



Universiteit
Leiden
The Netherlands

El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú.

Salazar Morales, Diego.A.; Angles Arenas, A.

Citation

Salazar Morales, D. A., & Angles Arenas, A. (2018). El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4245740>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4245740>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
N°10**

**EL DISEÑO INSTITUCIONAL
DE LA CORRUPCIÓN:
VACÍOS REGULATORIOS
EN CONTRATACIONES
PÚBLICAS CON EL ESTADO**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL
DE DOTACIÓN DE MATERIALES
EDUCATIVOS DEL PERÚ**

**DIEGO A. SALAZAR MORALES
ANDREA ANGLES ARENAS**

El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú

Cuaderno de Investigación N° 10

© Diego A. Salazar Morales, Andrea Angles Arenas

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2018

Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 2709

escueladegobierno@pucp.edu.pe

Diagramación: Anatomía Red

Primera edición: junio del 2018

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcial, salvo permiso de los autores y del editor.

Los argumentos planteados en este documento son propios de los autores. No representan el punto de vista de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú.

SALAZAR MORALES, Diego A., ANGLAS ARENAS, Andrea. *El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú*. En: Cuaderno de Investigación N°10. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado.

Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú

Diego A. Salazar Morales¹ y Andrea Angles Arenas²

Resumen

Este documento analiza los vacíos regulatorios en el marco normativo de las contrataciones públicas del Estado a partir de los cuales se generan oportunidades para la comisión de actos corruptos. Basado en el estudio a profundidad del caso de las compras de computadoras (2015-2016) desarrollado por el Ministerio de Educación a través del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos, esta investigación identifica tres fuentes primordiales que promueven la corrupción: (i) la desregulación de la incorporación de necesidades de contratación en los planes de compras del ministerio, (ii) el empleo sesgado e intencionado de características técnicas de los bienes a comprar y (iii) la alta discrecionalidad de los funcionarios públicos sobre los estudios de mercados (o comparación de precios) previos a la contratación de una empresa. Tales mecanismos configuran un escenario que, sumado a la falta de una coordinación centralizada de sistemas administrativos del Estado participantes en los procesos de contratación, contribuyen a incrementar la discrecionalidad y oportunidades para la aparición de actos corruptos. Esta investigación también presenta una discusión teórica sobre la definición y alcances de la corrupción así como una revisión de los sistemas administrativos que participan en las compras públicas del Estado peruano.

1 Diego Alonso Salazar Morales es profesor de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinador adjunto del Grupo de Investigación en Políticas Anticorrupción e Integridad. Actualmente se desempeña como investigador asociado en los proyectos *State, Risk and Society* y *The Dahrendorf Forum* del Hertie School of Governance, Berlín y LSE. MSc. en Políticas Públicas y Administración por la London School of Economics and Political Science (LSE) y licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es fundador y editor de la *Revista Andina de Estudios Políticos* (ISSN:2221-4135) y del Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA). Áreas de especialización: instrumentos e instrumentación de políticas públicas, educación y universidad, corrupción. Correo: salazar.d@pucp.edu.pe

2 Andrea Angles Arenas es abogada titulada y colegiada de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora en el Grupo de Investigación en Políticas Anticorrupción e Integridad. Especializada como asesora legal de gobiernos regionales y locales en las áreas de Derecho Administrativo, Contrataciones del Estado y Gestión Pública. Correo: andrea.angles@pucp.edu.pe

Abreviaciones

CGR - Contraloría General de la República

DIGERE - Dirección de Gestión de Recursos Educativos

MINEDU - Ministerio de Educación del Perú

OSCE - Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

PAC - Plan Anual de Contrataciones

ROF - Reglamento de Organización y Funciones

UE - Unidad Ejecutora

SEACE - Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

PAC - Plan Anual de Contrataciones

SIAF - Sistema Integrado de Administración Financiera

SIGA - Sistema Integrado de Gestión Administrativa

OEC - Órgano Encargado de Contrataciones

PIA - Presupuesto Institucional de Apertura

Índice

1. Introducción	5
2. Retos definicionales de la corrupción	7
2.1. Corrupción como institución	9
2.2. Corrupción por diseño	10
2.3. Diseñando la corrupción en compras públicas	11
3. Contrataciones públicas en el Estado peruano	13
3.1. Sistemas administrativos para la contratación con el Estado peruano	13
3.2. Etapas para la contratación pública	15
3.2.1. Programación	15
3.2.2. Selección	16
3.2.3. Ejecución contractual	17
3.2.4. Culminación	17
4. El diseño de la corrupción desde adentro: el Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del MINEDU	17
4.1. La creación del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos	18
4.2. El diseño de la corrupción	20
4.3. Las especificaciones técnicas	20
4.4. Procesos especiales de selección	22
4.5. Compras de computadoras	24
5. Conclusiones	25
6. Referencias	27

1. Introducción

La corrupción es uno de los factores que frena el desarrollo: reduce la cantidad y calidad de las obras públicas, instaura la desconfianza en la ciudadanía y repercute negativamente en la calidad de las políticas públicas. Invertir en un país corrupto es 20% más costoso que en un país cuyos estándares de corrupción no son altos (Kauffman 1997). Además, la corrupción afecta de manera especial a los más pobres, aproximadamente un 5.1% de sus ingresos son destinados a sobornos (Yamada y Montero 2011). En el Perú, según la Contraloría General de la República (CAN 2016) la corrupción es responsable de pérdidas que bordean los 10 mil millones de soles anuales, cifra que representa el 2% del PBI del país. Claramente, la corrupción es un fenómeno que afecta a países en desarrollo en todas sus dimensiones, y en especial al Perú. Transparencia Internacional (2016) ha posicionado al Perú en el puesto 101 (de 176 países) de corrupción mundial. Esto quiere decir que el Perú se encuentra entre los países más corruptos de América Latina (Uruguay se ubica en el puesto 21).

No solo el Perú ha alcanzado los primeros lugares en corrupción en la región, sino que esta se ha tornado sistémica (Persson, Rothstein y Teorell 2013). Es decir, la corrupción se ha generalizado tanto en la pequeña corrupción (sobre todo en servicios públicos), la mediana corrupción (dentro de la burocracia estatal) y la gran corrupción (contrataciones del Estado y asociaciones ilícitas con empresas privadas) (Mujica y Zevallos 2016). El fenómeno ha afectado las instituciones mismas que sostienen la democracia y la efectividad de las políticas públicas.

Desde la academia, las respuestas han sido insuficientes ya que gran parte de los estudios de la corrupción se concentraron en la interpretación de encuestas de opinión sobre este fenómeno, más que en la identificación de sus causas específicas (Huber 2017). Dentro de las investigaciones desarrolladas en los últimos años, destacan aquellas que se enfocaron en la descripción de modalidades de corrupción (Mujica 2011, 2014; Villaorduña 2015) y aquellas que exploran —también a partir de la lectura de encuestas— las diversas tasas de victimización (Cuadros 2015; Proética 2015). Son muy pocas las investigaciones que identifican las fuentes de la corrupción, los mecanismos causales e incentivos institucionales que la promueven. En otras palabras, la mirada sobre qué causa la corrupción y, subsecuentemente, cómo combatirla ha estado ausente. Urgen, como señala Ferraz de Almeida (2015), estudios de la corrupción a partir de los diseños institucionales que subyacen a este fenómeno y que también pueden limitarla.

En la última década, el boom económico que experimentó el Perú, la descentralización y la urgente necesidad de ejecutar obras públicas generaron nuevas modalidades de comisión de actos corruptos. Esta ha pasado de ser un fenómeno de interacciones entre funcionarios y ciudadanía, sencillo, horizontal y transaccional, a ser un fenómeno complejo que encubre sus procedimientos bajo una capa de legalidad: la corrupción se ha especializado (De Sousa 2010). Es común que la comisión de actos corruptos sea fruto de diseños intencionados que crean de forma artificial necesidades de bienes que no están en la agenda pública, que incluyan especificaciones técnicas que solo una o pocas empresas tienen, que manipulen los calendarios de las convocatorias, entre otras modalidades que en países en desarrollo se utilizan para encubrir la corrupción (Søreide 2002). Junto con la especialización también vino la dificultad que tienen organismos públicos anticorrupción para identificar y sancionar estos actos. Tanto la ausencia de mecanismos legales para identificar y sancionar la corrupción, la rápida evolución de las modalidades y la deficiente capacitación de los auditores, fiscales y peritos es-

tatales contribuyeron al problema. Los resultados son desalentadores: solamente el 2% de los casos denunciados por corrupción por la Contraloría General de la República obtienen sentencias efectivas con pena de cárcel (CAN 2016).

Precisamente, este artículo busca identificar los orígenes de la corrupción en un sistema complejo, conocido entre los burócratas locales como fuente primordial de la corrupción, pero aún poco estudiado: las contrataciones públicas del Estado. A partir del análisis del caso del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del MINEDU, que según la Fiscalía supuso una pérdida millonaria para el Estado, nuestro artículo tiene como su unidad de análisis a los arreglos institucionales que promueven la corrupción en las compras públicas del Estado peruano.

La comprensión plena de este evento demandó el empleo de una metodología que permita visibilizar detalladamente los vacíos institucionales —los diseños— que promueven la corrupción. Para ello, este artículo recurrió a lo que Yin (2014) denominó como estudio de *caso exploratorio*. Este método se caracteriza por el análisis profundo de un fenómeno en su contexto real tomando en cuenta el marco institucional o social que lo rodea. El caso de estudio, como menciona Yin (2014: 19), emplea conceptos teóricos que sumados a data observacional ayudan a construir una descripción “gruesa” —*thick description*— sobre la unidad de análisis en investigación. En nuestro caso, a través de la inspección del marco normativo concerniente a las contrataciones públicas y su organización en una línea de tiempo, construimos una narrativa (Shanahan, Jones y McBeth 2011) que explica detalladamente dónde se encuentran los vacíos regulatorios (Breyer 1979) y las fuentes de amplia discrecionalidad (Saggese 1997) que permiten la corrupción.

Es importante mencionar que la construcción de una narrativa para explicar nuestro caso de estudio es crucial, dada la complejidad del proceso de compras en el sector público peruano. El empleo de esta metodología contribuyó, creemos los autores, a facilitar la comprensión del proceso de contrataciones públicas en el Perú y a identificar tres fuentes importantes de corrupción: (i) la desregulación de la incorporación de necesidades de contratación en los Planes Anuales de Contratación (PAC), (ii) el empleo sesgado de características técnicas de los bienes a comprar y (iii) la alta discrecionalidad de los funcionarios públicos sobre los estudios de mercados (o comparación de precios) previos a la contratación de una empresa.

