recomienda implementar nuevos mecanismos de intervención pública en las zonas altoandinas, que generen más valor para el ciudadano, más innovadoras y sostenibles en el tiempo, como es el caso de la iniciativa “K’oñichuyawasi Casas Calientes” mencionado en el PMHF, viviendas diseñadas con tecnología solar en zonas altoandinas.

Mientras siga realizándose la compra de kits de abrigo, se recomienda mejorar la planificación del proceso de compras teniendo en cuenta estas posibles acciones. El MIMP tiene que gestionar la Previsión Presupuestal y Certificación Presupuestal y, fortalecer su cultura de planificación, en especial los plazos desde las actuaciones preparatorias hasta el proceso de otorgamiento de buena pro, ya que se debería tener el objetivo de realizar la compra pública con mayor anticipación con el fin de actuar de manera preventiva y a tiempo ante las heladas y friajes.

Sobre la selección de proveedores, tiene que optimizarse los factores de selección de proveedores con el fin de conocer su real capacidad logística para atender la solicitud de entrega a tiempo y evitar el riesgo de que la atención se ejecute tardíamente.

Sobre los términos de las bases de contratación, tiene que reevaluar los términos de las bases de contratación, para que el proveedor textil se dedique exclusivamente a su expertise, el cual es la producción textil, pues existe mano de obra capacitada y especializada en confección de textiles y además, se aseguraría la distribución a tiempo.

Sobre la regulación de las compras públicas, desde el gobierno se tienen que crear condiciones institucionales, ventanas de oportunidad y agregar el tema a la agenda pública nuevamente. Esto va de la mano con el fortalecimiento de la comunicación estratégica a nivel nacional, regional y local del MIMP

Tener en cuenta un enfoque territorial y estudio de necesidad para la caracterización de los kits de abrigo. Se recomienda tener en cuenta un enfoque territorial y estudio de necesidad para la caracterización de los kits de abrigo, ya que se ha demostrado que la mala caracterización del producto significó un problema para los postores en el proceso de compra y alentó a que el proceso se extienda en plazos.

Asimismo, se recomienda realizar un trabajo articulado fomentando las alianzas estratégicas con empresas regionales del departamento de Puno. Son especialistas, el departamento cuenta con al menos 12 centros de despacho, se puede trabajar a escala y se puede asegurar la entrega a tiempo.

Finalmente, se alienta a que sigan realizando estudios sobre las múltiples intervenciones públicas en el Plan Multisectorial ante Heladas y Friajes en relación a la generación de valor público. Respecto a la adquisición de kits de abrigo a cargo del MIMP, se recomienda analizar atributos que no han sido abordados en la presente investigación, tales como calidad, precio, diseño, empaque y además, resultará muy importante una investigación sobre el proceso de distribución de los kits de abrigo.

REFERENCIAS

- Alarcón, R., Salvador, Y. y Pérez, M. (2020). La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales. *Avances*, 22(3), 342–356. <https://www.redalyc.org/journal/6378/637869117003/637869117003.pdf>
- Alonso, V. (2010). Factores críticos de éxito y evaluación de la competitividad de destinos turísticos. *Estudios y perspectivas en turismo*, 19(2), 201-220. <http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v19n2/v19n2a03.pdf>
- Arozamena, L. y Weinschelbaum, F. (2010) *Compras Públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas*. Universidad Nacional de San Martín. <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Documento%20de%20Tra bajo%20N%C2%BA%201.pdf>
- Banco de Desarrollo de América Latina (2021). *Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los datos abiertos*. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/06/menos-corrupcion-en-las-contrataciones-y-compras-publicas-gracias-a-los-datos-abiertos/>
- Benito, J. (2006). Efectos competitivos de la integración estratégica de la gestión de compras. *Universia Business Review*, (12), 10-21. <https://www.redalyc.org/pdf/433/43301202.pdf>
- Bryson & Crosby (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *American Society for Public Administration*.
- Calderon, J. y Lario, F. (2005) Análisis del modelo SCOR para la Gestión de la Cadena de Suministro. *IX Congreso de Ingeniería de Organización*. <http://www.adingor.es/Documentacion/CIO/cio2005/items/ponencias/41.pdf>
- Castro, L (2022). Un breve diagnóstico sobre la actividad de supervisión del OSCE en las compras públicas. *Ius Et Praxis*, (054), 239-257. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2022.n054.5449>
- Centro Nacional de Estimación y Reducción del Riesgo de Desastres (2018). *Escenarios de riesgo por heladas y friajes en el marco del Plan Multisectorial Multianual 2019-2021*. https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/7102_escenarios-de-riesgo-por-heladas-y-friajes-en-el-marco-del-plan-multisectorial-multianual-2019-2021.pdf
- Chowdhury, N., Ali, S., Paul, S., Mahtab, Z. & Kabir, G. (2020), "A hierarchical model for critical success factors in apparel supply chain", *Business Process Management Journal*, Vol. 26 No. 7, pp. 1761-1788. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1108/BPMJ-08-2019-0323>
- Coavas, F. (2011). *El modelo Scor (Supply Chain Operations Reference Model) aplicado a la cadena de suministro de empresas del sector comercio: caso droguerías Megaexpress* [Tesis de Pregrado, Universidad de Cartagena]. Repositorio Institucional de la Universidad de Cartagena. <https://repositorio.unicartagena.edu.co/handle/11227/1141>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). "Evaluación de programas públicos", *serie Gestión Pública*, N° 87, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46795/1/S2100039_es.pdf
- Condori, H. (2012). *Un Modelo de Evaluación de Factores Críticos de Éxito en la Implementación de la Seguridad en Sistemas de Información para determinar su influencia en la intención del usuario* [Tesis de Postgrado, Universidad Inca Garcilaso de la Vega]. Repositorio Institucional de la Universidad Inca Garcilaso.
http://repositorio.concytec.gob.pe/bitstream/20.500.12390/173/6/2012_Condori_Modelo-evaluacion-factores-criticos.pdf
- Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 3(1), p. 30-41.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817944>
- Congreso de la República del Perú (2011). Ley N° 29664. Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Diario Oficial El Peruano.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-de-ley-n-29664-605077-1/>
- Congreso de la República del Perú (2011). Ley N°29733. Ley de Protección de Datos Personales. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/243470-29733>
- Congreso de la República del Perú (2014). Ley N°30225. Ley de Contrataciones del Estado. Diario Oficial El Peruano.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105211/Ley_30225_Ley_de_contrataciones-julio2014.pdf
- Congreso de la República del Perú (2018). El friaje y las heladas: diagnóstico de la problemática en el Perú y legislación comparada.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/322B8DD56F06DD6E0525832700584752/\\$FILE/6-Friaje_Heladas.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/322B8DD56F06DD6E0525832700584752/$FILE/6-Friaje_Heladas.pdf)
- Contraloría General de la República (2019). Informe de orientación de oficio N°008-2019-OCI (Informe N°008-2019-OCI). https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/informes/2019/06/2019CSI390100022_IS.pdf
- Contraloría General de la República (2021). Informe de orientación de oficio N° 014-2021-OCI/3901-SCC (Informe N° 014-2021-OCI/3901-SCC).
https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/informes/2021/07/2021CSI390100024_ADJUNTO.pdf
- Contraloría General de la República (2021). Informe de hito de control N°004-2021-OCI (Informe N°004-2021-OCI). https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/informes/2021/03/2021CSI390100004_ADJUNTO.pdf
- Contraloría General de la República (2021). Informe de orientación de oficio N° 012-2021-OCI/3901-SOO (Informe N° 012-2021-OCI/3901-SOO).
https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2021CSI390100012&TIPOARCHIVO=ADJUNTO

