

Gestión de Riesgos en la Distribución de materiales educativos a instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular, a cargo de los Gobiernos Regionales

Documento de trabajo N° 2



2

La publicación "Gestión de Riesgos en la Distribución de materiales educativos a instituciones educativas públicas de Educación Básica Regional, a cargo de los Gobiernos Regionales", fue desarrollada en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional en el Perú (2019-2023) - Programa GFP Subnacional, de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por el Basel Institute on Governance.

Editado por:

Basel Institute on Governance Surcursal Perú

Av. Jorge Basadre 870 - San Isidro

Lima - Perú

T (+51 1) 685-1622

E info@baselgovernance.org

www.gfpsubnacional.pe

Con apoyo de:

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO

Embajada de Suiza

Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima, 27

T (+51 1) 264 0305

E seco.lima@sdsc.net

www.cooperacionsuiza.pe/seco

www.seco.admin.ch

Elaboración de contenidos:

Aldo Omar Bautista Echazú, Martín Andrés Cayo Perales, Taina Xiomara Carbajal Pezo, Limberg Chero Senmache, Milagrito Rosenda Díaz Aquino, Dalila Isabel Díaz Urcia, Luz María Garrido Primo, Juan Carlos Guevara Estremadoyro, Mirtha Rosaura Muñoz Castillo, Clarisa Núñez Choccllo, Rayza Inés Oblitas Palacios, Jorge Watson Rojas Chancahuana, Lady Eloísa Seminario Benites.

Revisión de contenidos:

Carlos Augusto Oliva Neyra, Carlos Augusto Vargas Mas

Corrección de estilo:

Gabriel Prado Límaco

Apoyo editorial:

Romina Cruz Valencia

Diseño y diagramación:

Percy López

ISBN: 978-612-47647-8-3

Primera edición digital, abril 2024.

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-02261.

Libro electrónico disponible en: www.gfpsubnacional.pe.

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se mencione la fuente.
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Agradecimientos

El desarrollo y la elaboración de este documento han sido posible gracias al Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional en el Perú (2019-2023) - Programa GFP Subnacional, de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por el Basel Institute on Governance.

Los autores de este documento agradecen el apoyo de servidores de los Gobiernos Regionales de Apurímac, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Piura y San Martín que participan en las actividades de asistencia técnica durante la segunda fase del Programa y cuyas experiencias han sido recogidas en este documento. Asimismo, al Dr. Sergio Jiménez Niño y la Dra. Rosa Aguilar Zelada.

Finalmente, reconocemos el trabajo de Oscar Alfredo Capuñay Montalvo, quien colaboró en la recolección de información sobre procesos.

Presentación

El Programa GFP Subnacional (2019-2023) busca fortalecer la capacidad de los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL) para incrementar su recaudación y gestionar las finanzas públicas con mayor eficacia y transparencia, a fin de lograr que la asignación y la ejecución de los recursos públicos redunde en una mejor provisión de bienes o servicios a la población en sectores prioritarios.

El Programa ofrece una asistencia técnica adaptada y consensuada con cada gobierno subnacional, que se traduce en actividades de acompañamiento, fortalecimiento de capacidades e instrumentos de mejora de la gestión e innovación. Todos ellos han sido diseñados para una asistencia in situ y a medida. Este apoyo se despliega en torno a cuatro materias focalizadas: (i) la gestión de las inversiones sobre la base de una cartera priorizada; (ii) la gestión del sistema de abastecimiento, con énfasis en servicios básicos priorizados de salud y educación; (iii) la mejora en los procesos de recaudación del impuesto predial; y (iv) la mejora en la gestión de riesgos, mediante el fortalecimiento del control interno y la integridad pública.

En particular, el Programa ha desarrollado la Serie "Gestión de Riesgos para mejorar la entrega de productos a nivel subnacional", que consiste en documentos de trabajo vinculados a las materias focalizadas. Estos documentos recogen la experiencia de los GR y GL socios del Programa¹ y el conocimiento de sus consultores, a fin de convertirse en un insumo práctico para identificar y tratar los principales riesgos que pueden afectar la producción y la entrega de bienes o servicios, además del logro de los objetivos institucionales de las entidades a nivel subnacional.

Esta Serie se desarrolla sobre la base de las disposiciones de la Contraloría General de la República del Perú (CGR), en la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado y sus modificatorias" (en adelante, Directiva SCI) y de las orientaciones en la "Guía para la Gestión de Riesgos para los Gobiernos Regionales, en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno" (CGR, 2022). Asimismo, adopta las pautas de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, presentes en la "Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública" (PCM, 2023).

En este sentido, las propuestas contenidas en estos documentos de trabajo pueden ser consideradas por las entidades cuando elaboren su "plan de acción anual - sección medidas de control", que es una herramienta establecida por la CGR, en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno (SCI).

Siglas y acrónimos

CDL	Cuadro de Distribución Local
CDN	Cuadro de Distribución Nacional
DIGERE	Dirección de Gestión de Recursos Educativos del Ministerio de Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
GRE	Gerencia Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
IGED	Instancia de Gestión Educativa Descentralizada
IIEE	Instituciones Educativas públicas de EBR
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PECOSA	Pedido - Comprobante de Salida
POA	Plan Operativo Anual
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAGIE	Sistema de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
SCI	Sistema de Control Interno
SIGA MEF	Sistema Integrado de Gestión Administrativa del MEF
SIGEMA	Sistema de Gestión de Materiales Educativos
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

Índice

Agradecimientos	3
Presentación	5
Siglas y acrónimos	6
Índice	7
Introducción	9
1. Objetivo	11
2. Base normativa	11
3. La distribución de materiales educativos de EBR	12
3.1. Planeamiento	13
3.2. Programación	14
3.3. Contratación	15
3.4. Distribución	16
4. Principales riesgos de desempeño y propuestas de tratamiento	18
4.1. Con respecto a la suficiencia de los materiales educativos	19
4.2. Con respecto a la oportunidad en la distribución de los materiales educativos	25
4.3. Con respecto al estado de conservación de los materiales educativos	33
5. Principales riesgos de corrupción y propuestas de tratamiento	38
5.1. Con respecto a la contratación del servicio de transporte de materiales educativos	39
5.2. Con respecto a la recepción de los materiales educativos en las instituciones educativas públicas	45
5.3. Con respecto a la custodia y distribución en las instituciones educativas públicas	49
Conclusiones	55
Glosario	57
Referencias	59

Introducción

El Estado Peruano garantiza el acceso a la educación básica universal, a fin de promover el desarrollo integral de las personas. Sin embargo, el país muestra bajos niveles de logros educativos, como se refleja en las evaluaciones censales de estudiantes (MINEDU, 2020). En el 2019, entre los estudiantes de segundo grado de primaria, solo el 17.0% tenía un nivel de logro satisfactorio en matemáticas y un 37.6% en comprensión lectora. En el caso de estudiantes de cuarto grado de primaria, dichos porcentajes eran 34.0% y 34.5% respectivamente, mientras que para estudiantes de segundo grado de primaria, eran 17.7% y 14.5%.

Por otro lado, en el marco de la estrategia de presupuesto por resultados, desde el 2008, Perú cuenta con el Programa Presupuestal "Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular (EBR)". Este busca mejorar los logros de aprendizaje mediante la entrega de cuatro productos (bienes o servicios), de manera articulada por parte del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales (MINEDU, 2019).

Con el producto denominado "estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje", se busca que los estudiantes cuenten con materiales educativos gratuitos de calidad, en cantidad suficiente y de manera oportuna. De acuerdo con el nivel educativo (inicial, primaria o secundaria), estos incluyen textos escolares, cuadernos de trabajo, guías de aprendizaje, libros, etc. Además de garantizar su acceso oportuno, antes del inicio del año escolar, el Estado debe asegurar su uso pedagógico en las instituciones educativas públicas, para que generen oportunidades de aprendizaje.

No obstante, los materiales educativos no han llegado a los estudiantes en las condiciones esperadas. De acuerdo con la Encuesta Nacional a Instituciones Educativas (MINEDU, s.f.), en el 2021, en el nivel primaria, el porcentaje de instituciones educativas cuyas secciones de segundo, cuarto y sexto grado recibieron cuadernos de trabajo en cantidad suficiente, en buen estado y de manera oportuna fue 39.1%. En el mismo año, en el nivel secundaria, las instituciones educativas cuyas secciones de primer al quinto grado recibieron cuadernos de trabajo en cantidad suficiente y de manera oportuna fue 30.2%. Dichos porcentajes, en el 2019, habían sido 16.6% (primaria) y 46.9% (secundaria).

En este contexto, **la gestión de riesgos** puede contribuir a prevenir contingencias que podrían afectar la distribución de los materiales educativos a cargo de los Gobiernos Regionales y reducir su capacidad para brindar un servicio educativo eficaz y de calidad a los estudiantes, a partir de una adecuada identificación de las causas que podrían explicar su ocurrencia.

Al respecto, en este documento se identifican dos tipos de riesgos: los **riesgos de desempeño** que afectan el logro de los objetivos y los **riesgos de corrupción** que afectan además recursos, servicios, derechos, así como la confianza de la población en las entidades públicas. Frente a ellos, se proponen medidas de control y acciones para su tratamiento.

Para definir los riesgos y las propuestas de tratamiento, se ha recogido información de fuentes documentales (normas, literatura especializada), informes de control (CGR, 2021), así como algunas entrevistas y talleres con Gobiernos Regionales¹. El análisis ha sido cualitativo, basado en el conocimiento técnico y la experiencia de

¹ Entre los medios utilizados destacan los talleres virtuales sobre Gestión de Riesgos en la Distribución de Material Educativo, llevados a cabo el 10 de julio y el 17 de agosto de 2023.

especialistas del Programa GFP Subnacional que brindan asistencia técnica a unidades ejecutoras de educación de los GR, con respecto a los sistemas administrativos transversales (planeamiento, presupuesto y abastecimiento).

Este documento está compuesto de cinco secciones. La primera y segunda exponen, respectivamente, el objetivo y la base normativa. La tercera sección presenta los procesos vinculados a la distribución de materiales educativos a instituciones educativas públicas de EBR al interior de los GR. La cuarta sección presenta los riesgos de desempeño, así como las medidas de control definidas para cada causa identificada en procesos de soporte que contribuyen a la entrega del servicio. La quinta sección presenta los riesgos de corrupción identificados en los procesos de soporte y las medidas de prevención respectivas. Finalmente, se comparten algunas conclusiones que pueden contribuir al proceso de mejora continua en la gestión de riesgos en las entidades públicas.



IMPORTANTE

Cada entidad del ámbito regional debe evaluar qué posibles causas de los riesgos identificados son las más relevantes en su contexto particular. Asimismo, para definir el tratamiento, debe analizar la factibilidad de implementar cada medida de control (organizacional, financiera, normativa) e identificar las que sean más efectivas con relación a su costo (CGR, 2022).

1. Objetivo

Este documento busca contribuir a que los Gobiernos Regionales puedan aplicar la gestión de riesgos para mejorar la distribución de los materiales educativos a instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular (EBR) y así tener mayor capacidad para brindar el servicio educativo a niños y jóvenes de su territorio de manera eficaz, con calidad e integridad.

2. Base normativa

- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias.
- Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado.
- Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado" y sus modificatorias.
- "Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos", aprobadas por Resolución Ministerial N° 0543-2013-ED.
- Decreto Supremo N° 006-2021-MINEDU, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos para la gestión escolar de Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica.
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, Aprueba a Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- "Disposiciones para los Comités de Gestión Escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica", aprobadas por Resolución Ministerial N° 189-2021-MINEDU.
- "Disposiciones para el retorno a la presencialidad y/o semipresencialidad, así como para la prestación del servicio educativo para el año escolar 2022 en instituciones y programas educativos de la Educación Básica, ubicadas en los ámbitos urbano y rural, en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19", aprobadas por Resolución Ministerial N° 531-2021-MINEDU.
- "Norma Técnica para la Implementación del mecanismo denominado Compromisos de Desempeño 2023", aprobada por Resolución Ministerial N° 079-2023-MINEDU.
- "Norma Técnica para la Implementación del mecanismo denominado Compromisos de Desempeño 2022", aprobada por Resolución Ministerial N° 043-2022-MINEDU.
- "Relación de materiales educativos para la Educación Básica correspondiente a la dotación 2022", "Relación de materiales educativos para la Educación Básica correspondiente a las dotaciones 2023,2024 y 2025", actualizada y aprobada, respectivamente, por Resolución Ministerial N° 059-2022-MINEDU.
- "Norma técnica que regula la gestión de materiales educativos impresos y concretos de educación básica, en estado de obsoletos y/o en desuso, que se encuentren en los almacenes correspondientes a las unidades ejecutoras del MINEDU, las DRE/GRE y las UGEL", aprobadas por Resolución Viceministerial N° 008-2019-MINEDU.
- "Lineamientos para la dotación de materiales educativos para la Educación Básica", aprobados por Resolución Viceministerial N° 053-2019-MINEDU.
- "Guía para la Gestión Escolar en II.EE. y programas educativos de educación básica", actualizada mediante Oficio Múltiple N° 00035-2021-MINEDU/VMGI-DIGC.
- "Pautas generales para la distribución desde las UGEL a las II.EE. del material educativo de la dotación 2023", documento remitido mediante Oficio Múltiple N° 00048-2022-MINEDU/VMGP-DIGERE.
- "Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública", aprobada por Resolución N° 001-2023-PCM/SIP.

3. La distribución de materiales educativos de EBR

Este documento se orienta a definir y tratar riesgos asociados a los procesos de soporte que permiten la distribución, desde el nivel regional, de los materiales educativos a las instituciones educativas públicas. Por ello, es necesario conocer los roles de los distintos niveles de gobierno.

Primero, los GR tienen una Dirección Regional de Educación (DRE) o una Gerencia Regional de Educación (GRE), responsable de implementar las políticas regionales de educación y que ejerce la rectoría a nivel regional². Además, los GR tienen Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), que administran a instituciones educativas públicas bajo su ámbito, en las que se brinda el servicio educativo. Generalmente se puede distinguir a las DRE por el rol rector y las UGEL por el rol ejecutor; sin embargo, en algunos casos, las DRE tienen la gestión directa de instituciones educativas y son unidades ejecutoras.

El Ministerio de Educación (MINEDU) se encarga de la selección, programación, producción y/o adquisición de los materiales educativos. Además, mediante la Dirección de Gestión de Recursos Educativos (DIGERE), distribuye los materiales educativos, a nivel nacional, a todas las UGEL y a las DRE que sean unidades ejecutoras.

Por su parte, en los GR, esas UGEL y/o DRE son responsables de distribuir los materiales educativos a las instituciones educativas públicas a su cargo, donde se brinda el servicio educativo, de acuerdo con la norma técnica vigente (RM N° 0543-2013-ED). Para ello, realizan la programación, la contratación de servicios de transporte, el almacenamiento y la distribución de los materiales educativos a las instituciones educativas. Además, adquieren los materiales educativos fungibles (por ejemplo papeles, tijeras, plumones, etc.) necesarios para el servicio educativo.



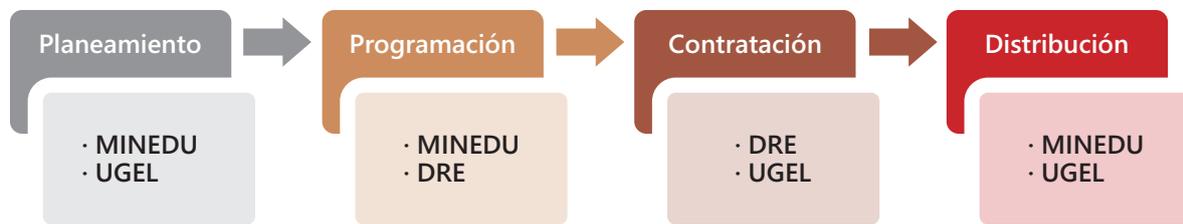
IMPORTANTE

En el desarrollo de este documento, se usa la denominación general de DRE, se considera a la DRE solo con rol rector y a la UGEL con rol ejecutor. Sin embargo, las medidas que se recomiendan para una UGEL también aplican para una DRE que sea unidad ejecutora.