Estos elementos contribuyen a la generación de una serie de modalidades de corrupción: (i) la fabricación de estudios de mercado conforme a un postor, (ii) el empleo de «candados» técnicos para favorecer a un postor y (iii) el uso de precalificaciones para limitar la competencia en procesos de selección. Bajo estas modalidades se encubren legalmente procesos de selección sesgados y direccionados hacia empresas que, usualmente, sostienen asociaciones ilícitas con los funcionarios públicos (Kaufmann y Vicente 2011). El caso que analizamos incurrió en el uso de estas modalidades, sumando contratos por 146 millones de soles en compras fraudulentas de computadoras. Todo bajo un manto de aparente legalidad.

Estos resultados son contrarios a los inicialmente buscados por el MINEDU. Por muchos años, este ministerio ha enfrentado limitaciones administrativas para la compra y entrega de materiales,³ si-

3 Según el MINEDU, los materiales educativos son todos aquellos recursos impresos, concretos, audiovisuales o tecnologías de la información que facilitan el proceso de enseñanza y aprendizaje. Para ver los materiales educativos se puede revisar la web del MINEDU: <http://www.minedu.gob.pe/educacion-inicial/materiales-educativos.php>

tuación que fue señalada por un informe de la Contraloría General de la República (2013) como una de las razones cruciales para el bajo rendimiento escolar. El MINEDU trabajó en una estrategia para facilitar —y agilizar— el proceso de compras, haciéndolo más eficiente. Tal esfuerzo desembocó en la creación de una unidad especializada encargada de realizar las compras y la distribución de materiales educativos, y que además se haga cargo del Programa de Dotación de Materiales Educativos: la Dirección General de Recursos Educativos (DIGERE). Sin embargo, el diseño organizacional de la DIGERE, sus reglas, sistemas administrativos y procedimientos —muy similares, además, a otras entidades del Estado peruano— generaron resultados contraproducentes ¿Cuáles fueron los vacíos regulatorios que promovieron tales resultados?

Para dar respuesta a esta pregunta, hemos desarrollado un marco teórico y técnico dividido en tres secciones. La primera sección explora las limitaciones (normatividad, visibilidad y mensurabilidad) que el término «corrupción» enfrenta, para llegar a una definición operativa del término. Esta sección también expone las visiones institucionalistas de la corrupción hasta desembocar en el reciente enfoque de investigación denominado «corrupción por diseño». Además, la sección hace un recuento de las modalidades de corrupción frecuentes en contrataciones públicas.

La segunda sección explica de forma detallada tanto los sistemas administrativos como el marco normativo para la adquisición de bienes en el Estado peruano. A pesar de no existir un marco normativo único, ni un ente rector específico que regule todo el proceso de adquisición de un bien público, esta sección presenta una clasificación de los procesos en cuatro etapas: programación, selección, ejecución y culminación (Álvarez 2016).

La tercera sección analiza el caso del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos. En esta sección se revisa la creación de la Dirección de Gestión de Recursos Educativos (DIGERE), su posición y roles dentro del MINEDU, así como se identifican los vacíos normativos y fuentes de discrecionalidad que promueven la corrupción. Finalmente, presentamos las conclusiones del artículo.

2. Retos definicionales de la corrupción

La corrupción es un concepto esquivo: este cuenta con múltiples significados que varían de país en país. A pesar de esta diversidad, existe un sentido común, un referente, al que tanto académicos como políticos y funcionarios públicos acuden: que la corrupción es una forma de comportamiento que se desvía de reglas formales (Khan 1996). Es decir, es un tipo de conducta que gobierna las acciones de un actor público en una posición de autoridad en la búsqueda de ganancias personales ya sea en la forma de dinero, poder o estatus (Philp 2006). Esta definición «amplia» de la corrupción ha sido complementada desde numerosas disciplinas, incluyendo la sociología, la economía y primordialmente el derecho, cada una de ellas con un enfoque específico y una definición conceptual.

De esta forma, la corrupción ha gozado de diversos significados: desde el desapego individual a las normas o regulaciones estatales (Begovic 2005), el empleo de bienes públicos para obtener ventajas personales (Nye 1967, Rose-Ackerman 2002), el empleo sesgado de las funciones públicas (Altbach 2015) o el abandono de la búsqueda del interés público (Friedrich 2002). Inclusive, desde un punto de vista economicista, la corrupción ha sido vista como un método que contribuye a la optimización de las operaciones del Estado (Bardhan 1997: 1322). Todas estas definiciones, sin embargo, tienen

en común la relación de la corrupción con la subyugación del interés público al interés particular de un agente (un funcionario público). Esta privatización de lo colectivo es el rasgo característico de la corrupción y, en muchos casos, una de sus pocas características más observables.

A pesar de la multiplicidad de enfoques, el estudio de la corrupción presenta tres limitaciones.⁴ La primera nos remite a la naturaleza normativa del término: dado que la corrupción está presente en diversas culturas, contextos institucionales y circunstancias, su significado varía entre los países que se estudia. Es decir, la línea divisoria entre el conjunto de actos que pueden ser considerados como «corruptos» y «no corruptos» es frágil y dependiente del contexto cultural, institucional y de los valores de cada sistema político. En tales casos, autores como Khan (1996) señalan que para lograr definiciones colectivamente acordadas de la corrupción, sería necesario un acuerdo entre toda o gran parte de la comunidad académica.

Precisamente esta es una de las razones por las que predominan definiciones legalistas, que fomentan estudios centrados en la tipificación de delitos particulares de corrupción (Scott 1972). Esta aproximación «legalista-clasificatoria» sustenta sus raíces en el derecho, tal como Kugler, Verdier y Zenou (2005) mencionan, esta disciplina promueve el enfoque penal (punitivo) del Estado contra la corrupción, lo que oscurece el estudio de los factores institucionales o sociales que podrían estar detrás de su aparición. Dentro de la perspectiva legal, la corrupción es vista como una conducta desviada de los preceptos normativos y legales debido al ejercicio de una posición de poder, cargo público o riqueza y estatus. En tal sentido, Khan (1996) y Tulchin y Espach (2000) mencionan que la naturaleza normativa del término predispone a los investigadores a compatibilizar con ciertas terminologías y tipos legales más acordes a sus preferencias morales (normativas), lo que supone una particular limitación para el estudio de la corrupción.

Esta aproximación normativa (moralista) restringe nuestro conocimiento sobre este fenómeno dado que lo vincula con preceptos culturales que definen por costumbre o tradición lo que se observa como legítimo o legal en ciertos países. Además, esta perspectiva también impone restricciones a su estudio y la potencial generalización de conclusiones. Por ejemplo, investigaciones sobre los factores culturales detrás de la aparición de actos corruptos pueden variar acorde al sistema político, la tipificación legal de los casos de corrupción o la cultura organizacional donde esta ocurre. En India, el *lobby* es considerado una actividad ilegal y corrupta (Kochanek 1996), mientras que países como Estados Unidos cuentan con empresas legalmente registradas y dedicadas a dicha labor; en el Perú, esta actividad se encuentra regulada por la Ley N° 28024. En suma, una aproximación cultural de la corrupción nos limitaría a los aspectos morales (normativos) de su estudio.

La segunda limitación al estudio de la corrupción es su visibilidad. Es decir, la corrupción no puede ser vista como una dinámica pública y de fácil acceso a la ciudadanía (Seligson 2002). La corrupción es ciertamente expuesta de forma pública para infringir un castigo simbólico (*naming and shaming*) o en la forma de escándalo político. Sin embargo, esta no es visible tal como lo es una campaña electoral o la representación congresal. Es, en muchos casos, un fenómeno desarrollado de forma secreta, en una diada donde existe un principal y un agente (Lambsdorff 2007). El agente, en este caso una autoridad pública, está en la capacidad de utilizar los recursos a su favor para beneficiarse de un bien pú-

4 Para el desarrollo de esta sección se extrapolaron las limitaciones que el texto de Landé (1983) desarrolló sobre el clientelismo.

blico; el principal, entendido como la ciudadanía, se ve perjudicado en la entrega de servicios públicos en su baja calidad, cantidad o pertinencia. Tal limitación dificulta la identificación de actos corruptos.

La tercera limitación, asociada a la visibilidad, es aquella referida a su mensurabilidad. La dificultad para observar la corrupción hace de este un concepto elusivo a la medición (Galtung 2006). En los hechos, algunos esfuerzos por medir este fenómeno se han enfocado en factores estructurales, o los factores que promueven actos corruptos. De esta forma, diversos índices provenientes de asociaciones internacionales (Corruption Transparency Index, Latinobarómetro, Índice de Percepciones de la Corrupción, etcétera) reflejan el riesgo de presencia de corrupción en países u organizaciones, mas no la tasa real de victimización. En palabras de Zaman y Faiz-Ur-Rahim (2009), gran parte de los indicadores para medir la corrupción (algunos osados autores señalan que todos) dependen de indicadores *proxys* o, en el mejor de los casos, apuntan a mediar los riesgos para la aparición de actos corruptos. Sin embargo, no existe evidencia concreta que sustente una correlación robusta entre riesgo y victimización.

2.1. CORRUPCIÓN COMO INSTITUCIÓN

En respuesta a las limitaciones expuestas (valoración normativa, visibilidad y mensurabilidad) de la corrupción, algunos autores tornaron sus esfuerzos hacia los diseños institucionales que la causan y que pueden ser sujetos de generalización (Teorell 2007). Desde el enfoque de la economía institucional, la corrupción se estudió como un problema de incentivos institucionales, es decir, el conjunto de incentivos que promoverían su aparición (Aidt 2003 en Teorell 2007). En otras palabras: un agente corrupto tomaría provecho de un principal honesto a través de la explotación perniciosa de normas, diseño de leyes o vacíos normativos. El entramado institucional promovería la corrupción.

Autores como della Porta y Vannuci (2016) han resaltado la importancia de esta aproximación teórica para el estudio generalizable y comparado de la corrupción, sin embargo, otros autores han señalado algunos de sus problemas. Rothstein y Eek (2009), por ejemplo, mencionan que la aproximación institucional al estudio de la corrupción se encontraría alejada del contexto en la que esta opera en países en desarrollo, así como de las limitadas recomendaciones de política que se puedan proponer bajo esta perspectiva cuando la «corrupción parece sistémica y muy estable» (North 2006: 1003 en Rothstein 2009). Es decir, para el autor, el enfoque institucional falla en comprender la complejidad de la corrupción en países en desarrollo (donde esta se encuentra generalizada) y, por tanto, la dificultad para diseñar políticas anticorrupción efectivas que no se limitan a reformas o recomendaciones simplistas. En palabras del autor:

[...] si la corrupción fuera un modelo agente-principal sería muy fácil erradicarla con tan solo cambiar los incentivos [...] a través de, paulatinamente, volver menos rentable la posibilidad de que agentes puedan cometer actos corruptos (Rothstein 2011: 4).