- Contraloría General de la República (2021). Informe de hito de control N° 013-2021-OCI/3901-SOO (Informe N° 013-2021-OCI/3901-SOO).
https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/informes/2021/06/2021CSI390100013_ADJUNTO.pdf
- Corona, J. y Maldonado, J. (2018). Investigación Cualitativa: Enfoque Emic-Etic. *Revista Cubana de Investigaciones Biomédicas*, 37(4), 1-4.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-03002018000400022
- Defensoría del Pueblo (2020, 30 de junio). *Defensoría del Pueblo cuestiona grave retraso en la entrega de kits de abrigo a personas expuestas a heladas y friaje* [Comunicado de prensa]. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-cuestiona-grave-retraso-en-la-entrega-de-kits-de-abrigo-a-personas-expuestas-a-heladas-y-friaje/>
- Diario El Comercio (2022). Heladas y friaje: Más de 7 millones de peruanos entre los más vulnerables ante las bajas temperaturas. *Diario El Comercio*.
<https://elcomercio.pe/peru/heladas-y-friaje-mas-de-7-millones-de-peruanos-entre-los-mas-vulnerables-ante-las-bajas-temperaturas-vacunacion-invierno-cenapred-ecdata-noticia/?ref=ecr>
- Díaz, A. y Marrero, F. (2014). El modelo SCOR y el Balanced scorecard, una poderosa combinación intangible para la gestión empresarial. *Visión de Futuro*.
<https://www.redalyc.org/pdf/3579/357933894002.pdf>
- Escuela de Administración de Negocios para Graduados (2017). La compra gestionada: un indicador presente en las empresas de clase mundial. *ESAN*.
<https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/la-compra-gestionada-un-indicador-presente-en-las-empresas-de-clase-mundial>
- Espinoza, C. (2018). *Análisis del proceso de compras para diseñar una propuesta de indicadores de gestión que permita mejorar los procesos del área de compras* [Tesis de Postgrado, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil]. Repositorio Institucional de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/11016/1/T-UCSG-POS-MAE-187.pdf>
- Fontalvo-Herrera, T., y Cardona, D. (2012). La Cadena de Suministro: un enfoque práctico para el diseño e implementación del modelo SCOR. Ed. Asesores del 2000.
- Fontalvo-Herrera, T., De la Hoz, E. y Mendoza, A. (2019). The Logistic Processes and the Management of the Supply Chain. *Saber, Ciencia Y Libertad*, 14(2), 102–112.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7445798.pdf>
- Fusagasugá (2020). Noticia: Apoyo a campesinos afectados por heladas logra la Gobernación. *Fusagasugá Noticias*.
<http://fusagasuganoticias.com/word/actualidad/apoyo-a-campesinos-afectados-por-heladas-logra-la-gobernacion/#:~:text=Cundinamarca%20es%20el%20departamento%20m%C3%A1s%20afectado%20por%20las,Andr%C3%A9s%20Valencia%20Pinz%C3%B3n%2C%20y%20de%20la%20Duma%20Departamental>
- Giesecke, M. (2020). Elaboración y pertinencia de la matriz de consistencia cualitativa para las investigaciones en ciencias sociales. *Desde el Sur*, 12(2), pp. 397-417.
<http://www.scielo.org.pe/pdf/des/v12n2/2415-0959-des-12-02-397.pdf>