Este documento se centra en los **procesos de soporte** (a excepción de los riesgos de corrupción N° 4 y N° 5) llevados a cabo por el GR, vinculados a la distribución de los materiales educativos a las instituciones educativas. Para ello, se entiende la distribución de una manera amplia, que comprende etapas (en la Figura 1) en las cuales se articulan los sistemas administrativos de planeamiento, abastecimiento y presupuesto. En estas etapas, se identificarán los riesgos y alternativas de tratamiento.

² Para simplificar la exposición, en el desarrollo de este documento, se usa la denominación general de DRE, pero se incluye a las GRE.

Figura 1. Etapas para la distribución de materiales educativos al interior de los GR



Como se muestra en la figura, a nivel regional, se consideran dos roles importantes: la DRE en su rol rector y la UGEL en su rol ejecutor.

3.1. Planeamiento

En esta etapa se consideran la definición de actores responsables de la distribución y los elementos necesarios para planificar la distribución de los materiales educativos a nivel regional.

Con respecto a los actores involucrados, en la UGEL se conforma un Comité de Distribución de Materiales Educativos (en adelante, Comité de Distribución Local), responsable de la distribución de los materiales educativos a las instituciones educativas. Está integrado por la dirección de la UGEL, administración, las áreas de gestión institucional y gestión pedagógica, abastecimiento y estadística.

En cada institución educativa se crea una Comisión de Gestión de Condiciones Operativas, la cual debe, entre otras funciones, asegurar la adecuada recepción, conservación y seguridad de los materiales educativos. El siguiente cuadro resume la función principal de los actores en la distribución de los materiales educativos.

Cuadro 1. Principales actores en la distribución de materiales educativos, a nivel regional

Nivel	Actor	Principal función
UGEL	Comité de distribución local	Organizar y supervisar la distribución de los materiales educativos a las instituciones educativas bajo su jurisdicción.
Institución Educativa	Comisión de Gestión de Condiciones Operativas	Implementar los procesos de recepción, registro, almacenamiento, distribución (cuando corresponda) e inventario de los recursos educativos de la institución educativa, verificando el cumplimiento de los criterios de asignación y gestión según la normativa vigente

Fuente: Decreto Supremo N° 006-2021-MINEDU

La etapa de planeamiento inicia bajo el liderazgo del MINEDU, que elabora los Cuadros de Distribución Nacional para el siguiente año. Para ello, la Unidad de Estadística del sector estima la cantidad de materiales educativos necesarios por código modular, usando información del Sistema de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) que es registrada por las UGEL y las instituciones educativas, del censo escolar y del padrón de instituciones educativas.

Por su parte, las direcciones pedagógicas definen la lista y los criterios de distribución de los materiales educativos. Así, estas direcciones determinan los Cuadros de Distribución a Nivel Nacional. Sobre esta base, la DIGERE proyecta Cuadros de Distribución Local que son cargados en el módulo complementario del SIGA MEF (MC SIGA).

A nivel regional, la UGEL revisa, actualiza y valida la información, de ser necesario, para elaborar su Cuadro de Distribución Local (CDL), en coordinación con la DRE. Para ello, cuenta con un equipo de trabajo, liderado por el área de gestión pedagógica, con participación de estadística y almacén. Cabe detallar que el reporte de matrícula del SIAGIE es uno de los insumos requeridos en el proceso de revisión, validación y actualización del CDL.

Por ejemplo, en el caso del padrón escolar (cargado en el MC SIGA) se verifica si se han actualizado situaciones de creación, fusión o cierre de instituciones educativas³ y si están correctamente registradas las características o categorías de las instituciones de nivel primaria (polidocente completo, polidocente multigrado, unidocente). Luego, el Comité de distribución local elabora el plan de distribución local que incluye las rutas de distribución, responsables, cronograma, entre otros.

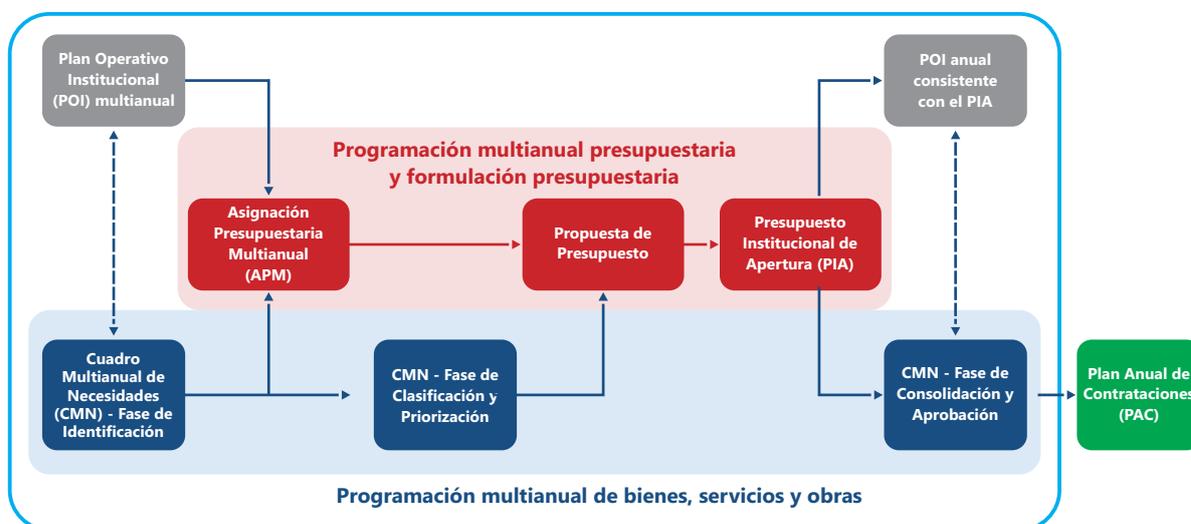
En paralelo, el área de planeamiento y presupuesto de la UGEL debe incluir, en el Plan Operativo Institucional (POI) multianual, las actividades que permitan la distribución oportuna de los materiales educativos a las instituciones educativas bajo su ámbito. Con esta información, se programan los bienes y servicios necesarios, así como el presupuesto correspondiente.

El MINEDU define, con plazos máximos, pautas para la distribución de los materiales educativos a nivel regional.

3.2. Programación

En el GR, para contar con los bienes y servicios que permitan la distribución de los materiales educativos y definir la programación presupuestal, el planeamiento operativo debe estar articulado con la respectiva programación de bienes y servicios. Por tanto, en esta etapa se explica brevemente esa articulación entre la programación multianual de bienes y servicios y la programación multianual presupuestaria para la formulación presupuestaria, de acuerdo con la siguiente figura.

Figura 2. Articulación de Sistemas Administrativos Transversales en la etapa de programación



³ El padrón se actualiza con el reporte de actos resolutive de creación, fusión o cierre de las instituciones y programas educativos emitidos por los directores de las instituciones educativas, lo cual es informado por la DRE a la Unidad de Estadística Educativa del MINEDU.

En primer lugar, la programación de bienes y servicios se articula con el planeamiento operativo. Para ello, el POI multianual considera las actividades operativas, por centro de costo, que sirven de insumo en la elaboración del Cuadro Multianual de Necesidades (CMN), estableciéndose el circuito planeamiento-programación logística (Ceplan, 2019).

En segundo lugar, la programación de bienes y servicios se vincula con la programación multianual presupuestaria, mediante el uso del módulo PPR del Sistema Integrado de Gestión Administrativa del MEF (SIGA MEF). Las UGEL programan presupuestariamente la demanda de bienes y servicios vinculados a la distribución de materiales educativos, según las metas físicas definidas, considerando las actividades operativas establecidas en el POI aprobado y costeadas en el CMN. Finalmente, las DRE; así como las UGEL⁴, consolidan esta información para obtener el CMN - Fase de Identificación.

Luego, las UGEL y las DRE que son unidades ejecutoras efectúan el proceso de formulación multianual presupuestaria a través del Módulo de Programación Multianual del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Para ello, ingresan o migran la información del SIGA MEF a nivel de productos y actividades (del programa presupuestal). Previamente, el MEF define la asignación presupuestaria multianual, el GR (pliego) la distribuye a sus unidades ejecutoras y estas a sus centros de costos, obteniéndose el nuevo CMN ajustado (Fase de Clasificación y Priorización) de la aplicación mencionada.

En tercer lugar, la programación y la formulación presupuestal permite contar con los recursos para adquirir los bienes y contratar los servicios. Cuando se aprueba el presupuesto institucional de apertura (PIA), el GR y sus unidades ejecutoras efectúan los ajustes necesarios hasta llegar al CMN final (Fase de Consolidación y Aprobación). Además, revisan el POI anual para que sea consistente con el PIA y con el CMN. De este modo, las unidades ejecutoras pueden elaborar su Plan Anual de Contrataciones (PAC).

3.3. Contratación

Las UGEL y las DRE⁵ que son unidades ejecutoras se encargan de distribuir los materiales educativos recibidos de DIGERE hacia las instituciones educativas públicas. Para ello, efectúan la contratación del servicio de transporte y distribución de los materiales educativos y, además, la adquisición de materiales educativos fungibles. Todo ello lo realizan en base al PAC aprobado. El proceso de contratación para la distribución de materiales educativos inicia el último trimestre del año anterior, a fin de que los materiales sean recibidos en las instituciones educativas antes del inicio del año escolar, de acuerdo con el cronograma definido por el MINEDU.

Figura 3. Contratación de materiales educativos



⁴ Cabe mencionar que, quienes consolidan y aprueban un CMN no son únicamente las DRE o GRE (según corresponda). Para el caso de educación, las UGEL que son consideradas Unidades Ejecutoras (que tienen facultades para ejecutar un presupuesto) están en la obligación de aprobar su CMN según norma vigente.

⁵ En algunos gobiernos regionales la distribución recae exclusivamente en las UGEL.

Entonces, en el último trimestre del año anterior, se realizan los actos preparatorios y se efectúa la previsión presupuestal en base al valor estimado de la contratación producto de la indagación en el mercado. Esta previsión es considerada en el proyecto de presupuesto. Asimismo, se inicia la fase de selección de proveedores⁶. Luego de la evaluación de las propuestas técnicas y económicas, se otorga la buena pro y se realiza la contratación con la certificación presupuestal (en reemplazo a la previsión presupuestal efectuada el año previo).

Las contrataciones que realizan las UGEL y las DRE se basan en su respectivo Plan Anual de Contrataciones (PAC) que debe estar alineado al CMN.

3.4. Distribución

La distribución de materiales educativos inicia con el envío desde la DIGERE hacia la UGEL. El Comité local de distribución supervisa la recepción, custodia y distribución del material educativo a las instituciones educativas de su jurisdicción. Al término de esta etapa, remite un informe de cierre a la DIGERE.

Las UGEL reciben los materiales educativos. El almacén recibe el documento Pedido-Comprobante de Salida (PECOSA) del MINEDU, Guía de Remisión Remitente (MINEDU) y Guía de Remisión Transportista. Estos sirven como referencia para que las cantidades sean verificadas por el personal que los recibe. Luego se firman indicando fecha, hora, responsable de recepción y número de DNI. Después se escanea la PECOSA y se solicita al residente SIGA-MINEDU, mediante correo electrónico, el archivo RAR para la generación de la NEA. Obtenido el archivo RAR, se ingresa al MC del SIGA-MEF, se identifican los RAR e ítems de la PECOSA y se registran las notas de entrada a almacén (NEA) en el módulo Logística del SIGA (submódulo almacén), donde se controlan y almacenan los materiales educativos. Después, el PECOSA de la UGEL se prepara por carga masiva a través del MC del SIGA-MEF. Este se entrega a los proveedores para su distribución a las instituciones educativas, conforme al CDL, mediante el servicio de transporte contratado. Asimismo, en caso de que amerite, se verifican los saldos de almacén que puedan ser utilizados en la redistribución local o regional. Entonces el área de gestión pedagógica comunica a las instituciones educativas la llegada de los materiales educativos y establece las fechas próximas, conforme al CDL y al plan y cronograma de distribución local.

En las instituciones educativas, el Comité de Gestión de Condiciones Operativas, liderado por el director, es responsable de recibir los materiales que llegan desde la UGEL y organizar su distribución interna para que estén disponibles para los docentes y estudiantes. Este otorga la conformidad del PECOSA y registra el ingreso en el SIAGIE. Con esta información, la UGEL obtiene la conformidad del servicio de transporte y se registra en el MC SIGA.

⁶ Cabe mencionar que la GRE/DRE/UGEL sigue los procedimientos y gestiones administrativas necesarias para la atención del requerimiento del área usuaria, y en muchos casos las cantidades y pesos de material educativo no califican para efectuar un procedimiento de selección. Esto sin dejar de aplicar buenas prácticas en las contrataciones sin proceso.

4

Principales riesgos de desempeño y propuestas de tratamiento

4. Principales riesgos de desempeño y propuestas de tratamiento

En esta sección se recogen algunos de los principales riesgos de desempeño en la distribución de los materiales educativos. Siguiendo la metodología de la CGR (2022), en la Figura 4 se presentan atributos o características deseables de los materiales educativos. A partir de dichos atributos, se identifican los respectivos riesgos de desempeño.

Figura 4. Principales atributos y riesgos de desempeño de la recaudación predial

Dimensión	Atributo	Riesgo de desempeño
Eficacia	1. Cobertura: materiales educativos son distribuidos a las instituciones educativas públicas en cantidad suficiente.	1. Materiales educativos podrían ser distribuidos a las instituciones educativas públicas en cantidad insuficiente.
Eficacia	2. Oportunidad: materiales educativos son distribuidos a las instituciones educativas públicas de forma oportuna.	2. Materiales educativos podrían ser distribuidos a las instituciones educativas públicas después del inicio del año escolar.
Calidad	3. Calidad / Naturaleza: materiales educativos son distribuidos a las instituciones educativas públicas en buen estado de conservación.	3. Materiales educativos podrían ser distribuidos a las instituciones educativas públicas en mal estado de conservación.

Luego, para definir la propuesta de tratamiento para cada riesgo, se seleccionan las causas internas y externas más importantes, dentro del marco de las competencias del GR, que podrían explicar la ocurrencia del riesgo, así como los actores vinculados a esas causas. A partir de ellas, se definen las medidas de control que contribuyen a prevenir los riesgos, así como acciones para implementarlas y posibles medios de verificación⁷.



IMPORTANTE

Antes de presentar cada medida de control, se señala la entidad que gestiona el riesgo. Es la entidad del GR que elabora el "plan de acción anual - sección medidas de control", de acuerdo con la Directiva SCI. Puede ser la DRE o una UGEL que sea unidad ejecutora.

De otro lado, es posible plantear "medidas de control cruzadas"; por ejemplo, una instancia superior como la DRE puede definir medidas para supervisar el trabajo de una UGEL.

⁷ En el resto del documento, los medios de verificación aparecen entre paréntesis al lado de cada acción que permite implementar una medida de control.

A continuación, se explica el análisis efectuado para tratar estos riesgos.

4.1. Con respecto a la cobertura de los materiales educativos

Los materiales educativos que se distribuyen a las instituciones educativas públicas deben llegar a todos los estudiantes en cantidad suficiente, para que puedan usarlos en clase y, por tanto, puedan contribuir a promover su aprendizaje. En ese sentido, el servicio educativo será más eficaz en la medida que la cobertura sea más alta. Por tanto, desde el punto de vista de la distribución de los materiales educativos, el objetivo es evitar que lleguen incompletos a las instituciones educativas.

Riesgo de desempeño 1:



Materiales educativos podrían ser distribuidos a las instituciones educativas públicas en cantidad insuficiente.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado las principales causas que podrían originarlo, vinculadas a distintos actores internos y externos al GR, en diferentes etapas de la distribución de materiales educativos.

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Interna	UGEL (área de gestión pedagógica)	1.1 Validación inadecuada del CDL de materiales educativos	Planeamiento
Interna	Institución educativa	1.2 Estadística no actualizada del número de estudiantes por institución educativa	Planeamiento
Interna	UGEL (almacén, área de gestión pedagógica)	1.3 Uso deficiente del módulo MC SIGA	Programación
Externa	Familias de niños de EBR	1.4 Aumento del número de niños en las instituciones educativas durante el año	Distribución
Externa	MINEDU (DIGERE)	1.5 Entrega de materiales educativos incompletos a la UGEL	Distribución
Interna	UGEL (almacén)	1.6 Pérdidas de materiales educativos en el almacén de la UGEL	Distribución
Externa	Proveedor del servicio de transporte	1.7 Pérdida de materiales educativos durante su transporte de la UGEL a las instituciones educativas	Distribución

En ese sentido, se presentan las principales medidas de control para prevenir el riesgo, de acuerdo con las causas identificadas.