Precisamente, «reducir la rentabilidad de un acto corrupto», según el autor, se lograría a través de mayores penas, sistemas de control complejos o del establecimiento de acciones concentradas para la formación de instituciones creíbles y confiables. No obstante, en sistemas políticos cuyo grado de corrupción es generalizado, es muy difícil lograr un cambio en el comportamiento de estos agentes corruptos a través de diseños institucionales. Esto debido a que aun cuando los agentes corruptos empiecen a comportarse de forma honesta, nada cambiaría, debido a que otro agente corrupto re-

emplazaría al honesto. En palabras de Bardhan (1997:1330-1334): «en países con corrupción generalizada, el establecimiento de instituciones confiables sería un desafío mayor», es decir, «cuando un sistema corrupto se instaura, este tiende a quedarse».

Otra de las observaciones hechas a este enfoque fue planteada por Teorell (2007), quien señaló que el enfoque institucional tiene una limitación en cuanto a su relación con la acción colectiva de segundo orden. Es decir que todos los agentes entienden que la cooperación para reducir la corrupción traería beneficios importantes para la sociedad (así como para ellos), sin embargo, debido a que no confían en que los otros dejen de emplear prácticas corruptas, los agentes no sienten ningún beneficio para dejarlas de lado (Rothstein 2014). La ejemplificación de esta problemática es planteada por Teorell (2007) cuando describe el caso de funcionarios públicos chinos (procuradores) que hacia 1980 no encontraban fácilmente casos de corrupción en sus distritos, y cuando los había, los responsables eran castigados públicamente. Hacia 1990, Teorell menciona que el ambiente para la corrupción en China cambió radicalmente, y que la corrupción había tomado también a las instituciones, como el Poder Judicial. Bajo tales nuevas circunstancias, los procuradores públicos no encontraron incentivo alguno para evitar actos corruptos. Es más, quienes eran investigados, a pesar de las evidencias, no eran recludos. En este ambiente, el autor menciona que uno de los procuradores chinos llegó a la siguiente conclusión: «Esa es la diferencia entre ser y no ser jefe. No hay razón para estar limpio, cuando nadie más lo está. Deberíamos tomar nuestra parte de la torta en el futuro» (Teorell 2007: 4).

A pesar de estas limitaciones (la adecuación contextual y acción colectiva de segundo orden), el enfoque institucional permitiría estudiar la corrupción controlando los preceptos morales (o normativos) asociados a la corrupción en cada sistema político, así como su marco legal; tal situación permitiría conclusiones⁵ medianamente generalizables.

2.2. CORRUPCIÓN POR DISEÑO

Teniendo en cuenta el enfoque institucional para el estudio de la corrupción, autores como Manion (1996) ensayaron respuestas a las causas de este fenómeno. La autora exploró los efectos de las estructuras formales y las expectativas sobre las decisiones de los agentes que eventualmente condicionan la aparición de actos corruptos. A tales arreglos institucionales que permiten de forma intencional (o no) la corrupción, los denominó «corrupción por diseño». En palabras de Ferraz de Almeida (2015: 7), este concepto tiene dos referentes: (i) todos aquellos «[...] arreglos institucionales que perpetúan la corrupción en lugar de oficinas limpias», y (ii) aquellos vacíos legales generados de forma (in)intencional para el aprovechamiento de terceros intereses.

De esta manera, el término «corrupción por diseño» serviría para analizar un ámbito aún inexplorado del origen de los actos corruptos: las normas y reglas formales e informales, las prácticas institucionales, así como todas aquellas reformas desarrolladas por funcionarios públicos (o gobiernos en general) (Manion 1996; Ferraz de Almeida 2015). Es decir, la corrupción ya no sería causada por algunas «manzanas podridas» de la administración pública, sino que estaría en el centro mismo del diseño de las políticas públicas, más aún en los instrumentos de política pública estructurados para

5 Con ello no se quiere decir que no se vaya a tomar en cuenta los contextos institucionales o legales, sino que el estudio de la corrupción como un fenómeno político *per se* puede ser viable.

controlarla (Broadman y Recanatini 2002). Bajo esta perspectiva es posible trazar las decisiones, acciones y diseños institucionales que la generan.

Este enfoque ayudaría a superar parte de las limitaciones en el estudio de la corrupción (variación normativa, visibilidad y mensurabilidad). Por ejemplo, a diferencia de otros enfoques, el enfoque «por diseño» se concentra en el entramado institucional que permite (incentiva) los actos corruptos, no así en las variaciones vinculadas a la percepción moral de lo que es y no corrupto en diversos sistemas políticos (Teorell 2007). Asimismo, el enfoque también visibiliza los actos corruptos al analizar las decisiones que permitieron su aparición. Autores como Kay y Baker (2015) señalan que el método del *process tracing* podría contribuir satisfactoriamente a identificar los canales decisionales tomados que desembocaron en acciones de corrupción, así como identificar la línea de tiempo y circunstancias donde se generaron las decisiones e incentivos institucionales para actos corruptos.

En relación a la dificultad de medición, el enfoque de la «corrupción por diseño» contribuye a identificar las fuentes de origen de este fenómeno. Si bien es cierto que no resuelve el problema —dado que los indicadores que eventualmente provengan de la evaluación de la calidad institucional también serán *proxys*—, el enfoque ayuda a identificar mejores indicadores relacionados al riesgo de la aparición de actos corruptos, aunque mucho más enfocados en el aspecto institucional (Seligson 2006). De esta forma, las lagunas legales (*loopholes*), la ausencia de sistemas de monitoreo o control, cantidad de personal encargado del control, especificidades relacionadas al control y supervisión dentro del entramado legal de una institución, podrían indicar la presencia de actos corruptos. Después de todo, esta aproximación puede ser más precisa que la sola percepción de *stakeholders* sobre el grado de corrupción de una entidad pública.

2.3. DISEÑANDO LA CORRUPCIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS

Una de las áreas más sensibles a la corrupción, y objeto de estudio de este artículo, es el proceso de compras públicas (Kenny 2007). Al respecto, Søreide (2002) señala que esta área es particularmente importante dada la complejidad y especialización con la que se cometen actos corruptos. Las constantes violaciones «ocultas» a las regulaciones en procesos de compras estatales son comunes en sociedades plagadas de forma sistémica por la corrupción.

El diseño de actos corruptos en esta área se ubicaría en las modificaciones intencionales a los instrumentos de política pública para el beneficio particular de cierto postor. Así, la «corrupción por diseño» explora en los instrumentos de política pública (Howlett 1991) desarrollados para la adquisición de bienes públicos, en especial en aquellos lugares del Estado donde la presencia de «procedimientos complejos y grandes ganancias» concuerdan (Ferraz de Almeida 2015). Los argumentos técnicos y administrativos relacionados con la complejidad, temporalidad, especificaciones tecnológicas y precalificaciones serían los principales motivadores de la corrupción, así como elementos fundamentales para que esta se genere desde el diseño de las políticas públicas mismas (Søreide 2002: 14).

Precisamente, Søreide (2002), della Porta y Vannucci (2016), así como Rose-Ackerman (1999: 64), identificaron cinco modalidades de corrupción en los procesos de compras públicas desde la perspectiva del diseño institucional de las políticas públicas.

- i. *Invitaciones selectivas*. Se trata de la modalidad donde los funcionarios públicos tienen el poder de decidir qué empresas participan en concursos públicos. Esto incluye la manipulación en el

tiempo (mantener en secreto convocatorias públicas y solo avisar a algunos postores), invitaciones selectivas (a los postores que se espera participen) o el empleo de feriados y horarios restrictivos para generar monopolios ficticios de empresas que respondan a convocatorias públicas.

- ii. *Precalificación*. Se trata de la modalidad donde los funcionarios públicos están en poder de decidir qué empresas, conforme a su experiencia, tamaño o especificaciones técnicas pueden participar. En muchos casos, como menciona Moody-Stuart (1997), los funcionarios públicos descalifican a ciertos postores al poner mucho énfasis en requisitos legales particulares, en lugar de otros, favoreciendo a los de su preferencia.
- iii. *Especificaciones tecnológicas*. Esta modalidad se basa en el diseño de los requerimientos acondicionados (u orientados) a ciertas empresas de tal forma que estas tengan ventajas comparativas en relación a otros competidores. Estas especificaciones técnicas pueden hacer ganar o perder contratos y beneficiar directamente a cierto tipo de postores coludidos con funcionarios públicos de áreas usuarias del Estado.
- iv. *Confidencialidad*. El uso selectivo de la información con la que cuenta un funcionario público puede beneficiar a una empresa por sobre otras. De esta manera, si se conoce de antemano todas las especificaciones técnicas, temporales y financieras de un bien, es prácticamente imposible detectar un acto corrupto, ya que, aparentemente, se cumplirían con todos los requisitos (della Porta 2001 en Søreide 2002: 15).
- v. *Modificaciones contractuales (adendas)*. En especial en circunstancias donde la capacidad burocrática para planificar es ineficiente, existe la posibilidad de que la empresa manipule las condiciones iniciales de una obra o compra pública. En palabras de Søreide (2002:16): «la habilidad de la empresa para entender las deficiencias del proyecto inicial y observar la naturaleza y dimensión de los cambios que desea plantear [...] [otorgan una ventaja importante en los procesos de compras públicas]».

Estas modalidades se presentan de forma indistinta en el Estado peruano, y como se observa, son desviaciones que se aprovechan del marco normativo para aparentar conformidad legal, pero que no dejan de ser actos corruptos. En ninguno de los casos los funcionarios públicos transgreden abiertamente las normas o las modifican, al contrario, buscan el aprovechamiento de los vacíos legales de la norma y cómo a través de estos se puede beneficiar a un determinado postor, aunque siempre aparentando conformidad legal.

Bajo el marco teórico desarrollado procedemos a identificar los vacíos normativos que contribuyen al diseño de la corrupción desde las reglas que gobiernan los procesos de compras públicas en el Perú. Nuestro análisis se concentra en el entramado institucional del Ministerio de Educación del Perú (MINEDU) y cómo en la búsqueda de eficiencia administrativa y logística, se generaron condiciones (in) intencionadas para la gestación de actos corruptos. Para la adecuada comprensión de nuestro caso de estudio, los siguientes capítulos detallan el marco legal del sistema de compras públicas peruano y el entramado institucional que favoreció la aparición de corrupción en el sistema de compras del MINEDU.

3. Contrataciones públicas en el Estado peruano

Contratar con el Estado peruano es un proceso complejo y presenta una serie de vacíos normativos y diseños institucionales que favorecen la aparición de actos corruptos. El Estado peruano no cuenta con un sistema centralizado que administre todos los procesos que involucran una contratación pública. En ese contexto, hacer efectiva una contratación pública demanda la participación de los once⁶ sistemas administrativos del Estado peruano. Según la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, cada uno de estos sistemas administrativos cuenta con un órgano rector. Es decir, administrativamente, la jerarquía que controla el funcionamiento de los sistemas administrativos no depende de la entidad pública donde este se aplique. Tal como Montgomery (1972) menciona, en este modelo de administración se promueve la autonomía de estos sistemas en la gestión temática de un problema público: mientras entidades públicas como los ministerios ejercen rectoría temática sobre un rubro específico (como políticas educativas, de salud, trabajo, vivienda, etcétera), los sistemas administrativos lo hacen en relación a los procesos transversales para implementar las políticas temáticas. De esta forma, la implementación de, por ejemplo, una política educativa requiere de planeamiento, presupuesto, recursos humanos, logística, entre otros. Las leyes que gobiernan la provisión de estos servicios no son dictaminadas por el Ministerio de Educación, sino por un ente rector externo.

