

UNIVERSIDAD NACIONAL DANIEL ALCIDES CARRIÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

**Optimización de los Procesos de Adquisición y Contratación
de los Gobiernos Locales**

**Para optar el título profesional de:
Abogado**

Autor: Bach. Ruth Elizabeth MOSQUERA RARAZ

Asesor: Dr. Miguel Angel CALLOHUANCA QUITO

Cerro de Pasco – Perú - 2018

UNIVERSIDAD NACIONAL DANIEL ALCIDES CARRIÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

**Optimización de los Procesos de Adquisición y Contratación
de los Gobiernos Locales**

Sustentada y aprobada ante los miembros del jurado:

Dr. Yino Pele YAURI RAMON

PRESIDENTE

Mg. Ernesto HUARINGA REVILLA

MIEMBRO

Mg. Wilfredo TORRES ALFARO

MIEMBRO

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a Dios y a mis padres por el deseo de superación y el amor que me brindan e inspiran, cada día en que han sabido guiar mi vida por el sendero de la verdad, a fin de poder honrarlos con logros y esfuerzos en beneficio de la sociedad.

RECONOCIMIENTO

Habiendo culminado mi formación académica universitaria, así como el trabajo de investigación, es necesario agradecer a mi alma mater Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión que en sus aulas y con los catedráticos del derecho han forjado una generación de profesionales que se desempeñan en el ámbito jurídico en esta ciudad de Pasco como fruto de las enseñanzas impartidas en las gélida pero muy acogedora campus universitario.

RESUMEN

Se llevó a cabo una investigación cuyo objetivo fundamental fue comprobar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia. El estudio se centró fundamentalmente en las siguientes fases: 1) Fase de planificación y actos preparatorios; 2) Fase de selección y; 3) Fase de ejecución contractual. Con este propósito se elaboró un cuestionario para evaluar esta situación, el cual fue debidamente validado por criterio de jueces y cuya confiabilidad fue establecida por el Coeficiente Alpha de Cronbach. El cuestionario se aplicó a una muestra seleccionada por muestreo no probabilístico de tipo criterial o intencional de 48 personas conformada por personal de las Áreas de Contabilidad, Facturación y Cobranzas, así como personas especializadas en auditoría y abogados especialistas en contrataciones y adquisiciones estatales. El método utilizado fue el método hipotético-deductivo. La unidad de observación fue el especialista en control y auditoría encuestados. El tipo de investigación fue el descriptivo. El enfoque de la investigación fue el cuantitativo ya que los cuestionarios aplicados proporcionaron puntajes numéricos los cuales fueron procesados estadísticamente a fin de comprobar el grado de correlación entre las variables consideradas. El estudio fue de corte transversal ya que los datos de la investigación fueron recogidos en un lugar y momento determinados. El nivel de la investigación fue el "descriptivo". El diseño de la investigación fue "no experimental" porque no se manipuló ninguna variable. La técnica que se empleó para la recopilación de la información fue la "observación por encuesta". El instrumento que se utilizó en la investigación fue un cuestionario tipo Likert elaborado expresamente para evaluar las variables consideradas en el estudio. Se aplicó para la comprobación de las hipótesis la Razón Chi Cuadrado para una sola muestra. Los resultados fueron analizados e interpretados contrastando las hipótesis planteadas con los hallazgos del procesamiento estadístico. Las hipótesis se consideraron comprobadas si las correlaciones obtenidas son

positiva y significativas a un nivel de p : 0.05. Asimismo se elaboraron los gráficos respectivos y los análisis correspondientes. El procesamiento estadístico fue realizado con el programa estadístico SPSS versión 22. Se revisó el marco teórico referido a las adquisiciones y contrataciones estatales a nivel regional. Se comprobaron las hipótesis planteadas y se plantearon las conclusiones del caso y se formularon las respectivas recomendaciones.

Palabras Claves: OSCE, Adquisiciones y Contrataciones Estatales, Corrupción de funcionarios, SEACE, Supervisión y Control.

ABSTRACT

An investigation was carried out whose main objective was to verify if it is possible to optimize the state procurement and contracting processes at the level of the local governments of the Province of Pasco in order to prevent acts of corruption that occur in the procurement and procurement process. of public works and raise control mechanisms to reduce their incidence. The study focused mainly on the following phases: 1) Planning phase and preparatory acts; 2) Selection phase and; 3) Contract execution phase. For this purpose, a questionnaire was developed to evaluate this situation, which was duly validated by judges and whose reliability was established by the Cronbach Alpha Coefficient. The questionnaire was applied to a sample selected by non-probabilistic sampling of a criterial or intentional type of 48 people made up of personnel from the Accounting, Billing and Collection Areas, as well as persons specialized in auditing and lawyers specialized in contracting and state procurement. The method used was the hypothetico-deductive method. The observation unit was the control and audit specialist surveyed. The type of research was descriptive. The focus of the research was quantitative since the questionnaires applied provided numerical scores which were statistically processed in order to verify the degree of correlation between the variables considered. The study was cross-sectional since the research data was collected at a specific place and time. The level of the research was "descriptive". The design of the research was "non-experimental" because no variable was manipulated. The technique used to collect the information was "observation by survey". The instrument used in the research was a Likert-type questionnaire developed expressly to evaluate the variables considered in the study. The Chi Square Reason for a single sample was applied for the hypothesis testing. The results were analyzed and interpreted, contrasting the hypotheses raised with the findings of the statistical processing. The hypotheses were considered proven if the correlations obtained are positive and significant at a level of $p: 0.05$. Likewise, the respective graphs and the corresponding analyzes were elaborated. Statistical processing was carried out with the statistical program SPSS version 22. The theoretical framework related

to regional procurement and contracting was reviewed. The hypotheses were verified and the conclusions of the case were presented and the respective recommendations were formulated.

Keywords: OSCE, State Acquisitions and Contracting, Corruption of officials, SEACE, Supervision and Control.

INTRODUCCIÓN

Las adquisiciones y contrataciones, en el ámbito estatal es un asunto ampliamente estudiado debido a la importancia del monto de los recursos que se manejan. Los elevados índices de corrupción estatal en el Perú, no obstante la normatividad vigente de procedimientos, control y transparencia que maneja el OSCE (Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado), agravan esta alarmante situación. El Estado es el principal adquiriente y contratista, destina cada año cerca del 30% de su presupuesto anual a adquirir bienes y servicios y ejecución de obras, sin incluir los montos de los empréstitos y de los créditos presupuéstales de urgencia. El asunto urgente y fundamental es cómo gastar esos recursos de forma eficiente, sin que exista el riesgo y el índice elevado de de corruptelas. Dentro de este contexto se hace necesario garantizar procesos de selección que merezcan la aprobación del interés público, sin perjudicar el legítimo interés privado que es el lucro, reduciendo la sensación de que los funcionarios de adquisiciones son sobornables y que los proveedores son negociantes sin escrúpulos, perjudicando la eficiente administración de los recursos del Estado.

Buscar la eficiencia de los recursos destinados a los gastos de bienes, servicios y obras necesarios para el buen funcionamiento del Estado, debe ser de interés de la ciudadanía y no sólo del OSCE que tiene graves y severas limitaciones para hacer seguimiento a más de 850 mil contratos que se hacen al año, entonces la transparencia es prioridad, así como medidas que elijan mejor a los responsables de las adquisiciones.

La palabra “corrupción” etimológicamente viene del latín *curruptus*, que equivale a descomposición, podredumbre o desintegración, igualmente, se la considera como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. El fenómeno de la “corrupción” se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. La planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos, el control fiscal, entre

otras áreas de gestión en donde resulta evidente la descomposición o desintegración de la función pública.

Sin embargo, es en la contratación estatal donde resulta más evidente la injerencia de estas prácticas degenerativas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado; siendo las áreas más sensibles la contratación pública, la recaudación de impuestos, los nombramientos gubernamentales, las comisiones informales sobre contratos gubernamentales.

Habitualmente, el Estado peruano demanda unos bienes y/o servicios, a través de funcionarios que deciden comprarlos de acuerdo a los procedimientos establecidos para garantizar principios públicos como la transparencia y la economía en la selección de las ofertas, o por el contrario, optan por no considerar estos principios contratando a quien garantice el pago de un soborno. El funcionario tiene la oportunidad, por ejemplo, de restringir los oferentes, y garantizar una elección determinada, definiendo y ponderando variables de conveniencia para un elegido contratista y no para el Estado.

El alto nivel de corrupción en la contratación pública parece haber distorsionado seriamente los elementos de competencia sana y abierta que constituyen la esencia del proceso licitatorio. La existencia de monopolios de contratistas es reconocida como la irregularidad más frecuente en los procesos de licitación se calcula que se encuentra en un 54% de los contratos.

Es claro entonces que un alto volumen de los recursos del presupuesto estatal, correspondientes tanto a gastos de funcionamiento como de inversión, son canalizados a través de las contrataciones públicas, lo que las constituye en una porción muy importante de los negocios de diversos sectores de la economía, pero también en un gran atractivo para los corruptos. En el área específica de las contrataciones en las cuales se presentan sobornos es en la definición de los

términos de referencia, llegándose a encontrar pliegos de condiciones casi hechos a la medida de un determinado proponente.

La corrupción en los gastos públicos en el área de las contrataciones públicas es de alto riesgo con la utilización de excepcionalidades a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares. Adicionalmente, corrompe por el lado del proveedor cuando tiende a buscar la realización de cambios a los términos contractuales sin tener suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en el valor del contrato, dado que la ley permite ajustes del presupuesto hasta por un porcentaje del valor original del contrato. Los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precios que permita ganar la licitación. Estos contratistas son considerados como los únicos capaces de ofrecer productos o servicios al Estado, los que pasan a desempeñar una posición dominante en el mercado contractual del Estado, restringiendo la libre competencia.

El fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, es un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, teniendo como una de sus principales modalidades el soborno.

En las experiencias recientes de Reforma del Estado en América Latina, se le ha dado prioritaria importancia a la transformación de los regímenes de adquisiciones públicas, en particular dentro de los procesos de desburocratización y desregulación de la intervención del Estado en sus relaciones con el ciudadano y los agentes económicos. La excesiva burocratización y regulación de la función pública ha sido en los últimos años un problema permanente. Este se ha manifestado en estructuras administrativas sin jerarquía, organizaciones incapaces de establecer claramente la misión y visión de sus cometidos o de trazarse metas, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con actividades confusas, mal definidas y superpuestas

afectando la gestión de adquisiciones y contrataciones del Estado. La consecuencia ha sido que en la mayoría de los países, el Estado no ha sido un buen comprador o contratador, siendo una de las actividades de la gestión pública donde con mayor profundidad se han aprobado normas, decretos, guías, etc, desarrollando quizás con mayor precisión la cultura de la desconfianza y el formalismo característico del modelo burocrático tradicional de la Administración Pública.

El proceso de compras y contrataciones estatales han venido enfrentando una serie de denuncias que cuestionan su funcionamiento, conduciendo al desarrollo de mecanismos menos regulados y competitivos, que siguen presumiendo la desconfianza en la gestión de adquisiciones públicas. La eliminación de pasos y trámites, la descentralización y desconcentración de competencias jerárquicas, no han cambiado la desconfianza de los controles por la presunción de buena fe de los actores, aun utilizando el poder de la tecnología de la informática con programas orientados a la eficiencia de los procesos, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad.

La gestión de las adquisiciones públicas ha sido y es un tema de primera prioridad para los gobiernos. La proporción de las compras y contrataciones al sector privado en los presupuestos públicos es muy relevante y creciente; la eficacia y eficiencia de las mismas son fundamentales para el logro de los objetivos de la función pública. Las políticas de desburocratización y desregulación de los procesos de contrataciones estatales, en el marco de las reformas del Estado emprendidas por los países, han atendido las distorsiones de una administración pública excesivamente centralizada, autoritaria y formal donde han predominado las trabas y las desconfianzas más que la penalización de las malas gestiones.

Ello ha producido confusiones que tendieron permanentemente a dejar de privilegiar los principios fundamentales de la administración pública de eficacia, eficiencia y economía en la asignación de los recursos, para obtener los mejores

resultados del punto de vista del usuario final de los servicios públicos, es decir, el ciudadano. Actualmente satisfacer el interés general supone reconstruir el espacio de la acción pública, con una mayor interacción entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, definiendo nuevas formas de actuación del Estado.

A través de la desburocratización de los sistemas de compras estatales se quiere atacar las rigideces que coartan la iniciativa de los funcionarios, el centralismo excesivo que privilegia lo rutinario ante lo sustantivo, el ritualismo y la formalidad de los trámites y los sistemas de control basados en la presunción preventiva de la irregularidad. A través de la desregulación de las contrataciones públicas se quiere evitar el incremento de actos de corrupción que ha justificado la intervención directa o indirecta del Estado, pero hay que advertir que así como el mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas, la acción del Estado promoviendo situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones menos eficientes.

Los procesos de globalización e integración suponen una necesidad imperiosa de poner a los países en competencia con las condiciones que se ofrecen a nivel de los mercados de bienes y servicios que se verifican a nivel internacional. Entonces un proceso de adquisiciones públicas eficiente juega un papel fundamental en la determinación de la competitividad a nivel internacional. Es por eso que la política de compras públicas es una política de Estado, aceptando que la eficiencia de la misma no se obtiene aisladamente, sino que depende del mejoramiento de sistemas de gestión pública, en particular la de los recursos humanos.

La mayor legislación o los mejores procedimientos administrativos del proceso de adquisiciones estatales, son insuficientes sin una participación de un funcionariado público jerarquizado, profesionalmente confiable y con mayor autonomía decisional, que haga más creíble la validez de su actuación. Se percibe en los países que a través de las regulaciones se coacciona en nombre

del control y la moral, limitando la creatividad y la iniciativa, estableciéndose una burocracia rígida aunada a un control interno y externo que presume la deshonestidad.

Esa situación conduce a un proceso de adquisiciones estatales lento, basada en la desconfianza al funcionario, que redundo en una inadecuada información y transparencia de los precios, de las características de los bienes y servicios adquiridos por el Estado y reducir en el libre acceso de los proveedores y la calidad de las ofertas. En forma paralela, la gestión pública se desarrolla sin una planificación de la función de compras, en la mayoría de los casos con la inexistencia de una programación general que dé celeridad a los pagos y reduzca los sobrepagos, con controles internos inadecuados o inexistentes. Todo ello significa una mayor pesadez del proceso de compras y, en especial del sistema de licitaciones públicas que constituye la mayor parte de las compras estatales, requiriendo el desarrollo de nuevos mecanismos menos regulados y más competitivos que enfrentaron la poca transparencia de los procedimientos administrativos excesivamente burocráticos.

El desarrollo de los gobiernos electrónicos ha dotado de nuevas herramientas en el campo de las adquisiciones estatales, permitiendo procedimientos, procesos y formas organizacionales, que ayudan a planificación y a la transparencia en las adquisiciones. Es un hecho que el funcionamiento de los sistemas de adquisiciones públicas evidencia una falta de liderazgo, en la medida que no existe un responsable claro y definido sobre el funcionamiento y la modernización del mismo, haciendo descansar en demasía su correcto funcionamiento en los sistemas de control enfocados más a un contralor de la legalidad y de las actividades que a la eficiencia.

Ello provoca insuficiencias en materia de asignación de recursos y de medios suficientes en el sector público, para ejercer y capacitar en esa función estratégica, siendo cada vez más frecuente la corrupción de la disciplina

administrativa y de la transparencia de las actuaciones en la utilización de los recursos públicos.

DEDICATORIA

RECONOCIMIENTO

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Identificación y determinación del problema	19
1.2. Formulación del problema	26
1.2.1. Problema General	30
1.2.2. Problemas Específicos	31
1.3. Formulación de objetivos	31
1.3.1. Objetivo General	31
1.3.2. Objetivos Específicos	31
1.4. Justificación del estudio	32
1.5. Limitaciones de la investigación	36
1.6. Importancia y alcances de la investigación	37

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación	40
--	-----------

2.2. Bases teóricas	47
2.2.1. Concepto de corrupción	47
2.2.2. Costos de la corrupción	52
2.2.3. El OSCE	57
2.2.4. Principios que rigen las contrataciones y adquisiciones del Estado	59
2.2.5. Las contrataciones estatales	61
2.2.6. Ley 30225	67
2.2.7. Contrataciones en la Ley 30225	70
2.2.8. Observaciones al proceso de la contratación estatal	75
2.2.9. Contratación Estatal y corrupción	78
2.2.10. Modalidades de la corrupción en las adquisiciones y contrataciones estatales	80
2.2.11. Prevención en la Adquisición y Contratación Estatal	90
2.3. Definiciones conceptuales	93
2.4. Formulación de Hipótesis	97
2.4.1. Hipótesis General	97
2.4.2. Hipótesis Específicas	97
2.5. Variables de la investigación	98
2.5.1. Variable independiente	98
2.5.2. Variable dependiente	98
CAPÍTULO III	
METODOLOGÍA Y TECNICAS DE INVESTIGACIÓN	
3.1. Tipo y Nivel de Investigación	100
3.1.1. Tipo de Investigación	100
3.1.2. Nivel de Investigación	100

3.2. Método de investigación	101
3.3. Diseño de la investigación	101
3.4. Población, Muestra y Muestreo	101
3.5. Técnicas e instrumento de recolección de datos	102
3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos	103
3.7. Selección y validación de los instrumentos de investigación	103
3.8. Aspectos éticos	103

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Tratamiento estadístico de la investigación	105
4.2. Presentación de resultados	106
4.3. Prueba de hipótesis	112
4.4. Discusión de resultados	115

CONCLUSIONES	119
---------------------	------------

RECOMENDACIONES	122
------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	124
---------------------	------------

ANEXOS

a) Matriz de consistencia	129
----------------------------------	------------

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTGACIÓN

1.1. Identificación y determinación del problema

Las adquisiciones y contrataciones, como gestión pública es ampliamente estudiada por la importancia de los recursos que maneja a nivel mundial; tienen un alto riesgo de corrupción en el Perú, no obstante la normatividad vigente de procedimientos, control y transparencia que maneja el OSCE. El Estado es el principal adquiriente y contratista, destina cada año cerca del 30% de su presupuesto anual a adquirir bienes y servicios y ejecución de obras, sin incluir los montos de los empréstitos y de los créditos presupuestales de urgencia. El asunto es como gastar esos recursos de forma eficiente, sin que exista el riesgo y el índice elevado de percepción de corruptelas.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado peruano. Tiene competencia en el ámbito nacional, y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales. El OSCE es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personalidad jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal. Esta entidad tiene como Mision Institucional promover la gestión eficiente, eficaz y transparente de la Administración Pública, en beneficio de entidades estatales y privadas, de la sociedad y del desarrollo

nacional. Esta entidad pretende caracterizarse como el organismo público rector del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, reconocido por la alta calidad de sus servicios, y reconocido nacional e internacionalmente como aliado estratégico de los agentes públicos y privados en la gestión eficiente, eficaz y transparente de la contratación pública y en la optimización e integración de los procesos técnicos del abastecimiento del Estado.

Como veremos más adelante, la corrupción y el fraude son comportamientos afincados desde hace mucho en el Perú con sus innegables perjuicios personales, sociales, económicos y políticos obstaculizan seriamente el desarrollo integral de nuestro país. Por esta razón es que consideramos altamente pertinente el estudio de mecanismos que puedan colaborar con su detección y control, tales como la auditoría integral y la auditoría forense.

En el Perú, lamentablemente como lo señala Du Puit (2006) la corrupción no es un fenómeno nuevo. Este autor menciona que desde el período colonial se evidencian casos abiertos de corrupción en el Perú. Por su parte Quiroz (2006: 237) señala que en épocas recientes en el Perú, la corrupción –como en otras latitudes- la corrupción asume otras modalidades, las denominadas “redes de corrupción”: “Recientes evidencias de alta corrupción en el Perú durante la década de los noventa del siglo XX han arrojado luz sobre el fenómeno de las redes o grupos de corrupción. Se ha demostrado empírica y judicialmente que estas redes vinculan a individuos inescrupulosos en prácticamente todos los niveles claves de la vida pública y privada para apropiarse de recursos públicos en beneficio particular”.

Du Puit (2006) efectúa el siguiente recuento: El Estado colonial, señala, era un Estado corporativo. Su organización política estaba sustentada en el principio que el Rey otorgaba a sus vasallos españoles el poder de administrar el patrimonio conquistado. La conquista de tierras era ratificada

por la conclusión de una "capitulación". Por este acto, el Rey otorgaba a los conquistadores el poder de tomar posesión, en nombre de la Corona, de las nuevas tierras y de las personas que las habitaban, de incorporarlas a los dominios del Rey a cambio del privilegio de explotarlas. Estas ventajas eran concedidas por el Rey en contrapartida a los servicios que el beneficiario le había rendido o había prometido rendirle en el futuro. Este debía entregarle al Rey los tributos y ser leal a la Corona. Así, una relación de tipo señor-vasallo se constituyó entre el Rey y los vasallos, la misma que se reproducía en todos los niveles de la jerarquía social.

Por efectos de esta relación de orden patrimonial, el acceso a todo recurso económico debía ser objeto de un pedido ante una autoridad que tenía el poder de concederlo. Esta concesión era considerada como un favor que debía ser compensado por un servicio de orden personal. Los funcionarios reales eran convertidos en cuasi propietarios de los bienes que administraban en favor del Rey. El Clero, los miembros de la Inquisición y del Tribunal de comercio colonial, los poseedores de minas, los propietarios de inmuebles, los corregidores, consideraban que sus obligaciones públicas eran en realidad derechos privados.