Causa 1.1 Validación inadecuada del CDL de materiales educativos

El Comité de distribución local de la UGEL debe revisar el CDL que ha sido cargado por el MINEDU en el MC SIGA, sobre la base de proyecciones estadísticas. Puede ser necesario que actualice la información de acuerdo con su situación actual y, en todo caso, debe validar el CDL. Sin embargo, podría haber limitaciones en esa validación, de modo que no se programe la cantidad suficiente de materiales educativos para los estudiantes.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.1:

Verificar la validación adecuada del CDL.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Designar el equipo de trabajo a cargo de la revisión, actualización y validación del CDL (*resolución de designación*).
- Elaborar y aprobar un protocolo de validación del CDL (*protocolo aprobado*).
- Ejecutar el protocolo de validación del CDL, efectuando los ajustes necesarios al CDL y recogiendo recomendaciones de mejora (*informe de validación del CDL*).
- Informar a la DRE sobre la validación efectuada (*comunicación*).

Este protocolo podría incluir aspectos como: revisar la información en el padrón escolar (y actualizarla, de ser necesario), contrastar la información en el censo escolar con la realidad de las instituciones educativas, verificar la consistencia entre la información en el SIAGIE y en el MC SIGA, informar al MINEDU sobre la necesidad de revisar o actualizar información, etc.

Sería conveniente que dicho protocolo de validación sea aprobado por la DRE, de modo que se pueda aplicar en todas las UGEL del ámbito regional.

Causa 1.2 Estadística no actualizada del número de estudiantes por institución educativa

Durante la etapa de planificación de los recursos, para estimar la cantidad de materiales educativos, el MINEDU usa como insumo las estadísticas del número de estudiantes de cada institución educativa y UGEL registradas en el SIAGIE. Por ello, es importante que la información que registran las instituciones educativas públicas en ese sistema esté actualizada.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.2.1:

Verificar la actualización de la información de estudiantes matriculados, registrada por las instituciones educativas en el SIAGIE.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Establecer un procedimiento para el registro y la actualización de la información de estudiantes en SIAGIE, por parte de las instituciones educativas (*procedimiento aprobado*).
- Consultar el registro del SIAGIE de estudiantes matriculados por tipo de institución educativa, nivel, grado y modalidad educativa (*reporte de nómina de matrícula*).
- Efectuar visitas inopinadas para censar estudiantes en una muestra aleatoria de instituciones educativas (*informe de resultados del censo*).
- Contrastar los datos de visitas con el registro de estudiantes del SIAGIE (*reporte de verificación*).

En contraste con la anterior, esta medida de control se debería aplicar de manera periódica, no solo durante la elaboración del CDL.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.2.2:

Verificar la ejecución de capacitaciones a personal de las instituciones educativas sobre el uso del SIAGIE.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un plan de capacitación dirigido al personal de las instituciones educativas para el uso adecuado del SIAGIE, dentro del Plan de Desarrollo de Personas (*plan de desarrollo de personas aprobado*).
- Ejecutar el plan de capacitación en las instituciones educativas (*informe de capacitación*).
- Evaluar los resultados de la capacitación, incluyendo evaluación en el trabajo, para una muestra aleatoria de instituciones educativas (*informe de evaluación*).

Causa 1.3 Uso deficiente del módulo MC SIGA

El personal de la UGEL encargado de verificar el registro de la información en el MC SIGA podría tener poco conocimiento sobre el uso adecuado de esos sistemas, lo cual podría causar que no se valide adecuadamente el CDL, ni se registren adecuadamente las salidas de materiales educativos de la UGEL, ni los ingresos a las instituciones educativas.

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 1.3:

Verificar que el personal de las UGEL, encargado del registro en el MC SIGA, tenga las competencias necesarias para el uso adecuado del MC SIGA.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Efectuar un diagnóstico de necesidades, identificando criterios de priorización para la asistencia técnica a las UGEL (*informe de diagnóstico*, con lista de UGEL con atención prioritaria).
- Elaborar y aprobar un programa de asistencia técnica a las UGEL bajo su ámbito territorial, en coordinación con el área de logística de la sede central (*plan de asistencia técnica aprobado*).
- Ejecutar el programa de asistencia técnica de acuerdo con el cronograma aprobado (*informe de asistencia técnica*).
- Evaluar los resultados de la capacitación, incluyendo evaluación en el trabajo (*informe de evaluación*).

Este programa de asistencia técnica debería estar a cargo de la sede central del GR. Puede incluir charlas informativas y acompañamiento para asegurar el uso adecuado y estándar del MC SIGA en todas las UGEL.

Causa 1.4 Aumento del número de niños en las instituciones educativas durante el año

Durante el año escolar, incluso si la programación hubiese sido adecuada, la cantidad de materiales educativos distribuidos puede ser insuficiente si aumenta el número de niños en la localidad, ya sea porque hubo desplazamiento de población (es decir, se matriculó un mayor número de niños) o porque migraron estudiantes de colegios privados a públicos. Estas causas están fuera del control de la DRE, la UGEL o las instituciones educativas. Sin embargo, si bien no se puede prever, es posible detectar su ocurrencia oportunamente e informar para encontrar alguna solución, toda vez que el acceso a la educación es un derecho universal que debe ser garantizado por el Estado.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.4:

Verificar el número de estudiantes matriculados con el CDL aprobado, por código modular.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Verificar el número de estudiantes matriculados en el SIAGIE, por código modular, comparándolo con el número previsto en el CDL y el número de matriculados el periodo anterior (*informe de estudiantes matriculados*).
- Efectuar la redistribución local de los materiales educativos entre instituciones educativas cercanas, si fuera necesario (*informe de redistribución, adjuntando actas*).
- Informar a la DRE si la cantidad de materiales educativos en el ámbito de la UGEL es insuficiente (*comunicación a la DRE*).

Estas acciones podrían estar incluidas en un protocolo para la redistribución de materiales educativos, definido por la DRE, para promover que las UGEL detecten oportunamente y brinden pronta respuesta a estas situaciones inesperadas.

Causa 1.5 Entrega de materiales educativos incompletos a la UGEL

Como se ha visto, la UGEL recibe los materiales educativos para su almacenamiento hasta que sean distribuidos, por el servicio de transporte contratado, a cada una de las instituciones en su jurisdicción y a los estudiantes. Sin embargo, los materiales educativos enviados por la DIGERE podrían llegar en cantidad insuficiente respecto a la cantidad programada.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.5.1:

Verificar la cantidad de materiales educativos recibidos en almacenes de UGEL, a fin de identificar si corresponden con la cantidad programada.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir un procedimiento de verificación para la recepción de los materiales educativos en el almacén de la UGEL con relación a lo programado en el CDL (*procedimiento aprobado*).
- Aplicar ese procedimiento, identificando la brecha entre las cantidades en el CDL y las recibidas, por ítem y código modular, de ser el caso (*informe técnico*).
- Informar sobre la brecha identificada a MINEDU (DIGERE) si los materiales educativos no hubiesen llegado en cantidad suficiente (*comunicación enviada, con actas de disconformidad*).

El procedimiento de recepción debería considerar contrastar la cantidad de materiales educativos programada en el CDL con la informada en el PECOSA del MINEDU (descripción y cantidades de ítems) y corroborar la cantidad en el PECOSA con la cantidad recibida efectivamente del transportista, mediante verificación física. Para esto, se puede definir una muestra y, de encontrarse alguna disconformidad, efectuar una verificación a todo el lote. De manera complementaria, cuando sea posible, la UGEL debe efectuar la redistribución local.

Además, de manera alternativa a esta medida de control, la DRE puede definir un procedimiento de recepción, almacenamiento y despacho de materiales educativos que deba ser ejecutado por todas las UGEL bajo su ámbito. Por ello, se propone la siguiente medida de control.

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 1.5.2:

Supervisar la ejecución de un procedimiento estándar de recepción, almacenamiento y despacho de materiales educativos en las UGEL.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir el procedimiento de recepción, almacenamiento y despacho de materiales educativos a ser aplicado por las UGEL (*procedimiento aprobado*).

- Efectuar seguimiento a la aplicación de dicho procedimiento, mediante la revisión de los registros informáticos y la contrastación documental (*informe de seguimiento*).
- Evaluar los logros y oportunidades de mejora en la aplicación del procedimiento (*informe de evaluación*).

Este procedimiento debería cubrir aspectos referidos a la manipulación física de los materiales educativos, la conformidad de recepción en los PECOSA y el registro en el MC SIGA para generar la Nota de Entrada al Almacén (NEA), entre otros.

Causa 1.6 Pérdidas de materiales educativos en el almacén de la UGEL

El almacén podría tener dificultades en el manejo de las existencias que explican pérdidas eventuales de materiales educativos. En ese sentido, se puede implementar un protocolo de gestión de almacenes, como el propuesto por Programa GFP Subnacional (2018), que oriente a las instancias involucradas en el control operativo. Para atender esta posible causa, a nivel de todo el ámbito regional, la DRE puede impulsar la aplicación de este protocolo en todas las UGEL.

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 1.6:

Verificar la aplicación de un protocolo de gestión de almacenes de materiales educativos del ámbito regional.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el protocolo de gestión de almacenes de materiales educativos (*protocolo aprobado*).
- Realizar seguimiento a la aplicación del protocolo (*informe de seguimiento*).
- Evaluar la aplicación del protocolo (*informe de evaluación*).

Causa 1.7 Pérdida de materiales educativos durante su transporte desde la UGEL a las instituciones educativas.

Incluso si la UGEL hubiese recibido la cantidad suficiente, la pérdida de algunos materiales educativos podría ocurrir debido a dificultades en el servicio de transporte desde la UGEL hacia las instituciones educativas.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.7:

Verificar la cantidad de materiales educativos distribuidos desde la UGEL a las instituciones educativas.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Generar un reporte en SIGA sobre la cantidad de materiales educativos recibidos en las instituciones educativas, de acuerdo con el registro en el MC SIGA, y generar una lista de aquellas con cantidad insuficiente (*reporte SIGA*).
- Verificar la documentación física (PECOSA firmadas, actas de observaciones, si las hubiera) de materiales educativos recibidos por instituciones educativas con cantidad insuficiente (*reporte de verificación*).
- Identificar discrepancias del registro en el sistema con la conformidad física y emitir recomendaciones de mejora (*informe de evaluación*).

4.2. Con respecto a la oportunidad en la distribución de los materiales educativos

Como se ha visto, las UGEL elaboran con un plan de distribución local que incluye el CDL, las rutas de distribución, responsables y cronograma. Es importante que la distribución se realice de acuerdo con este plan para asegurar que el servicio educativo se brinde de manera eficaz. Esto permite que los estudiantes puedan usar los materiales educativos en sus sesiones de aprendizaje desde el inicio del año escolar.

Riesgo de desempeño 2:



Materiales educativos podrían ser distribuidos después del inicio del año escolar.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado causas internas y causas externas, como se muestra.

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Interna	UGEL (oficina de logística, oficina de presupuesto, área de gestión pedagógica)	2.1 Bienes y servicios necesarios para la distribución de materiales educativos no priorizados en el POI multianual y en el CMN y/o sin presupuesto	Programación
Interna	UGEL (oficina de logística, área de gestión pedagógica)	2.2 Requerimiento del servicio de transporte de materiales educativos efectuado de manera incompleta o tardía	Contratación
Interna	UGEL (oficina de logística)	2.3 Dificultades en la gestión de las contrataciones que retrasen la distribución de materiales educativos	Contratación
Externa	Proveedores potenciales	2.4 Reducido número de proveedores potenciales para transportar los materiales educativos	Contratación

Externa	MINEDU (DIGERE)	2.5 MINEDU envía los materiales educativos a la UGEL por tramos, sin considerar el CDL aprobado	Distribución
Interna	UGEL (almacén)	2.6 Inadecuada gestión del almacén de la UGEL que origina demoras en la recepción, almacenamiento o despacho de los materiales educativos	Distribución
Externa	Proveedor contratado	2.7 Retraso en la distribución de los materiales educativos por parte del proveedor del servicio de transporte	Distribución

En ese sentido, se presentan las principales medidas de control para prevenir el riesgo, de acuerdo con las causas identificadas.

Causa 2.1 Bienes y servicios necesarios para la distribución de materiales educativos no priorizados en el POI multianual y en el CMN y/o sin presupuesto

Los materiales educativos podrían ser distribuidos con retraso porque las entidades no cuentan con presupuesto para contratar el servicio de transporte y adquirir el material fungible. En primer lugar, podría ser que las contrataciones no fueron priorizadas durante la programación; es decir, como no estaban en el CMN, no se incluyeron en el PIA y en el POI anual consistente con dicho presupuesto.

En segundo lugar, se debe recordar que los materiales educativos se reparten al inicio del año, solo una vez al año, y que el proceso de contratación debe empezar el año anterior. Por ello, si no se efectúa la previsión presupuestal, el proceso de contratación se retrasaría porque se tendrían que realizar modificaciones presupuestales, pues la entidad no tendría presupuesto al inicio del año o este sería insuficiente.

En tercer lugar, incluso con recursos asegurados, es posible que se reduzca la asignación presupuestal en el mes de enero sin que el área usuaria lo sepa, porque las partidas presupuestales no fueron afectadas con la previsión presupuestal o con la certificación presupuestal (enero es un mes de "acomodo presupuestal" para el inicio del ejercicio).

En ese sentido, se proponen dos medidas de control, orientadas a fortalecer la capacidad de las áreas usuarias para que aseguren que sus contrataciones tengan presupuesto.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.1.1:

Verificar la priorización de la adquisición de bienes y contratación de servicios para la distribución de materiales educativos en el POI y en el CMN, y la previsión presupuestal.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar lineamientos para la priorización de actividades vinculadas a la distribución de materiales educativos en la programación de bienes y servicios, así como la programación, formulación y ejecución presupuestal, orientado a las áreas usuarias (*lineamientos aprobados*).
- Difundir los lineamientos con personal designado de las áreas usuarias (*informe sobre actividades de difusión*).
- Realizar reuniones de validación de la priorización con la persona designada por el área usuaria, en distintos momentos de la programación y ejecución presupuestal (*informe con acta de reuniones y formatos de verificación*).

Estos lineamientos permitirían que las áreas usuarias conozcan en qué momentos clave deben verificar que sus contrataciones sean preferentes y mantengan prioridad, además de que sepan cómo hacerlo. Esto permitirá que cuenten con el presupuesto necesario para que cumplan sus metas de distribución.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.1.2:

Verificar que áreas usuarias pertinentes cuenten con una persona designada y competente para asegurar una adecuada gestión de los Sistemas Administrativos Transversales.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir y aprobar el perfil del puesto (*perfil de puesto aprobado*).
- Efectuar la contratación de la persona que cumpla el perfil (*contrato firmado*).
- Contrastar la educación y la experiencia de la persona designada, e informarlo de manera periódica (*hoja de contrastación*).

Alternativamente, la DRE puede definir el perfil y verificar que las UGEL tengan ese puesto ocupado por una persona adecuada en el área usuaria.

Causa 2.2 Requerimiento del servicio de transporte de materiales educativos efectuado de manera incompleta o tardía

El proceso de contratación del servicio de transporte podría retrasarse si el requerimiento no se realiza de manera adecuada, porque necesitaría ser revisado, o si se realizara tardíamente. En ese sentido, se proponen dos medidas de control.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.2.1:

Verificar el uso de lineamientos para elaborar requerimientos, con modelo de Términos de Referencia, para el servicio de transporte de materiales educativos.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar lineamientos para elaborar el requerimiento, con modelos de Términos de Referencia de servicios (formatos), incluyendo requisitos de calificación (*lineamientos aprobados*).
- Contrastar los contenidos de los Términos de Referencia y requisitos de calificación con los modelos aprobados (*hoja de cotejo*).
- Informar a la máxima autoridad administrativa sobre los resultados de la verificación (*informe*).

Para elaborar esos lineamientos, la entidad puede usar instructivos y guías prácticas existentes (OSCE, 2012; OSCE, 2017).