3.1. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA CONTRATACIÓN CON EL ESTADO PERUANO

Los sistemas administrativos intercambian información y coordinan para que una entidad pública cuente con los bienes y servicios que requiere (Álvarez 2016). Entre los sistemas administrativos más utilizados se encuentra el Sistema Nacional de Presupuesto Público.⁷ Este sistema regula la programación presupuestaria de todas las entidades del sector público⁸ y en su ley demanda que el planeamiento de adquisiciones públicas se desarrolle con un año de anterioridad, incorporando las necesidades de la entidad en un instrumento denominado «cuadro de necesidades». Tal herramienta contiene los requerimientos de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de los objetivos y las actividades de la entidad para dicho año y sobre la cual se basan los procesos de adquisición y compras públicas.

Junto con el cuadro de necesidades también el marco normativo vigente requiere de una «certificación de crédito presupuestario».⁹ Esta herramienta sirve para efectuar no solo la convocatoria de un

6 Los sistemas según la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la Gestión Pública. Cada proceso de contratación cuenta con particularidades legales y técnicas que garantizan la participación simultánea de varios sistemas administrativos. No necesariamente participan todos a la vez.

7 Creado mediante la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, cuenta con una Ley de Presupuesto anual, la cual es promulgada al inicio de cada año fiscal, de igual forma cuenta con la Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del sector Público, aprobada a través de la Resolución Directoral N° 003-2015-EF/50.01 y la Directiva para la Ejecución Presupuestaria aprobada mediante Resolución Directoral N° 030-2010-EF-76.01.

8 Según el artículo 14 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el proceso presupuestario comprende las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto.

9 Esto en concordancia al artículo 19 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado vigente.

procedimiento de selección, sino también para el otorgamiento de la buena pro a la eventual empresa ganadora. Precisamente, el Sistema Nacional de Presupuesto regula tanto el cuadro de necesidades como la certificación de crédito presupuestario.

Los pagos a las empresas o postores están a cargo del Sistema Nacional de Tesorería, creado por la Ley N° 28693.¹⁰ Para cumplir este objetivo, este sistema cuenta con tres etapas:¹¹ (i) compromiso de gasto, (ii) devengado y (iii) pago.¹² En la primera etapa se agenda el pago por el bien o servicio desarrollado. En la segunda etapa se reconoce la obligación de pago previa constatación de que el bien o servicio contratado se haya desarrollado de forma efectiva. Finalmente, la última etapa es el pago donde se cancela de forma total o parcial la obligación reconocida como gasto devengado.¹³

Por su parte, el Sistema Nacional de Contabilidad, creado por la Ley N° 28708, desarrolla una labor complementaria al Sistema Nacional de Tesorería, y tiene como principal función el registro sistemático de la totalidad de los hechos financieros y económicos efectuados por las entidades del sector público.

Estos sistemas cuentan con el soporte de sistemas electrónicos para el registro de información. Así, encontramos el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE),¹⁴ en el cual las entidades están obligadas a registrar información sobre su Plan Anual de Contrataciones (PAC), actuaciones preparatorias, procedimientos de selección, contratos y su ejecución, así como todos los actos que requieren ser publicados según las disposiciones que establece la Ley de Contrataciones, su reglamento y directivas emitidas por el OSCE.

Otro de los sistemas que sirve de apoyo en el proceso de contratación pública es el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF), el cual es un sistema de registro automatizado de las operaciones de ingresos y gastos, que permite el procesamiento y generación de información sobre las transacciones realizadas por las entidades del sector público durante el proceso de ejecución financiera y presupuestal (Alvarado 2015: 17). En este sistema se encuentra el registro administrativo que recoge información sobre el compromiso, devengado y girado de las transacciones realizadas por la entidad. El SIAF es el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información¹⁵ relacionada con la administración financiera del sector público.¹⁶ Un sistema administrativo importante y complementario al SIAF es el Sistema Integrado de Gestión Administrativa

10 Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado a través del Decreto Supremo N° 035-2012-EF publicado en el *Diario El Peruano* el 29 de febrero de 2012.

11 Estas etapas están reguladas por la Directiva de Tesorería N° 001-2007-EF/77.15.

12 En concordancia con el artículo 33 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto.

13 De forma complementaria, se cuenta con la Directiva para la Ejecución Presupuestaria N° 005-2010-EF/76.0113, que dicta las pautas necesarias para desarrollar los procedimientos de ejecución presupuestal de forma ordenada y adecuada, y cuya observancia es obligatoria.

14 Regulado por los artículos 47, 48 y 49 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado vigente. También se puede revisar la nueva Directiva N° 008-2017-OSCE/CD.

15 Según el inciso 5.2 del artículo 5 de la Ley Marco N° 28112, la Administración Financiera del Sector Público se organiza de la manera siguiente:

- a. Sistema Nacional de Presupuesto: Dirección Nacional del Presupuesto Público;
- b. Sistema Nacional de Tesorería: Dirección Nacional del Tesoro Público;
- c. Sistema Nacional de Endeudamiento: Dirección Nacional del Endeudamiento Público, y
- d. Sistema Nacional de Contabilidad: Dirección Nacional de Contabilidad Pública.

16 Según el artículo 10 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

(SIGA), entre sus funciones se encuentra el monitoreo y registro del proceso de adquisición de bienes patrimoniales de las entidades gubernamentales (Álvarez 2016).

Finalmente, también participa de los procesos de adquisición de bienes y servicios públicos el Sistema Nacional de Control. Este sistema, regulado por la Ley N° 27785, tiene como objetivo supervisar los actos y resultados de la gestión de los recursos y bienes con los que cuentan las entidades del Estado, así como plantear estrategias preventivas y correctivas (Álvarez 2016). El ente rector de este sistema es la Contraloría General de la República¹⁷ y participan de ella todas las Oficinas de Control Interno de las entidades públicas. La actividad administrativa de «control» puede realizarse durante el procedimiento de contratación, o en una fase posterior.

Los procesos de contrataciones públicas desarrollados por el Estado involucran la participación de más de un sistema administrativo y utilizan el apoyo de varias herramientas informáticas. Como señalamos al principio de esta sección, no existe un cuerpo normativo consolidado que regule el proceso en su totalidad, sino una serie de disposiciones legales dispersas que pueden provocar contradicciones y transgresiones por encontrarse a cargo de muchos órganos rectores diferentes. A pesar de la multiplicidad de sistemas, es posible consolidar el proceso de contratación en cuatro etapas. La siguiente sección las desarrolla detalladamente.

3.2. ETAPAS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Para que una entidad pública pueda adquirir algún bien o servicio, esta debe ejecutar una serie de procedimientos estipulados en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado,¹⁸ y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF.¹⁹ Esta normativa conduce y regula el proceso sistemático e instrumental de adquisición de bienes, servicios y obras. El ente rector encargado de velar su cumplimiento es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

La OSCE tiene entre sus funciones el diseño normativo de las contrataciones públicas y la previsión de la realización de procedimientos de selección caracterizados por tipo y monto de contratación, con la finalidad de adquirir bienes, servicios y obras, pudiendo diferenciarse varias fases que deben observarse obligatoriamente. Álvarez (2016: 52-53) las ha clasificado en cuatro fases:

3.2.1. Programación

En esta fase, la entidad pública programa anualmente sus necesidades y requerimientos. En esta etapa se identifican los bienes y servicios que serán adquiridos por las entidades y se registran en el Plan

17 Según el artículo 13 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

18 Esta ley ha sido modificada por la Ley N° 30353 publicada el 29 de octubre de 2015 y por el Decreto Legislativo N° 1341 publicado el 07 de enero de 2017.

19 Modificado por Decreto Supremo N° 056-2017-EF publicado el 19 de marzo de 2017 y Decreto Supremo N° 147-2017-EF publicado el 20 de mayo de 2017.

Anual de Contrataciones (PAC).²⁰ Las entidades públicas, con base en el PAC, pueden dar inicio a las actividades preparatorias que comprenden: (i) la elaboración del requerimiento realizado por el área usuaria que se beneficiará con la contratación, (ii) la determinación del valor referencial del bien a adquirir a cargo del Órgano Encargado de las Contrataciones²¹ (OEC) de la entidad y (iii) la certificación de crédito presupuestario que se encuentra a cargo de la unidad orgánica de la entidad encargada de la gestión presupuestal. El producto es un «expediente de contratación» listo para su aprobación, que determina la modalidad de contratación del procedimiento de selección correspondiente.

3.2.2. Selección

Esta fase se encuentra a cargo del Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de la entidad. La OEC se encarga de la organización de un comité de selección que elegirá a la empresa adecuada para la provisión del bien a comprar. El tipo de contratación y el monto son cruciales para determinar el tipo de proceso de selección que se desarrollará. Entre los procedimientos de selección previstos por la normativa en contrataciones se encuentran: (i) la licitación pública, (ii) el concurso público, (iii) la adjudicación simplificada, (iv) la subasta inversa electrónica, (v) la selección de consultores individuales y (vi) la comparación de precios. Cada procedimiento de selección cuenta con sus propias etapas desde la convocatoria, evaluación y calificación de las ofertas, hasta el otorgamiento y consentimiento de la buena pro. El Estado peruano también contempla el método especial de contratación a través de catálogos electrónicos de Convenio Marco.²² Este último proceso de contratación no involucra procedimiento de selección alguno.

Una excepción a las modalidades que requieren la realización de un procedimiento de selección público es la «contratación directa»,²³ que puede ser utilizada cuando se realice: (i) contratación entre entidades públicas del Estado, (ii) situaciones de emergencia, (iii) situaciones de desabastecimiento, (iv) contrataciones con carácter de secreto, militar o por razones de orden interno, (v) la existencia de un único proveedor, (vi) servicios personalísimos, (vii) servicios de publicidad para el Estado, (viii) servicios de consultoría distintos a las consultorías de obra que son continuación y/o actualización de un trabajo previo ejecutado por un consultor individual, (ix) contratación de bienes o servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico, (x) contrataciones derivadas de un contrato resuelto o declarado nulo cuya continuidad de ejecución resulte urgente, y (xi) contrataciones de servicios de capacitación de interés institucional.