- Gobierno Regional de Puno (2021). Plan de Contingencia por Bajas Temperaturas en la Región de Puno.
<https://www.regionpuno.gob.pe/descargas/planes/seguridadciudadana/PLAN%20%20ODE%20CONTINGENCIAS%20POR%20BAJAS%20TEMPERATURAS%20-2021.pdf>
- Hernández, J., y Castillo, A. (2021). La creación de valor: un enfoque actual de la gestión empresarial. *Revista ADGNOSIS*, 10(10), 151-168.
<https://publicaciones.americana.edu.co/index.php/adgnosis/article/view/476/605>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., y Baptista-Lucio, P. (2014). Definición del alcance de la investigación que se realizará: exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo. En Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. *Metodología de la Investigación* (6 ed., págs. 88-101). México: McGraw-Hill.
http://metabase.uaem.mx/bitstream/handle/123456789/2792/510_06_color.pdf
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2012). Informe de actualización de notas técnicas de heladas 2012.
- Jimenez, J. (2004). Los Factores Críticos de Éxito de la Cadena de Suministro. *Sanfandila*.
<https://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt237.pdf>
- Martínez, J. (2011). El valor de una empresa y la creación de valor en esa empresa. *Contable*, (39), 10-12.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Decreto legislativo N° 1341 que modifica la ley N° 30225, Ley de contrataciones del Estado. Diario Oficial El Peruano.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/251476/DECRETO_LEGISLATIVO_1341_Modifica_Ley_30225.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019) Decreto Supremo N° 082-2019-EF. Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Diario Oficial El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/298343/DS082_2019EF.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2021). Pautas para la gestión de las previsiones presupuestarias.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacita/2021/25102021_PAUT_PRESUP.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2022). Resolución Directoral N° 0005-2022-EF/50.01. Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. Diario Oficial El Peruano. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/28465-resolucion-directoral-n-0005-2022-ef-50-01-2/file>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019) Acta de aprobación del pliego de absolución de consultas y observaciones e integración de bases
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/292871/Acta-de-Absolucion-de-Consultas.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019) Bases Estándar de la Licitación Pública para la Contratación de Bienes. Licitación Pública N°001-2019-MIMP.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/292873/Bases-Estandar-Integradas-LP001-2019-MIMP.pdf>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019) Evaluación Presupuestaria Institucional Anual 2019.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/898411/Resumen-Ejecutivo-del-Pliego-Anual-2019.pdf?v=1593527101>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019). LP N°001-2019-MIMP-1 TOMO 8 (Archivo Central LP N°001-2019-MIMP-1).
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019) Resolución Ministerial N°326-2020-MIMP.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1496539/rm_326_2020_mimp.pdf?v=1609253723
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2021) Bases Estándar de la Licitación Pública para la Contratación de Bienes. Licitación Pública N°001-2021-MIMP.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2021) Presentación de información al proyecto de presupuesto del sector público para el año fiscal 2021.
https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/Presupuesto/files/sectores/mujer_y_poblaciones/resumen_ejecutivo_del_sector39_-_2021.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2022). Solicitud de acceso a la información pública (Archivo central N° D003304-2022-MIMP-OGPP).
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2022). Solicitud de acceso a la información pública (Informe Técnico D000021-2023-MIMP-OGRH).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2015) Decreto Supremo N° 036-2015-RE. Ratifican el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China sobre la donación de materiales anti-friaje”. Diario Oficial El Peruano.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ratifican-el-acuerdo-entre-el-gobierno-de-la-republica-del-decreto-supremo-n-036-2015-re-1263231-3/>
- Ministerio de Salud (s/f). *Programas Presupuestales*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/27255-ministerio-de-salud-programas-presupuestales>
- Ministerio Público Fiscalía de la Nación (s/f) Fases de la Contratación Administrativa.
https://www.mpf.n.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/4051_8.pdf
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s/f). *Contratación pública*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/#:~:text=La%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20se%20refiere,d,e%20bienes%2C%20servicios%20y%20obras.>
- Orji, I., Kusi-Sarpong, S. & Gupta, H. (2020). The critical success factors of using social media for supply chain social sustainability in the freight logistics industry. *International Journal of Production Research*, 58(5), 1522–1539. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/00207543.2019.1660829>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2016). Heladas y sequía dañan la producción agropecuaria. *Reliefweb*.

<https://reliefweb.int/report/bolivia-plurinational-state/heladas-y-sequ-da-produccion-agropecuaria>

- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (s/f). *Información institucional*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/osce/institucional>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2018). Contrataciones del Estado en el marco de la Gestión por Resultados. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Capacitacion/Presencial/PPT_Capacitacion_2018.pdf
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2022). *Buscador de Procedimientos de Selección*. Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado. <https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml>
- Paislobo (2022). Heladas: Onemi actualiza alerta para la Región de Los Lagos. *Diario Paislobo*. <https://www.paislobo.cl/2022/05/heladas-onemi-actualiza-alerta-para-la.html>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). Resolución Suprema N°092-2012-PCM. Normas Legales, N°4635. Diario Oficial El Peruano. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per125331.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Plan Multisectorial para la atención de Heladas y Frijaje 2013*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD8F63B60B4F5D9705257CAD007611B7/\\$FILE/doc2381-contenido.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD8F63B60B4F5D9705257CAD007611B7/$FILE/doc2381-contenido.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros (2014). *Plan Multisectorial para la atención de Heladas y Frijaje 2014*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315127/PMAHF-2014.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2015). *Plan Multisectorial para la atención de Heladas y Frijaje 2015*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315126/PMAHF_2015.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2016). *Plan Multisectorial para la atención de Heladas y Frijaje 2016*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315125/PMAHF_2016_r.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2018). *Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2019-2021*. https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/9_PLAN-MULTISECTORIAL-ANTE-HF-2018.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2019). *Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2019-2021*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/292991/Plan_Multisectorial_ante_Heladas_y_Frijaje_2019_2021.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2020). *Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2019-2021-Actualizado al 2020*.