Du Puit (2006) señala también que: "en las guerras de la independencia se evidencian casos notorios de corrupción. Las guerras de la independencia fueron financiadas, en parte, por capitales extranjeros, principalmente ingleses y, de otra parte, por la confiscación de bienes y la imposición de contribuciones pecuniarias a determinados sectores de la población. Al finalizar estas guerras, el nuevo gobierno republicano tuvo que reconocer como deuda nacional interna, el valor de los bienes expropiados por el ejército libertador. Para cumplir con esta obligación, el gobierno recurrió sea a los créditos extranjeros, sea a los beneficios producidos por las riquezas naturales del país. En el primer caso, la deuda interna se transformó en deuda externa; mientras que en el segundo, implicó una distribución indebida del patrimonio de la nación. En el plano económico, la deuda

interna se pagó mediante la instauración de un proceso tendiente a la creación de capitales nacionales a fin de promover la industria, la agricultura y el comercio. En realidad, el reconocimiento y pago de la deuda interna, constituyeron un caso escandaloso de corrupción: la existencia de acreencias y su monto no fueron objeto de un control mínimo. El Estado fue de este modo engañado; se le defraudó con la participación interesada de sus propios órganos”.

Du Puit (2006) precisa que el segundo ejemplo concierne a la explotación del guano. Durante la segunda mitad del siglo XIX, esta riqueza natural era explotada por un sistema de concesiones que el Estado otorgaba a los particulares. El favoritismo, la influencia política, los vínculos de parentesco (nepotismo) eran los criterios decisivos para obtener el derecho de explotar y exportar guano. Estos privilegios eran dispensados y distribuidos ilegalmente por los políticos que se sucedían en el gobierno. Esta riqueza no fue en consecuencia utilizada para desarrollar la industria, la agricultura o el comercio. Así, una clase minoritaria se enriqueció en detrimento de la mayoría de la población. Después de la dilapidación de esta riqueza, el país se sumió nuevamente en la pobreza.

Du Puit (2006) señala que: “En la década de 1970, gracias a la corriente marítima de Humboldt, rica en plancton, el mar peruano contenía una gran riqueza pesquera. La pesca y la fabricación de la harina de pescado se convirtieron en una gran industria. El Perú llegó a ser el primer productor a nivel mundial. Los industriales nacionales y extranjeros se enriquecieron enormemente y el Estado peruano obtuvo grandes ingresos. Estos fueron dilapidados por el Estado como si se tratara de un patrimonio inagotable. Dichos recursos sirvieron para conceder ventajas, para satisfacer a los seguidores, para contentar a los militares. Sin embargo, la pesca industrial al no respetar el ciclo de reproducción de los peces determinó la extinción tanto de éstos como de la industria de la harina de pescado. Por lo demás,

el fin de este periodo estuvo marcado por el asesinato del pionero de esta industria, lo que provocó un escándalo político y financiero”.

La corrupción institucionalizada resulta también del tráfico de drogas en razón a que el Perú es no solamente uno de los primeros productores de la hoja de coca sino también donde se elabora la cocaína. El poder económico de esta actividad ilícita permite a los traficantes adquirir una influencia política significativa a todos los niveles del Estado y de la organización social. Ministros y altos funcionarios de la policía han estado directamente implicados en el tráfico o en la protección de la red de traficantes. Esta infiltración en todos los engranajes de la sociedad hace que no sea posible distinguir la riqueza proveniente de una actividad legal o del tráfico de drogas. El funcionamiento de la economía se ve completamente distorsionado por el flujo de dinero sucio producido por el tráfico de drogas, al punto de condicionar la política económica de todo gobierno.

El historiador peruano Antonio Zapata (2005) describe el caso de corrupción institucionalizada más grave que se ha dado en el Perú: el de la década de 1990. Señala este autor que durante la década del noventa hubo recursos extraordinarios en manos del Estado fruto del proceso de privatizaciones. Como se ha establecido en diversos estudios, las privatizaciones devengaron 9221 millones de dólares. Ese dinero era fruto de la venta de los activos del Estado, obviamente ingresaba solo por una vez y fue dilapidado completamente en vez de usado prudentemente para el desarrollo nacional. Hoy en día quedan apenas 543 millones de dólares, y el resto se ha evaporado en diversas compras inútiles, concretadas solamente por interés en la coima. Adicionalmente, es preciso añadir que el narcotráfico constituyó una segunda fuente de recursos extraordinarios. Zapata (2005) indica que: “Durante los noventa los tentáculos de las drogas penetraron en el Estado, siguiendo un camino que había sido establecido durante la década anterior. Las cifras no han sido precisadas, porque la cuantificación es muy compleja. No se sabe a cuánto asciende, pero es

indudable que su aporte fue significativo en la formación de una bolsa que hizo más interesantes las operaciones de corrupción de los noventa. Por otro lado, la segunda condición del proceso de corrupción fue el autogolpe del 5 de abril de 1992. En ese momento se reunió la condición política que operó como el gatillo que disparó la corrupción. Esta ya había comenzado para aquel entonces, como lo muestran los casos de la ropa usada y el transporte del dinero al exterior siguiendo la estrategia de la hormiga. Pero el 5 de abril fue clave, porque un grupo decidido a robar se apoderó del Estado, estimulado por esos ingresos extraordinarios. Una de las actividades cruciales de ese grupo fue el desmontaje de las instituciones de control y fiscalización. El caso más notable fue la Contraloría General de la República (CGR). Esta institución fue reorganizada, disminuyéndose notablemente su capacidad de actuación, restándole atributos legales y nombrándose como nuevo contralor a Víctor Caso Lay, quien comandó la institución hasta el año 2000”.

La CGR fue controlada por el fujimorismo. Por un lado, sus acciones sirvieron para darle legalidad a un conjunto de operaciones corruptas que estaban en curso. Por ejemplo, la Contraloría legalizó las fraudulentas compras de armamento chatarra que adquirieron las Fuerzas Armadas. Pero, por otro lado, la CGR revisó minuciosamente las cuentas de las escasas instituciones públicas que dirigía la oposición democrática al régimen. Así, las dos terceras partes de las acciones de la CGR durante el lapso 1993-2000 estuvieron dirigidas a fiscalizar a los municipios. No obstante que los gobiernos locales apenas manejan el 3,5 por ciento del presupuesto, ellos fueron el objeto de la mayor parte de las acciones de fiscalización. Así, la CGR fue empleada como escudo para proteger a los corruptos y, paralelamente, como lanza para hostigar a los adversarios del régimen. Otra institución crucial de control es la SUNAT, que fue reorganizada y modernizada en un primer momento, llegando a adquirir un elevado prestigio institucional. Sin embargo, más adelante sufrió un agudo desgaste ético. Así, la SUNAT implementó el sistema denominado RUC

sensible que estaba destinado a proteger del escrutinio público las comprometedoras declaraciones de importantes personajes del Estado, empezando por Vladimiro Montesinos. Por otro lado, la SUNAT hostigaba a adversarios del régimen a través de la policía tributaria.

Esta degeneración institucional era necesaria para que el grupo corrupto que se había apoderado del aparato del Estado pudiera delinquir como había sido su propósito desde el primer momento. Ese grupo estaba integrado por tres componentes principales, que interactuaron para darle estabilidad al proyecto golpista. Por un lado se hallaban los altos mandos militares encabezados por Nicolás Hermoza Ríos y el mismo Vladimiro Montesinos. En segundo lugar se encontraba el círculo íntimo del Presidente, integrado por allegados de diversa procedencia. Entre otros integrantes de este exclusivo grupo destacó Víctor JoyWay. Pero, asimismo, han tenido cuadros orgánicos dentro del Estado como por ejemplo el ministro Jorge Camet, quien estuvo más de cinco años al frente del crucial Ministerio de Economía. Al dejar el ministerio Camet se ha incorporado al directorio del Banco de Crédito y al de Telefónica, evidenciando los intereses que sirvió durante su larga permanencia en el poder. En tercer lugar se encontraban los grupos financieros. Tanto Dionisio Romero cuanto Eugenio Bertini han sido vistos en diversos vladivideos negociando ventajas empresariales a cambio de servicios políticos. Por ejemplo, Romero negocia con Montesinos, a quién nombrarían como administrador judicial de la empresa Hayduk, que tenía fuertes deudas con el Banco de Crédito y graves acusaciones de narcotráfico. Por otro lado, después de verse favorecido con la privatización de Matarani, en reunión con la cúpula militar, Romero acepta publicar en el diario Expreso declaraciones de apoyo a la segunda reelección. Por su lado, Bertini negoció toda la transferencia de la propiedad del segundo banco nacional de la familia Wiese hacia la banca italiana. Esta operación requirió una presencia fuerte del Estado, porque los italianos no entraban a menos que el gobierno avalase la cartera pesada del Wiese. Esta operación

se concretó y luego Vladimiro le exigió a Bertini préstamos extraordinarios para los canales de televisión comprometidos con la campaña por la segunda reelección. Es un hecho muy revelador que tanto el primer cuanto el segundo grupo financiero nacional negocien con Montesinos ventajas al margen del sistema legal.

1.2. Formulación del problema

La palabra “corrupción” etimológicamente viene del latín *currutus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración, igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. Es así que este fenómeno “corrupción” se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. La planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos, el control fiscal, entre otras áreas de gestión en donde resulta evidente la descomposición o desintegración de la función pública.

Siendo en la contratación estatal donde resulta más evidente la ingerencia de estas prácticas degenerativas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado; siendo las áreas más sensibles la contratación pública, la recaudación de impuestos, los nombramientos gubernamentales, las comisiones informales sobre contratos gubernamentales.

El Estado demanda unos bienes y/o servicios, a través de funcionarios que deciden comprarlos de acuerdo a los procedimientos establecidos para garantizar principios públicos como la transparencia y la economía en la selección de las ofertas, o por el contrario, optan por no considerar estos principios contratando a quien garantice el pago de un soborno. El funcionario tiene la oportunidad, por ejemplo, de restringir los oferentes, y garantizar una elección determinada, definiendo y ponderando variables de conveniencia para un elegido contratista y no para el Estado.

El alto nivel de corrupción en la contratación pública parece haber distorsionado seriamente los elementos de competencia sana y abierta que constituyen la esencia del proceso licitatorio . La existencia de monopolios de contratistas es reconocida como la irregularidad más frecuente en los procesos de licitación se calcula que se encuentra en un 54% de los contratos.

Es claro entonces que un alto volumen de los recursos del presupuesto estatal, correspondientes tanto a gastos de funcionamiento como de inversión, son canalizados a través de las contrataciones públicas, lo que las constituye en una porción muy importante de los negocios de diversos sectores de la economía, pero también en un gran atractivo para los corruptos.

Es un área específica de las contrataciones en las cuales se presentan sobornos es en la definición de los términos de referencia, llegándose a encontrar pliegos de condiciones casi hechos a la medida de un determinado proponente.

La corrupción en los gastos públicos en el área de las contrataciones públicas es de alto riesgo con la utilización de excepcionalidades a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares. Adicionalmente, corrompe por el lado del proveedor cuando tiende a buscar la realización de cambios a los términos contractuales sin tener suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en el valor del contrato, dado que la ley permite ajustes del presupuesto hasta por un porcentaje del valor original del contrato.

Los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precios que permita ganar la licitación. Estos contratistas son considerados como los únicos capaces de

ofrecer productos o servicios al Estado, los que pasan a desempeñar una posición dominante en el mercado contractual del Estado, restringiendo la libre competencia.

El fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, es un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, teniendo como una de sus principales modalidades el soborno.

Un campo extremadamente propicio para el desarrollo y consolidación de las redes de corrupción son las denominadas contrataciones estatales. En efecto de acuerdo al análisis de Flores (2017) el Banco Mundial señala que el costo de realizar negocios en un país aumenta 10% por la corrupción y genera un sobre costo del 25% en las contrataciones estatales, señala Comex (Sociedad de Comercio Exterior del Perú) en su publicación semanal. El Informe Final de la Comisión Presidencial de Integridad (2016) concluye que Perú pierden S/12,600 millones por prácticas de corrupción, casi el 10% del Presupuesto Público del 2016 y más del 2% del PBI (o producción nacional).

El impacto de la corrupción afecta también al sector privado, ocasiona la pérdida de valor público de las obras mal construidas o inútiles; además representa mayor costo al Estado en su esfuerzo de luchar contra este mal. Comex (2017) sostiene que ello preocupa porque genera menor confianza en las instituciones públicas, pues el costo de la corrupción se traslada a los ciudadanos, por ejemplo, que con sus impuestos se tiene que refinanciar las obras mal hechas. Comex (2017: 1) señala: “No sorprende entonces que, en el Índice de Competitividad Global 2016-2017, el Perú se encuentre en el puesto 67 de 138, por detrás de países como Colombia (61) y Chile (33), y que entre las principales trabas para realizar negocios en el país esté la corrupción”.

Al respecto, Comex señala que si el país ya sufre el problema de la corrupción, establecer un estado de emergencia nacional podría agravar la situación. Eso se debe a que, de acuerdo con la Contraloría General de la República (CGR), la mayor cantidad de casos de corrupción se dan por adjudicaciones directas, pues en dicho contexto no se exige un análisis previo de la rentabilidad social generada con la intervención de los proyectos, por lo que la mayor discrecionalidad es aprovechada para delinquir.

Comex (2017: 1) señala las posibilidades de corrupción en las contrataciones estatales: “De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, el estado de emergencia es un régimen de excepción que se declara en casos de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación. A raíz de los recientes desastres naturales en nuestro país, diversas voces propusieron al presidente Kuczynski establecer el estado de emergencia a nivel nacional. ¿Por qué se considera necesario? Pues, de acuerdo con la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, en estas circunstancias se permite que las instituciones públicas realicen contrataciones directas para atender a la población. Esto sería razonable, dado que el tiempo es un recurso escaso, más aún frente a desastres naturales como los que actualmente vivimos; sin embargo, declarar el estado de emergencia generalizado en un contexto de investigación por actos de corrupción a todo nivel de gobierno serían contraproducentes e innecesarios.

Torres Pachas (2016: 3) indica que en el catálogo de delitos que presenta el Título XVIII del Código Penal, se prevén dos delitos contra la Administración Pública vinculados con el correcto desenvolvimiento de los procesos de contratación con el Estado. En particular, nos referimos a los delitos de colusión (art. 384 CP) y negociación incompatible (art. 399 CP). El delito de colusión sanciona al funcionario público que acuerda favorecer a un particular en cualquier etapa de una contratación con el Estado, mientras que el delito de negociación incompatible al funcionario que se interesa en

un contrato con el Estado (en el cual además interviene) con el propósito de beneficiar a un particular.

Como es conocido, los delitos de corrupción de funcionarios protegen el bien jurídico correcto y regular funcionamiento de la Administración Pública. Este bien jurídico está constituido por una serie de principios que deben regir, orientar e informar el ejercicio de la función pública y que se ven atacados por cada delito de corrupción de manera específica. Así pues, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha mencionado a “la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores” como aquellos principios que se derivan de la contratación pública y que son protegidos en el delito de colusión. Dicho ejercicio también deberá realizarse con respecto a otros delitos de corrupción para identificar el ámbito específico del ejercicio de la función pública que se afecta.

Es un hecho que existen posibles focos de corrupción en las diferentes etapas de la contratación estatal. Por un lado, ello obliga a ampliar la atención sobre el proceso en toda su extensión, pero también nos permite contar con un mayor número de criterios para afirmar con mayor contundencia que se ha cometido un delito de corrupción. Se plantearán aquí algunas ideas sobre lo que podría reflejar indicios de concertación o la expresión del interés indebido del funcionario público.

1.2.1. Problema general

¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?

1.2.2. Problemas específicos

- 1) ¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de planificación y actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?
- 2) ¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de selección y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?
- 3) ¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de ejecución contractual y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?

1.3. Formulación de objetivos

1.3.1. Objetivo general

Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.

1.3.2. Objetivos específicos

- 1) Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la

Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de planificación y actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.

- 2) Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de selección y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.
- 3) Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de ejecución contractual y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.

1.4. Justificación del estudio

Según los organismos internacionales la contratación pública representa en promedio el 10 ó 15% del PBI de un país y constituye un factor altamente perturbador de la economía interna y de sus comercios internacionales. La adquisición de productos y servicios mediante contrato por los organismos públicos para sus propias necesidades representa una parte importante del gasto público total, lo que hace que desempeñe una importante función en las economías nacionales. Aunque la mayor rentabilidad se obtiene mediante un régimen de contratación pública abierto y no discriminatorio, a veces los gobiernos tratan de alcanzar otros objetivos de política interna mediante sus decisiones en materia de compras, por ejemplo fomentar sectores industriales o de grupos de empresas nacionales.

La contratación estatal es quizá uno de los más importantes aspectos en los cuales el Estado debe centrar su atención. Esto es así ya que por medio de esta herramienta, el Estado logra el cumplimiento de sus objetivos, de sus metas. Al respecto el Tribunal Constitucional (2003) ha señalado que: “la contratación estatal tiene un cariz singular que lo diferencia de cualquier acuerdo de voluntades entre particulares, al estar comprometidos recursos y finalidades públicas, por lo que resulta necesaria una especial regulación que permita una adecuada transparencia en las operaciones, que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores. En conclusión, su objeto es lograr el mayor grado de eficiencia en las adquisiciones o enajenaciones efectuadas por el Estado, sustentado en el activo rol de principios antes señalados para evitar la corrupción y malversación de fondos públicos”.

Por su parte, el Banco Mundial (2004) estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0.5 y 1 puntos porcentuales por año. Entre los principales daños atribuidos a la corrupción el Banco Mundial (2004) señala:

- 1) La corrupción cuesta anualmente, un billón de dólares (\$1.000.000.000.000).
- 2) La corrupción reduce la riqueza y disminuye el nivel de vida de un país. La corrupción afecta a las personas aunque no participen directamente en la misma. Por ejemplo, la corrupción:
 - a) Disuade a las empresas de ejercer actividades en un ambiente corrupto, reduciendo la riqueza general de un país.
 - b) Reduce la cantidad de dinero que dispone el gobierno para pagar a los trabajadores y comprar ciertos suministros como libros, medicinas y computadoras.

- c) Distorsiona la forma en que el gobierno utiliza su dinero de modo que los servicios que presta (escuelas, centros de salud, carreteras, alcantarillado, fuerzas policiales, etc.) son peores de lo que deberían ser.
- d) Permite que las personas adineradas o con “conexiones” interpreten la ley o las reglas del gobierno según les convenga.
- e) Mina la confianza en el gobierno.

Según revelan los estudios del Banco Mundial (2004), los países que enfrentan y logran controlar la corrupción pueden hasta cuadruplicar sus ingresos nacionales a largo plazo. La reducción de la corrupción posibilita que los negocios puedan crecer un 3% más rápido y que la mortalidad infantil disminuya hasta un 75%.

Según el Banco Mundial (2004), existen cuatro factores que pueden favorecer la corrupción:

1. Oportunidad para el desarrollo de la conducta corrupta. La gente realiza actos de corrupción cuando los sistemas no funcionan bien y pueda realizar actos corruptos al margen o por encima de las leyes.
2. Pocas posibilidades de ser descubierto. Los controles fiscalizadores no funcionan o, si funcionan son deficientes.
3. La impunidad. No se imponen las debidas sanciones a las personas transgresoras.
4. Bajos niveles de ingresos de los empleados estatales que los empuja a complementar sus ingresos con sobornos. Esto se agrava cuando las personas consideran que el gobierno y sus normativas son ilegítimas y no deben ser acatadas.

El Banco Mundial (2004) señala que el pago de sobornos a los funcionarios públicos representa un alto costo para las empresas privadas, ya declararán a las autoridades menores ventas, costos y nómina, para pagar menos impuestos. Como consecuencia, el Estado pierde una cantidad sustancial de sus ingresos

y, paradójicamente, los pobres llevan la peor parte al tener que pagar mayores impuestos y recibir menos beneficios sociales.

Según las investigaciones del FMI (2011), la inversión en los países corruptos es casi un 5% menor que en los países relativamente exentos de corrupción. Una inadecuada gestión de gobierno a consecuencia de la corrupción va en detrimento del desarrollo de la actividad económica y del logro del bienestar común.

Según observa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD. 2008), la corrupción reduce los ingresos impositivos y aduaneros de muchos países en transición y en desarrollo. Los impuestos se evaden mediante el contrabando y mediante transacciones no asentadas en los libros y una contabilidad fraudulenta. La delincuencia organizada puede usar deliberadamente la corrupción para aumentar su participación en los mercados ilegales. Por ejemplo, los que trafican con el juego y con la droga en América del Norte y en América Latina han pagado a los funcionarios para que hagan redadas entre sus competidores o los mantengan alejados del país. Las empresas corruptas pueden intimidar directamente a los posibles rivales pagando con frecuencia a la policía para que no intervengan. Asimismo, la delincuencia organizada puede usar prácticas corruptas para extorsionar a empresas legales. Las organizaciones delincuenciales que actúan mediante la corrupción pueden significar una particular amenaza para los países en transición, donde tienen a su disposición toda la riqueza del Estado, creando una situación de inseguridad y de violencia, estas organizaciones pueden ahuyentar a la competencia, especialmente a las empresas de occidente, y quedarse con el campo libre.

Las medidas destinadas a este fin pueden prescribirse de forma explícita en las legislaciones nacionales, por ejemplo prohibiendo comprar productos y servicios extranjeros o a proveedores extranjeros o estableciendo márgenes de preferencia o cuentas reservadas o compensatorias, adoptando medidas o

prácticas menos patentes que tiene por efecto impedir que los productos, servicios y proveedores extranjeros tengan la posibilidad de competir con mercados internos de contratación pública, lo que incluye la utilización excesiva de licitaciones selectivas, la exigencia de especificaciones técnicas no abiertas y, en particular, la falta de transparencia en los procedimientos de licitación, que culminan en la adjudicación de un contrato.

Con la Ley N° 30225 para disuadir las malas prácticas en compras públicas y la corrupción se están incluyendo las siguientes medidas:

- Rol más activo en la supervisión por parte del OSCE, durante el proceso de contratación, el cual intervendrá de manera concurrente de oficio (de manera selectiva y/o aleatoria) o a pedido de parte.
- Creación del Consejo Multisectorial de monitoreo de las Contrataciones.
- Intervención del OSCE en determinados supuestos de inaplicación.
- Contar con base de datos de la totalidad de los árbitros y secretarios arbitrales.
- Se ratifica la participación de la Contraloría General de la República para aprobación de adicionales de obras.
- Implementación de la Central de Compras Públicas – Perú Compras con el objeto de contar con un organismo altamente especializado encargado de los principales procedimientos de selección

1.5. Limitaciones de la investigación

Una de las principales limitaciones que se presenta en un estudio de este tipo es que las personas encuestadas respondan con veracidad debido a lo relativamente reciente del tema.