20 El Plan Anual de Contrataciones es un instrumento de gestión para planificar, ejecutar y evaluar las contrataciones de las entidades públicas, y debe encontrarse articulado con el Presupuesto Institucional y su Plan Operativo. El PAC se encuentra regulado por la Directiva N° 005-2017-OSCE-CD aprobada mediante Resolución N° 005-2017-OSCE-CD.

21 La OEC, en nuestro caso de estudio y conforme a la norma bajo la cual se dio el proceso de contratación, es la Unidad de Adquisición de Materiales Educativos adscrita a la DIGERE.

22 Según el artículo 31 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

23 Según el artículo 27 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

3.2.3. Ejecución contractual

Es la fase donde una empresa declarada ganadora de un procedimiento de selección (se le otorgó la buena pro) procede con el perfeccionamiento y suscripción del contrato. Para ello, se establecen las condiciones bajo las cuales se desarrollará la prestación contratada. La empresa presentará las garantías a favor de la entidad pública contratante mientras que esta última entrega adelantos (de corresponder) a favor del contratista sujetos al cumplimiento de plazos y condiciones contractuales. En esta fase también se encuentran comprendidas las posibles modificaciones contractuales, así como las responsabilidades que deriven de ellas, la nulidad del contrato por vicios legales o contravenciones a las normas aplicables detectadas con posterioridad a su celebración, la resolución del contrato por incumplimiento de obligaciones pactadas y la configuración de penalidades por la inadecuada o tardía ejecución de las prestaciones.

3.2.4. Culminación

Esta fase comprende la recepción y el otorgamiento de la conformidad de los bienes o servicios generales de consultoría especializada o consultoría de obra, así como la declaración de recepción y la aprobación de la liquidación de obras. También se encuentran en esta fase los posibles hechos suscitados con posterioridad a dichas recepciones, como la detección de vicios ocultos en las prestaciones contratadas, esto con el objetivo de determinar las responsabilidades administrativas, civiles y penales del caso.

4. El diseño de la corrupción desde adentro: el Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del MINEDU

El Perú mantiene una posición históricamente rezagada en sus resultados educativos. Las pruebas PISA situaron al país en el puesto 66 de 72 en el año 2015 (OECD 2015). La Contraloría General de la República (2013) señaló que gran parte de la responsabilidad de los bajos índices en las pruebas PISA están en la distribución oportuna de materiales educativos. Para el año 2013 el Ministerio de Educación (MINEDU) logró que el 56.4% de textos escolares de matemática fueran entregados oportunamente, es decir, antes del inicio de las clases (Contraloría General de la República 2013: 11). Para el año 2017, el Ministerio de Educación reportó que el 66.7% de textos escolares habían sido entregados de forma oportuna (MINEDU 2017). La importancia de esta medida radica en que los docentes que cuentan con materiales educativos adecuados están en la capacidad de planificar sus sesiones de aprendizaje y hacer uso de sus materiales educativos de tal forma que estos generen algún tipo de impacto en el proceso de aprendizaje del estudiante (Cacheiro-González 2011). Además de su importancia pedagógica, el MINEDU diseñó una serie de procedimientos administrativos que guían desde la elaboración hasta la entrega del material educativo a los colegios a nivel nacional. Recientemente, el MINEDU aprobó, mediante un decreto supremo, incluir como compromiso importante para todos los actores del sistema educativo la entrega oportuna de materiales.²⁴

24 Se trata del Decreto Supremo N° 625-2017-MINEDU, que aprueba las «Normas técnicas para la implementación de compromisos del desempeño 2017».

4.1. LA CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE DOTACIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS

Para garantizar la llegada oportuna de materiales, el MINEDU recurrió a la creación de una Unidad Ejecutora²⁵ (UE). Las UE son órganos especializados que están en capacidad de contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos; es más, tienen una relación directa con los sistemas de administración financiera del sector público (Ministerio de Economía y Finanzas, Sistema Nacional de Presupuesto, Sistema Nacional de Tesorería, Sistema Nacional de Endeudamiento y Sistema Nacional de Contabilidad). Las UE garantizan que los procesos de contratación se den a través de unidades especializadas que prevén las demoras que ocurrirían a través de los canales tradicionales de compras públicas.

Así, el 01 de octubre de 2013, el MINEDU formalizó la creación de la Unidad Ejecutora 120, denominada «Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos».²⁶ Desde su creación, tanto su ubicación dentro de la estructura organizativa del MINEDU como sus funciones principales cambiaron en dos ocasiones. El primer cambio se originó el año 2014, cuando el MINEDU designó como responsable de la UE a la Asesora II del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica.²⁷ Para el desarrollo de sus tareas, la oficina contaba con apoyo de los sistemas administrativos implementados en el MINEDU, gestionados a través de sus unidades orgánicas, tales como la Oficina General de Administración, la Oficina de Planeamiento Estratégico, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa y la Unidad de Presupuesto. Sin embargo, esta organización fue modificada rápidamente.

El año 2015, por medio de la Ley N° 30281, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015, el Gobierno exigió al MINEDU reestructurar sus funciones y operaciones para mejorar los procesos de adquisición y entrega de materiales educativos. En respuesta a dicha medida, el MINEDU reformuló su Reglamento de Organización y Funciones (ROF)²⁸ y en su artículo 190 designó a la Dirección de Gestión de Recursos Educativos (DIGERE) como responsable de la compra, almacenamiento y entrega de materiales educativos, es decir, como responsable del manejo del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos. La creación de este organismo, además, fue acompañado de la asignación de un funcionario responsable a nivel directivo.²⁹ Asimismo, el MINEDU aprobó el Manual de Operaciones³⁰ de la DIGERE con las siguientes funciones generales: (i) designar comités para la selección de empresas, (ii) suscribir contratos para la adquisición de bienes o su resolución, (iii) aprobar prestaciones para bienes y servicios, (iv) estandarizar bienes y servicios,

25 Según el artículo 58 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las Unidades Ejecutoras se crean para el logro de objetivos y la contribución de la mejora en la calidad de un servicio público, debiendo seguir los criterios de: especialización funcional para garantizar la operatividad de una función relevante de la entidad, contando así con una administración independiente, y la cobertura de un servicio, teniendo en cuenta la magnitud del servicio público que presta la entidad.

26 Mediante Resolución Ministerial N° 0491-2013-ED.

27 Mediante Resolución Ministerial N° 255-2014-MINEDU del 17 de junio de 2014.

28 Mediante Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU del 30 de enero de 2015.

29 Mediante Resolución Ministerial N° 171-2015-MINEDU de fecha 27 de febrero de 2015 se designa a la funcionaria Flor Aidee Pablo Medina como directora de la DIGERE. Posteriormente, designación que reemplaza su asignación como asesora del Viceministerio de Gestión Pedagógica a través de la Resolución Ministerial N° 255-2014-MINEDU de fecha 17 de junio de 2014.

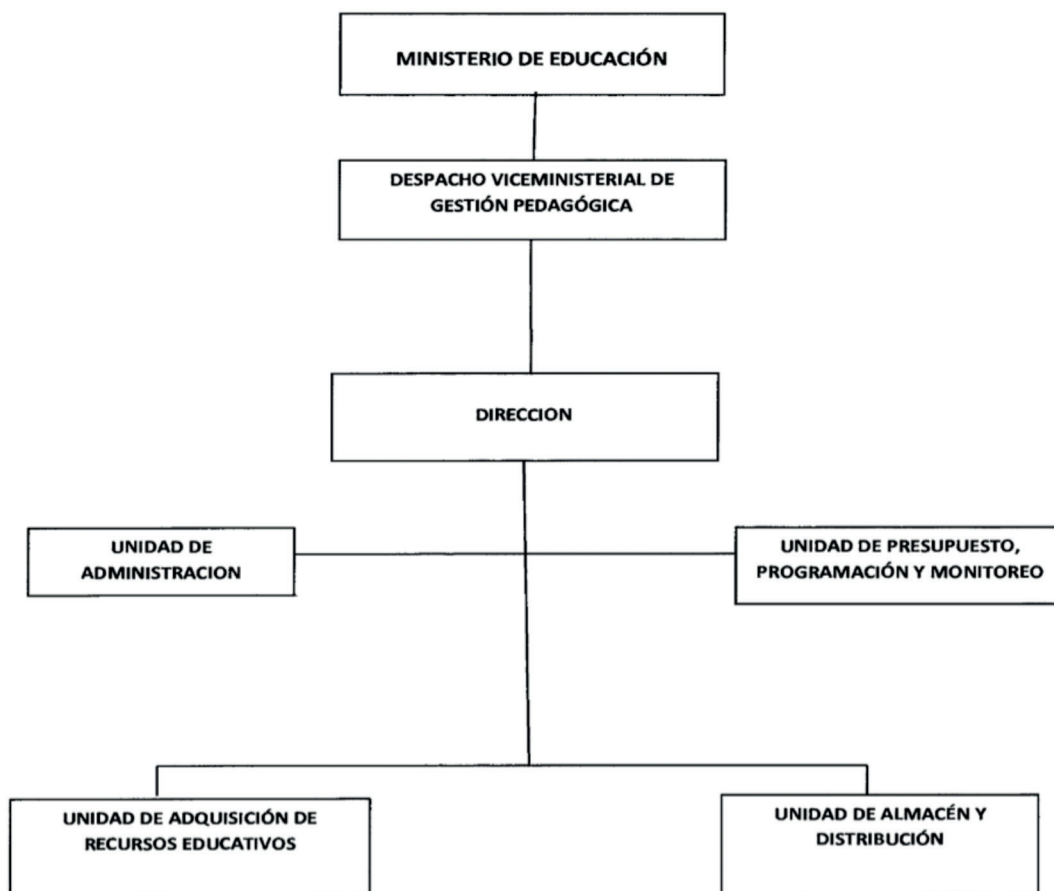
30 Mediante Resolución Ministerial N° 205-2015-MINEDU del 26 de marzo de 2015.

(v) cancelar procesos de selección, (vi) aprobar bases de los procesos de selección y (vii) revisar y tramitar pagos de contratos. Dicho manual, en su artículo 5, reconoció la autonomía administrativa, económica, presupuestal y financiera de la DIGERE, así como también definió su dependencia funcional del Viceministerio de Gestión Pedagógica.

El Manual de Operaciones aprobado por el MINEDU también estableció las unidades integrantes de la DIGERE. Entre ellas un órgano de asesoramiento (Unidad de Presupuesto, Programación y Monitoreo), un órgano de apoyo (Unidad de Administración) y dos órganos de línea (Unidad de Adquisición de Recursos Educativos y Unidad de Almacenamiento y Distribución). Cada uno de ellos con funciones específicas en relación al funcionamiento de la DIGERE.

El órgano de asesoramiento es responsable de la conducción, formulación y monitoreo de la programación física y presupuestal de la DIGERE y de sus proyectos de inversión pública. En cambio, el órgano de apoyo es responsable de la gestión de los sistemas administrativos de Recursos Humanos, Contabilidad, Tesorería y Abastecimiento de la DIGERE. Finalmente, los órganos de línea coordinan y ejecutan la contratación de bienes y servicios en materia de recursos educativo-pedagógicos previamente definidos por unidades usuarias del MINEDU, y también gestionan el almacenamiento y la distribución física de los recursos adquiridos, respectivamente. La figura 1 refleja la estructura organizativa de la DIGERE.

Figura 1
Organigrama de la dirección de gestión de recursos educativos



Fuente. Elaborado por MINEDU (2015)

4.2. EL DISEÑO DE LA CORRUPCIÓN

La centralización para la adquisición y entrega de materiales educativos en la DIGERE —que bajo el marco normativo peruano toma la forma de una unidad ejecutora— presentó una serie de limitaciones que crearon incentivos para la comisión de actos corruptos. Tal como señalan Søreide (2002) y Herzfel y Weiss (2003), las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de este organismo tienen vacíos de regulación que amplían el riesgo de aparición de actos corruptos. Se trata de un diseño institucional que tiene dos grandes limitaciones. Primero, los procesos de adquisiciones públicas pueden estar sesgados por especificaciones técnicas (Søreide 2002) incluidas desde que los bienes a adquirir fueron consignados en el Plan Anual de Contrataciones (PAC),³¹ es decir, hasta un año antes del proceso de selección. Segundo, los estudios de determinación de precios, a cargo de la unidad que desarrolla la compra del bien, no cuentan con regulación alguna que permita identificar su precio real de mercado. En los hechos, estas dos limitaciones sirven como base fundamental para la aparición de actos corruptos. Procederemos con la explicación de cada uno.

4.3. LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Existen dos fuentes insertas en el diseño de la DIGERE (y en general en los órganos constituidos en la forma de UE) que incentivan el desarrollo de actos corruptos. La primera fuente se concentra en las especificaciones técnicas de los bienes o servicios que deben considerarse para la elaboración del Plan Anual de Contrataciones (PAC). Todo requerimiento de bienes se encuentra comprendido dentro del PAC, el cual es publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones con el Estado (SEACE), desarrollado por la OSCE y la web institucional del MINEDU. Estos bienes deben ser cubiertos con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año correspondiente. El PAC, además, contiene las fechas en las que deben desarrollarse las actividades preparatorias,³² las cuales son ejecutadas por las unidades orgánicas (de asesoramiento y de línea)³³ de la DIGERE: (i) la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos, (ii) la Unidad de Presupuesto, Programación y Monitoreo, y (iii) la Unidad de Almacén y Distribución.

Según Olken y Pande (2012), en países en desarrollo es común que el «diseño» de actos corruptos se presente desde las especificaciones técnicas que solamente uno —o algunos— de los proveedores pueda tener en el mercado. Las justificaciones técnicas de estas compras, en muchos casos, pueden ser irrefutables, dado que se sostienen en argumentos que recurren de forma interesada a la evidencia.

31 El PAC es usualmente formulado con un año de anterioridad, y es regulado por los artículos 6, 7, 8 y 9 del Reglamento de la Ley de Contrataciones aplicable. La elaboración, aprobación, publicación, modificación y ejecución del PAC se encuentran regulados complementariamente por la Directiva N° 005-2009-OSCE/CD, disponiendo que el PAC debía contar con información sobre el objeto de la contratación, la cantidad, el valor estimado de la contratación, el tipo de proceso, la modalidad de selección y la fecha prevista de la convocatoria, entre otros.

32 Los cuales son: (i) la elaboración del requerimiento realizado por el área usuaria que se beneficiará con la contratación, (ii) la determinación del valor referencial a cargo del Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de la entidad y (iii) la certificación de crédito presupuestario que se encuentra a cargo de la unidad orgánica de la entidad encargada de la gestión presupuestal.

33 Son unidades orgánicas todas las unidades a excepción del órgano de apoyo. En nuestro caso: la unidad de administración es un órgano de apoyo, la unidad de programación, presupuesto y monitoreo es un órgano de asesoramiento, mientras que la unidad de adquisición de materiales educativos y la unidad de almacén y distribución son órganos de línea. Son unidades orgánicas todas las unidades a excepción del órgano de apoyo.

Esta es una de las fuentes de la corrupción que debido a su dificultad para ser identificada «pasa por ser percibida como un procedimiento legal» (Kaufmann y Vicente 2011: 4). La inclusión de requisitos tecnológicos (especificaciones técnicas) dentro de las solicitudes e informes técnicos para las contrataciones, sumadas a la ausencia de regulación, constituye un incentivo importante para la corrupción.

La segunda fuente que promovió actos corruptos en la DIGERE está en la preselección de las empresas participantes en la provisión de un bien. En nuestro caso, la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos adscrita a la DIGERE es el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) según el numeral 3 del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF. Dicha unidad es el órgano encargado de las actividades relativas a la gestión del abastecimiento de materiales educativos del MINEDU. De esta manera, la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos está encargada de conformar comités de selección cuya designación, suplencia y remoción se encuentra regulado por los artículos del 27 al 34 del Reglamento mencionado. Además, esta unidad tiene la obligación de realizar un estudio de posibilidades de precios y condiciones que ofrece el mercado para determinar el valor referencial de la contratación en base a las especificaciones técnicas remitidas por el área usuaria, trabajo que desarrolla a través de la consulta de presupuestos y cotizaciones actualizadas, páginas web, catálogos de bienes, precios históricos, estructuras de costos y otras herramientas, respecto a bienes o servicios que guarden similitud con el requerimiento (Álvarez 2016: 55). De esta forma, estaría en la capacidad de maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten.

Precisamente la gran discrecionalidad con la que Unidad de Adquisición de Recursos Educativos cuenta la hace propensa a los actos de corrupción, dado que el proceso de determinación del valor estimado del bien que se desea adquirir se encuentra desregulado. En otras palabras, ni la Ley de Contrataciones, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, ni la OSCE han desarrollado lineamientos sobre cómo se debe desarrollar tal proceso. Como menciona Klitgaard (1994), la alta discrecionalidad con la que cuentan los funcionarios especialistas encargados del estudio de precios, la relativa nula responsabilidad y la autonomía con la que cuentan contribuyen a que, en sus estudios de mercado, estos puedan favorecer a una empresa en particular. Esta estructura organizativa representa una potencial fuente de corrupción: es un error en el diseño institucional de las normas de compras del Estado.

El resultado de dicho error es la comisión de más de una modalidad de corrupción bajo el disfraz de procesos que parecen perfectamente legales. Siguiendo a della Porta y Vanucci (2016), uno de los actos de corrupción comunes en estos procesos son las invitaciones selectivas. A pesar de que el reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado precisa que debe realizarse el estudio de mercado, solamente el responsable de la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos es quien determina con qué empresas del mercado realizar este estudio, decide sobre los participantes en los procedimientos de selección y a quién es adjudicada la buena pro.³⁴

Son tres las modalidades que pueden ser empleadas para lograr que una empresa gane un proceso de selección, sin ser —necesariamente— el mejor postor: (i) la fabricación de los estudios de mercado que establecen el valor referencial, (ii) el uso de «candados» en los procesos de selección y (iii) la precalificación a partir de la experiencia, recursos y bienes de la empresa que se desea que gane la convocatoria.

34 La buena pro es la denominación que le da normativa de contrataciones del Estado al hecho de ganar, a través de la mejor propuesta técnica y económica, un procedimiento de selección para la ejecución de prestaciones a favor de una entidad pública.

La fabricación de estudios de mercado se refiere a las limitaciones que ocurren debido a que el responsable legal de la contratación invite selectivamente a ciertas empresas consultándolas directamente por sus características legales, rubros o montos específicos de contratación. Esto, con el objetivo de acondicionar los requisitos del proceso de selección a dicha empresa. El uso de «candados» se refiere al empleo de uno o más requisitos únicos para descalificar a otras empresas participantes en los procesos de selección. En cambio, la precalificación ocurre cuando se desarrollan interpretaciones interesadas de las normas, de manera tal que calcen perfectamente a la experiencia y sustento documental con el que cuente la empresa selectivamente convocada.

Una vez que se ha determinado el valor referencial de la compra y las especificaciones técnicas de la contratación —donde potencialmente se pueden haber establecido actos corruptos—, se procede con el desarrollo del expediente de contratación.³⁵ Este documento contiene el resumen ejecutivo de las actuaciones previas, la certificación de crédito presupuestario, la determinación del procedimiento de selección, el sistema de contratación y la modalidad de selección con el sustento correspondiente. Este documento se encuentra bajo la custodia y responsabilidad del OEC (que en el caso de la DIGERE es Unidad de Adquisición de Recursos Educativos) y, eventualmente, del comité de selección. Una vez desarrollado, el funcionario facultado, en nuestro caso la directora de la DIGERE, procede con su aprobación.

Llegado a este punto, existen cuatro caminos formales para *seleccionar* a la empresa que contratará con el Estado: (i) la adjudicación de menor cuantía y adjudicación directa, (ii) el concurso público, (iii) la licitación pública, y en casos excepcionales (iv) la exoneración de procesos de selección,³⁶ que cuenta con disposiciones especiales.³⁷ En casos donde agentes corruptos han determinado *ex ante* las empresas ganadoras, estos procesos de selección son mecanismos de «cumplimiento formal» de la ley, mas no procesos que contribuyan a controlar la corrupción. En el caso que analizamos, los funcionarios de la DIGERE escogieron un *proceso especial* de selección denominado «convenio marco».

4.4. PROCESOS ESPECIALES DE SELECCIÓN

En los procesos regulares de selección tanto las especificaciones técnicas, los candados y la precalificación son estrategias empleadas para la comisión de actos corruptos. En cambio, en los procesos especiales de selección el grado de discrecionalidad es aún mayor. Los procesos especiales de selección son: (i) la subasta inversa y (ii) el convenio marco.

La primera modalidad (subasta inversa) es una modalidad de selección, que puede llevarse a cabo de forma presencial o virtual, mediante la cual una entidad contrata bienes y servicios³⁸ con caracterís-

35 El contenido del expediente de contratación se encuentra regulado por el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aplicable.

36 Regulada por los artículos 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Contrataciones del Estado aplicable.

37 Según el Reglamento de la Ley de Contrataciones aplicable, se configura exoneración del proceso de selección cuando se da: i) Situación de emergencia (artículo 128), ii) Situación de desabastecimiento (artículo 129), iii) Carácter secreto, secreto militar o de orden interno (artículo 130), iv) Proveedor único de bienes o servicios que no admiten sustitutos (artículo 131), y v) Servicios personalísimos (artículo 132).