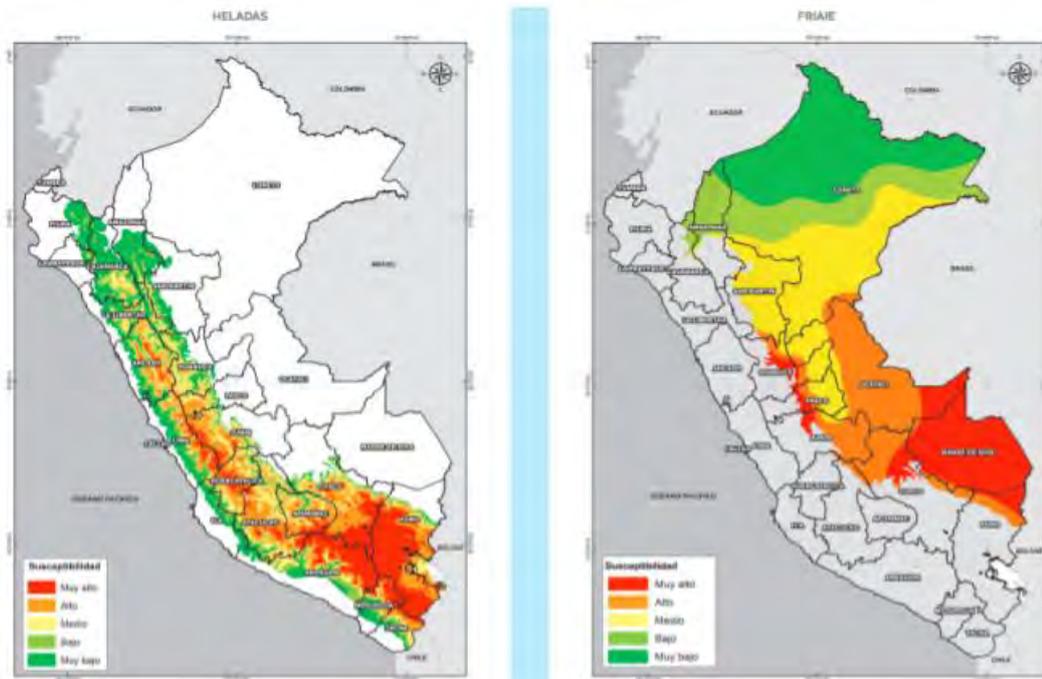
- Presidencia del Consejo de Ministros (2022). *Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2022 – 2024*. <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/tools/frio/PMHF%202022-2024.pdf>
- Presutti, W. y Mawhinney, J (2013). *Understanding the Dynamics of the Value Chain*. Business Expert Press.
- Porter, M. & Kramer, M. (2006). *Shared Value*. Springer Nature Switzerland. [https://www.researchgate.net/publication/355680087 Porter and Kramer's 2006 Shared Value](https://www.researchgate.net/publication/355680087_Porter_and_Kramer's_2006_Shared_Value)
- Porter, M. y Kramer, M. (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review America Latina*. https://www.academia.edu/2917863/La_creaci%C3%B3n_de_valor_compartido
- Pontificia Universidad Católica del Perú (2016). Reglamento del Comité de Ética de la Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (*Reglamento*). Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/23214253/Reglamento-2016-VF.pdf>
- Radio Pachamama (2022) Puno: casos de neumonía se incrementarán en los meses de junio y julio. *Radio Pachamama*. <https://www.pachamamaradio.org/puno-casos-de-neumonia-se-incrementaran-en-los-meses-de-junio-y-julio/>
- Ramirez, C., Carbal, A. y Zambrano, A. (2012) La creación de Valor en las empresas: El Valor Económico Agregado - EVA y el Valor de Mercado Agregado - MVA en una empresa metalmeccánica de la ciudad de Cartagena. *Saber, Ciencia Y Libertad*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109377.pdf>
- Reguant, M. y Martínez-Olmo, F. (2014). *Operacionalización de conceptos/variables*. Barcelona: Dipòsit Digital de la UB. <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/57883>
- Romero, R., Noriega, S., Escobar, C., y Delgado, V. (2009). Factores críticos de éxito: Una estrategia de competitividad. *Cultura Científica y Tecnológica*, (31). https://www.researchgate.net/publication/44960077_Factores_criticos_de_exit_Una_estrategia_de_competitividad
- Rezaei, J. (2020). A Concentration Ratio for Nonlinear Best Worst Method. *International Journal of Information Technology and Decision Making*, 19(3), 891-907. <https://doi.org/10.1142/S0219622020500170>
- Riquelme, M. (2019). Cadena de Valor de Michael Porter ¿Qué es y cuál es su importancia? Web y empresas. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25317w/M1DPI106_S3_Cadena_de_valor_de_micahel_porter.pdf
- Ruiz, F., y Rafael, K. (2022). *Análisis y propuesta para la gestión de la cadena de suministro de un comedor popular. Caso: Comedor Popular de Carmen de la Legua* [Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21534/RAFAEL_JAVIER_RUIZ_MONZON.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- SENAMHI (s/f). Heladas y Friajes. *SENAMHI*. <https://www.senamhi.gob.pe/?p=heladas-y-friajes-preguntas>
- Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (2011). ¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto? https://www.mef.gob.pe/cont_estado/documentos/1_Estudio_desiertos.pdf
- Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (2021). Topes (*) para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios y obras - Régimen General. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2679597/Topes%202022.pdf.pdf>
- Supply Chain Council (2012). Supply Chain Operations Reference Model-Revision 11.0. United States of America: Supply Chain Council, Inc. *Supply Chain Council*. <https://docs.huihoo.com/scm/supply-chain-operations-reference-model-r11.0.pdf>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (2012). *Noticia: Ante las heladas de la sabana la UNGRD recomienda activar Plan de Contingencia Sector Agrícola* [Comunicado de prensa]. http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/old_noticias/1256.aspx
- Tribunal de Contrataciones del Estado (2021). Resolución N° 2196-2021-TCE-S2. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2103192/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%202196-2021-TCE-S2.pdf.pdf?v=1629412617>
- Trienekens, J (2012). *Value Chains in Developing Countries A Framework for Analysis*. Amsterdam University Press.
- Varsei, M (2016). Sustainable Supply Chain Management. *The Journal of Developing Areas*, 2016, Vol. 50, No. 6, Special Issue on Dubai Conference, April 17-18, 2016 (2016), (pp. 411-419). Published by: College of Business, Tennessee State University.
- Vega-Malagón, G., Ávila-Morales, J., Vega-Malagón, A., Camacho-Calderón, N., Becerril-Santos, A. y Leo-Amador, G. E. (2014). Paradigmas en la investigación. Enfoque cuantitativo y cualitativo. *European Scientific Journal*, 10(15).
- Velasquez, R. (2012). Propuesta de modelo de gestión de compras para una empresa del rubro de mantenimiento de maquinaria pesada [Tesis de Pregrado, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Académico UPC. https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/303419/velasquez_nr-pub-delfos.pdf?sequence=1
- Vergara, O., Acevedo, Á. y González, Y. (2019). Marketing Responsable: Ventaja Distintiva en la Cadena de Valor de las Organizaciones. *Journal of Management & Business Studies*, 1(1), 44-74. <https://doi.org/10.32457/jmabs.v1i1.292>
- Villegas, G (1997). Gestión por Factores Críticos de Éxito. *Revista Universidad EAFIT*, 33(105), 9-33. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1157>