1.6. Importancia y alcances de la investigación

Tomando en cuenta la importancia del tema (control y erradicación de la corrupción en las adquisiciones y contrataciones estatales), resulta necesario conocer (a grandes rasgos) cómo se desarrollan las contrataciones con el Estado y a partir de ello identificar ciertos ámbitos de la contratación pública en los cuales podrían plantearse ciertas alertas sobre la posible comisión de delitos de corrupción. Evidentemente no se pretende agotar todos los posibles aspectos sintomáticos de la comisión de los delitos de corrupción en las contrataciones con el Estado, pero sí identificar los que consideramos como más graves por los perjuicios que han causado o pueden causar,

Esta investigación permitirá conocer las deficiencias que tienen las entidades contratantes bajo la Ley de Contrataciones del Estado, al momento de realizar transacciones, planteado modificatoria a la Ley No. 30225 y sugerir alternativas para optimizar sus mecanismos de supervisión y control con el único fin de que las contrataciones sean transparentes y no se incurra en irregularidades.

El problema de la investigación puede ser delimitado en los siguientes términos:

- Delimitación Geográfica: El área geográfica de la investigación cubre el ámbito del Distrito Judicial de Pasco.
- Delimitación Temporal: El estudio se desarrollará en el presente año.
- Delimitación Educativa: El estudio se plantea a nivel de Educación Superior (Pre Grado).
- Delimitación Social: La muestra estará conformada por docentes universitarios, especialistas en Derecho Civil, alumnos universitarios de la especialidad de Derecho Civil, miembros de la

magistratura de Cerro de Pasco. Todas estas personas presentan un nivel educativo promedio de Educación Superior.

- Delimitación Conceptual: El estudio planteado considera los siguientes conceptos fundamentales: Corrupción, Compras y Adquisiciones estatales, Regulaciones OSCE.

En cuanto a la viabilidad del estudio puede indicarse que:

1. El estudio de este problema es políticamente viable porque optimizar el proceso de adquisiciones y contrataciones estatales y optimizar los mecanismos de control respectivos es un factor muy importante para la consolidación de los procesos anticorrupción.
2. Porque permitirá conocer la actual situación real de los procesos de adquisiciones y contrataciones estatales y plantear los reajustes del caso.
3. Porque al conocer los resultados de la investigación las entidades interesadas estarán en condiciones de asumir las recomendaciones planteadas a fin de mejorar su gestión institucional.
4. Porque, en esta oportunidad se dan las mejores condiciones de factibilidad, viabilidad, utilidad y conveniencia para realizar esta investigación.
5. Porque se dispone de recursos humanos, económicos y materiales suficientes para realizar la investigación.
6. Porque es factible llevar a cabo el estudio en el tiempo previsto y con la metodología necesaria.
7. Porque el investigador conoce y domina los métodos seleccionados.
8. Porque no existen problemas éticos-morales para el desarrollo de la investigación.
9. Porque los resultados de este estudio pueden servir de referencia y motivación para la réplica de estudios similares en otros lugares.

10. Porque el investigador está interesado y motivado en el estudio del problema y tiene la competencia suficiente para llevar a cabo la investigación.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

La OMC (2016) señala que para desempeñar sus funciones, los organismos gubernamentales necesitan a menudo comprar bienes y servicios con recursos públicos y para fines públicos. Generalmente esas compras se denominan contratación pública. Uno de los principales objetivos de la mayoría de los regímenes de contratación es optimizar el uso de los recursos. Pero, ¿cómo hacerlo? En general, se considera que un régimen de contratación transparente y no discriminatorio es el mejor instrumento para alcanzar ese objetivo, ya que permite aprovechar al máximo la competencia entre los proveedores. Al mismo tiempo, existen objetivos de política contrapuestos: muchos gobiernos también utilizan la contratación pública para lograr otros objetivos de política nacionales, como la promoción de determinados sectores económicos o grupos sociales.

Hernández Diez (2012) señala respecto a las contrataciones públicas que con frecuencia la contratación pública resulta “conflictiva y poco eficaz, y con frecuencia causa daño patrimonial al Estado” por dos vías: la primera, por las demandas que pierde el Estado debido a la mala gestión de los

contratos y, la segunda, por la corrupción imperante en los procesos de selección. Tal como indican, Gorbaneff y Cabarcas (2009: 69). En ambos casos la discrecionalidad de los funcionarios públicos tiene una alta incidencia en el daño que se causa al Estado.

Sobre el particular, la mayoría de los trabajos señalan que la gestión de la contratación pública se debe regir por principios orientadores formales como la igualdad, libre concurrencia, seguridad jurídica, entre otros. Pero, también se plantean otros principios que son estrictamente éticos o de probidad y que son exigibles a todo funcionario público, e incluso a los privados cuando se relacionan con la administración pública (Campos, 2007, pág. 214).

De estos principios se puede concluir que la responsabilidad de la adecuada gestión de las obras públicas recae, básicamente, sobre los funcionarios públicos, quienes deben respetar los principios que rigen los procedimientos de selección, en salvaguarda del “sano ejercicio de la función estatal” (Campos, 2007: 198). Sin embargo, ellos no son los únicos responsables. Los vacíos normativos, las decisiones políticas y la creciente corrupción han incidido de manera gravitante en el curso de la gestión de las obras públicas, en especial durante las etapas de actos preparatorios y ejecución contractual, donde se generarían la mayoría de los actos de corrupción.

Roberto Dromi, en su obra *Licitación Pública* (2006), ha efectuado un análisis detallado de los procesos de selección que efectúan las entidades estatales en América Latina. En su obra hace una descripción de lo que debe ser un proceso de selección de obras públicas, detallando los actos que se producen en cada etapa. Ya que en estricto nos interesan los trabajos que vinculan los procesos de selección al fenómeno de la corrupción, equipararlos con lo establecido en nuestra normativa nacional puede servir de punto de partida referencial para el presente trabajo.

Podríamos señalar que los procedimientos y contratos de obras públicas han sido uno de los principales campos de cultivo sobre los que germinaron las semillas de la corrupción.

En relación a los actos de corrupción y su vinculación con los procesos de selección, existen diversas perspectivas que establecen planteamientos diferentes, pero vinculados, sobre las causas y motivos de la corrupción en los actos de la administración pública. Cada una de estas perspectivas aporta elementos importantes para entender este fenómeno social. Así, por ejemplo, la perspectiva económica analiza cómo la corrupción genera un detrimento patrimonial del Estado a partir de los diversos actos indebidos, como el soborno, incentivos y regalos, tal como indica Rose-Ackerman (2001). Si bien estos actos tienen su origen en funcionarios mal pagados y sin motivación, eso no constituye un argumento válido para tolerarlos. También se recurre, en la perspectiva económica, al análisis costo-beneficio de la corrupción para comprender sus causas. Entiende el fenómeno como la transacción entre un agente privado y uno público, según Zegarra (2002). Sin embargo, dicho autor no deja de lado el aporte de la ciencia política para entender el comportamiento humano y los motivos que conducen al individuo a cometer actos de corrupción.

Existen también trabajos con tendencias más sociológicas, las que consideran importante los aspectos normativos, institucionales y económicos pero analizan la corrupción como fenómeno, como los estudios de Huber (2008) y Mujica (2011) que se reproduce en ambientes sociales determinados y ante específicos incentivos.

Sin perjuicio de lo señalado hasta este punto, podemos adelantar que en las investigaciones revisadas se aprecia que, en general, el problema recurrente que identifican los autores en las contrataciones estatales es la corrupción, ya sea mediante dadas, sobornos y favores políticos, mediante acuerdos entre funcionarios y privados que participan en los

procesos convocados por el entidades estatales, el débil o nulo control, la ejecución incorrecta de los contratos, etc. (Campos, 2007: 204-205); Romero (2010: 158). Algunos califican a la corrupción como un fenómeno económico y otros como un “fenómeno cultural” (Mujica, 2011). Sobre el particular, el trabajo de Campos Monge (2007: 175) plantea que si bien la corrupción no es un tema nuevo, solo se habla de él recientemente, precisando que no es el único problema en la gestión de las obras públicas, pero sí el que mayor perjuicio causa al Estado. Otro problema relevante de la gestión de las obras públicas es la entrada y salida de los funcionarios estatales de las instituciones para ser contratados por los proveedores. Así se transmite importante información sobre las estrategias gubernamentales para negociar los contratos.

Las investigaciones concluyen en la necesidad de prestar atención a los problemas planteados para advertir los riesgos inherentes a los procesos de contratación pública. Proponen medidas drásticas como la erradicación de las contrataciones directas y la modificación sustancial de las normas facilitar la rendición de cuentas. Pero, no debemos perder de vista el aspecto social del problema: la simple modificación de los procedimientos, ya sea estableciendo mayores restricciones o medidas coercitivas, no será una solución definitiva al problema. Debe considerarse los aspectos que se relacionan a los actores mismos, como la probidad (ética), la cultura, los intereses particulares o de grupo, los bajos salarios, los costos de transacción, la aceptación de determinados actos por algunos sectores, costumbres, etc. Esos aspectos no tienen una solución de carácter institucional o normativa. Se requieren de otro tipo de soluciones.

La corrupción se encuentra presente en las compras estatales debido al manejo intenso de recursos económicos según Campos Monge (2007: 205). El trabajo de Campos ofrece una visión jurídica del problema de la corrupción, analizado desde los principios rectores de la contratación pública. Plantea la necesidad de la observancia de los mismos y propone

un modelo ideal de licitación, donde traslada la responsabilidad de su uso adecuado a los funcionarios públicos. Este modelo ideal supondría lo siguiente: Invitación pública, bases que describan el proceso, las necesidades y condiciones del contrato, pre-publicación de la mismas, evaluación imparcial de ofertas y posibilidad de impugnación. Pero el procedimiento en nuestro país ya contempla todo ello, incluso disposiciones mucho más estrictas, como la de informar sobre todos los actos en el Sistema Electrónico de Contrataciones Estatales - SEACE. Cabe resaltar que, al igual que nuestro sistema, el modelo propuesto por Campos no aseguraría la inexistencia de actos de corrupción en el procedimiento, ya que no contempla los demás factores que inciden en los actos de corrupción, los que pueden ser percibidos desde las diversas perspectivas enunciadas en los párrafos precedentes.

Sobre el particular, las investigaciones señalan que el fenómeno de la corrupción en algunos sectores no se limita al orden regular de la mafia, ni a la estabilidad de una clientela. En el Perú se tiene una lógica menos sólida, menos ordenada y más compleja y difusa que las mafias o clientelas, por lo que hay que entrever los modos particulares en que se ejercen los actos de corrupción (Mujica, 2011). En efecto, en lo que a contratación pública se refiere, se ha podido observar en los últimos diez años, que si bien se dan determinadas redes de corrupción en los procesos de selección, esto no suponen necesariamente mafias organizadas, y menos de naturaleza permanente.

Si bien no existen trabajos específicos sobre cómo se generan las redes de corrupción en los procesos de selección para la contratación de obras públicas, sí existen trabajos sobre la formación de las redes de corrupción en otros espacios, que pueden ser usados por la similitud en la vinculación de los actores, como el trabajo de Jaris Mujica (Micropolíticas de la Corrupción, 2011). Pero habrá que analizar los métodos particulares que utilizan estas redes, ya que lo que interesa es describir los actos de

corrupción en las obras públicas y las relaciones que se dan a partir de estos.

De otro lado, por la manera como se dan los actos de corrupción, hay trabajos que las explican cómo actos producto de la ambición personal (Peña, 2005). Pero hay quienes lo ven como un acto de interrelación de individuos, sin que ello signifique que lo segundo excluya lo primero, sino que se complementarían, tal como señalan Gorbaneff y Cabarcas (2009: 69) y Mujica (2011). Por ello, si bien los trabajos describen a los actores formales de los actos de corrupción, también hay actores informales que forman parte de las redes de corrupción, como los políticos, grupos de contratistas, lobistas, estudios de abogados, entre otros.

En el trabajo de Gorbaneff y Cabarcas (2009: 69) se “identificó la contratación como el área de la administración pública que presenta problemas de la conducta amoral y de la corrupción con el pago de comisiones a empleados encargados de tomar decisiones”. Este trabajo, al igual que el de Artavia (2008), describe algunos tipos de actos de corrupción que se dan en los contratos de obra y en la contratación en general, situando el problema principalmente en la deficiencia de la administración pública.

Los estudios sobre los tipos de actos de corrupción muestran que las conductas delictivas se pueden dar en diversos ámbitos, como en el aparato estatal y en la actividad económica. También muestran los actos de corrupción de la vida social, como señala Kindhäuser (2007: 2) a los cuales se asimilan los diversos tipos penales. Este trabajo propone que existen actos de corrupción punibles y no punibles, siendo estos últimos los que funcionan en las “zonas grises de la normativa” a decir de Mujica (2011). Por lo general, los actos de corrupción se dan en el marco de la legalidad. La corrupción no es ciega ni está desinformada, por el contrario, conoce muy bien sus límites y actúa de manera inteligente para,

precisamente, no hacerse evidente. La mayoría de su accionar se puede enmarcar en un tipo penal una vez que se conoce, pero los diversos actos que la sustentan escapan a cualquier tipología que pueda proponerse.

Hasta aquí se ha descrito los trabajos que han analizado la corrupción desde distintos campos y tendencias. Pero no hemos definido qué se entiende por corrupción. A pesar de las variadas perspectivas, existe en los trabajos revisados casi una total uniformidad para definir la corrupción como aquel acto en el que se produce un “abuso de la función pública para beneficios privados” o particulares (Morales 2009: 209); Rose-Ackerman (2001) y Zegarra 1999) o para obtener ganancias personales.

La tipología de los actos de corrupción parece estar ligada a sus causas. La mayoría de los estudios han girado sobre dos grandes ejes: las implicancias económicas de la corrupción y la mirada jurídica sobre ella. En relación al ámbito económico, algunos estudios han tratado de medir los niveles de corrupción y ver sus implicancias (Morales, 2009), mientras otros tienen como interés diseñar sistemas de control que permitan atenuar la corrupción (Artavia, 2008). Si bien los trabajos revisados plantean diversos conceptos, parece existir acuerdo en que el cargo público y la corrupción parecen estar íntimamente vinculados en la práctica (Mujica, 2011).

Sobre el particular, el trabajo de Rose-Ackerman sobre la corrupción y los gobiernos nos da una visión clara de cómo funcionan las relaciones de la corrupción entre los funcionarios públicos del más alto nivel, pero no deja de lado la participación de las empresas privadas, mientras que el trabajo de Ludwig Huber (2008) nos da un mayor acercamiento a cómo funcionan estos vínculos entre funcionarios y privados en el Perú. Para Huber “la corrupción es una práctica social que se basa en códigos morales disyuntivos y sistemas informales de interacción, tanto o más poderosos que los formales”, y al ser “influenciadas por el contexto sociocultural, los esfuerzos para su reducción deben ser social y culturalmente adecuados”.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Concepto de corrupción

González Llaca (2005) señala que Aristóteles fue el primero en utilizar la palabra “corrupción” para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático, cuyas formas corruptas son la tiranía, la oligarquía y la demagogia, respectivamente. Este mismo autor señala que Cicerón recurre al término “corrupción” para designar tanto el soborno como el relajamiento de las costumbres. Estos dos grandes filósofos son los que proporcionaron, en la antigüedad, las grandes perspectivas para el análisis de la corrupción: Aristóteles se preocupó por el impacto de la corrupción en las estructuras políticas y Cicerón abordó la corrupción desde una perspectiva jurídica y moral. Hay que precisar que el término “corrupción” deriva del latín “corrompere” que significa romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad.

Haro Bélchez (1999) indica que si bien en las naciones latinoamericanas sus regímenes republicanos contemplan una división formal de poderes, en los hechos, ésta no se ha ejercido a plenitud por cuestiones de sociología política y razones históricas. Estas sociedades, de alguna forma carecen estructuras administrativas estables, que le dan solidez y viabilidad a un Estado moderno. Este estado poco institucionalizado obstaculiza y perturba la vigilancia y control público del desempeño del aparato gubernamental. Es decir, se limitan los sistemas por medio de los cuales la sociedad ejerce sus funciones de vigilancia y control. Así, muchos especialistas coinciden en señalar que a las sociedades civiles latinoamericanas les falta vitalidad, entendida ésta como diversidad y fortaleza organizacional. Belchez (1999) indica, por otra parte, que el combate a la corrupción y tiene implicancias de carácter eminentemente políticas, en donde más que los hombres, son las instituciones públicas la que juegan el papel de jueces de última instancia. Sin embargo, en Latinoamérica, por ser sociedades con procesos

de integración traumáticas: o están ausentes las instituciones públicas o se encuentran en proceso de afianzamiento que, servirán en el futuro mediano como procedimientos por donde la sociedad se encaminará para afrontar de manera eficaz y eficiente para frenar los perjuicios de la corrupción y la irresponsabilidad pública.

Caldera Cardenal (1999) señala que la sociedad latinoamericana aún no logra tomar conciencia del impacto negativo de la corrupción y las distorsiones que ésta introduce en las relaciones económicas, políticas, sociales y familiares, así como su rol activo en la destrucción de los valores morales que la corrupción conlleva. Señala que en todo acto de fraude y corrupción siempre hay dos partes: el que corrompe y el que es corrompido; en otras palabras, el que ofrece la “coima” y el que la acepta. Precisa que bien puede tratarse de dos funcionarios públicos, dos funcionarios privados, o un público y un privado, porque al igual que el gobierno electo, la corrupción es un reflejo de la sociedad. No puede haber gobierno corrupto en una sociedad honesta, como tampoco habrá un gobierno honesto en una sociedad corrupta. En síntesis, Caldera Cardenal explica la corrupción en una pequeña fórmula:

DISCRECIONALIDAD + MONOPOLIO EN LA DECISION + POCO FRENO MORAL = CORRUPCIÓN

González Urdaneta (1999) manifiesta que un asunto de sumo interés en la lucha contra la corrupción es el conocimiento claro y la tipificación detallada de las conductas deseables y de las indeseables, por parte de los funcionarios responsables, públicos y privados, ya que ello permitirá estimular las primeras y castigar las segundas, por las diversas vías posibles.

Por su parte, Fretes Ventre (2000) manifiesta que: “hoy, más que nunca, tenemos que asumir entre todos el compromiso urgente de crear, fomentar

y sostener una cultura anticorrupción, una cultura que condene y castigue ante la opinión pública este delito, de tal modo que el aporte fundamental de la percepción ciudadana, reafirmada en valores éticos y morales, genere un cambio de actitud y seamos ejemplo para las generaciones venideras”.

Quiroz (2013) en su importante estudio sobre la corrupción en el Perú la define en los siguientes términos:

El mal uso del poder político burocrático por parte de camarillas de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados para obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos y la distorsión de las políticas e instituciones. Es decir, corrupción es el abuso de los recursos públicos para beneficiar a unas cuantas personas o grupos, involucra explícitamente el poder y la política, al sector público y al privado y su efecto en políticas, instituciones y en el progreso del país.

Peña (2013: 159) define la corrupción como:

La acción de dañar, deteriorar, enfermar y pervertir utilitariamente a alguien, trastocando su identidad, propiciando, consciente y/o inconscientemente, su complicidad. Este autor considera que en la potencialidad humana hacia la corrupción existen dos instancias: el corromperse reactiva y transitoriamente (acto corrupto) y su adopción y encubrimiento totales (estructura corrupta). La psicopatología política y social es mucho más severa que la individual. La ética implica responsabilizarse por el destino de sí mismo y de los otros y sustenta la creación de un mundo interno que conduce a la salud mental. En tanto que el

equilibrio del yo, la instintividad y la conciencia moral dan sentido a la vida humana. Este autor plantea que el psicoanálisis puede contribuir a la investigación social, ética y política y participar en la restitución del espíritu individual y colectivo. Señala finalmente que en el Perú, desde sus inicios hasta la actualidad, las causas de la aparición de expresiones perturbadoras internas y actuadas son la injusticia, la diferencia y la disparidad existentes, las cuales, dada su magnitud, han resultado históricamente en desmedro de grandes sectores de la población nacional.

Castellanos (2000) enfoca de manera sistémica el problema de la corrupción. Este autor plantea el problema de la corrupción como un problema de sistemas que la hacen posible. Indica que, básicamente, no es un problema de personas que actúan de forma deshonestas -si bien son personas y funcionarios los que cometen actos de corrupción- sino que el problema se define en términos de sistemas que permiten, hacen posible e, incluso, promueven, la corrupción. El problema, pues, no es que se produzcan actos de corrupción, sino que existan sistemas que permitan y promuevan la corrupción generalizada en nuestros gobiernos y sociedades.

Castellanos (2000) plantea que la existencia de estos sistemas no siempre es ingenua ni casual, sino que, por el contrario, están bien estructurados, bien definidos, bien dirigidos, que actúan en detrimento de los intereses colectivos, que operan armónicamente y perfectamente estructurados a favor de los intereses de individuos y grupos, por lo general, bien relacionados, social, económica y políticamente, que utilizan al Estado como una fuente rica, provechosa y fácil de enriquecimiento y de poder. Asimismo, indica que la lucha contra la corrupción, tiene razones no sólo de carácter ético y legal, administrativo o político, sino también, y sobre todo, de carácter económico y social, por la negativa repercusión de la corrupción en estos ámbitos.

Rajoy Brey (2000: 23) manifiesta que la corrupción, en cuanto utilización de potestades públicas para la satisfacción de intereses puramente personales, es un fenómeno que siempre ha existido, pues en todos los tiempos y en todas las sociedades han existido personas que no se ajustan a las reglas éticas y jurídicas.

Villegas Garzón (1999: 23) manifiesta que la amplitud de la corrupción y la complejidad de su accionar, obliga a la variedad y vastedad de acciones que deben emprenderse para limitarla y erradicarla. Para lograr una mayor eficacia institucional contra la corrupción es necesario, en primer lugar, recuperar la credibilidad en las instituciones (combatir la corrupción dentro de la anticorrupción), hay que quebrar el círculo vicioso de la corrupción, adoptando estrategias integrales, con una mayor participación de los principales actores: ciudadanía, estamentos oficiales (Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría) gremios de la producción y del comercio, entre muchos otros. Por otro lado, señala que es indispensable desarrollar en la ciudadanía una cultura de la anticorrupción que haga tomar conciencia a la ciudadanía de los costos reales de su indiferencia, la pérdida de recursos que repercute en la misma población, que incentive la participación de los medios de comunicación –mediante denuncias debidamente sustentadas- de las corruptelas. Se debe trabajar por una Administración Pública transparente, que informe permanentemente a la ciudadanía los resultados de gestión. Finalmente, este autor, señala que hay que modificar las actitudes que permiten o premian el enriquecimiento ilícito y que abogan por su no sanción y sustituirla por una cultura de respeto por la dignidad humana, por los valores esenciales que deben regir la conducta de los servidores como la honestidad, la rectitud y la transparencia. Al respecto, este autor cita una frase de Séneca muy ilustrativa y que afirma que “La corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos”. Rajoy Brey (2000) precisa que, si bien la corrupción en el ámbito del sector privado supone un atentado grave, en el caso del sector

público causa mucho más perjuicio, porque implica una deliberada traición a los intereses colectivos, ya que se actúa en contra del bien común.

2.2.2. Costos de la corrupción

El reciente Informe de la Comisión Presidencial de Integridad (2016: 3) señala sobre la corrupción en el Perú que:

Doce mil seiscientos millones de soles le arrebatan al Perú anualmente individuos acostumbrados a corromper o a ser corrompidos, según cálculos de la Contraloría General de la República. Esa suma, que equivale casi al diez por ciento del Presupuesto General de la República del 2016 -es decir, cien soles de cada mil-, se la despojan a todos los demás ciudadanos del país. El uso correcto de esa alta suma no solo mejoraría los puestos de salud, las escuelas y los programas sociales, sino también las delegaciones policiales, las vías de comunicación y los medios para enfrentar las catástrofes naturales. Así, mientras un grupo reducido de corruptos hacen tratos ilegales solo para su beneficio, el país entero pierde la ocasión de proteger la vida y de ampliar las oportunidades de personas y colectividades. Convivimos con la corrupción y la hemos naturalizado; quienes debieran ser objeto de repudio social no lo sufren. Es más, un sector se ha acostumbrado a considerarla un costo previsible para hacer negocios con el Estado o recibir sus servicios”.

Mujica (2011: 159) se refiere a las redes de corrupción en el poder judicial del Perú en los siguientes términos:

Los sistemas de corrupción, estas micropolíticas, no resultan entonces estructuras estables, no son mafias con una organización vertical,

organizada a través de códigos con mandatos comunes y sentido de pertenencia de los sujetos. Tampoco son, en la mayor parte de los casos, clientelas, puesto que requerirían para serlo de lógicas estables entre un patrón y un cliente. Se trata, como hemos ido viendo, de lógicas segmentarias, grupos de actores que se fusionan y fisionan; conglomerados sin una cabeza estable o única. Son sistemas que se desplazan coyunturalmente, sin una organización vertical. No son tampoco una comunidad, puesto que no hay identificación con el conjunto. Se trata de sistemas abiertos dispuestos al uso de la corrupción como una herramienta contextual. Esto hace más complejo el fenómeno al que nos referimos, le imprime un sentido vinculado con la política desde su práctica cotidiana, local.

Los mecanismos de la corrupción no son ajenos a la evolución de los procesos sociales y tecnológicos y han demostrado, y lo siguen demostrando, disponer de una gran versatilidad para adaptarse a las nuevas situación y aprovecharse de ellas en beneficio propio. Al respecto Echebarría (2009) señala:

Con el transcurso del tiempo se ha producido una aproximación más profunda y equilibrada al fenómeno de la corrupción. Por un lado, se ha entendido que sus modalidades e implicaciones van mucho más allá de una relación bilateral estática entre corruptor y corrompido consistente en el pago de un soborno. Por otro lado, la corrupción se ha considerado no sólo en su dimensión económica sino en otras dimensiones políticas y sociales de tanta o mayor importancia. En estos momentos existe un consenso generalizado en torno al efecto perverso que la corrupción ejerce sobre el desarrollo económico, social y político.

Acerca del moderno concepto de “redes de corrupción” el importante estudioso del tema Alfonso Quiroz (2006: 237) ha señalado: “Las redes de corrupción son los mecanismos principales por los cuales se imponen reglas de juego, formales e informales, que incentivan y benefician a los agentes corruptos. Las redes de corrupción articulan intereses políticos y económicos concretos”.

Con referencia a la dinámica de las redes de corrupción Quiroz (2006) señala: “Las evidencias de corrupción que afloraron a raíz de la caída del régimen de Fujimori y Montesinos han sido las más abundantes y detalladas que se hayan producido en la historia peruana. Su estudio ha comprobado ampliamente lo siguiente: las redes de corrupción se extienden a puntos claves de la administración pública, las fuerzas armadas, poder judicial, Congreso, prensa, televisión, y el sector privado, en colusión con las autoridades que controlan el poder político y tergiversan las reglas de juego institucionales. En lugar de promover incentivos para maximizar la reforma de la administración pública y el desarrollo económico e institucional, intereses políticos permiten, distribuyen, y fomentan la corrupción administrativa para lograr el apoyo necesario de individuos, grupos, e intereses con poder de arrastre en la estructura política y económica del país”.

Al respecto Ugarteche (2003: 54) ha señalado que:

Ante las debilidades institucionales y estructurales características del subdesarrollo, las redes de corrupción cumplen así un rol estratégico en coordinar la negociación política y económica indispensable para los que buscan el poder político supremo pero se ven limitados por la ausencia o debilidad de partidos políticos masivos y organizados y por la exagerada presencia de poderes autónomos de intervención decisiva como es el caso del sector militar.

Por su parte Dammert (2001: 75) ha manifestado:

Es importante también anotar que la apropiación de los recursos públicos facilitada y encubierta por las redes de corrupción no sirve exclusivamente para la acumulación o despilfarro de fortunas privadas. Una considerable parte de los bienes e ingresos públicos ilícitamente absorbidos por las redes de corrupción sirve para financiar las campañas políticas, servicios secretos, actividades ilegales y criminales que coadyuvan al ejercicio del poder político. Por tanto, al centro de estas redes de corrupción existe un grupo íntimo compuesto por familiares y amigos de confianza dispuestos a administrar, encubrir, y disfrazar estas actividades de corrupción, facilitando así la protección y defensa de la imagen pública del líder a la cabeza de la red corrupta.

Concordantemente Rospigliosi (2000: 24) manifiesta:

En el caso de Fujimori y Montesinos se trata de redes de corrupción con labores o especializaciones divididas: Fujimori, sus hermanas, cuñados, y cercanos amigos controlan organizaciones caritativas y manejos ilegales de negocios familiares y empresariales beneficiados por la protección oficial reinante; Montesinos con su íntimo círculo de familiares y amistades clandestinas, rige el tenebroso servicio secreto vinculado estrechamente a figuras militares y políticas claves

En conclusión puede señalarse que las redes de corrupción constituyen un obstáculo importante para la implementación de reformas institucionales favorables al desarrollo

económico y administrativo antitético al predominio de la alta corrupción que tergiversa las reglas o estructuras de incentivos. Las redes de corrupción y su liderazgo político se heredan de una generación a otra: los agentes corruptos aprenden de sus mayores. Una educación política tradicional en el Perú ha implicado conocer y transmitir los mecanismos de corrupción que en el pasado permitieron el poder político a algunos de los líderes más notables. Si el ingenio perverso que se puso en la formación de estas redes y sus mecanismos de corrupción se hubiese dedicado a la construcción de instituciones eficientes, otra hubiese sido la historia peruana.

Tradicionalmente la corrupción se ha considerado que es el aprovechamiento del aparato estatal en beneficio propio. En este enfoque la corrupción se asocia con la ineficiencia o ineficacia de los sistemas de prevención y control institucionales que son lo que posibilitan el desarrollo de los mecanismos de transparencia, regulación y supervisión. Doig y Theobald (2000).indican que la corrupción florece cuando la calidad de las reglas y los procesos administrativos, la fiscalización, las decisiones sobre el gasto, la provisión de bienes y servicios públicos, acceso al sistema de educación y salud, son deficientes, existiendo personas o grupos que se aprovechan de esta situación.

Tanzi (1998) manifiesta que a la lista anterior pueden agregarse la excesiva burocratización, inestabilidad política, reducidos sueldos, ineficientes controles institucionales, reglas, leyes, sistemas legislativos y judiciales ineficaces. Es decir, cuando un Estado es incapaz de controlar de manera eficaz a los funcionarios públicos, proteger adecuadamente la propiedad privada, asegurar un efectivo Estado de Derecho, se presentan más posibilidades que la corrupción se desarrolle

2.2.3. El OSCE

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado peruano. Tiene competencia en el ámbito nacional, y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales. El OSCE es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personalidad jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal.

Los Objetivos estratégicos generales del OSCE son:

- a) Mejorar el sistema de contratación pública a fin de optimizar e integrar los procesos técnicos de abastecimiento del Estado.
- b) Optimizar los servicios que brindamos a fin de lograr que los agentes del sistema de contratación pública, reconozcan al OSCE como un aliado eficiente para una gestión ágil, oportuna, económica y transparente.
- c) Lograr una gestión de alta calidad que asegure el cumplimiento de los fines institucionales.
- d) Fortalecer el liderazgo institucional en el ámbito de contratación pública en los procesos de integración internacional.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado tiene las siguientes funciones:

- a) Velar por el cumplimiento y difusión de la Ley, su Reglamento y normas complementarias y proponer las modificaciones que considere necesarias.
- b) Emitir Directivas en las materias de su competencia, siempre que se refieran a aspectos de aplicación de la Ley su Reglamento.

- c) Resolver los asuntos de su competencia en última instancia administrativa.
- d) Supervisar y fiscalizar, de manera selectiva y/o aleatoria, los procesos de contratación que se realicen al amparo de la Ley su Reglamento.
- e) Administrar y operar el RNP, así como cualquier otro instrumento necesario para la implementación y operación de los diversos procesos de contrataciones del Estado.
- f) Desarrollar, administrar y operar el SEACE.
- g) Organizar y administrar arbitrajes de conformidad con los reglamentos que apruebe para tal efecto.
- h) Designar árbitros y resolver las recusaciones sobre los mismos, en arbitrajes que no se encuentren sometidos a una institución arbitral, en la forma establecida en el reglamento de la Ley.
- i) Absolver consultas sobre as materias de su competencia. Las consultas que efectúen las entidades serán gratuitas.
- j) Imponer sanciones a los proveedores inscritos en el RNP que contravengan las disposiciones de la Ley, su Reglamento y normas complementarias.
- k) Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que se observe transgresiones a la normativa de contrataciones públicas, siempre que existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado o comisión de delito.
- l) Suspender los procesos de contratación, en los que como consecuencia del ejercicio de sus funciones observe transgresiones a la normativa de contrataciones públicas, siempre que existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado o la comisión de delito, dando cuenta a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la atribución del Titular de la Entidad que realiza el proceso, de declarar la nulidad de oficio del mismo.
- m) Promover la Subasta Inversa, determinando las características técnicas de los bienes o servicios que serán provistos a través de

esta modalidad y establecer metas institucionales anuales respecto al número de fichas técnicas de los bienes o servicios a ser contratados.

- n) Desconcentrar sus funciones en sus órganos de alcance regional o local de acuerdo a lo que establezca el presente Reglamento.
- o) Proponer estrategias y realizar estudios destinados al uso eficiente de los recursos públicos y de reducción de costos.
- p) Las demás que le asigne la normativa.

2.2.4. Principios que rigen las contrataciones y adquisiciones del Estado

Según el Artículo 4 los procesos de contratación regulados por su Ley y su Reglamento se rigen por los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público:

- a) Principio de Promoción del Desarrollo Humano: La contratación pública debe coadyuvar al desarrollo humano en el ámbito nacional, de conformidad con los estándares universalmente aceptados sobre la materia.
- b) Principio de Moralidad: Todos los actos referidos a los procesos de contratación de las Entidades estarán sujetos a las reglas de honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.
- c) Principio de Libre Concurrencia y Competencia: En los procesos de contrataciones se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores.
- d) Principio de Imparcialidad: Los acuerdos y resoluciones de los funcionarios y órganos responsables de las contrataciones de la Entidad, se adoptarán en estricta aplicación de la presente norma y su Reglamento; así como en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.

- e) Principio de Razonabilidad: En todos los procesos de selección el objeto de los contratos debe ser razonable, en términos cuantitativos y cualitativos, para satisfacer el interés público y el resultado esperado.
- f) Principio de Eficiencia: Las contrataciones que realicen las Entidades deberán efectuarse bajo las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de ejecución y entrega y con el mejor uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Las contrataciones deben observar criterios de celeridad, economía y eficacia.
- g) Principio de Publicidad: Las convocatorias de los procesos de selección
- h) y los actos que se dicten como consecuencia deberán ser objeto de publicidad y difusión adecuada y suficiente a fin de garantizar la Ley de Contrataciones del Estado libre concurrencia de los potenciales postores.
- i) Principio de Transparencia: Toda contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación correspondiente, salvo las excepciones previstas en la presente norma y su Reglamento. La convocatoria, el otorgamiento de la Buena Pro y los resultados deben ser de público conocimiento.
- j) Principio de Economía: En toda contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiéndose evitar exigencias y formalidades costosas e innecesarias en las Bases y en los contratos.
- k) Principio de Vigencia Tecnológica: Los bienes, servicios o la ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que

son contratados, y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.

- l) Principio de Trato Justo e Igualitario: Todo postor de bienes, servicios o de obras debe tener participación y acceso para contratar con las Entidades en condiciones semejantes, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas.
- m) Principio de Equidad: Las prestaciones y derechos de las partes deberán guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general.
- n) Principio de Sostenibilidad Ambiental: En toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia.

2.2.5. Las contrataciones estatales

Son el proceso que siguen los Gobiernos regionales y locales para adquirir bienes, contratar servicios o ejecutar obras, que sean necesarios para cumplir sus funciones y ejecutar sus Proyectos. Cada entidad debe articular sus proyectos en un Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones.

Los principios y reglas específicos que deben observar las Entidades del Estado para contratar están establecidos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – LCAE y su Reglamento. Dichos principios son: moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, transparencia, economía, vigencia tecnológica, trato justo e igualitario.

El Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado – OSCE, es el organismo público descentralizado encargado de velar por el cumplimiento y difusión de la LCAE.

En este contexto la OSCE tiene el rol de supervisión de los procesos de contrataciones, asesoría a las entidades públicas, conciliación o arbitraje, y gestión para la aplicación de sanciones en caso la LCAE se incumpla.

Los agentes que intervienen en la Contratación del Estado son:

a) El gobierno regional / local:

Participantes

- Titular de la Entidad: es la más alta autoridad ejecutiva encargada de la aprobación, autorización y supervisión de los procesos de adquisiciones y contrataciones. En el caso de los gobiernos regionales y locales, se refiere al Presidente Regional o Alcalde; o a quienes ellos deleguen dicha responsabilidad mediante resolución.
- Máxima autoridad administrativa: es el funcionario de mayor nivel jerárquico encargado de la dirección y ejecución de los procesos de adquisiciones y contrataciones. En el caso de los gobiernos regionales y locales, se refiere al Gerente Administrativo o al responsable del área que asume las funciones técnico, administrativas y financieras de acuerdo a las normas de organización interna de cada entidad.
- Área usuaria: es la dependencia de la entidad que formula el requerimiento ante la necesidad de un bien, servicio u obra.

- La dependencia encargada de las contrataciones y adquisiciones: es el área que planifica los procesos de contrataciones y coordina con el área usuaria para elaborar los expedientes (características técnicas, valor referencial y disponibilidad presupuestal) que guiarán el proceso de selección. Una vez seleccionado el proveedor, esta área se encarga de formalizar el acuerdo a través de un contrato. Esta dependencia debe llevar un Registro de Contratos en el cual se listen los procesos de selección que convoca la Entidad, así como los contratos suscritos y su información básica. En la mayoría de entidades esta responsabilidad recae en el área de logística o en la oficina de abastecimiento.
- Comité especial: es el órgano encargado de la organización, conducción y ejecución del proceso de selección desde la elaboración de las bases hasta el consentimiento de la buena pro. Dicho comité es designado por el Titular del Pliego o la Máxima Autoridad Administrativa y es independiente del área encargada de las contrataciones y adquisiciones.

Elementos ajenos a la entidad:

- Postores: son las personas naturales o jurídicas que presentan su propuesta al proceso de selección. Todos los postores deben estar inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), listado administrado por OSCE.
- Contratistas: son los proveedores que son contratados por el Estado.

b) Procedimiento de contratación

El procedimiento para contratar se realiza siguiendo 3 pasos:

1. Planificación y actos preparatorios

Comprende los procesos previos a la convocatoria que incluyen la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones sobre la base del Plan Estratégico y Operativo Institucional y la determinación de las necesidades de las diversas áreas de los Gobiernos Regionales o Locales. Incluye también los lineamientos que deben seguir los expedientes de contratación, así como la designación del Comité Especial y la elaboración de las bases para cada proceso.

2. Selección:

Comprende los pasos que se dan desde la convocatoria o invitación hasta el otorgamiento de la Buena Pro. Incluye el registro de participantes en el proceso, el proceso de absolución de consultas u observaciones por la entidad que convoca o por OSCE, la presentación de propuestas, y la evaluación y calificación de las mismas.

3. Ejecución contractual

Comprende las características que deben tener los contratos, así como los procesos que se dan desde su suscripción hasta la liquidación o conformidad con el otorgamiento de bien o servicio.

c) Procesos de selección que pueden emplearse

La LCAE define cuatro tipos de procesos según dos criterios: el tipo de servicio a contratar y el monto referencial de la contratación definido en la Ley Anual de Presupuesto elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

	Bienes (adquisiciones)	Obras (adquisiciones)	Servicios (contrataciones)
1. Licitación pública			
2. Concurso público			
3. Adjudicación directa	Pública		
	Selectiva		
4. Adjudicación de menor cuantía			

El Reglamento de la LCAE determinará las características, requisitos, procedimientos, sistemas y modalidades aplicables a los cuatro procesos de selección definidos.

Existen sólo algunas adquisiciones y contrataciones que están exoneradas de los procesos de selección de la LCAE tales como los bienes y servicios contratados en situaciones de emergencia o desabastecimiento inminente, aquellos que se contratan a otra entidad pública y aquellos que no tienen sustitutos y que tengan proveedor único en el mercado (*ver documento: Exoneraciones Material de Enseñanza*). Si se adopta esta decisión, se debe tener plena certeza de que se cumplen los requisitos legales para ello.

Existe también una relación de bienes y servicios en los que no se aplica la LCAE, tales como aquellos cuyo monto no supera una UIT, los servicios de auditoría externa, los contratos

bancarios y financieros, la contratación de notarios públicos, entre otros (*ver artículo 2.3 de la LCAE*)

d) Nuevas modalidades de contratación

La subasta inversa, el convenio marco de precios y las compras corporativas son las formas nuevas de selección de contratistas:

- La subasta inversa se realiza respecto de bienes comunes y estandarizados por el OSCE. No hay presentación de consultas ni observaciones y versa sobre la posibilidad de que en un acto público las tres mejores propuestas económicas puedan bajar más.
- La compra corporativa permite que las entidades públicas, de modo conjunto, puedan adquirir bienes o contratar servicios, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado.
- El convenio marco de precio es la modalidad por la cual OSCE selecciona a aquellos proveedores con los que las Entidades deberán adquirir o contratar de manera directa los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo de Convenio Marco. Aun no se está aplicando, pero la adquisición por Convenio Marco será obligatoria desde la publicación del Catálogo en el SEACE.

e) El Sistema Electrónico de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (SEACE)

Es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las adquisiciones y contrataciones del Estado con el fin de dar **transparencia** a las contrataciones

públicas. El uso de este sistema es obligatorio para todos los gobiernos regionales o locales.

Este sistema también brinda la opción de realizar todo el proceso a través de este medio, generando así **ahorros** para las entidades contratantes.

2.2.6. Ley N° 30225

- La nueva ley de contrataciones del Estado tiene por finalidad mejorar el sistema de compras públicas, así como incrementar la cantidad de proveedores dejando de lado los formalismos y la rigidez que han limitado los procesos. Busca también la reducción de los costos de participación y la inversión pública. Algunos de los aspectos relevantes de la ley son:
- Excluye del ámbito de aplicación de la ley, pero sujetas a supervisión por parte del Organismo de Supervisión de Contrataciones del Estado – OSCE, las compras menores a 8 UIT (anteriormente exoneraba las compras menores a 3 UIT pero sin supervisión alguna), los convenios de colaboración entre entidades siempre que los bienes y servicios brindados sean propios de la función y que no persigan fines de lucro, la no posibilidad de contratar servicios con más de un proveedor y las contrataciones que realice el Estado con otro Estado (Artículo 5).
- Entre las medidas orientadas a la protección y promoción de la competencia la ley prevé que la existencia de indicios de conductas anticompetitivas en un procedimiento de selección verificados por parte del OSCE o el Tribunal de Contrataciones

debe ponerse del conocimiento de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia-INDECOPI, para dar lugar el inicio del procedimiento administrativo sancionador. El OSCE ordenará a la entidad a que fundamente o elimine la existencia de un requisito que podría afectar la competencia y la libertad de concurrencia, incluso informará al Ministerio Público de haber indicios de colusión (Artículo 14).

- Para acelera los procesos de programación y actos preparatorios el Plan Anual de Compras-PAC se elaborará desde un año antes de su aprobación y estará vinculado al Plan Operativo Institucional-POI (más precisamente desde el I semestre del año anterior (Artículo 15), las entidades que dictan políticas nacionales y/o sectoriales podrán homologar las especificaciones de los bienes y servicios que se encuentren en el ámbito de su competencia (Artículo 17), introduce el valor estimado para la contratación de bienes y servicios, y el valor referencial para consultorías y ejecución de obras (Artículo 18), y eleva de 3 UIT a 8 UIT el monto de las contrataciones para exonerarla de los procesos de selección (Artículo 20).
- A fin de promover la especialización y profesionalización de los funcionarios públicos, la supervisión y el control de los fondos públicos las entidades, excepcionalmente, pueden contratar directamente cuando se trata de otra entidad pública siempre que en razón del costo de oportunidad resulte más eficiente y técnicamente viable para satisfacer la necesidad (Artículo 27).
- Para velar por el buen uso de los recursos públicos la ley prevé que la entidad podrá rechazar toda oferta de contratación de bienes y servicios cuando se determina la existencia de dudas

razonables sobre el cumplimiento del contrato, la oferta supera la disponibilidad presupuestal siempre que haya realizado las gestiones para el incremento de la disponibilidad presupuestal sin éxito, y las ofertas de ejecución y consultoría se encuentren por debajo del 90% del valor referencial o excedan en más de 10% (Artículo 28).

- Los contratistas tienen por ventaja la posibilidad de subcontratar, previa autorización de la entidad, la ejecución de determinadas prestaciones del contrato, salvo prohibición expresa contenida en los documentos del procedimiento de selección, sin embargo, no puede subcontratar la totalidad ni las prestaciones esenciales del contrato (Artículo 35).
- El contratista se hace responsable de la calidad ofrecida y por los vicios ocultos de los bienes y servicios ofertados por un plazo no menor de 1 año, en el caso de obras no puede ser inferior a 7 años (Artículo 40).
- La solución de controversias tiene en cuanto que el recurso de apelación solo puede ser interpuesto una vez otorgada la Buena Pro, que es conocido y resuelto por el Tribunal de Contrataciones del Estado – TCE, cuando se trate de procedimientos de selección con valor estimado o valor referencial superior a 65 UIT. La garantía por interposición del recurso de apelación se otorga a favor del OSCE o de la entidad hasta por el 3% del valor estimado o valor referencial. La presentación deja en suspenso el procedimiento de solución hasta que el recurso sea resuelto (Artículo 41).
- El Registro Nacional de Proveedores – RNP, es el sistema de información oficial único de la Administración Pública con el objeto de registrar y mantener actualizada la información

relevante de los proveedores que contratan con el Estado (Artículo 46).

- El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, es el sistema electrónico que permite el intercambio y difusión sobre las contrataciones del Estado (Artículo 47).
- Las infracciones y sanciones son castigadas por el Tribunal de Contrataciones del Estado mediante la aplicación de multa por el infractor no menor de 5% ni mayor al 15% de la propuesta económica o del contrato, y la inhabilitación temporal, la inhabilitación definitiva
- Crea el Tribunal de Contrataciones del Estado – TCE que tendrá como funciones la resolución de controversias, aplicación de sanciones a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas, y aplicación de multas cuando entidades actúan como proveedores (Artículo 59).

2.2.7. Contrataciones en la Ley 30225

El Estado ahora cuenta con 7 métodos distintos para adquirir bienes o contratar servicios. Estos son: la licitación pública, el concurso público, la adjudicación simplificada, la selección de consultores individuales, la comparación de precios, la subasta inversa electrónica y la contratación directa. Así lo prevé la Ley N° 30225, la nueva Ley de Contrataciones del Estado, publicada el viernes 11 de julio del 2014, la cual ha derogado el Decreto Legislativo N° 1017.

- Licitación pública y concurso público: La licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y obras; mientras que

el concurso público para la contratación de servicios. La norma prevé que ambas modalidades se deberán aplicar a las contrataciones cuyo valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público.

- Adjudicación simplificada: Esta es una nueva modalidad de contratación, y se utilizará para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras, cuyo valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes fijados por la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Selección de consultores individuales: Otra nueva modalidad de contratación, la cual se destinará para la contratación de servicios de consultoría en los que no se necesita equipos de personal ni apoyo profesional adicional, y en los que la experiencia y las calificaciones de la persona natural que preste el servicio constituyan los requisitos primordiales de la contratación. Igualmente existe la limitación que su valor estimado o referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que precise la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Comparación de precios: Esta nueva modalidad se utilizará para la contratación de bienes y servicios de disponibilidad inmediata, distintos a los de consultoría, que no sean fabricados o prestados siguiendo las especificaciones o indicaciones del contratante, siempre que sean fáciles de obtener o que tengan un estándar establecido en el mercado. Un detalle importante es que el valor estimado de

dichas contrataciones debe ser inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para la licitación pública y el concurso público.

- Subasta inversa electrónica: La subasta inversa electrónica se utiliza para la contratación de bienes y servicios comunes que cuenten con ficha técnica y se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes.
- Contrataciones directas: La anterior Ley de Contrataciones establecía 6 supuestos en los cuales la entidad podría contratar directamente, esto es, sin necesidad de llevar adelante un proceso de selección (se incluía, por ejemplo, los casos de desabastecimiento, emergencias por catástrofes, compras militares secretas, servicios personalísimos, etc.). Además de estas, la nueva Ley contempla 7 nuevas situaciones en las que procederá esta contratación directa. Destacan los servicios de publicidad en medios de comunicación; bienes y servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo científico o tecnológico; arrendamiento de bienes inmuebles y la adquisición de bienes inmuebles existentes; servicios especializados de asesoría legal para la defensa de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales; etc.
- Métodos especiales de contratación: La norma también dispone que las entidades podrán contratar, sin realizar procedimiento de selección, los bienes y servicios que se incorporen en los Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco como producto de la formalización de Acuerdos Marco. Se establece que el reglamento fijará los procedimientos para

implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco.

Los procesos de contratación estatal están compuestos por tres etapas: (i) actos preparatorios, (ii) selección y (iii) ejecución contractual. Los actos preparatorios están relacionados con el plan anual de contrataciones que tiene cada entidad. Se trata de un documento en el cual se plasman las necesidades en obras, servicios y bienes que requiere la entidad para el cumplimiento de sus funciones. A partir de este documento se confecciona luego el expediente de contratación en donde se define el requerimiento de los bienes o servicios de manera específica y detallada.

En este punto debemos señalar que el requerimiento lo realiza el área usuaria, es decir, aquella que, al interior de la entidad pública, necesita determinados bienes o servicios. Dicho requerimiento luego será enviado al órgano encargado de las contrataciones de la entidad, la misma que realizará el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado. El estudio de mercado se prepara sobre la base de documentos técnicos e investigación de campo. Ello permite obtener información sobre requerimientos técnicos mínimos, los posibles factores de evaluación a tomar en cuenta, así como para conocer sobre eventuales postores y marcas existentes en el mercado. Además servirá para establecer el valor referencial de la contratación, cifra que determinará el tipo de proceso de selección que se realizará.

Luego de ello se conforma el Comité Especial, el mismo que tiene como objetivo principal la elección del ganador de la buena pro en el proceso de selección. En estos casos está conformado por un miembro del área usuaria, otro del órgano encargado de las contrataciones y un tercero especialista. En todos los casos se trata

de un puesto irrenunciable e inamovible ya que se trata de un cargo de confianza.

Otra de las funciones del Comité de selección es la elaboración de las bases del proceso de contratación, para ello se utilizará la información del requerimiento del área usuaria y del estudio de mercado elaborado por el órgano encargado de las contrataciones de la entidad. Las bases deben incluir las reglas del procedimiento, los factores de evaluación técnicos y económicos, así como los derechos y obligaciones de las partes. Las bases luego serán publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

El proceso de selección se inicia con la convocatoria. En ella podrán participar los proveedores que se encuentren registrados como tales en el RNP (Registro Nacional de Proveedores), que cuenten con el registro vigente y que no hayan incurrido en una causal de inhabilitación. De otro lado, si el proveedor manifiesta su interés en algún proceso de contratación en particular, se le calificará como "participante". Existe además un periodo para la presentación y absolución de consultas y observaciones relacionadas con el proceso de selección.

Las consultas se plantean para advertir que existe información que es ambigua o que no queda muy clara en las bases, mientras que las observaciones cuestionan las reglas planteadas por las bases ante la ausencia de un requisito mínimo o porque vulnera o incumple alguna disposición en materia de contrataciones. El resultado de dichas consultas y observaciones se integran luego a las bases del proceso y será sobre el conjunto de ellas que se establecen las reglas definitivas del proceso de selección. A partir de este momento los participantes podrán presentar sus

propuestas técnicas y económicas, adquiriendo así la condición de “postores”. Las propuestas técnicas y económicas serán evaluadas y calificadas por el Comité de Selección quien definirá a quién se le otorgará la buena pro. Finalmente, la etapa de ejecución contractual comprende los aspectos relacionados con la firma del contrato. Para ello será necesario el cumplimiento de los requisitos establecidos por las bases, la presentación de la constancia de no encontrarse inhabilitado y de las garantías que correspondan.

Con respecto a las garantías, estas pueden expresarse en títulos valores o montos dinerarios. Los títulos valores deben ser de realización automática e irrevocables y emitidas por entidades autorizadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Después del análisis de dicha documentación se procederá a suscribir el contrato, por lo que el postor que ganó la buena pro será calificado como “contratista”.

2.2.8. Observaciones al proceso de la contratación estatal

A continuación, planteamos algunas observaciones al procedimiento general de las contrataciones del Estado, de cara a detectar aquellos espacios en los cuales podrían manifestarse algunos indicios de actos de corrupción.

En relación a la fase de actos preparatorios se considera que debe atenderse especialmente al requerimiento elaborado por el área usuaria en tanto que podría estar direccionado a que la compra del bien o servicio se realice con determinada empresa.

En cuanto al establecimiento del valor referencial de la obra, bien o servicio, será necesario que se tomen en cuenta datos históricos (contratos anteriores realizados por la entidad y de similar

naturaleza), el precio que haya establecido otras entidades en contratos de la misma materia, cotizaciones realizadas con proveedores, entre otros parámetros. Ello ayudará a que sea fundamentado adecuadamente y a descartar vicios de sobrevaluación.

Con respecto al contenido de las bases del proceso, debemos analizar especialmente los factores de evaluación. Estos constituyen los criterios que determinarán la competencia del postor y por tanto deben ser congruentes con el objetivo de la contratación. En el caso de bienes habrá que tomaren cuenta, por ejemplo, el plazo de entrega, la experiencia del postor, la disponibilidad de servicios y repuestos; en servicios, el personal propuesto para la prestación del servicio, el equipamiento, la especialidad de la empresa en la actividad; en obras, la calificación del personal profesional propuesto y la experiencia en obras general eso similares a la que es materia del proceso. Aquellos factores de evaluación que se alejen de lo estrictamente objetivo pueden ser un indicio que suma a la detección de actos de corrupción.

Asimismo, deberá verificarse la legitimidad de los documentos que se presenten para acreditar tales condiciones. La aceptación del Comité de Selección de documentos falsos o dar por recibidos documentos que no fueron materialmente entregados sumarán nuevos indicios.

Un comentario adicional sobre la elaboración de las bases de la contratación es que el Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado (OSCE) cuenta con modelos estándar para cada proceso de selección. Un alejamiento de los aspectos sustanciales de dichos modelos podría generar otra alerta. De la misma manera,

en el inicio de la etapa de selección, mencionábamos la necesidad de que los proveedores cuenten con el registro respectivo y vigente.

En cuanto a la aceptación de un proveedor, deberíamos tomar en cuenta el resultado del análisis de las consultas y observaciones que se planteen. Así pues, por ejemplo, habrá que estudiar las ambigüedades que detecten los participantes en las bases y los criterios utilizados en la fundamentación que del Comité de selección para absolverlas.

De igual manera debe estudiarse la respuesta a las observaciones pues aquí se cuestiona la legalidad de las disposiciones en las bases. En este aspecto debe añadirse que las observaciones pueden ser elevadas al OSCE que emite un pronunciamiento cuyos resultados deben añadirse a las bases del proceso de selección. Hacer caso omiso a las observaciones planteadas por el organismo de control constituye una nueva alerta. Como último punto, y en relación a la presentación de las garantías, resulta imprescindible que se verifique que estas cuenten con el respaldo de una entidad autorizada por la SBS. De ahí que consideramos necesaria la acreditación de este aspecto mediante un informe de dicha entidad.

Como vemos, existen posibles focos de corrupción en las diferentes etapas de la contratación estatal. Por un lado, ello obliga a ampliar la atención sobre el proceso en toda su extensión, pero también nos permite contar con un mayor número de criterios para afirmar con mayor contundencia que se ha cometido un delito de corrupción.

2.2.9. Contratación Estatal y corrupción

El alto nivel de corrupción en la contratación pública parece haber distorsionado seriamente los elementos de competencia sana y abierta que constituyen la esencia del proceso licitatorio (Foro de Corrupción: 20021- Colombia). La existencia de monopolios de contratistas es reconocida como la irregularidad más frecuente en los procesos de licitación se calcula que se encuentra en un 54% de los contratos(Gallón Gómez (2002). Es claro entonces que un alto volumen de los recursos del presupuesto estatal, correspondientes tanto a gastos de funcionamiento como de inversión, son canalizados a través de las contrataciones públicas, lo que las constituye en una porción muy importante de los negocios de diversos sectores de la economía, pero también en un gran atractivo para los corruptos.

Es un área específica de las contrataciones en las cuales se presentan sobornos es en la definición de los términos de referencia, llegándose a encontrar pliegos de condiciones casi hechos a la medida de un determinado proponente. La corrupción en los gastos públicos en el área de las contrataciones públicas es de alto riesgo con la utilización de excepcionalidades a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares. Adicionalmente, corrompe por el lado del proveedor cuando tiende a buscar la realización de cambios a los términos contractuales sin tener suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en el valor del contrato, dado que la ley permite ajustes del presupuesto hasta por un porcentaje del valor original del contrato.

Los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precios que permita ganar la licitación. Estos contratistas son considerados como los

únicos capaces de ofrecer productos o servicios al Estado, los que pasan a desempeñar una posición dominante en el mercado contractual del Estado, restringiendo la libre competencia.

Gallón Gómez (2002) manifiesta que el fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, es un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, teniendo como una de sus principales modalidades el soborno.

Quijada Tacuri (2012) manifiesta que en los gobiernos locales y regionales, así como en todas las instituciones públicas, en lo referente a las contrataciones públicas de obras se observan los siguientes problemas:

- Deficiencias en los procesos de selección: Licitación pública, concursos públicos, adjudicaciones directas y menor cuantía.
- Incumplimientos de las normas de contrataciones.
- Incumplimientos de los proveedores en la entrega de obras, bienes, servicios.
- Carencias de difusión de las normas de contrataciones.
- Deficiencias en la gestión administrativa de las contrataciones.
- Distorsiones al interpretar y aplicar la normativa de contrataciones.
- Deficiente aplicación de la imposición de sanciones.
- Deficiencias en el cumplimiento de las sanciones.
- Incumplimientos de procedimientos técnico-legales.
- Carencias de la presencia del Estado para intervenir en la corrupción de las contrataciones de obras públicas.

- Incumplimientos de las normas legales y administrativas de contrataciones del estado.
- Incremento de los gastos públicos, al ejecutar costos adicionales por una deficiente planificación.

2.2.10. Modalidades de la corrupción en las adquisiciones y contrataciones estatales

a) En las Fases del Contrato

- La ausencia en las fases del contrato de transparencia incrementa el riesgo de corrupción, sobre todo en la ejecución de obras pueden encontrarse en la preparación técnica del proyecto, sus especificaciones legales y técnicas, en las instancias licitatorias y de contratación, también en los sucesivos pasos de ejecución de las obras o de recepción de los bienes. La adecuada o ineficiente organización administrativa para evaluar o inspeccionar técnicamente la realización y entrega de los bienes o servicios; es otro hito sobre la que puede alojarse la corrupción y la falta de transparencia.
- En la fase preparatoria, la ausencia de un plan anual de adquisiciones que no ha podido “estandarizar” las necesidades para programar las compras (insumos informáticos, vehículos, repuestos, etc.), especialmente las que tienen algún tipo de desarrollo tecnológico, y que permita desarrollar la especificaciones técnicas compatibles con la participación de más proveedores, permitiendo la competencia. Siendo el PAAC posible de ser modificado por las EPC en el mismo periodo fiscal y no teniendo claras las especificaciones técnicas, se vuelve excluyente y/o direccionado para los proveedores.

- En la fase preparatoria se carece de un listado de precios promedio de los bienes y servicios que la unidad central de contrataciones adquiere, dado que en función de las cantidades y condiciones de pago se modifican los precios. Tampoco existe en las EPC un sistema de gestión que revise las especificaciones técnicas incluidas en las Bases, previo a la fase de selección; tendiéndose a afectar el proceso desde el inicio.
- En la fase de ejecución, la remuneración de la Inspecciones una cuestión en general poco considerada por la Administración; siendo ésta la instancia donde finalmente se dirime la calidad de la obra, el cumplimiento de lo pactado en el contrato, el momento de la verdad donde lo exigido por las Bases y lo propuesto por el contratista se materializa bien o mal conforme a honestidad, pericia técnica y exigencia de las partes. El beneficio material del contratista estriba en mantener el margen de ganancia previsto en su cotización; operan en contra de sus intereses los imprevistos del proyecto que no pudieron ser considerados en el momento de la cotización y que luego no permitan ser reconocidos como adicionales en el proceso de la obra; también es funcional a sus intereses aumentar el margen de beneficio disminuyendo alguna parte del trabajo comprometido, o la calidad pactada. Estos riesgos, siempre latentes en la ejecución, que transitan desde lo razonable hasta lo delictivo, dependen del contralor externo (Inspector) que informa del estado de la ejecución de las obras, para fines de liquidación del contrato.
- En la fase de ejecución, se dan renegociaciones con contratos en marcha, se puede pedir adicionales hasta el 15% del monto contractual en bienes, servicios y obras;

con la salvedad de que en los contratos por obras si superen 15% del monto del contrato original, tienen que ser sustentadas y probadas por el Titular o la máxima autoridad administrativa de la Entidad, y requieren previamente, para su ejecución y pago, la autorización expresa de la Contraloría General de la República. Estos adicionales son en muchos casos negociados con sobornos.

- En la fase de ejecución, se dan renegociaciones con Complementarios al contrato hasta un 30% del monto contractual, al igual que los adicionales de hasta el 15%, en muchos casos son negociados con sobornos.
- En la medida en que las renegociaciones (adicionales y complementarios) a los contratos no están sujetas a las mismas exigencias de transparencia y competencia que los contratos iniciales, se prestan al abuso del poder (por cualquiera de las partes del proceso) o a la corrupción. Por otra parte, las demandas judiciales pueden ser también un instrumento mediante el cual el contratista busque obtener ventajas no contempladas en el contrato inicial.
- Corrupción en la liquidación del contrato o en el pago. Los controles que se ejerzan sobre los términos de una licitación o contratación pueden tener el efecto indeseable de desplazar la corrupción hacia delante, y son precisamente las etapas de liquidación y pago las candidatas a servir de soporte a la corrupción. Como siempre, la oportunidad para que ésta se presente está ligada al grado de discrecionalidad del funcionario público responsable.
- Los proveedores sin escrúpulos pueden sustituir productos de menor calidad por aquellos que se requirieron u ofrecieron en la licitación original. Pueden falsificar la

cantidad de bienes o servicios proporcionados cuando entregan recibos de pagos, y pagar más sobornos a los supervisores del contrato para inducirlos a que ignoren las discrepancias. Además de aceptar sobornos y obviar los estándares de calidad y desempeño, los compradores pueden desviar los bienes y servicios para uso privado o para reventa. Los contratos involucran a un comprador y un vendedor. Cada uno puede corromper el proceso de adquisiciones de muchas maneras, y en cualquier fase.

b) En las Modalidades de Adquisición

Subasta Inversa. Esta modalidad permite tener especificaciones técnicas en el caso de bienes, y términos de referencia en el caso de servicios muy generales, lo cual hace posible que el proveedor que obtiene la buena pro no cumpla con los estándares de calidad esperados. Por ejemplo entregar papel bond A4 de 70 y/o 75 gr. como si fuese de 80 gr. y con una blancura comparable opaca y los bordes no alisados. Dicha modalidad de adquisición es excluyente en cuanto a que sólo permite discutir el precio y no exige mejoras en los bienes y/o servicios por contratar, tal es así que en los bienes alimentos para personas adquiridos por ésta modalidad hay muchas denuncias en cuanto a la calidad y garantía de los bienes, por cuanto se sustenta en el principio que sólo es discutible el precio. La modalidad de Subasta Inversa trae el alto riesgo de incurrir en la frase “lo barato sale caro”, y es que en la adquisición sobre todo de bienes hay muchos artículos que aparentemente cumplen con las especificaciones técnicas colgadas en el SEACE pero que son de baja calidad, incentivando a los proveedores a importar dichos bienes a

precios sin garantía, tal como suceden con los bienes informáticos como discos compactos, memorias, lectoras de barras etc. o los útiles de oficina como los engrapadoras, lapiceros, etc.

Convenio Marco. Esta modalidad tiene el alto riesgo de exclusión (David Meyer:2009) de proveedores y por ende la creación de monopolios, la afectación de proveedores locales y la restricción a la libre competencia. Siendo la OSCE el ente que selecciona previamente a los proveedores calificados para que atiendan las adquisiciones de las EPC, deja poco margen para que los funcionarios públicos puedan negociar mejoras en cuanto a precio y calidad. Aunque se ha considerado que es posible adquirir fuera del Convenio Marco siempre y cuando haya una opción mejor, éste trámite se vuelve burocrático, lo que dejaría sin opción a las EPC ha buscar ciertos beneficios para la entidad de interés público. En cuanto a los gobiernos locales, el condicionar a que se compre del catálogo de productos del Convenio Marco los bienes, afectará a los proveedores locales que tendrán que bajar sus costos en perjuicio de la calidad si quieren tener precios competitivos.

La modalidad de comprar por catálogo electrónico de Convenio Marco trae el alto riesgo de incurrir en la adquisición de bienes sobrevaluados o subvaluados que distan del precio testigo obtenido de una indagación de precios y estudio de mercado. La selección de los proveedores permitidos para que oferten sus productos en el SEACE puede ser objeto de corrupción en los altos niveles de gestión administrativa pública.

Compras Corporativas. Esta modalidad de adquisición tiende a fortalecer a los grandes proveedores e incentiva la creación

de monopolios. Si bien es posible obtener de estas adquisiciones buen precio por el tamaño importante del volumen de adquisición y contratación de los proveedores grandes; es también cierto que los proveedores chicos van a ser afectados, siendo el Estado el mayor comprador y activador de la economía, los recursos tienen el riesgo de ser orientados a los grupos de poder económico. El alto riesgo de corrupción en las esferas del gobierno es percibido ya que siendo el gran comprador el gobierno nacional, específicamente el ejecutivo y sus ministerios (constituyen el 50% de la participación en adquisiciones y contrataciones), el gobierno sería la mira de los corruptores, que a través de sobornos querrán obtener las buenas pro de las macro licitaciones del Estado.

Bolsa de Productos. Esta modalidad de adquisición y contratación tiene el alto riesgo del sobre precio, o precio por encima del mercado, por la sencilla razón que entre el estado y el proveedor hay un agente comisionista intermediario que se encarga del proceso de adquisición. Se piensa que estando este agente entre el proveedor y el funcionario encargado de la EPC no hay contacto para que haya soborno, pero tampoco hay garantía para que el nuevo sobornado sea el agente comisionista. No habría corrupción pública ya que las EPC no tendrían contacto directo con los proveedores, y esta sería una corrupción netamente privada ya que se trasladaría a la relación agente comisionista y proveedor. Y los sobornos se verían reflejado en los sobre precios que tendría que pagar las EPC. A la larga afectaría al interés público, además también existe el riesgo de soborno en la relación EPC y agente comisionista.

Contrataciones y Adquisiciones Especiales. Consideradas las de más alto riesgo de corrupción, en la sobre valoración,

sobornos, perjuicio para las EPC, falta de calidad y garantía de bienes y servicios, en la mala ejecución de obras por la celeridad y falta de transparencia con que se concretan los contratos. Estos tipos de contratación soslayan la pasos básicos para una transparente adquisición, y al no haber transparencia hay una percepción alta de corrupción, caracterizado por la rápida convocatoria, un tiempo excluyente para la presentación de ofertas, una evaluación de ofertas direccionadas a quien conviene más al gasto del presupuesto que a la finalidad de los bienes y/o servicios a contratar, una adjudicación de buena pro y un perfeccionamiento del contrato con poco margen para negociar calidad y buen precio. Estas modalidades de adquisición especiales, se dan por la normatividad que permite la excepción a los procesos de adquisición, que toma como base el criterio de urgente.

c) En los Tipos de Procesos de Selección

No programables. También llamados no aplicables, aunque dentro de la Ley de contrataciones no está considerado como un tipo de proceso de selección, son las adquisiciones no programables las que se dan con más frecuencia no teniéndose estadísticas ni registros en la OSCE, son aquellas que no han sido incluidas en el PAAC, son las que no han sido previstas por falta de una buena planificación y programación, se puede decir que son las adquisiciones informales, en un país donde la informalidad predomina sobre la formalidad. Son estos procesos de adquisición que siendo superiores a una UIT simplemente requieren que se llame a cualquier proveedor y sin mucha evaluación se adquiera el bien o servicio requerido, es el fraccionamiento que permite la Ley de adquisiciones, sólo un postor y su propuesta para darle la buena pro, sin un Comité

Especial que evalúe, sólo el proveedor y el funcionario que adquiere, en una relación de amistad por la frecuencia con que son requeridos “cómprame - te compro - cómprame”. Es el despilfarro tipo hormiga, los precios cuyos montos de adquisición no son mayores a S/. 3,450 son sobre valuados, ya que el Estado paga en el mejor de los casos a 15 días y el proveedor tiene que considerar ese tiempo como costo en sus precios. Hay una práctica de corrupción que se da a través de obsequios y favores.

Menor Cuantía. Son las que también pueden ser no programables, si es que se presenta la necesidad de adquirir determinados bienes o servicios que no están incluidas en el PAAC; no es obligatoria su inclusión en el PAAC cuando no ha sido prevista, y conjuntamente con las Adquisiciones Directas son el 99% de todas las adquisiciones realizadas por el Estado Peruano. Un proceso de Menor Cuantía no tiene testigos más que el Comité Especial, es la relación entre un proveedor (no hay la obligación de invitar a más de uno) y un Comité Especial en forma discreta, donde por sus características es permitido desconfiar e imaginar de la siguiente manera: el proveedor antes de la convocatoria ya tenía la buena pro, el proveedor antes de la buena pro ya había atendido los bienes o servicios requeridos, el Comité Especial ha creado un requerimiento para beneficiar a un proveedor amigo, el Comité Especial ha sido sobornado, los precios están sobre valorados y la calidad del bien o servicio no es prioridad. Y aun habiendo competencia de proveedores, el Comité Especial decide en forma parcial y discreta a quien otorga la buena pro, porque allí a puerta cerrada todo es posible. Para el 2007 la Menor Cuantía en bienes es hasta S/.46,230.00 , en servicio hasta S/. 20,700 , y en obras hasta S/.117,300.00. Los montos para un país pobre

como el nuestro son importantes si se considera la percepción de corrupción en 15% que se va a los bolsillos de los funcionarios públicos como efecto de una corrupción sistémica.

Adjudicación Directa. Forma parte del 99% de todas las adquisiciones conjuntamente con la Menor Cuantía y representan ambas el 60% de todo lo que se gasta en adquisiciones y contrataciones, aproximadamente estos procesos involucran US\$ 2,4 millones al año si tenemos como dato que el Estado en total gasta US\$ 4 mil millones al año. Por la magnitud de los recursos que involucra es preocupante como es que se llevan a cabo dichos procesos: sin la participación de especialistas, sea un veedor técnico, un representante de control interno especializado; sin la suficiente convocatoria (basta con que se inviten a tres postores); en procesos casi sumarios excluyentes con Bases que ajustan tiempos y exigen especificaciones técnicas o marcos de referencia que no alientan la participación de proveedores, excepto los que ya tenían información privilegiada. Aquí el Comité Especial si quiere favorecer a algún proveedor se las ingeniará para hacerlo aprovechándose de la misma Ley de adquisiciones, aceptando o rechazando documentos para evaluación, validando documentos sin contrastar su legitimidad, parcializando en la evaluación técnica, o al extremo de regularizar todo un expediente de contratación para dar formalidad a bienes o servicios ya recibidos.

Concurso Público y la Licitación Pública.- La primera es para servicios y la segunda es para bienes y obras, estas modalidades representan el 1% de todas las contrataciones hechas por el Estado peruano y significan el 40% del gasto total, o sea US\$ 1,6 millones al año. Por la magnitud de los recursos

comprometidos son los procedimientos de adquisición que más controles tienen y más transparentes son, sin embargo son los que están en la mira de los expertos en corromper y los habidos en ser corrompidos por las fuertes comisiones que se pueden obtener. A pesar de ser los más controlados y transparentes, son también los que más han escandalizado a nuestro país por los destapes de denuncias periodísticas, por las acciones de la Contraloría General, por las investigaciones realizadas por organismos no gubernamentales y otros. Aquí entra en juego grandes intereses, por tanto toda una maquinaria a corromper cuyos engranajes son las personas que se mueven aceitados por el soborno y el favor prestado, que se mueven mucho antes de que empiece la convocatoria, tramando todos los movimientos que lleven a obtener la buena pro. Tienen influencia en la elección del Comité Especial, por tanto elegido el Comité Especial tienen las Bases de la convocatoria a su medida para ganar, pero quieren más, no solamente se trata de ganar lo justo, aunque su elección como cocontrante haya sido injusta para otros, hacen que el Comité Especial de valores referenciales que les permita lucrar más; y esto es explicable porque tienen que comprar el silencio de sus competidores y pagar el soborno a sus favorecedores.

Finalmente, además del soborno, existen otras prácticas que hacen aún mucho más gravosa la situación cuando se presentan sobre valoraciones derivados de acciones como el despilfarro, aun cuando el procedimiento de las licitaciones este bien conducido ante el OSCE y la Contraloría General, pueden efectuarse adjudicaciones indebidas por ineficiencia o por inmoralidad.

Una licitación elaborada sobre Bases de adquisición incorrectamente especificados, tanto en sus condiciones legales, como técnicas, llevan casi irremediablemente a resultados negativos para los intereses públicos. También puede doblarse el ordenamiento jurídico a procedimientos administrativos delictivos; una licitación aparentemente correcta puede encubrir y simular una flagrante desviación de poder, pues las Bases de condiciones pueden haber sido redactados de manera tal que solo la persona a quien se quiere favorecer quede en condiciones de prestar ofertas admisibles.

2.2.11. Prevención en la Adquisición y Contratación Estatal

Torres Pachas (2016) plantea una serie de requerimientos para prevenir la corrupción en los procesos de contratación estatal:

- En relación a la fase de actos preparatorios consideramos que debe atenderse especialmente al requerimiento elaborado por el área usuaria en tanto que podría estar direccionado a que la compra del bien o servicio se realice con determinada empresa. En cuanto al establecimiento del valor referencial de la obra, bien o servicio, será necesario que se tomen en cuenta datos históricos (contratos anteriores realizados por la entidad y de similar naturaleza), el precio que haya establecido otras entidades en contratos de la misma materia, cotizaciones realizadas con proveedores, entre otros parámetros. Ello ayudará a que sea fundamentado adecuadamente y a descartar vicios de sobrevaluación.
- Con respecto al contenido de las bases del proceso, debemos analizar especialmente los factores de evaluación.

Estos constituyen los criterios que determinarán la competencia del postor y por tanto deben ser congruentes con el objetivo de la contratación. En el caso de bienes habrá que tomar en cuenta, por ejemplo, el plazo de entrega, la experiencia del postor, la disponibilidad de servicios y repuestos; en servicios, el personal propuesto para la prestación del servicio, el equipamiento, la especialidad de la empresa en la actividad; en obras, la calificación del personal profesional propuesto y la experiencia en obras generales o similares a la que es materia del proceso. Aquellos factores de evaluación que se alejen de lo estrictamente objetivo pueden ser un indicio que suma a la detección de actos de corrupción.

- Asimismo, deberá verificarse la legitimidad de los documentos que se presenten para acreditar tales condiciones. La aceptación del Comité de Selección de documentos falsos o dar por recibidos documentos que no fueron materialmente entregados sumarán nuevos indicios.
- Un comentario adicional sobre la elaboración de las bases de la contratación es que el Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado (OSCE) cuenta con modelos estándar para cada proceso de selección. Un alejamiento de los aspectos sustanciales de dichos modelos podría generar otra alerta. De la misma manera, en el inicio de la etapa de selección, mencionábamos la necesidad de que los proveedores cuenten con el registro respectivo y vigente.
- La aceptación de un proveedor. También deberíamos tomar en cuenta el resultado del análisis de las consultas y observaciones que se planteen. Así pues, por ejemplo,

habrá que estudiar las ambigüedades que detecten los participantes en las bases y los criterios utilizados en la fundamentación que del Comité de selección para absolverlas.

- De igual manera debe estudiarse la respuesta a las observaciones pues aquí se cuestiona la legalidad de las disposiciones en las bases. En este aspecto debe añadirse que las observaciones pueden ser elevadas al OSCE que emite un pronunciamiento cuyos resultados deben añadirse a las bases del proceso de selección. Hacer caso omiso a las observaciones planteadas por el organismo de control constituye una nueva alerta.
- Como último punto, y en relación a la presentación de las garantías, resulta imprescindible que se verifique que estas cuenten con el respaldo de una entidad autorizada por la SBS. De ahí que consideramos necesaria la acreditación de este aspecto mediante un informe de dicha entidad.
- Como vemos, existen posibles focos de corrupción en las diferentes etapas de la contratación estatal. Por un lado, ello obliga a ampliar la atención sobre el proceso en toda su extensión, pero también nos permite contar con un mayor número de criterios para afirmar con mayor contundencia que se ha cometido un delito de corrupción. Se plasman aquí algunas ideas sobre lo que podría reflejar indicios de concertación o la expresión del interés indebido del funcionario público.

2.3. Definiciones conceptuales

- Cargo: Elemento básico de una organización, caracterizado por un conjunto de funciones dirigidas al logro de un objetivo, y que por su naturaleza y nivel de responsabilidad ameritan el cumplimiento de requisitos y calificaciones para su cobertura.
- Grupo Ocupacional: Conjunto de cargos para cuyo ejercicio se exige requisitos mínimos referidos a instrucción, experiencia y habilidades, razonablemente diferenciados en cuanto a su responsabilidad y naturaleza.
- Nivel del Cargo: Categoría que ordena las clases de cargos que conforman un Grupo Ocupacional, de modo progresivo y ascendente en relación a las atribuciones, mayores exigencias, responsabilidad y complejidad de las funciones de los cargos.
- Funcionario Público: En el caso del OSCE, comprende al Presidente Ejecutivo. Asimismo, considera al Procurador Público y Procurador Público Adjunto, designados mediante Resolución Suprema.
- Empleado de Confianza: : En el caso del OSCE, grupo conformado por el Secretario General, Directores, Jefes de Oficina, Asesor II, Jefe de Unidad de Prensa e Imagen Institucional y Jefe de Unidad de Coordinación Administrativa de Oficinas Zonales, designados por el Titular del Pliego.
- Servidor Público (Caso OSCE): 1) Directivo Superior: Grupo ocupacional conformado por el Jefe de Oficina de Estudios Económicos, Sub Directores, Jefes de Unidad y Secretario del Tribunal. Accederán al cargo por concurso público de méritos o designados por el Titular del Pliego; 2)
- Especialista: Grupo ocupacional conformado por los Vocales y por personal que desempeña labores operativas y administrativas en los distintos Órganos y Unidades Orgánicas del OSCE, para la cual se requiere de formación profesional universitaria. Accederán al cargo por concurso público de méritos; 3) De Apoyo: Grupo ocupacional conformado por personal que desarrolla labores de apoyo técnico y auxiliar. Accederán al cargo por concurso público de méritos.

- Sanciones: El Tribunal de Contrataciones del Estado impondrá a los proveedores, participantes, postores y contratistas las sanciones siguientes: a) Inhabilitación temporal: Consiste en la privación, por un período determinado, de los derechos a participar en procesos de selección y a contratar con el Estado. Esta inhabilitación en ningún caso podrá ser menor de seis (6) meses ni mayor de tres (3) años; b) Inhabilitación definitiva: Consiste en la privación permanente del ejercicio de los derechos de los proveedores, participantes, postores y contratistas a participar en procesos de selección ya contratar con el Estado. Cuando en un período de cuatro (4) años a una persona natural o jurídica se le impongan dos (2) o más sanciones que en conjunto sumen treinta y seis (36) o más meses de inhabilitación temporal; c) Económicas: Son aquellas que resultan de la ejecución de las garantías otorgadas a la presentación de recursos de apelación que son declarados infundados o improcedentes por la entidad o el Tribunal de Contrataciones del Estado. Si el recurso de apelación es declarado fundado en todo o en parte, se devolverá la garantía por el Tribunal o la Entidad. En caso de desistimiento, se ejecutará el cien por ciento (100%) de la garantía.
- Solución de controversias: Las controversias que surjan entre las partes sobre la ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia, nulidad o invalidez del contrato, se resolverán mediante conciliación o arbitraje, según el acuerdo de las partes, debiendo solicitarse el inicio de estos procedimientos en cualquier momento anterior a la fecha de culminación del contrato, considerada ésta de manera independiente. Este plazo es de caducidad, salvo para los reclamos que formulen las Entidades por vicios ocultos en los bienes, servicios y obras entregados por el contratista, en cuyo caso, el plazo de caducidad será el que se fije en función del artículo 50º de la presente norma, y se computará a partir de la conformidad otorgada por la Entidad. El arbitraje será de derecho, a ser resuelto por árbitro único o tribunal arbitral mediante la aplicación del presente Decreto Legislativo y su Reglamento, así como de las normas de derecho público y las de derecho privado; manteniendo

obligatoriamente este orden de preferencia en la aplicación del derecho. El árbitro único y el presidente del tribunal arbitral deben ser necesariamente abogados, que cuenten con especialización acreditada en derecho administrativo, arbitraje y contrataciones con el Estado, pudiendo los demás integrantes del colegiado ser expertos o profesionales en otras materias. La designación de los árbitros y demás aspectos de la composición del tribunal arbitral serán regulados en el Reglamento.

- Recursos impugnativos: Las discrepancias que surjan entre la Entidad y los participantes o postores en un proceso de selección, solamente podrán dar lugar a la interposición del recurso de apelación. Mediante el recurso de apelación se podrán impugnar los actos dictados desde la convocatoria hasta antes de la celebración del contrato. Por esta vía no se podrán impugnar las Bases ni su integración, así como tampoco las resoluciones o acuerdos que aprueben las exoneraciones. El recurso de apelación sólo podrá interponerse luego de otorgada la Buena Pro. El Reglamento establecerá el procedimiento, requisitos y plazo para su presentación y resolución.
- Tribunal de Contrataciones del Estado: El Tribunal de Contrataciones del Estado es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura administrativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Tiene las siguientes funciones: a) Resolver, de ser el caso, las controversias que surjan entre las Entidades, los participantes y los postores durante el proceso de selección; b) Aplicar las sanciones de inhabilitación temporal y definitiva a los proveedores, participantes, postores, contratistas, entidades y expertos independientes, según corresponda para cada caso; y, c) Las demás funciones que le otorga la normativa. Su conformación y el número de Salas se establecerán por Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.
- Subasta Inversa: Es la modalidad de selección por la cual una Entidad realiza la contratación de bienes y servicios comunes a través de una

convocatoria pública, y en la cual el postor ganador será aquel que oferte el menor precio por los bienes o servicios objeto de la convocatoria. Esta modalidad de selección puede realizarse de manera presencial o electrónica. Se consideran bienes o servicios comunes, aquellos respecto de los cuales existe más de un proveedor, tienen patrones de calidad y de desempeño objetivamente definidos por características o especificaciones usuales en el mercado o han sido estandarizados como consecuencia de un proceso de homogenización llevado a cabo al interior del Estado, de tal manera que el factor diferenciador entre ellos lo constituye el precio al cual se transan. El OSCE aprobará las fichas técnicas de los bienes y servicios transables que puedan contratarse bajo esta modalidad, observando las normas técnicas, metrológicas y/o sanitarias, así como la normativa aplicable. Dichas fichas técnicas serán incluidas en el Listado de Bienes y Servicios Comunes publicado en el SEACE, debiendo ser revisadas permanentemente por el OSCE, pudiendo ser objeto de modificación o exclusión, previo sustento técnico legal. La Subasta Inversa Presencial se realiza en acto público por medio de propuestas de precios escritos y lances verbales. La Subasta Inversa Electrónica se realiza a través del SEACE.

- Convenio Marco: Es la modalidad por la cual se selecciona a aquellos proveedores con los que las Entidades deberán contratar los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Convenios Marco. La definición de los bienes y servicios a contratar mediante esta modalidad, la conducción de los procesos de selección, la suscripción de los acuerdos correspondientes y la administración de los Convenios Marco, estarán a cargo de la Central de Compras Públicas - PERU COMPRAS. El Catálogo Electrónico de Convenios Marco está a cargo del OSCE. Es publicado y difundido a través del SEACE y contiene las fichas con las características de los bienes y servicios en las que son ofertados bajo la modalidad de Convenio Marco. Dichas fichas incluyen los proveedores adjudicatarios, precios, lugares de entrega y demás condiciones de la contratación. La

contratación de un bien o servicio utilizando el Catálogo Electrónico de Convenios Marco resulta obligatoria desde el día siguiente a la publicación de las fichas respectivas en el SEACE.

2.4. Hipótesis de la investigación

2.4.1. Hipótesis General

Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.

2.4.2. Hipótesis Específicas

1. Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de planificación y actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.
2. Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de selección y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.
3. Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de

Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de ejecución contractual y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.

2.5. Variables de la investigación

2.5.1. Variable independiente

Actos de corrupción en el proceso de contratación de obras públicas en las fases de planificación, selección y ejecución contractual.

2.5.2. Variable dependiente

Optimización de los mecanismos de prevención y control.

2.6. Definición conceptual de las variables

- Entendemos por contratación estatal el procedimiento a través del cual una entidad que pertenece al ámbito público selecciona a una persona, con independencia de que sea física o jurídica, para que lleve a cabo la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o, en su defecto, el suministro de un bien, todo ello destinado a la satisfacción de una finalidad pública.
- Los mecanismos de prevención y control gubernamental implican la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración,

gerencia y control con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. El control gubernamental es interno y externo. Su desarrollo constituye un proceso integral y permanente. El control interno se refiere a las acciones que desarrolla la propia entidad pública con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. El control externo es entendido como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema Nacional de Control por encargo o designación de esta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.

CAPÍTULO III METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

3.1. Tipo y Nivel de Investigación

3.1.1. Tipo de Investigación

Entre los métodos empíricos se utilizarán el método de la observación y el método estadístico; y, entre los métodos teóricos se han empleado el método deductivo e inductivo, el método del análisis y síntesis, así como el método histórico y lógico, etc. Es una investigación cuyo propósito cardinal es el hallazgo de resultados pragmáticos. Un trabajo que dimana de razones prácticas que pretende alcanzar una meta utilitaria en torno a una justicia alterna en beneficio de la comunidad (Solís , 2008: 91).

