

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamientos en Contrataciones Públicas - SIPLAF PERÚ, para enfrentar la prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el Ministerio del Interior (2020)

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas que presentan:

Clever Martín Fasanando Sangama
Javier Mendoza Marquina

Asesor:
Leonidas Lucas Ramos Morales

Lima, 2024


Informe de Similitud

Yo, Leonidas Lucas Ramos Morales, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de el trabajo de investigación titulado Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamientos en Contrataciones Públicas – SIPLAF PERÚ, para enfrentar la prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el Ministerio del Interior (2020), de los autores Clever Martín Fasanando Sangama y Javier Mendoza Marquina, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 30 de Abril de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Ramos Morales, Leonidas Lucas</u>	
DNI: 44385069	Firma 
ORCID: Coloque su código ORCID https://orcid.org/0000-0001-9285-2953	

Dedicatoria

A Dios, a Margarita mi amada
madrecita, y en memoria de Thiaguito.

Clever Martín Fasanando Sangama.

Dedicado a mis hijos Blian y
Amira

Javier Mendoza Marquina.



Resumen

En el Perú existen diferentes tipos de contrataciones a cargo del estado, una de ellas son las contrataciones iguales o menores a 8 UIT, en el caso particular del Ministerio del Interior, se han podido advertir que, en el año 2020, las citadas contrataciones ascienden a un total de S/. 41'023,358.29 aprox., de los cuales S/. 18'570,797.83 aprox., estarían contempladas en contrataciones con posibles riesgos de fraccionamiento, un monto de S/. 5'232,456.83 aprox., corresponden a contrataciones con personas jurídicas y un monto de S/. 13'338,341.00 aprox. con personas naturales.

Algunas de las causas identificadas fueron la minimización de los plazos de un procedimiento de selección, desconocimiento en normativas legales, la inadecuada planificación, posible direccionamiento y preponderancia de contratación de personas naturales. Al respecto, se presenta el proyecto de innovación "Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Públicas - SIPLAF PERÚ", el cual propone una plataforma web de un sistema integral sobre la gestión de las contrataciones el cual abarca desde la planificación de las contrataciones, hasta el cumplimiento de las obligaciones al contratista.

El sistema consta de 5 módulos, que se describen: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control. La metodología efectuada en el proyecto de innovación es a través de análisis de base de datos y entrevistas realizadas a diversos especialistas en contrataciones públicas, así como funcionarios en la materia. Finalmente, se ha podido concluir que el presente proyecto cuenta con resultados son positivos en el análisis de viabilidad y factibilidad, seguidamente el análisis deseabilidad estaría siendo parte de las gestión política y cultural de la Entidad.

Palabras claves: Contrataciones Públicas, Requerimiento, Área Usuaría, 8 UIT, Fraccionamiento, Planificación, Sistema de Alerta.

Abstract

In Peru there are different types of contracts carried out by the state, one of them is contracts equal to or less than 8 UIT, in the particular case of the Ministry of the Interior, it has been announced that, in the year 2020, the aforementioned contracts amount a total of S/. 41'023,358.29 approx., of which S/. 18'570,797.83 approx., would be contemplated in contracts with possible risks of fractionation, an amount of S/. 5'232,456.83 approx., correspond to contracts with legal entities and an amount of S/. 13'338,341.00 approx. with natural persons.

Some of the causes identified were the minimization of the deadlines for a selection procedure, lack of knowledge of legal regulations, inadequate planning, possible direction and preponderance of hiring natural persons. In this regard, the innovation project "Planning and Alert System for Possible Fractionation in Public Contracting - SIPLAF PERU" is presented, which proposes a web platform for a comprehensive system on contracting management which ranges from the planning of contracts, until the fulfillment of the obligations to the contractor.

The system consists of 5 modules, which are described: i) Planning Management Module. ii) Requirements Module. iii) Contract Management Module. iv) Contractual Execution Module. v) Control Table Module. The methodology carried out in the innovation project is through database analysis and interviews carried out with various specialists in public procurement, as well as officials in the field. Finally, it has been concluded that this project has positive results in the viability and feasibility analysis, then the desirability analysis would be part of the political and cultural management of the Entity.

Keywords: Public Contracting, Requirements, User Area, 8 UIT, Fractionation, Planning, Alert System.

Índice

Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Índice	vi
Lista de Tablas	ix
Lista de Figuras	x
Lista de Acrónimos	xi
Introducción	1
CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	5
1.1 Redacción formal del problema	5
1.2 Marco conceptual del problema	5
1.2.1. Concepto de contrataciones públicas	5
1.2.2. Concepto de riesgo	12
1.2.3. Concepto de fraccionamiento	15
1.3 Arquitectura del problema	18
1.3.1 Dimensión 1: ¿Cómo es la estructura orgánica del MININTER?	19
1.3.2. Dimensión 2: ¿Cuál es el proceso en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el MININTER?	21
1.3.3. Dimensión 3: ¿Cuánto es la magnitud del problema con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el MININTER?	27
1.3.4. Dimensión 4: ¿Cuáles son los efectos del fraccionamiento en las contrataciones de bienes y servicios?	39
1.4. Marco normativo e institucional	42
1.4.1. Marco normativo	42
1.4.2. Marco institucional	46
CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA	48
2.1. Marco teórico sobre las causas del problema	48
2.1.1. Minimizar los plazos en los procedimientos de selección	48

2.1.2. Desconocimiento de las normativas legales en las contrataciones con el estado	49
2.1.3. Inadecuada planificación de las contrataciones públicas	49
2.1.4. Direccionamiento de las contrataciones a favor de proveedores	50
2.1.5. Preponderancia de contratación de servicios de personas naturales	51
2.2. Causas del problema	51
2.2.1. Causa 1: Minimizar los plazos de los procedimientos de selección	52
2.2.2. Causa 2: Desconocimiento de las normativas legales en contrataciones con el estado	53
2.2.3. Causa 3: Inadecuada planificación en las contrataciones públicas por el área usuaria	53
2.2.4. Causa 4: Posible direccionamiento de las contrataciones a favor de proveedores	54
2.2.5. Causa 5: Preponderancia en la contratación de servicios de personas naturales	55
CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO	56
3.1. Desafío de innovación	56
3.1.1. Definir el desafío de la Innovación:	57
3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	57
3.3. Proceso de conceptualización y prototipado	62
3.3.1. Proceso de conceptualización	62
3.3.1. Proceso de prototipado	67
3.3.2. Proceso de Testeo	69
3.4 Concepto y prototipo final de la innovación	70
3.4.1. Concepto final de Innovación	70
3.4.2. Prototipo de alta resolución	74
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD	87
4.1. Análisis de deseabilidad	87
4.2 Análisis de factibilidad	88
4.2.1. Factibilidad normativa	89
4.2.2. Factibilidad técnica	90
4.3. Análisis de viabilidad	91
4.3.1. Costo del proyecto	91
4.3.2. Fuente de financiamiento del proyecto	92
Conclusiones	93

Referencias Bibliográficas

98

Anexos

101



Lista de Tablas

Tabla 1: Diferencias entre la Orden de Compra y la Orden de Servicio	26
Tabla 2: Detalle de las contrataciones loM 8 UIT en el MININTER en el año 2020	29
Tabla 3: Detalle por mes de las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	29
Tabla 4: Detalle por tipo de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	30
Tabla 5: Detalle por tipo de clasificación legal en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	31
Tabla 6: Detalle mensual por clasificación legal y tipo de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	32
Tabla 7: Clasificación legal de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	35
Tabla 8: Monto contratado de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	36
Tabla 9: Cantidad de proveedores por clasificación legal con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.	37
Tabla 10: Cantidad de proveedores con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.	38
Tabla 11. Índice de jerarquización de las causas	56
Tabla 12: Experiencias frente al desafío de la Innovación	57
Tabla 13: Lluvia de ideas de la innovación	62
Tabla 14: Agrupación de ideas	64
Tabla 15: Priorización de los grupos de ideas	66
Tabla 16: Descripción del bosquejo del concepto	67
Tabla 17: Concepto final de Innovación	70
Tabla 18: Módulos de gestión de las contrataciones loM a 8UIT	75
Tabla 19. Matriz de análisis de deseabilidad	87
Tabla 20: Costo de implementación del proyecto SIPLAF PERÚ en el MININTER	91

Lista de Figuras

Figura 1: Organigrama del Ministerio del Interior, año 2020	21
Figura 2: Proceso de contratación loM a 8 UIT en el MININTER	23
Figura 3: Detalle por mes de las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	30
Figura 4: Detalle por tipo de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	31
Figura 5: Detalle por tipo de clasificación legal en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	32
Figura 6: Filtro de proveedores por frecuencia de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	34
Figura 7: Filtro de proveedores por monto de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	34
Figura 8: Clasificación legal de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	35
Figura 9: Monto contratado de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	36
Figura 10: Filtro de proveedores con posible riesgo de fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020	36
Figura 11: Cantidad de proveedores por clasificación legal con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.	37
Figura 12: Cantidad de proveedores con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.	38
Figura 13: PMBSO, según Directiva N° 0005-2021-EF/54.01	76
Figura 14: Propuesta de mejora en la PMBSO, según Directiva N° 0005-2021-EF/54.01	77
Figura 15: Criterios para determinar la alerta de posibles fraccionamientos	83

Lista de Acrónimos

- APM: Asignación Presupuestaria Multianual.
- CAP: Cadena de Abastecimiento Público.
- IoM: Iguales o Menores.
- CMN: Cuadro Multianual de Necesidades.
- DGA: Dirección General de Abastecimiento.
- D.L.: Decreto Ley
- D.S.: Decreto Supremo
- EETT: Especificaciones Técnicas.
- LCE: Ley de Contrataciones del Estado.
- MININTER: Ministerio del Interior
- OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- PAC: Plan Anual de Contrataciones.
- PEI: Plan Estratégico Institucional.
- PIA: Presupuesto Institucional de Apertura.
- PIM: Presupuesto Inicial Modificado.
- PMBSO: Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras.
- PMI: Programa Multianual de Inversiones.
- POI: Plan Operativo Institucional.
- SEACE: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
- SIGA: Sistema Integrado de Gestión Administrativa.
- SNA: Sistema Nacional de Abastecimiento.
- TDR: Términos de Referencias.
- TUO: Texto Único Ordenado
- UIT: Unidad Impositiva Tributa

Introducción

Para cumplir con los objetivos y las metas que planifica cada Entidad Pública, es necesario que se asegure un uso adecuado del presupuesto, esto principalmente en lo que respecta a la adquisición y suministros de diferentes bienes así como las contrataciones de diversos servicios valorizados en montos iguales o menores (IoM) a las 8 UIT, los cuales no son vistos con mucha amplitud en el sector público, por ello el proyecto de innovación que presentamos, hace un análisis de la sumatoria de las adquisiciones en el Ministerio del Interior, en adelante MININTER, en el periodo del año 2020, el cual según los datos analizados de la información extraída de la plataforma SEACE, asciende a un total de S/. 41'023,358.29 aproximadamente.

La prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento, en las contrataciones IoM a 8 UIT sigue siendo una práctica muy frecuente en el Estado, en virtud de ello, se debe entender al fraccionamiento como una actuación que contiene en sí misma una intencionalidad que se manifiesta en la búsqueda de fraccionar en dos o más partes un contrato de servicios. La necesidad de adquirir un bien o de contratar un servicio debe preservar su unidad, esto bajo los diversos principios que expone la LCE, los cuales son de vital importancia para garantizar y atender la necesidad planteada por el área usuaria. Al respecto, la preocupación se transmite principalmente en el MININTER y las gestiones respecto a las contrataciones IoM a 8 UIT, con ello, para el presente trabajo se considera el siguiente problema: Prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones cuyos montos sean iguales o menores a 8 UIT, en el Ministerio del Interior, en el año 2020.

A raíz del problema anteriormente descrito, se hace necesario poder realizar una correcta arquitectura para poder ver las diferentes dimensiones que lo componen y se interrelacionan. Para poder lograr ello, se ha identificado cuatro dimensiones constitutivas: la primera dimensión, describe la estructura orgánica del MININTER; la segunda dimensión, describe el proceso de desarrollo de las contrataciones, específicamente a las contrataciones IoM a 8 UIT; la tercera dimensión, describe la magnitud del problema con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones con las características anteriormente mencionadas; finalmente, la cuarta dimensión, refiere a los efectos del fraccionamiento en la contratación de servicios en el aparato público y específicamente en el MININTER.

Con la arquitectura del problema realizada y teniendo reconocidas las dimensiones constitutivas del problema, se propone identificar las posibles causas de este. Al respecto, a modo de tener claridad, se realizó una revisión bibliográfica respecto a casos similares para poder contar con un marco teórico causal. Así, los diversos autores que han trabajado sobre este tema reconocen 5 causas fundamentales que son las que modelan la problemática a trabajar. La primera causa, está relacionada a la minimización de los plazos de un procedimiento de selección; la segunda causa, está relacionada con el desconocimiento de las normas legales en contrataciones con el estado; la tercera causa, está relacionada con la inadecuada planificación de las contrataciones públicas; la cuarta causa, está relacionada con el direccionamiento de las contrataciones a favor de los proveedores, finalmente, la quinta causa esta relacionado con el direccionamiento de las contrataciones a favor de proveedores.

Las causas descritas en el marco teórico, tiene mucha relación nuestra investigación, los cuales han sido validado por especialistas y funcionarios en temas de contrataciones públicas, así como el aporte de Directivos Públicos. En el caso de la prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER, en el año 2020, se identificaron cinco causas relacionadas; siendo la primera, la minimización de los plazos de un procedimiento de selección por parte del área correspondiente; el segundo de ellos, el desconocimiento de las normas legales por parte de las áreas usuarias; el tercero de ellos, la inadecuada planificación de las contrataciones; el cuarto, se identifica un posible direccionamiento a favor del proveedor y finalmente luego del análisis detallado, adicionamos una quinta causa, la preponderancia de contratación de los servicios de personas naturales.

En un tercer momento, luego de la identificación de dimensiones y causas del problema, se procede a realizar la identificación del desafío de innovación, que de manera irrevocable nos conlleva a reformular el problema ya expuesto. Así, el nuevo problema reformulado es: las áreas usuarias del MININTER necesitan tener una adecuada planificación de contrataciones, porque actualmente se advierte que existe un posible riesgo de fraccionamiento; en ese sentido, el desafío de innovación se describe de la siguiente manera: ¿Cómo podemos mejorar la inadecuada planificación de las contrataciones de las áreas usuarias del MININTER, porque actualmente se advierte que existe un posible riesgo de fraccionamiento de las contrataciones?

Para la construcción de la propuesta de innovación, los miembros del equipo comenzaron a construirla desde una lluvia de ideas con perspectiva de solución a la problemática de la prevalencia de fraccionamiento en las contrataciones cuya

característica principal y excluyente fueron aquellas contrataciones con montos loM a 8 UIT en el MININTER. Culminado la lluvia de ideas, se analizaron y se agruparon de acuerdo al nivel de similitud y una vez filtradas se procede a la construcción del prototipado de la opción que obtuvo mayor puntaje como respuesta al problema identificado. En razón de lo expuesto anteriormente, luego de un proceso de filtros entre las distintas ideas que resultaron de los procesos ya mencionados, se plantea la siguiente propuesta de innovación: Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Públicas - SIPLAF PERÚ.

El proyecto SIPLAF PERU, mediante cinco (5) módulos generales, propone un sistema integral sobre la gestión de las contrataciones: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control. Este sistema permite planificar mejor las contrataciones y tiene una alerta en el proceso de requerimientos del área usuaria, que advierta y permita prevenir un posible fraccionamiento al momento de registrar los requerimientos (bienes y servicios), los cuales trabajan con data del Cuadro Multianual de Necesidades (CMN) y los demás sistemas antes descrito.

El módulo de Gestión de Planificación consiste en la programación objetiva y eficiente en las fases del PMBSO a fin de elaborar lo más próximo posible la información de los requerimientos (bienes, servicios y obras) para la elaboración del CMN, todo ello debe estar relacionado con el techo presupuestal desde de la primera fase, es decir, desde la identificación de las necesidades de los requerimientos identificados por el área usuaria. Vale precisar que el citado CMN, debe estar en relación con el POI y el PEI de la Entidad.

En el Módulo de Requerimientos se tiene considerado una alarma preventiva en el proceso de requerimiento de los bienes o servicios por parte del área usuaria, el cual se sugiere considerar en la etapa de registro de la necesidad. Esta alarma se encontraría en responsabilidad del área usuaria, con copia a Abastecimiento, ello en relación que el área usuaria es a quien corresponde la elaboración de los requerimientos en el marco de las contrataciones públicas y la copia hacia Abastecimiento para que, en su calidad de área técnica, brinde asesoramiento, de ser el caso.

El Módulo de Gestión de Contrataciones, involucra al área de Abastecimiento y una parte al área de Planeamiento, el mismo que serían actividades propias de sus encargaturas para adquirir el bien o contratar el servicio, oportunamente. El Módulo de

Ejecución Contractual, involucra al área de Abastecimiento y al área usuaria, corresponde al proceso de la ejecución para la adquisición del bien o la ejecución de la contratación del servicio, hasta el proceso de pago al contratista y archivo de expediente. Finalmente, se cuenta con el módulo de Tabla de Control, el cual sería un módulo que permitirá administrar el sistema, administrar los roles de los usuarios y generar reportes, según sea la necesidad.

Con esta propuesta esperamos obtener una mejora en la eficiencia en la planificación en las contrataciones del MININTER; ello tomando especial atención en la planificación de requerimientos en relación con los techos presupuestales. Ello hará que las áreas usuarias tomen conciencia, consideren y evalúen la necesidad real de contratar un bien o un servicio. Asimismo, por parte de la alerta en el proceso de requerimientos busca minimizar los fraccionamientos de las contrataciones en el MININTER, contribuyendo a la efectivización de la calidad de gasto de los recursos del Estado.

Asimismo, la propuesta de alerta temprana consiste en implementar una medida preventiva en el proceso de elaboración de las necesidades a contratar por parte de las áreas usuarias del MININTER, a fin de evitar los fraccionamientos. El proceso de esta alerta consiste que un requerimiento al alterar sus necesidades, cantidades, unidades de medidas, precios u otros que estén en la base de datos debe alertar al área usuaria, al área de abastecimiento, al área de planificación y área de presupuesto, los cuales brindarán soporte técnico al área usuaria para que considere y evalúe el requerimientos con alerta de posible fraccionamiento, ello conlleva una mayor seriedad al momento de plasmar las necesidades requeridas por parte de las oficinas usuarias.

Con la información proporcionada y sistematizada, el presente documento se construye en cuatro apartados o capítulos por los cuales se desarrollará la propuesta de innovación. En el primero de ellos se procederá a definir y se describirá en extenso el problema señalado; en el segundo se explora el origen del problema identificado en el apartado anterior. En el tercero se expone el detalle del prototipo propuesto para, finalmente, realizar un análisis respecto a los factores identificados en materia de deseabilidad, así también se analizará la factibilidad que presenta la propuesta, para, finalmente, profundizar en la viabilidad que presentaría el proyecto.

CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Redacción formal del problema

Para el presente proyecto de innovación se considera la siguiente redacción para el problema identificado: **Prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el Ministerio del Interior, en el año 2020.**

1.2 Marco conceptual del problema

El marco conceptual del problema encontrado se describe conceptos relevantes para el presente proyecto, los cuales hacen referencia a diferentes autores para los siguientes términos: i) Contrataciones Públicas. ii) Riesgo, y iii) Fraccionamiento

1.2.1. Concepto de contrataciones públicas

Para Hernández Diez (2012), los diversos contratos de bienes y servicios que realizan las entidades de carácter público deben ser comprendidas como una serie de procesos que se encuentran regulados por normativas que tienen como objetivo, manejar por una gestión transparente, objetiva y que garantice la competitividad entre los oferentes. Así, la contratación pública se constituye como una serie de procesos regulados en el que las oficinas del Estado establecen un relacionamiento laboral con oferentes (terceros) para lograr cumplir las metas de la entidad mediante el ofrecimiento de bienes o servicios por parte de estos. Asimismo, según el mismo autor, existen otros mecanismos de contratación directa por los cuales la oficina que gestiona estos procesos no requiere abrir procesos o actividades previas para la consignación de algún bien o servicio por parte de un oferente. Si bien no es el caso que se desarrolla en el presente trabajo, es una situación que concurre también en el Estado peruano cuando en el proceso de contratación se superpone la necesidad y el tiempo por sobre el proceso. Si bien es cierto que son circunstancias muy específicas, es necesario también tenerlas en cuenta como situaciones especiales.

Por su parte, Salas (2017), menciona que el proceso contratación que se realiza en la administración estatal se puede definir como un acuerdo, el cual se puede realizar entre dos oferentes o más partes, según la necesidad presentada por la oficina o entidad, para obtener algún tipo de servicio específico. La acotación que brinda el autor

en este sentido, en el presente tipo de relación uno de los participantes es una oficina o entidad del Estado. Entendiendo que la contratación de carácter público tiene como objetivo la transparencia y competitividad, y que se encuentran regladas por una serie de normativas y procedimientos, el fin del Estado es lograr una relación con terceros que garantice pueda garantizar la realización de los objetivos del MININTER, respetando los términos fijados en el contrato.

Al respecto, Fabián (2017), en referencia a las contrataciones públicas, de manera similar a los autores mencionados con anterioridad, menciona que nos encontramos en un proceso donde una de las partes es una oficina o entidad que es parte del Estado y que requiere la contratación de uno o más terceras personas que puedan apoyar en el cumplimiento de las metas instituciones. Para ello, los oferentes tienen la capacidad de poder brindar un servicio, garantizar la compra o alquiler de bienes o la ejecución de uno o más proyectos específicos. Al respecto, el autor adiciona que los recursos con los que se financian este tipo de actividades son de carácter público; es decir, que el dinero utilizado proviene del pago de los distintos impuestos que se recaudan. Además, es necesario recalcar que, al tener esta característica, usualmente, este tipo de gasto se encuentra fuertemente regulado por oficinas internas y externas a la parte contratante.

Por su parte, José Dromi (2006), dentro del contenido de su trabajo, rescata la importancia del contrato público del Estado con el derecho público. Aquí el autor realiza una ponderación respecto de las contrataciones públicas y el derecho administrativo, siendo el primero de mayor interés para el segundo, sin que estos, necesariamente, ignore en su totalidad a la contratación privada. La importancia de la contratación que es de carácter pública radica en el tipo de relacionamiento entre el Estado y sus oficinas con el sector privado.

En cuanto a normativa, actualmente el Perú se cuenta un marco normativo para las contrataciones públicas, denominado “Ley de Contrataciones del Estado”, norma que encuentra sus inicios desde el año 1998 y que ha estado sujeta a distintos cambios a través del tiempo; siendo muchos de estos respecto al establecimiento de mayor regulación a lo que se concibe como libre participación y también a las formas de contrato con terceros. Una crítica establecida es que se reconoce que las modificaciones a la normativa, en algún nivel, han tenido un impacto positivo para ciertos grupos empresariales y contratistas en áreas específicas. Y es que, desde luego, la perspectiva del Estado respecto a las contrataciones se ha caracterizado por una escala en las

restricciones producto, tal vez, de los casos de corrupción a través de contratos con el Estado y funcionarios involucrados en los mismos (Arribasplata, 2018).

En relación con los intereses que se pueden identificar en la dinámica de contratación estatal, se pueden establecer dos diferenciados. Específicamente, por parte de los oferentes está la idea del lucro, que es el sustento de su actividad y su razón, ellos median su actividad bajo una lógica económica. Por otra parte, el Estado representado por los gobernantes o funcionarios el interés se guía en una respuesta eficiente y eficaz a las necesidades de sus gobernados, así también al cumplimiento de las metas institucionales o de los objetivos planteados por la gestión. Si bien son opuestos estos intereses, en realidad son complementarios en la medida que uno satisface la necesidad del otro y complementa los recursos con lo que no cuenta la otra parte (Arribasplata, 2018).

Como se ha dilucidado, en el caso de contratar con el Estado, la única finalidad que se manifiesta es pública, que la compra o alquiler de un bien, así como la contratación de un servicio específico es para la solución de una problemática de carácter público y que será financiada, si no es en su totalidad, en su mayoría, con dinero proveniente de las arcas públicas. Entonces, el Estado contrata con terceros para poder cumplir con un objetivo institucional o de gestión; o para poder dar cumplimiento a una meta establecida y proyectada del sector o la oficina que manifiesta la necesidad. Ahora bien, hay que tener en cuenta que LCE es el instrumento normativo más importante para este tipo de gestiones, pero también hay que tener en cuenta que cada oficina del Estado peruano cuenta con sus propias oficinas de control interno y sus distintas directivas que regulan las contrataciones a nivel interno; esto debido a que no todo contrato es igual en sectores distintos e, incluso, a niveles de gobierno. Adicionalmente a ello, en grandes rasgos, se puede mencionar la existencia de normativa internacional que regula la contratación con Estados y cooperantes internacionales. Sin entrar en detalles, también los organismos internacionales establecen recomendaciones a los Estados, entre otras cosas, para adquirir bienes y contratar servicios. (Hernández Diez, 2012).

Por otra parte, la Organización Mundial del Comercio (2012) tiene un acuerdo sobre contratación pública, que tiene como fin un acercamiento comercial especialmente en lo que a contratación pública refieren, entre los diferentes países, el Perú es miembro desde 1995. Aquí se establecen las normas que van a disponer y garantizar las condiciones de competencias abierta para todo, equitativa y transparente. Quien no garantice lo mencionado, desacata esta norma internacional. El Parlamento

Europeo establece que los contratos públicos se estiman en el 16% del PIB. En él se aplican las reglas del mercado interno para garantizar una mejor distribución de los recursos económicos, al haber una mayor competencia, las autoridades reciben un producto y servicio de calidad (OMC, 2012).

En ese sentido, por ejemplo, en España, la contratación pública o gubernamental ha dado un giro total, Anteriormente su estudio se realizaba de manera aislada, ahora todo este tipo de contratación se encuentra articulada de con las políticas diseñadas por el gobierno, esto implica que ya no se pueden entender como un fenómeno aparte, sino que es parte de un todo establecido, donde participan todos los actores que se requieran, ya sean estatales, privados o sociedad civil. En ello, Ariel Rezzoagli (2016) indica puntualmente que la contratación pública ha permitido alcanzar distintos objetivos priorizados por el gobierno es distintos aspectos y ejes de trabajo (pág. 8).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el proceso de contrataciones por parte de los Estados nos da la referencia a la adquisición de obras, servicios y/o bienes que se da por la necesidad de las gestiones de distintos niveles de gobierno y/o también por parte de empresas que son propiedad del Estado. Como se ha hecho mención con anterioridad, este tipo de contratación se realiza con el dinero de los contribuyentes, así que es de esperar que la ejecución logre resultados importantes enmarcados en la eficiencia en el gasto. Es aspectos adicionales a la definición y dimensiones planteadas para la contratación realizada por el Estado, la OCDE también pone especial énfasis a la eficiencia que debe mostrar el sector público para generar confianza en la ciudadanía y sus instituciones. Con relación a ello, este organismo se esfuerza en resaltar la necesidad de un buen diseño en los sistemas que se encargan de las contrataciones y que también se tenga y se puedan alinear a agendas globales (pág. 3).

Con lo dispuesto en las contrataciones establecidas por el Estado, Villanueva (2020) ha hecho mención que las distintas entidades que componen al Estado podrán ser parte de alguna relación de carácter contractual, aunque se espera que de este tipo de relacionamiento estas se desarrollen en un marco caracterizado por la legitimidad o representatividad legal con la que cuenta la oficina demandante, asimismo la relación se enmarca también en las funciones del solicitante. Además de ello, es necesario tener claridad sobre la finalidad pública que se busca proveer. Finalmente, la relación contractual se debe manifestar dentro de los marcos establecidos, en primera instancia, por el gobierno nacional y, luego, por las directivas internas del contratante.

En el marco de las distintas relaciones que establece el estado peruano mediante contratos, es necesario exponer la existencia de una gama amplia de opciones y posibilidades en las operaciones que son posibles de realizar. Como se ha hecho referencia en líneas anteriores, estas pueden enmarcarse en compra o adquisición de algún bien y/o servicio específico, hasta gestiones que tienen como objetivo único la contratación de personas naturales o jurídicas. En el Perú, la normativa que provee regulación a la gestión de contrataciones con el sector público ha estado en constantes cambios con el transcurrir del tiempo. En primer lugar, se debe señalar que la primera evidencia que se toma en cuenta para poder adentrarse en esta problemática es la conformación del Sistema de Abastecimiento, en el año 1978, mediante D.L. N° 22056. La instalación de este sistema dio pie a la creación de unidades de gestión y oficinas que permitirán su correcto funcionamiento, así, de manera análoga, se creó la Dirección Nacional de Abastecimiento, encargado de establecer las prerrogativas respecto al abastecimiento de recursos por parte del Estado peruano; esta oficina subsistió hasta el año 1995, donde fue disuelto.

Algunas particularidades presentadas en el período 1956-1978, se identificó el financiamiento respecto a obras y servicios con recursos públicos; no obstante, se identificaron irregularidades que se reflejaban en la gestión del dinero proveniente del erario público, así como el dinero proveniente de fuentes fuera del Estado. En virtud de ello, en 1978 se creó el ya mencionado sistema de abastecimiento y la Dirección Nacional de Abastecimiento. En la historia institucional del país, en el año 1979 se instauró una nueva Carta Magna que demandaría cambios sustanciales en el diseño del Estado peruano y el sistema de abastecimiento no sería la excepción a esta situación. Con esta nueva Constitución se erigió normativa para acotar los periodos para las contrataciones, así también se regularon los procesos de compras y adquisiciones (Arribasplata, 2018).

A raíz de la disolución de la Dirección Nacional de Abastecimiento, inmediatamente, mediante D.S. N° 065-85-PCM, se aprobó el "*Reglamento Único de Adquisiciones para el Suministro de Bienes y Prestación de Servicios no Personales para el Sector Público*", con esta acción se establecieron los parámetros para poder contratar con el estado y también se establecieron las causales de faltas y rescisión del contrato. De manera posterior, en 1997, se publicó la Ley N° 26850 "*Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*", cuyo reglamento fue publicado en 1998 mediante D.S. N° 039-98-PCM.

En relación a este último texto, se ha registrado, aproximadamente, un total de 12 modificaciones que se hicieron en un periodo de poco más de tres años, situación que derivó en la publicación de un nuevo documento que brinde los lineamientos para las adquisiciones y contrataciones que se realizan con el aparato estatal. Este documento normativo fue denominado *“TUO de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”*, publicado mediante D.S. N° 012-2001-PCM. El presente documento recoge las modificaciones presentadas con anterioridad, las interpreta y las pone en contexto para una correcta ejecución; no obstante, este cuerpo normativo no estuvo exento de modificaciones que se realizaron un tiempo después (Álvarez, Hiromoto y Álvarez, 2016). Asimismo, en el 2008 se publicó el D.L. N° 1017 que aprobó la *“Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”*, a partir del cual se inicia una nueva etapa en el marco de las contrataciones públicas, el cual ha sido sujeto de modificaciones y ajustes.

Continuando con las modificaciones al marco normativo en temas de contrataciones en el año 2016, se publica la Ley N° 30225 *“Ley de Contrataciones de Estado”* y su respectivo Reglamento aprobado mediante D.S. N° 350-2015-EF. Con ello, el marco regulatorio estatal recoge las falencias identificadas en textos anteriores y se propone modernizar el Estado y su proceso de contratación.

Sobre lo antes descrito, es importante precisar que actualmente el marco legal vigente para Entidades Públicas en las actividades relacionadas con las contrataciones públicas se rige por el TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, publicado mediante D.S. N° 082-2019-EF el 13 de marzo de 2019 y su respectivo Reglamento, publicado mediante D.S. N° 344-2018-EF el 31 de diciembre del 2018.

En complemento a lo mencionado en párrafos anteriores, es importante mencionar los principios en contrataciones con el Estado que proveen los autores Álvarez, Hiromoto y Álvarez (2016):

- Libertad de concurrencia: Esto implica que el marco de participación al que se someten los postores no cuenta con barreras de acceso.
- Igualdad de trato: Todos los postores serán evaluados en las mismas condiciones, sin ningún trato especial.
- Publicidad: En aras de generar un proceso transparente, cualquier persona puede tener acceso a los detalles del proceso.
- Competencia: La mejor oferta será la que presente mayor eficiencia y mejores resultados a nivel público.

- Eficacia y eficiencia: El proceso de contratación responde a los objetivos institucionales o metas de gestión. Se busca maximizar beneficios para la entidad.
- Vigencia tecnológica: Se prioriza la calidad de la propuesta y se apunta a una modernización en materia de equipos y usos de la tecnología.
- Sostenibilidad ambiental y social: Este principio es de mucha relevancia porque su enfoque se encuentra en el cuidado del medio ambiente acompañado del entorno social.
- Principio de equidad en las prestaciones y derechos: El marco regulatorio establece los derechos y deberes de cada una de las partes (pág. 88).

Sobre esta propuesta planteada por Álvarez, Hiromoto y Álvarez (2016), es oportuno mencionar que los puntos seis y siete no son de aplicabilidad en todas las contrataciones estatales. Estas se dan en circunstancias y con entidades específicas que tienen dentro de sus funciones actividades en esos campos.

Es preciso señalar que en el Perú, las entidades públicas cuentan con un PAC, sobre este documento el autor Morante (2016), cumple con mencionar que este debe entenderse como un instrumento de la gestión pública, que viabiliza al Estado y sus oficinas, la programación y la evaluación de necesidades que requiere la oficina demandante del bien o servicio. Y que toda programación debe responder para el cumplimiento de objetivos y metas institucionales debidamente programados y sustentados. Estos últimos son de acceso público y se visualizan en la herramienta mencionada, a través SEACE.

En ese mismo marco, los autores Álvarez, Hiromoto y Álvarez (2016), consideran oportuno tener en cuenta que el PAC es aprobado por el Titular de la Entidad o por el funcionario al que fue delegado dicha responsabilidad y este proceso tiene una duración de aproximada de 20 días, para sufrir algún tipo de modificación al documento enviado, ya sea la inclusión de información que no se había consignado, o para eliminación de esta. Al respecto, la Directiva 002-2019-OSCE/CD, describe que el citado PAC debe advertir los siguientes procedimientos de selección:

- Todos aquellos que la entidad tiene planificado convocar en el año fiscal. Además de ello, se deben incluir los ítems de convocatoria.
- Todos aquellos serán encargadas a terceras entidades, siendo estas para realizar compras corporativas o encargo del citado procedimiento de selección.
- Todos aquellos declarados desiertos y consecuentemente la necesidad requerida continúen persistiendo por el área usuaria y se cuente con presupuesto.

- Todos aquellos que el año fiscal anterior han sido declarados nulos y consecuentemente la necesidad requerida continúe persistiendo por el área usuaria y se cuente con presupuesto.
- Las contrataciones particulares descritas en el art. 4 del TUO, literal f) y descritas en el art. 5 del TUO, literal d), e) y f).
- Los requerimientos que son parte del Catálogo Electrónico del Acuerdo Marco, con excepción de los requerimientos loM a 8 UIT.

Un último aporte que contiene especial relevancia al tema desarrollado es lo que sostiene Retamozo (2018) respecto a la LCE, ya que hace mención en el sentido de que este instrumento legal debe comprenderse como un conjunto de actos o hechos administrativos. La finalidad de estos es que se pueda determinar una persona, que puede ser natural o jurídica, con los cuales se celebrará un contrato determinado por el área usuaria, esta determinación estará basada en sus funciones y necesidades instituciones y se apunta a que el tercero contratado pueda adquirir un bien o un servicio (pág. 99).

Con la exposición de posiciones realizada, se considera que la mejor propuesta para el desarrollo de la investigación es la propuesta de Retamoso, en complemento con la información brindada por la normativa peruana, que es el marco de acción que enmarca la acción en materia de contrataciones. Ello complementando con los anunciado por los autores Álvarez, Hiromoto y Álvarez (2016), en base a los principios en las contrataciones con el Estado.

1.2.2. Concepto de riesgo

El riesgo es un concepto amplio y cuenta con muchas definiciones más allá del ámbito de estudio que se propone en el presente documento. En virtud de ello, desde el Estado y sus gestiones no se ha propuesto una definición para el concepto de “riesgo” como tal, pero sí existen alcances al respecto desde bibliografía que se especializa en el sector privado.

Con relación a ello, un primer alcance general por parte de este concepto es una primera idea donde este es considerado como algo negativo, con alta probabilidad negativo o, en última ratio, es la manifestación de la incertidumbre. El riesgo siempre es asumido desde una perspectiva negativa, y en el mejor de los casos, neutra, se asume que su ocurrencia puede generar algún tipo de pérdida, retrasos en lo que ya se encontraba planificado y acarrear, de manera innecesaria, un aumento en la inversión.

En materia de riesgos, los objetivos establecidos por la entidad pueden establecer el alcance de estos. Respecto a la causalidad de esta circunstancia en particular, este puede ser mono causal o multicausal dependiendo del caso en específico. Es decir, es válido asumir el concepto de riesgo como una construcción social que se asume como una situación de peligro para la persona o entidad que lo experimenta (Álvarez, Hiromoto y Álvarez, 2016).

Está claro, que la identificación de riesgos de manera negativa no contribuye en el cumplimiento de metas y objetivos de las entidades públicas, generando debilitamiento institucional ante la ciudadanía. Todo lo que se presenta tanto interna, como externamente, que obstruyen el logro de los objetivos, es esencialmente el riesgo. Para Andrea Álvarez (2010), el riesgo debe ser entendido como un suceso cualquiera que tiende a afectar de manera negativa la planificación establecida. Pero el riesgo no es un concepto autónomo y tampoco se puede medir de manera independiente, este se interrelaciona con alguna actividad en específica que se va a realizar.

Ahora, el riesgo se puede clasificar de dos formas, según Brito (2018): 1) el riesgo inherente y 2) el riesgo incorporado.

- El riesgo inherente: Es la posibilidad riesgosa que existe por la sola realización de una actividad específica. Al respecto, es que se suele medir y valorar al momento de proyectar o planificar.
- El riesgo incorporado: Es el riesgo que no es propio de la actividad que se realiza, sino que es un añadido que parte de conductas irresponsables o circunstancias que escapan a la propia programación establecida.

La Organización Internacional de Estandarización, en el ISO 31000:2018, conceptualiza el riesgo un efecto de incertidumbre que afecta el cumplimiento de los objetivos trazados, asimismo, la citada norma, brinda una serie de principios y directrices para que con un enfoque general de la organización pueda identificar, hacer un análisis, hacer una evaluación, supervisar y comunicar los riesgos que pudiera tener una Organización. Por su parte, el autor Henry Cisneros (2016), que reflexiona respecto al riesgo en las contrataciones públicas, nos menciona que la gestión de los riesgos en este espacio es, todavía, terreno poco explorado, por ello que no se encuentra una definición estatal al respecto. Al respecto, los riesgos en este espacio se comenten ya luego de la ejecución de la contratación, cuando el proveedor no logra cumplir con lo establecido. De manera anterior, las sanciones que se puedan cometer parecen ser elementos que pasan desapercibidos al momento de ofertar cuestiones que no se van a cumplir.

Según Geregido, Valiente y Vega de la Cruz (2020), al respecto de la gestión de riesgos, se asume que esta es un proceso que contiene actividades debidamente sustentadas y que se deben aplicar en los distintos niveles de la programación y planificación, como lo es el nivel estratégico o proceso (pág. 3). Esta gestión de riesgos tiene componentes previos, pero también luego de que suceden acciones con las que no se contaba y se tienen poco o nulo control. Algo que debe ser considerado es que la propuesta de estos autores está centrada en las contingencias presentadas en el sector privado, pero que de alguna forma encuentran aplicación en la gestión pública.

Lo más cercano respecto a la situación del riesgo en el proceso de contrataciones en el Estado se encuentra en la actual normativa del TUO de Contrataciones del Estado donde se centra la discusión al respecto en los riesgos que se erigen en el ámbito de las obras públicas. No obstante, es necesario precisar que existen más espacios para considerar que existen riesgos, especialmente, en lo que respecta a la totalidad del sistema de abastecimiento. Es en virtud de ello que la presente propuesta encuentra asidero, ya que en lo que respecta a contrataciones, se requiere tener una mejor estrategia y atender de mejor manera los riesgos en este campo. Por ejemplo, el OSCE, que es el ente regulador de contrataciones con el Estado, cuenta con una Dirección de Gestión de Riesgos que, conforme al art. 74 de su ROF aprobado mediante D.S. N° 076-2016-EF, propone entender los riesgos superando que en el tema de obras es donde solo aprecia realmente una circunstancia de esta magnitud. Es necesario tener en cuenta que estos riesgos están presentes en todas las etapas de la gestión pública y afecta cada uno de los subprocesos involucrados y sus respectivos productos (Gaceta Jurídica, 2020).

La OCDE, menciona respecto a la integridad y a la gestión de riesgos como un grupo de acciones coordinadas que cuentan con una metodología de identificación, análisis, evaluación y poder hacer seguimiento de amenazas potenciales. Tener instituciones estatales deslegitimadas por la ciudadanía debilitan la democracia, puesto que, los ciudadanos demandan día a día mejores servicios al Estado, el cual tiene que fundamentar su eficacia, eficiencia y transparencia. La OCDE (2017) indica que poder materializar una mejora en las propias capacidades estatales que permitan dar una respuesta concreta a las necesidades y visiones de la población en general.

Según la OCDE (2017), el Perú cuenta con una gama de conceptos muy sólidos en materia de control interno y también presenta importantes avances a considerar en materia de gestión de riesgos, ya que estos se encuentran contruidos sobre la base de importantes estándares internacionales. Sin embargo, la OCDE reconoce que, si bien el

país puede contar con este marco sólido, al momento de implementar y ejecutar es donde se denotan las principales falencias y situación que también menciona la Contraloría General de la República, en la que presenta ya advierte que las mayores brechas se encuentran en los gobiernos regionales y locales. En definitiva, los riesgos no contribuyen como parte del cumplimiento de los objetivos institucionales, en tanto el riesgo se enfrenta no se puede soslayar dejando pasar, sino más bien identificando y consecuentemente gestionando.

Por su parte, el art. 52 de la LCE, describe que el OSCE es el organismo técnico especializado y regulador que tiene el encargo de determinar o realizar una adecuada supervisión de los procesos de contrataciones del estado.

1.2.3. Concepto de fraccionamiento

Para Azalea Chávez (2017) el fraccionamiento en contrataciones estatales debería ser entendido como una acción de carácter intencional por la cual la oficina que contrata busca fraccionar una contratación en dos o más partes, pero lo que se debe considerar es que, por las características del contrato, este debía entenderse como una unidad buscando preservar la eficiencia del servicio contratado (pág. 36). Si se evade la licitud del fraccionamiento, es propio por la actitud del funcionario para tratar de evadir la normativa de contratación estatal.

Con ello, hay elementos que nos permiten evidenciar que la acción de fraccionar un contrato que se considera unitario involucra una presunta acción de fraude por parte del funcionario público, ahora esta situación se puede dar por desconocimiento del marco normativo respecto a esta circunstancia, o una actuación de mala fe con la administración pública (Morón, 2002).

De la misma forma, Juan Morón (2002) define el fraccionamiento, bajo acción de una persona, un funcionario público, que se puede considerar fraudulenta y que se manifiesta por ser un desconocimiento del marco jurídico o los aspectos físicos de una contratación. Así pues, se logra romper la unidad de un contrato que proveía eficiencia al momento de ejecutar el servicio (pág. 333).

Con la posibilidad de prever sus necesidades y evadir la rigurosidad, se configura la entidad, programando la realización de varios procesos. Es cierto que, la gran cantidad de burócratas estatales, a veces, hacen tardía la iniciación de una contratación. Por ello, las contrataciones que registren un costo bajo establecen la normativa, deberán

de ejecutarse de manera más expeditiva. Para la identificar y programar una necesidad dentro de una contratación del estado es necesario la unificación de los objetos contractuales para poder sistematizar de forma correcta los distintos servicios a contratar, para poder encontrar como respuesta una mejora de precio, acompañada de una mejor calidad en la ejecución del servicio y también buscando la simplificación de las relaciones contractuales (OSCE, 2017).

En virtud de lo mencionado, la fragmentación, el desdoblamiento de contrataciones o simplemente fraccionamiento es uno de los mecanismos más utilizados de manera transversal en el sistema de contrataciones que tiene el sector público para eludir un determinado proceso de elección o una contratación. Ahora, sin poner demasiado énfasis en la denominación que con la que se le reconozca usualmente a esta acción en los diferentes sistemas de contratación, existen esfuerzos por parte de distintos legisladores de la región para establecer parámetros que puedan evitar esta situación y establecer medidas para prohibir su comisión. A nivel regional, casos como Argentina, Chile, entre otros se han presentado importantes avances para evitar el fraccionamiento como una acción cotidiana en la administración pública (Chávez, 2017).

Datos oficiales proveídos por la OSCE (2018), se señala que la Contraloría General de la República pudo identificar, en el año 2018, que un total de 867 proyectos de infraestructura, que se encuentran valorizados en 16 mil millones de soles, aproximadamente, no se habían ejecutados. Sobre los detalles de este caso, trascendió que el 39% de los casos identificados, la paralización de recursos se debía principalmente a dos aspectos, el primero a las deficiencias técnicas y el segundo a los incumplimientos contractuales. En adición a ello, según los resultados de ese mismo año 2018, a nivel país también se registró una paralización en la adjudicación de contratos en bienes, servicios y obras, están valoradas en 8 mil millones de soles. Ello en definitiva tiene implicancias en la ejecución de gasto en el país, considerando la suma que se dejaron de adjudicar es de una suma considerable de 8 mil millones.

Dentro de la esfera de contratación estatal, como se ha hecho mención en párrafos anteriores, el fraccionamiento debe describirse como una acción que está dotada de una intención clara por parte del área usuaria. Esta intención se manifiesta en la división en dos o más partes de una contratación. Con ello, dentro de los elementos causales en lo que se enmarca el fraccionamiento, se encuentra la responsabilidad directa del funcionario ya que, aparte del desconocimiento respecto a las directivas y marcos normativos al respecto de la acción, la deliberación también se enmarca en el hecho de procurar una evasión de proceder con el concurso público o, de plano, se

considera la total omisión de la aplicación de la normativa que regula las forma de contratar con el Estado (OSCE, 2017).

Esta situación es particularmente cuestionable, cuando existiendo los recursos de necesidad y contándose con la debidamente justificación y programación, así como con conocimiento respecto a la necesidad administrativa concreta, muchas veces se termina realizando más de un contrato para la satisfacción de una misma necesidad (Cascante, 1999). A parte de ello, es necesario recalcar que en la identificación y programación de necesidades se pueda sistematizar de manera correcta los objetos contractuales con la finalidad de tener claridad al momento de identificar correctamente las necesidades y poder optar por la mejor oferta contractual disponible (OSCE, 2017).

Con esto último mencionado, se deja clara la posibilidad que tienen las oficinas del Estado para la mejora de sus sistemas de contratación, teniendo como resultado un proveedor que tenga mejores condiciones técnicas y económicas para la ejecución de su propuesta. Así pues, la infracción cometida por el servidor público al realizar el fraccionamiento es un desconocimiento a la normativa, los procesos y también a las necesidades de la oficina demandante. Con ello, los resultados van en sentido contrario a la eficiencia y la contratación incurre en vicios acarreados por una decisión burocrática errada (Morón, 2002).

Por otra parte, respecto a la sistematización o agrupamiento de objetos contractuales, el marco jurídico de las contrataciones con el Estado peruano, menciona la prohibición de esta acción cuando se evidencia que el agrupamiento realizado tiene como objetivo la acumulación de bienes, servicios o similares, no muestra como finalidad la búsqueda de una mejor oferta que evidencia una eficacia al momento de ejecutar los recursos públicos, sino que se evidencia problemas al momento de poder establecer prioridades, identificar problemas medulares y poder elaborar un real cuadro de necesidades, requerimientos y contrataciones por año (Arribasplata, 2018).

Como es de conocimiento, el POI es uno de los instrumentos que utiliza el Estado peruano para plasmar sus objetivos y hacer seguimiento al cumplimiento de estos. Al respecto, son estos los que proveen de contenido a las necesidades y estas dan sustento a los procesos de selección con los que puede contar la oficina en cuestión. Posteriormente, estas necesidades pasan a ser programadas en la planificación de la entidad y es la oficina usuaria la que se encarga de realizar las coordinaciones con la instancia que se encarga del proceso de contrataciones. En este último proceso es donde se pueden observar los procesos de fraccionamiento (Arribasplata, 2018).

Con relación al presupuesto con el que cuenta la unidad demandante, se detalla en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Es necesario tener claro que el presupuesto es una de los instrumentos de gestión más relevantes, debido a que es el que posibilita que el Estado, a través de sus unidades ejecutoras, cumpla con los objetivos y metas propuestas, que se encuentran manifestadas en el POI. En el presupuesto se detallan todos los egresos que se espera atender durante un ejercicio fiscal, además, de forma análoga, este expresa las prioridades de la gestión y las acciones que se espera realizar en el año de referencia del presupuesto (Morón, 2002).

Entrando en aspectos relativos al Presupuesto Público, Soto (2015) complementa lo mencionado con anterioridad dando mayor realce a las posibilidades que involucra este importante instrumento. Así pues, es a través del presupuesto que se pueden realizar distintos tipos de prestaciones, que pueden ser desde obras hasta bienes y servicios. La ejecución del presupuesto se realiza a través de un intenso y preciso pronóstico de ingresos y gastos, pero para ello es necesario que cada entidad que compone el Estado peruano logre realizar una programación de los recursos que se requieren y se pretenden ejecutar en el ejercicio fiscal, además hay que tener en cuenta que se debe tener una perspectiva social que oriente el gasto, pero también un correcto análisis financiero que posibilite cumplir con las metas utilizando los presupuestos necesarios.

Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas (2011), considera necesario tener en cuenta que, además de tener los montos de gasto ya proyectados y priorizados, lo cierto es que este gasto se encuentra regulado por una serie de normativas y procedimientos. Además de ello, el Estado cuenta con una serie de órganos y oficinas que conducen el proceso presupuestario de las distintas unidades ejecutoras que lo componen. En ese sentido, la Directiva General de Presupuesto Público, toma un rol protagónico y central al momento de elaborar este instrumento, tratando de otorgar los recursos necesarios a cada entidad (Neyra & Tamayo, 2021). Al ser similar en varios aspectos a lo propuesto por los autores Neyra y Tamayo, es la propuesta de estos las que se considera la que más se ajusta a la propuesta de innovación.

1.3 Arquitectura del problema

Prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT, en MININTER en el año 2020.

1.3.1 Dimensión 1: ¿Cómo es la estructura orgánica del MININTER?

El MININTER, se describe como la entidad pública que tiene por encargo la labor y manejo del orden interno del Perú, a fin de proteger el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades de las personas. Este Ministerio se encuentra en funciones desde el año 1961 y se encuentra activo hasta la actualidad. No siempre llevó la denominación que tiene ahora, sino desde el 3 de diciembre de 1963 se le denomina MININTER y dentro de sus funciones más importantes se reconoce el de establecer y mantener el orden interno, el cual incluye la labor preventiva de la delincuencia, además de investigar los delitos y faltas.

Dentro de algunos hitos históricos de lo que se puede hacer mención, es necesario hacer aclarar que, en el Gobierno, reconocido como protectoral, del libertador José de San Martín en el año 1821, ordenó la creación de tres ministerios que darían el primer modelo al Estado peruano, siendo estos: el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Guerra y Marina; y el Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. El primer ministro reconocido fue Francisco Valdivieso y Prada.

En ese recorrido, en el año 1873, en el periodo del gobierno del presidente Manuel Pardo y Lavalle, se crea la Dirección General de Gobierno Interior. Es en este momento cuando se comienza a prestar mayor atención a lo que concierne al gobierno interno del Estado peruano y se comienzan a desplegar recursos para el orden interno del país. El artículo 1 de dicha Ley, establece el primer diseño institucional del que en ese entonces sería conocido como el Ministerio de Gobierno, Policía y Obras Públicas. Así, esta entidad se conformó por las 4 direcciones, de las cuales principalmente por la Dirección de Gobierno, dentro de ella dividida en secciones: i) La Policía y Municipalidades, y ii) Inmigraciones, Colonización y Agricultura.

De manera posterior, en 1946, en el marco de reforma institucional del Estado peruano, se realizó la reorganización de las oficinas y direcciones del Ministerio, aparte de ello, se aprueba el Reglamento Interno del sector, documento que establece las funciones de cada órgano administrativo y establece el nuevo diseño institucional que tendrá esta entidad. En ese momento el Ministerio también tiene facultades subnacionales brindadas por Ley. Como siguiente hito, en 1968, el gobierno promulgó el Decreto Ley N° 17271, Ley de Ministerios. Dentro de los contenidos de la mencionada norma, relacionado al presente trabajo de investigación, el que en ese entonces era conocido como el Ministerio de Gobierno y Policía cambia de nombre a Ministerio del

Interior – MININTER; tal y como lo conocemos hasta la actualidad. El primer ministro del Interior fue el general Armando Artola Azcárate.

- **Principales Funciones en la Actualidad**

Las principales funciones del MININTER están relacionadas al orden interno y el gobierno interior. Sobre ello, tienen como eje principal la protección del ejercicio de los derechos de cada ciudadano, así como la defensa de las libertades fundamentales de todos los peruanos. Como misión de esta institución es sustancialmente garantizar y proteger el libre ejercicio de las libertades y derechos, así como también mantener el orden interno en el marco de la democracia, los cuales conducen a vivir en paz y confianza de todos los ciudadanos.

El MININTER en materia de control del orden interno y control del orden público, es de conocimiento que ejerce distintas funciones relacionadas a la formulación, planeamiento y dirección de políticas públicas nacionales y correspondientes al mismo sector, asimismo, su competencia está relacionada con velar por la seguridad ciudadana a favor de todos los ciudadanos.

El MININTER siendo el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana tiene a su cargo las siguientes entidades: i) Policía Nacional del Perú (PNP). ii) La Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP). iii) La Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones). y iv) La Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec).

El MININTER, tiene una estructura orgánica básica compuesta de acuerdo con el siguiente detalle: Órganos de Alta Dirección, Órgano de Control Institucional, Órganos de Defensa Jurídica, Órgano de Asesoramiento, Órgano de Apoyo, Órgano de Línea, Órganos Especializados y Órganos Desconcentrados.

Público, 3) Adjudicación Simplificada, 3) Subasta Inversa Electrónica, 4) Selección de Consultores Individuales, 5) Comparación de Precios, 6) Contratación Directa y 7) Métodos Especiales de Contrataciones como los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Sin embargo, en la Ley de Contrataciones existen supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE, como el caso de las contrataciones cuyos montos son loM a 8 UIT, el cual es materia de nuestra investigación de tesis en el MININTER. Cabe mencionar que las instituciones del estado tienen directivas internas que regulan los procedimientos para las adquisiciones de bienes y servicios loM a 8 UIT, como el caso del MININTER, que se encuentra enmarcado en la Directiva N° 002-2021-IN-OGAF, denominada *“Directiva para regular las contrataciones de bienes, servicios y consultoría cuyas cuantías sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), a cargo de la Unidad Ejecutora 001: Oficina General de Administración y Finanzas del Pliego 007: Ministerio del Interior”*.

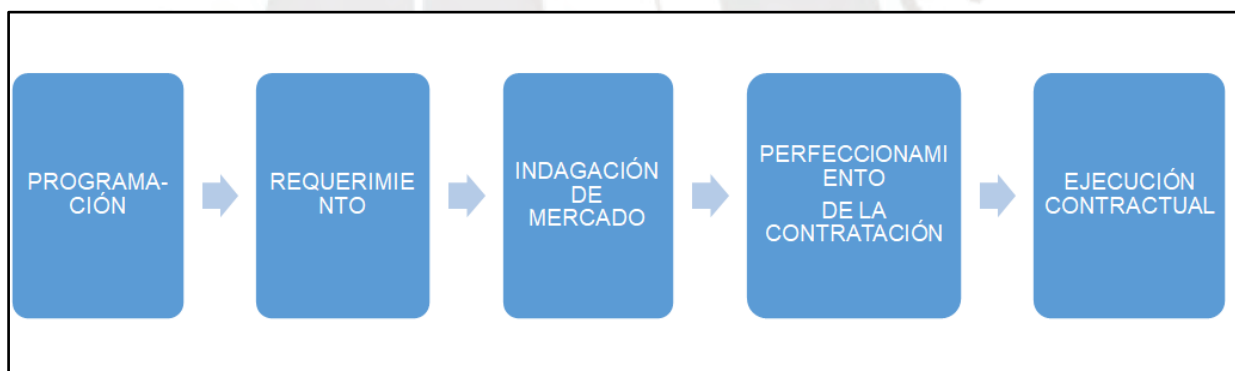
La Oficina de Abastecimiento del MININTER, en adelante, Oficina de Abastecimiento, es la encargada de consolidar las necesidades referidas a los bienes y servicios que requieren sus áreas usuarias y que plasman en sus respectivos cuadros de necesidades, posteriormente a ello, se realiza la aprobación. Es necesario acotar que todos estos contenidos están alineados a los distintos instrumentos de gestión institucional como lo son el POI, POA, PIA, PIM. Para poder elaborar el CMN se hace también aplicando ciertos criterios propios de la administración pública, como lo son los criterios de razonabilidad y objetividad. En adición a ello, al presentarse contrataciones cuyos montos sean loM a 8 UIT, estas deberán realizarse de acuerdo a los establecido en las disposiciones manifestadas en las directivas internas de contrataciones que maneja el MININTER y si como resultado, estas llegan a encontrarse excluidas de la aplicación de la normativa de la LCE, igualmente deben primar los principios de la citada norma. Al respecto, es primordial que las áreas usuarias deban encontrarse atentas a considerar, de manera obligatoria, las características técnicas definidas de cada una de sus necesidades listadas en cuadro, para poder identificar que no haya problemas con la normativa de contrataciones con el Estado.

Sobre ello, el siguiente paso relata la gestión respecto a las condiciones que presentan los postores frente al Estado peruano. En ese sentido, el OEC tendrá la labor de realizar la verificación a través del portal del OSCE de las condiciones que presentan

los proveedores que participen en la adquisición de bienes y contratación de servicios cuyos montos sean loM a 8 UIT. Primero que todo, se estipula que estos no se encuentren impedidos e inhabilitados para contratar con el estado, además se solicita que cuenten con la inscripción en el RNP, asimismo, se debe contar con el registro de “Activo y Habido” en la plataforma de la SUNAT, posterior a ello, se solicita que los proveedores que han logrado llegar a este punto cumplan con informar la realización de actividades económicas relacionadas al rubro de lo solicitado por el área usuaria o que realicen actividades similares al objeto de contratación. Un dato adicional que se debe mencionar es que las contrataciones cuyos montos sean loM a 1 UIT, se encuentran excluidos de la presentación del RNP.

La Oficina de Abastecimiento, es quien está a cargo de registrar y difundir en la plataforma del SEACE lo referente a las contrataciones que señalan tener montos loM a 8 UIT, tal cual establece la forma y el plazo descrito en la Directiva correspondiente aprobada por OSCE. En forma resumida describe los procedimientos de contrataciones, de acuerdo con el siguiente detalle:

Figura 2: Proceso de contratación loM a 8 UIT en el MININTER



Fuente: Ministerio del Interior

Sobre los antes descrito, se detalla cada uno de los ítems:

a) Programación en el Cuadro de Necesidades:

El Área de Programación es la encargada de consolidar los requerimientos de los servicios que requieren las diversas oficinas usuarias que tengan como referencia el mismo objeto de contratación o presenten afinidades entre sí. Esto se realiza para obtener los mejores precios ofrecidos por los postores en el mercado y también para poder identificar posibles situaciones de fraccionamiento que puedan encontrarse al margen de lo estipulado por la normativa vigente. El siguiente paso del proceso consiste en la responsabilidad del Área de Programación para que pueda dar cuenta que el área

usuaria que demanda la contratación cuenta o no cuenta con la disponibilidad de presupuesto. Si no cuenta con ello, el Área de Programación devuelve el requerimiento presentado, para que la oficina usuaria coordine de manera directa con la persona encargada del área del Presupuesto o su equivalente, la labor a realizar en esta instancia es la evaluación de la posibilidad de realizar las modificaciones necesarias al presupuesto institucional, de modo que se pueda gestionar su atención de manera pertinente, considerando lo que la normativa presupuestaria vigente considera permitido.

b) El Requerimiento

La Oficina de Abastecimiento, es la encargada de brindar la luz verde para dar inicio al proceso de trámite de atención a los requerimientos presentados y que presentan como característica principal que tengan un valor de 8 UIT o menores a esta. Al respecto, es el área usuaria de elaborar el requerimiento de los bienes a adquirir y/o servicios a contratar. Este proceso se realiza con un tiempo considerable de gestión, ello debido a que siempre suelen presentarse problemas al momento de presentar la documentación respectiva.

El marco normativo actual deja en claro que las entidades están prohibidas de contratar si no existe una O/C o O/S previamente que la anteceda. En adición a ello, son las Unidades Ejecutoras son las encargadas de poder proveer información específica de carácter técnica, además de los requerimientos con algunas cualidades específicas como: estar redactada de manera clara, preservando la objetividad y ser precisos al momento de enumerar las condiciones de ejecución del servicio a contratar, de acuerdo con sus necesidades reales orientadas al cumplimiento de las funciones del MININTER.

Las áreas usuarias son las encargadas de elaborar las EETT en el caso de bienes y los TDR en el caso de servicios, como parte de las funciones en las que tienen bajo responsabilidad en el marco de la normativa de las contrataciones públicas. Al respecto, son también estas áreas usuarias, las que se encargan de elaborar las condiciones por las cuales se llevará a cabo el adquirir los bienes y/o contratar los servicios, así como las condiciones en las que se contemplan la aplicación de las penalidades por algún tipo de incumplimiento por parte de los proveedores. En situación de incumplimiento, se debe dejar en claro cuáles serán las tasas de penalidad establecidas y la temporalidad de aplicación, así pues, la aplicación de la mora dependerá del caso en específico del incumplimiento.

c) La Indagación de Mercado

Una vez realizada la recepción del requerimiento por parte del Área de Programación, el Área de Actos Preparatorios de la Oficina de Abastecimiento procede a realizar las siguientes diligencias:

- Para poder determinar el monto por el cual se realizará la contratación del servicio, es de imperiosa necesidad el poder realizar un estudio de mercado. Este estudio se realiza mediante la solicitud de cotizaciones a diversos postores o buscando los precios de los bienes y/o servicios en portales institucionales; estas cotizaciones pueden solicitarse de manera electrónica o, en su defecto, de manera física. En este momento, el proceso se divide dependiendo de la modalidad de solicitud optada; en el caso de las cotizaciones electrónicas se solicita esta mediante correo electrónico y se anexan las propuestas. En el caso de optarse por la forma física, las cotizaciones deberán ingresar por mesa de partes del MININTER y deberán contar con el sello de recepción de los proveedores.

Finalmente, para que la entidad pueda establecer de manera objetiva el monto de la contratación, deberá tener en cuenta algunos detalles:

- Los proveedores por que se destaquen y se les invite a presentar una cotización oficial deben estar registrados en la SUNAT. Además de ello, las actividades que realicen deben estar alineadas a la actividad que se solicita a contratar. Asimismo, en los casos que correspondan, los proveedores deben contar la inscripción en el Registro Nacional de Proveedores para una correcta contratación con el Estado.
- La Oficina de Abastecimiento, cuenta con formatos especiales para la realización de la oferta económica y también para lo que refiere a la oferta técnica.
- Para que una contratación pueda ser considerada válida, se debe presentar, como mínimo, dos cotizaciones con las especificaciones ya mencionadas con anterioridad. Estas cotizaciones deben venir de personas naturales o personas jurídicas que presenten las características mencionadas en el ítem anterior.

d) El Perfeccionamiento del Contrato

Hay distintas modalidades para realizar el perfeccionamiento del contrato entre ellas, destaca la contratación aquellas necesidades de suministro de bienes o contratación de servicios que sobrepasan el año fiscal, el cual se perfecciona a través de la suscripción de un Contrato, el mismo que debe contar previamente con su respectiva previsión presupuestaria, para sus fines correspondientes. A continuación,

se describen algunas diferencias:

Tabla 1: Diferencias entre la Orden de Compra y la Orden de Servicio

Orden de Compra	Orden de Servicio
<ul style="list-style-type: none"> • Requerimiento del bien. • Descripción del bien, según especificaciones técnicas (marca, serie, color, tamaño, medidas, entre otros). • Plazo de ejecución. • Lugar de entrega del bien. • Garantía comercial. • Cronograma de entrega del bien (en caso de suministros). • Forma de pago. • Responsable de la conformidad del bien. • Penalidad por mora y otras penalidades establecidas, de ser el caso • Disposiciones generales e información adicional, de ser necesario 	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimiento del servicio. • Descripción del servicio, según término de referencia. • Plazo de ejecución. • Lugar de ejecución del servicio, cuando corresponda. • Cronograma de los entregables o productos, de ser el caso. • Forma de Pago. • Responsable de la conformidad del servicio. • Penalidad por mora y otras penalidades establecidas, de ser el caso • Disposiciones generales e información adicional, de ser necesario.

Fuente: Ministerio del Interior

e) La Conformidad y Trámite de Pago

Como se sabe, una vez adquirido el bien y/o culminado el servicio de manera parcial o total, el área usuaria es la que se encarga de iniciar las gestiones para brindar la conformidad del bien adquirido o servicio realizado por parte del proveedor, este proceso es una declaración por la cual el área usuaria certifica que el contratista del bien ha cumplido con los detalles técnicos solicitados y para los casos de los servicios ha cumplido con las características técnicas solicitadas por la Entidad. Al respecto, el área usuaria tiene un plazo máximo según marco normativo para emitir la conformidad correspondiente, bajo responsabilidad del funcionario a cargo.

Para poder realizar un correcto seguimiento a las contrataciones que se realizan en el Perú, el SEACE, es una plataforma que proporciona a los usuarios certificados, el intercambio de información y divulgación de la misma, acerca de las contrataciones que se encuentran vigentes en el Estado, así como la ejecución de transacciones electrónicas, siendo sus principales herramientas: la divulgación y publicidad, por lo que para ello, los organismos públicos han de suministrar toda información sobre el desarrollo de las contrataciones. Además de ello, la plataforma tiene la opción de registro de la documentación derivada del proceso mismo de contratación, estos documentos responden a los actos preparatorios, el procedimiento de selección, entre

otros aspectos, tal como los actos que son considerados supuestos que se encuentran excluidos de la aplicación de la normativa, como el caso de las contrataciones IoM a ocho (8) UIT.

1.3.3. Dimensión 3: ¿Cuánto es la magnitud del problema con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el MININTER?

En palabras de González (2020), las contrataciones que se encuentran valorizadas en ocho (8) UIT o menos, que se encuentran vigentes en momento de realizada la transacción, tienen la particular y característica de encontrarse al margen de la aplicación normativa de contrataciones; es decir, estas no estarían sujetas a los procedimientos de contrataciones como lo describe el marco normativo, no obstante, están sujetos a posterior fiscalización, pero esta acción es muy mínima. Esto implica que, es a través de estas contrataciones donde existe una susceptibilidad a generar mayor gasto público y se genera una situación donde se usa de manera incorrecta las partidas de presupuesto establecidas.

Según González (2020), la aplicación del fraccionamiento tiene como efecto la pérdida del valor de los contratos y así se pueden realizar múltiples órdenes de contrato, órdenes de servicios o contratos más pequeños. Menciona, complementariamente que esta es una acción que se realiza de manera regular en las entidades públicas, aun cuando ésta ya se encuentra prohibida por la LCE en artículo 20. En segundo lugar, al momento de proceder con la elaboración de las EETT y/o los TDR que conforman los requerimientos, estos se realizan de manera errónea, que en muchos casos se presenta una vulneración en hacia los principios de equidad, eficacia y eficiencia, ya que desnaturalizan los requisitos o no se pone mucha atención al momento de generarlos, obteniendo como resultado términos alejados de la real necesidad a contratar. En tercer lugar, se reconoce que existe un excesivo gasto público, que no responde a lo establecido en las herramientas de gestión como lo son el PEI y el POI de las propias entidades. En conclusión, el autor considera que el determinante más drástico que logra observar en la gestión pública de contrataciones es que la misma se ha estado centrando en personas naturales y personas jurídicas que no cuentan con las calificaciones necesarias y solicitadas por las áreas usuarias.

En la actualidad, el gasto público se encuentra regulado y fiscalizado; no obstante, muchas veces, la excesiva presencia de burocracia no permite llevar estos procesos de manera correcta. En relación con el fraccionamiento, es necesario tener en cuenta que el monto de ocho (8) UIT representa alrededor de treinta y seis (36)

remuneraciones mínimas vitales (sueldo mínimo) ya que en año fiscal 2020, fue de S/. 930.00 soles. En suma, al tener referencia de estos problemas que se presentan se ha establecido todo un mecanismo de trabajo y procesamiento de datos en el MININTER con la finalidad de demostrar la prevalencia del riesgo de fraccionamiento.

En ese sentido, luego de haber analizado la información pública del SEACE el cual está a cargo del OSCE, y en relación a la Entidad Pública a cargo del **“Ministerio del Interior, Unidad Ejecutora 001: Oficina General de Administración”**, es decir del MININTER, este proyecto de investigación ha realizado un análisis detallado de cada una de las contrataciones, emisiones de Órdenes de Compra o Servicio de los doce (12) meses del año fiscal, es decir la citada base de datos cuenta con información de los meses de enero a diciembre del 2020. Asimismo, a fin de brindar mayor aporte sobre la presente investigación, es oportuno advertir que, en el año 2020, el monto equivalente a una UIT fue de S/. 4,300.00 soles, siendo así las ocho (8) UIT, es equivalente a S/. 34,400.00 soles.

Sobre lo antes descrito, con la Base de Datos y los filtros correspondientes, se ha realizado los análisis descriptivos y analíticos para las contrataciones iguales o estén por debajo a las 8 UIT, en la que se puede advertir los siguientes hallazgos:

- a) En el año 2020, el MININTER, realizó un total de 4,569 contrataciones entre emisiones de Ordenes de Compras (obtención y suministro de bienes) y de Ordenes de Servicios (contratación de servicios) con montos loM a 8 UIT, los cuales hacen un total de S/. 41'023,358.29 soles aprox.

Asimismo, se puede advertir que el monto mínimo de la contratación fue por un valor de S/. 48.00 soles y el monto máximo del valor de la contratación fue por un valor de S/. 34,399.00 soles. También se puede advertir que de los cuartiles del valor estimado se puede observar que el 75% de los proveedores ha contratado por montos entre S/. 48.00 y S/. 12,000.00 y el 25% restante ha contratado por montos mayores a S/. 12,000.00 hasta S/. 34,399.00

Tabla 2: Detalle de las contrataciones loM 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Detalle de Valores Estimados	
N	4,569
Media	8,979
Mediana	6,200
Moda	6,000
Suma	41'023,259
Mínimo	48
Máximo	34,399
25percentil	4,000
50percentil	6,200
75percentil	12,000

Fuente: Elaboración propia

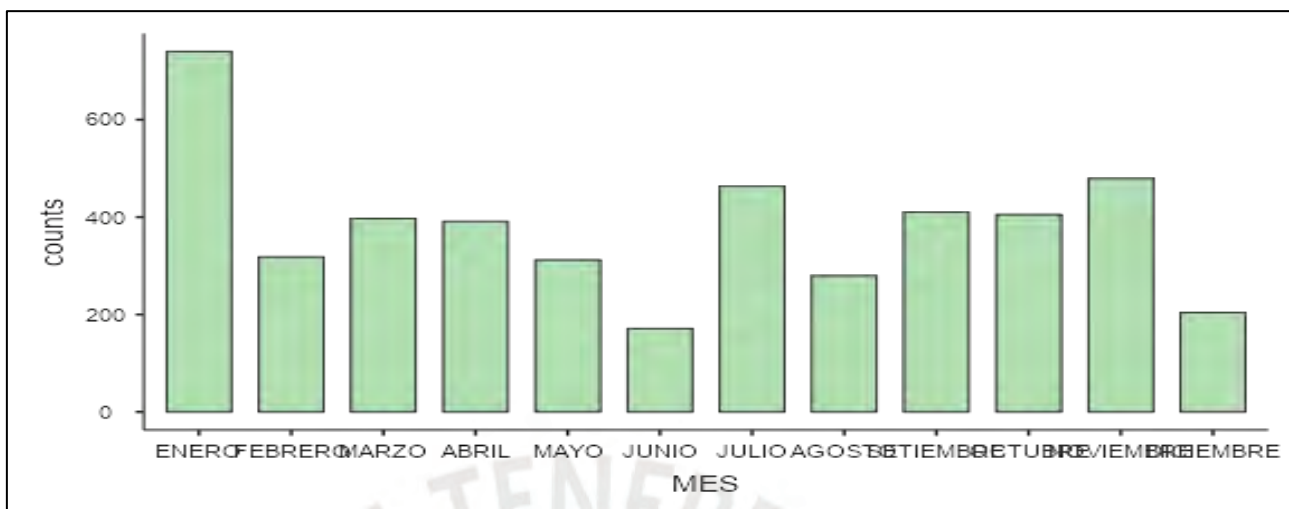
- b) De las 4,569 contrataciones entre emisiones de: Ordenes de Compras (adquisición de bienes) y las de Servicios (contratación de servicios) con montos loM a 8 UIT, se puede advertir que el mayor número de contrataciones fue en el mes de enero con 740 (16.2%) y el menor número de contrataciones fue en el mes junio con un 171 (3,7%).

Tabla 3: Detalle por mes de las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Meses	Cantidad	% Total	Acumulado %
ENERO	740	16.2 %	16.2 %
FEBRERO	318	7.0 %	23.2 %
MARZO	397	8.7 %	31.8 %
ABRIL	391	8.6 %	40.4 %
MAYO	312	6.8 %	47.2 %
JUNIO	171	3.7 %	51.0 %
JULIO	463	10.1 %	61.1 %
AGOSTO	279	6.1 %	67.2 %
SETIEMBRE	410	9.0 %	76.2 %
OCTUBRE	405	8.9 %	85.1 %
NOVIEMBRE	479	10.5 %	95.5 %
DICIEMBRE	204	4.5 %	100.0 %

Fuente: Elaboración propia

Figura 3: Detalle por mes de las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020



Fuente: Elaboración propia

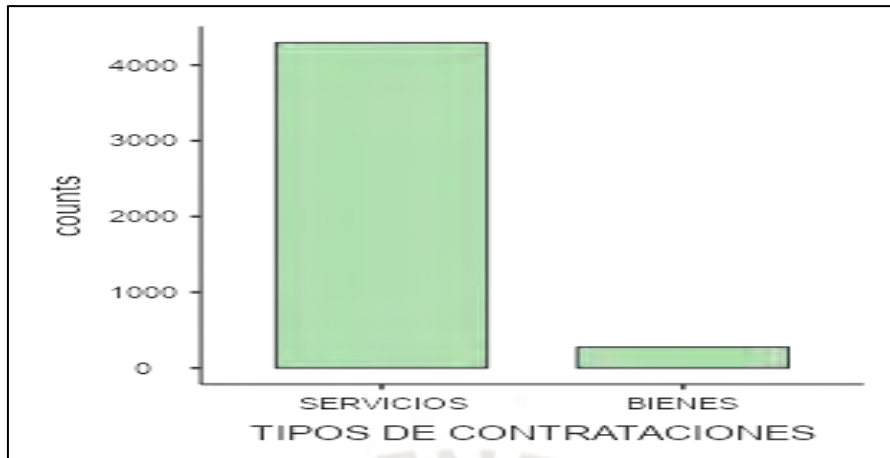
- c) De las 4,569 contrataciones entre emisiones de: Ordenes de Compras (adquisición de bienes) y de Servicios (contratación de servicios) con montos loM a 8 UIT, se puede advertir que 4,295 (94%) fueron contrataciones de servicios y 274 (6%) fueron adquisiciones de bienes.

Tabla 4: Detalle por tipo de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Bienes/Servicios	Cantidad	% Total	Acumulado %
SERVICIOS	4,295	94.0 %	94.0 %
BIENES	274	6.0 %	100.0 %

Fuente: Elaboración propia

Figura 4: Detalle por tipo de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020



Fuente: Elaboración propia

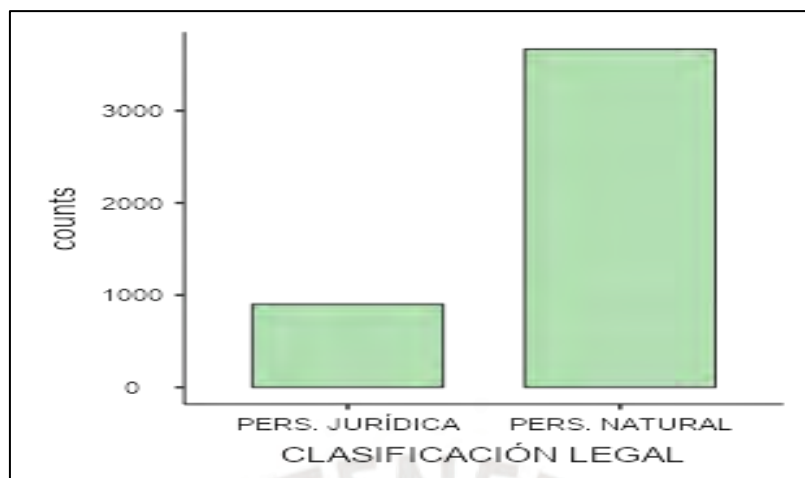
- d) De las 4,569 contrataciones entre emisiones de: Ordenes de Compras (adquisición de bienes) y de Servicios (contratación de servicios) con montos loM a 8 UIT, se puede advertir que 3,668 contrataciones, equivalente al 80.3% fueron ejecutadas por personas naturales y 901 contrataciones, equivalente al 19.7% fueron ejecutadas por personas jurídicas.

Tabla 5: Detalle por tipo de clasificación legal en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Clasificación Legal	Cantidad	% Total	Acumulado %
PERS. JURÍDICA	901	19.7 %	19.7 %
PERS. NATURAL	3,668	80.3 %	100.0 %

Fuente: Elaboración propia

Figura 5: Detalle por tipo de clasificación legal en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020



Fuente: Elaboración propia

e) De las 4,569 contrataciones entre emisiones de: Ordenes de Compras (adquisición de bienes) y de Servicios (contratación de servicios) con montos loM a 8 UIT, se ha elaborado un cuadro general donde se puede advertir y analizar la clasificación legal y los tipos de contrataciones por cada mes del año del 2020.

Tabla 6: Detalle mensual por clasificación legal y tipo de contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Mes	Clasificación Legal	Tipo de Contrataciones	
		Servicios	Bienes
ENERO	PERS. JURÍDICA	35	13
	PERS. NATURAL	690	2
FEBRERO	PERS. JURÍDICA	40	29
	PERS. NATURAL	243	6
MARZO	PERS. JURÍDICA	363	34
	PERS. NATURAL	0	0
ABRIL	PERS. JURÍDICA	9	9
	PERS. NATURAL	371	2
MAYO	PERS. JURÍDICA	15	2

	PERS. NATURAL	295	0
JUNIO	PERS. JURÍDICA	5	17
	PERS. NATURAL	147	2
JULIO	PERS. JURÍDICA	19	25
	PERS. NATURAL	419	0
AGOSTO	PERS. JURÍDICA	13	14
	PERS. NATURAL	251	1
SETIEMBRE	PERS. JURÍDICA	22	13
	PERS. NATURAL	375	0
OCTUBRE	PERS. JURÍDICA	50	27
	PERS. NATURAL	327	1
NOVIEMBRE	PERS. JURÍDICA	37	32
	PERS. NATURAL	407	3
DICIEMBRE	PERS. JURÍDICA	42	36
	PERS. NATURAL	120	6

Fuente: Elaboración propia

- f) Con la información de las 4,569 contrataciones entre emisiones de las Ordenes de Compras (obtención y suministro de bienes) y las Ordenes de Servicios (contratación de servicios) con montos loM a 8 UIT, se ha elaborado una tabla dinámica a efectos de determinar el número de proveedores que corresponden las citadas contrataciones y a partir de ellas identificar la frecuencia y el monto de las contrataciones de los citados proveedores en el año 2020.

Figura 6: Filtro de proveedores por frecuencia de contrataciones IOM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Etiquetas de fila	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Total general
10000890923	1	1				1			1			1	6
10003271035			1										1
10003274433									1				1
10003709561	1	1				1		1				1	6
10004879266			1										1
10004977136	1								1			1	3
10005148591													1
10005156268	1	1				1		1				1	6
10008390610	1	1		1				1			1	1	6
10009176158					1								1
10009814499				1									1
10010145339				1									1
10011287943									1				1
10011362490								1		1			2
10011882272					1								1
10012141411			1										1

Fuente: Elaboración propia

Figura 7: Filtro de proveedores por monto de contrataciones IOM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Etiquetas de fila	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Total general
10000890923	3000	3000				6000		2000		4000		6000	S/ 24,000.00
10003271035		12000											S/ 12,000.00
10003274433									12000				S/ 12,000.00
10003709561	3000	9000				6000		2000		4000		6000	S/ 30,000.00
10004879266		15600											S/ 15,600.00
10004977136	20000								20000		10000		S/ 50,000.00
10005148591												500	S/ 500.00
10005156268	3000	3000				6000		2000		4000		6000	S/ 24,000.00
10008390610	2500	5000		7500				5000		5000		5000	S/ 30,000.00
10009176158						4800							S/ 4,800.00
10009814499				12000									S/ 12,000.00
10010145339				7800									S/ 7,800.00
10011287943									16000			12000	S/ 28,000.00
10011362490								10000		5000			S/ 15,000.00
10011882272				4200									S/ 4,200.00
10012141411		7800											S/ 7,800.00
10013062671		9000				6000							S/ 15,000.00

Fuente: Elaboración propia

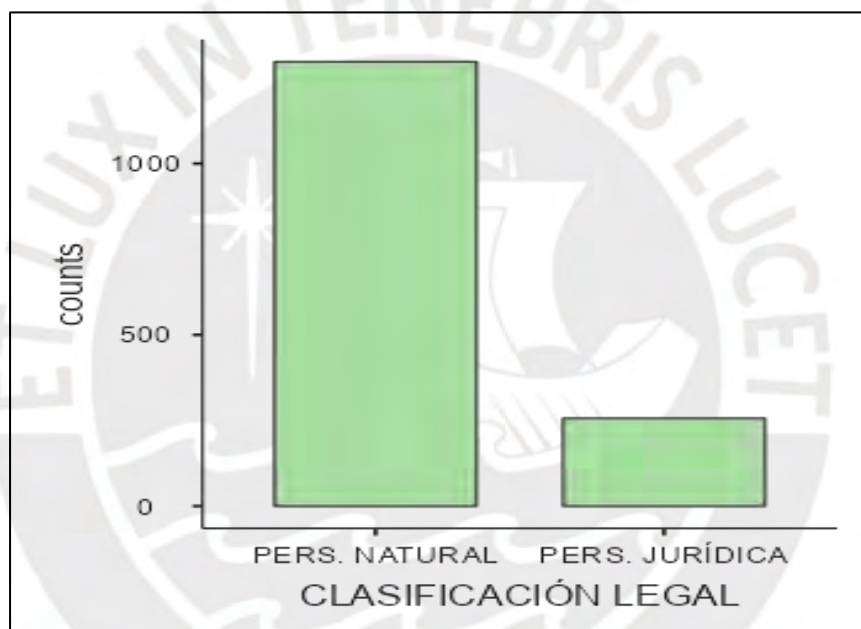
- g) En relación con lo antes descrito, se ha podido analizar y obtener como resultado que las 4,569 contrataciones del año 2020 corresponden a un total de 1,553 proveedores, de los cuales 1,297 proveedores (equivalente al 83.5%) fueron personas naturales y 256 proveedores (equivalente al 16.5%) fueron personas jurídicas.

Tabla 7: Clasificación legal de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Clasificación Legal	Frecuencias	% del Total	% Acumulado
PERSONA NATURAL	1,297	83.5 %	83.5 %
PERSONA JURÍDICA	256	16.5 %	100.0 %

Fuente: Elaboración propia

Figura 8: Clasificación legal de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020



Fuente: Elaboración propia

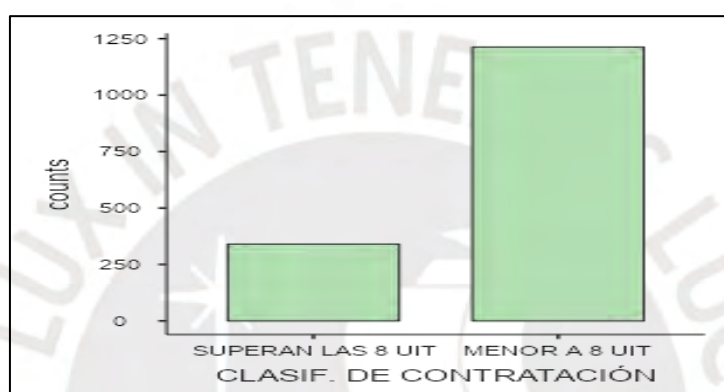
- h) De los 1,553 proveedores (equivalente al 100%) en el marco de las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020, se puede advertir que 1,213 proveedores (equivalente al 78.1%) efectivamente los montos contratados en el año 2020 no superan las 8 UIT, no obstante, 340 proveedores (equivalente al 21.9%) los montos contratados en el año 2020 superan las 8 UIT.

Tabla 8: Monto contratado de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

Monto Contratado en el 2020	Cantidad	%Total	Acumulado %
SUPERAN LAS 8 UIT	340	21.89 %	21.89 %
IOM A 8 UIT	1,213	78.11 %	100.00 %

Fuente: Elaboración propia

Figura 9: Monto contratado de los 1,553 proveedores en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020



Fuente: Elaboración propia

- i) En relación con los datos anteriores, para determinar el posible riesgo de fraccionamiento de los 340 proveedores que superan las 8 UIT, en el marco de las contrataciones loM a 8 UIT, se ha tenido en cuenta principalmente que las adquisiciones de bienes y contratación de servicios sean iguales o similares en el periodo del año 2020, todo ello, luego de analizar de manera exhaustiva y posteriormente evaluar la información de la base de datos, la cual ha sido extraída y procesada de la plataforma del SEACE a cargo del OSCE.

Figura 10: Filtro de proveedores con posible riesgo de fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020

FECHA_EMITRUC_ENTIDAD	ENTIDAD	ORDEN	DESCRIPCION_ORDEN	MONTO
2021-02-03	20546798152	PROGRAMA N O/S-269-2021-UNIDAD DE A	SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGAL PARA LA OFICINA DE ADMINISTR	22,500.00
2020-11-10	20131366966	MINISTERIO D O/S-4225-2020-MINISTERIO	PROFESIONAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONTRATACIONES DEL ES	24,000.00
2020-10-13	20131366966	MINISTERIO D O/S-3763-2020-MINISTERIO	PROFESIONAL PARA BRINDAR ASESORIA EN CONTRATACIONES	12,000.00
2020-08-17	20131366966	MINISTERIO D O/S-3088-2020-MINISTERIO	PROFESIONAL PARA ASESORIA EN CONTRATACIONES DEL ESTADO - OGA	24,000.00
2020-07-08	20131366966	MINISTERIO D O/S-2493-2020-MINISTERIO	SERVICIO DE ASESORIA EN CONTRATACIONES DEL ESTADO PARA LA OGA	12,000.00

Fuente: Elaboración propia

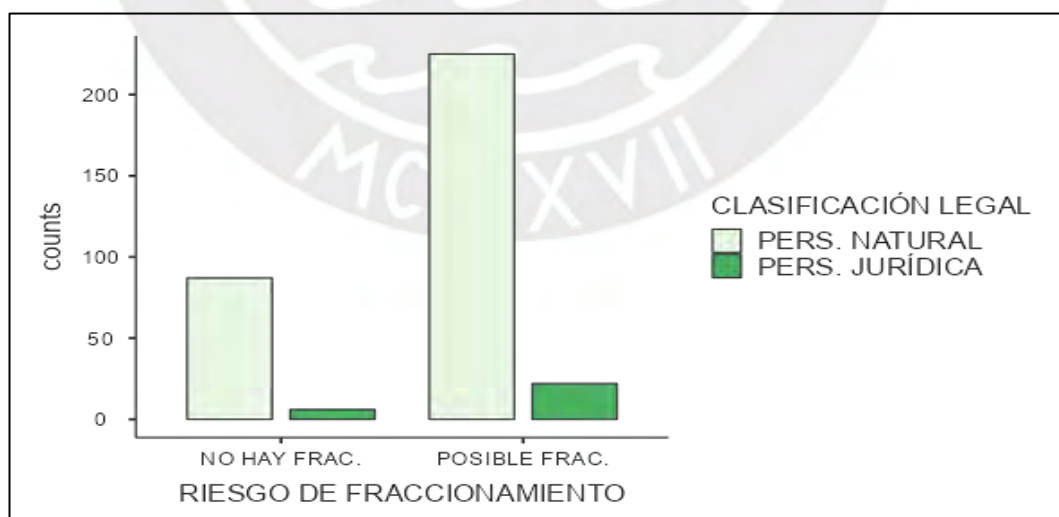
j) De los 340 proveedores cuyos montos contratados en el año 2020 superan las 8 UIT, se puede advertir que 247 proveedores (78.6%) tienen un riesgo de posible fraccionamiento en el marco de las contrataciones loM a 8 UIT y 93 proveedores (21.4%) no tienen un riesgo de posible fraccionamiento en el marco de las contrataciones loM a 8 UIT. El criterio de riesgo de fraccionamiento es cuando los servicios son similares como muestra en el cuadro anterior, posiblemente se toma una partida con la finalidad de desglosar en varios requerimientos de servicios, con los cuales se estaría incurriendo en fraccionamiento.

Tabla 9: Cantidad de proveedores por clasificación legal con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.

Riesgo de Fraccionamiento	Clasificación Legal	Frecuencias	% del Total	% Acumulado
NO HAY FRACCIONAMIENTO	PERS. NATURAL	87	25.59 %	25.59 %
	PERS. JURÍDICA	6	1.76 %	27.35 %
HAY POSIBLE FRACCIONAMIENTO	PERS. NATURAL	225	66.18 %	93.53 %
	PERS. JURÍDICA	22	6.47 %	100.00 %

Fuente: Elaboración propia

Figura 11: Cantidad de proveedores por clasificación legal con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.



Fuente: Elaboración propia

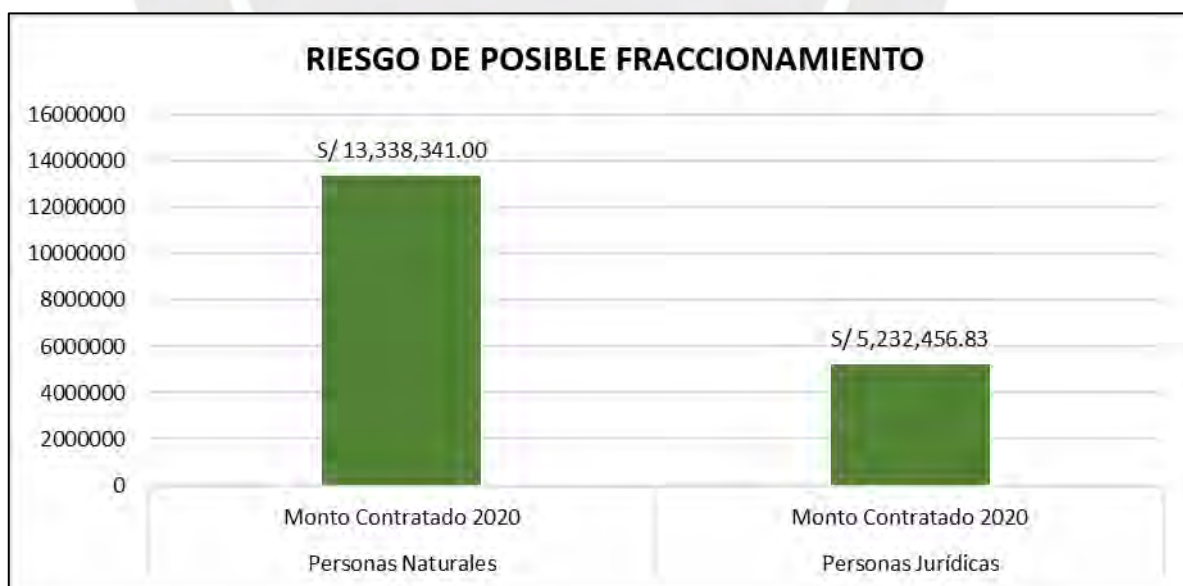
k) Finalmente, se puede advertir que del total de 1553 proveedores, 247 (equivalente al 16.03%) de ellos tienen un riesgo de posible fraccionamiento en el marco de las contrataciones IoM a 8 UIT, de los cuales, 225 casos corresponden a personas naturales, el cual asciende a un monto de S/. 13'338,341.00 soles con riesgo de posible fraccionamiento y 22 casos corresponden a personas jurídicas, el cual asciende a un monto de S/. 5'232,456.83 soles con riesgo de posible fraccionamiento, en consecuencia, sumando ambos casos de personas naturales y personas jurídicas asciende a un total de S/. 18'570,797.83 soles con riesgo de posible fraccionamiento, siendo esto una suma sustancial del citado Ministerio.

Tabla 10: Cantidad de proveedores con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones IoM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.

RIESGO DE POSIBLE FRACCIONAMIENTO			
Personas Naturales		Personas Jurídicas	
N° Casos	Monto Contratado 2020	N° Casos	Monto Contratado 2020
225 de 1553	S/ 13,338,341.00	22 de 1553	S/ 5,232,456.83

Fuente: Elaboración propia

Figura 12: Cantidad de proveedores con riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones IoM a 8 UIT en el MININTER en el año 2020.



Fuente: Elaboración propia

Luego del análisis y evaluación de los datos antes presentados, se demuestra que existe un alto riesgo de posible fraccionamiento en las contrataciones cuyo monto sea loM a 8 UIT en el MININTER, considerándose un problema público que debe ser materia de estudio y plantear propuestas de soluciones.

1.3.4. Dimensión 4: ¿Cuáles son los efectos del fraccionamiento en las contrataciones de bienes y servicios?

En esta nueva dimensión se describen algunos de los efectos del fraccionamiento en la contratación de servicios en el MININTER, se analiza esta dimensión a nivel de resultados para la gestión, el tener como circunstancia el fraccionamiento de contratos con un valor loM a 8 UIT su afectación en un campo a nivel personal con la entidad y a otro a nivel de política pública.

Se puede identificar que las consecuencias se enmarcan en dos ámbitos de la gestión, el primero se encuentra en el campo de lo personal, porque los funcionarios que promueven y aprueban un acto “ilícito administrativo por cuanto con su actuar no solo inobserva una prohibición de una LCE y proceso de adquisiciones, sino además que ha distorsionado los procedimientos previstos un contrato administrativo en la debida forma” esta primera forma podría tener incluso sanciones administrativas, civiles y penales, lo otro es consecuencias sobre el contrato de un posible desdoblamiento el contrato podría quedar nulo.

El segundo, en relación a la política pública existen consecuencias a nivel de gestión y desconfianza en la institución. Esto se manifiesta en el ámbito administrativo, ya que los actos pueden ser cometidos por la entidad demandante en algún nivel de gestión o por la propia área usuaria, así también esto lo puede cometer los terceros a contratar. En ese sentido, a nivel de gestión es complicado poder establecer una responsabilidad por parte de los entes privados, vale decir los proveedores, ya que, eventualmente, cualquier irregularidad que se pueda presentar por parte de ello, queda a discreción de las áreas usuarias el poder comunicar y subsanar. Por eso, cuando el proveedor es quien está incumpliendo con las EETT o los TDR estamos refiriéndonos sobre posibles ilícitos penales (propriadamente administrativos), ya que se reconoce que se está cometiendo un agravio contra el Estado. Cuando lo más común es que existan omisiones por parte del aparato público.

Es importante señalar aquello ya que es el delito o la tipificación más común. Y es que a pesar de que la colusión es un delito cometido por una persona que ejerce la función pública, este también se puede llegar a considerar sujeto activo a los interesados

que son favorecidos, que para este caso serían los terceros u oferentes del bien o servicio. Por otra parte, los proveedores pueden ser sujetos de sanción administrativa por el Tribunal del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, previa aplicación del procedimiento administrativo sancionador, cuyas penalidades transitan desde la posible inhabilitación de carácter temporal, pero también puede desembocar en una inhabilitación de carácter definitivo que puede acarrear sanciones económicas.

Asimismo, el artículo 19 de la LCE, menciona de manera taxativa que el órgano u oficina responsable de las contrataciones de cada organismo se encuentra comprometida cuando se realiza una acción de incumplimiento en relación con el contenido del artículo mencionado. Ahora, si bien existe una responsabilidad de carácter administrativo, la acción no está exenta de tratarse desde el ámbito penal y no solo acarrea sanción los funcionarios de la oficina encargada de la contratación, sino también los funcionarios ajenos a este espacio, así como el titular u otros que el Ministerio Público considere.

En ese sentido, es necesario prever en primer lugar, aquellos contratos que por sus particulares condiciones van a derivar en una situación de fraccionamiento indebido y que por Ley son nulos; por lo tanto, debido a esta circunstancia, el acto administrativo por el cual se desarrolló queda invalidado y nulo por defecto. Respecto a ello, los resultados podrían manifestarse como una afectación que se pueda considerar injustificada por parte de la persona que contrata, quien desde la acción sería la persona que resulta perjudicada en sus intereses y derechos.

En esta situación, se puede presentar un agravamiento en la identificación de una concertación agraviada entre el contratista que ha ganado el proceso y la oficina administrativa que realizó el proceso de contratación, o los miembros de la comisión del proceso de contratación. Con relación a ello, de lo mencionado por Morón Urbina (2002), se identifica la presencia de una responsabilidad de carácter civil por parte de la Entidad, además también existe una responsabilidad de la misma índole por parte de los funcionarios que realizaron el proceso de contratación. Con ello, ambos (entidad y contratistas) se instaura una dinámica jurídica en donde ambos pueden alegar perjuicio y recurrir a una indemnización ante el Poder Judicial.

Como ya se ha hecho mención con anterioridad, la acción de fraccionar un contrato contiene en sí mismas una intencionalidad que proviene del burócrata que pretende dividir una contratación que no cumple con los requisitos explicados por la normativa y por la OSCE para pasar por este proceso. Al respecto, esta intencionalidad

burocrática es interpretada por distintos autores como una presunción de ilegalidad que es propia de un funcionario que desconoce del funcionamiento de esta figura legal y que, de manera directa, está impidiendo un proceso íntegro de contratación con el Estado; necesidad que se encuentra identificada por la oficina responsable y que cuenta con su propio presupuesto. Lo antes descrito, está en relacionado al gasto desmedido por los funcionarios, ello con el propósito de ejecutar el presupuesto destinado a bienes y servicios, lo que genera la inadecuada utilización de las partidas presupuestarias.

En busca de un óptimo desarrollo en los procesos de contrataciones que se pueden dar en cualquier Organismo del Estado Peruano, expertos recomiendan el agrupamiento de objetos contractuales como una búsqueda de eficiencia al momento de reconocer necesidades, sus características y lanzar la convocatoria respectiva para la obtención de bienes o contratación de servicios. La necesidad de agrupar permite sistematizar y reconocer a mayor detalle las necesidades de las distintas áreas usuarias que tiene la Entidad, a fin de evitar la formulación de una contratación con un mismo objeto contractual que, necesariamente, derivará en un fraccionamiento. Además de ello, este método favorece a la competencia y dota de mayor eficacia al proceso mismo.

Además de ello, el problema del fraccionamiento no es un problema local, como la evidencia lo demuestra, muchos países de la región encuentran puntos débiles dentro de sus sistemas de contrataciones y esto ha hecho que encuentren en los convenios internacionales importantes herramientas que les proveen marcos de acción para evitar vicios al momento de formar un proceso de contratación para la adquisición de un servicio. Con relación al fraccionamiento de contrataciones, se debe tener en cuenta que es una situación especial, que, para el caso peruano, solo encuentra un asidero legal cuando hay dos o más contrataciones sobre los objetos de contrato; pero que por práctica común también se realiza sobre contrataciones menores, siendo esto, ilegal, o, por lo menos, irregular en la gestión pública.

Por parte de la ejecución del contrato por valores que son loM a 8 UIT, demuestra que muchos Organismos del Estados no han podido construir un sistema de contrataciones que pueda ejecutar un análisis de mercado que encuentre su base en la diversidad de ofertas de proveedores y, con esa información, poder tomar una decisión objetiva al momento de establecer el documento que establece la relación laboral. Esta circunstancia empodera al funcionario porque en él es en quien recae el poder decisión respecto a la contratación. Es esa persona la encargada de evaluar, bajo cierta subjetividad, qué proveedor es el más indicado para cumplir con los requerimientos establecidos por el área usuaria, perdiendo competitividad y, probablemente, no

escogiendo la opción que sea más económica. No obstante, en el caso peruano es de mencionar que muchas de las normas internas de las Entidades Públicas (Directivas, Procedimientos, entre otros) para contratar por valores loM a 8 UIT permiten que el área usuaria pueda proponer el posible postor para ser considerado como parte de la Indagación de Mercado por parte el área de Abastecimiento o quien haga sus veces, el mismo que en su gran mayoría resulta contratando con el Estado.

1.4. Marco normativo e institucional

1.4.1. Marco normativo

- **Constitución Política del Perú**

Es la ley de leyes que rige el marco normativo más general de los cuales se organiza el Estado Peruano y todo funcionamiento del aparato estatal. Al respecto, del tema de investigación e innovación, en el artículo 76 describe que existe “Obligatoriedad de la Contrata y Licitación Pública”; la Constitución es clara en señalar que en lo que respecta a obras, así como la obtención de bienes, suministros de bienes o la enajenación de bienes, cuando se hace utilizando recursos públicos, se ejecutarán obligatoriamente por contrata y licitación pública. Asimismo, los procesos de contratación de servicios cuya importancia y monto se encuentran debidamente señalados en la Ley de Presupuesto se debe realizar mediante un concurso público. En ese mismo sentido, el marco normativo sobre las contrataciones establece cuál debe ser el procedimiento, así como las excepciones y las responsabilidades (Congreso de la República, 2015).

- **Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)**

La LOPE establece la organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. Demarca las oficinas e instancias que lo componen y delimita lo que pueden hacer o no estas oficinas e instancias. En es sentido, el art. 46 de LOPE, demarca los once (11) sistemas administrativos que componen al Estado peruano, siendo estos los siguientes: Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería Pública, Endeudamiento Público, Contabilidad Pública, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control Gubernamental y Modernización de la Gestión Pública.

- **D.L. N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público**

El D.L. N° 1440, establece el conjunto de órganos, normas y procedimientos que son los que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades del Sector Público en todas sus fases. Para el mencionado proceso se integran distintas oficinas, las cuáles son: la Dirección General del Presupuesto Público, así como las distintas Unidades Ejecutoras de las Entidades del Estado las cuales también direccionan procesos que se relacionan con el Sistema, esto en todos los organismos y entidades del sector público. Este proceso se encuentra integrado por las Unidades Ejecutoras a través de las oficinas o dependencias en las cuales se conducen los procesos relacionados (MEF, 2021).

- **Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno y modificatorias**

La Contraloría, como ente autónomo y único en su sector establece las normas en el ámbito del control interno y la aplicación que se realiza a las entidades que se encuentran comprendidas en las competencias competencia del Sistema Nacional de Control, bajo la supervisión de los titulares de las entidades y de los jefes responsables de la administración gubernamental o de los funcionarios que hagan sus veces.

- **D.L. N° 295, Código Civil y modificatorias**

El Código Civil y sus modificatorias en la Sección Primera. Contratos en general”, se extiende todos los detalles que tiene el Código Civil peruano en materia de contrato y contrataciones, los cuales entre los artículos 1,351 al 1,372 el citado código detalla lo respectivo a contratos y contrataciones. Sobre los contratos, es importante resaltar que estos son obligatorios en cuanto esto se encuentre explícito en el contenido del mismo documento. Además, los contenidos de los documentos de contratos y contrataciones son clara manifestación de la voluntad de las partes involucradas (Congreso de la República, s/f).

- **D.S. N° 004-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

En el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se manifiestan las normas de carácter comunes que enmarcan las actuaciones de la que es la función administrativa del Estado y, además de ello, se encarga de regular la totalidad de los

procedimientos administrativos que desarrollan las distintas entidades y esto también incluye a los denominados procedimientos especiales.

- **D.S. N° 082-2019-EF, que aprueba el TUO de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.**

Con el presente Decreto Supremo se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, LCE, norma que tiene por objetivo el poder esclarecer la normativa que se orienta a lograr el máximo valor de los recursos públicos en materia de Contrataciones Públicas. Además de ello, la presente normativa está estrechamente relacionada con la gestión por resultados.

- **D.S. N° 344-2018-EF, que aprueba el reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado**

La LCE es la norma que esclarece cuáles son los principios rectores en materia de contrataciones públicas. Estos principios rectores son los que establecen los términos de relacionamiento entre los sujetos que son parte de la dinámica de la contratación pública. Al respecto, establece funciones, derechos y deberes por parte del Estado y de los oferentes para evitar vicios o ilegalidades.

Un acápite importante que mencionar es que la presente norma no alcanza a las contrataciones que tiene por característica inferiores o iguales a 8 UIT. No obstante, eso no quiere decir que estas contrataciones, particulares, se encuentren totalmente exentas de la aplicabilidad de los principios de esta norma. Además de lo mencionado, según el D.L. 1017, en su artículo 10, señala que las prohibiciones para ejecutar fraccionamientos en las contrataciones obras, servicios y bienes:

- ✓ Se debe evitar algún tipo de proceso en materia de selección de postores que termine en un resultado donde se provea la determinación de la necesidad anual.
- ✓ Se debe presentar la evasión respecto a la aplicación de la normativa referente a las contrataciones del Estado para dar lugar a contrataciones menores a 3 UIT,
- ✓ Se debe presentar la evasión y/o acuerdos suscritos por el Estado Peruano en materia de contratación pública (art. 19 de la Ley y art. 6 del Reglamento).

Por su parte el artículo 20, señala que no se considerará fraccionamiento cuando:

- ✓ Cuando estando acreditada la necesidad en la etapa de planificación, la Entidad restringe la cantidad a contratar por no disponer a dicha fecha de disponibilidad presupuestal.
- ✓ Si debe comprarse más de lo programado, siempre que el expediente de la contratación programada no se haya aprobado.
- ✓ Se contrate con el mismo proveedor en contratos diferentes o concurren exoneraciones, complementarias o regímenes diferentes.

- **Resolución Ministerial N° 0115-2015-IN que aprueba la Directiva N° 002-2015-IN-DGPP “Lineamientos aplicables para la formulación, tramitación y aprobación de Directivas del Ministerio del Interior” y modificatorias.**

La presente Directiva establece los lineamientos que serán aplicados para la formulación, tramitación y aprobación de las Directivas que se expidan en el MININTER.

Como se ha hecho mención con anterioridad, para la ejecución del contrato valorizados igual y menores a 8 UIT, demuestra que muchas entidades del Estado no han podido construir un sistema de contrataciones que pueda ejecutar un análisis de mercado que encuentre su base en la diversidad de ofertas de proveedores y, con esa información, poder tomar una decisión objetiva al momento de establecer el documento que establece la relación laboral. Esta circunstancia empodera al funcionario porque en él es en quien recae el poder de decisión respecto a la contratación. Es esa persona la encargada de evaluar, bajo cierta subjetividad, qué proveedor es el más indicado para cumplir con los requerimientos establecidos por el área usuaria, perdiendo competitividad y, probablemente, no escogiendo la opción que sea más económica.

Además de ello, al no poder garantizar los principios mínimos en el proceso de contratación, el aparato estatal está faltando a uno de sus principios rectores que es la transparencia institucional y que se ve rebasada al no poder contar con capacidades suficientes para gestionar una contratación en la administración del Estado. Y es que, si el burócrata es el encargado, finalmente, de decidir qué postor debe ganar o adjudicarse la contratación, acciones de transparencia como la publicidad, son dejadas de lado puesto que la prioridad es poder culminar con el proceso con éxito.

En lo que se refiere al proceso de adquisiciones en el Estado, estas se dan bajo condiciones muy específicas, objetivas y bien sustentadas. Para poder lograr estas condiciones, se hace necesario poder planificar de manera eficiente respecto a las reservas y accesos a los recursos y la necesidad de estos, ya que la ejecución del contrato presume un uso del dinero público y se espera que se genere algún nivel de valor público. Con la programación establecida y la necesidad justificada, el proceso de contratación brinda transparencia y tranquilidad a la ciudadanía; ello en el sentido que, sin ser parte del propio proceso, se le está incluyendo como un posible veedor. Además de ello, el proceso de contratación abierto permite identificar las mejores ofertas respecto a la satisfacción de la necesidad establecida, así como garantizar una competitividad necesaria para poder obtener servicios de mayor calidad con una inversión razonable de recursos.

1.4.2. Marco institucional

El marco institucional se estipula a través del D.L. N° 1266, que establece la Ley de Organización y Funciones del MININTER, determinado en diferentes aspectos establecidos cuya competencia es exclusiva a nivel nacional en materia de preservar lo correspondiente al orden interno y lo que corresponde al orden público del país. En adición a ello, también ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana e interna, bajo su marco normativo. Es el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Dentro de las funciones establecidas según el DL N° 1266, son como sigue entre las principales la formulación, planeamiento, dirección y ejecución de políticas nacionales, así como las sectores, proyectos, planes y programas que se aplican a los distintos niveles de gobierno, garantizar el orden interno, hacer cumplir la ley, aprobar la normativa general, entre otras.

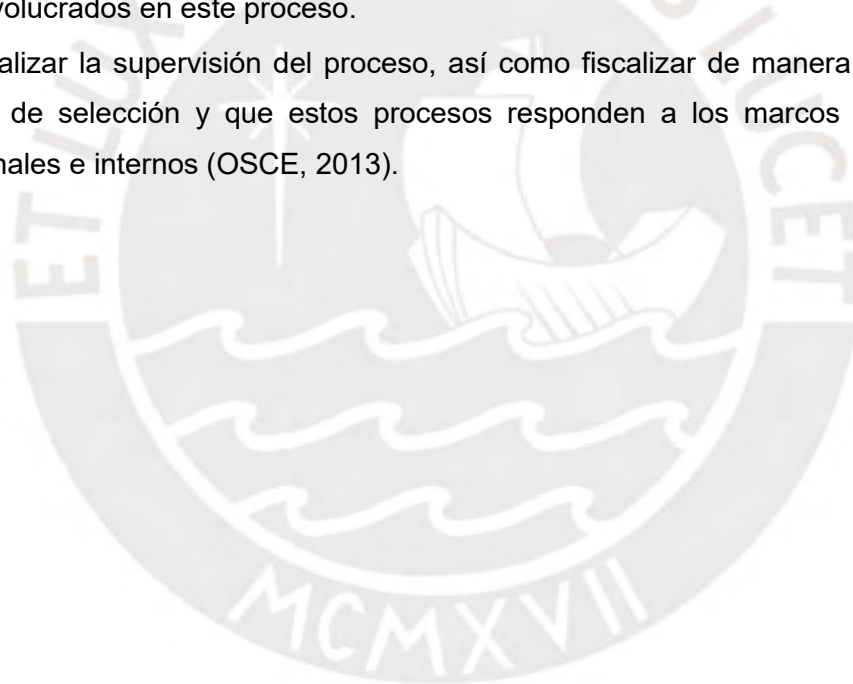
El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) es el conjunto de órganos, subsistemas y relaciones que se encuentran articulados e integrados. Tiene como objetivo coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para la promoción y orientación del desarrollo armónico y sostenido del país, con su base legal en el D.S. N° 029-2018-PCM y modificado con D.S. N° 038-2018-PCM, brinda un marco para la actualización de políticas nacionales, sus funciones son:

- ✓ Orientar y definir la metodología que permitirá la construcción de los instrumentos articuladores e integradores. Así como establecer los procesos para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales.

- ✓ Establecer los parámetros para el desarrollo de procesos para realizar un correcto seguimiento a la gestión para identificar los resultados en distintos plazos.

El OSCE, cuya acción de esta entidad es supervisar los procesos respecto a las contrataciones públicas que se efectúa en todas las entidades del Estado Peruano, con la finalidad de velar por su integridad, eficiencia y competitivos en beneficio de la ciudadanía. El presente organismo tiene su base legal en el Decreto Supremo N° 168-2020-EF, que determina las disposiciones en materia de las contrataciones públicas, dentro del Reglamento de la LCE N° 30225, cuyas funciones es como sigue:

- ✓ Priorizar la promoción de un mecanismo de compras que pondere la rapidez, la economía y la transparencia por parte de las entidades del Estado.;
- ✓ Establecer un diseño y promoción de procesos por los cuales se realice una correcta orientación, así también un proceso de capacitación e información a todos los involucrados en este proceso.
- ✓ Realizar la supervisión del proceso, así como fiscalizar de manera objetiva la forma de selección y que estos procesos responden a los marcos normativos nacionales e internos (OSCE, 2013).



CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA

2.1. Marco teórico sobre las causas del problema

El problema planteado es “Prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a las 8 UIT en el MININTER, en el año 2020”, para sustentar las causas que ponen en efecto a este problema se describe en el respaldo de algunos autores en la que se ha identificado las siguientes causales:

2.1.1. Minimizar los plazos en los procedimientos de selección

Los servidores públicos encargados de los procesos de convocatoria, del proceso de licitación o concurso públicos incurrir en la minimización de plazos de un proceso de selección, como lo demuestran diversos autores, esta es entendida como la acción de omisión por la cual, por ganar algo de tiempo y no incurrir en el desarrollo de la fase de selección dentro de su normativa de la ley. Este tipo de acción supedita a poder incurrir en fraccionamiento. En ese marco, según Chávez (2017), de acuerdo con la normativa nacional, es imposible que las áreas usuarias y sus respectivas áreas de abastecimiento puedan realizar los procesos de compras, o contratación de servicios, de manera directa. Pero para el Estado es indispensable realizar dichos procesos, ya sea para bienes a adquirir o para la contratación de algún servicio, siempre y cuando la necesidad se encuentre reconocida y bien sustentada. Si bien las necesidades son cada vez más complejas y requieren de soluciones más rápida, el hecho necesario a recalcar es que, por la propia naturaleza, el Estado peruano tiene la necesidad de transparentar toda acción mediante la convocatoria a contratación, cuestión que permite también eficiencia y garantiza la competencia entre postores.

En el mismo sentido, en la investigación Pedreschy (2015) sostiene que el objetivo fue dar a conocer los motivos por el cual los supuestos excluidos, ahora la norma la denomina Contrataciones Directas, llegando a la siguiente conclusión, en relación a las contrataciones directas: y es que estas son consideradas como un procedimiento de carácter administrativo como “excepcionales”, ya que el Estado es el que elige directamente al Contratista, sin la presencia de una competencia abierta y transparente. Esto se puede afianzar e inferir siendo un proceso directo, que debería enmarcarse en ello y los que se encuentran previstos según la LCE debe seguir su curso sin acortar los tiempos para incurrir en fraccionamiento.

2.1.2. Desconocimiento de las normativas legales en las contrataciones con el estado

De similar manera, en relación con lo descrito en el párrafo anterior, se considera que son los servidores públicos encargados de los procesos de convocatoria y de contrataciones los que incurren en este tipo de omisión. Lo que ocurra en la fase del desarrollo de las contrataciones se debe tener en cuenta con rigor, toda la normativa vigente a aplicar, que se sustenta en la capacidad técnica para seguir el camino del cumplimiento de las disposiciones legales, en este caso de la Ley de Contrataciones, esto significa, que al no tener conocimiento pleno pueda incurrir en algunas faltas o saltar procedimientos administrativos o los propios procedimiento de las compras públicas, entre ellas al fraccionamiento de un requerimiento.

En las líneas mencionadas por Morón Urbina (2002), señala que el fraccionamiento como *"(...) una acción fraudulenta de un funcionario público consistente en el abierto desconocimiento de la unidad física o jurídica de una contratación, para en vez de esta necesaria unidad, aparentar una escasa cuantía en la adquisición y proceder así mediante procedimientos más expeditivos, menos concurrentes, competitivos y que garanticen unidad de trato a todos los potenciales postores"*. Es decir, la acción fraudulenta con un contrato expresa claramente el desconocimiento de las normas de contrataciones para poner en cuestión y consecuentemente pueda fraccionar, una posición muy clara, definida y sustentatoria que afirma sobre este causal.

2.1.3. Inadecuada planificación de las contrataciones públicas

La inadecuada planificación en el proceso de contrataciones rememora siempre al riguroso planteamiento de aproximación en las compras públicas, los cuales contribuyen a tener mejores resultados en las compras públicas, así lo demuestran muchas experiencias, según Pedroza & Medina (2016) afirman que los requerimientos incorporados en el CMN para el Año Fiscal respectivo, constituye la cantidad anual y valor estimado que determinará la programación de un determinado procedimiento de selección. Es en esta fase, de la programación de la necesidad anual, donde se puede incurrir en el fraccionamiento.

Por otro lado, somos parte de un posible fraccionamiento, cuando la entidad correspondiente comete un error al momento de programar sus necesidades y se exime de la aprobación del PAC o el proceso se realiza luego de la aprobación de dicho plan,

esto brinda como resultado un proceso viciado donde muchas veces las áreas usuarias del Estado están duplicando necesidades, sean estos bienes o servicios, dando lugar a contrataciones con un valor loM a 3 UIT (OSCE, 2014). Vale mencionar que actualmente la Dirección Técnica Normativa del OSCE emite diversas opiniones entre ellas existen opiniones sobre el fraccionamiento de contrataciones, asimismo, en el caso actual estas contrataciones estarían relacionados con valores cuyo monto sea iguales o menor a 8 UIT. Por tanto, la inadecuada planificación en el CMN podría constituir en un posible fraccionamiento, porque la proyección de una compra de un bien o servicio nace desde el establecimiento del cuadro planificado.

Sobre el mismo, en el año el 26 de diciembre del 2021, el MEF publica la Directiva N° 0005-2021-EF/54.01 “Directiva para la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras”, el cual está articulado al componente PMBSO del Sistema Nacional de Abastecimiento y cuyo objetivo es hacer que las Entidades Públicas programen sus necesidades de bienes, servicios y obras en un plazo no menor de tres (3) años, los mismos que deben estar en relación a los fines propuestos, objetivos estratégicos y operativos, vale mencionar que, todo este esfuerzo tiene como producto final el CMN.

2.1.4. Direccinamiento de las contrataciones a favor de proveedores

Direccinamiento para favorecer a un proveedor en un proceso de compras públicas, hasta se puede catalogar como corrupción, porque sería un acto en la que un funcionario público puede favorecer en realizar una compra de un bien o servicio, ello incurriendo en fraccionamiento, por ello en la investigación. La acción de fraccionar, cuando es de carácter indebido, se manifiesta en los contratos para servicios públicos, especialmente a los de telecomunicaciones, por montos por debajo de las 8 UIT (Chávez, 2017). Esta es una estrategia utilizada con cierta periodicidad que vale la pena cuestionar o indagar al respecto si es que no se ha convertido, efectivamente, en una mala práctica donde un funcionario o un grupo de ellos está comenzando a sacar provecho de este tipo especial de contrato y de su posterior fraccionamiento.

Retomando lo manifestado en el párrafo anterior, lo cierto es que existe casuística en el tema de telecomunicaciones, donde se realizan ciertas contrataciones, especialmente relacionadas a las cantidades inferiores o iguales 8 UIT y no existe la necesidad como parte de sus PAC. Así logran realizar una contratación que finalizará incurriendo en un fraccionamiento. Con este caso, no es descabellado plantear o concluir que este tipo de contrataciones, muchas veces lejos de ser ignorancia por parte

del funcionario del momento, realmente es una dinámica propia que busca su propio empoderamiento en el proceso, inexistente, de contratación. Recayendo en el funcionario toda capacidad de decisión se pierden los principios del proceso y se coloca a él mismo en una situación privilegiada donde la capacidad de decisión no contempla una contraparte. Así la elección del proveedor no garantiza el cumplimiento de los criterios mínimos esperados fruto de una convocatoria transparente, sino que se podría estar incurriendo, incluso, en un direccionamiento.

En el mismo sentido clarificando señala Quintero (2000) que existe fraccionamiento cuando de manera artificiosa se deshace la unidad natural del objeto contractual. Entre los diversos propósitos, se establece que una motivación principal es la de contratar de manera evidente lo que en un inicio debió ser licitado o públicamente concursado, concerniente que deshacer una unidad natural de objeto contractual supone incurrir en fraccionamiento, que podría encontrarse en la presente causal de direccionamiento.

2.1.5. Preponderancia de contratación de servicios de personas naturales

Esta causa principalmente se evidencia de los análisis y resultado de un conjunto de operaciones extraídas de la OSCE en el 2020, en cuanto a las contrataciones loM a 8UIT realizadas por el MININTER donde se obtuvo que el 83.5% son personas naturales frente al 16.5% de personas jurídicas; por lo que podemos afirmar que la mayor cantidad de este tipo de contrataciones se ha realizado a las personas naturales, por lo que el riesgo de fraccionamiento también se encuentra en este tipo de contratación de una gran cantidad de los servicios de personas naturales.

2.2. Causas del problema

El problema identificado para el presente proyecto es la prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones iguales o menores a 8 UIT en el MININTER, en el año 2020, los mismo que se han identificado cinco (5) causas principales, los cuales se detallan a continuación:

- Minimizar los plazos de un procedimiento de selección.
- Desconocimiento de las normativas legales en las contrataciones con el estado.
- Inadecuada planificación en las contrataciones públicas por el área usuaria.
- Posible direccionamiento de las contrataciones a favor del proveedor.
- Preponderancia en la contratación de servicios de personas naturales.

2.2.1. Causa 1: Minimizar los plazos de los procedimientos de selección

Las contrataciones públicas en general pasan por todo un proceso de tiempos establecidos por la LCE y su Reglamento, lo cual rige para montos mayores a 8 UIT, de acuerdo al tipo de contratación incluso se puede tener 22 días hábiles, en el mejor de los casos en días calendario se establece 30 días, es decir un mes; ello a diferencia de la subasta inversa electrónica que puede ser más rápido. Por otro lado, es importante tener a consideración la ocurrencia de un proceso de contrataciones con el Estado que se valoriza en 8 UIT o menos, no comprende la aplicación de la LCE, ello se rige principalmente por las directivas internas de cada institución, por ello es que, una compra de bien o contratación de un servicio se hace con mayor rapidez, que en el mismo sentido los entrevistados en forma general consideran que una de las razones o causas del fraccionamiento, es para minimizar el tiempo del proceso de la contratación por alguna necesidad urgente u otro asunto.

En palabras del entrevistado N° 01, especialista en compras públicas, menciona que las áreas usuarias no tienen en claro sus necesidades en el periodo del año fiscal y cuando las tienen, desconocen las características principales o técnicas de un bien o servicio, no obstante, menciona que su necesidad es urgente, por ello se demoran en elaborar sus requerimientos y conlleva a incurrir en fraccionamiento”, ello refiere que se acostumbra que los requerimientos del área usuaria no están muy claro y de manera específica, es así que por la premura del tiempo acuden a realizar este proceso, que presenta vicios para la administración pública. Para ampliar sobre sí minimizar el tiempo en las contrataciones es una causal, el entrevistado N° 2, especialista en compras estatales, señala que por el sistema burocrático podrían incurrir en fraccionamiento para ganar tiempo en tener un bien o servicio para la institución, lo mismo el entrevistado N° 5, también considera que muchas veces los requerimientos que se necesita con suma urgencia donde hacer un proceso de selección tiene una demora. Por otro lado, lo que pasa en las áreas usuarias y el área de abastecimiento lo hace con intencionalidad de no llevar a un procedimiento de contratación, en perspectivas similares el entrevistado N° 4, quien afirma que minimizar los plazos hace que el proceso de adquirir un bien y contratar un servicio sea más rápido, lo que no indica que sea mejor. un punto relevante a tener en cuenta en la afirmación que no es garantía de calidad que los usuarios fraccionen el presupuesto, que son cuestionados por la calidad incluso por el precio.

2.2.2. Causa 2: Desconocimiento de las normativas legales en las contrataciones con el estado

Según las referencias de especialistas que se encargan de efectuar estos procesos de contrataciones, afirman que la rotación de personal en el área mencionado es muy frecuente, porque las contrataciones al personal en el área de contrataciones, se realizan incluso por las afinidades políticas que tiene la Entidad, esta alta rotación del promedio empírico es de 3 o 5 meses, muy pocos llegan a estar en esa responsabilidad de por lo menos 1 año; es por ello, al ingresar a las instituciones desconocen de las normativas internas, entre estas, las Directivas Internas que tienen que ver con las contrataciones que se valorizan en loM a 8 UIT. Sobre lo antes descrito, una causal del fraccionamiento es el desconocimiento de las directivas internas lo que implicaría incurrir en fraccionamiento en el proceso de compras. Como señala el entrevistado 1: *“existe falta de capacitación en las entidades públicas, tampoco los funcionarios no se auto capacitan”*, esto implica que, al no tener una referencia exacta de las normas internas para las contrataciones puede ser un aspecto que lleva a cometer un fraccionamiento, esto en perjuicio de la propia institución y de la ciudadanía.

Por otro lado, para reforzar esta causal, el entrevistado N° 4, señala que *“actualmente existe mucho desconocimiento del personal que labora en las oficinas responsables de contrataciones, por la misma razón que hay cambio permanente de personal y traen personas que desconocen la directiva”*, confirmando esta causal, concuerda con el pronunciamiento de la OSCE.

2.2.3. Causa 3: Inadecuada planificación en las contrataciones públicas por el área usuaria

La planificación lidera un proceso de gestión muy significativo ya que, finalmente, se expresa en el detalle del CMN, y desde el año 2022, en el CMN, donde se describe el cronograma e importes las diversos de bienes y servicios que se tienen mapeados realizar en el plazo mínimo de 3 años, una buena planificación en efecto contribuye a una gestión eficiente de una institución hacia la ciudadanía. Lo que ocurre con frecuencia es que no se prevé con detalle los requerimientos a contratar, es más, en un proceso de compra no hacen los requerimiento con los plazos prudentes para cumplir con los procedimientos, tal como afirma el entrevistado N° 1 *“las áreas usuarias no planifican, un ejemplo el caso de combustible, las áreas usuarias no comunican oportunamente para proceder su compra y finalmente incurren en fraccionamiento”*, eso

evidencia claramente incluso en perjudicar el funcionamiento adecuado de la institución pública, porque se debió realizar el proceso respectivo de compras para 1 año como mínimo, sin embargo, acudirían a fraccionar para comprar por montos menores a 8 UIT y finalmente al no tener combustible la institución no estaría cumpliendo sus planes y objetivos y en efecto perjudicando a la población en sí.

Por otro lado, como señala el entrevistado N° 4, *“el área usuaria conoce a qué monto llega las compras, la debilidad es la programación, por ello es importante hacer el requerimiento de manera inoportuna”*, la inoportunidad hace que los bienes y servicios no se adquieran o compren en su momento, sino que, muchas veces las entregas se hacen pasado las fechas que el área usuaria necesita el bien o el servicio, entonces estamos frente a una causal de un posible fraccionamiento, que primero tendría consecuencias legales y por otro lado afecta directamente a la institución en sus operaciones y consecuentemente a la población que es atendida por la institución pública, es decir en este caso al MININTER.

Un dato empírico del entrevistado 6, afirma *“que el 99% de las entidades públicas no planifican y eso hace que finalmente conllevan a un fraccionamiento, se ve reflejado porque muchos de ellos no se encuentran el cuadro de necesidades y solo hacen requerimiento en relación a las necesidades del momento, es decir, no se planifican”*, está claramente planteado y muy preocupante a la vez porque un número de porcentaje altísimo no planificaría sus necesidades, ello conlleva que exista un posible fraccionamiento, frente a ello nos encontramos en un problema a resolver.

2.2.4. Causa 4: Posible direccionamiento de las contrataciones a favor de proveedores

El posible direccionamiento a un proveedor a fin, es favorecer una compra de un bien o contratación de un servicio de manera prevista, ello no podría garantizar la entrega de algún producto de calidad a las instituciones públicas, en este caso al MININTER, por ello para corroborar esta causal se acudió a entrevistar a especialistas en la materia, la respuesta del entrevistado N° 1, señala que *“algunas áreas usuarias no comunican para realizar con la debida anticipación tratan de direccionar a ciertos proveedores”*, esto confirma por ejemplo del porque también efectúan sus requerimientos sobre los tiempos y plazos solicitados justificando que es muy urgente, quizás es posible, que la Entidad ya tendrían comprometido con algún proveedor para favorecer en la compra. Las áreas de abastecimiento o quien haga sus veces que

realizan el proceso de contratación y las áreas usuarias que realizan los requerimientos son muy delicados, porque por esas oficinas administrativas pasan un proceso de compra, o contratación de servicio de manera general, existen muchísimas denuncias de direccionamiento a proveedores en compras o contrataciones pequeñas, con muchos vicios lo que hace que esté en el ojo de la tormenta, además que, conlleva como señala el entrevistado N° 6, *“muchas veces, este posible direccionamiento nacen desde el área usuaria y conllevan también al involucramiento del área de abastecimiento, en la misma línea”*.

2.2.5. Causa 5: Preponderancia en la contratación de servicios de personas naturales

Se considera persona natural a todas aquellas que cuentan con capacidad de ejercicio de derechos y, además, cumplen obligaciones a título personal. En relación a lo mencionado, en el literal d), del numeral 1.3.3. Dimensión 3 del presente trabajo, se hace referencia que del total de 4,569 contrataciones en el marco de las contrataciones loM a 8UIT realizadas por el MININTER en el año 2020, se ha podido advertir que 3,668 contrataciones (80.3% del total) han sido ejecutados por personas naturales y solo 901 contrataciones (19.7% del total) fueron ejecutadas por personas jurídicas, entonces estamos en una situación en la que las contrataciones en mayor proporción son personas naturales y consecuentemente el riesgo de fraccionamiento también se da con mayor porcentaje en ese rubro. Estas contrataciones desde el lado empírico se realizan por el propio requerimiento de la institución para realizar trabajos de entregables y productos que no tienen vínculo laboral con la Entidad, además de esta modalidad concatenado con el posible direccionamiento que tiene más un aspecto de posibles beneficios a terceros.

CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO

3.1. Desafío de innovación

Para determinar lo que corresponde al desafío de la innovación tendremos en cuenta la jerarquización de las cinco causas identificadas como: i) Minimizar los plazos de los procedimientos de selección. ii) Desconocimiento de las normativas legales en contrataciones con el estado iii) Inadecuada planificación en las contrataciones públicas por el área usuaria. .iv) Posible direccionamiento de las contrataciones a favor del proveedor. v) Preponderancia en la contratación de servicios de personas naturales.

Cada una de las citadas causas se analiza de acuerdo con el nivel de incidencia que presenta el problema público que se ha redactado para el presente documento. Así pues, las posibilidades de cambio que se pueden presentar desde la organización analizada se encuentran en el ámbito normativo de la misma, desde el cual se pretende generar la propuesta de intervención y finalmente con la posibilidad de innovar. Estos aspectos nos permiten determinar una de las causas que tenga incidencia en el problema principal.

Tabla 11. Índice de jerarquización de las causas

CAUSAS	Dimensión 01: Nivel de impacto en el problema	Dimensión 02: Posibilidades de modificación por parte de la organización	Dimensión 03: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Dimensión 04: Posibilidad de innovar	Total
Minimizar los plazos de los procedimientos de selección	2	1	2	1	6
Desconocimiento de las normativas legales en contrataciones con el estado	1	2	2	2	7
Inadecuada planificación en las contrataciones públicas por el área usuaria	2	2	2	2	8
Posible direccionamiento de las contrataciones a favor del proveedor	1	1	0	1	3

Preponderancia de la contratación de servicios de personas naturales	1	2	2	2	7
--	---	---	---	---	---

Fuente: *Elaboración propia*

- **Nivel de Impacto:** (Alto=2, Regular=1; Bajo=0)
- **Posibilidad de Modificación:** (Alta=2; Regular=1, Baja=0)
- **Ámbito normativo:** (Totalmente=2; Es compartida=1; No está en el ámbito=0)
- **Posibilidad de innovar:** (Alta=2; Regular=1; Baja=0)

3.1.1. Definir el desafío de la Innovación:

La identificación del desafío de innovación nos conlleva a una reformulación del enunciado del problema, consecuentemente se formula lo siguiente:

- **Problema Reformulado:**

Las áreas usuarias del MININTER necesitan tener una adecuada planificación de contrataciones, porque actualmente se advierte que existe un posible riesgo de fraccionamiento.

- **Desafío de la Innovación:**

¿Cómo podemos mejorar la inadecuada planificación de las contrataciones de las áreas usuarias del Ministerio del Interior, porque actualmente se advierte que existe un posible riesgo de fraccionamiento de las contrataciones?

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Tabla 12: Experiencias frente al desafío de la Innovación

N °	DESCRIPCIÓN DE EXPERIENCIA	AUTORES
Experiencia 1	Impacto de planificación para compras en la ejecución financiera de fabricación de Brasil	Mondini (2015)
Experiencia 2	El proceso de contratación pública y el cumplimiento del plan anual de compras del año 2014 en la Universidad Técnica De Ambato	Sánchez (2016)

Experiencia 3	Planificación estratégica y contrataciones de bienes y servicios en la Municipalidad Distrital de Socos – Ayacucho en el año 2017	Chipana (2018)
Experiencia 4	Actividades de control gerencial y su contribución en la ejecución de contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT en la sede central del Gobierno Regional de Cajamarca	Arribasplata (2018)
Experiencia 5	Fraccionamiento en las contrataciones de cuantías loM a 8 UIT del Seguro Social de Salud Essalud en el 2020	Mansiglia (2020)
Experiencia 6	Contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT y el Control Interno en la Municipalidad Distrital del Colquepata, periodo 2019.	Huallpa (2020)
Experiencia 7	Los procesos de contrataciones públicas y su incidencia en la ejecución presupuestal de la Municipalidad Distrital de El Porvenir, Trujillo, año 2019	Neyra & Tamayo (2021)

Fuente: Elaboración propia

En el primer caso de análisis, el autor Mondini (2015), se centra en el proceso de planificar que apunta a la ejecución financiera de fabricación, en Brasil, mediante las compras realizadas para esta finalidad. En ese sentido, el valor agregado de la investigación se encuentra en Brasil, se estructuran los gastos y procesos para las compras, de acuerdo al presupuesto.

El autor presta especial atención al proceso de planificación que realizan los productores que son parte de los Equipos de Evaluación y cómo estos forman un vínculo conocido como comprador-proveedor que se encuentra mediado por el sistema de compras en Brasil. Sobre ello, esta dinámica entre estos dos actores se materializa mediante licitaciones en las cuales, muchas veces, los servidores públicos son los protagonistas al ser ellos la pieza fundamental para que la licitación pueda gestionarse correctamente.

Finalmente, el autor centra su análisis del Sistema de Evaluación de Proveedores de Brasil y en relaciones comprador-proveedor, principalmente en los resultados financieros identificados para poder lograr una mejor gestión en la elección de proveedores. El valor agregado de esta investigación se encuentra en que, dentro de

los hallazgos, la simplificación de procesos en las compras y creación de un ambiente de eficiencia y eficacia alrededor de la evaluación de proveedores genera mejores resultados y desplaza intereses particulares.

En el segundo caso, Sánchez (2016) plantea realizar un análisis con un corte temporal periódico respecto del avance en el cumplimiento referente al Plan Anual de Compras. Así, el autor se centra en poder establecer el grado de disconformidad presentado en un periodo de cuatro meses. La innovación de este trabajo radica en poder establecer un estándar de acuerdo con el grado de incumplimiento. Eso permitiría generar una mejor ejecución presupuestal por parte de la universidad en mención. Esto se debe a que cada oficina que es parte del gobierno ecuatoriano está obligada a que sus acciones se enmarcan en cumplir con lo estipulado en el Plan Anual de Compras.

Por otra parte, la propuesta del autor también permite visualizar los principales obstáculos y sus efectos en la puesta en marcha de dicho Plan. Esto tendría un impacto directo en la posibilidad de perfeccionar los procesos y generar mejores resultados. Ello finalmente se refleja en un impacto directo en la ejecución de los recursos con los que cuenta la entidad.

Respecto a la tercera experiencia, Chipana (2018) sostiene que existe una correlación positiva entre la aplicación de las herramientas correspondientes a la planificación estratégica y los resultados obtenidos en la gestión de los procesos correspondientes a las contrataciones de servicios y adquisiciones de bienes a nivel subnacional, especialmente en la Municipalidad Distrital de Socos. Al respecto se señala que al momento de hacer el uso del presupuesto público asignado, se realiza algún nivel de planificación del gasto, pero no por las funciones, sino de manera general.

Como se ha hecho mención, en el presente trabajo se evidencian dos momentos en la gestión de compras de bienes y la contratación de servicios: un primer momento sin la aplicación de las herramientas propuestas por la planificación estratégica en esta función y un segundo momento que la aplicación misma en la Municipalidad Distrital de Socos. El autor en cuestión aplicó una encuesta a trabajadores del área respecto al valor agregado producido por la planificación estratégica en las acciones correspondientes a la contratación de servicios, así como a la compra de bienes específicos.

Dentro de los resultados obtenidos, la relación entre estos tres principales procesos (contratación, compra y planificación estratégica) indica que cada uno influye de manera directa en el otro, creando una sinergia importante. Los resultados arrojan que la planificación estratégica permite una mejor gestión de los recursos con los que se cuentan y establece mejores proyecciones previniendo la presencia de vicios en las contrataciones y compras.

En el cuarto caso, Arribasplata (2018), tomando como caso la sede central del Gobierno Regional de Cajamarca, se plantea la necesidad de investigar respecto al impacto de las actividades ligadas al concepto de control gerencial y cómo estas contribuyen a una correcta ejecución presupuestal en el caso de contrataciones con valor loM a 8 UIT, tema de estudio del presente documento. La autora propone entender que existe un impacto respecto a la ejecución de funciones de supervisión gerencial en el proceso de contrataciones. A raíz de ello, se propone identificar los contenidos de la Nueva LCE, específicamente los temas correspondientes sobre este caso especial.

Los resultados presentados por la autora que lidera la investigación nos muestran evidencia que demuestra que, en algún nivel de gestión, la implementación de los instrumentos ligados al tema de control gerencial que se llevaron a cabo en la entidad ha contribuido a obtener mejores resultados, siendo estos ligados al ordenamiento de los procesos de contratación y cómo estos se han anexado de manera correcta al cumplimiento de los objetivos que guían la institución. Al respecto, esto es verificable según la propuesta expuesta. Sin embargo, es necesario acotar que, la investigación se centra en un fenómeno que se encuentra en proceso de mejora y esta, como principal cualidad, es continua, así que los resultados presentados nos determinan, pero están sujetos a una evaluación temporal.

En la quinta experiencia recopilada, el trabajo presenta por objetivo el poder establecer y reconocer la relación que existe entre la acción de fraccionamiento indebido y el proceso de contrataciones que se realizó en Essalud durante el año 2020. En ese sentido, el autor identifica una serie de elementos causales útiles para el análisis de esta particular situación en las contrataciones públicas: la programación anual deficiente y el cuestionado proceder del personal. La autora, para el logro del objetivo antes descrito, desarrolla tres ejes de discusión: en primera instancia, lo concerniente al fraccionamiento de carácter indebido que se realiza en las contrataciones cuyos valores son loM a 8 UIT, en el caso de Essalud, Perú; segundo, se discute respecto a la desnaturalización de las metas del proceso en los aspectos de inmediatez o la respuesta

la situación de urgencia, provocando que la valoración de precios no sea la correcta, o presentado procedimientos inadecuados en agravio del Estado; y, tercero, se plantea la necesidad respecto a la aplicación de directivas por parte del OSCE, adicionales a lo que contiene la presente Ley de Contrataciones y su reglamento.

La autora concluye que en el caso de Essalud-Perú se evidencia un uso concurrente y hasta indebido de la figura del fraccionamiento. Así que es necesario el poner en funcionamiento nuevas directrices que presenten como objetivo el poder evitar la configuración de fraccionamiento indebido en las contrataciones cuyos valores son loM a 8 UIT.

En el sexto caso de estudio, el autor realiza un análisis respecto a la problemática sobre las compras que presentan una valorización loM a 8 UIT. En este caso en particular, el autor se centra en la labor de contratación del servicio de compras en la Municipalidad Distrital de Colquepata. El criterio innovador en el trabajo de investigación se encuentra en el uso de los elementos del control interno para poder regular de manera interna los fraccionamientos a la modalidad de servicio mencionada. En el caso de la mencionada municipalidad, a pesar de estar normada y regulada las compras menores a 8 UIT se visibilizan incumplimientos y deficiencias. Para identificar los detalles, el autor utilizó como unidad de análisis los expedientes de contratación que tienen como costo menos de la cantidad ya mencionada y se reconoce con detalle al personal involucrado en cada proceso. Esto permite una identificación de procesos y personas involucradas que permiten reconocer las implicaciones en este proceso.

La evidencia mostrada nos indica que los principales cuestionamientos a las contrataciones que presentan la valorización ya mencionada comienzan en la programación de compras y contratos de servicios. A raíz de ello, a nivel subnacional, la aplicación de las herramientas correspondientes al control interno tuvo importantes resultados en la subsanación de esta particular forma de contratación de servicios.

Finalmente, en el caso de Neyra y Tamayo (2021), los autores proponen poder determinar la incidencia de los procesos de contrataciones públicas en la ejecución presupuestal en la municipalidad distrital El Porvenir, Trujillo, para ello, esto se sitúa en el periodo de análisis correspondiente al año 2019. En este estudio, los autores establecen una breve escala de la importancia que tienen las contrataciones en la gestión al momento de establecer la ejecución presupuestal del año.

Con ello, la puesta en valor de la investigación es que se identifica en los resultados presentados por los autores, esto es que el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2019, se evidencia, ha sido modificado constantemente durante dicho periodo. Las razones se inscriben, fundamentalmente, a la transferencia de créditos presupuestarios de otras instituciones, asimismo, existe la adición de créditos de carácter suplementario. Esto debido a que la planificación al momento de establecer los gastos de compras y contrataciones no estuvo lo suficiente delimitada al momento de establecer el gasto.

Ante la evidencia presentada, se presenta como conclusión que los procesos relacionados a contrataciones con el Estado presentaron un índice positivo en la ejecución del gobierno municipal ya mencionado. Esto se registra en relación, a los procesos de contratación materializados en el presupuesto que registró una incidencia de 53% positivamente.

3.3. Proceso de conceptualización y prototipado

Para la construcción de la propuesta de innovación, los miembros del equipo comenzaron a construirla desde una lluvia de ideas con perspectiva de solución a la problemática de la prevalencia de fraccionamiento en las contrataciones que tiene un valor loM a 8 UIT en el MININTER. Una vez culminado con ello, estas ideas se sistematizan y se agrupan de acuerdo con el nivel de similitud y una vez filtradas, se procede a la construcción del prototipo de la opción que obtuvo mayor puntaje como respuesta al problema identificado.

3.3.1. Proceso de conceptualización

Tabla 13: Lluvia de ideas de la innovación

N°	DENOMINACIÓN DE LA IDEA	DESCRIPCIÓN DE LA IDEA	FUENTE DE LA IDEA
01	Plataforma única de registro de requerimientos de bienes.	Establecer un sistema de plataforma única de registro de requerimientos de los bienes, los cuales se pueda identificar anticipadamente.	Ideas propias
02	Plataforma única de registro de requerimientos de servicios	Establecer un sistema de plataforma única de registro de requerimientos de los servicios, los cuales se pueda identificar anticipadamente.	Ideas propias

03	Información en línea de los presupuestos de los requerimientos.	La información en línea consiste en tener sistematizado los requerimientos solicitados, los cuales fueron registrados oportunamente.	Ideas propias
04	Información en línea de la cantidad de bienes y servicios solicitados	La información en línea consiste en tener sistematizado la cantidad de servicios y bienes solicitados, los cuales fueron registrados oportunamente.	Ideas propias
05	Alerta temprana para evitar el fraccionamiento, al momento de realizar los requerimientos en las áreas usuarias.	Implementar la alerta al momento de requerir un servicio o un bien cuando se trate de compras iguales o similares para evitar el proceso de contrataciones.	Ideas propias
06	Alerta temprana en base a los presupuestos de contratación de servicios iguales o similares	Alerta de seguimiento a las contrataciones valorizadas en 8UIT o menos, los cuales sean los detectores o alerta que notifiquen a los usuarios a reconsiderar sus requerimientos de acuerdo a los presupuestos establecidos	Propuesta de los entrevistados
07	Estandarización de ítems para requerimientos de bienes (EETT) y servicios (TDR).	Sistema similar a la plataforma de Perú Compras, en el cual se estandariza bienes y servicios comunes.	Ideas propias
08	Clasificación de requerimientos en relación a bienes y servicios que contrata el MININTER	Clasificar personas naturales y personas jurídicas en relación a los bienes adquiridos y servicios contratados.	Ideas propias
09	Clasificación de requerimientos en relación a bienes y servicios dentro del Acuerdo Marco de Perú Compras	La vinculación de los distintos servicio y bienes que son requeridos por las oficinas responsables se clasifican de acuerdo al sistema de la plataforma de Acuerdo Marco.	Ideas propias
10	Clasificación de requerimientos en relación a los presupuestos de los requerimientos	Un aspecto a tener en cuenta son los techos presupuestales que están programados para realizar alguna compra de un bien o servicio, los cuales difieren de lo planificado, por lo que a través de esta idea se pueda aproximar a través de la planificación los bienes y servicios a adquirirse.	Ideas propias
11	Clasificación de requerimientos en relación a bienes y servicios	La clasificación de los requerimientos en base a bienes y servicios incluidos o excluidos (menores a 8 UIT) dentro de los procesos de contrataciones.	Ideas propias
12	Plataforma de requerimientos vinculados al OSCE	Los requerimientos deben ser sistematizados y vinculados a la plataforma del Osce, ello permitiría ayudar a implementar el sistema de alertas.	Ideas Propias

13	Planificación de contratación de servicios de personas naturales.	La planificación de contratación de servicio de locadores debe estar debidamente justificada en relación a las actividades específicas del área usuaria.	Ideas Propias
14	Implementación del código de ética e imparcialidad para evitar direccionamiento	La planificación también debe tener un código de ética que debe basarse en el cumplimiento adecuado de las buenas conductas de respeto a las normas y procedimientos, para un mejor uso de los recursos del Estado.	Ideas Propias
16	Implementación de un sistema integrado de compras menores a 8 UIT	La implementación de un sistema integrado de compras menores a 8 UIT se basa en unir en una plataforma todo este proceso de compras menores, de tal manera no sea un asunto particular de cada institución sino de manera general y ordenado, el cual contribuiría a la planificación	Ideas Propias
17	Implementación de un sistema de compras en bloque proyectadas anuales	La implementación de un sistema integrado de compras de bienes y servicios, de manera unificada de todas las áreas usuarias en un solo paquete, los cuales evitarían los fraccionamientos.	Idea de los entrevistados
18	Establecer una planificación estratégica en la adquisición de bienes y servicios	Planificación en las contrataciones que interconecte el área de presupuesto, abastecimiento y planificación.	Municipalidad de Socos
19	Sistema de apoyo en el manejo presupuestal de las áreas usuarias	Sistema en el cual las áreas usuarias puedan advertir y hacer seguimiento a sus recursos económicos en relación a su techo presupuestal.	Idea propia
20	Sistema de apoyo en elaboración de los cuadros de necesidades de las áreas usuarias	Generar un sistema en el cual las áreas usuarias puedan tener un soporte en el proceso de elaboración del CMN	Idea propia

Fuente: Elaboración propia

Tabla 14: Agrupación de ideas

1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y ALERTA TEMPRANA	2. SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS IOM A 8 UIT
<p>Sistema de planificación en las contrataciones y alerta temprana ante los posibles fraccionamientos.</p> <p>CÓDIGOS: 01; 02; 03; 04; 06; 08; 10; 11; 13; 16; 18; 19; 20.</p> <p>DESCRIPCIÓN:</p>	<p>Sistema que unifica las compras menores o igual a 8 UIT de manera estandarizada.</p> <p>CÓDIGOS: 01; 02; 04; 07; 13; 16; 18; 19; 20.</p> <p>DESCRIPCIÓN:</p>

<p>El presente proyecto, consiste implementar un sistema en plataforma web de manera integral que busca consolidar diferentes procesos en la gestión de contrataciones públicas, el cual contendrá información desde la planificación de las solicitudes para la compra de bienes y servicios, pasando por el proceso de contratación hasta el proceso de pago al contratista, en ese sentido, la plataforma del sistema de planificación en contrataciones y alerta de posibles fraccionamientos en contrataciones públicas, estará distribuido de manera dinámica y sencilla en diferentes módulos en la plataforma web. Lo antes descrito, permitirá tener una base de datos e información completa de los requerimientos que planifica, contrata y la ejecución del gasto a cargo del MININTER, asimismo, permitirá a las áreas usuarias planificar mejor las contrataciones.</p> <p>En ese marco, a efecto de poder alertar posibles fraccionamientos, se plantea en el mismo sistema como una novedad una alerta en el proceso de requerimientos el cual busca permita prevenir los posibles fraccionamientos. La citada alerta de posible fraccionamiento es una alarma en forma preventiva a fin de que el área usuaria considere oportuno evaluar el requerimiento para una adecuada contratación, si el área usuaria persiste en proceder con el requerimiento tendrá que justificar y continuar bajo responsabilidad informando que el citado requerimiento no estaría conllevado a un fraccionamiento. En ese marco, la Oficina de Abastecimiento y Oficina de Planificación y Presupuesto deberán brindar el soporte y orientación técnica en el marco de las contrataciones públicas en caso el área usuaria solicite su apoyo. Lo antes descrito, conllevará una mayor seriedad al momento de realizar un requerimiento del área usuaria y de las oficinas responsables en materia del proceso de contrataciones públicas.</p>	<p>Es una plataforma integrada exclusivamente para efectuar las contrataciones con un valor loM a 8 UIT, contacto con Mapa de Procesos (MAPRO) para las contrataciones que cuentan con valor estimado a 8 UIT o es menor a este para ser utilizados por las áreas usuaria, asimismo, se busca que para estandarizar este proceso de compra. Esta propuesta mejoraría el tratamiento de las compras valoradas en 8 UIT o menos que esta cantidad, consecuentemente reducirá los posibles riesgos de fraccionamiento.</p>
<p>3. CLASIFICADOR DE REQUERIMIENTOS DE BIENES Y SERVICIOS</p>	<p>4. SEGUIMIENTO DE REQUERIMIENTOS “ON LINE”</p>
<p>Clasificación de requerimientos de bienes y servicios a nivel de área usuaria, para su requerimiento a través de la Plataforma Perú Compras.</p> <p>CÓDIGOS: 01; 02; 03; 04; 07; 08; 09; 12</p> <p>DESCRIPCIÓN:</p>	<p>Sistema de seguimiento de requerimientos con información en línea con otros sistemas administrativos.</p> <p>CÓDIGOS: 03; 04; 11; 16; 18; 19</p> <p>DESCRIPCIÓN:</p>

La plataforma consiste en un sistema de clasificación de requerimientos de bienes (EETT) y servicios (TDR) de la Entidad, utilizando la información que pueda clasificar en forma automática los requerimientos que se encontraban en el Listado de Bienes y Servicios Comunes (LBSC) que maneja la Plataforma Perú Compras.

La presente plataforma, permitiría orientar al área usuaria el uso correcto de los formatos para el trámite de requerimiento correspondiente.

El sistema de seguimiento de los requerimientos consiste en la implementación de una estructura o plataforma virtual a fin de dar el seguimiento desde los requerimientos presentados las oficinas responsables hasta el pago del proveedor por la entrega de los servicios prestados o bienes otorgados.

La presente propuesta permitiría conocer el área usuaria y las áreas involucradas poder hacer seguimiento en tiempo real el estado de las propuestas de los requerimientos solicitados por las oficinas responsables, asimismo, el presente sistema podría permitir hacer reportes y tener información detallada de los requerimientos.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 15: Priorización de los grupos de ideas

GRUPO DE IDEAS	DESEABILIDAD	FACTIBILIDAD	VIABILIDAD	IMPACTO	DISRUPCIÓN	TOTAL
1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y ALERTA TEMPRANA	2	2	2	2	1	9
2. SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS IGUALES Y MENORES A 8 UIT.	1	1	1	2	1	6
3. CLASIFICADOR DE REQUERIMIENTOS DE BIENES Y SERVICIOS.	1	2	0	1	1	5
4. SEGUIMIENTO DE REQUERIMIENTOS "ON LINE"	1	2	2	1	0	6

Fuente: Elaboración propia

La tabla de priorización de grupo de ideas está en relación con los criterios de puntuación (Alto=2; Medio=1; Bajo=0), los cuales fueron determinados con el nivel de fuente de información y el impacto que pueda generar cada criterio de ideas, es decir,

cuanto mayor coincidencia de los criterios de los consultados a especialistas en cuanto a la deseabilidad, factibilidad, viabilidad impacto y disrupción se ha tomado los puntajes y reforzado de las ideas de integración.

3.3.1. Proceso de prototipado

Tabla 16: Descripción del bosquejo del concepto

ÍTEMS	CONTENIDO
Denominación de la solución	Sistema de planificación en las contrataciones y alerta ante posibles fraccionamientos.
Población beneficiada de la solución	<ul style="list-style-type: none"> ● Las áreas usuarias del MININTER, quienes son responsables de la adecuada planificación de sus requerimientos de bienes y servicios, conjuntamente, con gasto eficiente de las metas presupuestales, finalmente con responsables del correcto desarrollo de los requerimientos de bienes y servicios que necesiten, sin necesidad que esto conlleve a un posible fraccionamiento. ● Personal de la Oficina de Abastecimiento, Oficina de Planificación y de Presupuesto del MININTER, quienes son áreas técnicas para dar soporte en todo el trámite de la contratación pública y orientar al área usuaria, velando por el uso adecuado del presupuesto público. ● La población en general que hace usos de los servicios públicos del MININTER, que por naturaleza está relacionado principalmente con velar por la seguridad ciudadana, mantener el orden interno y orden público dentro del territorio peruano.
Descripción de la solución	<p>La propuesta del “Sistema de planificación en las contrataciones y alerta ante posibles fraccionamientos”, se trata de un sistema integral de la gestión de contrataciones el cual es un sistema de una plataforma web que abarca desde la planificación de las contrataciones, pasando por el procedimiento de contrataciones, hasta el proceso de pago al contratista. Sobre lo antes descrito, el presente sistema propone cinco (5) módulos generales para tratar todo el proceso antes descrito, los cuales se describen: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control.</p>

El módulo de Gestión de Planificación consiste en la programación objetiva y eficiente en las fases del PMBSO a fin de elaborar lo más próximo posible la información de los requerimientos de bienes, servicios y obras en el CMN del MININTER, para ello, desde la fase de identificación de las necesidades de los requerimientos se debe contar con un techo presupuestal. Vale precisar que el citado CMN, debe estar en relación con el POI y el PEI de la Entidad.

El Módulo de Requerimientos se trata de todo el proceso previo del requerimiento a cargo del área usuaria, en este módulo se tiene considerado una alarma preventiva en el proceso de requerimiento del bien o servicios, el cual se sugiere considerar en la etapa de registro del requerimiento o en el proceso de modificación del CMN, en el caso corresponda. La citada alarma permitirá que el área usuaria considere oportuno evaluar el requerimiento para una adecuada contratación, si el área usuaria persiste en proceder con el requerimiento tendrá que justificar y continuar bajo responsabilidad informando que el citado requerimiento no estaría conllevado a un fraccionamiento. En ese marco, la Oficina de Abastecimiento y Oficina de Planificación y Presupuesto deberán brindar el soporte y orientación técnica en el marco de las contrataciones públicas en caso el área usuaria solicite su apoyo. Lo antes descrito, conllevará una mayor seriedad al momento de realizar un requerimiento del área usuaria y de las oficinas responsables en materia del proceso de contrataciones públicas.

El Módulo de Gestión de Contrataciones abarca todas las actividades que corresponden a la Oficina de Abastecimiento y una parte a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, previos a adquirir el bien o contratar el servicio, oportunamente.

El Módulo de Ejecución Contractual, involucra a la Oficina de Abastecimiento y al área usuaria, según corresponda, desde la suscripción del contrato o lo que haga sus veces, haciendo seguimiento la entrega o suministro del bien, la ejecución del servicio, el trámite de conformidad hasta el pago al contratista y archivo del expediente.

	Finalmente, el módulo de Tabla de Control, el cual sería un módulo que permitirá administrar el sistema en la plataforma web, administrar los roles de los usuarios, generar reportes y otros detalles, según sea la necesidad.
Descripción breve del beneficio aportado	<p>El beneficio aportado es contar con sistema unificado en la plataforma web en la gestión de contrataciones que corresponden a 8 UIT o menos, el cual inicia desde la planificación de los requerimientos hasta el pago al contratista.</p> <p>En este caso, el contener una base de datos desde la planificación de los requerimientos permitiría un mejor criterio en el proceso de las contrataciones y conjuntamente con la alerta en las contrataciones a fin de evitar posibles fraccionamientos se estaría haciendo un gran aporte para que el MININTER pueda adquirir los bienes y contratar los servicios en competitividad y calidad, el mismo que servirá para dar un mejor servicio a la población en los temas de su competencia.</p>

Fuente: Elaboración propia

3.3.2. Proceso de Testeo

El desafío del presente proyecto es el siguiente: ¿Cómo podemos mejorar la inadecuada planificación de las contrataciones de las áreas usuarias del MININTER, porque actualmente se advierte que existe un posible riesgo de fraccionamiento de las contrataciones?, para este desafío, realizamos un análisis de experiencias exitosas frente al reto de la Innovación, luego hicimos la lluvia de ideas, proseguimos con la agrupación de ideas, culminando en la priorización de las mismas, en la cual se optó por “Sistema de Planificación en las Contrataciones y Alerta de Posibles Fraccionamientos”.

La innovación que se presenta fue precisada en la etapa de conceptualización del presente documento, esto realizó con la metodología denominada *Desing Thinking*, ello para precisar la definición del concepto a tratar. Asimismo, para el prototipado de alta resolución se utilizó herramientas como las entrevistas a diversos especialistas tanto en planificación como en contrataciones, los cuales se pueden revisar los detalles en el *Anexo 06: Matriz del Proceso de Testeo*.

Como resultado del testeo, se ha podido afinar las ideas iniciales para el desarrollo de la planificación en las contrataciones públicas del estado peruano, a través de interiorizar y detallar el contenido de los cinco (5) módulos que propone el presente

sistema los cuales se describen: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control. El sistema propuesto recobra mayor interés y necesidad de implementar ya que actualmente, los procesos de planificación se realizan en un sistema diferente al proceso de contrataciones, asimismo, los trámites concernientes al proceso de contratación se publican en otra plataforma diferente.

3.4 Concepto y prototipo final de la innovación

3.4.1. Concepto final de Innovación

Tabla 17: Concepto final de Innovación

<p>¿Cómo se denomina?</p>	<p>Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamientos en Contrataciones Públicas - SIPLAF PERÚ. (sistema en plataforma web)</p>
<p>Tipo de innovación</p>	<p>El Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamientos en Contrataciones Públicas “SIPLAF PERÚ” es una innovación de carácter tecnológico, puesto que aplica una mejora a la tecnología existente en el proceso de contratación, permitiendo tener una base de datos y/o unir todos los procesos de contratación en un solo sistema de plataforma web, asimismo, el valor diferencial de una alerta a posibles fraccionamientos en las contrataciones que se encuentran con montos loM a 8 UIT. La creación e implementación de este sistema en plataforma web está pensado solo para los procesos del MININTER, pero no se descarta que pueda adaptarse a otras instancias de las entidades públicas del estado.</p>
<p>¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría su solución?</p>	<p>El presente sistema de plataforma web propone cinco (5) módulos generales, de acuerdo con el siguiente detalle: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El módulo de Gestión de Planificación está compuesto por cuatro (4) Submódulos: i) Fase de Identificación. ii) Fase de Clasificación y Priorización. iii) Fase de Consolidación y Aprobación. iv) Cuadro Multianual de Necesidades. El valor agregado está en que todas estas fases del PMBSO deben contar con un “Techo Presupuestal”, desde la fase de “Identificación”, pasando por la fase de “Clasificación y Priorización” y finalmente, con los ajustes presupuestales, que correspondan, en la fase de “Consolidación y Aprobación”. Lo antes descrito, permitirá a las áreas usuarias identificar y planificar mejor sus

requerimientos de bienes y servicios en atención al presupuesto proyectado, obteniendo como resultado un CMN más sólido y real. Las consideraciones sobre la proyección del Techo Presupuestal estarán a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los cuales deben hacer las coordinaciones directamente con la Oficina de Abastecimiento, a fin de brindar orientación técnica a las áreas usuarias en la elaboración del CMN. Finalmente, se espera tener como resultado un CMN más sólido, que permita contribuir directamente la elaboración del PAC, el POI y PEI de la Entidad. En este módulo, la Oficina de Abastecimiento es quien consolida los requerimientos identificados por las áreas usuarias para finalmente elaborar el CMN del MININTER, el mismo que tiene una proyección de tres (3) años.

- El **Módulo de Requerimientos** consta de cinco (5) Submódulos, los cuales son: i) Disponibilidad Presupuestal. ii) Elaboración de requerimientos. iii) Solicitud de Modificación de CMN. iv) Aprobación del CMN. v) Solicitud del requerimiento. En esta etapa, se tiene considerado una alarma preventiva en el proceso de solicitud de requerimiento del bien o servicios por parte del área usuaria. Los especialistas entrevistados, en unanimidad, consideran que el fraccionamiento de las compras públicas se encontraría justamente en el área usuaria, el cual se sugiere considerar en la etapa de registro del requerimiento o en marco del proceso de modificación del CMN, en el caso corresponda. La alarma se encontraría en responsabilidad del área usuaria, con copia a la Oficina de Abastecimiento, ello en relación que el área usuaria es el responsable de los requerimientos en el marco de las contrataciones y la copia en Abastecimiento para que, en su calidad de área técnica, brinde asesoramiento, de ser el caso. Este proceso innovador consiste en implementar un esquema de alerta en el proceso de compras públicas, para evitar el ya mencionado fraccionamiento. Sobre la alerta, si el área usuaria persiste en continuar con el requerimiento del bien o servicio tendrá que justificar y continuar bajo responsabilidad informando que el citado requerimiento no estaría conllevado a procedimiento que genere un fraccionamiento.
- El **módulo de Gestión de Contrataciones** está compuesto por cinco (5) Submódulos: i) Indagación de mercado. ii) CCP o Previsión Presupuestal. iii) Expediente de Contratación. iv) Evaluación de Postores. v) Selección del Postor Ganador. Este módulo involucra a la Oficina de Abastecimiento y una parte a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el mismo que serían actividades propias de sus encargaturas para adquirir el bien o contratar el servicio,

	<p>oportunamente. En esta parte del módulo va desde la que la Oficina de Abastecimiento recibe un requerimiento procedente del área usuaria hasta la elaboración de la O/C (bienes)/ Orden de Servicio y Contratos (bienes y servicios que superan el año fiscal).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El módulo de Ejecución Contractual está compuesto por cinco (5) Submódulos: i) Perfeccionamiento del Contrato. ii) Modificación del Contrato. iii) Resolución del Contrato. iv) Conformidad. v) Trámite de Pago. El módulo involucra a la Oficina de Abastecimiento y al área usuaria, según corresponda, desde la suscripción del contrato o lo que haga sus veces, haciendo seguimiento la entrega o suministro del bien, la ejecución del servicio, el trámite de conformidad hasta el pago al contratista y archivo del expediente. • El módulo de Tabla de Control está compuesto por tres (3) actividades: i) Generación de Reporte. ii) Administración de Usuarios. iii) Administración del Sistema. El módulo involucra a la Oficina de Abastecimiento con el soporte de la Oficina de Tecnologías de la Información. Es un módulo que permitirá administrar el sistema en la plataforma web, administrar los roles de los usuarios, generar reportes y otros detalles, según sea la necesidad.
<p>¿Para quién es la solución?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para las áreas usuarias del MININTER, quienes son encargados de la adecuada planificación de sus requerimientos de bienes y servicios, conjuntamente, con gasto eficiente de las metas presupuestales, finalmente con responsables de la correcta formulación de los requerimientos de bienes y servicios que soliciten, sin necesidad que esto conlleve a un posible fraccionamiento. • Para el personal que labora en la Oficina de Abastecimiento, Oficina de Planificación y de Presupuesto del MININTER, quienes son áreas técnicas para dar soporte en la gestión de las contrataciones públicas y orientan al área usuaria, velando por el uso adecuado del presupuesto público.
<p>¿Para qué es la solución?</p>	<p>La solución es para contar un sistema integrado desde la planificación de las contrataciones, pasando por el proceso de contratación, hasta el pago al contratista, esta propuesta busca que la elaboración del CMN del MININTER contenga la información más detallada de acuerdo a la necesidad real del área usuaria, permitiendo manejar y administrar de mejor los presupuestos del estado, en ese mismo sentido, la alerta permitiría minimizar los posibles fraccionamientos en las contrataciones loM a 8 UIT.</p>
<p>¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño (KPI, por</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de bienes y servicios requeridos por las áreas usuarias según lo planificado en el CMN del MININTER.

<p>¿sus siglas en inglés) para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje de modificaciones al CMN del MININTER ● Porcentaje de alerta en proceso de requerimientos de bienes y servicios por parte del área usuaria.
<p>¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El valor agregado de la propuesta se encuentra en la mejora del manejo de información integrada de los requerimientos de bienes y servicios que planifica el Estado, la administración de sus recursos financieros lo más eficiente posible por parte del área usuaria y por tanto la Entidad. ● El valor agregado se sustenta en garantizar el gasto de calidad de los recursos del Estado evitando en forma oportuna los fraccionamientos que se podría incurrir de manera fraudulenta.
<p>¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Porque articula un sistema de plataforma web de manera integrada en la gestión de contrataciones públicas, que contiene una base de datos desde la planificación de las contrataciones hasta el pago al contratista. ● Tiene un matiz de innovación en resolver un problema recurrente en la administración pública y a la fecha no hay proyectos similares que puedan contemplar una mirada a eliminar el fraccionamiento en las compras públicas.
<p>¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)??</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Los riesgos internos son que el Ministro y los Directivos del MININTER no apoyen la implementación de la propuesta, lo que conlleva a continuar con el procedimiento tradicional. ● Los riesgos externos son que los proveedores consigan contratar con el estado en procedimientos de contrataciones cuyos montos sean iguales o estén por debajo a 8 UIT que son parte de posibles fraccionamientos.
<p>¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?</p>	<p>El impacto es alto, dado que la propuesta de contar con un sistema en plataforma web para las gestiones de contrataciones permite a la población en general poder hacer mejor seguimiento sobre los requerimientos tanto de bienes y servicios planificados, asimismo, por un principio de transparencia permite que la población conozca los detalles del proceso de contratación de una manera dinámica y sencilla. Estos resultados positivos, permitiría posteriormente replicar en otras entidades públicas. Por tanto, esta propuesta también contribuye a la reducción de riesgos de fraccionamiento. Asimismo, este proceso permitiría tener una mayor articulación y orden del área usuaria con la Oficina de Abastecimiento y las Oficina de Planificación y Presupuesto.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones del usuario?</p>	<p>Las áreas usuarias deben realizar las principales acciones:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Las áreas usuarias deben estar capacitadas para poder usar el sistema SIPLAF, el cual involucra desde la planificación de requerimientos hasta el pago al contratista. • El área usuaria debe tomar conocimiento que las contrataciones inferiores o iguales a 8 UIT con fraccionamiento conlleva a una inoportuna atención en calidad y competitividad en los bienes y servicios adquiridos.
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	<p>El MININTER debe enfocar en las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la implementación del sistema SIPLAF PERU a través de una Resolución Ministerial. • Capacitar a todas las áreas del MININTER el uso del sistema SIPLAF PERÚ. • Generar Directivas y Procedimientos sobre uso del sistema SIPLAF PERÚ.
¿Quiénes son sus aliados estratégicos internos?	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministro del Interior. • Los Directivos del Ministerio del Interior. • La Oficina de Abastecimiento, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
¿Quiénes son sus aliados estratégicos externos?	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección General de Abastecimiento del MEF. • Los medios de comunicación. • Sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia

3.4.2. Prototipo de alta resolución

El **Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Pública**, denominado “**SIPLAF PERÚ**”, es una plataforma web integral de la gestión de contrataciones, que abarca desde la planificación, pasando por el procedimiento de contrataciones, hasta el proceso de pago al contratista, el cual consta de cinco (5) módulos que se describen de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 18: Módulos de gestión de las contrataciones IoM a 8UIT

GESTIÓN DE PLANIFICACIÓN	GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS	GESTIÓN DE CONTRATACIONES	EJECUCIÓN CONTRACTUAL	TABLA DE CONTROL
Identificación	Disponibilidad Presupuestal	Indagación de Mercado	Perfeccionamiento del Contrato	Generación de Reportes
Clasificación y Priorización	Elaboración de Requerimientos	CCP o Previsión Presupuestal	Modificación del Contrato	Administración de Usuarios
Consolidación	Solicitud de Modificación del CMN	Expediente de Contratación	Resolución de Contrato	Administración del Sistema
Cuadro Multianual de Necesidades	Aprobación del CMN	Evaluación de Postores	Conformidad	
	Solicitud de Requerimiento	Selección del Postor Gandor	Trámite de Pago	

Fuente: Elaboración propia

3.4.2.1 Módulo de la Gestión de Planificación

Este módulo está compuesto por cuatro (4) submódulos, de acuerdo al siguiente detalle: i) Fase de Identificación. ii) Fase de Clasificación y Priorización. iii) Fase de Consolidación y Aprobación. iv) Cuadro Multianual de Necesidades. Como se podrá advertir los 3 primeros corresponden a las fases del PMBSO y el último corresponde al CMN. Al respecto, teniendo como antecedentes las diversas modificaciones que existen al CMN como parte de las inclusiones o exclusiones de requerimientos, se considera de vital importancia adicionar la proyección del presupuesto anual, denominado “Techo Presupuestal”, asimismo, es oportuno contar con asistencia técnica por parte de las Oficinas de: Planeamiento y Presupuesto junto con la de Abastecimiento el cual permitiría una mejor planificación en la elaboración del CMN.

- **Proyección del Techo Presupuestal:** La actividad de proyección del presupuesto anual consiste en la aproximación presupuestal que será proyectado para el siguiente año fiscal de la entidad, en ese caso particular del MININTER, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe establecer el “Techo Presupuestal” respecto al siguiente año fiscal, este Techo Presupuestal está con relación al análisis y proyección de los especialistas usando los datos financieros y presupuestales de los años anteriores. Respecto a la proyección del presupuesto

anual, es liderada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, apoyado por la Oficina de Abastecimiento, para que juntos puedan trabajar con las áreas usuarias y se establezcan de manera coordinada los techos presupuestales para cada Unidad Orgánica del MININTER. El producto esperado de esta fase es contar con un Techo Presupuestal definido y proyectado para el siguiente año fiscal de la entidad, el cual permitiría planificar las necesidades requeridas en materia de servicios de manera más sincera (transparente) y en base a un presupuesto, el cual no debería tener mucha variación luego de la aprobación del Presupuesto Anual aprobado en el Congreso.

- Asistencia técnica de la oficina de Planeamiento y Presupuesto con la oficina de Abastecimiento en la elaboración del CMN:** Como es de conocimiento a la oficina de Planeamiento y Presupuesto, juntamente con la oficina de Abastecimiento por la naturaleza propias de sus actividades son consideradas áreas técnicas, en ese sentido, es necesario de las citadas oficinas brinden todo el soporte en todas las fases del PMBSO hasta el producto final, que el CMN del MINTER. Vale precisar que la oficina de Abastecimiento es quien finalmente consolida y elabora el CMN de la Entidad.

En relación lo antes descrito, en este módulo de Gestión de Planificación del sistema SIPLAF PERÚ, se presenta algunos ajustes al PMBSO como parte de la innovación:

Figura 13: PMBSO, según Directiva N° 0005-2021-EF/54.01



Fuente: Directiva N° 0005-2021-EF/54.01

Figura 14: Propuesta de mejora en la PMBSO, según Directiva N° 0005-2021-EF/54.01



Fuente: Elaboración propia

i) Fase de identificación

Este submódulo registra la planificación de los bienes y servicios por parte de las áreas usuarias del MININTER, en esta etapa se contará con Techo Presupuestal inicial como parte del aporte en la Directiva N° 0005-2021-EF/54.01, el cual está articulado al PMBSO del Sistema Nacional de Abastecimiento. La proyección del valor estimado del techo presupuestal es responsabilidad de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, considerando el promedio de los dos últimos años anteriores, los cuales deben gestionar con la Oficina de Abastecimiento, a fin de brindar orientación técnica a las áreas usuarias, respecto al proceso de elaboración del CMN.

Lo antes descrito, se justifica porque planificación de requerimientos de bienes y servicios por parte de las áreas usuarias del MININTER, al contar con un presupuesto proyectado para el siguiente año (techo presupuestal), le permite controlar, evaluar y priorizar sus requerimientos desde la fase inicial. Vale precisar que en esta etapa la oficina de Planeamiento y Presupuesto es quien luego del análisis y evaluación de los antecedentes proyecta el Techo Presupuestal correspondiente.

ii) Fase de clasificación y priorización

Este submódulo es la etapa en donde se considera hacer un ajuste al Techo Presupuestal, en caso corresponda, para el presente caso es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto quien evalúa y considera el nuevo Techo Presupuestal, de ser el caso. Como es de conocimiento, en esta etapa se organizan y priorizan los bienes, servicios y obras en relación con la APM elaborada por el MEF. Con ello, se traslada la información a los respectivos pliegos presupuestarios, en los cuales se utilizan los siguientes criterios:

- **Tipos de criterios de clasificación son:** i) continuidad; ii) estratégico. iii) ejecutabilidad.
- **Tipos de priorización de necesidades:** i) Implementación de servicios básicos. ii) El cumplimiento de obligaciones de carácter financiero que, usualmente, son procedentes de contratos vigentes de diversas índoles. iii) El cumplimiento de previsiones que se presupuestan de manera anual, para convocar procedimientos de selección, o para asumir compromisos futuros.

iii) Fase de consolidación y aprobación

Este Submódulo, comprende el establecimiento en conjunto de los requerimientos de los bienes, servicios y obras de todas las áreas usuarias del MININTER, el mismo que será insumo para el Presupuesto Institucional de Apertura del año correspondiente.

La presente fase inicia cuando la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del MININTER comunica el PIA a las diferentes oficinas que tienen injerencia en la gestión de la Cadena de Abastecimiento del MININTER; esta acción es realizada de manera inmediata al día siguiente hábil de su aprobación. Con ello, el producto final de todas las fases es contar con el CMN, el cual es elaborado por la Oficina de Abastecimiento.

iv) Cuadro Multianual de Necesidades

Este Submódulo permitirá mantener publicado el Cuadro Multianual de Necesidades, asimismo, registrará todas las modificaciones del CMN durante el año en curso, los cuales son producto de las solicitudes de modificaciones por parte de las áreas usuarias para incluir o excluir los requerimientos en el CMN.

3.4.2.2 Modulo de Gestión de Requerimiento

El presente módulo está compuesto por cinco (5) submódulos, los cuales son: i) Disponibilidad Presupuestal. ii) Elaboración de requerimientos. iii) Solicitud de Modificación de CMN. iv) Aprobación del CMN. v) Solicitud del requerimiento. En relación a lo descrito en el presente trabajo, se ha podido advertir que los requerimientos de los bienes y servicios con posible fraccionamiento en las contrataciones IoM a 8 UIT, asimismo, la correcta elaboración de los TDR y las EETT son de exclusiva competencia del área usuaria, en el Submódulo Solicitud de Requerimiento se detallará una serie de actividades para implementación de una alerta ante posible fraccionamiento en contrataciones correspondientes a 8 UIT o menores a la misma.

i) Disponibilidad presupuestal

Este Submódulo está relacionado con la actividad en el cual área usuaria debe solicitar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contar con la disponibilidad presupuestal para adquirir un bien o un servicio, en caso de no contar con ello, corresponde a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto gestionar la habilitación presupuestal. Esta es la etapa inicial, para todas las solicitudes para la obtención de bienes que se desean adquirir y servicios que se desean contratar y no estén contemplados en el CMN.

i) Elaboración de requerimientos

En este Submódulo se elaboran las solicitudes de los bienes y servicios que radica en la descripción concreta y objetiva de las necesidades del área usuaria, los mismos que deben estar relacionados con los objetivos y la finalidad pública de la Entidad. La correcta elaboración de las Especificaciones Técnicas (EETT) para los casos de adquisición y/o suministro de bienes y la elaboración de los Términos de Referencias (TDR) para los casos de servicios, servicios en general, servicios de consultorías, servicios de locadores y otros servicios en relación a la Ley de Contrataciones y su Reglamento, se advierte que no se hace referencia a la procedencia, fabricación, marcas, patentes o tipos, procedimiento de fabricación, origen o producción determinados, ni descripción que pueda conllevar a un direccionamiento de la contratación, a menos que el MININTER, tenga estandarizado el citado bien o servicio a requerirse.

En cuanto a las EETT, pueden contener como mínimo la finalidad pública, las especificaciones técnicas y condiciones de los bienes, el plazo de la entrega de los bienes, las garantías, las penalidades, los requisitos de calificación y otras consideraciones que sean necesarias, según amerite el bien a adquirir o suministrar el bien. En ese mismo sentido, de manera similar los TDR también deben contener como mínimo la finalidad pública, las características y condiciones del servicio, el plazo de ejecución, las garantías, las penalidades, los requisitos de calificación y otras consideraciones que sean necesarias, según amerite el servicio a contratar.

ii) Solicitud de modificación del CMN

Este Submódulo permite al área usuaria solicitar la modificación del CMN a la Oficina de Abastecimiento, dicha solicitud se realiza cuando se desea incluir o excluir un requerimiento en el CMN. En relación con lo antes descrito, para el caso específico de la inclusión de un requerimiento de bien o servicio en el CMN, el área usuaria debe considerar el contar previamente con la disponibilidad presupuestal requerida, en el caso de las exclusiones de los requerimientos del CMN, se entiende que se daría en los casos que el área usuaria ya no tenga la demanda de adquirir el bien o contratar el servicio.

iii) Aprobación de la modificación del CMN

Este Submódulo es de exclusiva responsabilidad de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, quien para dar la conformidad del CMN modificado, previamente deberá consolidar y evaluar que todas las solicitudes de modificaciones del CMN remitidas por las áreas usuarias cuenten con su respectiva disponibilidad presupuestal. Actualmente, las modificaciones al CMN se realizan el último día hábil de la semana, no obstante, de existir alguna necesidad urgente y debidamente justificada el CMN puede ser modificado antes del último día hábil de la semana. Finalmente, el CMN modificado será publicado en el portal web del MININTER y en este módulo, para que el área usuaria continúe con las gestiones y actividades que correspondan.

iv) Solicitud de requerimiento

En este Submódulo, como parte de la innovación del sistema SIPLAF PERÚ se considera oportuno implementar una alerta el cual emitirá un aviso ante un posible fraccionamiento en contrataciones IoM a 8 UIT, la misma que a través

del uso de la tecnología, debe enviar un anuncio al momento que se registra el requerimiento y se adjunta el respectivo TDR o EETT, según corresponda, para lo cual se detalla:

- **Alerta de posible fraccionamiento**

Este proceso innovador propone la implementación de un sistema que proporciona una alerta en el avance del proceso de requerimiento en las contrataciones del estado, pues tiene como objetivo la prevención del fraccionamiento en los procesos de las compras públicas que solicitan las áreas usuarias del MININTER. Los especialistas entrevistados como parte del prototipado y del testeado de la innovación, en unanimidad consideran que el fraccionamiento de las compras públicas empieza desde el momento del reconocimiento de la necesidad para contratar servicio o adquirir bienes, ello desde las necesidades de la oficina demandante, donde luego elabora el respectivo requerimiento.

Es por ello, que esta propuesta es la innovación que se incorpora en la plataforma web del sistema SIPLAF PERÚ, generará una notificación mediante una alerta al momento de registrar el bien o servicio por parte del área usuaria, pudiendo ser una de las siguientes:

- **Notificación de continuidad:** El sistema emite esta esta notificación **cuando no detecta un posible riesgo de fraccionamiento en el requerimiento**, en ese sentido, el área usuaria puede proseguir con el trámite y proceso que corresponden, de acuerdo con el marco normativo correspondiente. Esta notificación será un mensaje de color verde y remitida solo al área usuaria.
- **Notificación de alerta preventiva:** El sistema emite notificación de alerta preventiva **cuando detecta un posible riesgo de fraccionamiento en el requerimiento**, en ese sentido, el área usuaria tomará conocimiento, evaluará, justificará o reformulará su requerimiento, según corresponda. Esta notificación será de color rojo y será remitida a:
 - ✓ Al área usuaria, porque es el responsable de los requerimientos en el marco de las contrataciones, y
 - ✓ A la oficina de Abastecimiento, para que, en su calidad de área técnica, brinde asesoramiento, de ser el caso.

Por lo cual, con lo antes descrito, se definen a continuación los criterios que serán utilizados de acuerdo a la información que contendrá la base de datos del sistema SIPLAF PERÚ, para ello se ha considerado algunos criterios para determinar la alerta de posibles fraccionamientos en contrataciones IoM a 8 UIT, conforme a ello, se detalla lo siguiente:

- **Denominación del requerimiento**

Cuando el requerimiento tiene una denominación diferente a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la alerta indicando que su requerimiento tiene un posible fraccionamiento. Asimismo, si el requerimiento tiene una denominación igual o similar a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la notificación de continuidad.

- **Plazo de ejecución del requerimiento**

Cuando el requerimiento tiene un plazo de ejecución menor a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la alerta indicando que su requerimiento tiene un posible fraccionamiento. Asimismo, si el requerimiento tiene un plazo de ejecución igual a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la notificación de continuidad.

- **Clasificador de Gasto**

Cuando el requerimiento tiene un clasificador económico de gasto del MEF diferente a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la alerta indicando que su requerimiento tiene un posible fraccionamiento. Asimismo, si el requerimiento tiene un clasificador económico de gasto del MEF igual a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la notificación de continuidad.

- **Presupuesto**

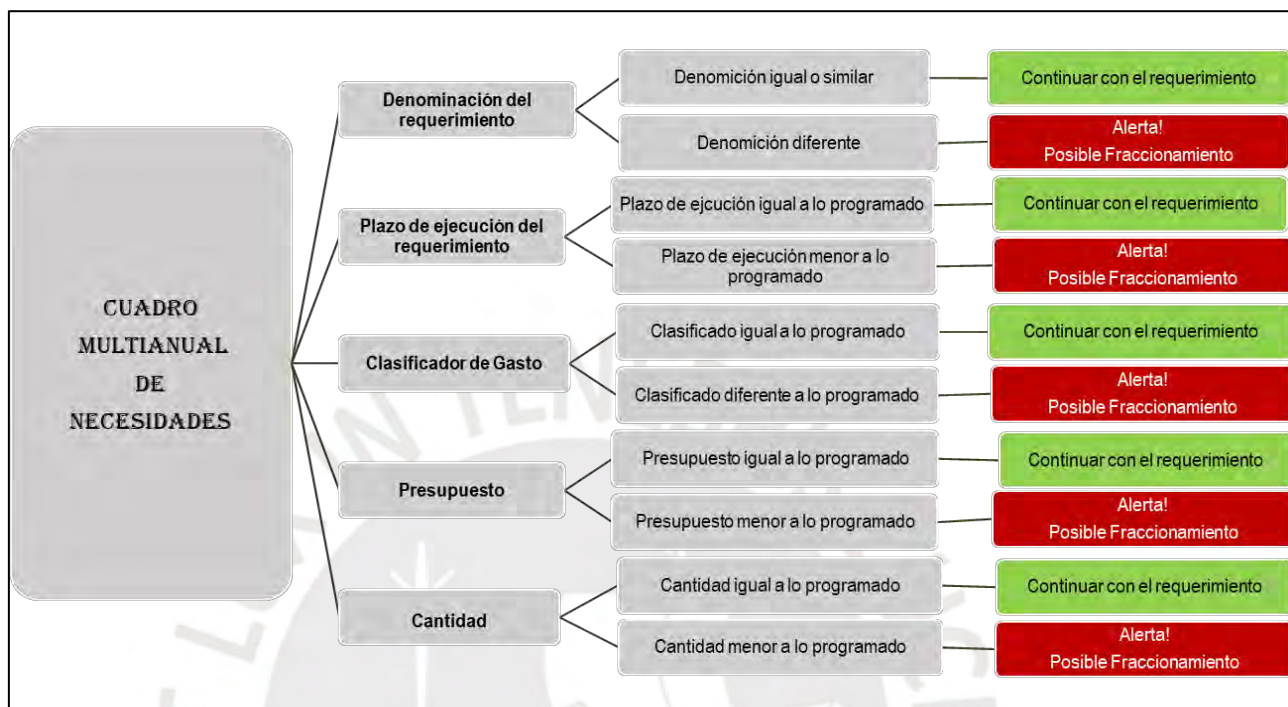
Cuando el requerimiento tiene un presupuesto menor a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la alerta indicando que su requerimiento tiene un posible fraccionamiento. Asimismo, si el requerimiento tiene un presupuesto igual a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la notificación de continuidad.

- **Cantidad**

Cuando el requerimiento tiene una cantidad menor a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la alerta indicando que su requerimiento tiene un posible

fraccionamiento. Asimismo, si el requerimiento tiene un presupuesto igual a lo programado en el CMN, el sistema emitirá la notificación de continuidad.

Figura 15: Criterios para determinar la alerta de posibles fraccionamientos



Fuente: Elaboración Propia

3.4.2.3 Modulo de Gestión de Contrataciones

El presente módulo está compuesto por cinco (5) submódulos, los cuales son: i) Indagación de mercado. ii) CCP o Previsión Presupuestal. iii) Expediente de Contratación. iv) Evaluación de Postores. v) Selección del Postor Ganador.

i) Indagación de mercado

Este submódulo, detalla las acciones previas para determinar el valor estimado de los bienes a adquirirse o servicios a contratar, en esta etapa la oficina de Abastecimiento puede consultar información como antecedente en las contrataciones similares propias de la entidad o de otras entidades (públicas o privadas), el mismo que contendrá el análisis referente a los proveedores, cantidades, precios, marcas y otros.

ii) CCP o Previsión Presupuestal

Este submódulo registra las acciones de solicitud y aprobación de la Certificación de Crédito Presupuestal (CCP) y la Previsión Presupuestal (PP), para los requerimientos que correspondan. En el marco de las contrataciones públicas, es un requisito indispensable contar con la CCP para armar el expediente contratación y poder iniciar el proceso de contratación, asimismo, si el citado bien a adquirir o contratar cuyo plazo de ejecución supera el año fiscal, es necesario contar con la PP correspondiente. Esta actividad es solicitada por la Oficina de Abastecimiento y aprobada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

iii) Expediente de Contratación

Este submódulo, registra el expediente de contratación, el cual contiene todos los documentos e información ordenada desde que el área usuaria formula el requerimiento de los bienes o servicios hasta el total de las obligaciones cumplidas al contratista como parte del contrato. Para el caso del MININTER la oficina de Abastecimiento esta a cargo de preservar el citado expediente.

iv) Evaluación de postores

Este submódulo registra el proceso de la evaluación de postores para atender un requerimiento del área usuaria, registras el conjunto de acciones con los cuales se determina si el postor cumple con lo descrito en las EETT o los TDR. Esta actividad es conducida por la Oficina de Abastecimiento y valida por el área técnica cuando el citado bien o servicio, según normativa amerita validación técnica.

v) Selección del postor ganador

En este submódulo se registra el documento mediante el cual se determina al postor ganador, correspondiente con los resultados de la evaluación de postores. La publicación del postor ganador corresponde a la Oficina de Abastecimiento.

3.4.2.4 Módulo Ejecución Contractual

El presente módulo está compuesto por cinco (5) submódulos, los cuales son: i) Perfeccionamiento del Contrato. ii) Modificación del Contrato. iii) Resolución del Contrato. iv) Evaluación de Postores. v) Selección del Postor Ganador.

i) Perfeccionamiento del Contrato

Este submódulo se trata del perfeccionamiento del contrato el cual sería utilizado solo para aquellos requerimientos que sobrepasen el año fiscal, de no ser el caso, será mediante notificación de la O/C (para adquisición y suministro de bienes) y la notificación de la O/S (para la contratación de servicios), el cual será remitida por la oficina de Abastecimiento. La O/C y la O/S describe la finalidad del contrato, objetivos, las características, las condiciones, el plazo de entrega, plazo de ejecución, penalidades, entre otros detalles descritos en las EETT o TDR. Por su parte, el contrato además de los antes descrito, debe contener las cláusulas especiales como: la garantía, anticorrupción, solución de controversias y la resolución por incumplimiento.

ii) Modificaciones al Contrato

Es este submódulo se registra los documentos que justifican la modificación al contrato, los cuales pueden modificarse a solicitud del contratista u orden de la Entidad en los casos y condiciones que se encuentren contemplados en la ley y reglamento de contrataciones, a fin de concretar oportunamente con el propósito del contrato.

iii) Resolución de Contrato

Este submódulo se registra los actos de la resolución del contrato, O/C y O/S en los casos que correspondan. El contrato, la O/C y la O/S pueden ser resueltas de manera parcial o total, siempre que dichas condiciones se encuentren contempladas en el marco de las contrataciones públicas. Esta acción corresponde realizar a la Oficina de Abastecimiento, a solicitud del área usuaria o del contratista.

iv) Conformidad

Este submódulo, describe los actuados de la conformidad, el mismo que es la expresión del área usuaria a través del cual certifica que los bienes fueron

entregados de acuerdo con las características de las EETT, similar caso sucede con los servicios ejecutados, los cuales se da constancia que el proveedor ha cumplido con lo descrito en los TDR. La misma es otorgada por el área usuaria, y en los casos que amerita según el contrato, O/C u O/S informe técnico correspondiente.

v) Trámite de pago

Este submódulo registra el trámite de pago al contratista, es la etapa final donde la Entidad cumple con obligaciones al contratista, luego que el área usuaria haya emitido la conformidad respectiva. El expediente de conformidad es revisado y evaluado por el área de control previo y la ejecución del pago es realizado por el área de tesorería.

3.4.2.5 Módulo Tabla de control

El presente módulo está compuesto por tres (3) submódulos: i) Generación de Reporte. ii) Administración de Usuarios. iii) Administración del Sistema.

i) Generación de reportes

Este submódulo permitirá generar diversos tipos de reportes en cada uno de los módulos que contiene el presente sistema. Asimismo, como podrá advertir reportes en sus 5 módulos, también el interesado podrá hacer la trazabilidad y seguimiento de sus requerimientos.

ii) Administración de usuarios

Este submódulo permitirá registrar los datos del personal del MININTER que participaran en el presente proyecto. Asimismo, permitirá otorgar permisos y roles según el grado de responsabilidad que corresponda.

iii) Administración de sistema

La tabla de control propuesto permitirá al personal responsable del Sistema SIPLAF PERU, realizar modificaciones o ajustes que sean pertinentes para un óptimo desarrollo del sistema.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD

4.1. Análisis de deseabilidad

Culminado los detalles de la presente propuesta denominada **Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Pública - SIPLAF PERÚ**, en el presente apartado comenzaremos la discusión respecto al análisis de deseabilidad, lo que responde a la pregunta: ¿los usuarios quieren hacer esto?, para responder ello, es necesario hacer algunos aportes al respecto.

En primera instancia, se debe tener en consideración que, en todas las áreas del MININTER, comprenden la necesidad de implementar esta propuesta de innovación, porque contribuye a mejorar todo el proceso de la gestión de contrataciones, el cual permitiría mejorar la administración de los recursos del estado cumpliendo los parámetros normativos, minimizando los posibles fraccionamientos en las contrataciones loM a 8 UIT. Otro elemento que se debe tener en consideración es que, a diferencia del sector privado, el sector público se caracteriza por la alta inestabilidad política que se puede presentar; esto se manifiesta en los constantes cambios de ministros (cuya gestión dura, en promedio, de seis a ocho meses). Producido el cambio de un Ministro, lo normal es que también cambien los cargos de confianza de segundo y hasta tercer nivel, tal como el caso de los Directivos y Gerentes. En ese sentido, los actores, las prioridades y la gestión pueden cambiar radicalmente. En virtud de ello, se desarrolla el presente cuadro que permitirá reconocer la posibilidad de la deseabilidad por actor, así como su nivel de influencia y la posibilidad de cambio que radica en ese diagnóstico.

Tabla 19. Matriz de análisis de deseabilidad

ACTORES	NIVEL DE INFLUENCIA	NIVEL DE DESEABILIDAD
Funcionarios de confianza (Directivos y Gerentes)	Alto	Alto
Jefe de la Oficina de Abastecimiento	Medio	Alto
Jefe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Medio	Alto
Personal administrativo de las AU	Medio	Medio

Fuente: *Elaboración propia*

Con lo anteriormente descrito, la deseabilidad del sistema SIPLAF PERÚ se construye a través de la necesidad y las falencias identificadas anteriormente. Si bien se reconoce que los actores involucrados no se comprometen en primera instancia con el proyecto debido a la cultura organizacional que ya manifiestan; no obstante, contar con un sistema de plataforma web que engloba la gestión de contrataciones es un alivio antes los posibles fraccionamientos ya expuestas anteriormente.

Los trabajadores de las unidades orgánicas del MININTER encontrarán en el valor agregado de la propuesta, ya que es una herramienta que mejora el manejo de información integrada respecto a los distintos requerimientos en materia bienes y servicios de acuerdo con las áreas usuarias, con ello, se espera que la administración desde sus recursos financieros sea lo más eficiente. Esto impactará de manera positiva en el público usuario mejorando un primer contacto y apuntando a la deseabilidad esperada, que es con esta plataforma se podrá planificar los requerimientos de mejor manera y evitar en forma oportuna los fraccionamientos que se podría incurrir de manera fraudulenta.

Así que, con lo desarrollado, ante la pregunta ¿los usuarios quieren hacer esto?, se puede afirmar que en un primer momento la propuesta podría no contar con la deseabilidad esperada por la resistencia al cambio; no obstante, una vez expuestos e interiorizados los beneficios que se proponen alcanzar, el nivel de aceptabilidad mejorará a grandes rasgos.

4.2 Análisis de factibilidad

El nivel de deseabilidad que puede generar la idea de innovación en los actores involucrados en el MININTER, como segundo paso se hace necesario responder la pregunta: ¿puede la organización (el MININTER) hacer esto? En relación con ello, hay una serie de subpreguntas que se plantean y que brindarán un panorama más amplio respecto a la posibilidad de cumplimiento; no obstante, con lo ya desarrollado, podemos asumir que es factible la implementación del presente proyecto de innovación denominado **“Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Pública - SIPLAF PERÚ”**. En ese sentido, se busca responder la siguiente interrogante: ¿puede el equipo de trabajo de la organización realmente hacer que suceda la solución?

Para responder a ello, nos remitimos al cuadro presentado en el análisis de deseabilidad donde podemos observar que los actores, tienen las más amplias posibilidades de ejecutar el proyecto por parte del MININTER. Por otro lado, es importante mencionar que el MININTER tiene las capacidades normativas a utilizar para ejecutar el proyecto de innovación, a través de resoluciones, directivas entre otros, los cuales respaldan que la propuesta sea llevada a cabo. El MININTER, tiene la capacidad de implementar en un tiempo prudente, los cuales, para su sostenibilidad, tiene para aplicarse de manera permanente, incluso puede ser replicado en todas las instancias del Estado.

Finalmente es importante que el MININTER pueda establecer los convenios pertinentes con las Entidades de correspondan, como el caso del MEF, OSCE, SNA, entre otros, para un mayor análisis se presenta la factibilidad normativa y factibilidad técnica.

4.2.1. Factibilidad normativa

Para aplicar un análisis a la factibilidad normativa de la propuesta “**Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Pública - SIPLAF PERÚ**”, es necesario contestar a la pregunta: ¿existen normas que limitan la implementación del proyecto? En realidad, no hay normas que lo limiten, lo que si es necesario serían las modificaciones a ciertas Directivas que emiten Entidades Públicas, como es el caso de la Directiva N° 005-2021-EF/54.01 relacionado a la PMBSO cuyo producto final es el CMN. El MININTER de acuerdo con sus facultades puede emitir Resoluciones Ministeriales, Directivas, Procedimientos y otros documentos que permitan respaldar la propuesta de innovación.

Ahora bien, citando lo mencionado por el Centro de Estudios Públicos de la OCDE (2017), se indica que uno de los principales obstáculos a superar para implementar las políticas públicas en la actualidad, es saber desarrollar alternativas de solución de manera eficiente ante las necesidades y carencias que muestra la población, esto tendrá como resultado una mejora en la capacidad de respuesta del Estado.

Ahora, desde una óptica distinta, en palabras de la propia OCDE (2017), los problemas del Perú en esta materia no se encuentran en los marcos conceptuales ligados al proceso de control interno, así como a la gestión de riesgo, ya que, de hecho, el país cuenta con marcos sólidos que se encuentran bien alineados a los distintos

estándares internacionales aprobados. El problema del país recae cuando se implementan estos marcos conceptuales a la actividad diaria estatal. Según menciona la OCDE, las falencias se manifiestan cuando se aplican estos marcos conceptuales a la gestión ya que los resultados obtenidos están lejos de ser los mejores. En virtud de ello, es en esta situación donde la propuesta de innovación aplaca un punto en contra dentro de la propia gestión pública.

4.2.2. Factibilidad técnica

La propuesta de innovación en aspectos netamente técnicos, al ser un sistema de plataforma web que engloba todos los procesos del protocolo de contrataciones, constituye principalmente en la articulación más fluida entre la planificación, el presupuesto y el adecuado manejo de los recursos pertenecientes al estado, en los principios de transparencia, oportunidad y calidad, esto en relación que el proyecto abarca desde la planificación de las necesidades del área usuaria, el proceso de la contratación, hasta el pago al contratista.

Al respecto, la propuesta de innovación de la plataforma web del sistema SIPLAF PERÚ, propone cinco (5) módulos generales para englobar todo el proceso de la gestión de contrataciones en el MININTER, los cuales se describen: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control. Sobre los módulos antes descritos, al ser un sistema de plataforma web, es importante mencionar que la Entidad contaría con equipos informáticos que soportarían la implantación de un nuevo sistema, asimismo, contaría con personal especializado en sistemas informáticos, planificación, contrataciones y demás profesionales que aportarían en el proyecto de innovación, haciendo que se cuente con la factibilidad técnica requerida dentro del MININTER, el cual minimizaría los posibles fraccionamientos en las contrataciones

Con lo mencionado, la propuesta no encuentra mayor problema en el momento de su implementación, contando con la factibilidad técnica dentro del MININTER, el cual minimizaría los posibles fraccionamientos en contrataciones IoM a 8UIT.

4.3. Análisis de viabilidad

El proyecto de innovación denominado “**Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Pública - SIPLAF PERÚ**”, responde de manera puntual a la pregunta: ¿Es sostenible económicamente para la organización? En virtud de ello, se considera que, efectivamente, la propuesta desarrollada en el presente documento es viable en la parte financiera y presupuestal. Como ya se ha explorado en apartados anteriores, la presente propuesta no genera una nueva inversión de recursos o una partida presupuestaria amplia para su cumplimiento, sino con los propios recursos del Ministerio.

La viabilidad del proyecto está sujeta también al beneficio aportado hacia las oficinas del MININTER, y la propuesta se caracteriza por la eficiente proyección en las contrataciones de la entidad, tomando un rol importante en la planificación de requerimientos con relación a los techos presupuestales, haciendo que las áreas usuarias tomen conciencia, consideren y evalúen la necesidad real de contratar un bien o un servicio. Asimismo, por parte de la alerta en el proceso de requerimientos busca minimizar los fraccionamientos de las contrataciones en el MININTER, contribuyendo a la efectivización de la calidad de gasto de los recursos del Estado. En ese sentido, la propuesta es una inversión a mediano plazo que tiene como horizonte garantizar una mejora en lo que respecta gestión de los recursos con los que cuenta el Ministerio.

4.3.1. Costo del proyecto

Habiendo determinado la viabilidad del proyecto es momento de aterrizar ello identificando los diversos costos que este demandaría, esto se materializa con la respuesta a la pregunta: ¿cuál es la estructura de costo de su proyecto de innovación? Ante ello, se presenta una suma referencial a través del método de analogía:

Tabla 20: Costo de implementación del proyecto SIPLAF PERÚ en el MININTER

N°	DETALLE	CANTIDAD	PRESUP. INDIV.	TOTAL
01	Coordinador en sistemas y redes (4 meses)	01	s/. 10,000	s/. 40,000
01	Programador de los módulos del sistema (4 meses)	02	s/. 8,500	s/. 68,000
02	Diseñador los módulos del sistema (4 meses)	02	s/. 7,500	s/. 60,000

03	Laptop	04	s/. 4,500	s/. 18,000
03	Computadoras de escritorio (PC, monitor, memoria, mouse)	02	s/. 5,500	s/. 11,000
04	Implementación de la notificación de alerta.		s/. 10,000	s/. 10,000
TOTAL				s/ 207,000

Elaboración propia

4.3.2. Fuente de financiamiento del proyecto

En este último punto, se espera que el equipo pueda responder de forma puntual a la interrogante: ¿Cuál es la fuente de financiamiento de su proyecto de innovación? Al respecto de lo desarrollado en párrafos anteriores, la propuesta de innovación se considera que estos serán asumidos a de la partida presupuestal de recursos ordinarios, es decir, con recursos propios del MININTER.

Ahora, ante una eventual imposibilidad por parte del MININTER para poder llevar a cabo el presente proyecto, existen mecanismos alternativos. El principal que se ha identificado y se esperaría pueda incorporarse sin generar algún tipo de conflicto administrativo o institucional es el financiamiento mediante cooperantes nacionales o internacionales, así como aliados del sector privado. En el primer caso, el MININTER, como todos los sectores, cuentan con una cartera de cooperantes que invierten diversos recursos en proyectos, planes, políticas o actividades.

CONCLUSIONES

Como se ha desarrollado a lo largo del proyecto de innovación, se ha podido advertir que el problema público es la prevalencia del fraccionamiento en los procesos de contrataciones loM a 8 UIT, en este caso, aplicado al MININTER, en el periodo del año 2020. Al respecto, luego del análisis estadístico a través de diversos cálculos de la base de datos a la información pública de la plataforma del SEACE a cargo del OSCE, en el MININTER, se ha podido advertir que el 2020, las citadas contrataciones ascienden a un total de S/. 41'023,358.29 aprox., de los cuales un total de S/. 18'570,797.83 aprox., estarían contempladas en contrataciones con posibles riesgos de fraccionamiento, de los cuales a nivel de personas jurídicas ascienden a un monto de S/. 5'232,456.83 aprox., y a nivel personas naturales ascienden a un monto de S/. 13'338,341.00 aprox.

Por lo que, en términos concretos, la acción de fraccionar un contrato debe entenderse como un conjunto de procedimientos administrativos, que tiene como finalidad la división de una contratación, y esto puede ser en una o más partes. Si se evade la licitud del fraccionamiento, es propio por la actitud del funcionario para tratar de evadir la normativa de contratación estatal. Así pues, resulta claro que el fraccionamiento que se produce en una contratación que se encuentra en proceso de ejecución puede ser entendida como una acción con una intencionalidad fraudulenta y que se da por parte de un funcionario público. Las razones por las que se realiza esta acción pueden ser diversas, pero la revisión bibliográfica, apoyada de en los resultados de entrevistas nos brindan como posible causa, principalmente, el desconocimiento de la normativa y de los procesos mismos en materia contrataciones, ya sea la normativa nacional, como las directivas internas de la entidad. El resultado de esta situación es que no se cumplen con los principios esperados y se deja de lado la transparencia con relación al proceso y también se abandona la competitividad que es un fundamento en este tipo de procesos.

La causa “minimizar los plazos de los procedimiento de selección”, es una de las causas presentes, dado que las contrataciones públicas en general pasan por todo un proceso de plazos establecidos en el marco de la LCE y su respectivo Reglamento, lo cual rige para contrataciones cuyos valores estimados superan las 8 UIT, en términos generales una contratación bajo un procedimiento de selección podría ser mínimamente 22 días en las condiciones más óptimas, razones por la cuales el área usuaria en muchas ocasiones decide fraccionar para realizar una compra bajo el marco de las

contrataciones loM a 8 UIT, que podría ser justificable, pero no cumpliría con los objetivos del presupuesto y gasto de calidad, que en el mismo sentido los entrevistados en forma general consideran que una de las razones o causas del fraccionamiento es por minimizar el plazo del proceso en adquirir un bien o contratación de un servicio, aduciendo alguna necesidad urgente.

La causa “desconocimiento de las normativas legales en contrataciones del estado”, según apreciaciones de especialistas que laboran y tienen la experiencia en el área de logística o abastecimiento, afirman que la rotación de personal en el área mencionado es muy frecuente, porque las contrataciones a personal se realizan incluso por las afinidades políticas, por lo que, existiría una alta rotación del personal, cuyo promedio empírico es de 3 o 5 meses y muy pocos llegan por lo menos a 1 año en el cargo; es por ello, que el nuevo personal al ingresar a las instituciones desconocen de las normativas internas, es decir de las Directivas en general y sobre todo aquellas que se encuentran estrechamente relacionadas con los procesos de contratación cuyos montos son loM a 8 UIT, en ese sentido, una causal del fraccionamiento es el desconocimiento de las directivas internas lo que implicaría incurrir en fraccionamiento en el proceso de compras. Como señala el entrevistado 1: *“existe falta de capacitación por parte de las entidades públicas, a ello se suma que los funcionarios no se auto capacitan”*.

La causa “inadecuada planificación de las contrataciones públicas”, es otra de las causas con mayor relevancia identificadas, siendo la planificación una herramienta de gestión muy importante ya que permitirá proyectar de manera adecuada a través de la programación multianual, que finalmente, se expresa en el consolidado del cuadro actualmente denominado CMN, donde se detalla en un cronograma los importes las diversas compras de bienes y servicios que se va realizar, una buena planificación en efecto contribuye a una gestión eficiente de una institución hacia la ciudadanía. Lo que ocurre con frecuencia es que en la fase de identificación de las necesidades de la entidad, no se efectúa de acuerdo a los techos presupuestales para una mejor aproximación del consolidado de los servicios y bienes que para a ser requeridos, por ello que la planificación no es la adecuada, porque primero debería tener un marco de los techos presupuestales a través de los históricos y recién allí se empezaría con la fase de identificación de bienes y servicio para llegar al consolidado del CMN.

La causa “posible direccionamiento de las contrataciones a favor de proveedores”, para dar mayor solidez al concepto teórico, diversos especialistas en

contrataciones, por las experiencias adquiridas en sus actividades laborales, han manifestado que el direccionamiento de una contratación a un determinado proveedor estaría relacionado por existir algún vínculo o proximidad de amistad, lo cual no garantiza la calidad de un bien adquirido o servicio contratado.

Otra de las causas identificadas es la “preponderancia de contratación servicios de personas naturales”, a través de los cálculos realizados en el MININTER en el año 2020, el 83.5% corresponden a contratación de personas naturales frente al 16.5% de contratación de personas jurídicas; entonces estamos en una situación en la que las contrataciones en mayor proporción son personas naturales y consecuentemente el riesgo de fraccionamiento también se da con mayor porcentaje en ese rubro.

Al respecto, el desafío de innovación del presente proyecto se encuentra redactado de la presente forma: ¿Cómo podemos mejorar la inadecuada planificación de las contrataciones de las áreas usuarias del MININTER, porque actualmente se advierte que existe un posible riesgo de fraccionamiento de las contrataciones?

La presente propuesta de proyecto de innovación se titula: “Sistema de Planificación y Alerta de Posibles Fraccionamiento en Contrataciones Públicas - SIPLAF PERÚ”, el cual propone una plataforma web de un sistema integral sobre la gestión de las contrataciones el cual abarca desde la planificación de las contrataciones, pasando por el procedimiento de contrataciones, hasta el proceso de pago al contratista. Para cumplir lo antes descrito se han identificado 5 módulos, los cuales se describen: i) Módulo de Gestión de Planificación. ii) Módulo de Requerimientos. iii) Módulo de Gestión de Contrataciones. iv) Módulo de Ejecución Contractual. v) Módulo de Tabla de Control.

El módulo de Gestión de Planificación consiste en la programación objetiva y eficiente en las fases del PMBSO a fin de elaborar lo más próximo posible la información de los requerimientos tanto de bienes como de servicios y obras en el CMN del MININTER, para ello, desde la fase de identificación de las necesidades de los requerimientos se debe contar con un techo presupuestal. Vale precisar que el citado CMN, debe estar en relación con el POI y el PEI de la Entidad.

El Módulo de Requerimientos se trata de todo el proceso previo del requerimiento a cargo del área usuaria, en este módulo se tiene considerado una alarma preventiva en el proceso de requerimiento del bien o servicios, el cual se sugiere considerar en la etapa de registro del requerimiento o en el proceso de modificación del CMN, en el caso

corresponda. La citada alarma permitirá que el área usuaria considere oportuno evaluar el requerimiento para una adecuada contratación, si el área usuaria persiste en proceder con el requerimiento tendrá que justificar y continuar bajo responsabilidad informando que el citado requerimiento no estaría conllevado a un fraccionamiento. Lo antes descrito, conllevará una mayor seriedad en la gestión de requerimientos que recae especialmente en el área usuaria y en las oficinas responsables en materia del proceso de contrataciones públicas.

El Módulo de Gestión de Contrataciones abarca todas las actividades que corresponden a la Oficina de Abastecimiento y una parte a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, previos a adquirir el bien o contratar el servicio, oportunamente. El Módulo de Ejecución Contractual, involucra a la Oficina de Abastecimiento y al área usuaria, según corresponda, desde la suscripción del contrato o lo que haga sus veces, haciendo seguimiento la entrega o suministro del bien, la ejecución del servicio, el trámite de conformidad hasta el pago al contratista y archivo del expediente. Por último, el módulo de Tabla de Control, el cual sería un módulo que permitirá administrar el sistema en la plataforma web, administrar los roles de los usuarios, generar reportes y otros detalles, según sea la necesidad.

Con esta propuesta esperamos obtener un óptimo resultado en las contrataciones públicas, que abarca desde la planificación de los requerimientos, tomando como valor agrado los Techos Presupuestales hasta el pago del contratista. Asimismo, la propuesta de alerta, que consiste en implementar una medida preventiva al momento de registrar el bien o servicio por parte del área usuaria, tiene como objetivo la prevención del fraccionamiento en los procesos de las compras públicas que solicitan las áreas usuarias del MININTER.

Al respecto, la propuesta del proyecto de innovación responde a una correcta identificación problemática y, aparte de la inversión monetaria que requiere para su implementación, también se hace necesario un compromiso del MININTER para poder implementarse y ejecutarse. Si bien en los análisis de viabilidad y factibilidad los resultados son positivos, en materia de deseabilidad es donde podría identificarse un cuello de botella ya que en un primer momento la propuesta podría no contar con la deseabilidad esperada por la resistencia al cambio; no obstante, una vez expuestos e interiorizados los beneficios que se proponen alcanzar mediante el proyecto, el nivel de aceptabilidad mejoraría a grandes rasgos.

Finalmente, la propuesta del proyecto de innovación sería implementada en el MININTER como un piloto, en convenio con otras Entidades como el caso del MEF, OSCE, SNA, entre otros, con la finalidad que este proyecto permita contribuir y portar en el marco de las contrataciones públicas.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, A. (2010). *La responsabilidad sobre el análisis de riesgos en un contrato social*. Cundinamarca: Universidad de la Sabana.
- Álvarez, J.; Hiromoto, I. y Álvarez, R. (2016). *Manual Operativo del Proceso de Contrataciones del Estado*. Lima, Perú.
- Ariel, B. (2016). Contratación Pública para objetivos y resultados: Aproximación y discusión teórica. *Revista de Derecho Público* (37), 2-23. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.37.2016.01>
- Arribasplata, D. (2018). Actividades de control gerencial y su contribución en la ejecución de contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT en la Sede Central del Gobierno Central de Cajamarca, años 2016. <https://repositorio.unc.edu.pe/handle/20.500.14074/2350>
- Brito, D. (2018). El riesgo empresarial. *Universidad y Sociedad* 1(37). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202018000100269
- Ceregido-Reyes, A., Valiente-Sandó, P., & Vega-de la Cruz, L. O. (2020). Gestión de riesgos en la contratación en empresas constructoras: variables de diagnóstico. 26(1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6331302>
- Chávez, A. (2017). *El fraccionamiento indebido en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones por montos menores a las 8 UITs*. Tesis para optar el grado de Magíster, PUCP, Lima. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13069>
- Cisneros, H. (2016). *Modelo de gestión de riesgos en la contratación pública*. <https://compranews.files.wordpress.com/2016/09/05-modelo-de-gestion-de-riesgos.pdf>
- Dromi, J. R. (2006). *Licitación Pública*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Gandolfo, R. (2019). La prohibición de fraccionar contrataciones. <http://edicionespropuesta.blogspot.com/2019/06/la-prohibicion-de-fraccionar.html>
- Hernández, S. (2012). *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010*. Tesis de Magister en Ciencia Política, PUCP, Lima. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5546>

- Huallpa, E. (2020). Contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT y el control interno en la Municipalidad Distrital Colquepata, periodo 2019. <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/8386>
- Inostroza, M. & Centa, E. (2020). *Diagnósticos y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública*. Lima: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE.
- Mansiglia, D. (2021). Fraccionamiento indebido en las contrataciones de cuantías loM a 8 UITs del Seguro Social de Salud – ESSALUD, Perú-2020. <https://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/1768>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2011). *Sistema nacional de presupuesto*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf
- Morón, J. (2002). El fraccionamiento ilícito en la contratación administrativa. *Advocatus*, 333-338. <https://doi.org/10.26439/advocatus2002.n007.2398>
- Navas, C. (2016). Las contrataciones públicas: su trascendencia y desarrollo en el marco del comercio internacional y del TLC suscrito con Estados Unidos. *LEX*, 14(17), 259-275. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v14i17.943>
- Neyra, R. & Tamayo, C. (2021). Los procesos de contrataciones públicas y su incidencia en la ejecución presupuestal de la municipalidad distrital de El Provenir, Trujillo, 2019. Universidad Privada Antenor Orrego.
- <http://200.62.226.186/handle/20.500.12759/7401>
- Núñez, M. & Talavera, A. (2021). *Contrataciones con el Estado: perspectivas desde la práctica del Derecho*. Lima: Universidad del Pacífico
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios. (2017). *Informe Anual de Contrataciones Públicas 2016: Resultados al 31 de diciembre de 2016*. Lima. <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Reporte%20Definitivo%202016.pdf>
- Organización Mundial de Comercio (2012). *Acuerdo sobre Contratación Pública*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gpa_1994_s.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s/f). *OCDE recomendación del consejo sobre contratación pública*. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Retamozo, A. (2018). Los procedimientos de selección en la Ley N.° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. (U. N. Marcos, Ed.) *Revista Aequitas*. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/Aequitas/article/download/15224/13182/>

Sánchez, M. & Peñate, M. (2018) *La compra pública innovadora. Análisis regional de la experiencia española. Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2018, (40). <https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/4.-Penate.pdf>

Soto, C. (2015). *El presupuesto público y el Sistema Nacional de Presupuesto*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/E80A082485FA5BD50525806400509D85/\\$FILE/ACTUALIDADGUBERNAMENTAL85.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/E80A082485FA5BD50525806400509D85/$FILE/ACTUALIDADGUBERNAMENTAL85.PDF)



ANEXOS

Anexo 01: Identificación de las causas del problema

PREGUNTA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	HERRAMIENTAS	FUENTE DE DATO
¿Cuáles son los factores que inciden en la prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER, en el año 2020?	Identificar los factores causales que inciden en prevalencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en el MININTER, en el año 2020	<ol style="list-style-type: none"> 1) Minimizar el proceso de contratación (evitar proceso complicado, ahorrar tiempo en el proceso de contratación). 2) Direccionamiento de contrataciones (el área usuaria puede remitir propuestas de posibles proveedores, posible acto de favorecimiento al proveedor). 3) Desconocimiento de la Directiva de Contrataciones menores a 8 UIT. (la alta rotación de personal en el área de abastecimiento, logística) 4) Inoportuna planificación en las contrataciones de bienes y servicios menores a 8 UIT (CMN) no tiene descrito los bienes y servicios a contratar) 5) Preponderancia de los servicios de personas naturales 	Entrevista	Jefe de Abastecimiento MININTER
			Entrevista	(2) Especialista Contrataciones – Actuaciones Preparatorias MININTER
			Entrevista	(2) Especialista en Contrataciones - Ejecución Contractual MININTER
			Entrevista	Jefe de Administración MININTER
			Entrevista	Jefe de planificación MININTER
			Entrevista	Jefe de Contabilidad y Tesorería MININTER
			Entrevista	Jefe de Gestión de Riesgos - OSCE
			Entrevista	Jefe de logística de la Contraloría
			Entrevista	Jefe de Abastecimiento de un gobierno Regional

Anexo 02: Descripción de los tres problemas públicos que se han identificado en la etapa 1 y cuál de ellos ha sido solucionado

Las denuncias sobre posibles compras sobrevaloradas, direccionadas se escucha frecuentemente en las diversas instituciones del Estado, siendo Ministerios, Organismos Autónomos, Gobiernos Regionales y Locales, el punto central las compras, ahí donde se aprecian todos los procesos de hacer efectivo las compras o contrataciones de determinados servicios y bienes, con la finalidad de lograr la ejecución, en este caso, de un servicio que cuente con los requerimientos básicos que atienda la necesidad de la ciudadanía por parte del Estado peruano. Siendo así vemos al sector del MININTER como uno de los sectores con mayores involucrados en esos posibles casos de trasgresión a las normas.

En el sector Interior se ha mostrado frecuentemente denuncias en medios de comunicación en el proceso de contratación y ejecución obras, servicios y bienes, como: a) el caso de la denuncia del 27 de abril del 2020 en la que estarían involucrados altos comandantes y coroneles en la sobrevaloración de compras de algunos bienes, específicamente los que corresponden a la limpieza y desinfección cuando el país se encontraba en pleno Estado de Emergencia. En relación a ello, la Fiscalía anticorrupción estaría realizando las investigaciones a siete casos de compras realizadas por la Policía Nacional del Perú, donde uno de los casos en cuestión es que la empresa *Uniform Sniper* realizó la firma de un contrato por la suma de S/ 198 mil 240, ello para realizar la compra de mascarillas descartables KN 95. Respecto a este caso, la Fiscalía se encuentra realizando la investigación sobre una posible confabulación entre el coronel Nolberto Miranda y el comandante Jerry Alvarado, ya que parece que ha permitido el ingreso a almacén de los productos mencionados sin los requerimientos mínimos de recepción (Diario Gestión, 2020). Un segundo caso emblemático, fue cuando la PNP realizó la contratación de una empresa dedicada a la venta de accesorios para vehículos, para entregar “rancho frío”; sin embargo, esta empresa fue contratada, aun no siendo de ese rubro, esta denuncia también corresponde a abril del 2020 en pleno estado de Emergencia

Por otro lado, la fiscalía investiga otras 15 denuncias de posibles compras que registran sobrevaloración en todo el país de productos para las áreas de sanidad que se compraron para uso de la Policía Nacional en el Estado de Emergencia producto de la pandemia de COVID-19. Los casos son de las regiones Cajamarca, Amazonas,

Chiclayo y Puno en los cuales. Las observaciones es que se haya comprado con direccionamiento y productos como alcohol sin las autorizaciones respectivas.

Como estos casos hay un sin número de denuncias de manera frecuente, lo que hace en cuestión no solo un tema de delitos, sino su integridad de la institución, así como de las personas que lo integran en la PNP, entendiendo a la Integridad pública según lo comenta la OCDE, como la existencia de una alineación consistente respecto a valores, principios y normas éticas. Estas son compartidas por las distintas instituciones y oficinas que componen el aparato estatal y permiten la priorización del interés público sobre los intereses privados en el sector público. Por otra parte, la PCM y la Secretaría de Integridad Pública define a la integridad como la observancia e interiorización de los valores y principios vinculados con el uso adecuado de los recursos económicos y financieros, así como las atribuciones de la función pública.

En relación a lo propuesto, en el MININTER los valores y principios en relación al uso correcto de los distintos recursos con los que cuenta la institución se ponen en cuestión, porque posiblemente transgrediendo las normas de contrataciones de manera general y también en la que se estaría incurriendo en fraccionamiento en los procesos de contrataciones y adquisiciones de servicios y bienes cuyo valor es igual a 8 UIT, o menor a este monto, que están excluidos del ámbito de la Ley de contrataciones N° 30225.

Ministerio del Interior

Es la institución pública que tiene por encargo el gobierno del interior del país, así como el mantenimiento del orden interno; esto último se encuentra planteado en las funciones de la Policía Nacional del Perú (PNP). El MININTER comenzó sus funciones en 1961 y se mantiene vigente hasta la actualidad; la denominación “Ministerio del Interior” se brindó el 3 de diciembre de 1963. Dentro de sus principales funciones se establece el mantener y establecer el orden interno, así como la prevención y el combate de la delincuencia, además de realizar la investigación de los delitos y faltas que se realizan dentro del territorio nacional.

Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú o PNP es una institución que registra una larga trayectoria, luego de la proclamación de la independencia en 1821, José de San Martín establece la creación de lo que se denominaría “la Guardia Cívica”, el antecedente más antiguo

de la PNP. A la fecha es una institución que cuenta con la misión de garantizar y mantener el orden interno, además de garantizar el cumplimiento de leyes.

Cadena de Valor

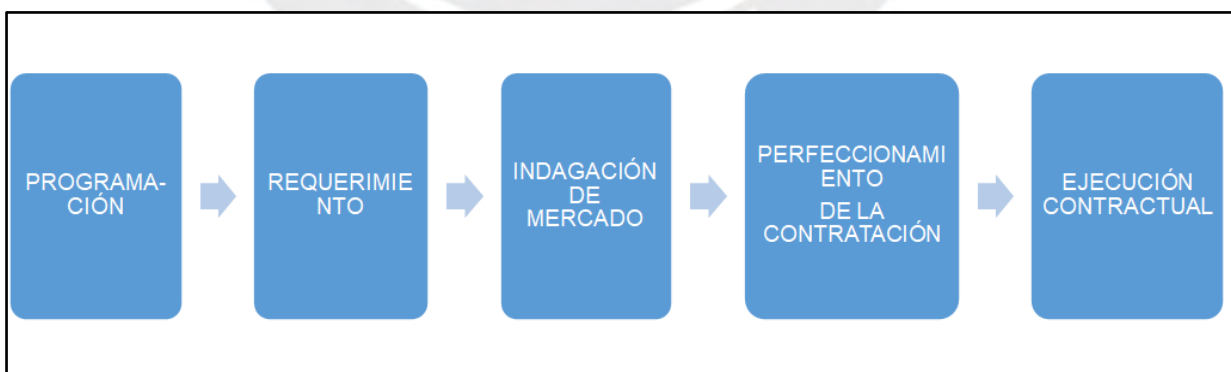
La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo reorganiza uno de los poderes del Estado peruano, estableciendo lo concerniente a competencias y funciones a este poder y creando reconociendo a los Sistemas Administrativos. En su artículo 46 se establece que estos Sistemas cuentan con el objetivo de la acción de regular el cómo se utilizan los recursos de las entidades estatales, instancia a la ejecución bajo los principios de eficiencia y eficacia. Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional se detallan y se relaciona con sus respectivas instituciones rectoras:

N°	SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	ENTE RECTOR
01	Gestión de Recursos Humanos	Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir
02	Abastecimiento	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) del MEF
03	Presupuesto Público	Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF
04	Tesorería Pública	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF
05	Endeudamiento Público	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF
06	Contabilidad Pública	Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del MEF
07	Inversión Pública	Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del MEF
08	Planeamiento Estratégico	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN
09	Defensa Jurídica del Estado	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS
10	Control Gubernamental	Contraloría General de la República - CGR
11	Modernización de la Gestión Pública	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

En lo que respecta al cumplimiento de los objetivos del Sistema Administrativo de Abastecimiento del Estado peruano, está a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que es parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este organismo se encarga de regular las contrataciones públicas con el Estado, esto mediante la Ley N° 30225, LCE y su Reglamento en la que se fija un conjunto de procedimientos de selección como: 1) Licitación Pública, 2) Concurso Público, 3) Adjudicación Simplificada, 3) Subasta Inversa Electrónica, 4) Selección de Consultores Individuales, 5) Comparación de Precios, 6) Contratación Directa y Métodos Especiales de Contrataciones como los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco.

Sin embargo, en la Ley de Contrataciones existen excepciones, especialmente en el ámbito de aplicación de sujetos de supervisión del OSCE. Del mismo modo, tenemos el caso de las contrataciones cuyos valores tienen un valor igual a 8 UIT, o son menores a esta cantidad. Estos casos en específico son materia de la presente investigación de tesis en el MININTER, y en la Policía Nacional del Perú.

Cabe mencionar que las distintas instituciones que componen el Estado peruano tienen directivas internas que regulan los distintos procedimientos como el de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios cuyo valor es loM a 8 UIT, y el MININTER no es excepción. En el caso de la Policía Nacional del Perú, sus procesos se encuentran enmarcados en la Directiva N° 04-08-2019-COMGEN-PNP-SECEJE-DIRANDM-B, en la que se regula "DISPOSICIONES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS IGUALES O INFERIORES A OCHO (08) UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS (UIT)", que en forma resumida describe los procedimientos de contrataciones, de acuerdo al siguiente detalle:



Asimismo, la Directiva Interna, resalta la prohibición de la acción de fraccionar, específicamente, las contrataciones que responden a un mismo objeto o misma

necesidad por las que se contrata. La finalidad de aquello es la prevención de un vicio contractual de un proceso que ya cuenta con una normativa y un proceso de regulación por el Estado. Sobre ello, el fraccionamiento, en la OPINIÓN N° 014-2019/DTN, emitido por el OSCE, se señala que el fraccionamiento encuentra una configuración cuando el objeto de este son los contratos que se realizan de manera independiente o que respondan a un mismo objeto contractual.

Además de ello, se adiciona que para poder determinar la configuración de un fraccionamiento prohibido, cada Entidad u oficina responsable debe hacer la verificación respecto a si las obras, servicios y/o bienes, que se van a encontrar sujetas a contratación poseen características o condiciones particulares que demarcan diferencias sustanciales entre sí y que determinan la distinción entre sí. Con esta verificación, es necesaria puesto que el procedimiento de contratación para servicios o bienes con objeto contractual similar se tendrá que proceder a un único procedimiento de selección.

Ahora bien, de los conceptos antes descritos y habiendo realizado el análisis de los conceptos e información que se encuentra publicada en el SEACE referente a las Contrataciones de Bienes y Servicios Menores a 8UIT en el MININTER, Policía Nacional del Perú, se ha podido advertir que habría un aparente riesgo alto de fraccionamiento en el proceso de adquisición y contratación de servicios y bienes en la Policía Nacional del Perú, para las contrataciones cuyo valor es inferior o igual a 8 UIT.

3. Problema Público

El proceso de contrataciones en el Estado Peruano se encuentra regulado por la Ley N° 30225, LCE y su respectivo Reglamento; sin embargo, esta norma regula los diferentes procesos de contrataciones relacionados obras, servicios y bienes que tienen un valor superior a 8 UIT; con sus diferentes mecanismos y formas principalmente supervisados para la ejecución bajo dos grandes principios que son la eficiencia en el gasto y la economía. No obstante, en relación al proceso de adquisición de servicios y bienes que cuenta con un valor igual a 8 UIT, o menor a este, se encuentran exceptuadas de la aplicación de la mencionada norma, por lo que se deja a criterio de directivas de las instituciones y diversas interpretaciones en la adquisición de sus respectivos servicios y/o bienes, supervisados por el Organismo Supervisor con el Estado. Siendo tal vez un monto mínimo y poco relevante, se consideró en los términos mencionados; no obstante, la acumulación en diversas contrataciones van sumando de manera

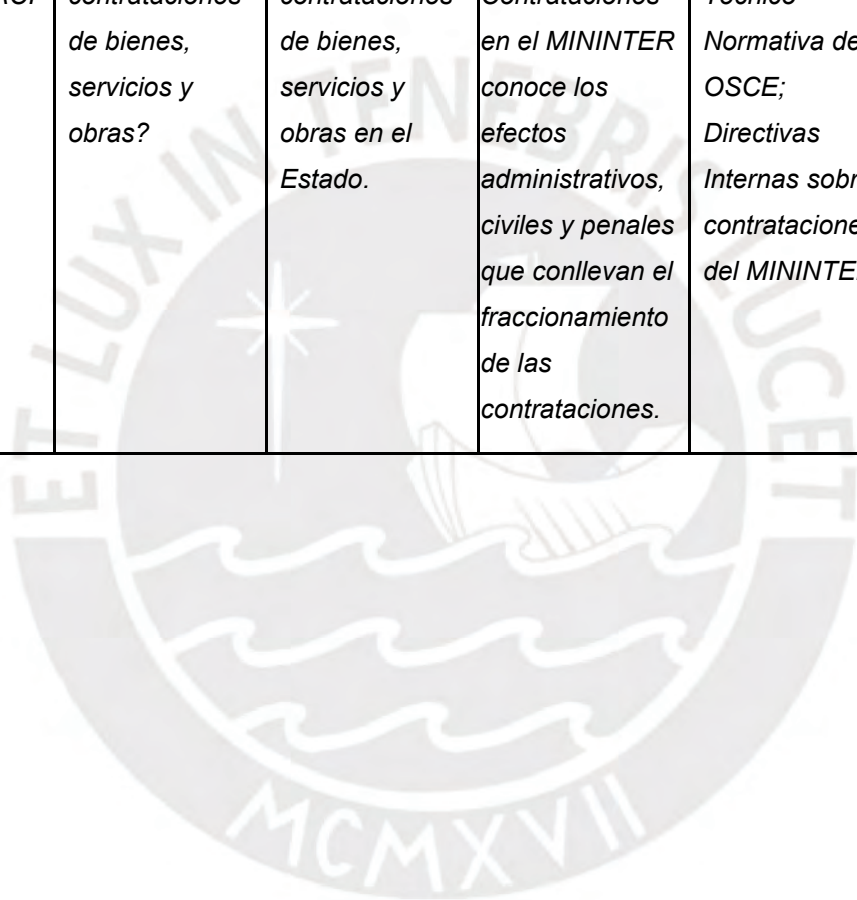
considerable en el importe de las adquisiciones, siendo incluso vulnerable a los casos de corrupción como se visto principalmente en el caso del MININTER, específicamente en la Policía Nacional del Perú donde se van conociendo las diversas denuncias sobre las posibles contrataciones sin cumplir lo estipulado por la norma o las entidades correspondientes.

Esta situación preliminar considerando la exclusión que no posee ninguna fiscalización y regulación puede contribuir a un gasto excesivo y consecuentemente a una incorrecta utilización de las partidas presupuestarias ocasionado el problema de fraccionamiento, que contraviene al artículo 20 de la LCE, siendo el problema principal el caso probable más recurrente en la Policía Nacional del Perú, siendo para este mecanismo de compras menores a 8 UIT se estableció una normativa interna, la Directiva N 04-08-2019, con los cuales rige internamente; sin embargo para burlar ello posiblemente fraccionan los presupuestos establecidos y hacer pasar con la forma obtención de bienes o servicios menores a 8 UIT a pesar de la prohibición en las disposiciones generales, que señala taxativamente la prohibición de la acción de fraccionamiento sobre las contrataciones que cuentan con un objeto contractual similar unas con otras. Ello tiene el objetivo de prevenir y evitar la concreción de una serie de procedimientos donde la selección ya se encuentra regulada por la normativa de contrataciones del Estado” con un posible riesgo del 10% de las contrataciones, es decir de las 5,344 procedimientos de compras realizadas cuyo monto anual del 2020 asciende a S/. 169'015,381.00, frente a estos riesgos de fraccionamientos cuestionados en su integridad de la Policía Nacional del Perú estamos frente a un problema de integridad de este sector por los que se plantea el problema público **“Alta incidencia de contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones loM a 8 UIT en sector Interior en el 2020”**

Anexo 03: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público

DIMENSIÓN DE LA ARQUITECTURA DEL PROBLEMA	PREGUNTAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	FUENTES DE DATO	HERRAMIENTAS
MAGNITUD DEL PROBLEMA CON RIESGO DE FRACCIONAMIENTO EN LAS CONTRATACIONES	<i>¿Cuánto es la magnitud del problema con riesgo de fraccionamiento o en las contrataciones menores a 8 UIT en el MININTER?</i>	<i>Determinar el número y porcentaje de las contrataciones con riesgo de fraccionamiento o en las contrataciones menores a 8 UIT en MININTER</i>	<i>Las contrataciones con riesgo de fraccionamiento en las contrataciones menores a 8UIT es de un 30%</i>	<i>Base de Datos de la Investigación “Búsqueda de Procedimientos de Selección – Seace” (sPhorturl.at/qBI67)</i>	<i>Revisión, construcción y análisis de la Base de Datos.</i>
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MININTER	<i>¿Cómo es la estructura institucional del MININTER?</i>	<i>Describir la estructura institucional del MININTER</i>	<i>El MININTER, cuenta con una estructura orgánica e institucional en concordancia a los lineamientos del estado.</i>	<i>Rol de Organizaciones y Funciones, Manual de Organizaciones y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo.</i>	<i>Revisión de documentos</i>
PROCESO DE CONTRATACIONES MENORES A 8 UIT EN EL MININTER	<i>¿Cuál es el proceso de contrataciones menores a 8 UIT en el MININTER?</i>	<i>Describir el proceso de la gestión de las contrataciones menores a 8 UIT en el MININTER</i>	<i>El proceso de las contrataciones menores a 8 UIT, se gestionan de acuerdo la Directiva Interna del MININTER</i>	<i>LCE y su Reglamento; Opiniones de la Dirección Técnico Normativa del OSCE; Directivas Internas sobre</i>	<i>Revisión de documentos</i>

				<i>contrataciones del MININTER</i>	
<i>EFFECTOS DE FRACCIONAMIENTOS DE LAS CONTRATACIONES</i>	<i>¿Cuáles son los efectos del fraccionamiento o en las contrataciones de bienes, servicios y obras?</i>	<i>Describir los efectos que conlleva fraccionar las contrataciones de bienes, servicios y obras en el Estado.</i>	<i>El personal que participa en el proceso de las Contrataciones en el MININTER conoce los efectos administrativos, civiles y penales que conllevan el fraccionamiento de las contrataciones.</i>	<i>LCE y su Reglamento; Opiniones de la Dirección Técnico Normativa del OSCE; Directivas Internas sobre contrataciones del MININTER</i>	<i>Revisión de documentos</i>



Anexo 04: Nota técnica de la construcción de base de datos

- 1) El primer paso es la búsqueda de los datos de interés, esto se realiza en la plataforma de Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), a través del siguiente link: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/accesos-al-seace>
- 2) E manera consecutiva, en la plataforma del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), se hace clic en las siguientes ventanas, el cual nos lleva al siguiente link: <https://prodapp2.seace.gob.pe/ocosbus-uiwd-pub/logrec/pages/public/buscadorPublicoOCuOS.xhtml>

Ítem: Acceso Público

Ítem: Buscador de Ordenes de Compras y Ordenes de Servicios

- 3) Una vez en la plataforma del SEACE, se insertan los datos de la institución en la cual deseamos conocer las contrataciones que se realizaron y se registraron, en el cual se describe: i) Nombre de la Entidad Contratante. ii) Año iii) Mes iv) Código captcha. Para realizar el trabajo de investigación y crear la base de datos se ha realizado un filtro por cada mes del año 2020 y exportado.

The screenshot displays the 'Buscador Público de Ordenes de Compra y Ordenes de Servicio' interface. The search criteria are: Código captcha (*) 7m7bg, Nombre de la Entidad Contratante MINISTERIO DEL INTERIOR - PNP UE 001 OGA, RUC del Contratista (empty), Año (*) 2020, and Mes (*) Enero. The 'Exportar' button is circled in red. Below the search form, a table titled 'Resultados de Búsqueda' shows two results:

N°	Entidad	Tipo de Ord.	Número de orden	Tipo de Contratación	Subtipo Contratación	Fecha de Emisión	Fecha de Compromiso	Monto	RUC	Denominación o razón Social	Estado de registro	Observaciones
1	MINISTERIO DEL INTERIOR - PNP UE 001 OGA	O/S	1	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225) (No Incluye las derivadas de contrataciones por catálogo electrónico.)	-	15/01/2020	15/01/2020	S/, 19,600.00	20601370451	ANIEVA LOGISTICO S.A.C.	Registrado dentro de plazo	
2	MINISTERIO DEL INTERIOR - PNP UE 001 OGA	O/C	1	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225) (No Incluye las derivadas de contrataciones por	-	22/01/2020	22/01/2020	S/, 23,558.70	20455256357	INTEGRASAT SOLUCIONES CENTER S.R.L.	Registrado dentro de plazo	

- 4) Con los doce Excel que contiene información detallada de los procesos de contrataciones cuyo valor es igual a 8 UIT o menores a este valor, respecto

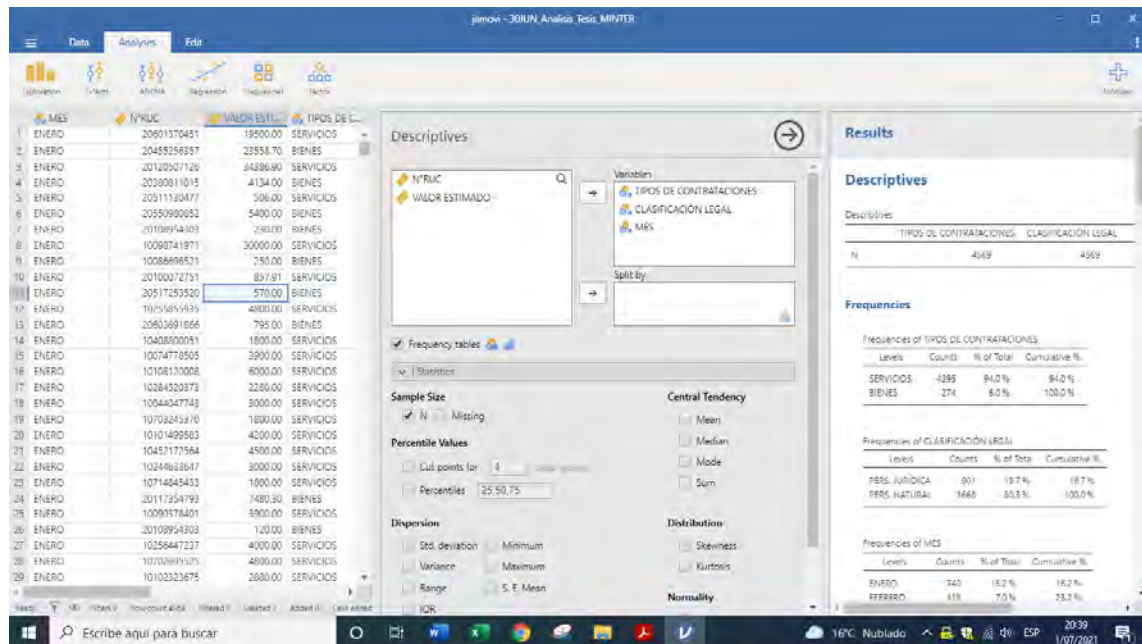
al año 2020, se ha construido un solo Excel, el cual luego de realizar filtros se ha construido una hoja con el nombre “Base de Datos – Resumen” en el cual se clasifica los siguientes datos: i) Mes. ii) Número de RUC. iii) Clasificación Legal. iv) Tipo de Requerimiento. v) Monto de la contratación. Asimismo, la hoja Excel puede ser vista en el link: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-rCZ-dPV7F3r0347gknZbngB0Aq_in1c/edit#gid=747507355

N°	Enidad	Tipo	N°	Tipo de Contratación	Subtip	Fecha de I	Fecha de C	Monto	RUC	Denominación o razón social
1	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	1	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		15/01/2020	15/01/2020	S/ 19,500.00	20601370451	ANEVA LOGISTICO S.A.C
2	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	1	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		22/01/2020	22/01/2020	S/ 23,558.70	20455256357	INTEGRASIT SOLUCIONE
3	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	2	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		15/01/2020	20/01/2020	S/ 34,386.90	20120507126	CENTRO INTEGRAL MEDIC
4	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	2	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		23/01/2020	23/01/2020	S/ 4,134.00	20300811015	C & J SAMEL HINOG SOCIE
5	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	3	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		16/01/2020	20/01/2020	S/ 506.00	20511130477	BUFFET'S RESTAURANT E
6	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	3	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		27/01/2020	27/01/2020	S/ 5,400.00	20550900052	OFICOM INVERSIONES SA
7	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	4	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		27/01/2020	27/01/2020	S/ 230.00	20100954303	COMERCIAL IMPRENTA G
8	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	5	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		16/01/2020	17/01/2020	S/ 30,000.00	10090741971	TRELLES CASTILLO JUAN
9	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	5	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		27/01/2020	27/01/2020	S/ 250.00	1006696521	ESPINOSA ACUÑA ESTHE
10	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	5	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	20/01/2020	S/ 857.91	20100072751	EMPRESA PERUANA DE S
11	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	6	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		27/01/2020	27/01/2020	S/ 570.00	20517253520	GRUPO ALFA Y OMEGA DE
12	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	6	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	21/01/2020	S/ 4,800.00	10255855935	RANDICHE ALARCON ALF
13	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	7	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		28/01/2020	28/01/2020	S/ 795.00	20603691866	EMCYN GRAF S.A.C.
14	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	8	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	21/01/2020	S/ 1,800.00	10409900051	ALMEYDA GARCIA LISSE
15	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	8	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 3,900.00	10074178505	VIENA ZEVALLOS MARLU
16	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	10	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 6,000.00	10108120008	BARRRANTES VARGAS PE
17	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	11	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 2,280.00	10284520373	TOMAYLLA PACOTAYPE J
18	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	12	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 3,000.00	10044047743	JUAREZ QUAYLA OSCAR I
19	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	13	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 1,800.00	10703245370	CHIPANA LAURA LIZBETH
20	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	14	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 4,200.00	10101499983	PEREZ SAUJE ANA CECIL
21	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	15	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 4,500.00	10452172964	MAMANI CONDORI BRIGID
22	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	16	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 3,000.00	10244633647	GAMARRA ALAGON JUAN
23	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	17	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 1,800.00	10714845333	AYAY ASTO MILLER PAUL
24	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	17	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		28/01/2020	28/01/2020	S/ 7,480.30	20117354793	QUINTO DAMIAN HERMAN
25	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/S	18	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		17/01/2020	22/01/2020	S/ 3,500.00	10090378401	RUIZ SOTELO ADOLFO EL
26	MINISTERIO DEL INTERIOR	O/C	18	Contrataciones hasta 8 UIT (LEY 30225)No incluye las derivadas de contrata		29/01/2020	29/01/2020	S/ 120.00	20100954303	COMERCIAL IMPRENTA G

5) Contando ya con la base de datos resumen, se procede a realizar el trabajo de análisis con el programa estadístico JAMOV para constatar variables y poder advertir resultados generales como:

- Conocer el total de requerimientos de servicios y bienes que se realizaron en el año 2020.
- Conocer el monto que representa la contratación de los servicios y bienes que se realizaron en el año 2020.
- Conocer el número y porcentaje de las contrataciones por cada mes del año.
- Conocer el número y porcentaje de las contrataciones por tipo de contrataciones.
- Conocer el número y porcentaje de las contrataciones por clasificación legal.
- Conocer un detalle general con todas las variables antes descritas.

Asimismo, los detalles del presente dato estadístico se pueden encontrar en el link: <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1CqxcuFL8eMAkxxNmCH-W51mVv61qZteG>



6) En relación a los datos descritos anteriormente, se ha realizado una tabla dinámica a efectos de determinar, conocer y analizar los siguientes datos:

- El número de veces que ha contratado un proveedor en el año 2020.
- La cantidad total que ha contratado un proveedor durante el año 2020.

Asimismo, los detalles del presente dato estadístico se pueden encontrar en el link: <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1CqxcuFL8eMAkxxNmCH-W51mVv61qZteG>

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Total general
4													
5	3000	3000			6000	2000			4000				\$/ 24.000,00
6													\$/ 12.000,00
7													\$/ 12.000,00
8													\$/ 12.000,00
9	3000	9000			6000	2000			4000		8000		\$/ 30.000,00
10													\$/ 15.000,00
11													\$/ 50.000,00
12													\$/ 5.000,00
13	3000	3000			6000	2000			4000	8000			\$/ 24.000,00
14													\$/ 4.800,00
15													\$/ 12.000,00
16													\$/ 7.800,00
17													\$/ 28.000,00
18													\$/ 15.000,00
19													\$/ 4.200,00
20													\$/ 7.800,00
21													\$/ 15.000,00
22													\$/ 36.000,00
23													\$/ 58.000,00
24													\$/ 36.000,00
25													\$/ 24.000,00
26													\$/ 15.720,00
27													\$/ 10.000,00
28													\$/ 7.200,00
29													\$/ 36.000,00
30													\$/ 36.000,00
31													\$/ 11.900,00
32													\$/ 6.000,00
33													\$/ 5.900,00
34													\$/ 5.900,00

7) La nueva información, se ha construido una hoja con el nombre “Base Riesgo de Fraccionamiento” en el cual se clasifica los siguientes datos: i) Número de RUC. ii) Clasificación Legal. iii) N° Contratos – Año 2020. iv) Monto Total Contratado - 2020. v) Clasificación de la Contratación. vi) Riesgo de Fraccionamiento. Asimismo, la hoja Excel puede ser vista en el siguiente link: <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1CqxcuFL8eMAkxNmCH-W51mVv61qZteG>

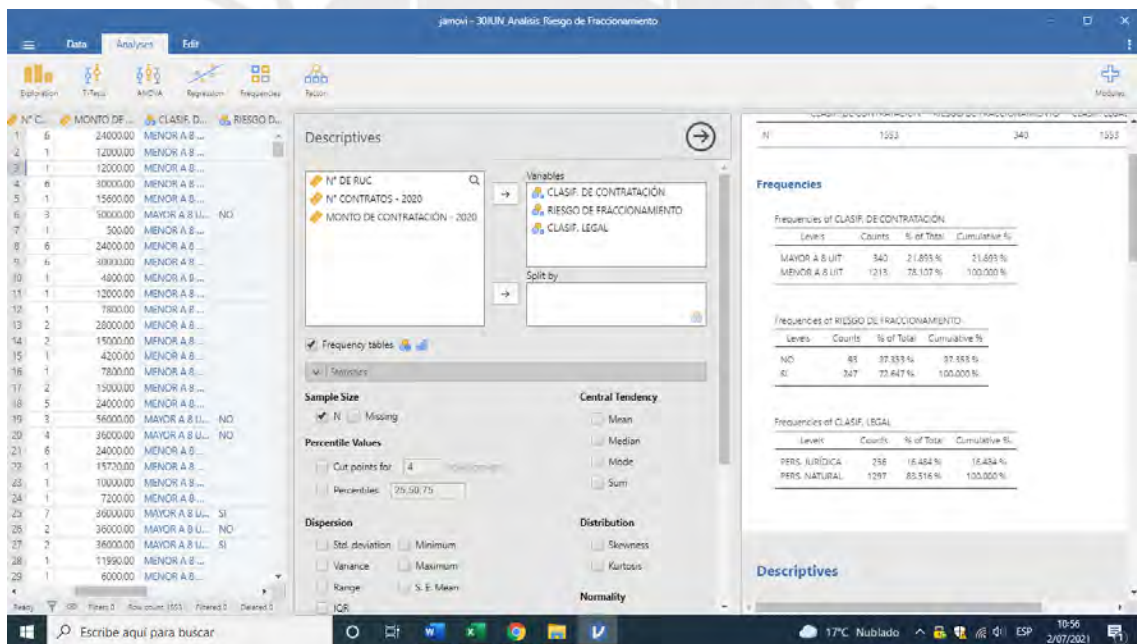
	RUC	CLASIF. LEGAL	N° CONTRAT.	MONTO CONTRAT.	CLASIF. CONTRATACIÓN	RIESGO DE FRAC.
7	10004977136	PERS. NATURAL	3	\$/ 50.000,00	MAYOR A 8 UIT	NO
20	10013243781	PERS. NATURAL	3	\$/ 56.000,00	MAYOR A 8 UIT	NO
21	10013263235	PERS. NATURAL	4	\$/ 36.000,00	MAYOR A 8 UIT	NO
26	1003599604	PERS. NATURAL	7	\$/ 36.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
27	10035067197	PERS. NATURAL	2	\$/ 36.000,00	MAYOR A 8 UIT	NO
28	10038707031	PERS. NATURAL	2	\$/ 36.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
36	10044297545	PERS. NATURAL	2	\$/ 48.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
42	10053447045	PERS. NATURAL	7	\$/ 42.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
43	10053644347	PERS. NATURAL	4	\$/ 96.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
44	10056315832	PERS. NATURAL	4	\$/ 108.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
62	10066663791	PERS. NATURAL	3	\$/ 63.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
67	10067479900	PERS. NATURAL	3	\$/ 42.000,00	MAYOR A 8 UIT	NO
69	10067730416	PERS. NATURAL	5	\$/ 51.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
72	10067892297	PERS. NATURAL	7	\$/ 36.250,00	MAYOR A 8 UIT	SI
74	10068042866	PERS. NATURAL	7	\$/ 84.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
76	10069714159	PERS. NATURAL	2	\$/ 54.000,00	MAYOR A 8 UIT	SI
78	10070399160	PERS. NATURAL	5	\$/ 64.500,00	MAYOR A 8 UIT	SI
86	10073208217	PERS. NATURAL	4	\$/ 51.340,00	MAYOR A 8 UIT	SI

8) Finalmente, con la Base de Datos Riesgo de Fraccionamiento se ha trabajado con el programa estadístico JAMOVI para analizar variables y poder advertir resultados generales como:

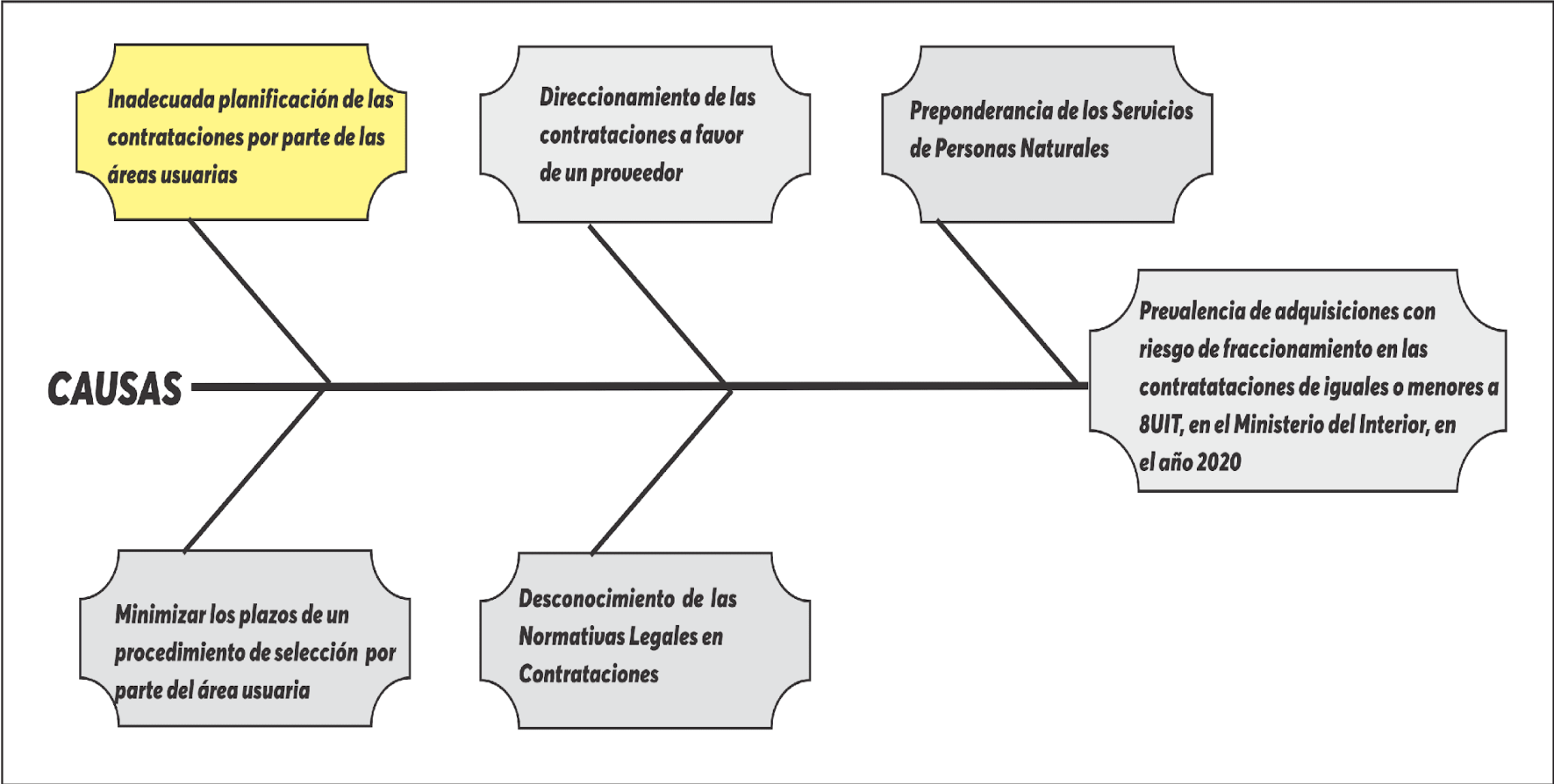
- Conocer el total de casos y porcentajes, cuyos montos totales de contratación fueron menores y mayores a las 8 UIT en el periodo del año 2020.
- Conocer el total de casos y porcentajes, que tienen riesgo de fraccionamiento en los procesos de contratación de valor igual a las 8 UIT o menores a este, en el periodo 2020.
- Discusión sobre los hallazgos encontrados como parte de los análisis estadísticos y comparativos.

Asimismo, los detalles del presente dato estadístico se pueden encontrar en el siguiente link:

<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1CqxcuFL8eMAkxxNmCH-W51mVv61qZteG>



Anexo 5: Diagrama de Ishikawa



Fuente: Elaboración propia

Anexo 06: Matriz del Proceso de Testeo

N°	Nombre del Experto	Cargo	¿Cuál fue la opinión general del concepto presentado?	¿Cuáles son los elementos que cambiaría?	¿Qué elementos retiraría definitivamente?	¿Qué elementos agregarías al modelo?	Recomendaciones finales
01	Código 01 - Á.R.	Especialista en Contrataciones de Electro Oriente – Región San Martín	Le parece muy interesante porque se está trabajando el proceso de requerimiento desde la planificación de las contrataciones	Considera que el proceso de planificación debe ir de la mano con la alerta, en ese sentido la alerta debe centrarse al momento que el área usuaria	Considera que no retiraría nada de lo propuesto, ya que es lo simple y muy entendible el proceso de innovación.	Considera que a la planificación y a las alertas podrían agregarse los reportes gerenciales, seguimiento de los requerimientos, por contratar, en ejecución y pendientes de contratar	Coordinar con la Entidad para que el proyecto de innovación pueda ser aceptado a nivel de prueba y considerar que el proceso de contrataciones es muy cambiante y está iniciativa debe ser adaptable a los cambios.
02	Código 02 - F.A.	Jefe de Planificación del Gobierno Regional de Cusco	Es una propuesta adecuada que tiene buenas posibilidades para implementar en el MININTER. Que tiene dos momentos, el primero para mejorar la planificación y el otro para implementar el sistema de alertas.	Es muy bueno y concreto, habría que especificar como y donde se podría determinar el sistema de alerta, el criterio de riesgo de fraccionamiento. En suma, no cambiaría solo agregaría.	No retiraría nada, solo que el reporte de las alertas se realizaría en el área de abastecimiento, porque enlazar con el OCI no sería lo correcto.	Tener reportes diarios, reportes gerenciales, hacer flujogramas, directiva de alerta temprana, determinar un responsable sobre el seguimiento, el cual podría estar a cargo de Abastecimiento.	Describir detalles cómo se implementará en la Entidad, planificar bien la innovación, de manera que pueda ejecutarse de manera óptima.
03	Código 03 H.A.	Especialista en Contrataciones de la Unidad Ejecutora 002 de	Es una propuesta que trae a fortalecer la planificación en el sistema público, siendo importante que en la actualidad	La propuesta de cambiar sería que la alarma se realice en el proceso de planificación, porque de ello	Retirar, no. Más bien agregar, que las alarmas sirvan para evitar los	El órgano encargado de hacer el seguimiento de las alarmas de fraccionamiento sería en realidad el Órgano	Recomienda que el sistema de alarmas sea en el proceso de planificación y en la

		la Contraloría General de la República.	no lo consideran la vitalidad de este instrumento. Concuera con el proyecto de manera general.	depende una buena ejecución.	fraccionamientos que no son legales; sin embargo, muchas instituciones lo practican.	encargado del Control Interno, por función para que se eviten posteriores problemas.	ejecución sea a cargo del OCI.
04	Código 04 - C.O.	Jefe de abastecimiento del Gobierno Regional de Ayacucho	El proyecto a líneas generales es interesante, resaltar los dos aspectos el primero la propuesta de mejorar la articulación de los instrumentos de planificación y el sistema de alarma planteado.	Lo que cambiaría es que el seguimiento del sistema de alarmas no estaría a cargo del Órgano de Control Interno, sino de la misma área usuaria en abastecimiento, para que funcione de la mejor manera las contrataciones y posterior verificación por el órgano de Control Interno.	No retiraría los aspectos que componen el proyecto.	Agregar que el se pueda crear una subunidad en abastecimiento para el seguimiento del sistema de alarmas, justo en el momento de la elaboración de los requerimientos.	Recomendar que, se pueda precisar los pasos para determinar las alarmas, también los mecanismos de corrección.
05	Código 05 - C.V.	Jefe de Abastecimiento de la Municipalidad de Pichari	Es una propuesta innovadora, porque el fraccionamiento en las instituciones públicas es muy frecuente; por ello para mejorar hay que planificar primero muy bien, luego en la ejecución también realizar los filtros y eso sería las alarmas propuestas.	Cambiar no, más bien agregar algunas precisiones. Primero, para hacer realidad se debería tener el respaldo de la institución en investigación para su aplicación.	De los planteados, no hay aspectos a retirar.	Agregar al modelo, sería crear una sub unidad en abastecimiento para el seguimiento y corrección de los posibles riesgos de fraccionamiento.	Recomendar que se pueda detallar el camino o el flujo de la alerta.

06	Código 06 - M.M.	Especialista en Contrataciones de la Unidad Ejecutora 002 de la Contraloría General de la República.	En la actualidad en el sistema público no le han dado cierta importancia a cómo controlar los fraccionamientos, y parece importante la propuesta de innovación en el Ministerio.	La propuesta de alerta podría darse en dos momentos desde su punto de vista, al momento de realizar o ingresar el requerimiento al SIGA y el otro al elaborar la orden de compra o servicio.	No podría retirar, está sustentado muy bien la propuesta.	Un reporte mensualizado de la ejecución de los bienes y servicios y las alertas se darían en dos momentos, en el momento de generar el requerimiento y otro al momento de generar la orden.	Debería realizarse un proyecto piloto para ver los ajustes de la innovación.
07	Código 07 - C.C.	Especialista en contrataciones públicas y profesor de IPEC	En su opinión general, es un proyecto interesante con una visión de innovación en el ámbito público, y de manera general está de acuerdo con la propuesta porque además de la experiencia que tiene lo respalda para tener mayor entendimiento del tema.	De manera general no ha propuesto cambios sustantivos.	El proyecto presentado como tal, no habría necesidad de retirar casi nada.	La propuesta del sistema de alarmas debe enfocarse también en la generación de data para posibles seguimientos posteriores y establecer políticas de buenas prácticas en las contrataciones.	Mejorar el esquema de la propuesta de innovación. Concretizar con una directiva interna en el MININTER
08	Código 08 - V.L.	Jefe de Abastecimiento de la Municipalidad Provincial de Moyobamba.	La propuesta está de acorde a los tiempos actuales, porque lo más importante es que las acciones fraudulentas de contrataciones se acaben, es decir los fraccionamientos.	Lo que modificaría en que se vea un punto concreto en la programación Multianual de bienes y servicios agregando los techos presupuestales como punto de partida.	Retirar el mecanismo que se plantea para las alertas de la OCI, más bien debe ser hecho el seguimiento a cargo de la propia oficina de abastecimiento.	Agregar un área de capacitaciones en elaboración de requerimiento, los cuales contengan para bienes las especificaciones técnicas, para servicios los términos de referencia.	Se recomienda precisiones en la propuesta de Alertas, con qué documento se respalda para hacer realidad, así como directivas u otros documentos.