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.2.2:

Verificar la capacitación a personal del área usuaria en la elaboración adecuada del requerimiento del servicio de transporte de materiales educativos.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Programar la capacitación para la elaboración adecuada de requerimientos, en el Plan de Desarrollo de Personas de la entidad (*Plan de Desarrollo de Personas*).
- Ejecutar las acciones de capacitación (*informe de capacitación*).
- Evaluar los resultados de capacitación (*informe de evaluación en el trabajo*).

Causa 2.3 Dificultades en la gestión de las contrataciones que retrasen la distribución de materiales educativos

Para poder entregar los materiales educativos a tiempo, es necesario efectuar de manera oportuna las contrataciones de bienes y servicios vinculados a la distribución de materiales educativos. Al respecto, por causas internas a la entidad, podría haber retrasos en distintas fases de contratación.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.3:

Efectuar seguimiento a las contrataciones programadas para la distribución de materiales educativos.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un cronograma para el seguimiento de las contrataciones programadas, definiendo actividades, tareas e hitos (*cronograma aprobado*).
- Efectuar seguimiento al cumplimiento de dicho cronograma, con la participación del comité de distribución local (*reporte de seguimiento*).
- Verificar en el MC SIGA las fechas de recepción de los materiales educativos en las instituciones educativas, para evaluar si el seguimiento mejoró la oportunidad en la distribución (*informe de evaluación*, con reporte del SIGA MEF).

Causa 2.4 Reducido número de proveedores potenciales para transportar los materiales educativos

En algunas zonas podría haber pocos postores locales para la contratación del transporte de los materiales educativos, lo cual retrasaría el desarrollo de los actos preparatorios y la ejecución oportuna del plan de distribución local. Frente a ello se podrían considerar las siguientes opciones.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.4:

Verificar la implementación de alternativas de contratación, de manera sustentada, en caso de que no existan proveedores idóneos en determinadas rutas contempladas en el plan de distribución local.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Verificar si existen proveedores idóneos en algunas rutas, que tengan los antecedentes y la experiencia requeridos (*informe técnico*).
- Elaborar y aprobar un procedimiento para contratar el servicio de transporte cuando no se encuentren proveedores locales (*procedimiento aprobado*).
- Elaborar una lista de rutas que fueron contratadas por la UGEL, según modalidad (*lista de contratos y sus características*).
- Evaluar el desempeño de los proveedores contratados, incluyendo el criterio de oportunidad (*informe de evaluación*).

Este procedimiento debería contemplar distintas alternativas, previo sustento, tales como: efectuar la contratación por rutas, solicitar que la sede del GR asuma la contratación del servicio o modificar la modalidad de contratación (por ejemplo contratación directa). Sería recomendable que este procedimiento sea estándar, para lo cual la DRE puede aprobarlo y supervisar su implementación.

Causa 2.5 MINEDU envía los materiales educativos a la UGEL por tramos, sin considerar el CDL aprobado

El MINEDU (DIGERE) podría enviar los materiales educativos en tramos, sin tomar en cuenta la cantidad total programada en el MC SIGA, de acuerdo con el CDL. Ello ocasionaría que la UGEL espere hasta completar la cantidad total para gestionar el transporte de los materiales educativos a las instituciones educativas a su cargo.

Primero, al ser una causa externa, no se puede prevenir, pero sí detectar mediante la primera medida sugerida. Segundo, se puede incluir alternativas más flexibles de contratación, como se recomienda con la segunda medida de control.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.5.1:

Verificar la cantidad de materiales educativos recibidos en el almacén de la UGEL.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar una lista de cotejo con código y número de ítems ingresados al almacén de la UGEL con la información de la PECOSA (*lista de cotejo*).
- Registrar los ingresos de materiales educativos en el módulo de Logística (*submódulo almacén*) del SIGA MEF (*reporte de SIGA MEF*).
- Informar a MINEDU (DIGERE) sobre la cantidad de materiales educativos recibidos (*informe técnico*, adjuntando lista de cotejo y registro en el SIGA MEF).
- Actualizar el cronograma de distribución para los lotes de materiales faltantes (*cronograma actualizado*).

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 2.5.2:

Verificar la implementación de modelos de contratos que permitan distribuir materiales educativos por partes, según la programación del MINEDU.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Identificar la ocurrencia de envíos incompletos por parte del MINEDU e informar a la instancia competente (*informe técnico*).
- Elaborar y aprobar modelos de contratos flexibles que permitan distribuir el material educativo por partes (*modelos de contrato aprobados*).

- Cotejar que el contrato se elabore según los modelos (*hoja de cotejo y contratos firmados*).
- Evaluar los resultados de la aplicación de modelos de contratos flexibles (*informe de evaluación*).

El informe técnico de la DRE se basaría en el informe elaborado por la UGEL en la medida de control anterior. El GR podría coordinar con el OSCE, de ser necesario, para evitar que alternativas como contratar por rutas puedan ser vistas como fraccionamiento.

Causa 2.6 Inadecuada gestión del almacén de la UGEL que origina demoras en la recepción, almacenamiento o despacho de los materiales educativos

El almacén de la UGEL podría estar desabastecido de materiales educativos, a pesar de haber recibido la cantidad suficiente por parte del MINEDU, debido a dificultades en la recepción y almacenamiento de los materiales educativos recibidos y de los que salen del almacén para su distribución al interior del GR.

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 2.6:

Verificar la ejecución de un procedimiento estándar de recepción, almacenamiento y despacho de materiales educativos, para el almacén de la UGEL.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar el procedimiento estándar de recepción, almacenamiento y despacho de materiales educativos, usando lista de cotejo con información de los PECOSA y sistemas informáticos (*procedimiento aprobado*).
- Ejecutar el procedimiento (*informe técnico*).
- Evaluar la aplicación del procedimiento, considerando los stocks disponibles para distribución en distintas fechas (*informe de evaluación*).

El procedimiento puede considerar el uso de listas de cotejo para verificar código y número de ítems ingresados al almacén, con información de los PECOSA, y el registro en el módulo de Logística (submódulo Almacén) del SIGA MEF. Asimismo, se puede contrastar el movimiento de materiales educativos según el reporte del sistema informático con el Kardex.

Causa 2.7 Retraso en la distribución de los materiales educativos por parte del proveedor del servicio de transporte

El servicio de transporte cuenta con plazos establecidos según los Términos de Referencia del contrato y conforme al Cuadro de Distribución Local. Para prevenir demoras por parte del proveedor, la DRE puede determinar, entre otras medidas, que las UGEL incluyan cláusulas de penalidad en el contrato del servicio de transporte y supervisar el proceso de distribución.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.7.1:

Verificar la inclusión de una cláusula de penalidad por retraso en el contrato del servicio de transporte de los materiales educativos y su aplicación (de ser el caso).

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un modelo de contrato con cláusula de penalidad por retraso, que no se deba a causas de fuerza mayor (*modelo de contrato aprobado*).
- Cotejar que el contrato tenga esa cláusula de penalidad (*hoja de cotejo y contrato firmado*).
- Verificar las fechas de entrega de los materiales educativos por cada UGEL y, de ser el caso, si se han aplicado las penalidades (*informe de verificación*).

Esta medida es complementaria a la medida de control 2.2.1.

Entidad que gestiona el riesgo: DRE o UGEL



Medida de control 2.7.2:

Supervisar el proceso de transporte y distribución de materiales educativos, de acuerdo con las rutas de distribución y el cronograma establecidos en el CDL, a fin de detectar posibles demoras y recomendar acciones de mejora.

Con este fin, la DRE o la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Establecer el procedimiento de supervisión al transporte de los materiales educativos, incluyendo tipo de muestreo (por rutas, proveedor, etc.) (*procedimiento aprobado*).
- Aprobar un modelo de contrato del servicio de transporte de materiales educativos que incluya cláusula sobre supervisión (*modelo de contrato*).
- Verificar que el contrato del servicio de transporte incluya esa cláusula (*contrato firmado*).
- Elaborar y aprobar plan de supervisión al proceso de distribución de materiales educativos, con cronograma (*plan de supervisión aprobado*).
- Efectuar las supervisiones de acuerdo con el plan y cronograma establecidos (informe de supervisión).
- Informar sobre los resultados de las supervisiones e incluir observaciones, de ser el caso, en el historial de los proveedores contratados (*informe de evaluación*).

Este plan de supervisión puede estar incluido dentro del plan de distribución local.

4.3. Con respecto al estado de conservación de los materiales educativos

Es muy importante que los estudiantes reciban los materiales educativos en buen estado, para que puedan usarlos adecuadamente en sus clases y tengan además una mejor percepción de la calidad del servicio educativo.

Riesgo de desempeño 3:



Materiales educativos podrían ser distribuidos a las instituciones educativas públicas en mal estado de conservación.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se ha identificado una causa externa y dos causas internas en dos procesos operativos.

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Interna	UGEL (almacén)	3.1. Materiales educativos guardados en condiciones que no aseguran su adecuada conservación y manipulación	Distribución (almacenaje)
Externa	Proveedor del servicio de transporte	3.2. Materiales educativos deteriorados durante el transporte del almacén de la UGEL a las instituciones educativas	Distribución
Interna	Instituciones educativas	3.3. Dificultades en la recepción y custodia de los materiales educativos en las instituciones educativas	Distribución

En ese sentido, se presentan las principales medidas de control para prevenir el riesgo, de acuerdo con las causas identificadas.

Causa 3.1 Materiales educativos guardados en condiciones que no aseguran su adecuada conservación y manipulación

Los materiales educativos podrían deteriorarse en los almacenes de las UGEL, si no se cuenta con la infraestructura y seguridad adecuados o si no se lleva un apropiado control de existencias. Por ello, la UGEL debe habilitar los almacenes y alcanzar al MINEDU la lista de almacenes en buenas condiciones, ya sean propios, alquilados o cedidos en uso mediante algún convenio.

En este caso, se plantea una medida de control "cruzada" a cargo de la DRE y dos medidas de control a cargo de las UGEL.

Entidad que gestiona el riesgo: DRE**Medida de control 3.1.1:**

Verificar las condiciones adecuadas de almacenamiento de los materiales educativos en los almacenes de las UGEL.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir o actualizar los lineamientos de condiciones operativas de almacenes de materiales educativos del ámbito regional (*lineamientos aprobados*).
- Difundir lineamientos actualizados para las UGEL del ámbito regional (*informe de difusión*).
- Contrastar la situación actual de los almacenes con las condiciones operativas definidas en los lineamientos (*reporte de contrastación*).
- Elaborar un informe consolidado de almacenes de materiales educativos en el ámbito regional e informar a la instancia correspondiente (*informe consolidado*).

Si se cuenta con condiciones operativas definidas para los almacenes de materiales educativos, estas deberían ser aseguradas en el proceso de habilitación de los almacenes, a cargo de las UGEL.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL**Medida de control 3.1.2:**

Supervisar la habilitación de los almacenes de la UGEL para asegurar condiciones adecuadas de almacenamiento de los materiales educativos.

Con este fin, la UGEL puede implementar las siguientes medidas:

- Definir, dentro del plan de distribución local, acciones de supervisión a la habilitación de almacenes (*plan de distribución local aprobado*).
- Evaluar la necesidad de contratar el alquiler de espacios para almacenes o realizar convenios de uso con otras instituciones, de acuerdo con las cantidades y pesos de materiales educativos previstas en el CDL (*informe técnico*).
- Definir los contratos de alquiler y convenios de uso respectivos, incluyendo una cláusula sobre la supervisión de los almacenes (*contratos de alquiler y convenios de uso*).
- Ejecutar las visitas de supervisión a los almacenes de la UGEL, emitiendo observaciones y/o recomendaciones, de ser el caso, e informar a la DRE (*informe de supervisión, con actas*).
- Emitir un listado de almacenes habilitados que cumplen las condiciones operativas adecuadas de almacenamiento e informar a la DRE y al MINEDU (*directorío de almacenes*).

La habilitación de almacenes implica asignar el espacio suficiente para la cantidad prevista de materiales educativos y adecuado según las condiciones operativas definidas, a fin de asegurar la conservación y adecuada manipulación de los materiales educativos, con los protocolos de bioseguridad aplicables.

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL**Medida de control 3.1.3:**

Verificar la asignación de recursos presupuestales para habilitar los almacenes.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Verificar la priorización de recursos para la habilitación de almacenes en la programación de bienes y servicios, y en la programación y formulación presupuestal (*informe técnico*).
- Iniciar en enero el proceso de habilitación de almacenes propios o de alquiler de espacios, solicitando las certificaciones presupuestales y compromisos anuales para la adquisición de bienes y contratación de servicios con ese fin (*reportes del SIAF MEF*).
- Informar sobre la habilitación de los almacenes de acuerdo con el plan de distribución local (*informe de seguimiento*).

Esta medida de control es complementaria a la anterior porque, para habilitar los almacenes, la UGEL necesita asegurar los recursos presupuestales.

Puede estar incluida dentro de la medida de control 2.1.1 propuesta para el riesgo de desempeño 2, dado que el área usuaria (área de gestión pedagógica) de la UGEL debe conocer cómo asegurar la priorización de las contrataciones vinculadas a la distribución de los materiales educativos.

Causa 3.2 Materiales educativos deteriorados durante el transporte del almacén de la UGEL a las instituciones educativas

Los proveedores del servicio de transporte podrían ofrecer el servicio de manera inadecuada, por lo que sería necesario supervisar cómo se efectúa dicho transporte desde la UGEL hasta las instituciones educativas.

**Medida de control 3.2:**

Supervisar el proceso de transporte y distribución de materiales educativos, a cargo de los proveedores contratados, a fin de identificar si se realiza en condiciones adecuadas para asegurar la conservación de los materiales educativos.

⁸ Cabe detallar que, debido a la priorización del aspecto preventivo, el presente documento no ha considerado el análisis de efectos y sus correspondientes medidas de mitigación.

Con este fin, la DRE o la UGEL pueden desarrollar las siguientes acciones:

- Establecer el procedimiento de supervisión al transporte de los materiales educativos (*procedimiento aprobado*).
- Incluir una cláusula sobre supervisión en el contrato del servicio de transporte (*contrato firmado*).
- Efectuar las supervisiones de acuerdo con el procedimiento establecido (*informe de supervisión*).
- Informar sobre los resultados de las supervisiones e incluir observaciones, de ser el caso, en el historial de los proveedores contratados (*informe de evaluación*).

Esta medida de control es similar a la medida 2.7.2 propuesta para el riesgo de desempeño 2; sin embargo, tienen objetivos distintos. El procedimiento de supervisión que se plantea para el riesgo 2 busca asegurar el cumplimiento de rutas y plazos; en cambio, el procedimiento aquí sugerido busca garantizar el cumplimiento de condiciones operativas adecuadas en la flota vehicular del proveedor. Por lo tanto, se puede establecer una sola medida de control y un solo procedimiento de supervisión que atienda ambos objetivos.

Causa 3.3 Dificultades en la recepción y custodia de los materiales educativos en las instituciones educativas



Medida de control 3.3:

Supervisar la recepción y custodia de los materiales educativos en las instituciones educativas, así como su distribución a los estudiantes.

Con este fin, las UGEL pueden desarrollar las siguientes acciones:

- Verificar que los espacios asignados en las instituciones educativas para la custodia de los materiales educativos cumplan las condiciones operativas definidas (informe de verificación).
- Disponer que el Comité de Gestión de Condiciones Operativas de las instituciones educativas se encuentre en el lugar asignado, en la fecha y hora previstas, de acuerdo con el cronograma de distribución de materiales educativos (comunicación).
- Definir un plan de supervisión de la recepción y custodia de los materiales educativos en las instituciones educativas, precisando un método de muestreo y un procedimiento de supervisión (plan de supervisión aprobado).
- Efectuar las supervisiones, de acuerdo con el plan definido, emitiendo las observaciones y/o recomendaciones que correspondan (informe de supervisión, con actas firmadas por el Comité).
- Verificar el estado de conservación de los materiales educativos en aquellas instituciones educativas que tuvieron acciones de supervisión (informe de evaluación de la supervisión).

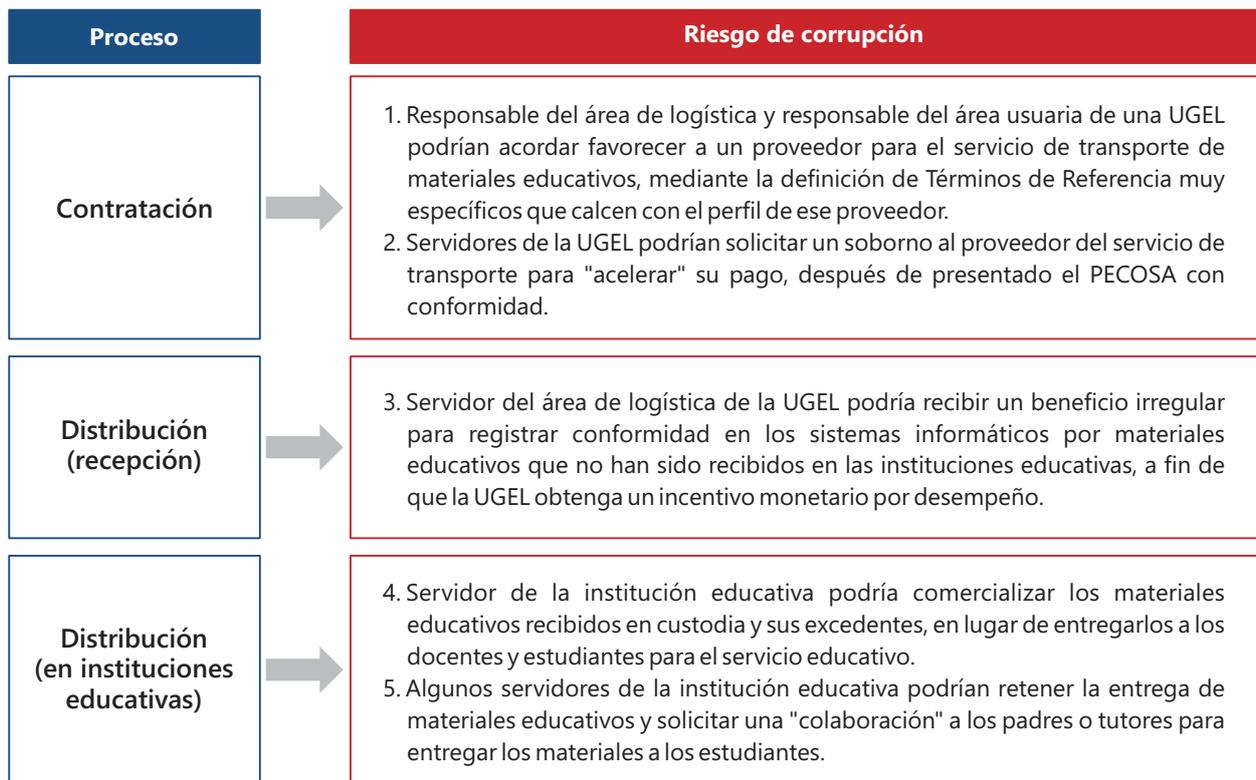
5

Principales riesgos de corrupción y propuestas de tratamiento

5. Principales riesgos de corrupción y propuestas de tratamiento

En esta sección, se recogen algunos de los principales riesgos de corrupción, identificados en distintas etapas del proceso de distribución de materiales educativos, como se muestra en la siguiente figura. Siguiendo la metodología de la PCM (2023), se han identificado riesgos que involucran a uno o más agentes públicos, un comportamiento irregular y un contexto de riesgo.

Figura 5. Principales riesgos de corrupción en la distribución de materiales educativos



Luego, para definir la propuesta de tratamiento para cada riesgo, se seleccionan causas de tipo personal y organizacional en distintas categorías. A partir de ellas, se han seleccionado estrategias y medidas de prevención que han sido adaptadas como "medidas de control" en el marco de la implementación del SCI. Además, se incluyen acciones para implementar esas medidas y posibles medios de verificación.



IMPORTANTE

Antes de presentar cada medida de control, se señala una estrategia de prevención para evitar la ocurrencia de la causa que podría explicar el riesgo de corrupción. De acuerdo con PCM (2023), las estrategias se agrupan, según su objetivo: (i) para incrementar la conciencia sobre las consecuencias, (ii) para optimizar el diseño organizacional o (iii) para producir ajustes de comportamiento.

Además, como en el caso de los riesgos de desempeño, se señala la entidad que gestiona el riesgo, que puede ser la DRE o una UGEL.

A continuación, se explica el análisis efectuado para tratar estos riesgos.

5.1. Con respecto a la contratación del servicio de transporte de materiales educativos

La contratación de servicios es un contexto susceptible a riesgos porque existe una interacción cercana entre actores públicos y privados; además, se pueden manejar transacciones de alto volumen. Entonces, el área usuaria podría direccionar la contratación, al definir los Términos de Referencia. Asimismo, cuando la ejecución contractual termina, se identifica otro contexto de riesgo, que es el pago a proveedores.

Riesgo de corrupción 1:



Responsable del área de logística y responsable del área usuaria de una UGEL podrían acordar favorecer a un proveedor para el servicio de transporte de materiales educativos, mediante la definición de Términos de Referencia muy específicos que calcen con el perfil de ese proveedor.

Para identificar el riesgo debe detallarse los potenciales agentes, el contexto de riesgo y el posible comportamiento irregular.

Potencial agente primario	Responsables del área de logística y área usuaria
Potencial agente secundario	Proveedor del servicio de transporte
Contexto de riesgo	Contratación de servicios
Posible comportamiento irregular	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecimiento indebido • Mantener intereses en conflicto

Debe precisarse que pueden existir variaciones relacionadas a otros posibles comportamientos irregulares, como el acceso a ventajas indebidas (coima).

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 1. Ficha N° 1 (según Guía SIP)

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado causas de tipo personal y de tipo organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control⁸.

⁸ Cabe detallar que, debido a la priorización del aspecto preventivo, el presente documento no ha considerado el análisis de efectos y sus correspondientes medidas de mitigación.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	1.1 Predisposición por relación personal	Servidores podrían tener vínculo con una empresa proveedora por relaciones contractuales previas
Organizacional	1.2 Procesos ineficientes	Procesos mal diseñados o falta de regulación
Organizacional	1.3 Alta discrecionalidad	Servidores pueden tomar decisiones sobre la elaboración de los Términos de Referencia sin necesidad de rendir cuentas o informar

Respecto a las causas, pueden presentarse otras de tipo personal como deterioro del carácter ético, percepción de impunidad y otras de tipo organizacional, como presiones jerárquicas o de pares.

Ver en Anexo 1, Riesgo de Corrupción 1. Ficha N° 2. Evaluación del riesgo (según Guía SIP)

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a dos tipos de estrategias de prevención.

Causa 1.1 Predisposición por relación personal

Los servidores de ambas áreas de la entidad podrían haber contratado a una empresa proveedora en situaciones anteriores, construyendo un vínculo que los lleva a querer favorecerla de manera indebida. Por ello, la UGEL podría disminuir la posibilidad de que ese vínculo promueva un comportamiento oportunista, al rotar al personal en puestos sensibles. Además, a nivel regional, se podría promover la generación de mayor conciencia sobre los conflictos de interés.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 1.1.1:

Verificar la aplicación de una política de rotación de personal en puestos clave.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar la política de rotación de personal en puestos clave, vinculados a abastecimiento, tesorería, etc. (*política de rotación aprobada*).
- Implementar la política de rotación de personal de manera periódica, registrando los movimientos de personal efectuados (*lista de personal en puestos sensibles actualizada*).
- Elaborar un reporte de verificación e informar a la máxima autoridad administrativa (*reporte de verificación*).

Esta política de rotación debe diseñarse de modo que no afecte la operatividad de los procesos; se recomienda que sea coordinada con la sede del GR.

► Estrategia para incrementar conciencia sobre las consecuencias

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 1.1.2:

Verificar la implementación de un programa de capacitación sobre identificación y gestión de posibles conflictos de intereses.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar un programa de capacitación permanente, a nivel regional, sobre identificación y gestión de conflictos de intereses (*programa de capacitación aprobado*).
- Ejecutar el programa de capacitación y reportar el avance (*informe de seguimiento*).
- Evaluar el programa de capacitación (*informe de evaluación*).

Causa 1.2: Procesos ineficientes

Puede existir falta de regulación en la entidad respecto a la participación de las áreas usuarias en los actos preparatorios de los procesos de contratación. Con respecto a servicios específicos que involucran grandes montos de dinero, la UGEL puede contar con modelos estandarizados de Términos de Referencia.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 1.2:

Verificar la implementación del modelo de Términos de Referencia del servicio de transportes de materiales educativos.

Con este fin, la DIRESA puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el modelo de Términos de Referencia del servicio de transporte, incluyendo los requisitos de calificación (*modelo de Términos de Referencia aprobados*).
- Contrastar los Términos de Referencia del servicio de transporte con los modelos aprobados, completando la lista de cotejo respectiva (*lista de cotejo*).
- Elaborar el reporte de verificación e informar a la máxima autoridad administrativa (*reporte de verificación*).

Esta medida de control estaría incluida en la medida 2.2.1 propuesta para el riesgo de desempeño 2. En ese caso, se proponía el uso de lineamientos para elaborar el requerimiento que cuente con modelos de Términos de Referencia y requisitos de calificación.

Causa 1.3: Alta discrecionalidad

Los servidores de la oficina de logística y del área usuaria podrían ponerse de acuerdo, sin necesidad de informar sobre la elaboración de los Términos de Referencia, por las funciones que desempeñan. Frente a esta situación, se puede recurrir a promover la transparencia de la información de los procesos de contratación, de modo que otros actores (incluso de la sociedad civil) puedan cotejar quiénes son los proveedores y cuál ha sido su desempeño.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: DRE o UGEL



Medida de control 1.3:

Verificar el registro actualizado de la base de datos de proveedores contratados e identificar si un mismo proveedor ha sido seleccionado de manera recurrente para la provisión del servicio de transporte de materiales educativos.

Con este fin, la DRE o la UGEL pueden desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar la base de datos de proveedores contratados según tipo de servicio (*base de datos en operación*).
- Definir el procedimiento de consulta, actualización y control de calidad de la base de datos (*procedimiento aprobado*).
- Consultar en la base de datos la información de proveedores potenciales (*reporte de consulta*).
- Elaborar un informe de verificación, señalando si hubo contrataciones previas con un mismo proveedor y cuál fue su desempeño, y elevarlo a la máxima autoridad administrativa (*informe de verificación*).

La base de datos de proveedores contratados incluirá, para cada proceso de contratación, el tipo de servicio, las condiciones de contratación, el grado de cumplimiento del contrato de proveedores, el nivel de satisfacción del área usuaria y observaciones relevantes. Esta base de datos debe estar actualizada y debe ser usada efectivamente. En un primer momento, se pueden usar los registros de proveedores que figuran en el SIAF MEF.

El procedimiento de consulta, actualización y control de calidad de la base de datos debe especificar los roles y funciones de distintas unidades orgánicas, así como la frecuencia para actualizar la data, muestra para la verificación, entre otros.

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 1. Ficha N° 3 - Tratamiento del riesgo (según Guía SIP)

Riesgo de corrupción 2:



Servidores de la UGEL podrían solicitar un soborno al proveedor del servicio de transporte para "acelerar" su pago después de presentado el PECOSA con conformidad.

Para identificar el riesgo deben detallarse los potenciales agentes, el contexto de riesgo y el posible comportamiento irregular.

Potencial agente primario	Servidores del área usuaria, contabilidad y tesorería
Potencial agente secundario	Proveedor del servicio de transporte
Contexto de riesgo	Pago a proveedores
Posible comportamiento irregular	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecimiento indebido • Acceso a ventajas indebidas

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 2. Ficha N° 1 - Identificación del riesgo (según Guía SIP)

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa personal y una organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	2.1 Percepción de impunidad	Servidores perciben que su comportamiento no será detectado por otros servidores o por sus superiores
Organizacional	2.2 Procesos ineficientes	Falta de regulación sobre el proceso de pago o desconocimiento por parte del proveedor

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 2. Ficha N° 2 - Evaluación del riesgo (según Guía SIP)

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a distintos tipos de estrategias de prevención.

Causa 2.1 Percepción de impunidad

Frente a esta causa, es necesario que el servidor perciba que su comportamiento sí puede ser detectado; por lo cual se puede fortalecer el canal de denuncias por presuntos actos de corrupción, en el marco del Decreto Legislativo N° 1327 y su Reglamento⁹.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.1:

Verificar la implementación de un canal formal y seguro para recibir denuncias de servidores de la entidad con respecto a posibles actos de corrupción.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar una directiva para la atención de denuncias por presuntos actos de corrupción y el otorgamiento de medidas de protección (*directiva aprobada*).
- Implementar la plataforma digital de denuncias ciudadanas, en coordinación con la Secretaría de Integridad Pública de la PCM (*plataforma en funcionamiento*).
- Efectuar seguimiento a la atención efectuada a las denuncias y las medidas de protección otorgadas, según motivo de denuncia (*informe de seguimiento*).
- Asegurar la difusión de la referida directiva, la plataforma y los resultados de su implementación.

Causa 2.2 Procesos ineficientes

El servidor puede requerir el pago a los proveedores porque existe la oportunidad de tomar ventaja debido al inadecuado diseño organizacional y ausencia de regulaciones.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 2.2:

Verificar la ejecución de un procedimiento estándar para la conformidad del servicio, devengado y pago a proveedores.

⁹ El Decreto Legislativo N° 1327 establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. Su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 010-2017-JUS.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un procedimiento estándar para la conformidad del servicio, devengado y pago a proveedores (*procedimiento aprobado*).
- Implementar el procedimiento estándar, informando a las áreas usuarias y disponiendo su aplicación (*informe de implementación*).
- Analizar la documentación sobre el flujo para el pago del proveedor de transporte desde la conformidad del servicio hasta el pago final, verificando el cumplimiento del procedimiento en cuanto a actividades y plazos (*informe de verificación*).

Este procedimiento cubre diversos procesos como la recepción de facturas, la conformidad del área usuaria con las PECOSA, el registro y aprobación del devengado por el área de contabilidad, el traslado y pago por el área de tesorería; es decir, involucra varios sistemas administrativos. Es crucial evitar que los servidores de estas áreas tengan contacto con los proveedores para que no efectúen su solicitud. Se sugiere que esta medida se incluya en los respectivos códigos de conducta institucional.

El procedimiento puede aplicarse de manera transversal en la entidad; es decir, no solo para el servicio de transporte de materiales educativos. Además de contribuir a prevenir posibles actos de corrupción, implementar este procedimiento puede mejorar la eficiencia de la entidad.

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 2. Ficha N° 3 - Tratamiento del riesgo (según Guía SIP)

5.2. Con respecto a la recepción de los materiales educativos en las instituciones educativas públicas

Con el fin de asegurar que los materiales educativos lleguen a las instituciones educativas públicas antes del inicio del año escolar, el MINEDU ha establecido un Compromiso de Desempeño, dirigido a las DRE y las UGEL, cuyo logro se verifica con información en el Sistema de Gestión de Materiales Educativos (SIGEMA) y en el registro del módulo complementario (MC) del SIGA-MEF.

Entonces, con la finalidad de obtener el incentivo económico por el logro del compromiso, es posible que se registre, de manera indebida, la conformidad en dichos sistemas.

Riesgo de corrupción 3:



Servidor del área de logística de la UGEL podría recibir un beneficio irregular, para registrar conformidad en los sistemas informáticos, por materiales educativos que no han sido recibidos en las instituciones educativas, a fin de que la UGEL obtenga un incentivo monetario por desempeño.

Para identificar el riesgo deben detallarse los potenciales agentes, el contexto de riesgo y el posible comportamiento irregular.

Potencial agente primario	Servidores del área logística
Potencial agente secundario	Personal de mayor jerarquía u otros que intervengan en el registro y su aprobación
Contexto de riesgo	Servicios administrativos
Posible comportamiento irregular	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado • Acceso a ventajas indebidas

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 3. Ficha N° 1 - Identificación del riesgo (según Guía SIP)

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa personal y una organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	3.1 Presión jerárquica o de pares	Personal de mayor jerarquía presiona alegando que la UGEL necesita obtener el incentivo monetario
	3.2 Percepción de impunidad	La percepción de impunidad en las entidades puede aumentar ante la carencia y/o falta de difusión de sanciones efectivas
Organizacional	3.3 Alta discrecionalidad	Servidor podría tener la facultad para efectuar el registro sin requerir autorización expresa o sin que sea requerido a sustentarlo

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a distintos tipos de estrategias de prevención.