3.1.2. Nivel de Investigación

La investigación es de tipo descriptivo-explicativa, en la medida que busca describir y analizar la relación causal entre las variables independientes con la variable dependiente. Es descriptiva porque

permite describir las características de las variables. Es explicativa porque las variables están dirigidas a responder a las causas de eventos físicos o sociales. En el caso de nuestro estudio, se desea establecer si analizando exhaustivamente la corrupción en el proceso de adquisiciones y contrataciones estatales es posible plantear las medidas correctivas del caso.

3.2. Método de investigación

Se usará el método analítico – crítico que se sustenta en la dogmática jurídica para analizar las características del mecanismo de arbitraje en nuestro medio.

Para el presente trabajo se adoptará, además, el método funcionalista (cuestionarios y entrevistas) con la intención de conocer con detalle el fenómeno objeto de estudio.

3.3. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación será el "no experimental" ya que los datos serán recogidos directamente y no se manipularán las variables. El diseño de la investigación no es experimental, es transversal. Es no experimental porque no se manipulan las variables independientes para verificar un efecto en la variable dependiente. Es de corte transversal porque la recolección de datos se realizó en un solo momento y en un tiempo único (Hernández Sampieri. 2013).

3.4. Población, Muestra y Muestreo

La población de la investigación estuvo conformada por personal de las Áreas de Contabilidad, Facturación y Cobranzas, así como profesionales especializados en auditoría y abogados especialistas en contrataciones y

adquisiciones estatales y estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional "Daniel Alcides Carrión" y analistas especializados en el tema. Se calcula un universo de 110 personas.

La muestra fue seleccionada por muestreo no probabilístico de tipo criterial o intencional, es decir basada en los criterios personales de la investigadora y fue de 48 personas, conformada por personal de las Áreas de Contabilidad, Facturación y Cobranzas, así como personas especializadas en auditoría y abogados especialistas en contrataciones y adquisiciones estatales.

3.5. Técnicas e instrumento de recolección de datos

La técnica de recolección de datos que se aplicó fue la encuesta por observación y el instrumento utilizado fue el "cuestionario" que se aplicó a la muestra seleccionada (Sánchez Carlessi: 2005: 142).

Antes de aplicar el Cuestionario se efectuó una breve aplicación (Prueba Piloto) para determinar su funcionalidad.

Se determinó la validez del Cuestionario mediante el sistema del "juicio de expertos". El Cuestionario fue sometido al juicio de cinco expertos para que éstos se pronuncien sobre su validez.

La confiabilidad del cuestionario se estableció mediante la aplicación del estadístico Coeficiente Alpha de Cronbach a los resultados de la Prueba Piloto.

Se aplicó también una entrevista personal no estructurada a un grupo de 3 magistrados y 6 abogados especialistas en Derecho Penal y Administrativo.

3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos

Para el "procesamiento de datos" la información proveniente del cuestionario será ingresada a una matriz de datos para su tratamiento estadístico. La contrastación de las hipótesis se efectuará comparando el enunciado formulado en la hipótesis con el resultado obtenido en el procesamiento de las respuestas al cuestionario planteado. De verificarse la existencia de una relación positiva y significativa se consideró comprobada las hipótesis. El análisis de datos se realizará utilizando la estadística descriptiva, el análisis univariado y el estadístico Chi Cuadrado.

3.7. Selección y validación de los instrumentos de investigación

El Cuestionario se aplicó anticipadamente (Prueba Piloto) para determinar su funcionalidad y comprobar su claridad en la redacción y, de ser el caso, aplicar los correctivos pertinentes.

Se determinó la validez del Cuestionario mediante el sistema del "juicio de expertos". El Cuestionario fue sometido al juicio de cinco expertos para que éstos se pronuncien sobre su validez. La confiabilidad del cuestionario se estableció mediante la aplicación del estadístico Coeficiente Alpha de Cronbach a los resultados de la Prueba Piloto.

3.8. Aspectos éticos

- 1 Se realizó la investigación teniendo en cuenta los procedimientos establecidos en la universidad y se solicitaron las autorizaciones pertinentes, para la toma de muestra, sin falseamiento de datos.
- 2 La investigación buscó mejorar el conocimiento y la generación de valor en las instituciones estatales y sus grupos de interés.

- 3 El trabajo de investigación guarda la originalidad y autenticidad buscando un aporte por parte del tesista hacia la comunidad científica.
- 4 Los encuestados fueron informados acerca de la investigación y dieron su consentimiento voluntario antes de convertirse en participantes de la investigación.
- 5 Los participantes en la investigación fueron seleccionados en forma justa y equitativa y sin prejuicios personales o preferencias. Se respetó la autonomía de los participantes.
- 6 Se respetaron los resultados obtenidos, sin modificar las conclusiones, simplificar, exagerar u ocultar los resultados. No se utilizaron datos falsos ni se elaborarán informes intencionados.
- 7 No se cometió plagio, se respetará la propiedad intelectual de los autores y se citó de manera correcta cuando se utilizaron partes de textos o citas de otros autores.
- 8 Se contó con el previo consentimiento confirmado de los encuestados.

CAPÍTULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Tratamiento estadístico de la investigación

Se utilizó la prueba del Chi Cuadrado que se usa para variables de distintos niveles de medición, incluyendo las de menor nivel, que son las nominales. Sirve para determinar si los datos obtenidos de una sola muestra presentan variaciones estadísticamente significativas respecto de la hipótesis nula. Frente a las preguntas del cuestionario los encuestados señalaron mayoritariamente estar totalmente de acuerdo con las aseveraciones del cuestionario que les fue administrado. Todas respuestas obtuvieron una aceptación mayoritaria.

Los resultados del procesamiento estadístico fueron contrastados con los datos del análisis estadístico (Prueba de Chí Cuadrado). Los resultados del procesamiento estadístico arrojaron en todos los casos resultados significativos a favor de que la opinión predominante en las respuestas dadas era estadísticamente significativa en relación con las otras alternativas de respuesta.

La Razón Chi Cuadrado encontrada en todos los casos indica que la opción (TA) es una respuesta altamente mayoritaria y constituye una opinión significativamente predominante en el grupo. La significación asintótica reportada por el procesador estadístico SPSS es 0.000 en todos los casos lo que confirma que la opción (TA) es una respuesta altamente mayoritaria y constituye una opinión significativamente predominante en el grupo.

Por consiguiente se comprobó la Hipótesis General y las hipótesis específicas que se plantearon, indicándose que era posible plantear sugerencias para controlar esta anómala situación. El punto "Recomendaciones" recoge este planteamiento.

4.2. Presentación de resultados

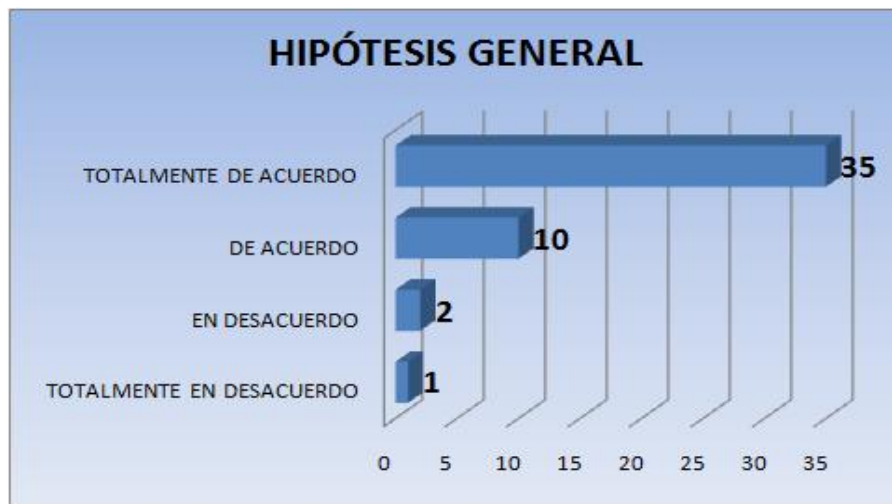
Pregunta referida a la Hipótesis General

¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?

La muestra de 48 personas respondió de la siguiente manera:

TOTALMENTE EN DESACUERDO	1
EN DESACUERDO	2
DE ACUERDO	10
TOTALMENTE DE ACUERDO	35

Esta respuesta se aprecia en el siguiente gráfico:



La Razón Chi Cuadrado encontrada indica que esta respuesta es una respuesta altamente mayoritaria y constituye una opinión significativamente predominante en el grupo. Por tanto se consideró comprobada la Hipótesis General.

Estadísticos de prueba

	valores
Chi-cuadrado	70,182 ^a
gl	3
Sig. asintótica	,000

a. 0 casillas (0,0%) han esperado frecuencias menores que 5. La frecuencia mínima de casilla esperada es 22,0.

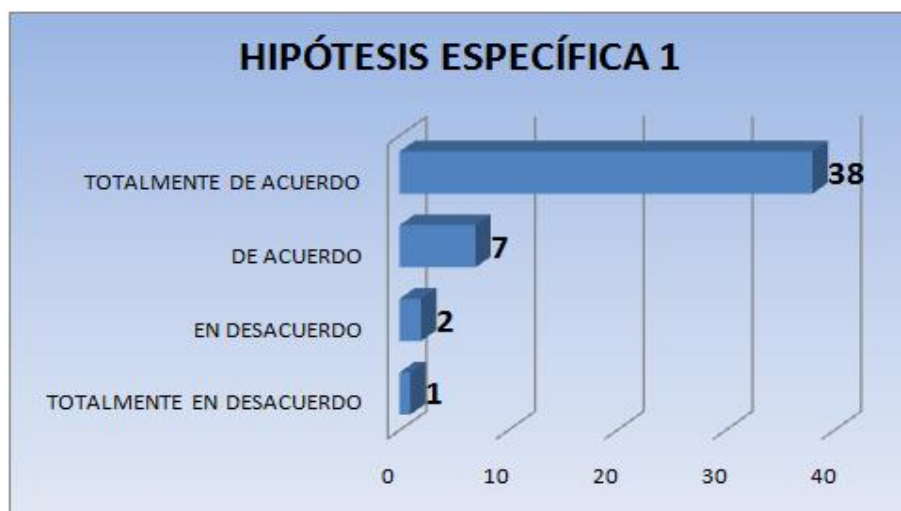
Pregunta referida a la Hipótesis Específica 1

¿Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en la fase de actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?

La muestra de 48 personas respondió de la siguiente manera:

TOTALMENTE EN DESACUERDO	1
EN DESACUERDO	2
DE ACUERDO	7
TOTALMENTE DE ACUERDO	38

Esta respuesta se aprecia en el siguiente gráfico:



La Razón Chi Cuadrado encontrada indica que esta respuesta es una respuesta altamente mayoritaria y constituye una opinión significativamente predominante en el grupo. Por tanto se consideró comprobada la Hipótesis Específica 1.

Estadísticos de prueba

	valores
Chi-cuadrado	70,182 ^a
gl	3
Sig. asintótica	,000

a. 0 casillas (0,0%) han esperado frecuencias menores que 5. La frecuencia mínima de casilla esperada es 22,0.

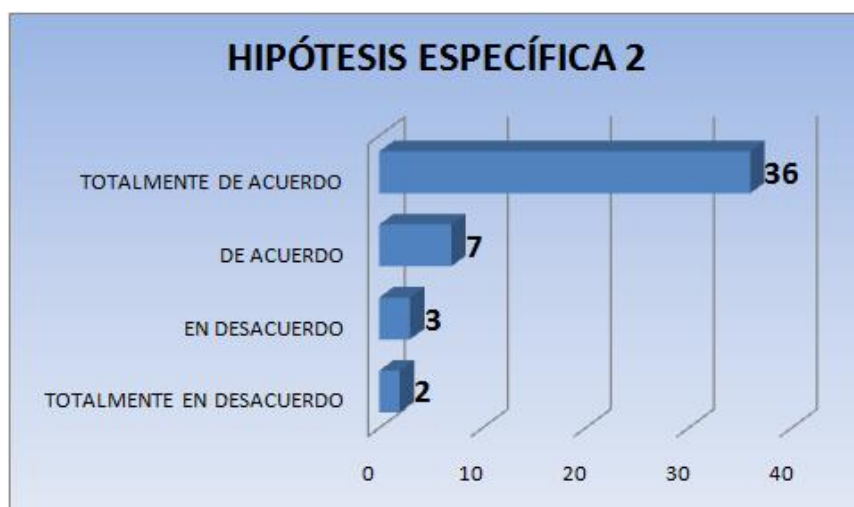
Pregunta referida a la Hipótesis Específica 2

¿Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en la fase de selección y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?

La muestra de 48 personas respondió de la siguiente manera:

TOTALMENTE EN DESACUERDO	2
EN DESACUERDO	3
DE ACUERDO	7
TOTALMENTE DE ACUERDO	36

Esta respuesta se aprecia en el siguiente gráfico:



La Razón Chi Cuadrado encontrada indica que esta respuesta es una respuesta altamente mayoritaria y constituye una opinión significativamente predominante en el grupo. Por tanto se consideró comprobada la Hipótesis Específica 2.

Estadísticos de prueba

	valores
Chi-cuadrado	70,182 ^a
gl	3
Sig. asintótica	,000

a. 0 casillas (0,0%) han esperado frecuencias menores que 5. La frecuencia mínima de casilla esperada es 22,0.

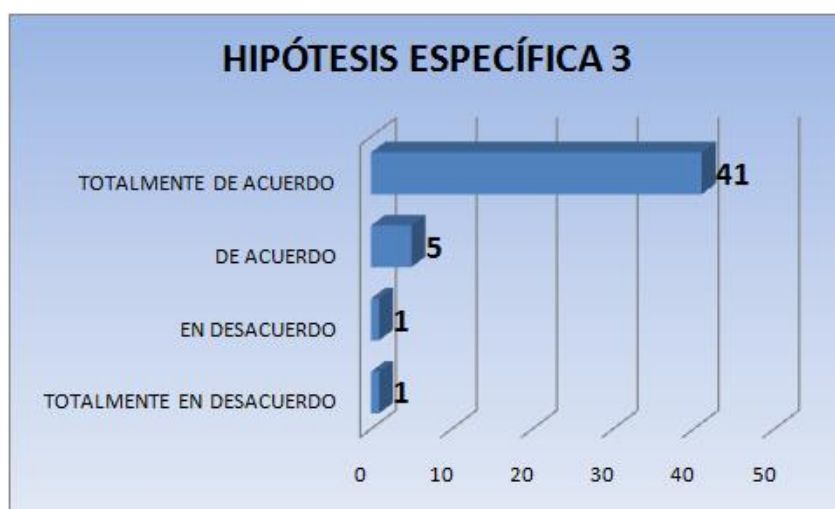
Pregunta referida a la Hipótesis Específica 3

¿Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en la fase de ejecución y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?

La muestra de 48 personas respondió de la siguiente manera:

TOTALMENTE EN DESACUERDO	1
EN DESACUERDO	1
DE ACUERDO	5
TOTALMENTE DE ACUERDO	41

Esta respuesta se aprecia en el siguiente gráfico:



La Razón Chi Cuadrado encontrada indica que la respuesta sobre casos judicializados (98%) es una respuesta altamente mayoritaria y constituye una opinión significativamente predominante en el grupo. Por tanto se consideró comprobada la Hipótesis Específica 3.

Estadísticos de prueba

	valores
Chi-cuadrado	70,182 ^a
gl	3
Sig. asintótica	,000

a. 0 casillas (0,0%) han esperado frecuencias menores que 5. La frecuencia mínima de casilla esperada es 22,0.

4.3. Prueba de hipótesis

Etapa preparatoria. En la etapa preparatoria se formula el expediente de contrataciones, que incluye el requerimiento de lo que se contratará (el pedido de bienes, servicios u obras), la homologación, el estudio o indagaciones del mercado, el valor referencial o estimado, la determinación de la modalidad de contratación, la certificación presupuestal, la declaratoria de viabilidad en caso de ejecución de proyectos de inversión pública, etc. En esta etapa no intervienen los agentes económicos como sujetos de derecho, pero sí como colaboradores de realizar el diagnóstico más idóneo posible para que se obtengan servicios, bienes u obras en las mejores condiciones posibles del mercado. En este momento, la decisión de iniciar el proceso de selección aún no se ha iniciado, por lo que no existen derechos a ser afectados por la decisión de la institución estatal. No se debe olvidar que la etapa preparatoria es la más importante para la entidad pública, puesto que todavía tiene el control de todas las decisiones que se puedan adoptar. Sin embargo, este hecho conlleva riesgos que más adelante pueden significar graves perjuicios para la entidad y para sus servidores. Como quiera que en esta etapa se define qué se va a contratar (con el requerimiento y el expediente técnico) y se determina el valor referencial, la posibilidad de un fraude interno (como parte del riesgo ocupacional) es latente. Los funcionarios y servidores que decidan qué se contrata y por cuánto se contratará aproximadamente, pueden ser llevados por prácticas de corrupción o clientelaje, por lo cual se deben establecer requerimientos con especificación de bienes o servicios que solo puedan ser contratados por un número limitado de proveedores o por un solo proveedor, aun cuando las especificaciones del requerimiento sean aparentemente abiertas. Asimismo, es un riesgo latente el que se defina como valor referencial un monto muy superior al que realmente exista en el mercado, lo que llevará a que la entidad pública contrate y pague con recursos públicos a un postor que ofrezca un monto inflado. Las medidas a adoptar, en este sentido, sería recomendable que los directivos de la entidad pública adopten medidas

preventivas y de detección de riesgos, es decir, que en la etapa preparatoria de un proceso de contratación estatal, se establezcan medios de supervisión de las decisiones más sensibles, como la determinación de requerimientos y especificaciones técnicas, y del valor referencial. Así, por ejemplo se podría determinar controles aleatorios a las especificaciones técnicas para indagar si no están dirigidas a favorecer a algún grupo empresarial específico, o establecer sistemas informáticos que monitoreen los precios del mercado a efectos de controlar los excesos en el valor referencial.

Etapa de proceso de selección: El proceso de selección involucra toda actuación desde la difusión de las bases del proceso de selección. Es decir, implica la convocatoria, la publicación de las bases, la inscripción de postores, presentación de consultas y/u observaciones, la presentación de propuestas, evaluación de propuestas y determinación de la buena pro, consentimiento de la buena pro, e impugnaciones. En esta etapa intervienen los agentes económicos como sujetos de derecho, puesto que al inscribirse en el proceso de selección y presentar propuestas para proceso licitatorio, son pasibles de ser afectados por una decisión posterior (buena pro). Asimismo, en esta etapa puede intervenir el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) si a través de una denuncia o mediante la observación de las bases por algún participante del proceso de selección se requiere aclarar o rectificar el procedimiento realizado. Finalmente, otorgada la buena pro, cualquiera de los postores puede impugnar la decisión tomada. El proceso de selección tiene por objeto la búsqueda del mejor proveedor para satisfacer la necesidad de la entidad pública, pero al involucrar a personas naturales y jurídicas con derechos y pretensiones económicas las entidades públicas deben proveerse de controles eficaces. Los procesos de selección se diferencian por el monto involucrado y por el objeto de la contratación, por lo que la complejidad del mismo y sus riesgos puede variar. Sin embargo, la mala formulación o redacción de las bases, los factores de evaluación, el texto del contrato y otros aspectos, puede llevar a que se formulen consultas u observaciones que luego puedan retrasar el proceso de selección o complicar la ejecución del contrato. Otro

problema sustancial en esta etapa es la evaluación de propuestas por el comité de selección o el responsable de la evaluación, a efectos del otorgamiento de la buena pro. Este acto está sujeto a riesgos por error humano o de interpretación de las normas o bases, o entendimiento de las propuestas por la alta especialización del objeto. Todo esto puede repercutir en la anulación de los resultados, la paralización del proceso de selección y, por ende, de la no satisfacción de las necesidades institucionales. En estos casos, es necesario adoptar controles preventivos, estableciendo controles computarizados de los documentos que forman parte del expediente de contratación. Asimismo, respecto a la evaluación de propuestas debe contarse con personal especializado y capacitado en revisión documentaria, debiendo contarse con especialistas cuando el objeto a ser contratado lo amerite.

Etapa de ejecución contractual: La ejecución de la contratación estatal abarca desde el momento de suscripción del contrato hasta la liquidación del mismo. Habitualmente, la suscripción del contrato se realiza sin contratiempos y con la presentación de los documentos que se requieren para dicha formalización, vale decir:

- La constancia vigente de no estar inhabilitado para contratar con el Estado.
- Garantías.
- Código de cuenta interbancaria.
- Documentos que acrediten que el representante de la empresa cuenta con facultades suficientes para la suscripción del contrato.
- De ser el caso, el contrato de consorcio con firmas legalizadas.

En el caso de las adjudicaciones de menor cuantía, la formalización del contrato se realiza con la recepción de la orden de compra o de servicio. En estas circunstancias, la institución estatal puede encontrarse con dificultades si el contratista no cumpliera con presentar los requisitos necesarios para la formalización del contrato. En esta situación, la entidad debe convocar al postor

que quedó en segundo lugar en dicho proceso de selección. En la etapa de ejecución contractual se formaliza el vínculo contractual y se ejecutan los acuerdos y disposiciones adoptadas, lo que puede llevar sin duda a situaciones controvertidas. Hay tres tipos de riesgos sustanciales en esta etapa: 1) Que no se formalice el contrato con el postor ganador; 2) Que la entrega del bien o servicio u obra no se dé en los términos que la entidad pública lo previó, y; 3) Que el monto a ser pagado sea controvertido por alguna de las partes. Sería necesario que la institución adopte controles preventivos, detectivos y correctivos, dependiendo del problema afrontado. Así, si el ganador de la buena pro no suscribe el contrato o no cumple con los requisitos del mismo, deberá comunicarse este hecho al comité de selección para que califique al postor que ocupó el segundo lugar, aquí debe tenerse mecanismos de reacción inmediata ante la falta de suscripción del contrato, debido a que el postor que quedó en segundo lugar puede desistirse y el proceso de selección puede quedar desierto. De otro lado, en cuanto a las controversias de la entrega del bien, servicio u obra y sobre el monto del contrato, en general es recomendable establecer controles detectivos, puesto que la institución debería tener las capacidades para prevenir la aparición de estas situaciones, documentando cada acción del contratista y fiscalizando la ejecución del contrato de forma minuciosa, particularmente en los casos que se amerite controles especiales por la complejidad del objeto contractual.