ANEXOS

ANEXO A: Análisis de susceptibilidad de heladas y friajes

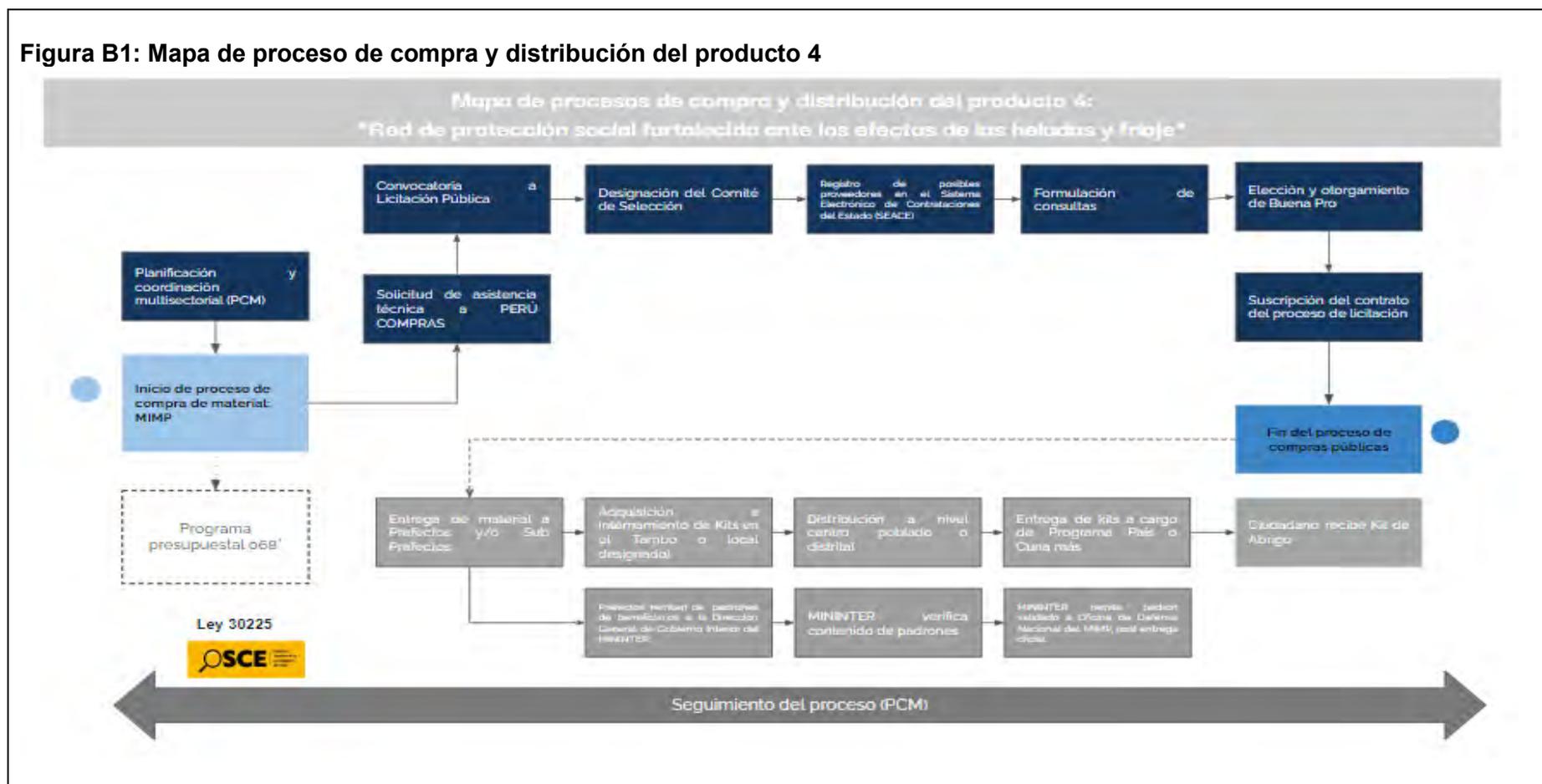
Figura A1: Análisis de susceptibilidad de heladas y friajes



Fuente: PCM (2019)

ANEXO B: Mapa de distribución del producto 4

Figura B1: Mapa de proceso de compra y distribución del producto 4



ANEXO C: Modelo de Matriz de consistencia (MCc)

Tabla C1: Modelo de Matriz de consistencia (MCc)

Objetivo general: Analizar los FCE del proceso de compras a cargo del MIMP que inciden en la entrega oportuna de kits de abrigo en temporadas de heladas y friajes en el departamento de Puno.

Objetivos específicos:

1. Describir el proceso de compras públicas de productos efectuado por el MIMP en el marco del PMHF.
2. Identificar los FCE del proceso de compras públicas de kits de abrigo realizado por el MIMP.
3. Analizar la incidencia de los FCE del proceso de compras en la entrega a tiempo de kits de abrigo en el departamento de Puno durante el periodo 2019 - 2021.

Factor crítico de éxito (FCE)	Descripción conceptual	Indicadores	Datos verificadores	Fuente de información
Capacitación del personal	Se asumirá como 'capacitación del personal' a la al nivel de expertise y habilidad de los colaboradores en el tema (Oxford Spanish Dictionary, s/f).	<p># Cantidad total de ministros del MIMP durante los años 2019 al 2021</p> <p># Cantidad total de directores de la Oficina de Defensa Nacional del MIMP durante los años 2019 al 2021</p> <p># Cantidad total de directores generales de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MIMP durante los años 2019 al 2021</p> <p># Cantidad total de directores II de la Oficina de Abastecimiento y Servicios del MIMP durante los años 2019 al 2021</p>	<p>4 ministras del MIMP desde el año 2019 al 2021 en total.</p> <p>9 directores de la Oficina de Defensa Nacional del MIMP durante los años 2019 al 2021.</p> <p>4 directores de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MIMP durante los años 2019 al 2021.</p> <p>4 directores II de la Oficina de Abastecimiento y Servicios del MIMP durante los años 2019 al 2021.</p>	<p><u>Fuentes primarias:</u> - Entrevistas a profundidad a funcionarios públicos con expertise en compras públicas y académicos expertos en el tema</p> <p><u>Fuentes secundarias:</u> - Bases integradas de los procesos y documentos de otorgamiento de buena pro, textos académicos, Portal de Transparencia del MIMP.</p>

Tabla C1: Modelo de Matriz de consistencia (MCc) (Continuación)

<p>Previsión presupuestal</p>	<p>Se asumirá como 'Previsión presupuestal' a la existencia de recursos económicos que se requieren para la atención del pago de las obligaciones en los años fiscales subsiguientes (MEF, 2021).</p>	<p>Variación de la previsión presupuestal: Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) respecto al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para la compra de kits de abrigo a cargo del MIMP.</p>	<p>2019 PIM: 9,969,283.00 PIA: 9,900,000.00 Variación= -69,283.00</p> <p>2021: PIM: 804,866.00 PIA: 902,214.00 Variación= +97,348</p>	<p>Portal de transparencia del MIMP</p> <p>Herramienta Consulta Amigable MEF</p> <p>Entrevista con expertos</p>
<p>Modalidad presupuestaria</p>	<p>Se asumirá como 'modalidad presupuestaria' al tipo de presupuesto al que una compra está sujeta con beneficios y limitantes, por ejemplo, presupuesto por resultados.</p>	<p># de Años del PMHF bajo el tipo de presupuesto PpR</p> <p>Mes del año en el que se realizó la previsión presupuestal</p>	<p>11/11 (considerando solo hasta el 2022)</p> <p>2019: enero 2021: enero</p>	<p>Portal de transparencia del MIMP</p> <p>Herramienta Consulta Amigable MEF</p> <p>Entrevista con experto</p>
<p>Programación del proceso de compras</p>	<p>Se asumirá como "programación del proceso de compras" al tiempo de programación previsto que toma efectivamente los subprocesos desde la firma del contrato con los ganadores de la buena pro (Ruiz y Holler, 2022)</p>	<p>#Días planificados para el proceso de compras</p> <p>#Días reales ejecutados para el proceso de compras</p>	<p>Licitación Pública 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Planificado: 72 ● Real: 105 <p>Adjudicación Simplificada 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Planificado: 16 ● Real: 16 <p>Licitación Pública 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Planificado: 47 ● Real: 106 	<p><u>Fuentes primarias:</u> Entrevistas a profundidad a funcionarios públicos con expertise en compras públicas y académicos expertos en el tema</p> <p><u>Fuentes secundarias:</u> Marco institucional, PMHF, bases integradas de los procesos y documentos de otorgamiento de buena pro, textos académicos.</p>

