



**“MODELO DE GESTIÓN DE SERVICIOS DE CONTROL PARA
EL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DE LA
SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Moisés Edgard Pujaico Paredes

Asesor: Profesor Juan Carlos Leonarte Vargas

2018

Agradezco a mis colegas, jefes de OCI de las diversas entidades públicas, quienes estuvieron prestos a colaborar conmigo, atendiendo las encuestas y entrevistas en las cuales vertieron su opinión especializada en materia de control gubernamental.

A mi madre, quien a pesar de no estar presente siempre es mi ejemplo de trabajo, emprendimiento, lucha, perseverancia y calidad humana.

Resumen ejecutivo

En la actualidad, la corrupción y la ineficiencia estatal son los principales problemas del país; sin embargo, el control gubernamental, que es esencialmente posterior, ha sido ineficaz en la lucha contra la corrupción. Al respecto, Shiguiyama (2016) y Paredes (2017) opinan que el control es una traba a la gestión pública. Y por parte de la ciudadanía existe una percepción de desconfianza respecto de la Contraloría General de la República (CGR) (*El Comercio* 2017), toda vez que los productos generados por los servicios de control no necesariamente cumplen las expectativas del ciudadano, no generando el valor esperado por ellos.

Existe una necesidad insatisfecha de la ciudadanía, que demanda una oportuna intervención del sistema de control ante hechos de corrupción o de gestión ineficiente de los recursos públicos, detectando y revelando los riesgos, deficiencias o presuntos hechos irregulares. Por ello, se espera que el presente trabajo contribuya a mejorar la ejecución del control gubernamental.

El modelo propuesto es para el Órgano de Control Institucional (OCI) de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), el cual comprende tres etapas secuenciales: (1) determinar los procesos críticos de la entidad, para lo cual se identificarán y valorarán los riesgos asociados al universo de procesos y actividades de la entidad, para priorizarlos de acuerdo a su orden de importancia y determinar los críticos; (2) ejecutar controles simultáneos y relacionados en los procesos críticos, considerando también como críticas las denuncias ciudadanas presentadas, que serán evaluadas en el marco de la normativa correspondiente, servicios que generan como resultado la detección de riesgos o de presuntos hechos irregulares; y (3) ejecutar auditorías de cumplimiento, si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados y riesgos no tratados materializados en presuntas irregularidades, que representen un presunto perjuicio económico o una grave afectación al servicio.

Los principales beneficios esperados del nuevo modelo son los siguientes: (1) Mejorar la eficiencia: La ejecución de servicios de control simultáneos y servicios relacionados, en forma expeditiva (plazo breve) y con menor uso de recursos, incrementa el número de procesos y subprocesos verificados; (2) mejora la detección de riesgos y de presuntos hechos irregulares: Verificar un mayor número de procesos o subprocesos, y con el agregado que los mismos tienen asociados altos niveles de riesgo (procesos críticos), incrementa la probabilidad de detectar riesgos, deficiencias y presuntos hechos irregulares; (3) mejorar la eficacia de la auditoría: Ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntos hechos o irregularidades

detectados, con perjuicio económico o grave afectación al servicio, genera una esperanza razonable de que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda; (4) contribuir al valor público: La prevención mediante la detección de riesgos como consecuencia de la ejecución de servicios de control simultáneos, propende a la mejora de la gestión y prevenir la corrupción; igualmente la identificación de observaciones con presuntas responsabilidades, como resultado emergente de las auditorías, disuade a futuro nuevos hechos irregulares o de corrupción; factores que contribuyen con el valor público.

El nuevo modelo no implica el uso de recursos adicionales, toda vez que el OCI utilizará la misma capacidad operativa expresada en horas hombre auditor y los mismos recursos logísticos y presupuestales asignados, y es aplicable en la ejecución del Plan Anual de Control del OCI.

El presente trabajo de investigación ha sido desarrollado por el suscrito, servidor de la Contraloría General de la República, actual jefe del OCI de la SMV, con catorce años de experiencia como jefe de OCI en cinco entidades públicas, siete años de experiencia en gestión pública en cargos dirección y cinco años de experiencia en el sector privado; experiencia profesional que ha sido de utilidad para la elaboración del presente modelo de servicios de control propuesto, cuyo planteamiento ha sido validado en entrevistas efectuadas a directivos de la SMV y a jefes de OCI de diversas entidades públicas.

Existe el convencimiento de que el modelo propuesto es viable, dado que no implica la utilización de recursos presupuestales adicionales a la entidad, y la implementación de las dos primeras etapas secuenciales del modelo, referidas a la determinación de los procesos críticos de la entidad y la ejecución de servicios de control simultáneo y relacionados en los procesos críticos, dependen de la decisión del jefe del OCI, dado que la tercera etapa referida a la ejecución de auditorías de cumplimiento, que deben ser realizadas si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados y riesgos no tratados materializados en presuntas irregularidades, dependen de la normativa o lineamientos emitidos por la CGR.

Índice de contenidos

Índice de tablas	x
Índice de gráficos	xi
Índice de anexos	xii
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Planteamiento del problema	3
1. Análisis del contexto	3
2. Diagnóstico del problema	6
3. Definición del problema.....	10
4. Preguntas de investigación.....	11
4.1. Problema general.....	11
4.2. Problemas secundarios	11
5. Objetivos de la investigación	12
5.1. Objetivo principal	12
5.2. Objetivos secundarios	12
6. Justificación	13
7. Limitaciones.....	13
8. Viabilidad.....	13
Capítulo III. Marco teórico	14
1. Marco histórico del control gubernamental en el Perú	14
1.1. Control en el Tahuantinsuyo	14
1.2. Control en el virreinato del Perú	14
1.3. Control en la República (1821-1929).....	15
1.4. Creación de la Contraloría General de la República (1929 a la actualidad)	15
2. Marco normativo del control gubernamental en el Perú	16
2.1. El Sistema Nacional de Control	16

2.2. Órgano de Control Institucional.....	16
2.3. