

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

“Limitaciones burocráticas del Órgano de Control Institucional de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02 del Rímac de Lima Metropolitana en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012”

Trabajo de Investigación para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública.

AUTOR

Francisco Loyola García

ASESOR

Nicolás Antonio Zevallos Trigoso

JURADO

Giofianni Diglio Peirano Torriani

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

LIMA – PERÚ

2018

RESUMEN

En el presente artículo, el autor señala y describe las limitaciones burocráticas que afectan la labor de detección de irregularidades administrativas en las entidades estatales. Así, para el autor, el entendimiento de las limitaciones burocráticas es fundamental para poder comprender cómo ha operado el Órgano de Control Interno de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 2 del Ministerio de Educación en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012. Ello conlleva, luego del análisis exhaustivo de nuestro estudio, a demostrar la falta de implementación de una política pública de control de recursos.

Abstract: In this article, the author highlights and describes the bureaucratic limitations that affect the work of detecting administrative irregularities in public entities. Thus, for the author, the understanding of red tape limitations is fundamental in order to understand how the Internal Control Office of the Local Education Authority No. 2 of the Peruvian State Department of Education has operated in the detection of irregularities in the procurement of goods and services between the years 2008 and 2012. This seeks, after the exhaustive analysis of our study, to demonstrate the lack of implementation of a Public Policy regarding resource control.

DEDICATORIA:

A Dios, por estar siempre presente.

A mis padres, por deberles mi vida.

A mis hijos, por confiar en mi perseverancia.

A mi esposa, por su apoyo incondicional.



ÍNDICE

Lista de Tablas	vi
Lista de Figuras	vi
CAPÍTULO 1	
INTRODUCCIÓN	1
1.1 Capacidades burocráticas para la implementación de políticas	1
1.2 El diseño de los órganos de control y la normativa que las regula representa una limitación burocrática para el control de los procesos	2
1.3 Comprender cómo ha operado el OCI de la UGEL 02 en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012	4
CAPÍTULO 2	
ELEMENTOS TEÓRICOS DEL ESTUDIO: REVISIÓN DE LA LITERATURA CIENTÍFICA SOBRE EL TEMA DE INVESTIGACIÓN Y REVISIÓN DE ELEMENTOS TEÓRICOS QUE SUSTENTAN LA INVESTIGACIÓN	7
2.1 Revisión de la literatura científica sobre el tema de investigación.	7
2.1.1 Estudios internacionales sobre mecanismos de control de corrupción.	7
2.1.2 Estudios de américa latina sobre mecanismos de control de corrupción	7

2.1.3	Estudios peruanos sobre mecanismos de control de corrupción	8
2.2	Revisión de elementos teóricos que sustentan la investigación	9
2.2.1	Textos sobre implementación de políticas	9
2.2.2	Textos sobre capacidades estatales	10
2.2.3	Textos sobre capacidades estatales y su vínculo con la implementación de políticas	11
2.2.4	Sobre capacidades estatales burocráticas y su vínculo con implementación de políticas	11
2.3	El problema del OCI tiene que ver con las limitaciones burocráticas que no permite que detecte las irregularidades en el proceso de adquisiciones	13
CAPÍTULO 3		
DISEÑO METODOLÓGICO		14
3.1	Enfoque metodológico y descripción de las herramientas	14
3.2	Actividades de recojo de información	15
CAPÍTULO 4		
RESULTADOS Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO		16
4.1	Las etapas del proceso de adquisiciones de bienes	16
4.2	Modelo de Control existente	25
4.3	Irregularidades en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios	31
4.4	Limitaciones del OCI para la detección de las Irregularidades	42
CAPÍTULO 5		

DISCUSIÓN A PARTIR DE LOS RESULTADOS	51
5.1 Balance general del tema	51
5.2 Discusión sobre la literatura existente	53
5.3 Discusión sobre la teoría utilizada	55
Conclusiones	57
Referencias bibliográficas	61

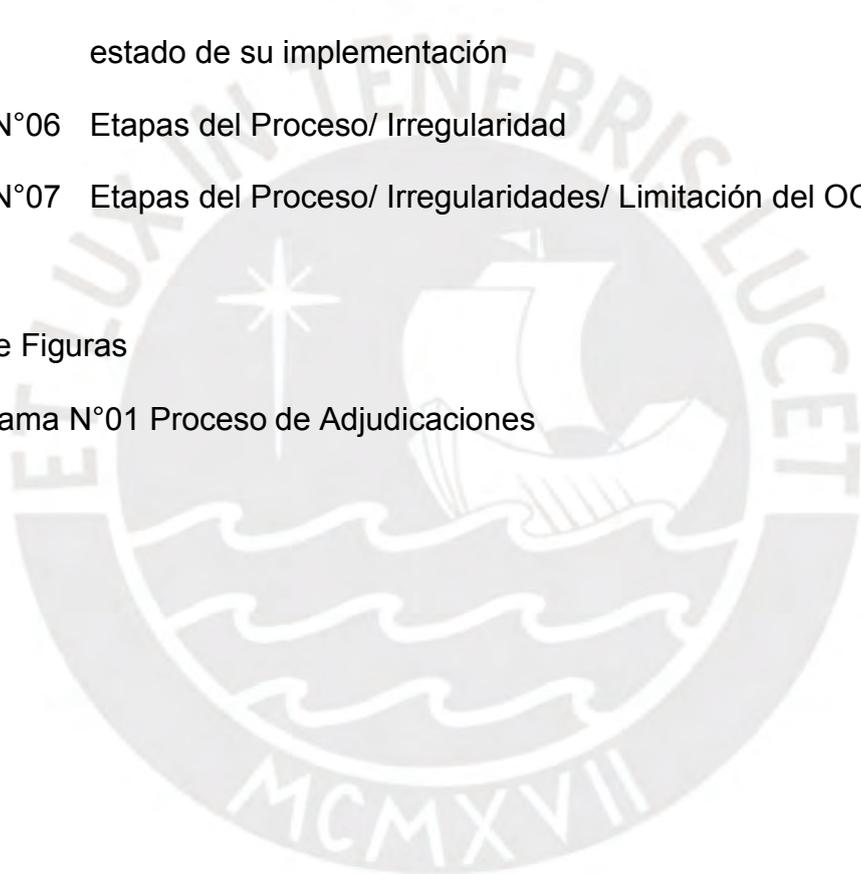


Lista de Tablas

Tabla N°01	Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos	15
Tabla N°02	Tipos de procesos de selección	16
Tabla N°03	Presupuesto Institucional de Apertura	17
Tabla N°04	Fases de contratación	18
Tabla N°05	Formato para la publicación de recomendaciones y estado de su implementación	28
Tabla N°06	Etapas del Proceso/ Irregularidad	40
Tabla N°07	Etapas del Proceso/ Irregularidades/ Limitación del OCI	49

Lista de Figuras

Flujograma N°01	Proceso de Adjudicaciones	24
-----------------	---------------------------	----



CAPÍTULO 1

1. Introducción

Limitaciones burocráticas del Órgano de Control Institucional de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02 del Rímac de Lima Metropolitana en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012

El presente trabajo busca comprender las limitaciones burocráticas que afectan la labor de detección de irregularidades administrativas en las entidades Estatales. Para tal fin, se toma como punto de partida los debates sobre la capacidad estatal y la implementación de políticas públicas. Se analizará los aportes de Agustina Giraudy (2015) donde considera “a la capacidad estatal como un factor importante para garantizar la viabilidad de diferentes fenómenos políticos y económicos de los estados”, y el aporte de Fabian Repetto (2004) donde plantea que “las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal bajo la premisa de los ciclos de la política pública”. El principal aporte es comprender cómo ha operado el OCI de la entidad en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012 y luego de un análisis exhaustivo de nuestro estudio se demostró que no hubo una implementación de la política pública de control de recursos a pesar que existe normativa para ello.

Para abordar este tema, la presente investigación plantea como estudio de caso el funcionamiento del Órgano de Control Institucional (OCI, en lo sucesivo) para la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes en la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 02 del Rímac de Lima Metropolitana del Ministerio de Educación. La citada Entidad ejecutora del estado tiene dentro de sus funciones la adquisición de bienes y servicios para cumplir con sus objetivos institucionales siguiendo procedimientos que se establecen por la Ley. En el caso específico de la UGEL 02, es la OCI quien este cargo de los controles en los procesos de adquisiciones. Es importante analizar a la entidad ejecutora por la disposición de recursos que maneja propiciando un espacio ideal para las actividades irregulares como es la corrupción.

La Contraloría General de la República es el ente rector del Sistema Nacional de Control, con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuya misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar a la transparencia de la gestión de las entidades, CGR (2012). Los Órganos de Control Institucional constituyen y forman parte de CGR, ejecutando el control en las entidades públicas y tienen como una de sus funciones principales la de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, previniendo y verificando la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado. (Ley N° 27785, artículo 16°, 22°). Ahora bien, el control gubernamental está basado en procedimientos y tareas para cumplir con sus objetivos, que para

ponerlos en práctica muestra la capacidad de las entidades estatales en la detección de prácticas irregulares.

Existen denuncias y quejas de corrupción en las Ugeles de Lima Metropolitana, quienes se encargan de administrar los recursos del estado en materia educativa. En los procesos para adquisición de bienes y servicios se vulnera procedimientos y normativas dictadas por el CONSUCODE (OSCE), con compras directas a grupos de personas, licitaciones dirigidas, compras de bienes y servicios subvaluados, generando irregularidades y corrupción. Este problema es de diseño institucional por que muestra debilidades en los controles y un déficit de funcionarios honestos y capaces en el área de adquisiciones, evidencias de prácticas irregulares comprometen la estructura organizacional de la entidad, por lo que podemos deducir que la entidad tiene alteraciones en el funcionamiento de sus estructuras, su incapacidad de poder realizar una efectiva supervisión y control en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, e implementar un sistema de control interno.

Por lo descrito, el presente estudio entiende que la capacidad estatal significa “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos en el contexto operativo de una institución” Oscar Oszlak,(1980).

En este contexto como dice Laattuada “las capacidades burocráticas refieren a los mecanismos identificación y control de los espacios de autonomía y a las actividades para modificar la rutina, generando alternativas que

evidencien la intención oficial de la política” (Laattuada & Nogueira, 2012). Por lo descrito por la autora si es posible desagregar estas capacidades burocráticas en “i) la capacidad administrativa y ii) la capacidad técnico-burocrática”. El presente trabajo se esmera en señalar como es la capacidad del Estado y como hace efectiva la entrega de bienes y servicios a la población, pasando por la “capacidad de planificación, determinación y control de los procesos y rutinas durante la implementación de la política, es decir, esta investigación procura centrarse en los elementos burocráticos durante la implementación de las medidas anticorrupción (Sikkink, 1993).

En esa línea, el estudio tiene como objetivo comprender cómo ha operado el OCI de la Unidad de Gestión Educativa Local 02 de Lima Metropolitana del Minedu en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012. De manera específica, este objetivo de investigación implica (1) describir como han funcionado los procesos de adquisición de bienes durante el periodo citado, (2) determinar las irregularidades existentes en cada etapa de estos procesos de adquisición y (3) explicar las limitaciones burocráticas de la OCI para la detección de estas irregularidades a lo largo del proceso.

De manera inicial sostendremos tres hipótesis: En primer lugar, el OSCE regula los procesos de adquisiciones de bienes y servicios para todas las entidades del estado, no obstante, los administradores de dichos procesos se las han ideado para que, mediante procedimientos regulares e irregulares no

acatar las normas, poniendo obstáculos y trabas innecesarias a fin de favorecer a sus intereses. Ello demostraría que existan vacíos en los sistemas de control que permiten procedimientos irregulares. En la segunda hipótesis, las diferentes prácticas irregulares se darían en un escenario donde el funcionario adquiere el poder y control dentro de un entorno propicio que son en los procesos de adquisiciones, así tenemos que, en la fase de los actos preparatorios, que de acuerdo al tipo de proceso se darían fraccionamientos a medida, bases direccionadas, un comité especial subordinado y un mal estudio de mercado con valores referenciales sobrevalorados. En la fase de selección se darían concertación entre proveedores, se entregan Información falsa, proveedores son familiares y amigos de los funcionarios públicos y responsables de las compras, excesiva discrecionalidad de parte del comité especial. Finalmente, en la tercer fase ejecución contractual se darían irregularidades como conformidades sin que ingrese el bien o el servicio esté terminado, retrasos injustificados en la entrega del bien y/o servicio y penalidades no son ejecutados. Como tercera hipótesis, se entendería que las limitaciones burocráticas de la OCI para la detección de estas irregularidades corresponden a un componente burocrático del Estado, como la capacidad administrativa y la capacidad técnica para el desarrollo de sus labores. Es decir, dicho componente burocrático explicaría como operaba el órgano de control en la detección de las prácticas irregulares; los bajos sueldos, recursos económicos y financieros limitados, mala coordinación con los funcionarios públicos, escaso acceso a información y a tecnologías para cumplimiento de sus funciones. Es por eso que las limitaciones del OCI se darían por la ausencia de estos elementos del componente burocrático.

A fin de iniciar la aproximación al tema materia de análisis, el primer capítulo, se presenta la introducción, el caso de estudio, el planteamiento del problema, la justificación, el objetivo central de la investigación y las hipótesis, en el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico y el resumen del estado de la cuestión, junto al análisis de las recientes investigaciones sobre cómo han operado los Órgano de Control Institucional. En el tercer capítulo, se desarrolla la metodología del trabajo de investigación que es cualitativa con enfoque descriptivo explicativo, en el cuarto capítulo está centrado en los resultados específicamente en el primer objetivo específico, desarrollando el marco normativo de los procesos de adquisición de bienes y servicios de la Unidad de Gestión Educativa 02 del Rimac, de tal manera que sea posible comprender el contexto de la intervención del Órgano de Control Institucional, seguidamente desarrollaremos el segundo objetivo específico donde determinaremos las irregularidades en cada etapa del proceso y el análisis de intervención del OCI en dichos procesos. También se desarrollará el tercer objetivo específico, aquí se describen las limitaciones burocráticas de la OCI para la detección de estas irregularidades que se presentaron en la ejecución de las auditorías concretamente en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios. En seguida desarrollaremos en el quinto capítulo las discusiones de los resultados como se relacionan los estudios internacionales, regionales y locales con las prácticas irregulares, finalmente en el sexto capítulo se describirá las conclusiones arribadas en el presente trabajo de investigación, con las relaciones entre las prácticas irregulares y las capacidades estatales y las

políticas públicas, donde se esbozan las limitaciones de los recursos y se pone en tela de juicio el propio diseño del control gubernamental.

CAPÍTULO 2

2. Elementos teóricos del estudio.

Revisión de la literatura científica sobre el tema de investigación y revisión de elementos teóricos que sustentan la investigación

Enrique Peruzzotti (2008), explica los alcances de las políticas públicas, que “es importante desarrollar la perspectiva teórica de la política de rendición de cuentas, el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización, que posee la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas”. Magnus Borge (1999) Manifiesta que las Entidades Superiores Fiscalizadoras (EFS) tienen un rol más efectivo para impedir y a su vez prevenir, posibles actos de corrupción. Leyton Alberto (2003), analiza los “problemas y debilidades estructurales en el control de la gestión pública”, manifiesta que hay que atacar la enfermedad y no los síntomas. Asimismo, dice el autor que algunos funcionarios podrían participar en actos de corrupción, y que tendrían el poder y la facultad de controlar todos los procesos y procedimientos estatales.

Leda Carmagnani (2004) demuestra en su estudio que la corrupción existe, es porque las organizaciones públicas latinoamericanas no son capaces de hacer entender a los funcionarios que la corrupción es un problema que afecta

a toda la sociedad, siendo ellos los encargados del proceso de cambio orientado hacia un enfoque ético con la ayuda de la aplicación de supuestos científicos basados en la conducta humana. Dice la autora que la definición más profunda de la corrupción “es la que la interpreta como una falla de la estructura institucional de la sociedad, en particular en su capacidad de gobernabilidad, ya que si ésta fuera efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados”. Mientras Gorbaneff Yuri y Cabarcas Gina (2009), indican “que la contratación pública resulta conflictiva y poco eficaz, y con frecuencia causa daño patrimonial al Estado, principalmente por la corrupción imperante en los procesos de selección, la discrecionalidad de los funcionarios públicos que tiene una alta incidencia en el daño que se causa al Estado”. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, y la Contraloría General de Brasil (CGU) (2011), realizaron un estudio sobre los mecanismos para prevenir la corrupción en Brasil, donde hallaron importantes resultados de como afectaron la gestión del órgano de control en las entidades brasileñas, como la falta de recursos humanos especializados como factor principal, así como el limitado acceso a la información.

Para Abraham Perdomo (2004) todas las empresas públicas y privadas de diferentes sectores, deben de contar con instrumentos de control administrativo, asimismo afirma que deben de contar con un sistema de control interno que permita mantener correctos los números, informes y reportes de los estados financieros. Mientras que para Boehm Frederic y Graf Lambsdorff Johann (2009), pretenden descubrir las transacciones corruptas mediante los

instrumentos de la Nueva Economía Institucional. Examinan los "contratos corruptos", las instituciones que los favorecen y los mecanismos que intervienen, los costos de transacción y los problemas que enfrentan las partes.

Al revisar las diferentes investigaciones desde la ciencia política sobre el control de la corrupción, se puede apreciar diferentes análisis, desde la perspectiva teórica de la política de rendición de cuentas, el funcionamiento de las burocracias en el aparato estatal, así como el estudio de leyes penales que criminalicen la corrupción, además de otros estudios que afirman que se deben contar con instrumentos de control administrativo, como un sistema de contabilidad, con un sistema de cuentas eficiente y práctico, asimismo contar con un sistema de control interno. También existen algunos estudios sobre el rol de las Entidades Superiores Fiscalizadoras (ESF), indican que solo impiden y previenen posibles actos de corrupción y que explican los diversos enfoques desde donde trabajan las ESF en relación a la perspectiva de las capacidades estatales; pero casos de corrupción no han sido investigados. No se ha encontrado investigación sobre control de la corrupción desde la perspectiva de las capacidades estatales ni de los diseños burocráticos en el sector educación. Por las consideraciones expuestas parte la importancia de estudiar este tema, desarrollaremos con mayor detalle las prácticas irregulares en el aparato estatal y como esta responde a los actos de corrupción a partir de sus propias funciones.

Dye Thomas (2008), define las políticas públicas en, "todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer". Para Joan Subirats (2008) La

“implementación de una política se entiende como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tiende a la realización concreta de los objetivos de una política pública”. Para Mény y Thoening (1992) el “nexo existente entre el estilo de quien toma las decisiones y el contenido de las políticas como análisis sobre la formulación de una política pública, es en respuesta a un problema público”. Para Barzelay Michael y Cortázar Juan Carlos (2004), describe una visión funcional del proceso de gerencia donde los gerentes o funcionarios públicos desempeñan procedimientos y acciones de las cuales se hacen responsables.

Para Hildebrand y Grindle (1997) las capacidades estatales la definen desde un punto de vista instrumental, es decir la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Asimismo, Merilee Grindle (1997:34), define la capacidad Estatal como “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. La autora plantea cuatro dimensiones de la capacidad estatal de acuerdo a las distintas funciones que asume el estado: institucional, técnica, administrativa y política. Otra opinión es la de Guillermo Alonso en Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad (2007) donde resume a las capacidades estatales en dos dimensiones; la capacidad técnico administrativa y la capacidad relacional que se deriva de lo institucional y la política. Para Rosas Huerta (2008:125) lo denomina: “Capacidad efectiva” entendiéndose como el desempeño del gobierno, considerando el enfoque que pone Repetto en “la capacidad de gestión pública” en alusión a quienes se

encargan de hacer las políticas, los medios con los que cuentan para hacerlas y las reglas institucionales bajo los que se operan.

Fabian Repetto (2004) plantea a partir de una perspectiva institucional, que “las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal bajo la premisa de los ciclos de la política pública, ya sea identificando problemas, diseñando o gestionando un problema público con la participación de los actores”. Para Agustina Giraudy (2015) estudiar “las capacidades del Estado refiere la existencia de tres dimensiones: burocracia, relación entre actores y el alcance territorial”; la autora emplea dichas dimensiones para analizar los factores que afectan la determinación de la capacidad estatal como un factor importante para garantizar la viabilidad de diferentes fenómenos políticos y económicos como, por ejemplo, la consolidación democrática, el estado de derecho, la adecuada provisión de bienes públicos y el crecimiento económico. Por su parte, Fernando Isuani (2007) Indica la importancia de comprender la realidad del sector público en diversos ámbitos sectoriales, el papel que cumple frente al desafío del trabajo conjunto y articulado de sus diversas agencias y los principales condicionantes que tiene para ello. Asimismo, nos da la posibilidad de conocer cómo está estructurada la acción del Estado frente a ciertos problemas sociales y en qué medida genera dispositivos de gestión eficaces como implementación de políticas públicas para la resolución de problemas públicos.

Lattuada & Nogueira. (1991-2011), entiende que “la capacidad estatal es la habilidad de la burocracia como responsable directo de implementar políticas

públicas con autonomía y efectividad. Las capacidades burocráticas refieren a los mecanismos de identificación y control de los espacios de autonomía y a las actividades para modificar la rutina, generando alternativas que evidencien la intención oficial de la política". Se señala en el tipo de "capacidad del Estado para hacer efectiva la entrega de bienes y servicios y la capacidad de planificación, determinación y control de los procesos y rutinas durante la implementación de la política" (Sikkink, 1993). Desde un enfoque de la capacidad estatal como capacidad burocrática como lo explica Barbara Geddes en "La reforma como un bien colectivo" (1996) analiza la dificultad que enfrentan los políticos de impulsar reformas administrativas, combinando elementos de análisis de la acción colectiva y la teoría de los juegos. Peter Evans y James Rauch (1999), ven el problema de la relación entre instituciones públicas y crecimiento económico y, afianzados sobre raíces weberianas, reivindican el papel del Estado en torno al desarrollo.

Para Oscar Oszlak (1980) "Tener Capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos en el contexto operativo de una institución".

Siguiendo con el concepto, existen inconvenientes entre lo que las instituciones desean cumplir y lo que realmente cumplen, pudiendo encontrar dichos inconvenientes en limitaciones de la capacidad estatal en la organización interna, así como diversos factores externos ligados al contexto institucional, tanto político o económico de la institución.

Finalmente, para Guillermo O'Donnell (1993) da un "enfoque sobre el Estado al cual indaga en términos dinámicos, considerando sus dimensiones y problematizando su alcance territorial y en la estructura de relaciones sociales". La capacidad del estado entendida por O'Donnell, "como la forma de garantizar la consolidación democrática, el estado de derecho, el desempeño del estado en la resolución de problemas internacionales y en la oferta de servicios públicos entre otros aspectos son pilares fundamentales en una nación".

Esto nos lleva reflexionar que los resultados de las políticas públicas no solo dependen de la capacidad estatales de las instituciones, también de factores externos, así como de las decisiones políticas los cuales influyen en su ejecución. Por consiguiente, la capacidad de una institución dependerá de los elementos que están bajo su control.