Tabla C1: Modelo de Matriz de consistencia (MCc) (Continuación)

<p>Supervisión del proceso de compras</p>	<p>Se asumirá como 'supervisión del proceso de compras' a ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros (RAE, s/f). En este caso del proceso de compras.</p>	<p>#Inspecciones por Contraloría durante el proceso de compras de kits de abrigo en el 2019.</p> <p>#Inspecciones por Contraloría durante el proceso de compras de kits de abrigo en el 2021.</p>	<p>2019: Informe de Control de Oficio N° 008-2019-OCI/3901 (advertencia de situaciones que podrían afectar el proceso)</p> <p>2021: Informe de Control de Oficio N° 012-2021-OCI/3901-S00 (Demora en suscripción del contrato, no permite dar inicio a la producción de kits de abrigo)</p>	<p><u>Fuentes secundarias:</u> Portal SEACE 3.0, marco institucional, PMHF, bases integradas de los procesos y documentos de Contraloría General de la República.</p>
<p>Caracterización del producto</p>	<p>Se asumirá como 'caracterización del producto' a aquella "herramienta que facilita la descripción, gestión y control de los procesos a través de la identificación de sus elementos esenciales" (Gilmar Torres, 2017)</p>	<p>Cantidad de consultas y observaciones de los postores sobre el producto</p>	<p>Licitación Pública 1 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Total :18 ● Producto: 9 <p>Licitación Pública 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Total: 0 ● Producto: 0 	<p><u>Fuentes primarias:</u> Entrevistas a profundidad a funcionarios públicos con expertise en compras públicas y académicos expertos en el tema</p> <p><u>Fuentes secundarias:</u> Marco institucional, PMHF, bases integradas de los procesos y documentos de otorgamiento de buena pro, textos académicos.</p>

Tabla C1: Modelo de Matriz de consistencia (MCc) (Continuación)

<p>Programación de las entregas</p>	<p>Se asumirá como 'programación de las entregas' a la planificación para asegurar la entrega en el tiempo previsto por parte de los proveedores.</p>	<p><u>2019:</u> # Fecha planificada por el MIMP para la entrega de los productos en los Tambos por parte del proveedor # Fecha en la que comenzó la época de heladas y friajes</p> <p><u>2021:</u> # Fecha planificada por el MIMP para la entrega de los productos en los Tambos por parte del proveedor # Fecha en la que comenzó la época de heladas y friajes</p>	<p><u>2019:</u> Licitación: 10.06.19 al 17.07.19 (37 días) Adjudicación: 14.08.19 al 26.08.19 (12 días) Inicio de Heladas y Friajes: 1 de junio</p> <p><u>2021:</u> Licitación: 20.06.21 al 24.06.21 (4 días) Inicio de Heladas y Friajes: 1 de junio</p>	<p><u>Fuentes secundarias:</u> Portal SEACE 3.0, marco institucional, PMHF, bases integradas de los procesos y documentos de otorgamiento de buena pro.</p>
--	---	---	--	---



ANEXO D: Cronograma de ejecución 2019

Tabla D1: Cronograma de ejecución 2019

Etapa	Actividad	Plazo de ejecución
1	"Kick off" reunión de arranque del contrato	A los dos (2) días calendarios siguientes a la suscripción del contrato.
2	Confección de los kits adjudicados - 1ra parte (30% del total de kits)	Hasta los veintiséis (26) días calendarios de la suscripción del contrato.
3	Selección de muestras de producción - 1ra parte	Muestra para el Laboratorio: dentro de los primeros 10 días calendarios de iniciada la confección para esta etapa. Muestra para el Especialista: el último día del plazo establecido para esta etapa.
4	Análisis de las muestras de producción - 1ra parte	Resultados del Laboratorio: serían entregados hasta cinco (5) días hábiles siguientes de la recepción por parte del Laboratorio de la muestra de producción. Resultados del Especialista: serían entregados hasta tres (3) días calendarios siguientes de la fecha de la visita.
5	Notificación para el inicio del traslado de los kits adjudicados - 1era parte	Hasta un (1) día calendario siguiente de recibido el informe favorable del laboratorio y/o subsanadas las observaciones identificadas.
6	Traslado e internamiento de los kits adjudicados - 1era parte	Hasta diez (10) días calendarios desde la notificación para el inicio de la distribución.
7	Conformidad por la recepción de los kits adjudicados - 1ra parte	Hasta tres (3) días calendarios siguientes de recibida la notificación por la finalización del Internamiento de los Kits de abrigo
8	Confección de los kits adjudicados - 2da parte (40% del total de kits)	Hasta los cuarenta y cuatro (44) días calendarios de la suscripción del contrato.

Tabla D1: Cronograma de ejecución 2019 (continuación)

9	Selección de muestras de producción - 2da parte	Muestra para el Laboratorio: dentro de los primeros 7 días calendarios de iniciada la confección para esta etapa Muestra para el Especialista: el último día del plazo establecido para esta etapa.
10	Análisis de las muestras de producción - 2da parte	Resultados del Laboratorio: entregados hasta cinco (5) días hábiles siguientes de la recepción por parte del laboratorio de la muestra de producción. Resultados del Especialista: Entregados hasta tres (3) días calendarios siguientes de la fecha de la visita.
11	Notificación para el inicio del traslado de los kits adjudicados - 2da parte	Hasta un (1) día calendario siguientes de recibida el informe favorable del laboratorio y/o subsanado las observaciones identificadas.
12	Traslado e internamiento de los kits adjudicados - 2da parte	Hasta diez (10) días calendarios desde la notificación para el inicio de la distribución.
13	Conformidad por la recepción de los kits adjudicados – 2da parte	Hasta tres (3) días calendarios siguientes de recibida la notificación por la finalización del Internamiento de los Kits de abrigo
14	Confección de los kits adjudicados – 3ra parte (30% del total de kits)	Hasta los sesenta y dos (62) días calendarios de la suscripción del contrato.

Tabla D1: Cronograma de ejecución 2019 (continuación)

15	Selección de muestras de producción - 3ra parte	Muestra para el Laboratorio: dentro de los primeros 7 días calendarios de iniciada la confección para esta etapa Muestra para el Especialista: El Último día del plazo establecido para esta etapa.
16	Análisis de las muestras de producción - 3era parte	Resultados del Laboratorio: serían entregados hasta cinco (5) días hábiles siguientes de la recepción por parte del Laboratorio de la muestra de Producción. Resultados del Especialista: Serían entregados hasta tres (3) días calendarios siguientes de la fecha de la visita.
17	Notificación para el inicio del traslado de los kits adjudicados - 3era parte	Hasta un (1) día calendario siguiente de recibida el informe favorable del laboratorio y/o subsanado las observaciones identificadas.
18	Traslado e internamiento de los kits adjudicados - 3era parte	Hasta diez (10) días calendarios desde la notificación para el inicio de la distribución.
19	Conformidad por la recepción de los kits adjudicados 3era parte	Hasta tres (3) días calendarios siguientes de recibida la notificación por la finalización del Internamiento de los Kits de abrigo.

Fuente: Adaptado de MIMP (2019)

ANEXO E: Información relevante adicional como resultado de las indagaciones en el mercado

Tabla E1: Información relevante adicional como resultado de las indagaciones en el mercado

Información relevante adicional como resultado de las indagaciones en el mercado				
3.1 Fecha de inicio de las indagaciones en el mercado	26/04/2019		Fecha de culminación de las indagaciones en el mercado	23/05/2019
3.2 Pluralidad de proveedores que cumplen con el requerimiento	SI	X	NO	
<i>De ser negativa la respuesta, indicar la evaluación de la Entidad respecto de la falta de pluralidad de proveedores que cumplen con el requerimiento.</i>				
3.3 Pluralidad de marcas que cumplen con el requerimiento	SI	X	NO	
<i>En caso de no existir pluralidad de marcas que cumplen a cabalidad con el requerimiento, indicar aquí la evaluación de la Entidad al respecto.</i>				
3.4 Posibilidad de distribuir la buena pro				X
<i>En caso de existir la posibilidad de distribuir la buena pro, sustentar.</i>				
3.5 Sobre la información que pueda utilizarse para la determinación de los factores de evaluación	SI		NO	X
3.6 Sobre otros aspectos necesarios que tengan incidencia en la eficiencia de la contratación	SI		NO	X
<i>En caso de obtenerse información de otros aspectos que tengan incidencia en la eficiencia de la contratación, detallarla.</i>				

Fuente: Adaptado de OSCE (2022)