4.4. Discusión de resultados

En las Fases del Contrato, la ausencia de transparencia incrementa el riesgo de corrupción, sobre todo en la ejecución de obras pueden encontrarse en la preparación técnica del proyecto, sus especificaciones legales y técnicas, en las instancias licitatorias y de contratación, también en los sucesivos pasos de ejecución de las obras o de recepción de los bienes. La adecuada o ineficiente organización administrativa para evaluar o inspeccionar técnicamente la realización y entrega de los bienes o servicios; es otro hito sobre la que puede alojarse la corrupción y la falta de transparencia.

En la fase preparatoria, la ausencia de un plan anual de adquisiciones que no ha podido “estandarizar” las necesidades para programar las compras (insumos informáticos, vehículos, repuestos, etc.), especialmente las que tienen algún tipo de desarrollo tecnológico, y que permita desarrollar las especificaciones técnicas compatibles con la participación de más proveedores, permitiendo la competencia. Siendo el PAAC posible de ser modificado por las EPC en el mismo periodo fiscal y no teniendo claras las especificaciones técnicas, se vuelve excluyente y/o direccionado para los proveedores.

En la fase preparatoria se carece de un listado de precios promedio de los bienes y servicios que la unidad central de contrataciones adquiere, dado que en función de las cantidades y condiciones de pago se modifican los precios. Tampoco existe en las EPC un sistema de gestión que revise las especificaciones técnicas incluidas en las Bases, previo a la fase de selección; tendiéndose a afectar el proceso desde el inicio.

En la fase de ejecución, la remuneración de la Inspección es una cuestión en general poco considerada por la Administración; siendo ésta la instancia donde finalmente se dirime la calidad de la obra, el cumplimiento de lo pactado en el contrato, el momento de la verdad donde lo exigido por las Bases y lo propuesto por el contratista se materializa bien o mal conforme a honestidad, pericia técnica y exigencia de las partes. El beneficio material del contratista estriba en mantener el margen de ganancia previsto en su cotización; operan en contra de sus intereses los imprevistos del proyecto que no pudieron ser considerados en el momento de la cotización y que luego no permitan ser reconocidos como adicionales en el proceso de la obra; también es funcional a sus intereses aumentar el margen de beneficio disminuyendo alguna parte del trabajo comprometido, o la calidad pactada. Estos riesgos, siempre latentes en la ejecución, que transitan desde lo razonable hasta lo delictivo, dependen del contralor externo (Inspector) que informa del estado de la ejecución de las obras, para fines de liquidación del contrato.

En la fase de ejecución, se dan renegociaciones con contratos en marcha, se puede pedir adicionales hasta el 15% del monto contractual en bienes, servicios y obras; con la salvedad de que en los contratos por obras si superen 15% del monto del contrato original, tienen que ser sustentadas y probadas por el Titular o la máxima autoridad administrativa de la Entidad, y requieren previamente, para su ejecución y pago, la autorización expresa de la Contraloría General de la República. Estos adicionales son en muchos casos negociados con sobornos.

En la fase de ejecución, se dan renegociaciones con Complementarios al contrato hasta un 30% del monto contractual, al igual que los adicionales de hasta el 15%, en muchos casos son negociados con sobornos. En la medida en que las renegociaciones (adicionales y complementarios) a los contratos no están sujetas a las mismas exigencias de transparencia y competencia que los contratos iniciales, se prestan al abuso del poder (por cualquiera de las partes del proceso) o a la corrupción. Por otra parte, las demandas judiciales pueden ser también un instrumento mediante el cual el contratista busque obtener ventajas no contempladas en el contrato inicial.

Corrupción en la liquidación del contrato o en el pago. Los controles que se ejerzan sobre los términos de una licitación o contratación pueden tener el efecto indeseable de desplazar la corrupción hacia delante, y son precisamente las etapas de liquidación y pago las candidatas a servir de soporte a la corrupción. Como siempre, la oportunidad para que ésta se presente está ligada al grado de discrecionalidad del funcionario público responsable.

Los proveedores sin escrúpulos pueden sustituir productos de menor calidad por aquellos que se requirieron u ofrecieron en la licitación original. Pueden falsificar la cantidad de bienes o servicios proporcionados cuando entregan recibos de pagos, y pagar más sobornos a los supervisores del contrato para inducirlos a que ignoren las discrepancias. Además de aceptar sobornos y obviar los estándares de calidad y desempeño, los compradores pueden desviar los bienes

y servicios para uso privado o para reventa. Los contratos involucran a un comprador y un vendedor. Cada uno puede corromper el proceso de adquisiciones de muchas maneras, y en cualquier fase.

CONCLUSIONES

- 1) El describir los actos de corrupción que se dan en las adquisiciones y contrataciones del Estado, confirma que los funcionarios públicos son los responsables de aprovechar o transgredir las Leyes al respecto; y que implica que como actores responsables no es posible que se puedan escudar detrás de la legalidad y admitir que las Leyes dejan poco margen de criterio para que el funcionario público pueda actuar con probidad; el funcionario público puede en las Bases negociar calidad y precio y si esto no se logra y atenta el interés público, existen actos de corrupción.
- 2) Aprovechar las oportunidades que da la Ley para cometer actos de corrupción es responsabilidad de los funcionarios públicos, por lo que no es la Ley la que debe modificarse cuando se admite que algo anda mal en el Sistema de Adquisiciones del Estado Peruano, sino es el funcionario público el que tiene que modificar su actitud hacia el beneficio del interés público; porque los estudios previos demuestran que por más sistemas de control que se han implementado, por más procedimientos que se mejoren para elevar la eficiencia del gasto público; sino se eleva primero la eficiencia del funcionario público dotándole de una infraestructura ética, no habrá resultados esperados.
- 3) Elevar la eficiencia en el gasto público es reconocer la existencia del profesional en contratación pública especializado, con formación técnica y moral, con actitudes de responsabilidad y probidad que garanticen la eficiencia y eficacia de los recursos que administra. De otro lado improvisar funcionarios públicos en las áreas de contrataciones es un acto de corrupción, porque no se está tomando con responsabilidad el manejo de los recursos del Estado; implementar códigos de ética o normas sancionadoras no ayudan si el funcionario público carece de profesionalismo y probidad.
- 4) Los actos de corrupción en las adquisiciones y contrataciones se dan por el alto riesgo que implica manejar recursos para gastos del Estado; los funcionarios públicos que se desempeñan en estas áreas conocen de los

montos que se pagan a los proveedores que equivalen a cientos de veces más que su sueldo o a muchos años de ahorros; aprovechando los proveedores de la debilidad de algunos funcionarios públicos que no les interesa la forma de incrementar su sueldo, se ofrecen y mantienen una relación de amistad y buena pro con el funcionario público en base a regalitos y sobornos.

- 5) El funcionario público de adquisiciones es el actor principal y responsable del buen gasto público y es también sujeto propenso a caer en los negocios ilícitos que propongan algunos proveedores; una forma de alejarlo de la tentación a lo ilícito es incentivarlo a que denuncie teniendo protección a las represalias, otorgándole por sus denuncias premios pecuniarios a costa de multas que se puedan aplicar a los proveedores.
- 6) La elección de los Comités Especiales encargados de las adquisiciones, debe ser en todos los casos una elección técnica y por méritos, no debe ser una elección de confianza como sucede cada vez que entra una nueva gestión a las entidades del Estado; siendo lo primero en copar las áreas de adquisiciones con su personal de confianza; específicamente en los Comités Especiales para asegurar sus intereses personales sobre el interés público, siendo riesgoso sobre pesar ambos intereses, cuando predomina el particular se dan actos de corrupción.
- 7) La elaboración de las Bases es la principal herramienta de corrupción en las adquisiciones, ya que son las reglas de juego para participar como proveedor del Estado; en las Bases ya puede estar decidido el postor ganador antes de la convocatoria; en las Bases puede estar definido los porcentajes de soborno que tocaría a todos los actores; en la Bases ya se afectaría el interés público con la recepción de bienes, servicios o ejecución de obras deficientes y sobre valorados; en las Bases estaría la prueba de la corrupción.
- 8) El fraccionamiento es la modalidad de corrupción con más frecuencia en las adquisiciones que se utiliza para evitar procesos más complejos y transparentes, buscándose adquirir a través de procesos pequeños y discretos, esto le reditúa a los actores algún beneficio que no le sería posible si es que el acto fuese público, ya que al hacer un proceso complejo involucra

más actores por la importancia del monto, y si se quiere obtener beneficios se tendrá que negociar con otros actores.

- 9) La Ley de adquisiciones prohíbe el fraccionamiento en su TUO Art. 18 y a la vez lo consiente en su Reglamento Art. 36. 1,2,3; y en el TUO Art. 32 dice que si un proceso complejo es declarado 2 veces desierto este puede convertirse en una Menor cuantía, es decir utilizar el tipo de selección que usa el fraccionamiento: la Menor cuantía. Esto es aprovechado por funcionarios públicos que planifican el destino de los Concursos y Licitaciones para llevarlos a una Menor Cuantía.
- 10) En las adquisiciones y contrataciones el soborno es la actividad corrupta tipificada por la ley más frecuente, pero no hay que soslayar aquellos actos que siendo discretos a la percepción del interés público, hacen mucho daño a los procesos, como las prácticas fraudulentas a través de la tergiversación de los hechos; las prácticas de colusión a fin de establecer precios de oferta a niveles artificiales y no competitivos; las coercitivas que impliquen daño o amenaza para influenciar su participación en un proceso de contratación, o afectar la ejecución de un contrato.
- 11) Las adquisiciones y contrataciones del Estado Peruano están expuestas a un alto riesgo de corrupción, y el revelar, describir y analizar cómo es que se dan estos actos de corrupción constituye una alerta y cartilla de prevención para que los actores del sistema de adquisiciones sean conscientes de que es posible que todo quede en simples percepciones o denuncias, y que de repente estos actos descubiertos nunca sean sancionados y que por tanto es negocio participar de estos. Pero que no es posible maquillar la corrupción y pretender sentenciar que todo lo actuado está dentro de la Ley con conocimiento del Consucode y la Contraloría en consecuencia todo es limpio y transparente, ofendiendo la inteligencia del interés público.

RECOMENDACIONES

- 1) Implementar por parte del gobierno políticas para desarrollar y fomentar campañas pro probidad del funcionario público e implementar el Sistema Nacional Anticorrupción que fue parte de la mesa de trabajo del Acuerdo Nacional. El objetivo debe ser en tratar de modificar la actitud del funcionario orientado hacia el interés público.
- 2) Institucionalizar y fomentar la especialidad del profesional en contratación pública, cuya formación deberá ser técnica y moral, de esta forma se dejará de improvisar con los cargos de confianza en el manejo de tan delicada gestión, reduciendo de esta forma la ineficiencia y la tendencia a aceptar sobornos.
- 3) La Ley expresa que la participación de los integrantes del Comité Especial es solidaria por todos los actos que realizan durante el proceso de adquisición; esto no permite que los miembros del comité puedan denunciar actos de corrupción al interior del Comité, estos deben tener la libertad de abstenerse o sentar en acta su opinión cuando están en desacuerdo. Esto permitiría que los responsables de los actos de corrupción que se encuentran en los altos niveles no puedan presionar y después aprovecharse de la frase “la soga se rompe por el lado más débil”.
- 4) Las Bases colgadas en la página del SEACE no es suficiente para calificar a un proceso de transparente, ya que sólo los proveedores postores que quieran pueden hacer consultas y observaciones; debería también abrirse esa oportunidad de hacer consultas y observaciones a toda persona u organismo que en nombre del interés público busque la eficiencia y la probidad. El Comité Especial debería estar obligado a absolver también dichas consultas y observaciones.
- 5) El fraccionamiento y las exoneraciones deben restringirse aún más, la normatividad debe ser más coherente en este tema, porque es a través de estas oportunidades de procesos no programados (improvisados) y de urgencias (no previstas) en las que se practica con más frecuencia el

despilfarro y sobre valoración, esto debería ser materia de más estudios de investigación.

- 6) El establecimiento de controles de riesgo para la planificación y ejecución de procesos de selección tiene repercusión directa en el resultado deseado por las autoridades y funcionarios de las instituciones estatales. Si una institución tiene mecanismos de control podrá responder de mejor manera frente a eventos adversos que pudieran presentarse.
- 7) Las instituciones estatales deberían estar más que interesadas en establecer controles de riesgos en la planificación y ejecución de procesos de selección, estableciendo fundamentalmente controles preventivos.
- 8) El Comité de Control de cada institución, lo que incluye a las municipalidades, debería evaluar los riesgos y aprobar planes de gestión de riesgos en procesos de selección, al ser un nudo crítico en la ejecución del presupuesto institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Artavia, Fernando (2008) Decisiones Públicas, Beneficios Privados. Consideraciones teóricas en torno a la corrupción. Costa Rica. En: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.
- 2) Avilés Ojeda, Luis Gualberto (2007) Análisis de la corrupción en la adquisición y contratación del estado peruano. Lima. USMP.
- 3) Banco Mundial (2004) El precio de la corrupción. Ginebra.
- 4) BEJARANO, JESÚS ANTONIO.- Estrategias contra la corrupción – Descentralización y corrupción – Bogotá: Fescol, 1996
- 5) Blalock, H. (2002) Estadística Social. México. FCE.
- 6) Caldera Cardenal, N. (1999) La experiencia nicaragüense en el combate a la corrupción. Managua: FED.
- 7) Campos, Christian (2007) Contratación Pública y Corrupción. Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa. En: revista de Ciencias Jurídicas N° 112.
- 8) CASSINA RIOS, EMILIO.- Contrataciones y Licitaciones Públicas. Estudio doctrinario y textos legales – 1a. ed.- Lima: Imprenta del Ejército, 2003
- 9) COMEX (2017) Llamado de emergencia... ¿a la corrupción?. Lima.
- 10) Convención Interamericana Contra la Corrupción. 2004.- Informe sobre las medidas adoptadas y el progreso realizado por el Estado Colombiano en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el período comprendido entre la IX y la X Reunión del Comité de Expertos del MESICIC
- 11) CORTINA, ADELA y CONILL, JESÚS.- Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial. Bogotá: Fundación social, 1998
- 12) Diagnóstico acerca de la Gobernabilidad y Corrupción en Colombia. Febrero 7, 2002. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- 13) Doig, Aland and R. Theobald, eds., 2000. Corruption and Democratisation. London: Frank Cass, p.6. Culture Matters: How Values Shape Human Progress, ed. Lawrence J Harrison and Samuel P.

- 14) Dromi, José Roberto (2006) Licitación Pública, Lima: Gaceta Jurídica.
- 15) Du Puit, José (2006) Corrupción: en el Perú: breve reseña histórica. Lima. PUCP.
- 16) Echebarría, Koldo (2009) Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad. BID.
- 17) Flores, Clorinda (2017) Las contrataciones del Estado son 25% más caras por la corrupción. Lima. Diario Correo. 26 de Marzo del 2017.
- 18) Fondo Monetario Internacional (2011) El FMI y la buena gestión de gobierno. FMI.
- 19) Fretes Ventre, D. (2000) El combate a la corrupción en el Paraguay. Asunción: PFL.
- 20) FUERTES LÓPEZ, MERCEDES.- El contratista y el subcontratista ante las administraciones públicas – Madrid: Marcial Pons, 1997
- 21) GALLÓN GÓMEZ Santiago Alejandro El fenómeno de la corrupción y su influencia en la economía colombiana entre 1960 y 1999. pag 6.
- 22) Garcés Lloreda, María Teresa (2002) Foro de corrupción, Gobernabilidad y Desempeño Institucional. Bogotá D.C. el 21 de marzo de 2002 Por María Teresa.
- 23) GÓMEZ, KAROL y GALLÓN, SANTIAGO.- El fenómeno de la corrupción y su influencia en la economía colombiana entre 1960 y 1999 – Medellín: Universidad de Antioquia, 2000.
- 24) González Llaca, Edmundo (2005) Corrupción. Patología colectiva. México.
- 25) González Urdaneta, A. (1999) El combate a la corrupción en Venezuela. Caracas: UEM.
- 26) Gorbaneff, Yuri; y Cabarcas, Gina (2009) Equilibrio Económico y la Contratación Pública en Colombia, Barranquilla. En: Revista de Derecho N° 31, Universidad del Norte.
- 27) Haro Bélchez, G. (1999) La lucha contra la corrupción en México. México: Diana.
- 28) Hernández Diez, Sandro (2012) Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010. Lima. PUCP.

- 29) HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto y otros (2013) Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill. Colombia..
- 30) Huber, Ludwig (2008) Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 31) Kindhäuser, Urs (2007) Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código Penal Alemán". Alemania. En: Política Criminal. N° 03.
- 32) MEYER, David (2010) Apertura y proceso de convocatoria Chile.
- 33) Morales, Mauricio (2009) Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. Santiago de Chile. En: Gestión y Política Pública. Volumen XVIII. Número 2. II semestre. Universidad Diego Portales.
- 34) Mujica, Jaris (2011) Micropolíticas de la Corrupción. Redes de poder y corrupción en el palacio de justicia. Lima. Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de Estudios Universitarios.
- 35) Obligatorios sobre Contrataciones Gubernamentales (1999), 62-63, disponible en el sitio de la Asia-Pacific Economic Cooperation, www.apecsec.org
- 36) ONU (2008) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe.
- 37) Organización Mundial de Comercio (2016) La OMC y la contratación pública- OMC. Ginebra.
- 38) Peña, Saúl (2005) Psicoanálisis de la corrupción. Lima: Peisa.
- 39) Proética.- Consejo Nacional para la Ética en el Perú. Capítulo peruano de TI del 26.01.2004
- 40) Quijada Tacuri, Víctor Hugo (2012) La problemática real de las compras públicas. Lima. USMP.
- 41) Quiroz, Alfonso (2006) Redes de alta corrupción en el Perú: Poder y venalidad desde el Virrey Amat a Montesinos. Revista de Indias, 2006, vol. LXVI, núm. 236. Págs. 237-248, ISSN: 0034-8341.
- 42) Quiroz, Alfonso W. (2013) Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.

- 43) Rajoy Brey, M. (2000) El combate a la corrupción: Una perspectiva europea. Madrid: Aguilar.
- 44) Registro Nacional de Proveedores (RNP).
- 45) República del Perú (2016) Informe de la Comisión Presidencial de Integridad (2016) Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo. Lima.
- 46) Romero, Jorge (2009) Contratación administrativa electrónica en América Latina. Costa Rica. En: Revista de Ciencias Jurídicas N° 121.
- 47) Rose-Ackerman, Susan (2001) La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma. Madrid: Siglo Veintiuno.
- 48) Sánchez Carlessi, Hugo (2005) Metodología y diseños en la investigación científica. Lima. HSC.
- 49) Seminario en el BID sobre modernización y lucha contra corrupción.- 3.03.1998 Iniciativas para incrementar la Transparencia y evitar la Corrupción en las Adquisiciones. Fichas de Trabajo. Departamento Legal BID
- 50) SOLIS ESPINOZA, Alejandro (2008) Metodología de la Investigación Jurídico Social. Lima. Perú.
- 51) Torres Pachas (2016) Delitos de corrupción en las contrataciones con el Estado: Algunos aspectos a tomar en cuenta. Lima. Área penal del IDEhPuCP.
- 52) Tribunal Constitucional (2003) Expediente N° 020-2003-AI/TC.
- 53) Villegas Garzón, O. (1999) La lucha contra la corrupción en Colombia. Bogotá: Cruz. P. 23.
- 54) Zegarra, Luis (1999) Causas y consecuencias económicas de la corrupción: un análisis teórico y empírico. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
<p>Problema general</p> <p>¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?</p> <p>Problemas específicos</p> <p>1) ¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de planificación y actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?</p> <p>2) ¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de selección y de esta manera</p>	<p>Objetivo general</p> <p>Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p> <p>Objetivos específicos</p> <p>1) Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de planificación y actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p> <p>2) Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de selección y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p>	<p>Hipótesis General</p> <p>Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas y plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p> <p>Hipótesis Específicas</p> <p>1. Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de planificación y actos preparatorios y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p> <p>2. Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de selección y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p>	<p>Variable independiente</p> <p>Actos de corrupción en el proceso de contratación de obras públicas en las fases de planificación, selección y ejecución contractual.</p> <p>Variable dependiente</p> <p>Optimización de los mecanismos de prevención y control.</p>	<p>La investigación es de tipo aplicado. El nivel es el "Explicativo Causal". El diseño de la investigación es el "no experimental". En cuanto a su diseño estadístico la investigación asume un diseño descriptivo. El universo de la investigación estará conformado por integrantes de diversos niveles de la Corte Superior de Pasco (jueces y secretarios), abogados del Distrito Judicial de Pasco, estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional "Daniel Alcides Carrión" y analistas especializados en el tema. Se calcula un universo de 200 personas. De la población antes señalada, se tomará una parte de la misma que sea representativa. (representa el 95% de los casos con un margen de error del 0.05). La muestra estará conformada por 67 personas. Usaremos el método analítico crítico que se sustenta en la dogmática jurídica para analizar la la corrupción en los procesos de adquisición y contrataciones estatales. Se aplicarán cuestionarios y entrevistas. Previamente se determinará la validez del Cuestionario mediante el sistema del "juicio de expertos". La confiabilidad del cuestionario se establecerá mediante la aplicación</p>

<p>plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?</p> <p>3) ¿Es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de ejecución contractual y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia?</p>	<p>3) Determinar si es posible optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de ejecución contractual y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p>	<p>3. Se pueden optimizar los procesos de adquisición y contratación estatales a nivel de los gobiernos locales de la Provincia de Pasco a fin de prevenir actos de corrupción que se producen en el proceso de contratación y adquisición de obras públicas en la fase de ejecución contractual y de esta manera plantear mecanismos de control para reducir su incidencia.</p>		<p>del estadístico Coeficiente Alpha de Cronbach.</p>
--	---	--	--	---