38 El OSCE es quien determina cuáles serán los bienes y servicios contratables a través de esta modalidad, incluyéndolos mediante fichas técnicas en el Listado de Bienes y Servicios Comunes, el cual es de utilización obligatoria por las entidades públicas.

ticas o especificaciones definidas objetivamente en el mercado o que cuenten con estandarización realizada por el Estado.³⁹ Este proceso se desarrolla a través de una convocatoria pública en la cual el postor ganador es aquel que oferte el menor precio. Cuando se realiza de forma presencial, las propuestas se darán de forma escrita o verbal. Mientras que en la modalidad virtual esta se realiza a través de la plataforma del SEACE. Esta modalidad solo puede ser utilizada siempre y cuando los bienes requeridos no se encuentren incluidos en el catálogo de convenios marco.

La segunda modalidad especial, el convenio marco,⁴⁰ en cambio, se encuentra a cargo de la Central de Compras Públicas-PERÚ COMPRAS. El Convenio Marco es la modalidad por la cual se selecciona a los proveedores precalificados por PERÚ COMPRAS, con los que las entidades deberán contratar los bienes o servicios que son ofertados a través de los catálogos electrónicos.⁴¹ Esto se desarrolla *sin necesidad de mediar procedimientos de selección interno ni la necesidad de conformar un comité especial de selección*.⁴²

Entonces, si no son necesarios ni procesos de selección, ni comités especiales, ¿quién selecciona a las empresas oferentes en los catálogos electrónicos? Precisamente, es la OSCE quien se encarga de la mencionada selección. Los catálogos electrónicos muestran los proveedores, precios, lugares de entrega y demás condiciones de la contratación. La idea de emplear el convenio marco como modalidad de compras públicas, en lugar de cualquier otra forma de selección, es facilitar la rapidez y transparencia en estos procesos.

Según la normativa de contrataciones bajo la cual se produce nuestro estudio,⁴³ y como hemos mencionado anteriormente, el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) es la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos de la DIGERE, quien se encontraba obligada a utilizar esta modalidad especial si los bienes que requería comprar se encontraban listados en el catálogo.

39 Esto permite que el único factor diferenciador entre los bienes o servicios sea el precio al cual se ofertan.

40 Se encontraba regulada por la Directiva N° 017-2012-OSCE/CD. Esta directiva fue derogada en diciembre de 2016 por la Directiva N° 026-2016-OSCE/CD, sin embargo, actualmente se encuentra vigente la Directiva 007-2017-OSCE/CD, dejando sin efecto todas las disposiciones anteriores desde marzo de 2017.

41 Debe entenderse al catálogo electrónico como una herramienta de gestión para la contratación de bienes y servicios dentro de un Convenio Marco.

42 La denominación del procedimiento de selección especial ha sido modificada por la Ley N° 30225 a «Acuerdo Marco», por lo que toda referencia al Convenio Marco debe entenderse como el mismo procedimiento de selección especial.

43 Se debe tener en cuenta que la normativa en materia de contrataciones estatales del Perú se encuentra en constante modificación, por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, promulgado en junio del año 2008, fue modificado por la Ley N° 29873 en junio de 2012, de igual forma su reglamento, aprobado a través del Decreto Supremo N° 184-2008-EF, fue modificado por los Decretos Supremos N° 138-2012-EF (agosto de 2012), N° 116-2013-EF (junio de 2013), N° 080-2014-EF (abril de 2014), N° 261-2014-EF (setiembre de 2014). Sin embargo, tanto la Ley como el Reglamento mencionado —como todas sus modificaciones— fueron derogadas por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF-Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, ambos cuerpos normativos entraron en vigencia en enero del año 2016. Pero incluso estos últimos cuerpos normativos han sufrido modificaciones, dispuestas a través del Decreto Legislativo N° 1341 (abril de 2017), que modifica la Ley de Contrataciones del Estado, y por el Decreto Supremo N° 056-2017-EF (abril de 2017), que modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones. Esta constante modificación del marco normativo que regula las contrataciones del Estado provoca que se deba hacer referencia a más de una ley y reglamento a lo largo del presente documento, puesto que las contrataciones materia del presente análisis fueron realizadas en los años 2015 y 2016, para lo cual deberá entenderse que la ley y reglamento aplicables a cada contratación son las vigentes al momento de iniciar el procedimiento de selección.

4.5. COMPRAS DE COMPUTADORAS

La Fiscalía Especializada en Lavado de Activos inició una serie de investigaciones referentes a compras de bienes que realizó el MINEDU, con base a irregularidades detectadas en la contratación y adquisición de 96 mil equipos de cómputo (El Comercio 2016) entre los años 2015 y 2016, ascendiendo al valor de S/.146 millones aproximadamente (Gestión 2016). Dichas contrataciones fueron previstas en el PAC de la Unidad Ejecutora N° 120, Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos, de los años 2015 y 2016, estableciendo como un requerimiento la compra de equipos de cómputo como parte de los materiales necesarios para el adecuado aprendizaje de los estudiantes de los distintos centros educativos bajo administración estatal. El área usuaria, es decir la unidad del MINEDU donde se originó el pedido de compra, justificó dicha necesidad en un informe que es recibido por la DIGERE y quien, a su vez, desarrolló un expediente de contratación. Dicho expediente contó con los siguientes elementos: (i) el requerimiento, que incluye el listado de bienes por contratar con sus respectivas características, (ii) el sustento de la decisión de contratar y (iii) la disponibilidad de recursos. Este expediente debe encontrarse autorizado por el funcionario competente que asumirá la responsabilidad por dichas contrataciones, en nuestro caso la directora de la DIGERE.⁴⁴ Es importante nuevamente resaltar lo mencionado por Kitgaard (1994): la discrecionalidad de los funcionarios encargados del desarrollo de los expedientes técnicos, el monopolio del conocimiento y las características técnicas de los productos pedidos son elementos que contribuyen a la comisión de actos corruptos. El mecanismo de contratación por catálogos electrónicos no es la excepción.

Una vez aprobado el expediente de contratación que, tal como mencionamos en el apartado anterior, puede tener ya indicios de sesgo hacia una empresa particular (por especificaciones técnicas, candados o precalificación), este pasa a la Unidad de Adquisiciones de Recursos Educativos de la DIGERE, quien se encarga de realizar la compra del producto requerido. Este proceso consta de tres simples pasos electrónicos (OSCE 2013: 5-6): (i) en el módulo de convenio marco se selecciona el catálogo electrónico de computadoras (portátiles o de escritorio), (ii) una vez dentro de este catálogo, se filtra el bien requerido por las características definidas en el requerimiento y modificadas por el OEC. Luego se selecciona una de las ofertas contenidas en dicho catálogo, verificando el nombre del proveedor con quien se va a contratar. (iii) Finalmente, a través del mismo módulo, se emite la orden de compra, que contiene todos los datos de la oferta contenida en el catálogo, la cual debe ser publicada en el SEACE.

Es crucial mencionar que tanto la ley como las directivas que regulan el Convenio Marco disponen que la determinación del valor referencial del precio de un bien es opcional. Es decir, a diferencia de las modalidades anteriores, *ni siquiera es necesario determinar si los precios en los catálogos concuerdan con los del mercado*. Esto, evidentemente, otorgó una enorme discrecionalidad para que tanto empresas como funcionarios establecieran relaciones corruptas. Los incentivos están presentes facilitando institucionalmente la corrupción (Kunicova 2006). Es más, no existe control alguno de la OSCE o del MINEDU *durante* estos procesos de contratación.⁴⁵ Únicamente existen causales de retiro de los pro-

44 Mediante la Resolución Ministerial N° 171-2015-MINEDU del 27 de febrero de 2015, se resuelve designar a Ruth Marina Vilca Tasayco como nueva directora.

45 Las fichas contienen las características de los bienes y servicios que son ofertados bajo la modalidad de Convenio Marco. Dichas fichas incluyen proveedores adjudicatarios, precios, lugares de entrega y demás condiciones de la contratación, las mismas que solo deben ser aceptadas por la entidad contratante.

veedores del catálogo electrónico por parentesco o conflictos de interés. Aunque este procedimiento está a cargo del OSCE y no del MINEDU (DIGERE), quien es el encargado de las compras.

Son dos los tipos de corrupción prevalentes en la modalidad de convenio marco que pasan por ser perfectamente legales debido a los vacíos normativos encontrados. (i) El fraccionamiento,⁴⁶ es decir que es posible incurrir más de una vez en la contratación de un mismo bien de forma que se provoque una contratación al menudeo encareciendo los precios de los bienes. (ii) El uso de información confidencial, es decir, el funcionario encargado de la compra podría sugerir que un postor se inscriba en el catálogo electrónico específico para que, al momento de realizar la selección en la entidad, se busque solamente a dicha empresa y pueda así pactarse precios sobrevalorados y colusión en las contrataciones públicas.

Precisamente, en nuestro caso de estudio, el MINEDU, a través de la DIGERE, desarrolló una serie de compras de computadoras entre 2015 y 2016 por cerca de 146 millones de soles. A pesar de que el ROF del MINEDU y el Manual de Operaciones de la DIGERE —es decir, el diseño institucional mismo— sugirieron que la Unidad de Presupuesto, Programación y Monitoreo de la DIGERE puede vigilar las adquisiciones desarrolladas por dicha entidad. La discrecionalidad con la que cuentan los funcionarios responsables de las compras promovió una asociación entre la dirección de la DIGERE, los encargados de la compra —ubicados en la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos— y las empresas contratadas. En total se contrataron cinco empresas que defraudaron al Estado y que posteriormente remitieron el dinero procedente de las compras a funcionarios del MINEDU y testaferros.

La semana siguiente al destape del escándalo, la directora de la DIGERE presentó su renuncia ante el MINEDU, la cual fue aceptada mediante Resolución Ministerial N° 567-2016-MINEDU del 21 de noviembre de 2016.

5. Conclusiones

El estudio de la corrupción presenta una serie de limitaciones metodológicas que dificultan su identificación. Entre ellas se encuentran limitaciones definicionales que varían conforme al enfoque desde donde se la aborde, dificultades para visibilizarla (debido a lo subrepticio del fenómeno) y dificultades para medirla, asociadas a la inadecuación de los indicadores para identificar actos corruptos. Sin embargo, a pesar de estas limitantes, desde una mirada institucional es posible observar la corrupción como un fenómeno que aparece a raíz del entramado legal e institucional de una organización. La corrupción encuentra sus nichos en los vacíos regulatorios de nuestras instituciones, en otras palabras, podríamos haber diseñado de forma (in)intencionada la corrupción.

Esta situación se agrava cuando analizamos el marco normativo peruano relativo a contrataciones públicas y encontramos que no existe una autoridad única que regule o establezca criterios para la promoción de la transparencia e interconectividad de los diversos sistemas participantes de las compras públicas. En los hechos, contratar con el Estado peruano implica la interacción de los once sistemas administrativos cuya rectoría no está a cargo de la entidad pública contratante de los servicios. Es decir, mientras una entidad pública requiere adquirir bienes, el proceso de contratación se

46 Según el artículo 20 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

desarrolla bajo las reglas diseñadas por otras, situación que dispersa las responsabilidades administrativas y penales, incrementando la discrecionalidad de los funcionarios públicos contratantes. Además, existen muy pocos mecanismos de interacción y coordinación entre sistemas administrativos y órganos de línea de las entidades contratantes para la prevención de aparición de actos corruptos: mientras las entidades contratantes se encargan de confeccionar requerimientos que podrían ya estar sesgados a favor de un postor, el sistema administrativo solo procede a ordenar los trámites que den legalidad al procedimiento de contratación.