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 3. Ficha N° 2 - Evaluación del riesgo (según Guía SIP)

Causa 3.1 Presión jerárquica o de pares

Frente a una posible presión que pueda recibir el servidor, es importante que la entidad tenga la capacidad de "sostener" al servidor que desea ejercer sus funciones adecuadamente, pero que percibe la presión como una justificación válida para su comportamiento irregular.

Para el caso de la causa 3.1, se pueden aplicar dos tipos de estrategias.

► Estrategia para incrementar conciencia sobre las consecuencias

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 3.1.1:

Verificar la ejecución de jornadas de reflexión ética periódicas sobre problemas y dilemas éticos en la toma de decisiones en la función pública.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el programa de jornadas de reflexión ética periódicas (*programa aprobado*).
- Ejecutar el programa de jornadas de reflexión ética (*informe de ejecución*).
- Elaborar el informe con encuesta de satisfacción y recomendaciones de mejora (*informe de evaluación*).

Esta medida de control debería ser coordinada con la Oficina de Integridad Institucional del GR o la que haga sus veces.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 3.1.2:

Verificar la ejecución periódica de evaluaciones de clima laboral.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Efectuar un diagnóstico del clima laboral por medio del área de recursos humanos (*informe de diagnóstico*).
- Definir un plan o estrategia de mejora de clima laboral, con instrumentos a aplicarse de manera periódica (por ejemplo cuestionario o entrevista), indicadores, metas a corto y mediano plazo (*plan o estrategia aprobada*).
- Implementar el plan o estrategia de mejora de clima laboral, con seguimiento a indicadores de manera periódica (*informe de seguimiento de clima laboral*).

Causa 3.2 Percepción de impunidad

En organizaciones donde existe percepción de impunidad resulta necesario implementar sanciones efectivas y difundirlas, a fin de fortalecer y consolidar la integridad institucional.

Para el caso de la causa 3.2, se pueden aplicar dos tipos de estrategias.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 3.2.1:

Verificar la implementación de cláusulas anticorrupción y cláusulas de cumplimiento para locadores de servicios y otros encargados.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un modelo de contrato con cláusulas anticorrupción y de cumplimiento para los encargados del manejo del sistema, así como para sus supervisores¹⁰.
- Asegurar la difusión sobre el canal de denuncias y la posibilidad de que permita efectuar denuncias hacia superiores, colegas y relacionados, asegurando la protección y anonimato del denunciante.

Esta medida de control debería ser coordinada con la Oficina de Integridad Institucional del GR o la que haga sus veces.

Causa 3.3 Alta discrecionalidad

El servidor puede tener el “poder” para efectuar el registro en los sistemas informáticos sin rendir cuentas al respecto. En dicho caso, puede desarrollarse una mezcla entre transparencia activa y participación ciudadana. Se puede hacer pública la información registrada y las personas responsables por dicho registro en cada UGEL, con la finalidad de que padres y tutores de los estudiantes puedan corroborar si la institución educativa de sus niños entregó los materiales educativos y reclamar de no ser el caso.

► Estrategia para producir ajustes de comportamiento

Entidad que gestiona el riesgo: DRE



Medida de control 3.3:

Verificar la publicación de información sobre el cumplimiento de los requisitos de recepción de materiales educativos para el logro del Compromiso de Desempeño.

Con este fin, la DRE puede desarrollar las siguientes acciones:

- Solicitar a las UGEL información de las instituciones educativas que recibieron los materiales educativos oportunamente, de acuerdo con la fecha de conformidad de recepción registrada en los sistemas informáticos, así como el nombre y cargo de responsables de la recepción de materiales educativos en la UGEL (*oficio con solicitud*).

¹⁰ En algunos casos ya existen modelos de contratos que incorporan la cláusula anticorrupción a nivel de pliego. Ante ello, correspondería asegurar se cumpla la normativa.

- Revisar la información y generar una relación de instituciones educativas que cumplan el Compromiso de Desempeño (*informe técnico con reportes de SIAGIE Materiales y MC SIGA*).
- Publicar y difundir información de las instituciones educativas que cumplieron el Compromiso de Desempeño en el portal institucional y en otros canales públicos, consignando la fecha de recepción (*información publicada en portal web*).
- Disponer que las instituciones educativas publiquen la relación de estudiantes que recibieron materiales educativos (*aviso publicado en diversos canales*).
- Generar un procedimiento para atender posibles alertas o denuncias de la ciudadanía con respecto de la información publicada (*procedimiento aprobado*).

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 3. Ficha N° 3 - Tratamiento del riesgo (según Guía SIP)

5.3. Con respecto a la custodia y distribución en las instituciones educativas públicas

Luego de que los materiales educativos son distribuidos a los locales escolares, es necesario que estos sean almacenados temporalmente y distribuidos a los docentes y estudiantes. Entonces, se presentan, entre otros, dos riesgos referidos al manejo de los materiales educativos dentro las instituciones educativas.

Riesgo de corrupción 4:



Servidor de la institución educativa podría comercializar los materiales educativos recibidos en custodia y sus excedentes, en lugar de entregarlos a los docentes y estudiantes para el servicio educativo.

Para identificar el riesgo deben detallarse los potenciales agentes, el contexto de riesgo y el posible comportamiento irregular.

Potencial agente primario	Servidor de la institución educativa
Potencial agente secundario	Comerciantes o personas que demandan el material educativo, a pesar de ser de distribución gratuita
Contexto de riesgo	Otro contexto (Gestión de bienes entregados a servidores) ¹¹
Posible comportamiento irregular	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado • Acceso a ventajas indebidas

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 4. Ficha N° 1 - Identificación del riesgo (según Guía SIP)

¹¹ En la Guía SIP, se considera entre los contextos de riesgos (Numeral 6.1.2): Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa personal y otra organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	4.1 Falta o deterioro de carácter ético	Servidor tiende a actuar de manera corrupta y encuentra alguna justificación para ello
Organizacional	4.2 Procesos ineficientes	Procesos mal diseñados o falta de regulación sobre la distribución por parte de la institución educativa

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 4. Ficha N° 2 - Evaluación del riesgo (según Guía SIP)

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a distintos tipos de estrategias de prevención.

Causa 4.1 Falta o deterioro de carácter ético

Para evitar que los servidores de la institución educativa puedan tener la tendencia a incurrir en prácticas corruptas, se debe fortalecer el proceso de evaluación y selección del personal administrativo. Además, esto es importante porque, de cierta manera, el personal administrativo tiene interacción con estudiantes de la institución educativa.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 4.1:

Verificar la implementación de un procedimiento riguroso de evaluación y selección de personal.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar un procedimiento de evaluación y selección de personal administrativo (*procedimiento elaborado*).
- Aprobar un procedimiento de evaluación y selección de personal (*procedimiento aprobado*).
- Verificar que las bases de las convocatorias de personal incorporen el procedimiento de evaluación y selección aprobado (*reporte de verificación*).

Se recomienda que el procedimiento contemple la revisión de antecedentes policiales, judiciales y penales; la consulta al registro nacional de sanciones contra servidores civiles; la verificación de impedimentos o inhabilitaciones administrativas o por mandato judicial; y la revisión del registro de deudores de reparaciones civiles.

Además, como parte del proceso de administración del personal, se debe verificar la información del legajo personal, incorporando antecedentes generados durante la relación laboral, tales como certificaciones o diplomas de capacitación, cartas de reconocimiento, entre otros.

Causa 4.2 Procesos ineficientes

El personal de la institución educativa podría percibir que existe la oportunidad de actuar de forma corrupta porque no existen regulaciones claras sobre la entrega de los materiales educativos a los docentes y estudiantes, y/o sobre el uso de los excedentes de materiales educativos después de dicha entrega. Al respecto, es necesario que los materiales educativos sean entregados a los docentes y estudiantes de manera oportuna y completa, para lo cual se puede definir un procedimiento.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 4.2:

Verificar la regulación y difusión de procedimiento para la entrega de los materiales educativos a docentes y estudiantes.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el procedimiento para la entrega de los materiales educativos a docentes y a estudiantes de las instituciones educativas (procedimiento aprobado).
- Informar a los padres o tutores de los estudiantes sobre la llegada de los materiales educativos y el procedimiento para su entrega a los estudiantes (aviso o comunicado).
- Ejecutar el procedimiento para la entrega de los materiales educativos, el cual debe incluir la relación y las acciones que se realizarán con respecto a los faltantes y/o excedentes de cada tipo de material educativo (informe de ejecución con reporte del SIAGIE).
- Publicar la relación de estudiantes que recibieron materiales educativos en diversos medios (publicación en local escolar y/o página web de la UGEL).

El procedimiento puede contemplar las funciones del Comité de Gestión de Condiciones Operativas de la institución educativa, aspectos referidos al registro en el módulo SIAGIE Materiales, indicaciones sobre la devolución de materiales educativos excedentes y sobre el requerimiento de cantidad adicional (de identificarse faltantes) y plazos para tales actividades.

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 4. Ficha N° 3 - Tratamiento del riesgo (según Guía SIP)

Riesgo de corrupción 5:



Algunos servidores de la institución educativa podrían retener la entrega de materiales educativos y solicitar una "colaboración" a los padres o tutores para entregar los materiales a los estudiantes.

Para identificar el riesgo deben detallarse los potenciales agentes, el contexto de riesgo y el posible comportamiento irregular.

Potencial agente primario	Servidor de la institución educativa
Potencial agente secundario	Auxiliares, conserje, padres y tutores
Contexto de riesgo	Otro contexto (Gestión de bienes entregados a servidores)
Posible comportamiento irregular	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado • Acceso a ventajas indebidas

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 5. Ficha N° 1 - Identificación del riesgo (según Guía SIP)

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo se han identificado una causa personal y otra organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	5.1 Falta o deterioro de carácter ético	El servidor justifica esta práctica y se acostumbra a actuar así
Organizacional	5.2 Práctica normalizada	Se han dado situaciones similares en la institución educativa y se interpreta que es aceptable cobrar un monto menor

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 5. Ficha N° 2 - Evaluación del riesgo (según Guía SIP)

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a dos tipos de estrategias de prevención.

Causa 5.1 Falta o deterioro de carácter ético

El servidor puede interpretar que una pequeña “colaboración” (por el monto monetario) no afecta mucho a las familias, pero beneficia a la institución educativa; es decir, encuentra una justificación para ese comportamiento. Además, esa solicitud se realiza en una interacción directa entre el servidor y el padre/madre o tutor del estudiante, por lo que se puede dar visibilidad física a dicha interacción.

► Estrategia para producir ajustes en el comportamiento

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 5.1:

Verificar la implementación de lineamientos para la ubicación y condiciones del espacio físico donde se entregan los materiales educativos, y para la declaración de conformidad de recepción.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Visitar los locales escolares de su jurisdicción e identificar los ambientes donde se entregarán los materiales educativos, de acuerdo con sus características, en coordinación con el Comité de Gestión de Condiciones Operativas (informe de visitas).
- Definir, dentro del procedimiento para la entrega de los materiales educativos a docentes y estudiantes de las instituciones educativas, los lineamientos para la ubicación de los ambientes para la entrega de los materiales educativos (procedimiento aprobado).
- Implementar el uso de redes o aplicativos para informar o declarar la conformidad de la recepción de cada uno de los alumnos o padres (grupos de WhatsApp o Telegram).
- Inspeccionar de manera aleatoria e inopinada la entrega de materiales educativos en los locales educativos, de acuerdo con el cronograma del plan de distribución local y el registro de recepción de materiales educativos en el MC SIGA (informe de inspección, con actas).

Para las visitas a los locales escolares, el Comité de distribución local de la UGEL puede seleccionar una muestra de instituciones educativas que le permita definir esos lineamientos para la ubicación de los ambientes para la entrega de los materiales educativos. En el caso de que la entrega se hiciera de otra manera (por ejemplo, si se reparte a domicilio), la UGEL puede incluir las condiciones para esa modalidad de entrega en el procedimiento señalado.

Esta medida es complementaria a la medida de control 4.2, definida para prevenir el riesgo de corrupción 4.

Causa 5.2 Práctica normalizada

En este caso, el servidor puede solicitar ese pago porque es "lo que se acostumbra" en la institución educativa, sin mediar ninguna reflexión por su parte. Incluso, este comportamiento podría ser promovido por la entidad para generar ingresos extras y podría ser aceptado por algunos padres de familia o tutores que lo interpretarían como muestra de agradecimiento.

► Estrategia para producir ajustes de comportamiento

Entidad que gestiona el riesgo: UGEL



Medida de control 5.2:

Verificar la aplicación de pautas éticas para la entrega de materiales educativos a los padres de familia o tutores.

Con este fin, la UGEL puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar pautas éticas para la entrega de materiales educativos a los padres de familia o tutores de los estudiantes (*pautas éticas aprobadas*).
- Disponer la obligación de realizar esas pautas éticas en el procedimiento de entrega de materiales educativos (*procedimiento aprobado*).
- Publicar las pautas éticas en los locales escolares para que los padres o tutores conozcan cuál es el relacionamiento adecuado con la persona que entrega los materiales educativos (*aviso, comunicado, redes sociales*).
- Informar oportunamente y enviar recordatorios a las instituciones educativas sobre las pautas éticas aprobadas (*informe sobre comunicaciones que incluye uso de redes, mensajes de texto, entre otros*).

Al publicar las pautas éticas, las familias de los estudiantes podrían ejercer cierta presión sobre el servidor de la institución educativa que quisiera requerir algún pago. En esa línea, la UGEL también debería informar a los padres de familia y tutores sobre el canal de denuncias implementado contra presuntos actos de corrupción.

Esta medida de control se complementa con la anterior y ambas estarían incluidas en el procedimiento de entrega de materiales educativos.

Ver en Anexo 1. Riesgo de Corrupción 5. Ficha N° 3 - Tratamiento del riesgo (según Guía SIP)

A manera de conclusión

- Para mejorar los logros de aprendizaje de los estudiantes, es primordial que tengan acceso suficiente y oportuno a materiales educativos en buen estado y que los usen en sus actividades de aprendizaje. En este documento se plantea la gestión de riesgos como una herramienta de gestión permanente, que contribuye a mejorar la ejecución de los procesos que permiten que los materiales educativos lleguen de forma adecuada a las instituciones educativas públicas.
- La gestión de riesgos resulta una herramienta fundamental cuando abarca, simultáneamente, el análisis de los riesgos de desempeño y de los riesgos de corrupción, pues permite una respuesta integral a nivel de la misión (procesos misionales) y las operaciones de soporte (procesos operativos). Esta metodología permite a las entidades implementar acciones concretas e inmediatas para prevenir la corrupción y fortalecer la integridad pública. Esto se logra mediante la planificación y ejecución de medidas de control de riesgos, las cuales, además de promover la innovación, resultan evidencia clara del esfuerzo de la gestión en el correcto uso de los recursos en favor de la población.
- **Este documento presenta tres (03) riesgos de desempeño** relacionados a los atributos de cobertura, oportunidad y calidad que deben ser cumplidos en la distribución del material educativo. Luego del análisis de las causas internas y externas, se proponen un total de **25 medidas de control** dirigidas a contribuir al logro de objetivos de la distribución de material educativo.
 - Destacan las medidas de control, relacionadas a la cobertura de los materiales educativos que se distribuyen a las instituciones educativas públicas, lo cuales deben llegar a todos los estudiantes en cantidad suficiente. En ese sentido, para asegurar la correcta planificación y programación de la cantidad suficiente de materiales educativos, se propone ejecutar protocolos para la validación del CDL, así como para el registro y actualización de la información del número de estudiantes en el SIAGIE. Además, se propone fortalecer capacidades en el personal de las UGEL en el uso del MC SIGA.
 - Para asegurar la correcta recepción del material en los almacenes de la UGEL, se propone que estas establezcan un procedimiento para la verificación de la recepción, almacenamiento y despacho de materiales educativos, y que las DRE supervisen la ejecución de este procedimiento. Asimismo, se propone implementar acciones de verificación para evitar que se originen pérdidas durante el transporte de material educativo de la UGEL a las instituciones educativas.
 - Con respecto a la oportunidad, es importante que la distribución se realice de acuerdo con el plan de distribución local, para asegurar que los estudiantes usen los materiales educativos en sus sesiones de aprendizaje desde el inicio del año escolar. En ese sentido, con respecto a la planificación, se proponen medidas dirigidas a asegurar la correcta priorización de los bienes y servicios necesarios en el POI multianual y en el CMN, así como para contar con el presupuesto necesario. También se propone contar con una persona designada y competente para la gestión de los sistemas administrativos transversales; elaborar requerimientos con modelos de Términos de Referencia (formatos); y fortalecer capacidades del personal de área usuaria en la elaboración de requerimientos de servicio de transporte. Asimismo, se plantea implementar alternativas de contratación de manera sustentada, en caso no existan proveedores idóneos en determinadas rutas; y la inclusión de cláusula de penalidad por retraso de contrato del servicio de transporte.

- Con respecto a la calidad de los materiales educativos, es muy importante que los estudiantes los reciban en buen estado. En ese sentido, se proponen medidas para evitar que se deterioren en los almacenes de la UGEL, como verificar las condiciones de los mismos a través de la aplicación de lineamientos y asegurar la asignación de recursos presupuestales para su correcta habilitación. Asimismo, para evitar que los materiales educativos se deterioren en el transporte y la distribución, se plantea supervisar estos procesos. Además, se propone supervisar la recepción y custodia del material educativo en las instituciones educativas.
- **Este documento presenta cinco (05) riesgos de corrupción**, referidos a los procesos de contratación, así como a la distribución de materiales de las UGEL hacia las instituciones educativas, y de estas últimas a los docentes y estudiantes. Luego del análisis de las causas personales y organizacionales se definieron medidas de prevención que luego se adaptaron como medidas de control para su registro en el Plan de Acción Anual Sección Medidas de Control.
 - Los riesgos de corrupción identificados están relacionados con los delitos de "colusión", "peculado", "cohecho". Es decir, la concertación con los interesados en beneficio propio y en perjuicio de los intereses del Estado, en el marco de la contratación del servicio de transporte de materiales educativos; el aprovechamiento del cargo para beneficiarse patrimonialmente, apropiándose o utilizando los materiales educativos; y la solicitud, ofrecimiento o aceptación de un "soborno", es decir regalos o retribuciones para incurrir en una infracción administrativa en sus funciones.
 - Para el tratamiento de los riesgos de corrupción se proponen un total de **14 medidas de control** dirigidas a fortalecer la integridad institucional. Destacan las medidas relacionadas a reducir los conflictos de interés, como aplicar políticas de rotación de personal en puestos clave. En los casos de falta de regulación en la entidad respecto a la participación de las áreas usuarias en los actos preparatorios de los procesos de contratación, se propone implementar modelos de Términos de Referencia del servicio de transporte.
 - A fin de evitar la búsqueda de incentivos frente a los proveedores, se propone ejecutar un procedimiento estándar para la conformidad del servicio, devengado y pago a proveedores, además de ejecutar jornadas periódicas de reflexión ética sobre problemas y dilemas éticos en la toma de decisiones.
 - Respecto a los riesgos relacionados a malos manejos de los materiales en las instituciones educativas, se propone regular y difundir un procedimiento para la entrega de estos, que incluya la declaración de conformidad de recepción. Para esto último se pueden utilizar las redes o aplicativos (grupos de WhatsApp o Telegram). Asimismo, se plantea la difusión de pautas éticas para la entrega de materiales educativos y la implementación de un canal de denuncias.
- Finalmente, como se indicó, cada entidad debe evaluar la factibilidad de implementar las medidas de control propuestas, considerando su propia realidad. En todo caso, adoptar un enfoque de gestión de riesgos es una decisión que puede ser fortalecida en el tiempo, conforme se evidencien sus beneficios para la gestión de la entidad y, sobre todo, para la entrega oportuna del servicio educativo. A partir de ello, este documento ha presentado un modelo para gestionar riesgos que puede aplicarse a la entrega de otros bienes o servicios brindados por los GR.

Glosario

- **Atributo:** características de un bien o servicio definidas por los rectores competentes del Poder Ejecutivo (Ceplan, 2019).
- **Calidad:** capacidad de la entidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios a través de sus productos. Se toma en cuenta la oportunidad en la atención, la accesibilidad de los productos para los usuarios (lugar, modalidad de entrega, etc.), la percepción de los usuarios (satisfacción con el producto), la precisión en la entrega (sin fallas o errores) y la continuidad en la entrega del producto, entre otros aspectos (MEF, 2018).
- **Cuadro de Distribución Local:** documento elaborado por el comité de distribución de materiales educativos de la UGEL, que especifica el tipo y cantidad de material por institución educativa. Es el insumo principal para la distribución y se registra en el módulo complementario del SIGA MEF.
- **Economía:** capacidad de la entidad para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros asignados para la producción y la entrega del producto. Se toman en cuenta los gastos administrativos y ejecución presupuestal, entre otros aspectos (MEF, 2018).
- **Eficacia:** grado de cumplimiento de los objetivos del producto. Se toma en cuenta la cobertura del producto y el cumplimiento de los criterios de focalización (de ser el caso), entre otros aspectos (MEF, 2018).
- **Eficiencia:** relación entre el logro de los objetivos del producto y los insumos o recursos utilizados. Se toma en cuenta el uso óptimo de los recursos en términos de costo unitario y productividad, en relación con un estándar (MEF, 2018).
- **Gestión de riesgos:** proceso que permite identificar y evaluar los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos de las entidades públicas, relacionados a la provisión de bienes y servicios públicos a la población, así como determinar e implementar medidas para prevenir la ocurrencia de los riesgos o mitigar sus efectos, en caso de ocurrir.
- **Medida de control:** política, procedimiento, técnica u otro mecanismo que permita reducir un riesgo. Se ejecuta de manera reiterada con una periodicidad definida, mediante una o más acciones específicas.
- **Plan de distribución local de materiales educativos:** instrumento que permite organizar la distribución de materiales educativos en la UGEL. Identifica a los miembros del comité de distribución local, incluye el Cuadro de Distribución Local, las rutas y el cronograma de distribución, entre otros.
- **Previsión presupuestal:** documento emitido con el fin de garantizar la existencia de recursos que se requieren para la atención del pago de las obligaciones en los años fiscales subsiguientes, necesario cuando la ejecución de una contratación excede el año fiscal (Perú, 16 de setiembre de 2018).
- **Procesos de soporte:** procesos que brindan los recursos para los bienes y servicios que entrega la entidad a una población. Son desarrollados por los órganos de apoyo y de asesoramiento de la entidad que ejercen funciones de administración interna, reguladas por los sistemas administrativos nacionales, tales como presupuesto, abastecimiento, tesorería, recursos humanos, etc.

- **Procesos operativos o misionales:** procesos que permiten la producción y entrega de bienes y servicios que brinda la entidad a la población. Son desarrollados por los órganos de línea que ejercen las funciones sustantivas de la entidad.
- **Producto:** bien o servicio que proporcionan las entidades / dependencias del Estado a una población beneficiaria, con el objeto de satisfacer sus necesidades (Directiva SCI, numeral 6.1).
- **Riesgo:** posibilidad de que ocurra un evento adverso que afecte el logro de los objetivos de la entidad / dependencia (Directiva SCI, numeral 6.1).
- **Riesgo de desempeño:** posibilidad de que el producto no se entregue a los usuarios finales con sus atributos esperados, lo cual afecta el logro de los resultados u objetivos institucionales (CGR, 2022).
- **Riesgo de corrupción:** posibilidad de que ocurra un comportamiento, por acción u omisión, derivado del mal uso de la función o poder público, para obtener o perseguir la obtención de una ventaja o un beneficio irregular, lo cual configura un delito (PCM, 2023).
- **SIAGIE:** sistema que permite conocer la trayectoria educativa de cada estudiante, al cual acceden las instituciones educativas públicas y privadas a nivel nacional. Permite gestionar la información de los procesos de matrícula, asistencia y evaluación de los estudiantes.
- **Unidad ejecutora:** instancia de un pliego presupuestal que tiene autonomía administrativa y económica. Conduce la ejecución de operaciones para gestionar los fondos que administra, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería.

Referencias

Ceplan (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00016-2019/CEPLAN/PCD.* Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/

CGR (2021). *Buscador de informes de servicios de control.* Contraloría General de la República: <https://bit.ly/3vSZ30W>

CGR (2022). *Guía de Gestión de Riesgos para los Gobiernos Regionales, en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno.* Contraloría General de la República del Perú, Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza & Programa Buena Gobernanza de Cooperación Alemana. https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/Publicaciones/GUIA_DE_GESTION_DE_RIESGOS.pdf

MEF (2018). *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales.* Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_seguimiento_pp.pdf

MINEDU (2019). Anexo N° 2, Programa Presupuestal "Logros de Aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular - PELA". Ministerio de Educación.

MINEDU (2020). *Evaluaciones de Logros de Aprendizaje.* Resultados 2019. Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/PPT-web-ECE-2019-28.05a.pdf>

MINEDU (s.f.). *Encuesta Nacional a Instituciones Educativas.* ESCALE - Estadística de la Calidad Educativa: <http://escale.minedu.gob.pe/ueenedu>

OSCE (2012). *Instructivo: formulación de especificaciones técnicas para la contratación de bienes y términos de referencia para la contratación de servicios y consultorías en general.* Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). <http://www.osce.gob.pe/userfiles/archivos/PROYECTO%20INSTRUCTIVO%20SOBRE%20FORMULACION%20DE%20EETT%20Y%20TDR%20-JGI-%2018.04.12.pdf>

OSCE (2017). *¿Cómo se formula el requerimiento? Guía Práctica N° 5.* <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/291209-guia-practica-n-5-como-se-formula-el-requerimiento>

PCM (2023). *Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública.* Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Secretaría de Integridad Pública. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3829145-guia-para-la-gestion-de-riesgos-que-afectan-la-integridad-publica>

Perú (16 de setiembre de 2018). *Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.* Diario Oficial "El Peruano".

Programa GFP Subnacional (2018). *Propuesta de Protocolo de Gestión de Almacén.* Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por Basel Institute on Governance. https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2021/06/009_Propuesta-01-E.pdf

Anexos

Riesgo 1

Ficha N°1. Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Producto	Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje			
Proceso analizado	Contratación de servicio de transporte	Ubicación del riesgo	✓	Proceso operativo o misional
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Logística y área usuaria			Procesos de soporte

Contexto de riesgo	✓	Compra de bienes	Contratación y gestión de personal	Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras	Prestación directa de servicios a los usuarios	Emisión de autorizaciones
	✓	Contratación de servicios	Fiscalización, supervisión o monitoreo	Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores	Recaudación directa de ingresos	Servicios administrativos
		Otro contexto		

Posible comportamiento irregular		Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado	✓	Mantener intereses en conflicto
	✓	Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
		Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Responsable del área de logística y responsable del área usuaria	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	Proveedor del servicio de transporte

Redacción del riesgo Responsable del área de logística y responsable del área usuaria de una UGEL podrían acordar favorecer a un proveedor para el servicio de transporte de materiales educativos, mediante la definición de Términos de Referencia muy específicos que calcen con el perfil de ese proveedor.

Preguntas de validación	✓	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	✓	Abuso del poder público	✓	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	✓	Incumplimiento explícito de norma
--------------------------------	---	--	---	-------------------------	---	--	--	-------------------------------	---	-----------------------------------

Tipo de riesgo identificado	✓	Inconducta funcional - Posible infracción administrativa	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: La negligencia en el desempeño de las funciones. Literal h) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: El abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro. Numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de ética de la función pública: Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas. Numeral 9 del artículo 46 de la Ley N° 31288. Actuar en forma parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionando perjuicio al Estado. Numeral 13 del artículo 46° de la Ley N° 31288. Incumplir las disposiciones normativas que regulan y permiten determinar, elaborar, aprobar, modificar o ejecutar, el valor referencial, valor estimado, planes, estipulaciones, bases, términos de referencia, especificaciones técnicas, expedientes de contratación, condiciones relacionadas a procedimientos de selección, contratos y adendas en las contrataciones de bienes, servicios u obras, con perjuicio efectivo al Estado.
	✓	Corrupción - Posible(s) delito(s)	Artículo 384 del Código Penal: Colusión. Artículo 399 del Código Penal: Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo.

Riesgo 1

Ficha N° 2 Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública											
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública								Código			
Responsable del área de logística y responsable del área usuaria de una UGEL podrían acordar favorecer a un proveedor para el servicio de transporte de materiales educativos, mediante la definición de Términos de Referencia muy específicos que calcen con el perfil de ese proveedor.								R1			
Tipo de riesgo	<input type="checkbox"/>	Riesgo de inconducta funcional			Unidad orgánica responsable						
	<input checked="" type="checkbox"/>	Riesgo de corrupción			Logística y área usuaria						
Análisis de causas				En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:							
Causas personales	1	Predisposición por relación personal			Causa: procesos ineficientes	Regulación y control, en la formulación de Términos de Referencia					
		Falta o deterioro de carácter ético									
		Percepción de impunidad									
		Desconocimiento									
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares			Probabilidad de ocurrencia del riesgo						
	2	Procesos ineficientes			Nivel	<input type="checkbox"/>	Media	<input type="checkbox"/>	Alta	<input checked="" type="checkbox"/>	Muy alta
	3	Alta discrecionalidad			Valor						
		Prácticas normalizadas			En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:						
Análisis de efectos				Efecto: afectación de derechos							
Posibles efectos		Afectación de derechos			Análisis del impacto del riesgo						
		Afectación de servicios									
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad									
		Afectación de recursos de los usuarios									
		Afectación de la continuidad de la actual gestión									
Cálculo del nivel de riesgo											
Nivel	<input type="checkbox"/>	Medio			<input type="checkbox"/>	Alto		<input checked="" type="checkbox"/>	Muy alto		
Valor											
Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)								<input checked="" type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO

Riesgo 1

Ficha N° 3 Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública			Código
Responsable del área de logística y responsable del área usuaria de una UGEL podrían acordar favorecer a un proveedor para el servicio de transporte de materiales educativos, mediante la definición de Términos de Referencia muy específicos que calcen con el perfil de ese proveedor.			R1
Tipo de riesgo	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable
	Riesgo de corrupción	✓	Logística y área usuaria

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)

Medidas de prevención*	1	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Aplicar una política de rotación de personal en puestos clave (UGEL)					
	1	Estrategia	✓	Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar un programa de capacitación sobre identificación y gestión de posibles conflictos de intereses (DRE)					
	2	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar un modelo de Términos de Referencia del servicio de transportes de materiales educativos					
	3	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Actualizar la base de datos de proveedores contratados e identificar si un mismo proveedor ha sido seleccionado de manera recurrente para la provisión del servicio de transporte de materiales educativos					

Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)

Medidas de mitigación	1	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida						

OJO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO:

Recordemos cómo convertir una medida de prevención y una medida de mitigación, en medida de control para su registro en el Plan de Acción Anual Sección Medidas de Control.

- * Para que la medida de prevención y la medida de mitigación se convierta en medida de control se requiere utilizar un verbo que denote control (verificar, supervisar). Para este caso, las medidas de control serían:
- Verificar la aplicación de una política de rotación de personal en puestos clave.
 - Verificar la implementación de un programa de capacitación sobre identificación y gestión de posibles conflictos de intereses.
 - Verificar la implementación del modelo de Términos de Referencia del servicio de transportes de materiales educativos.
 - Verificar el registro actualizado de la base de datos de proveedores contratados e identificar si un mismo proveedor ha sido seleccionado de manera recurrente para la provisión del servicio de transporte de materiales educativos.

Riesgo 2

Ficha N°1. Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Producto	Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje			
Proceso analizado	Contratación de servicio de transporte	Ubicación del riesgo	✓	Proceso operativo o misional
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Área usuaria, Contabilidad, Tesorería			Procesos de soporte

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
	✓	Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro contexto				

Posible comportamiento irregular		Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
	✓	Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
	✓	Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Servidores del área usuaria, contabilidad, tesorería	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	Proveedor del servicio de transporte

Redacción del riesgo	Servidores de la UGEL podrían solicitar un soborno al proveedor del servicio de transporte para "acelerar" su pago, después de presentado el PECOSA con conformidad.									
Preguntas de validación	✓	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	✓	Abuso del poder público	✓	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	✓	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	✓	Inconducta funcional - Posible infracción administrativa	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: La negligencia en el desempeño de las funciones. Numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de ética de la función pública: Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas. Numeral 21 del artículo 46° de la Ley N° 31288. Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otro, haciendo uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia o suministrando información privilegiada o protegida, o incumpliendo o retrasando el ejercicio de sus funciones, ocasionando perjuicio al Estado.							
	✓	Corrupción - Posible(s) delito(s)	Artículo 393 del Código Penal: Cohecho pasivo propio. Artículo 382: Concusión.							