En el caso de la investigación sobre las limitaciones burocráticas por parte del OCI en los procesos de adquisiciones, resulta relevante priorizar los temas teóricos como las capacidades estatales desde las capacidades administrativas como políticas mencionadas por Repetto. Esto por cuanto existiría un vacío en las normas de contrataciones del estado por donde se estaría cometiendo prácticas irregulares, así como debilidades en la ejecución de la implementación efectiva de su plan anual de control, que no estarían bien elaborados, por causas de los parámetros que impone la Contraloría. La planificación del órgano de control está sujeta a los lineamientos de política de la CGR los cuales son objetivos del OCI de la Entidad para planificar su trabajo; y las fallas en su

capacidad administrativa y operacional. Finalmente, como lo explica Barzelay nos dice que la literatura nos señala que para enfrentar diferentes situaciones problemáticas referidas a la implementación de políticas se requieren acciones muy explicadas en términos de efectividad y así lograr los compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en el diseño. Nos dice que las acciones efectivas forman parte del conjunto de funciones gerenciales para la implementación o evaluación de una política (Barzelay & Cortázar, 2004).

CAPITULO 3

3. Metodología

La investigación tiene una metodología cualitativa con enfoque descriptivo explicativo como lo indica Hernández, Fernández y Batista (2008), se han empleado dos herramientas de investigación, la primera se recogió información aplicando entrevistas a diferentes actores principales, donde se entrevistó a 8 especialistas en contrataciones, 8 funcionarios, 8 auditores del OCI durante 6 visitas a la Ugel 02 del Rimac entre el 01 de junio y el 30 de setiembre 2017. El perfil de los entrevistados se ha priorizado a trabajadores, técnicos, especialistas y los funcionarios que estuvieron encargados del área de abastecimiento y administración de la entidad, así como auditores del órgano de control institucional. La segunda se basa en la recolección de información a través de informes especiales de control, planes de acción, archivos bibliográficos, así como de la experiencia del investigador. Siendo el objeto de la

CAPITULO 4

4. Resultados y hallazgos del estudio

Las etapas del proceso de adquisición de bienes en la UGEL 02.

La Ley de Contrataciones del Estado normada por el Decreto Legislativo 1017, vigente desde el 2009 y su reglamento, establece los tipos de procesos de selección que deberán ejecutar las entidades cuando quieran realizar adquisiciones de bienes y servicios, estas pueden ser Licitaciones Públicas, Adjudicaciones Directas Públicas, Adjudicaciones Directas Selectivas o una Adjudicaciones de Menor Cuantía, de acuerdo al monto del valor referencial de la misma. Para el año 2012 la Ley del Presupuesto ha establecido valores mínimos y máximos para los procesos de selección por lo que según lo establecido en el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Contrataciones dichos procesos se ejecutaran de acuerdo al siguiente cuadro:

Tabla N°02: Tipos de procesos de selección

TOPES PARA PROCESOS DE SELECCIÓN 2008 FIJADOS POR EL COSUCODE				
PROCESO DE SELECCION		OBRAS	BIENES Y SERVICIOS	SERVICIOS Y CONSULTORIAS
Licitación pública		≥ 1,190,000	≥ 469,000	
Concurso público				≥ 210,000
Adjudicación Directa	Pública	< 1,190,000	< 469,000	< 210,000
		> 595,000	> 234,500	> 105,000
	Selectiva	≤ 595,000	≤ 234,500	≤ 105,000
		≥ 119,000	≥ 46,900	≥ 21,000
Adjudicación de Menor Cuantía		< 119,000	< 46,900	< 21,000
		> 3,500	> 3,500	> 3,500

Fuente: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones Estatales(SEACE)

La tabla N°02 muestra los valores que corresponden a cada tipo de proceso de selección para el año 2008. Se debe acotar que las adquisiciones cuyo valor referencial sea menor al equivalente a 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones. Corresponde a la Dirección y funcionarios del más alto nivel de la entidad definir qué bienes y servicios se ejecutarán cada año de acuerdo al PIA (Presupuesto Institucional de Apertura) y, en función a ello, solicitar el presupuesto correspondiente. La etapa de formulación presupuestal culmina con la aprobación de la Ley del Presupuesto donde se asigna un monto determinado al sector educación y este, a su vez, asigna un monto a cada una de sus unidades ejecutoras. Definido el presupuesto la dirección de la entidad deberá definir los bienes y servicios que se adquirirán en el año, iniciándose la etapa de reformulación del Plan Anual de Contrataciones (en adelante PAC) y su aprobación final tal como se indica en la tabla N° 03.

Tabla N° 03 Presupuesto Institucional de Apertura

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES	
PIA	PAAC
<ul style="list-style-type: none"> • INGRESOS • GASTOS <ol style="list-style-type: none"> 1. Remuneraciones 2. Obligaciones Previsionales 3. Bienes y servicios 4. Otros gastos corrientes 5. Inversiones 6. inversiones financieras 7. Otros Gastos de capital 8. Intereses y carga de la deuda 9. Amortizaciones de la deuda 	3, 5, 7

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 04 Fases de contratación



FUENTE: Elaboración propia

En la fase de contratación, y de acuerdo al tipo de proceso de selección que ejecutara la entidad, corresponde definir el procedimiento, para ello existen tres fases como se demuestra en la tabla N° 04: la fase de actos preparatorios, la fase de selección y la fase de ejecución contractual. En la fase de actos preparatorios o programación en general empieza desde la planificación, la elaboración del PEI y el POI, el cuadro de necesidades, la solicitud del presupuesto para la adquisición de bienes y servicios, elaboración de los expedientes técnicos, determinación del valor referencial, la elaboración y aprobación de las bases, inclusión en el Plan Anual de Contrataciones, la

aprobación del expediente de contratación, designación de los miembros del comité, para de esta manera iniciar el proceso de adquisición de bienes y servicios.

Entonces Aprobado el Plan Anual de Contrataciones, la entidad debe proceder a designar a los comités especiales que se encargarán de los procesos programados. Para el caso de las adquisiciones de bienes y servicios y de acuerdo a lo señalado en el artículo 24 de la Ley de Contrataciones, corresponde designar un comité especial, que se abocará al proceso elaborando las bases, definiendo los factores de evaluación que se emplearán para la calificación de los postores entre otras funciones. Esta designación está a cargo del director de la entidad, de acuerdo a sus funciones previstas en el MOF.

Se inicia al procedimiento con la recepción del requerimiento del área usuaria por el área de administración quien remite a su vez a la unidad de abastecimiento para que el personal especializado realice el estudio de mercado (solicitud de cotización). Para determinar el valor referencial del bien que se quiere adquirir, solicitando cotizaciones o proformas a los proveedores, luego revisando los precios por compras similares, además de revisar los costos históricos de compras anteriores entre otras acciones. Una vez obtenido el valor referencial del bien que se quiere adquirir prepara el expediente, el cual además de contener el valor referencial adjunta los términos de referencia o especificaciones técnicas, las autorizaciones y la disponibilidad presupuestal.

La segunda fase de selección comprende los procedimientos desde la convocatoria del proceso a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), pasando por el registro de participantes, la formulación de consultas, observaciones y las absoluciones de las mismas a cargo del Comité Especial de Selección, la integración de bases, presentación de propuestas, evaluación y calificación de propuestas, hasta el otorgamiento de la buena pro y consentimiento de la misma, finalizando con la suscripción del contrato. El proceso de adquisición de bienes y servicios lo efectúa la entidad ejecutora a través del Sistema Electrónico de Contrataciones, dicho sistema contiene información detallada de la entidad que convoca, descripción de los bienes y servicios, , entre otros. Debiendo las empresas interesados inscribirse para participar en el proceso. La normativa establece que la empresa que desea participar deberá de tener una inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), del OSCE.

Al estar inscritas como participantes a las empresas se les otorga el derecho a formular consultas, observaciones y presentar propuestas en el proceso de selección. En la etapa de consultas y observaciones los participantes inscritos pueden realizar y formular consultas y observaciones. Las consultas tienen como objetivo aclarar alguna duda de las bases u otra precisión para de esta manera llevar adelante el proceso con transparencia para los participantes. Con respecto a las observaciones es sobre aquellos aspectos de las bases que no puedan estar sujetos a la normativa o que incumplan las reglas de juego determinadas por las normas vigentes en contrataciones del estado de acuerdo

al objeto de la convocatoria. Se busca impugnar o cuestionar las bases del proceso por no regirse a la normativa. el Comité deberá informar al área usuaria que formuló el expediente técnico para que se pronuncie. Con la respuesta del área usuaria, el Comité especial dará respuesta a las observaciones formuladas mediante el pliego correspondiente. Si algún participante no estuviera de acuerdo con la absolución de las observaciones puede elevarlo al OSCE para que este organismo se pronuncie en un plazo determinado. Emitido el pronunciamiento, El Comité especial está obligado a integrar las bases. Por lo que se incorporarán las recomendaciones del OSCE.

Integradas las bases, se puede dar inicio a la etapa de presentación de propuestas, esto se efectúa en acto público solo para las Licitaciones Públicas y Adjudicaciones Directas Públicas, con presencia de notario. Para las Adjudicaciones de Menor cuantía no se requiere en acto público ni notario. Los postores irán entregando sus propuestas técnicas y económicas en el orden que se registraron como participantes en el proceso. En dicho acto el Comité debe verificar el cumplimiento de la información obligatoria, proceder a la evaluación de cada una de las propuestas y proceder a la apertura de la propuesta económica y a la sumatoria de los puntajes obtenidos para determinar el ganador de la buena pro.

Una vez otorgada la buena pro, los participantes no ganadores podrán impugnar dicho acto si así lo consideren, deberán de formular un recurso de apelación dirigido a la entidad y en última instancia al Tribunal de Contrataciones del Estado que funciona en el OSCE. Dicho tribunal podrá declarar el recurso de

apelación improcedente, infundado o fundado. Si los participantes no ganadores no hubieran impugnado la buena pro en los plazos establecidos quedará consentida la buena pro, luego de ello el ganador deberá presentar toda la documentación establecida en las normas como garantías, poderes, constancia de no estar inhabilitado para contratar con el Estado, entre otros. Para finalmente firmar el contrato.

La tercera fase la ejecución contractual, durante la cual se efectúan acciones correspondientes a la ejecución es decir a la entrega de bienes y/o servicios de acuerdo a los requisitos establecidos, realizando su correspondiente seguimiento y verificación de lo entregado. En esta fase si es necesario se realiza la renovación de garantías si las hubiera, la aplicación de penalidades ejecutándose de acuerdo a la tabla de penalidades del OSCE y las fórmulas de ajuste por día retrasado. Asimismo, en esta fase se verán todos los adicionales, reducciones y ampliaciones de plazo que hubiera que dar, así como la resolución del contrato, liquidaciones de los contratos y todo lo concerniente al pago final.

Finalmente comprende también el manejo de la recepción y conformidad del bien y/o servicio, se efectúan procedimientos relacionados a la ejecución y el seguimiento a las mismas. En caso de bienes el encargado de almacén firmara la conformidad luego de revisar según las especificaciones técnicas descritas en el expediente de contratación, para las ordenes de servicios los directores de las instituciones educativas darán la conformidad respectiva.

Por último, en esta fase, se efectúa el registro contable y el pago respectivo por la contraprestación de bien o servicio con la conformidad del área usuaria. Como se muestra en el Flujograma N°01.



Modelo de control existente.

OCI es el órgano que conforma el Sistema Nacional de Control, y es el encargado de ejecutar el control gubernamental interno posterior y el control gubernamental externo, de acuerdo con la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y de acuerdo a la Resolución de Contraloría General N° 114-2003-CG, Reglamento de los Órganos de Control Institucional.

Según Directiva N° 001 -2011-CG/PEC (Resolución de Contraloría N° 002-2011-CG “Lineamientos de política para el año 2011” y la “Directiva para la formulación y evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para el año 2011” aplicadas a las entidades del sector Educación establecen lineamientos claros para los planes anuales de control. En el artículo 3.1.1 del citado lineamiento sobre el Control del sector educación dice a la letra “Los Planes de Control darán prioridad al control de la gestión administrativa en las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL y Direcciones Regionales de Educación-DRE, incidiendo en la legalidad de los procesos de contratación de personal, movimientos de personal y el pago de planillas. Se examinará la legalidad de los procesos de contratación del personal docente y de los trámites de reasignación, transferencia y destaque de profesores, incorporando en los programas de control procedimientos que permitan detectar el tráfico de vacantes y/o la agilización indebida de los movimientos del personal docente. Son áreas de interés para el control las UGEL, DRE y

los actos realizados por las comisiones de contratación. Para examinar la legalidad del pago de planillas del personal docente, los programas de control desarrollarán procedimientos para revelar prácticas indebidas de pagos de haberes sin resolución, pagos en base a resoluciones caducas, duplicidad de sueldos en el personal reasignado, pagos a profesores excedentes y personal nombrado que no trabaja, pagos a personal fallecido, cesante y faltante; además de otras irregularidades como el indebido otorgamiento de bonificaciones por tiempo de servicios y la apertura de cuentas para personal ajeno al servicio. Se programarán acciones orientadas a verificar que las unidades responsables de las funciones del sector, cumplan con sus objetivos y metas”. Por tanto, el OCI de la Ugel 02 trabajara en función a lo dispuesto por la presente directiva.

Según el D.S. N.º 012-86-ED se crean las Unidades de Servicios Educativos como Órganos Desconcentrados del Ministerio de educación en reemplazo de las Direcciones Zonales de Educación y de las Supervisiones Educativas, a su vez en dicha D.S se autorizan a que se reformulen los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) y sus Presupuestos Analíticos de Personal (PAP) incluyendo las modificaciones presupuestales.

Con D.S N.º 004-96 ED Se delimitó el ámbito jurisdiccional de los órganos desconcentrados de Educación de Lima y Callao. Siendo la USE 02 su ámbito de acción los distritos de San Martín de Porres, Los Olivos, Rimac e Independencia.

A través del D.S. N.º 023-2003-ED y en aplicación de la Ley General de Educación N.º 28044. En su artículo 4º dispuso la adecuación de la Ex Dirección de Educación de Lima, redefiniendo su denominación como Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, igualmente sus Unidades de Servicios Educativos bajo la denominación de Unidades de Gestión Educativa Local, vigente hasta la fecha. La cantidad de trabajadores a la fecha se tiene:

Trabajadores Ugel 02: CAP 90

Trabajadores Ugel 02: CAS 120.

Trabajadores OCI de la Ugel 02: CAP 05, CAS 2, Terceros 01. Total 8

En su Plan anual de control realizan 01 acción de control programada a un área cada año. (pudiendo ser Planillas, Abastecimiento, Tesorería, IIEEs, recursos humanos) y aproximadamente 03 acción de control no programada anuales. Siempre de acuerdo a la Directiva N° 001 -2011-CG/PEC.

En el proceso de auditoria las presuntas irregularidades, los hechos que configurarían perjuicio económico por los presuntos delitos son informados a los funcionarios públicos para que presenten sus descargos pertinentes. El análisis de las responsabilidades, la eficiencia del control interno y demás temas relacionados al control se plasman en un informe que en la Ugel es denominado exámenes especiales y se describe cuando hay indicios razonables de irregularidades. Este informe se comunica al titular de la entidad para la implementación de las recomendaciones que hubiera lugar.

Según Anexo N° 02 “Formato para la publicación de recomendaciones y estado de su implementación “contiene información del estado de las recomendaciones de los informes de control de las auditorías realizadas a la entidad al 30 de diciembre 2016 a la Ugel 02 de Lima Metropolitana.

Fuente: Portal de transparencia Ugel 02 Minedu

Tabla N° 05. Formato para la publicación de recomendaciones y estado de su implementación.

	INFORME DE AUDITORIA	TIPO DE INFORME DE AUDITORIA	N° DE RECOMENDACION	ESTADO DE LA RECOMENDACIÓN
1	Informe N° 010-2003 OCI/USE Examen especial al CE 2095 “Hernan Busse de la Guerra”	Informe largo	6 8 9	En proceso Inaplicable En proceso
2	Informe N° 001-2003 OCI/UGEL 02 Accion de controlno programada al CEO PROMAE-Rimacl	Informe Largo	5	En proceso
3	Informe N° 009-2004 OCI/UGEL 02 Examen especial No programado CE 2032 Manuel Scorza	Informe Largo	2 3	Implementada Implementada
4	Informe N° 004-2005 OCI/UGEL 02 Examen especial programado al equipo de abastecimiento 2003	Informe Largo	4	En Proceso
5	Informe N° 001-2006 OCI/UGEL 02 Examen especial No programado IE	Informe Largo	2	En Proceso

	3037 Gran Amauta SMP			
6	IIEE Tecnico productiva SMP 28 de junio 2007	Informe Largo	1 3	En proceso En proceso
7	Informe de Examen especial programado al Area de Gestión Institucional AGI de la Ugel 02	Informe Largo Administrativo	2 3	En proceso En proceso
8	Informe N° 002-2015 -2-0616 en elsistema de control gubernamental	Informe Largo Administrativo	3 4 5 6 7 8 9 10 11	Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente
9	Proceso de Contratación de docentes por suplencia Registrado como informe N° 001-2016-2-0816 en el Sistema de Control Gubernamental	Informe de Auditoria de cumplimiento	4 5 6 7 8 9 10 11 12 13	Implementada Implementada Pendiente En Proceso Pendiente Pendiente Implementada Pendiente Pendiente Implementada

Cuadro FODA de la Ugel 02 del Rimac

FORTALEZAS

1. Normativas para el control de los actos y trabajos para el personal de OCI
2. Existen procesos, procedimientos, y técnicas de control;
3. Se dispone del personal profesional.

4. Se dispone de ambientes adecuados para las actividades de control;
5. Existe predisposición de la voluntad del personal para efectivizar las actividades de control interno.

DEBILIDADES

1. Las normativas se aplican incorrectamente; por muchas razones entre ellas por presión política, por negligencia y demás factores;
2. Se obvian procedimientos, procesos y prácticas de control
3. No se cuenta con personal suficiente para la fiscalización y control en la entidad
4. El personal del OCI, no está adecuadamente capacitado técnicamente en control gubernamental, en algunos casos por ser personal antiguo nombrado de la 276.
5. La autoridad del director de la entidad que sin restricciones quiebran la voluntad del personal, impidiendo la realización de las acciones y actividades de control.
6. Falta de apoyo en los sistemas de control por parte de directivos y funcionarios en la Ugel 02.
7. Los informes de control, hallazgos y las recomendaciones del OCI muchas veces no son tomados en cuenta por los responsables

OPORTUNIDADES

1. La valoración del aspecto técnico de control, antes que el aspecto político;

2. Contraloría realiza cambios en la jefatura del OCI por personal que no reúna los requisitos mínimos para ejercerlos.
3. La Contraloría responsabilice a los funcionarios el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el OCI;
4. Remuneraciones de acuerdo a la escala de Contraloría en la Ugeles de del Minedu.
5. Que la Contraloría entrene y perfeccione con nuevas técnicas y herramientas a todo el personal de los OCI.

AMENAZAS

1. Que Contraloría, en un contexto político antes que técnico, termine destituyendo al personal, para dar cabida a otro personal en un acto de favoritismo político,
2. Se reorganice la Contraloría y con ella a los OCI, como forma de mejorar los procesos o satisfacer intereses políticos,
3. Se cambien las normas, procesos, procedimientos y técnicas de control gubernamental, sin la debida capacitación al personal de OCI.

Irregularidades en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios.

Un primer escenario donde se evidencian las irregularidades es en la fase de los actos preparatorios. Ello se inicia con la determinación de los procesos de selección, en lo que opera el fraccionamiento de las adquisiciones. así, lo que ocurre es que una adquisición de mayor cuantía -que requiere un proceso

estructurado- se divide en varias por debajo de los límites, para poder tener opción de adjudicar directamente las compras a los proveedores cercanos.

“Casi siempre el director llamaba al jefe de Administración quien es su hombre de confianza para determinar las compras y para “arreglar” como se van a llevar a cabo los procesos, se agrupan las compras en Menores Cuantías y directas, lo supe porque me indicaban que debía separar diferentes productos principalmente de limpieza como Kreso, legía y cera líquida, para que sean Menores cuantías, los saldos se agrupaban en montos pequeños entre una UIT hasta 3 UIT. De esta manera se procedía a realizar las compras.” (José, Especialista Ugel).

Otra irregularidad en esta fase son las programaciones con bases direccionadas. Eso significa que se elaboran expedientes de contratación determinados para favorecer a un proveedor específico, el cual previamente ha coordinado con los funcionarios responsables.

“Pero en el tema de compras, es que todos los proveedores son conocidos. Se conoce que hacen una bolsa para el director para que los deje trabajar en abastecimiento; ya son conocidos hasta con nombre y apellidos, ellos nunca ganan con su nombre, siempre tienen varias empresas jurídicas o de sus familiares, ellos saben cómo opera la Ugel para las compras”. (María, trabajadora Ugel).

“Ellos la tienen clara, ósea los proveedores aparte de dar comisión al Director y al Administrador también le dan al Ingeniero para las obras pequeñas, todas tienen que ser menores de veinte un mil soles, al ingeniero le cae por hacer los costos de los materiales, así como la ubicación de las IIEE de tal manera que les beneficie a los proveedores, siempre buscan la carnecita es decir que tienen alta rentabilidad”. (Rubén, Técnico Abastecimiento Ugel).

Siguiendo en la fase de actos preparatorios se advierte de otra irregularidad como la designación del Comité Especial subordinado. Eso significa que el director de la Ugel y sus funcionarios buscan dirigir la actuación del Comité Especial, quien es el encargado de conducir el proceso de selección desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena Pro. Por tanto, el director nombra a sus allegados quienes lo apoyarán a cambio de favores económicos y laborales. el Comité Especial decide en forma parcial y discreta a quien otorga la buena pro.

“Afuera de la Ugel se dice que los proveedores trabajan con la gente de abastecimiento los términos de referencia y especificaciones técnicas, que ya tienen sus preferidos, cada director viene con su gente y esto sucede gestión tras gestión”. “En una oportunidad quise ser miembro de un comité especial porque soy nombrado en el área de gestión pedagógica y porque había quejas de profesores de las instituciones educativas que manifestaban que los materiales educativos venían de mala calidad y en muchos casos no llegaba a la escuela. La secretaria de la dirección me manifestó que los miembros del comité los pone el director y son de su absoluta confianza y tú no lo eres”. (Teresa, Especialista pedagógica Ugel).

A su vez nuestro informante decía “Aquí todos sabemos que hay corrupción, como no va a ver si el director trajo a su jefe de Asesoría Jurídica y al jefe de Gestión pedagógica quienes han trabajado por años en el Minedu y ellos son los miembros del comité especial, como no le van favorecer a lo que le pida el director, ellos solo se acercan a firmar los documentos de los expedientes. Además, son todos Apristas.” (Cecilia, Especialista Ugel).

Finalmente, otra irregularidad encontrada en esta fase es el mal estudio de mercado con valores referenciales sobrevalorados. Esto significa que el especialista y/o técnico encargado que es de confianza del jefe de administración

y por ende del Director, va a determinar el valor referencial, hará un estudio de mercado, cotizaciones y demás tal como lo manda el OSCE, sin embargo, todo está arreglado para que un proveedor sea quien gane el concurso y/o licitación a través de Menores cuantías o ventas directas.

“El encargado de cotizar se reúne con el proveedor a quien va a beneficiar y le informa de los productos que tiene que cotizar y de las características, inclusive le da los requerimientos del área usuaria para que vaya a la dependencia donde necesitan el bien a fin de que lleven la muestra y que estén conformes con el bien a adquirir, inclusive pueden adelantar una cantidad sino es todo por adelantado a fin de asegurar “. Además, le pide al proveedor que le proporcione tres cotizaciones que son de sus propias empresas para armar el expediente” (José, Especialista Ugel).

“ En una oportunidad yo he visto como el proveedor tenía en su poder los requerimientos de fumigación de varias Instituciones educativas, lo supe porque el proveedor preguntaba si alguien de la Ugel era amigo de algunos directores de las escuelas donde tenía el trabajo para que se los presente , ya que tenía que tranzar también con ellos (los directores de las escuelas) a fin de realizar de inmediato el trabajo , además el director de la institución educativa tiene que firmar la conformidad y si no lo hace no me pagan decía el proveedor. (José, Especialista Ugel).

Un segundo escenario donde se evidencian las irregularidades es en la fase de selección., donde opera la concertación de proveedores, donde se entrega información falsa, donde los proveedores son familiares y amigos de los responsables de las compras.

“En una oportunidad cuando trabajaba en abastecimiento donde se ganaba un poquito más, veía un desfile de personas que eran parientes, primos y sobrinos, hombres y mujeres que unos a uno entregaban sobres de propuestas técnicas y económicas para cada proceso, ellos se conocían, incluso salían juntos de las oficinas de abastecimiento,

intercambiaban información, al final todos regresaban a recoger su orden de compra y/o servicio. Claro en algunas perdían y en otras ganaban. Entendí que todo estaba arreglado”. (Enrique, especialista Ugel).

“En una ocasión revisando los expedientes de los proveedores que participaban de una menor cuantía me percate que tenían fecha de registro de su RNP el mismo día y con antigüedad de una semana incluso un día antes del cierre de inscripción de participantes, edades de entre 18 y 22 años. Me decía como pueden participar muchachos sino tienen experiencia y tampoco dinero para poder cumplir con sus obligaciones en caso sean ganadores. Inclusive en sus DNI eran de diferentes regiones. Al consultarle al Administrador de mi observación solo atinó a decirme “cumple con tu trabajo, tú no eres policía, ¿además es legal y la ley lo permite o no? Con esas palabras me calló y solo había que continuar con la revisión de los expedientes de los proveedores y continuar con el proceso”. (Crisóstomo. Técnico abastecimiento Ugel).

Otra irregularidad que se advierte en esta fase es que el comité especial no absuelve las consultas /observaciones. incorporan disposiciones que no han sido consultadas u observadas, disposiciones para favorecer a un determinado postor. Eso significa que el comité especial hace caso omiso a sus funciones y de manera mal intencionada no resuelve algunas consultas u observaciones de algunos proveedores que sienten que son marginados o perjudicados, y si resuelven las consultas lo hacen cuando el proceso ya concluyó o cuando ya declararon ganador a un proveedor elegido.

“En una ocasión cuando un proveedor elegido para que gane un concurso le faltaba algún requisito no había problema se recurría a artimañas y a argucias como poner en las bases algunos insumos que no se encuentran fácilmente en el mercado obstaculizando a los demás proveedores que no podrán conseguir ese insumo, uno de los cuales es el ácido muriático al 5% , que está prohibido sin embargo como ya todo está arreglado , para el

proveedor normal lo entrega al 2% , porque el almacenero esta comprado así como los directores de algunas IIEE que finalmente usan el producto. (Pablo, trabajador Ugel).

“Un proveedor se me acercó fastidiado porque había realizado una observación y no le respondían el comité especial. En realidad, enviaban las respuestas a través de correos como serpost que llegaba a su domicilio cuando ya se había entregado la buena pro y entregado el bien. (Pedro, Funcionario Ugel).

Siguiendo en la fase de selección se evidencian que habría una excesiva discrecionalidad de parte del comité especial. Eso significa los integrantes del comité y el personal de abastecimiento abren de manera irregular los sobres y se contactan con el postor de su preferencia para que cambie su propuesta económica para declararlo ganador en caso otro postor haya ganado.

“Es muy fácil realizar esta operación. Los proveedores entregan en dos sobre sus propuestas al comité, estos se lo entregan a su vez al personal de abastecimiento quien custodia dichos sobres, un especialista tiene la misión de abrir los sobres y revisar de manera irregular la información de esta manera logran ver quién es el ganador, esto por si un proveedor que no está en la mafia presenta su propuesta y gana, en seguida llaman al proveedor elegido para que cambie su propuesta. El comité especial deja que la gente de abastecimiento haga lo que quiera ellos solo firman todos los documentos sin revisar”. (Jorge, Funcionario Ugel).

“Hubo un caso increíble, en una oportunidad hacia trabajitos extras , un proveedor me pagó para que le imprimiera sus expedientes y que toda la información y copias se la daría por correo para que vaya avanzando y que después iba a regularizar con los documentos originales, me había convertido en hacer los trabajos sucios, tenía en mi máquina las cotizaciones de varias empresas proporcionadas por el proveedor elegido y el mismo hacia los expedientes, los sobres y declaraba ganador cuando es una Menor cuantía , pero es más fácil cuando es menos de 3 UIT. “imprimo desde mi impresora toda la documentación para la elaboración de expedientes de los proveedores a cambio de un pago

extra. Me decían” el jefe ya sabe así que hazlo nomas”. (Crisóstomo. Técnico abastecimiento Ugel).

Finalmente, otra irregularidad encontrada en esta fase de selección es cuando se otorgaban la Buena Pro al proveedor con documentos falsos. Eso significa que el Comité Especial se hace de la vista gorda a la hora de la revisión de los documentos presentados en las propuestas de aquellos cuya veracidad existía duda razonable, debía informar el hecho al órgano encargado de las contrataciones para que este último efectuase la inmediata fiscalización, pero eso no sucedía.

“El caso de un proveedor muy conocido de apellido Jaramillo quien presentó a través de sus testaferros un expediente ganador con documentos falsos como el certificado de apertura de su negocio por la municipalidad y de haber escaneado un certificado de defensa civil de su establecimiento falso. (Adolfo, especialista Ugel).

“Otro caso fue la de un proveedor que presentó en su expediente facturas falsas de compras inexistentes en fotocopia fedateadas por la misma Ugel. Al ser revisadas y después de realizar un cruce de información con la Sunat, se comprobó que eran falsas. Le dije al administrador “jefe su proveedor ha presentado documentación falsa, me contestó que; voy a hablar con el proveedor para que entregue otras facturas. Los expedientes de proveedores amigos del director, no son revisadas por lo que existiría complicidad con los encargados de revisar los documentos y validarlos. (Rubén, Técnico Abastecimiento Ugel).

Un tercer escenario donde se evidencian las irregularidades es en la fase de ejecución contractual, donde opera el mal Manejo en la recepción y conformidad del bien y/o servicios. El área de almacén está plagada de prácticas irregulares donde se complotan el jefe de almacén, los directores de las

instituciones educativas, el jefe de abastecimiento, el tesorero y los proveedores, para que en el menor tiempo posible se pague al proveedor y de esta manera se consuma el acto irregular en la cual los funcionarios y proveedores toman como práctica pasando por alto las normativas vigentes.

“En almacén se reciben los bienes incompletos y en muchos casos sin tener los requisitos mínimos y especificaciones del área usuaria, por ejemplo cuando se entregaba artículos de limpieza no había garantía que dichos productos contenían los porcentajes de insumos que decía en las bases, un proveedor me dijo que como tenía que pagar el diezmo respectivo y que no solo piden los jefes máximos , sino que también pide el almacenero y hasta el director de la Institución educativa, por eso tenía que bajar la calidad de los productos , al fin y al cabo una vez recibido por el almacenero ya todo era más fácil , el jefe de almacén se encargaba de hacerles firmar las conformidades a los directores y listo” (María, perfil del informante).

“Muchos proveedores entregan los bienes fuera del tiempo establecido, y lo entregan por partes, el almacenero firma la conformidad porque sabe que auditoría no revisa tal cantidad de productos que llegan, además dice que falta personal y cuando es tiempo de decepcionar se queda hasta la media noche recibiendo camionadas de productos y cuando ya todo se ha entregado se va a su hora exacta dificultando la labor de auditoria que tiene que sujetarse al horario del almacenero. ((Adolfo, especialista Ugel).

“Algunos directores de las instituciones educativas no tienen inconvenientes cuando existe un retraso en las entregas de un bien o servicio. Por el contrario, le sacan provecho al proveedor solicitando un adicional como por ejemplo cuando se reparan paredes o aulas, se les pide al proveedor que deje los materiales que sobran a fin de que la escuela lo disponga, también solicitan un regalito para el colegio que casi nunca es negado, nos decía un director “No hay problema en dar la conformidad con fecha que pide el proveedor, si nos apoya”. (Pablo, trabajador Ugel).

Otra irregularidad que se advierte en esta fase es que se evidencian retrasos injustificados y penalidades que no son ejecutados por el área de administración. Esto significa que no se efectúan procedimientos relacionados a la ejecución y el seguimiento a las mismas, no verifican la renovación de garantías según sea el caso y si corresponde, tampoco verifican la resolución del contrato, la liquidación del contrato, la aplicación de penalidades, la demora en los pagos, entre otros hasta el pago final.

“Una vez que firma almacén la conformidad de recepción del bien o el director de la escuela la conformidad del servicio el expediente se envía a tesorería para el pago respectivo, es ahí donde un nuestro colaborador nos dijo que un proveedor le manifestó que hay una tarifa para realizar los pagos o depósitos de inmediato, la tesorera cobra 50 soles hasta 5mil soles de depósito , 100 soles hasta 10 mil soles, 150 soles hasta 20mil soles y de 250 soles por depósitos hasta 50 mil soles por el giro, decía la tesorera “esa es la tarifa sino que esperen en cola para su pago hasta después de un mes” , también decía la tesorera “soy nombrada y no me van a botar por no girar los pagos”. (Jorge, Funcionario Ugel).

ETAPA DEL PROCESO IRREGULARIDAD	
FASE DE ACTOS	
PREPARATORIOS	
Tipos de procesos de selección	Se inicia en la determinación de los procesos de selección, en lo que opera el fraccionamiento de las adquisiciones. así, lo que ocurre es que una adquisición de mayor cuantía que requiere un proceso estructurado se divide en varias por debajo de los límites, para poder tener opción de adjudicar directamente las compras a los proveedores cercanos.
Programación	Programación de bases direccionadas. Eso significa que se elaboran expedientes de contratación determinados para favorecer a un proveedor específico, el cual previamente ha coordinado con los funcionarios responsables.
Comité especial	La designación del Comité Especial subordinado implica que el director de la Ugel y sus funcionarios buscan dirigir la actuación del Comité Especial, quien es el encargado de conducir el proceso de selección desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena Pro. Por tanto, el director nombra a sus allegados quienes lo apoyarán a cambio de favores económicos y laborales. el Comité Especial decide en forma parcial y discreta a quien otorga la buena pro.
Estudio de mercado	Se evidencian también el mal estudio de mercado con valores referenciales sobrevalorados. Esto significa que el especialista y/o técnico encargado que es de confianza del jefe de administración y por ende del Director, va a determinar el valor referencial, hará un estudio de mercado, cotizaciones y demás tal como lo manda el OSCE, sin embargo, todo está arreglado para que un proveedor sea quien gane el concurso y/o licitación a través de Menores cuantías o ventas directas.
FASE DE SELECCIÓN	
Registro RNP e información del proveedor	Concertación de proveedores, mafia organizada. Información falsa, proveedores son familiares de los responsables de las compras.
Consultas, observaciones e impugnaciones	Se evidencian que no se absuelven las consultas /observaciones. incorporan disposiciones que no han sido consultadas u observadas, disposiciones para favorecer a un determinado postor. Eso significa que el comité especial hace caso omiso a sus funciones y de manera mal intencionada no resuelve algunas consultas u observaciones de algunos proveedores que sienten que son marginados o perjudicados, y si resuelven las consultas lo hacen cuando el proceso ya concluyo o cuando ya declararon ganador a un proveedor elegido.
Apertura de sobres	Se evidencian que habría una excesiva discrecionalidad de parte del comité especial. Eso significa los integrantes del comité y el personal de abastecimiento abren de manera irregular los sobres y se contactan con el postor de su preferencia para que cambie su propuesta económica para declararlo ganador en caso otro postor haya ganado.

Otorgada la buena pro	Se evidencian que se Otorgaban la Buena Pro al proveedor con documentos falsos. Eso significa que el Comité Especial se hace de la vista gorda a la hora de la revisión de los documentos presentados en las propuestas de aquellos cuya veracidad existía duda razonable, debía informar el hecho al órgano encargado de las contrataciones para que este último efectuase la inmediata fiscalización, pero eso no sucedía.
FASE COMPRENDE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL	
Conformidad	Donde opera el mal Manejo en la recepción y conformidad del bien y/o servicios. El área de almacén está plagada de prácticas irregulares donde se complotan el jefe de almacén, los directores de las instituciones educativas, el jefe de abastecimiento , el tesorero y los proveedores , para que en el menor tiempo posible se pague al proveedor y de esta manera se consuma el acto irregular en la cual los funcionarios y proveedores toman como práctica pasando por alto la normativas vigentes.
Conformidad y pago	En esta etapa se evidencian retrasos injustificados y penalidades que no son ejecutados por el área de administración. Esto significa que no se efectúan procedimientos relacionados a la ejecución y el seguimiento a las mismas, no verifican la renovación de garantías según sea el caso ni si corresponde, resolución del contrato, liquidación del contrato, aplicación de penalidades, demora en los pagos, entre otros hasta el pago final.

Tabla N°06: Etapas del Proceso/ Irregularidad

Limitaciones del OCI para la detección de las irregularidades.

Un primer escenario donde se evidencian las limitaciones para la detección e investigación de prácticas irregulares es en los actos preparatorios donde opera el fraccionamiento de las adquisiciones. Los planes anuales de control ponen un fuerte componente de control posterior, Tampoco el OCI no interviene en la elaboración del Plan Anual de Contrataciones ni en la elaboración de los requerimientos del área usuaria. Lo que ocurre es que los Planes Anuales de Control no están bien elaborados, la causa son los parámetros que impone la Contraloría.

“Los planes anuales de control ponen énfasis al control posterior y menor importancia al control preventivo, por lo que son pocas las acciones simultáneas (control preventivo) que realiza el OCI. Las compras menores de 3 UIT, tomando el principio de materialidad y porque están fuera del alcance de la Ley de contrataciones del Estado, no son consideradas en la muestra por los jefes de OCI para considerar realizar una acción simultánea o auditoría de cumplimiento. (Cesar, Auditor Ugel).

“La administración no le entrega el Plan Anual de Adquisiciones (las modificatorias), se le convoca con poco tiempo de anticipación para actuar como veedores. El control posterior no permite actuar con la debida anticipación en la evaluación de estos fraccionamientos.” (Ricardo, auditor Ugel).

En esta fase donde se evidencian que las programaciones de bases están direccionadas, la limitación es porque el OCI no participa en la elaboración de las bases. Las bases lo elaboran al área encargada de las contrataciones del estado de la entidad, por tanto, el OCI solo revisa los expedientes de contratación que estén en su Plan Anual de control posterior y dichos expedientes son

seleccionados cuando hay indicios razonables o alguna evidencia de un acto irregular y también aleatoriamente.

“Las acciones simultáneas que realiza el OCI no son a todos los procesos de adquisición de bienes y servicios, porque la auditoría es muestral, teniendo como limitación la capacidad operativa del OCI y las auditorías de cumplimiento aprobadas en su plan, las cuales tienen prioridad, en algunos casos se puede advertir el direccionamiento, pero es a través de una auditoría de cumplimiento es que el OCI puede determinar responsabilidades administrativas o presuntas responsabilidades civiles o penales. (Mayra, auditora Ugel).

“Los OCI no participa en estos actos preparatorios, aunque lo podría hacer por la facultad del control de legalidad, sin embargo, no es convocado por la administración. Se entera del proceso por las acciones de veedurías cuando ya se han elaborado los expedientes de contratación”. (Cesar, Auditor Ugel).

También en esta fase donde se evidencia que el Comité Especial está subordinado, una limitación para el OCI es que no nombra a los miembros del comité especial, también es una limitación la poca capacidad del OCI para velar que las funciones del comité especial se ajusten o cumplan con la Ley de contrataciones del Estado.

Nuestro informante auditor nos dice “El OCI no tiene ninguna participación en la elección del comité especial. Su participación está dada en velar que las funciones del comité especial se ajusten o cumplan con la Ley de contrataciones del Estado. Es real que el titular de la entidad busca dirigir el proceso, imponiendo su representante. (Mayra, auditora Ugel).

“El OCI no tiene conocimiento cuales son las credenciales de los miembros del comité especial, no se le informa cual han sido los criterios y antecedentes de estos integrantes. No se entrega información actualizada para verificar los antecedentes de los integrantes de estos Comité Especiales”. (Ricardo, auditor Ugel).

Siguiendo en esta fase donde se evidencian el mal estudio de mercado con valores referenciales sobrevalorados, la limitación es porque el Plan Anual de Control generalmente es posterior y cuando es control simultaneo no se considera los estudios de mercado en el momento. Esto se explica porque los especialistas que tienen a cargo el estudio de mercado siempre consiguen precios referenciales sobrevalorados, por cuanto para cuando se revise los expedientes ya los precios habrán variado y será muy difícil poder conseguir los precios reales de mercado.

“Generalmente los procedimientos de las acciones simultáneas para procesos de adquisición de bienes y servicios no consideran verificar los estudios de mercado en el momento, sino que generalmente es posterior, lo que dificulta obtener el precio de los bienes en una fecha anterior. (Augusto, Jefe de OCI Ugel).

“El valor referencial lo determina el especialista encargado, sin embargo, no se comunica al OCI sobre los criterios para obtener estos precios referenciales, que por lo general son altos a comparación el precio del costo del producto en el mercado. (Augusto, Jefe de OCI Ugel).

Un segundo escenario donde se evidencian las irregularidades es en la fase de selección., donde opera la concertación de proveedores, donde se entrega información falsa, donde los proveedores son familiares y amigos de los responsables de las compras. Es limitado el acceso a la información de los expedientes y la falta de instrumentos para obtener información. Se explica porque el OCI de la entidad no tiene acceso a información relevante de la Reniec, Sunarp, Policía nacional, poder judicial como instrumentos de apoyo a su labor de verificación de documentos.

“Las limitaciones que se han presentado es de proveedores que no se les ubica en la dirección, o consignan direcciones de difícil acceso, o parientes que los niegan”. (Cesar, Auditor Ugel).

“Es de absoluta responsabilidad de la administración de la entidad, sin embargo, los OCI no se les entrega la información de los proveedores participantes con la debida anticipación. Las acciones de OCI se llevan a cabo luego de más de un año de llevado a cabo el acto irregular.” (Cesar, Auditor Ugel).

En esta fase donde se evidencian que no se absuelve las consultas /observaciones. incorporan disposiciones que no han sido consultadas u observadas, disposiciones para favorecer a un postor. La limitación del OCI es que la dirección de la entidad no toma en cuenta los memorándums de las observaciones que realiza el órgano de control. Esto se explica el porqué de tanto retraso en dichos pedidos ocasionando que luego de otorgarse la buena Pro recién se envíe las respuestas a las observaciones el OCI cuando se ha terminado todo el proceso.

“Esta situación si es verificada por el OCI, pero es muestral.” (Ricardo, auditor Ugel).

“Es la falta de voluntad de la entidad para hacer las consultas al órgano de control. No se toman en cuenta a las observaciones de los Memorándums de Control Interno emitidos por parte de la Dirección. (Ricardo, auditor Ugel).

También en esta fase donde se evidencia una excesiva discrecionalidad de parte del comité especial la limitación del OCI es el jefe de OCI que no hace prevalecer sus decisiones, tampoco ejerce sus Funciones al permitir que la dirección de la entidad y los jefes de área no convoquen con la debida

anticipación a los procesos y al as convocatorias de las adquisiciones. Existiendo una descoordinación entre el órgano de control y la gestión dela entidad.

“El OCI no participa en los actos de apertura de sobres y otorgamiento de la buena PRO, tan solo como veeduría y no se realiza a todos los procesos” (María, perfil del informante).

Nuestro segundo informante auditor nos dice “Es nula el control interno de la entidad en este aspecto, el comité y la administración consideran que el OCI podría hacer gestión y con ese pretexto, no comunican con anticipación la realización de estos procesos. El OCI no participa de la cadena de custodia de los sobres de los postores participantes”. (Ricardo, auditor Ugel).

Siguiendo en esta fase donde se evidencian que otorgan la Buena Pro al proveedor con documentos falsos. La limitación del OCI es la poca capacidad de verificar la veracidad de la documentación presentada. No hay herramientas para verificar información. Esto se explica cuando los auditores tienen que solicitar al área de administración recursos económicos para poder cumplir con sus funciones como adquirir vía tasas del TUPA de la Reniec información importante para la revisión de los expedientes a sus cargos.

“No hay los elementos técnicos adecuados para verificar la veracidad de la documentación presentada. (Mayra, auditora Ugel).

“No funciona los controles permanentes porque no se tiene la información actualizada de los postores. (Mayra, auditora Ugel).

Un tercer escenario donde se evidencian las irregularidades es en la fase de ejecución contractual, donde opera el mal Manejo en la recepción y conformidad del bien y/o servicios. La limitación del OCI es que no está dentro

sus funciones estar presente en cada entrega de productos a almacén. No hay control simultáneo. Se explica esta situación por cuanto no hay personal suficiente para dicha labor, además cuando lo realizan el conteo en almacén es muestral por existir demasiados códigos y productos que lo tiene que hacer de manera aleatoria, en muchos casos solo lo hacen dentro de la hora de trabajo dificultando la labor del OCI por que los almaceneros se van a su hora dejando los conteos inconclusos.

“Esta situación no se presenta. La veeduría no se realiza a todos los procesos”.
(Cesar, Auditor Ugel).

“No se comunica al OCI sobre la entrega del ingreso de los productos al almacén para hacer la verificación la cantidad de los productos y si se cumple las especificaciones técnicas. (Cesar, Auditor Ugel).

En esta fase donde se evidencian retrasos injustificados y penalidades que no son ejecutados. La limitación del OCI es que en su Plan Anual de Control no contempla el control simultáneo. Esto se explica porque existe la normativa en tesorería que a través del área de administración se debe de cumplir, el OCI no realiza las acciones simultaneas en todos los procesos ni en cada expediente para su pago.

“El OCI no participa en la verificación de la ejecución y pago de las órdenes de compra u órdenes de servicio producto de los procesos de adquisiciones, esta situación no se presenta, las acciones simultáneas no se realizan a todos los procesos. las auditorías de cumplimiento a los procesos de adquisición de bienes y servicios es muestral y sí se tiene un procedimiento de verificación de aplicación de penalidades”. (Augusto, Jefe de OCI Ugel).

“No hay control simultáneo por parte del OCI, para verificar el procedimiento de cumplimiento de los contratos por parte de los proveedores. Deberán verificarse los procedimientos en tesorería y contabilidad. (Augusto, Jefe de OCI Ugel).



Se propone como objetivo principal de investigación del presente estudio Comprender como ha operado el Órgano de Control Institucional de la Unidad de Gestión Educativa en la detección de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios entre los años 2008 y el 2012.		
ETAPA DEL PROCESO	IRREGULARIDAD	LIMITACIÓN DEL OCI
Fase de Actos preparatorios		
Tipos de procesos de selección	Fraccionamiento es la modalidad de corrupción con más frecuencia en las adquisiciones que se utiliza para evitar procesos más complejos y transparentes. En ese sentido, se configura fraccionamiento cuando la entidad, teniendo la posibilidad de prever sus necesidades y por ende programarlas, determina de forma deliberada la realización de varios procesos menores a (3) UIT y MC.	Los planes anuales de control ponen énfasis al control posterior y menor importancia al control preventivo, por lo que son pocas las acciones simultáneas (control preventivo) que realiza el OCI y por lo tanto, deben tomar en cuenta la materialidad. Las compras menores de 3 UIT, tomando el principio de materialidad y porque están fuera del alcance de la normativa, no son consideradas en la muestra por los jefes de OCI para considerar realizar una acción simultánea.
Programación	Elaboración de Bases direccionadas , en lo que se refiere a la etapa de actos preparatorios, se señala que las elaboraciones de los expedientes de contratación vienen determinadas para favorecer a un proveedor específico, el cual, previamente, ha coordinado con el director.	Las acciones simultáneas que realiza el OCI no son a todos los procesos de adquisición de bienes y servicios, porque la auditoría es muestral, teniendo como limitación la capacidad operativa del OCI y las auditorías de cumplimiento aprobadas en su plan, las cuales tienen prioridad. en algunos casos se puede advertir el direccionamiento, pero es a través de una auditoría de cumplimiento es que el OCI puede determinar responsabilidades.
Comité especial	Designan Comité Especial subordinado. El director de la Ugel y sus funcionarios buscan dirigir la actuación del Comité Especial, quien es el encargado de conducir el proceso de selección desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena Pro. Por tanto, el director nombra a sus allegados quienes lo apoyaran a cambio de favores económicos y laborales.	el OCI no tiene ninguna participación en la elección del comité especial. Su participación está dada en velar que las funciones del comité especial se ajusten o cumplan con la Normativa.
Estudio de mercado	Mal estudio de mercado con valores referenciales sobrevalorados. El especialista y/o técnico encargado es de confianza del jefe de administración y por ende del Director, va a determinar el valor referencial, hará que estudio de mercado, cotizaciones y demás tal como lo manda el OSCE, sin embargo, todo está arreglado para que un proveedor sea quien se gane el concurso y/o licitación.	generalmente los procedimientos de las acciones simultáneas para procesos de adquisición de bienes y servicios no consideran verificar el estudio de mercado en el momento, sino que generalmente es posterior, lo que dificulta obtener el precio de los bienes en una fecha anterior.

Fase de selección		
Registro RNP e información del proveedor	Concertación de proveedores, mafia organizada. Información falsa, proveedores son familiares de los responsables de las compras. Se inscriben familiares y amigos y obtienen el RNP sin tener experiencia y ganan los concursos.	las limitaciones que se han presentado es de proveedores que no se les ubica en la dirección, o consignan direcciones de difícil acceso, o parientes que los niegan.
Consultas, observaciones e impugnaciones	No se absuelve las consultas /observaciones por el comité especial. No se absuelve las consultas /observaciones. incorporan disposiciones que no han sido consultadas u observadas, disposiciones para favorecer a un postor.	esta situación si es verificada por el OCI, pero es muestral.
Apertura de sobres	Excesiva Discrecionalidad de parte del comité especial. los integrantes del comité y el personal de abastecimiento abren de manera irregular los sobres y se contactan con el postor de su preferencia para que cambie su propuesta económica para declararlo ganador. En caso otro postor haya ganado.	Si el OCI participa en los actos de apertura de sobres y otorgamiento de la buena pro, esta situación no se presenta. la veeduría no se realiza a todos los procesos.
Otorgada la buena pro	Otorgar de Buena Pro al proveedor con documentos falsos. El Comité Especial se hace de la vista gorda a la hora de la revisión de los documentos presentados en las propuestas de aquellos cuya veracidad existía duda razonable, debía informar el hecho al órgano encargado de las contrataciones para que este último efectuase la inmediata fiscalización, pero eso no sucedía.	Si el OCI participa en los actos de apertura de sobres y otorgamiento de la buena pro, esta situación no se presenta. la veeduría no se realiza a todos los procesos.
Fase comprende la ejecución contractual		
Conformidad	Mal Manejo en la recepción, en la conformidad, en la liquidación. Hacen firmar a los directores de las IIEE conformidad de productos incompletos, aceptan menos productos a cambio de dadas, firman la conformidad de productos de mala calidad.	Si el OCI participa en los actos de recepción y conformidad de los bienes, esta situación no se presenta. la veeduría no se realiza a todos los procesos.
Conformidad y pago	Retraso injustificado y penalidades no son ejecutados. demora en los pagos a menos que pago previo. Cobran por realizar los depósitos a las cuentas de los proveedores. Retrasan los pagos injustificadamente.	El OCI no participa en la verificación de la ejecución y pago de las órdenes de compra u órdenes de servicio producto de los procesos de adquisición Las acciones simultáneas no se realizan a todos los procesos. las auditorías de cumplimiento a los procesos de adquisición de bienes y servicios es muestral y si se tiene un procedimiento de verificación de aplicación de penalidades.

Tabla N°07: Etapas del Proceso/ Irregularidades/ Limitación del OCI

CAPITULO 5

5. Discusión a partir de los resultados.

Los procedimientos para las adquisiciones de bienes y servicios se encuentran bien definidos en la Ley de Contrataciones del Estado normada por el Decreto Legislativo 1017 y su reglamento, vigente desde el 2009, donde establece los tipos de procesos de selección que deberán ejecutar las entidades del estado cuando quieran realizar adquisiciones de bienes y servicios. Corresponde a la Dirección y funcionarios del más alto nivel de la entidad definir qué bienes y servicios se ejecutarán cada año de acuerdo al PIA (Presupuesto Institucional de Apertura) y, en función a ello, solicitar el presupuesto correspondiente, entonces dichos funcionarios públicos que deberían acatar las normas, vulneran procesos y normativas dictadas por el OSCE, mediante compras directas a grupos de personas, licitaciones dirigidas, compras de bienes y servicios subvaluados, limitando la libre participación de postores, o mediante diferentes formas legales e ilegales, existiendo situaciones frecuentes que caracterizan prácticas irregulares. Por tanto, las prácticas irregulares se originan en los procesos para las adquisiciones de bienes y servicios.

Se ha determinado que existen prácticas irregulares en cada etapa del proceso de contrataciones de bienes y servicios, queda claro que los que participan en dichos procesos se aprovechan para realizar prácticas irregulares. Asimismo, queda demostrado que dichas prácticas irregulares en su mayoría se dan en la fase de actos preparatorios, fase de selección y la fase de ejecución

contractual, donde participan actores principales que intervienen en dichas prácticas irregulares y es directa, están son; fraccionamiento irregular, elaboración de Bases direccionadas, designación al comité especial subordinado, mal estudio de mercado con valores referenciales sobrevalorados, concertación de proveedores entre tantos. También queda demostrado que no hay un eficiente sistema de control interno que mitigue las prácticas irregulares en cada etapa, Como se demuestra en cada proceso donde los funcionarios no son supervisados por ningún superior jerárquico trasgrediendo las normas de contrataciones y los sistemas administrativos del estado.

Se ha determinado que si existen limitaciones del Órgano de Control Institucional para la detección de prácticas irregularidades, como una Ineficaz labor para controlar el proceso de adquisición de bienes y servicios en la UGEL N° 2 or cuanto las labores de control del OCI estaban orientadas en su mayoría al control posterior y no al control preventivo que no permite realizar acciones simultáneas a todos los procesos de selección de adquisición de bienes y servicios , también queda demostrado la falta de actividades de prevención y monitoreo hacia los funcionarios responsables de la adquisición de bienes y servicios,. Así como la falta de verificación de la fortaleza del sistema de control interno del proceso de adquisición de bienes y servicios.

Los hallazgos descritos demuestran que las limitaciones del órgano de control, la falta de supervisión de la entidad a través del Sistema de control interno y la falta de capacitación a los trabajadores del área de contrataciones

afectó el trabajo de control, supervisión y verificación de los procesos de adquisiciones en la entidad, por tanto, la capacidad del OCI se redujo y los resultados no fueron los esperados en prevenir, detectar e investigar las diferentes prácticas irregulares.

Las prácticas irregulares en las Ugeles de Lima demostradas en la presente investigación nos ponen al descubierto lo mal que está el control gubernamental en el sector educación. Como dice Peruzzotti (2008) desarrollar una política de rendición de cuentas es importante, así como crear agencias especializadas de fiscalización que posee la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas entidades públicas. Sin embargo, creemos que la rendición de cuentas está muy lejos de cumplirse porque solo existe un monitoreo de una pequeña parte de las adquisiciones porque la auditoría que realiza el OCI es muestral por tanto no alcanza a todas las adquisiciones de bienes y servicios a revisar. La Aplicación de normas de control en contrataciones es deficiente a pesar de los avances logrados.

En las prácticas irregulares participan diferentes actores entre ellos el funcionario público que se aprovecha de los vacíos en las normativas y por la falta de control en dichos procesos, queda claro que los que participan en dichos procesos se aprovechan para realizar prácticas irregulares y que la entidad no tiene capacidades para hacer entender a los trabajadores de la Ugel que las prácticas irregulares no contribuyen al desarrollo educativo y a toda la sociedad civil. Leda Carmagnani (2004 2005) demuestra que la corrupción seguirá

existiendo mientras los funcionarios no entiendan que la corrupción es un problema que afecta a toda la sociedad.

Es importante entender que las limitaciones del OCI se dan en contextos similares en América del Sur, tal es el caso es en Brasil donde los órganos de control al igual que en Perú tenían limitaciones como la falta de recursos humanos especializados como factor principal, así como el limitado acceso a la información. Sin embargo, esta situación descrita no solo limita la detección de prácticas irregulares, sino que a pesar que existen leyes y normativas donde se da más acceso a la información estas no se cumplen favoreciendo que los actos irregulares prosperen impunemente, por lo que la capacidad del OCI se reduce y los resultados no son los esperados en prevenir, detectar e investigar las diferentes prácticas irregulares.

Aquí en el Perú Según Perdomo Abraham, deben de contar con instrumentos de control administrativo, como un sistema de contabilidad, con un sistema de cuentas y un sistema de control interno. Efectivamente deberían contar con todos esos los instrumentos, pero a pesar de ello y contando muchas veces con todos los elementos disponibles las prácticas irregulares se cometen porque existen vacíos en las normas que son aprovechados por malos funcionarios para cometer irregularidades, claro está que hasta la fecha no ha sido implementado el sistema de control interno en las Ugeles del Minedu. (Ley N° 28716). De esta manera todas las medidas para detectar prácticas irregulares son muy generales y de bajo impacto. Así tenemos que las medidas de

prevención parecen ser medidas aisladas y casi nulas en la Ugel, con respecto a las medidas de control que están dirigidas a investigar las irregularidades y encontrar a los culpables para sancionarlos, pero como la auditoría es muestral no siempre se encuentra al responsable. Por último las medidas de rendición de cuentas son medidas normativas que en la Ugel no está del todo implementada.