En el caso particular del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del MINEDU (a cargo de la DIGERE), existen dos fuentes institucionales y legales que promueven la corrupción. El primero de ellos se encuentra en los requerimientos, establecidos por las unidades usuarias, para la contratación de bienes. Las unidades que requieren contratar bienes pueden emplear especificaciones técnicas que sesguen (direccionen) a proveedores pactados, dichos requerimientos podrían ser incluidos en el PAC hasta con un año de anterioridad. La segunda fuente se encuentra en los estudios de determinación de precios a cargo de la unidad que desarrolla el proceso de compra (la Unidad de Adquisición de Recursos Educativos). La elaboración de estos estudios no cuenta con regulación alguna que permita identificar el precio real de mercado de un bien. Tampoco existen procedimientos que vigilen la transparencia de los estudios. De esta forma, es posible direccionar la compra de un bien a cierto postor, cuyos precios se encuentren por encima del mercado.

En ambas situaciones, tanto el grado de discrecionalidad con la que cuentan los funcionarios públicos como el diseño institucional de la DIGERE, se estructuraron oportunidades para la aparición de actos corruptos. En nuestro caso de estudio, estas limitaciones institucionales afectaron la intención de que la DIGERE fuera la unidad que agilizará la compra de materiales educativos y contribuyera a cerrar la brecha educativa en el país. En su lugar, se obtuvieron, según reporta la Fiscalía, compras públicas fraudulentas por cerca de 146 millones de soles. Se observa, así, que existen lagunas de discrecionalidad diseñadas dentro del marco normativo, y que cuentan con autonomía administrativa institucional que facilita las prácticas corruptas sin evidenciar ilegalidad rastreable a simple vista. Tales son las consecuencias de los diseños institucionales fallidos que promueven la corrupción.

6. Referencias

- Aidt, T. S. (2003). Economic analysis of corruption: a survey. *The Economic Journal*, 113(491), F632-F652. <https://doi.org/10.1046/j.0013-0133.2003.00171.x>
- Altbach, P. (2015). The question of corruption. *International Higher Education*, (34), 7-8. <https://doi.org/10.6017/ihe.2004.34.7399>
- Alvarado, J. (2015). *Sistema Nacional de Tesorería*. Lima: Instituto Pacífico.
- Alvares, J.F. (2016). *Manual de Procedimientos Administrativos Operativos (MAPRO)*. Lima: Instituto Pacífico.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*, 35(3), 1320-1346.
- Begovic, B. (2005). Corruption: concepts, types, causes and consequences. *Center for Liberal-Democratic Studies*, 3(26), 2-7.
- Breyer, S. (1979). Analyzing regulatory failure: Mismatches, less restrictive alternatives, and reform. *Harvard Law Review*, 92(3), 547-609. <https://doi.org/10.2307/1340395>
- Broadman, H. G., & Recanatini, F. (2002). Corruption and policy: Back to the roots. *The Journal of Policy Reform*, 5(1), 37-49. <https://doi.org/10.1080/13841280212381>
- CAN (2016). Informe sobre el cumplimiento del plan de lucha contra la corrupción 2012-2016. Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. PCM/CAN. <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/Informe-de-seguimiento-Plan-2012-2016.pdf>
- Contraloría General de la República (2013). Auditoría de desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos. Lima: Contraloría General de la República. http://doc.contraloria.gob.pe/tallerdesempeno/documentos/LIBRO_4.pdf
- Cuadros, M. A. (2015). *La opinión pública sobre la corrupción en la Policía Nacional del Perú y su influencia en el ejercicio del servicio policial: Caso División Territorial Sur 2-Lima*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno.
- De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, 53(1), 5-22. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>
- Della Porta, D. (2001). A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy. *European Journal of Political Research*, 39(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00567>
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (2016). *The hidden order of corruption: An institutional approach*. London: Routledge.
- El Comercio. (2016). Compra de computadoras del Congreso es similar al Minedu. Visitado el 4 de enero del 2018. Online: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/compra-computadoras-congreso-similar-minedu-400684>

- Ferraz de Almeida, M. da G. (2015). «Corruption by desing» and the management of infrastructure in Brazil. Reflections on the Programa de Aceleracao ao Crescimento (PAC). London: The London School of Economics and Political Science. <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/study/Dissertations/2015-MariadaGracaPrado.aspx>
- Friedrich, C. J. (2002). Corruption concepts in historical perspective. *Political corruption: Concepts and contexts*, 3, 1-23.
- Galtung, F. (2006). Measuring the immeasurable: boundaries and functions of (macro) corruption indices. En: Sampford, Shacklock, Connors and Galtung (2016). *Measuring corruption*. London: Routledge.
- Gestión (2016). Minedu solicita a contraloría investigar si hubo irregularidades en compra de computadoras. Visitado el 22 de setiembre 2017. Online: <https://gestion.pe/peru/politica/minedu-solicita-contraloria-investigar-hubo-irregularidades-compra-computadoras-121280>
- González, M. L. C. (2011). Recursos educativos TIC de información, colaboración y aprendizaje. *Pixel-Bit. Revista de medios y educación*, (39), 69-81.
- Herzfeld, T., & Weiss, C. (2003). Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 621-632. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00018-1](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00018-1)
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation. *Policy studies journal*, 19(2), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>
- Huber, L. (2017). Corrupción y transparencia. En: Balance de investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. Consorcio de Investigación Económica y Social. http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balance_y_agenda_2017.pdf
- Kaufmann, D. (1997). Corruption: the facts. *Foreign policy*, (107): 114-131. <https://doi.org/10.2307/1149337>
- Kaufmann, D., & Vicente, P. C. (2011). Legal corruption. *Economics & Politics*, 23(2), 195-219. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2010.00377.x>
- Kenny, C. (2007). Construction, corruption, and developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper No*, 4271. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4271>
- Khan, M. (1996). The efficiency implications of corruption. *Journal of International Development*, 8(5), 683-696. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1328\(199609\)8:5<683::AID-JID411>3.0.CO;2-4](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1328(199609)8:5<683::AID-JID411>3.0.CO;2-4)
- Klitgaard, R. K. (1994). *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Sudamericana,
- Kochanek, S. A. (1996). Liberalisation and business lobbying in India. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 34(3), 155-173. <https://doi.org/10.1080/14662049608447729>

- Kugler, M., Verdier, T., & Zenou, Y. (2005). Organized crime, corruption and punishment. *Journal of Public Economics*, 89(9), 1639-1663. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.05.005>
- Kunicova, J. (2006). Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics. En: Rose-Ackerman, S. (2006). *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited <https://doi.org/10.4337/9781847203106.00012>
- Lambdsdorff, J. G. (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence and policy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492617>
- Landé, C. H. (1983). Political clientelism in political studies: Retrospect and prospects. *International Political Science Review*, 4(4), 435-454. <https://doi.org/10.1177/019251218300400403>
- Manion, M. (1996). Corruption by design: Bribery in Chinese enterprise licensing. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 167-195. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a023356>
- MINEDU. (2017). Resultados de compromisos de desempeño 2017. <http://www.minedu.gob.pe/cdd/resultados/tramo3.php>
- MINEDU. (2015). Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/ds_001-2015-minedu.pdf
- Montgomery, J. D. (1972). Allocation of authority in land reform programs: a comparative study of administrative processes and outputs. *Administrative Science Quarterly*, 17(1) 62-75. <https://doi.org/10.2307/2392094>
- Moody-Stuart, G. (1997). *The costs of grand corruption*. Institute of Economic Affairs.
- Mujica, J. & Zevallos, N. (2016). Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Cuaderno de Investigación 1. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/publicaciones/reducir-pequena-corrupcion/>
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Mujica, J. (2014). El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el parlamento peruano. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), 37-54.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2), 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
- OECD (2015). PISA 2015: Resultados Clave. OCDE. <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- Olken, B. A., & Pande, R. (2012). Corruption in developing countries. *Annual Review of Economics*, 4(1), 479-509. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917>
- OSCE (2013). Principales pasos en el procedimiento a través del Catálogo Electrónico de Convenio Marco. *Revista Institucional Al Día*, (2), 5-6.

- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Philp, M. (2006). Corruption definition and measurement. En: Sampford, Shacklock, Connors and Galtung (2016). *Measuring corruption*. London: Routledge.
- Proética (2015). IX Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2015. Disponible en <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-completo-de-la-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-2015.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (1999). Political corruption and democracy. *Conn. J. Int'l L.*, 14, 363-378.
- Rose-Ackerman, S. (2002). «Grand» corruption and the ethics of global business. *Journal of Banking & Finance*, 26(9), 1889-1918. [https://doi.org/10.1016/S0378-4266\(02\)00197-8](https://doi.org/10.1016/S0378-4266(02)00197-8)
- Rothstein, B. (2009). Anti-corruption: A big-bang theory. QoG Working Papers No 3. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1338614>
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>
- Rothstein, B. (2014). What is the opposite of corruption? *Third World Quarterly*, 35(5), 737-752.
- Rothstein, B., & Eek, D. (2009). Political corruption and social trust: An experimental approach. *Rationality and society*, 21(1), 81-112. <https://doi.org/10.1177/1043463108099349>
- Saggese, M. B. (1997). *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución* (Doctoral dissertation, UNED).
- Scott, J. C. (1972). *Comparative political corruption*. Prentice Hall.
- Seligson, M. A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The journal of Politics*, 64(2), 408-433. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00132>
- Seligson, M. A. (2006). The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America. *World Development*, 34(2), 381-404. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.012>
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Teorell, J. (2007). Corruption as an institution: Rethinking the nature and origins of the grabbing hand. QoG working paper series, 5.
- Transparency International (2016). *Corruption Perception Index*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

- Tulchin, J. S., & Espach, R. H. (eds.). (2000). *Combating Corruption in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press.
- Villaorduña, A. (2015). La «normalización» de la transgresión en los vigilantes del cumplimiento de la Ley. El caso del uso indebido del combustible en la PNP. Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. tesis.pucp.edu.pe/repositorio
- Yamada, G. & Montero, R. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económico y Social. <http://old.cies.org.pe/files/documents/DyP/DyP-50.pdf>
- Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage
- Zaman, A., & Faiz-Ur-Rahim (2009). Corruption: measuring the unmeasurable. *Humanomics*, 25(2), 117-126. <https://doi.org/10.1108/08288660910964184>



PUCP

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Tercer piso del Pabellón I
(511) 626-2693

www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno
escueladegobierno@pucp.pe