ANEXO F: Flujograma del proceso de compras BPMN

Figura F1: Flujograma del proceso de compras BPMN

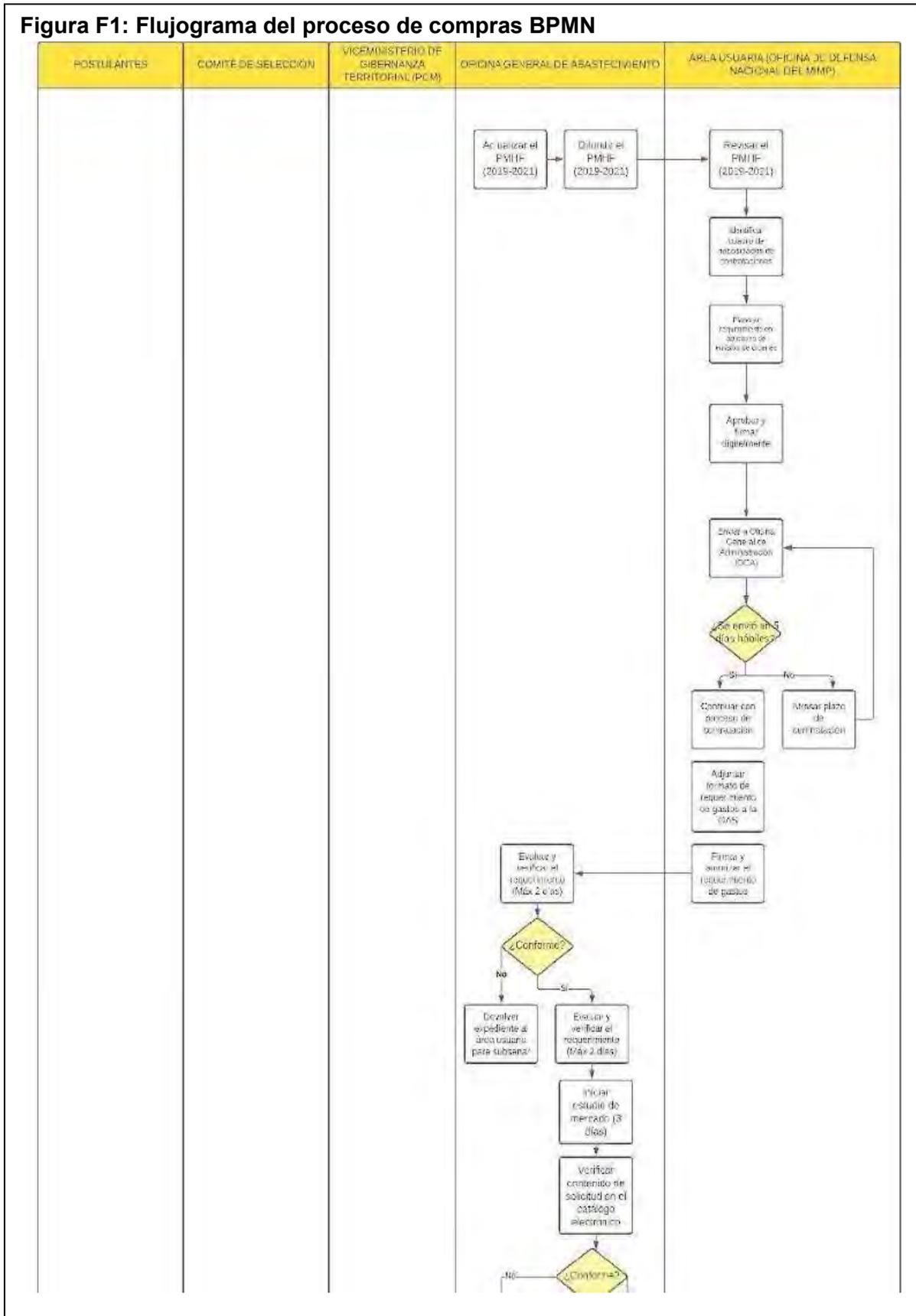
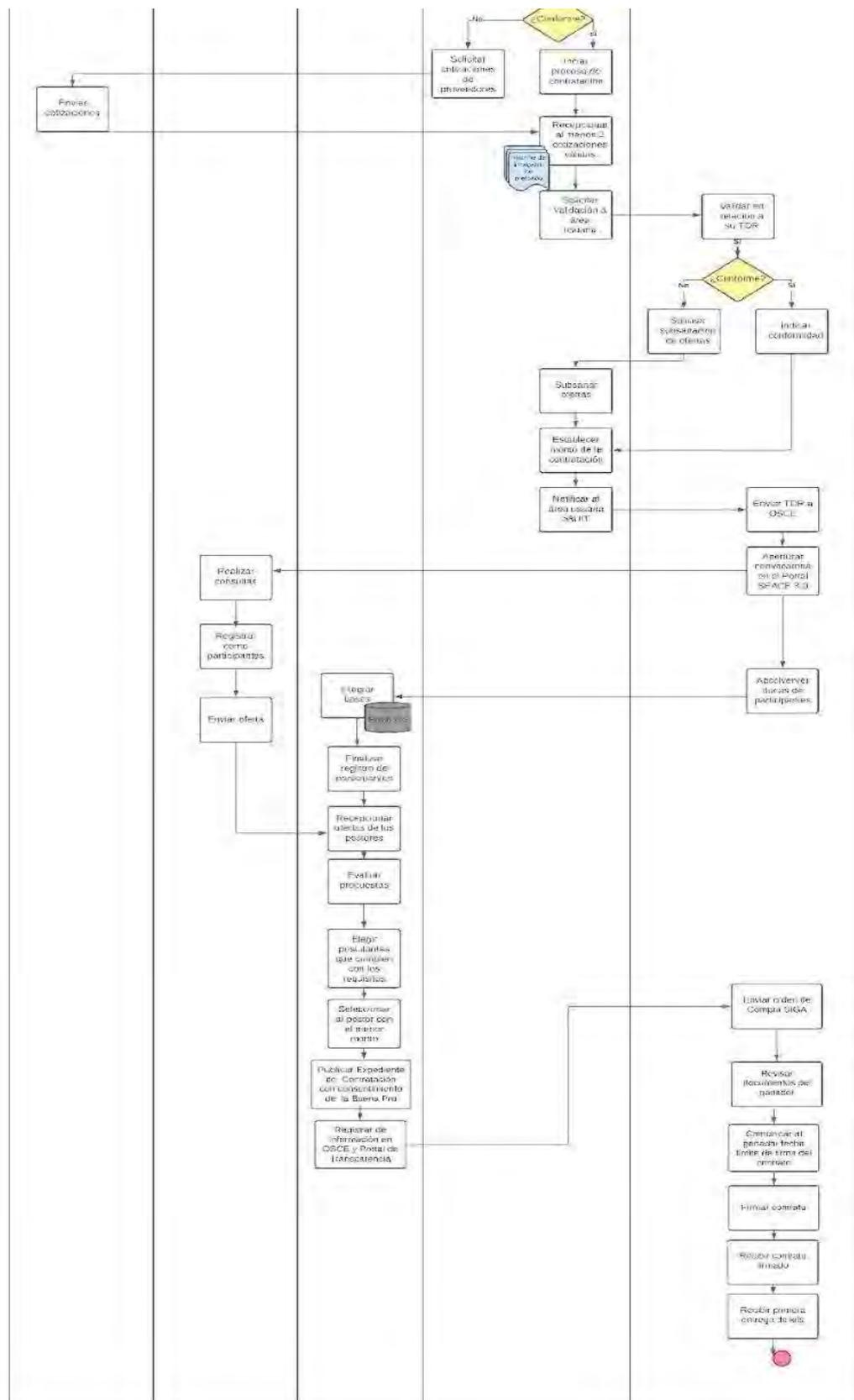


Figura F1: Flujograma del proceso de compras BPMN (continuación)



ANEXO G: Cantidad total de directores generales de la oficina general de administración en los años 2019 al 2021

Tabla G1: Cantidad total de directores generales de la oficina general de administración en los años 2019 al 2021

DIRECTOR(A) GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN - MIMP				
N°	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO	FECHA DE INGRESO	FECHA DE CESE
1	JHONG GUERRERO MARIA ISABEL	DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	6/04/2018	18/01/2019
2	MONTALVA DE FALLA JOSE ERNESTO	DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	19/01/2019	24/03/2019
3	DULANTO DIEZ DORA ISABEL	DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	10/04/2019	7/09/2020
4	MONTALVA DE FALLA JOSE ERNESTO	DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	6/12/2020	18/09/2021
5	CARMELO RAMOS JAVIER ERASMO	DIRECTOR GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	1/10/2021	21/02/2022
CANTIDAD TOTAL DE DIRECTORES GENERALES DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN EN LOS AÑOS 2019 al 2021				5

ANEXO H: Cantidad total de directores generales de la oficina general de administración en los años 2019 al 2021

Tabla H1: Cantidad total de directores generales de la oficina general de administración en los años 2019 al 2021

DIRECTOR(A) GENERAL DE LA OFICINA DE ABASTECIMIENTO Y SERVICIOS- MIMP				
N°	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO	FECHA DE INGRESO	FECHA DE CESE
1	CEVALLOS DE BARRENECHEA OSCAR RICARDO	DIRECTORA II DE LA OFICINA DE ABASTECIMIENTO Y SERVICIOS	1/11/2017	1/05/2019
2	CHIONG ESPINOZA MONICA TRINIDAD	DIRECTORA II DE LA OFICINA DE ABASTECIMIENTO Y SERVICIOS	2/05/2019	14/09/2020
3	CORTEZ RUIZ LIDIA ARYMI	DIRECTORA II DE LA OFICINA DE ABASTECIMIENTO Y SERVICIOS	1/01/2021	30/09/2021
4	BALVIN HUAMAN FAUSTO ALFREDO	DIRECTOR II DE LA OFICINA DE ABASTECIMIENTO Y SERVICIOS	1/10/2021	a la fecha
CANTIDAD TOTAL DE DIRECTORES GENERALES DE LA OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN EN LOS AÑOS 2019 al 2021				4