Riesgo 2

Ficha N° 2 Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública										
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública								Código		
Servidores de la UGEL podrían solicitar un soborno al proveedor del servicio de transporte para "acelerar" su pago, después de presentado el PECOSA con conformidad.								R2		
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional			Unidad orgánica responsable					
	✓	Riesgo de corrupción			Área usuaria, Logística, Contabilidad					
Análisis de causas					En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:					
Causas personales		Predisposición por relación personal			Causa: procesos ineficientes	Regulación sobre el proceso de pago				
		Falta o deterioro de carácter ético								
	1	Percepción de impunidad								
		Desconocimiento								
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares			Probabilidad de ocurrencia del riesgo					
	2	Procesos ineficientes			Nivel	Media	Alta	✓	Muy alta	
		Alta discrecionalidad			Valor					
		Prácticas normalizadas			En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:					
Análisis de efectos					Efecto: afectación de derechos	Análisis del impacto del riesgo				
Posibles efectos		Afectación de derechos								
		Afectación de servicios								
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad								
		Afectación de recursos de los usuarios								
		Afectación de la continuidad de la actual gestión								
Cálculo del nivel de riesgo										
Nivel		Medio			Alto		✓	Muy alto		
Valor										
Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)							✓	SI		NO

Riesgo 2

Ficha N° 3 Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública			Código
Servidores de la UGEL podrían solicitar un soborno al proveedor del servicio de transporte para "acelerar" su pago, después de presentado el PECOSA con conformidad.			R2
Tipo de riesgo	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable
	Riesgo de corrupción	✓	Área usuaria, Logística, Contabilidad

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)

Medidas de prevención*	1	Estrategia	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar de un canal formal y seguro para recibir denuncias de servidores de la municipalidad respecto a posibles actos de corrupción			
	2	Estrategia	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Ejecutar un procedimiento estándar para la conformidad del servicio, devengado y pago a proveedores.			

Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)

Medidas de mitigación	Estrategia	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	Activar respuesta inmediata	Demostrar acciones de debida diligencia
	Medida			

OJO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO:

Recordemos cómo convertir una medida de prevención y una medida de mitigación, en medida de control para su registro en el Plan de Acción Anual Sección Medidas de Control.

- * Para que la medida de prevención y la medida de mitigación se convierta en medida de control se requiere utilizar un verbo que denote control (verificar, supervisar). Para este caso, las medidas de control serían:
- Verificar la implementación de un canal formal y seguro para recibir denuncias de servidores de la municipalidad respecto a posibles actos de corrupción.
 - Verificar la ejecución de un procedimiento estándar para la conformidad del servicio, devengado y pago de proveedores.

Riesgo 3

Ficha N°1. Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Producto	Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje			
Proceso analizado	Recepción del material educativo	Ubicación del riesgo	✓	Proceso operativo o misional
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Logística			Procesos de soporte

Contexto de riesgo	Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
	Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
	Contratación de servicios	✓	Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
	Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
	Otro contexto				

Posible comportamiento irregular	✓	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
	✓	Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Servidores del área de logística	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	

Redacción del riesgo	Servidor del área de logística de la UGEL podría recibir un beneficio irregular para registrar conformidad en los sistemas informáticos por materiales educativos que no han sido recibidos en las instituciones educativas, a fin de que la UGEL obtenga un incentivo monetario por desempeño.									
Preguntas de validación	✓	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	✓	Abuso del poder público	✓	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	✓	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	✓	Inconducta funcional - Posible infracción administrativa	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: La negligencia en el desempeño de las funciones. Numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública: Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas. Numeral 4 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública: Hacer mal uso de información privilegiada. Numeral 16 del artículo 46° de la Ley N° 31288. Hacer declaración falsa al recibir o dar conformidad respecto al cumplimiento de los contratos referidos a la adquisición de bienes, prestación de servicios o ejecución de obra; con relación a las características de la prestación, establecidas en las especificaciones técnicas, términos de referencia, condiciones contractuales u otros, ocasionando perjuicio al Estado							
	✓	Corrupción - Posible(s) delito(s)	Artículo 393 del Código Penal Art. 393: Cohecho pasivo propio. Artículo 438 del Código Penal: Falsedad Genérica.							

Riesgo 3

Ficha N° 2 Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública				Código			
Servidor del área de logística de la UGEL podría recibir un beneficio irregular para registrar conformidad, en los sistemas informáticos, por materiales educativos que no han sido recibidos en las instituciones educativas, a fin de que la UGEL obtenga un incentivo monetario por desempeño.				R3			
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional	Unidad orgánica responsable				
	✓	Riesgo de corrupción	Área usuaria, Logística, Contabilidad				
Análisis de causas				En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:			
Causas personales		Predisposición por relación personal	Causa: procesos ineficientes				
		Falta o deterioro de carácter ético					
	2	Percepción de impunidad					
		Desconocimiento					
Causas organizacionales	1	Presión jerárquica o de pares	Probabilidad de ocurrencia del riesgo				
		Procesos ineficientes	Nivel	Media	Alta	✓	Muy alta
	3	Alta discrecionalidad	Valor				
		Prácticas normalizadas	En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:				
Análisis de efectos				Efecto: afectación de derechos			
Posibles efectos		Afectación de derechos					
		Afectación de servicios					
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad					
		Afectación de recursos de los usuarios					
		Afectación de la continuidad de la actual gestión					
Análisis del impacto del riesgo							
Nivel		Media	Alta	✓	Muy alta		
Valor							
Cálculo del nivel de riesgo							
Nivel		Medio	Alto	✓	Muy alto		
Valor							
Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)				✓	SI	NO	

Riesgo 3

Ficha N° 3 Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública			Código
Servidor del área de logística de la UGEL podría recibir un beneficio irregular para registrar conformidad en los sistemas informáticos, por materiales educativos que no han sido recibidos en las instituciones educativas, a fin de que la UGEL obtenga un incentivo monetario por desempeño.			R3
Tipo de riesgo	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable
	Riesgo de corrupción	✓	Logística

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)

Medidas de prevención*		Estrategia					
		1	✓	Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	
		Medida	Ejecutar jornadas de reflexión ética periódicas sobre problemas y dilemas éticos en la toma de decisiones en la función pública (DRE)				
		Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Ejecutar evaluaciones de clima laboral periódicamente (UGEL)				
		Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementación de cláusulas anticorrupción y cláusulas de cumplimiento para locadores de servicios y otros encargados (UGEL)				
		Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	✓ Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Publicar información sobre el cumplimiento de los requisitos de recepción de materiales educativos para el Compromiso de Desempeño (DRE)				

Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)

Medidas de mitigación		Estrategia					
				Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata	
		Medida					

OJO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO:

Recordemos cómo convertir una medida de prevención y una medida de mitigación, en medida de control para su registro en el Plan de Acción Anual Sección Medidas de Control.

* Para que la medida de prevención y la medida de mitigación se convierta en medida de control se requiere utilizar un verbo que denote control (verificar, supervisar). Para este caso, las medidas de control serían:

- Verificar la ejecución de jornadas de reflexión ética periódicas sobre problemas y dilemas éticos en la toma de decisiones en la función pública.
- Verificar la ejecución periódica de evaluaciones de clima laboral.
- Verificar la implementación de cláusulas anticorrupción y cláusulas de cumplimiento para locadores de servicios y otros encargados.
- Verificar la publicación de información sobre el cumplimiento de los requisitos de recepción de materiales educativos para el Compromiso de Desempeño.

Riesgo 4

Ficha N°1. Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Producto	Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje			
Proceso analizado	Custodia y distribución en las IE	Ubicación del riesgo	✓	Proceso operativo o misional
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Unidad u oficina a cargo de la custodia del material educativo		Procesos de soporte	

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
	✓	Otro contexto				

Posible comportamiento irregular	✓	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado	✓	Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
	✓	Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Servidor de la institución educativa	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	Comerciantes o personas que demandan el material

Redacción del riesgo	Servidor de la institución educativa podría comercializar los materiales educativos recibidos en custodia y sus excedentes, en lugar de entregarlos a los docentes y estudiantes para el servicio educativo.									
Preguntas de validación	✓	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	✓	Abuso del poder público	✓	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	✓	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	✓	Inconducta funcional - Posible infracción administrativa	Numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública: Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas. Numeral 4 del artículo 46 de la Ley N° 31288. Usar los bienes o recursos públicos incumpliendo las normas que regulan su ejecución o uso, o influir de cualquier forma para su utilización irregular, ocasionando perjuicio al Estado							
	✓	Corrupción - Posible(s) delito(s)	Artículo 387 del Código Penal. Peculado doloso y culposo.							

Riesgo 4

Ficha N° 2 Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública									
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública								Código	
Servidor de la institución educativa podría comercializar los materiales educativos recibidos en custodia y sus excedentes, en lugar de entregarlos a los docentes y estudiantes para el servicio educativo.								R4	
Tipo de riesgo	Riesgo de inconducta funcional				Unidad orgánica responsable				
	Riesgo de corrupción				Área usuaria, Logística, Contabilidad				
Análisis de causas									
Causas personales	Predisposición por relación personal				Causa: procesos ineficientes	Regulación sobre distribución de material educativo por parte de la institución educativa			
	1	Falta o deterioro de carácter ético							
		Percepción de impunidad							
		Desconocimiento							
Causas organizacionales	Presión jerárquica o de pares				Probabilidad de ocurrencia del riesgo				
	2	Procesos ineficientes			Nivel	Media	Alta	<input checked="" type="checkbox"/>	Muy alta
		Alta discrecionalidad			Valor				
		Prácticas normalizadas			En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:				
Análisis de efectos									
Posibles efectos	Afectación de derechos				Efecto: afectación de derechos				
	Afectación de servicios								
	Pérdida o desvío de recursos de la entidad								
	Afectación de recursos de los usuarios								
	Afectación de la continuidad de la actual gestión								
Análisis del impacto del riesgo									
Nivel		Media	Alta	<input checked="" type="checkbox"/>	Muy alta				
Valor									
Cálculo del nivel de riesgo									
Nivel		Medio	Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	Muy alto				
Valor									
Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)				<input checked="" type="checkbox"/>	SI		NO		

Riesgo 4

Ficha N° 3 Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública			Código
Servidor de la institución educativa podría comercializar los materiales educativos recibidos en custodia y sus excedentes, en lugar de entregarlos a los docentes y estudiantes para el servicio educativo.			R4
Tipo de riesgo	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable
	Riesgo de corrupción	✓	Unidad u oficina a cargo de la custodia del material educativo

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)

Medidas de prevención*	1	Estrategia	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar un procedimiento riguroso de evaluación y selección de personal (UGEL)			
	2	Estrategia	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	✓	Optimizar el diseño organizacional	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Regular y difundir procedimiento para la entrega de los materiales educativos a docentes y estudiantes (UGEL)			

Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)

Medidas de mitigación	Estrategia	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	Activar respuesta inmediata	Demostrar acciones de debida diligencia
	Medida			

OJO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO:

Recordemos cómo convertir una medida de prevención y una medida de mitigación, en medida de control para su registro en el Plan de Acción Anual Sección Medidas de Control.

- * Para que la medida de prevención y la medida de mitigación se convierta en medida de control se requiere utilizar un verbo que denote control (verificar, supervisar). Para este caso, las medidas de control serían:
- Verificar la implementación de un procedimiento riguroso de evaluación y selección de personal.
 - Verificar la regulación y difusión de un procedimiento para la entrega de los materiales educativos a docentes y estudiantes.

Riesgo 5

Ficha N°1. Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Producto	Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje			
Proceso analizado	Custodia y distribución en las IE	Ubicación del riesgo	✓	Proceso operativo o misional
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Unidad u oficina a cargo de la custodia del material educativo		Procesos de soporte	

Contexto de riesgo	Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
	Contratación de obras	✓	Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
	Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
	Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
	Otro contexto				

Posible comportamiento irregular	✓	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado	✓	Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
	✓	Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Servidores de la IE	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	Padres o tutores

Redacción del riesgo	Algunos servidores de la institución educativa podrían retener la entrega de materiales educativos y solicitar una "colaboración" a los padres o tutores para entregar los materiales a los estudiantes.									
Preguntas de validación	✓	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	✓	Abuso del poder público	✓	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	✓	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	✓	Inconducta funcional - Posible infracción administrativa	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: La negligencia en el desempeño de las funciones. Numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública: Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas. Numeral 32 del artículo 46 de la Ley N° 31288: Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado.							
	✓	Corrupción - Posible(s) delito(s)	Artículo 393 del Código Penal: Cohecho pasivo propio.							

Riesgo 5

Ficha N° 2 Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública										
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública								Código		
Algunos servidores de la institución educativa podrían retener la entrega de materiales educativos y solicitar una "colaboración" a los padres o tutores para entregar los materiales a los estudiantes.								R5		
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable						
	✓	Riesgo de corrupción								
Análisis de causas				Unidad u oficina a cargo de la custodia del material educativo						
				En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:						
Causas personales		Predisposición por relación personal		Causa: procesos ineficientes						
	1	Falta o deterioro de carácter ético								
		Percepción de impunidad								
		Desconocimiento								
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares		Probabilidad de ocurrencia del riesgo						
		Procesos ineficientes		Nivel		Media		Alta	✓	Muy alta
		Alta discrecionalidad		Valor						
	2	Prácticas normalizadas		En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:						
Análisis de efectos				Efecto: afectación de derechos						
Posibles efectos		Afectación de derechos		Análisis del impacto del riesgo						
		Afectación de servicios								
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad								
		Afectación de recursos de los usuarios								
		Afectación de la continuidad de la actual gestión								
				Nivel		Media		Alta	✓	Muy alta
				Valor						
Cálculo del nivel de riesgo										
Nivel		Medio			Alto		✓	Muy alto		
Valor										
Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)							✓	SI		NO

Riesgo 5

Ficha N° 3 Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública			Código
Algunos servidores de la institución educativa podrían retener la entrega de materiales educativos y solicitar una "colaboración" a los padres o tutores para entregar los materiales a los estudiantes.			R5
Tipo de riesgo	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable
	Riesgo de corrupción	✓	Unidad u oficina a cargo de la custodia del material educativo

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)

Medidas de prevención*	1	Estrategia	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	Optimizar el diseño organizacional	✓	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar lineamientos para la ubicación y condiciones del espacio físico donde se entregan los materiales educativos, para visibilizar la interacción entre el servidor público y las familias.			
	2	Estrategia	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	Optimizar el diseño organizacional	✓	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Aplicar pautas éticas para la entrega de materiales educativos a los padres de familia o tutores			

Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)

Medidas de mitigación	Estrategia	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	Activar respuesta inmediata	Demostrar acciones de debida diligencia
	Medida			

OJO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO:

Recordemos cómo convertir una medida de prevención y una medida de mitigación, en medida de control para su registro en el Plan de Acción Anual Sección Medidas de Control.

- * Para que la medida de prevención y la medida de mitigación se convierta en medida de control se requiere utilizar un verbo que denote control (verificar, supervisar). Para este caso, las medidas de control serían:
- Verificar la implementación de lineamientos para la ubicación y condiciones del espacio físico donde se entregan los materiales educativos, para visibilizar la interacción entre el servidor público y las familias.
 - Verificar la aplicación de pautas éticas para la entrega de materiales educativos a los padres de familia o tutores.

GFP Subnacional

Fortaleciendo la Gestión de Finanzas Públicas

Un programa de la Cooperación Suiza - SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



BASEL INSTITUTE ON
GOVERNANCE

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO
Embajada de Suiza
Av. Salaverry 3240. San Isidro. Lima, 27
T (+51 1) 264 0305
www.cooperacionsuiza.pe/seco

Basel Institute on Governance Sucursal Perú
Av. Jorge Basadre 870 - San Isidro
Lima - Perú
T (+51 1) 685 1622
www.baselgovernance.org



ISBN: 978-612-47647-8-3



9 786124 764783