Con respecto a la implementación de políticas públicas se observa en nuestro caso de estudio que la entidad ejercía el poder y el control en cuanto al manejo y distribución de los recursos, custodiaba y disponía de la información que son vitales para el trabajo del OCI, administraba los recursos económicos para las comisiones de servicio, pago de remuneraciones del personal del OCI, así como definía la forma de contratación del personal del OCI; y finalmente el OCI tenía que estar sujeto a los funcionarios de la entidad en cuanto a sus requerimientos y demás acciones de coordinación, está claro que la dirección definía no implementar el sistema de control interno a pesar de estar normado (a la fecha sigue sin implementarse) por que se vería afectado sus intereses, ya Dye Kenneth (2007)), definía que las políticas públicas son “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

También se ha visto el pobre desempeño de la entidad a decir de Rosas Huerta (2008). Cuestionamos la efectividad del control y las limitaciones que lo aquejan al OCI, esto último nos compete en esta investigación, según lo recopilado en el trabajo de campo, se afirma que existe una serie de problemas que limitaron al personal del OCI, que según la clasificación de la capacidad

administrativa de Rosas Huertas (2008: 131) sobre la dimensión de recursos humanos y la dimensión organizativas estarían de acuerdo a la información de campo, donde se ha encontrado aspectos relevantes a la gestión de recursos humanos de la entidad, que afectaron la gestión del órgano de control.

Sin embargo, el recurso teórico del componente burocrático para analizar la capacidad de la entidad en el control de los actos irregulares durante los procesos de adquisiciones de bienes y servicios permite entender que la implementación de medidas contra las prácticas irregulares de la entidad sólo ocasiona mayor margen para las prácticas irregulares. Ante un escenario donde no hay recursos económicos ni fácil acceso a la información difícilmente el funcionario público del OCI hará su tarea por convicción. Para efecto de una mejor comprensión de las capacidades estatales en la implementación de medidas contra las prácticas irregulares en la entidad, diremos que siempre están en permanente cambios, aunque siempre habrá vacíos en las políticas públicas traducidas en normativas de las contrataciones del estado. Agustina Giraudy (2015).

Es claro entonces que las principales limitaciones son debido en parte por la debilidad del OCI que responden a características burocráticas, es decir la escasez o ausencia de recursos económicos, recursos humanos de calidad y cantidad, acceso a la información etc., sino también en parte del diseño institucional de contraloría donde se establece lineamientos a seguir donde no establecen áreas sensibles a auditar dejando de lado las posibles irregularidades

en las contrataciones públicas. Asimismo, las reglas de control los determina Contraloría, pero los procesos y procedimientos para ejecutar los recursos lo determina el OSCE.

la implementación de medidas contra las prácticas irregulares de la entidad no va de acuerdo a la estructura de las etapas de cada proceso de adquisiciones, tampoco ataca la debilidad de los sistemas de control interno tanto de la entidad como del OCI, tal como lo explica Barbara Geddes (1996).

Conclusiones

Los alcances de las políticas públicas son importantes para desarrollar la política de rendición de cuentas, el establecimiento de un sistema institucional de control como es OCI como mecanismos especializados de fiscalización que posee la entidad no basta , creemos que la rendición de cuentas está muy lejos de cumplirse en la Ugel N° 2 , existe un monitoreo de una pequeña parte de las adquisiciones porque la auditoría que realiza el OCI es muestral por tanto no alcanza a todas las adquisiciones de bienes y servicios a revisar. La Aplicación de normas de control en contrataciones es deficiente a pesar de los avances logrados.

Los funcionarios y trabajadores de la Ugel N° 2 no están capacitados no solo en temas de contrataciones, sino que les faltan valores éticos y morales, no entienden que el problema de la corrupción es un problema de toda la sociedad

(Leda Carmagnani). En las prácticas irregulares participan diferentes actores entre ellos el funcionario público que se aprovecha de los vacíos en las normativas y por falta de control en dichos procesos, queda claro entonces que los que participan en dichos procesos se aprovechan para realizar prácticas irregulares y que la entidad no tiene capacidad moral para corregir puesto que la misma alta dirección está comprometida con actos irregulares.

La entidad cuenta con instrumentos de gestión y control para cumplir con los objetivos institucionales, pero no lo ejecuta, el sistema de control interno que según Ley N° 28716, establece la normativa técnica de control que orienta a la implantación de los controles en todas las entidades del estado, pero que la Ugel N° 02 no lo ha implementado hasta la fecha. Igualmente la Contraloría general de la republica mediante Resolución de Contraloría N° 132-2012-CG aprueba los planes anuales de control de los órganos de control institucional de todas las entidades estatales , efectivamente entonces si cuentan con todos los instrumentos, pero a pesar de ello y contando muchas veces con todos los elementos disponibles las prácticas irregulares se cometen porque existen vacíos en las normas y por qué se aprovechan malos funcionarios para cometer irregularidades.

Se observa en nuestro caso de estudio que la entidad ejercía el poder y el control en cuanto al manejo y distribución de los recursos, que el OCI dependía de los funcionarios de la entidad en cuanto a sus requerimientos y demás recursos necesarios para sus funciones. En ese contexto, la implementación del

control en la entidad ha sido nula porque estaba sujeta a las decisiones de la dirección de la entidad de facilitar los recursos necesarios. En tal sentido, nuestro estudio analizo y demostró que no hubo una implementación de la política pública de control de recursos a pesar que existe normativa para ello.

Cuestionamos la efectividad del control y afirmamos que existen limitaciones que aquejan al OCI, esto último nos compete en esta investigación, según lo recopilado en el trabajo de campo , existe una serie de problemas que limitaron al personal del OCI al cumplimiento de su labor, que según la clasificación de la capacidad administrativa de Rosas Huertas (2008: 131) sobre la dimensión de recursos humanos y la dimensión organizativas estarían de acuerdo a la información de campo, donde se ha encontrado aspectos relevantes a la gestión de recursos humanos y organizativos de la entidad , que afectaron la gestión del órgano de control.

El recurso teórico del componente burocrático para analizar la capacidad de la entidad en el control de los actos irregulares durante los procesos de adquisiciones de bienes y servicios permite entender que la implementación de medidas contra las prácticas irregulares de la entidad sólo ocasionaron mayor margen para las prácticas irregulares por cuanto en un escenario donde es escaso los recursos económicos ni fácil acceso a la información difícilmente el funcionario público del OCI hará su tarea por convicción. A pesar de los avances en las mejoras de las normas de contrataciones, siguen existiendo vacíos que hacen que siga existiendo actos irregulares. Se demostró que fue por las

limitadas capacidades de la entidad en términos de conocimientos y experiencia en compras estatales y a la poca transparencia en los procesos de adquisiciones, creando espacios para las prácticas irregulares y actos de corrupción.

Las principales limitaciones descritas en el presente estudio responden a características burocráticas, es decir la escasez o ausencia de recursos económicos, recursos humanos, acceso a la información etc. Así como también a aspectos de organización institucional como la falta de un sistema de control en toda la entidad. No debemos pasar por alto que las adquisiciones de bienes y servicios menores a 3 Unidades impositivas tributarias, es una modalidad excepcional, pero se convirtió en una práctica permanente hasta la fecha, dificultado el control de las adquisiciones por parte del OCI. Finalmente, las prácticas irregulares no son exclusivas dentro de un solo proceso por lo que una medida de control tendría diferentes resultados según el proceso que corresponde por parte del OCI.

Bibliografía

ABRAHAM PERDOMO MORENO

2004 Fundamentos de control interno. International Thomson Editores, S. A. 9706863214, 9789706863218

AGUSTINA GIRAUDY

2015 "The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico." *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2 (3) (2010). Capacidades del Estado.

ALONSO, GUILLERMO.

2007 Elementos para el análisis de las capacidades estatales. Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires.

BARZELAY MICHAEL Y CORTÁZAR JUAN CARLOS.

2004 Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.

BORGE MAGNUS

1999 Supreme audit institutions. Their roles in combatting corruption and providing auditing and accounting standards and guidelines. En 9th international anti-corruption conference. Durban.

BOEHM FREDERIC Y GRAF LAMBSDORFF JOHANN

2009 Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional., *Revista de Economía Institucional*, Fall, Vol.11 (21), p.45 (30) [Revistas arbitradas].

COMISIÓN EUROPEA

2014 Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

2012 Resolución de Contraloría N° 132-2012-CG Contralor General Aprueba planes anuales de control de órganos de control institucional de diversas entidades.

CARMAGNI, Leda

2004 “Como combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica: un enfoque centrado en la conducta humana”.
<http://aprendeonlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/2532/206>.

DECRETO SUPREMO

2007 OFICINA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DECRETO SUPREMO N° 085-2007-PCM

DYE, THOMAS R.

2008 “Understanding Public Policies”, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey

FERNANDO ISUANI

2007 Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas. IV Congreso de Administración Publica. Buenos Aires

GORBANEFF YURI Y CABARCAS GINA

2009 Equilibrio Económico y la Contratación Pública en Colombia, Barranquilla. En: Revista de Derecho N° 31, Universidad del Norte.

GEDDES BARBARA

1996 "La reforma como un bien colectivo"

GRINDLE, M.

1997 Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries, Harvard: Harvard University Press.

GUILLERMO O'DONNELL

1993 Estado, democratización y ciudadanía.

HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BATISTA

2008 Metodología de la Investigación 4ta edición

HILDEBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee

1994 "Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector", Cambridge: Harvard Institute for International Development. Harvard University.

JOAN SUBIRATS, PETER KNOEPFEL, CORINNE LARRUE Y F. VARONE

2008 Análisis y gestión de políticas públicas, de Barcelona, Ariel, 285 pp.

LATTUADA, MARIO Y NOGUEIRA MARÍA ELENA

1991-2011 "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea". Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 30-54)

LEYTON, ALBERTO

- 2003 "Instrumentos de gestión pública para combatir la corrupción".
Disponibile en
<http://bibliotecavirtual.Clacso.org.ar/ar/libros/Bolivia/cides/umbrales/umbrales12pdf>>

LEY 27785.

- 2002 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Ley 28716.

- 2008 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado
Decreto de Urgencia 067-2009: Modifica Art.10 de la Ley 28716

LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO

- 2012 Primera Edición 2012 Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante D.L. N° 1017 y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 184-2008-EF. La Ley de Contrataciones del Estado ha sido modificada por: Ley N° 29873. Ley que modifica el Decreto Legislativo 1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado (publicado el 1 de Junio del 2012).

MÉNY Y THOENING

- 1992 Las políticas públicas. Editorial Ariel S.A Barcelona

MINEDU

- 2015 <http://www.minedu.gob.pe/institucional/directorio-ugel.php>

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

- 2009 Decreto Legislativo N° 1017 Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO,
UNODC

2011 Estudio sobre los mecanismos para prevenir la corrupción en Brasil.

OSCAR OSZLAK

1980 “Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”.

PERUZZOTTI ENRIQUE

2008 Marco conceptual de la Rendición de Cuentas.
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella peruzzot@utdt.edu Ponencia
preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición
de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de
Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General
de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

PETER EVANS Y JAMES RAUCH

1999 “Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos
de las estructuras del Estado ‘weberiano’ en el crecimiento
económico”

REPETTO, FABIÁN

2004 “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política
social en América Latina”. Documentos de Trabajo del INDES,
Banco Interamericano de Desarrollo.

ROSAS HUERTA

2008 Gobernanza y políticas públicas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. versión impresa ISSN 0188-7742

SIKKINK, KATHRYN

1993 “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista” en Desarrollo Económico, Buenos Aires, volumen 32, número 128.

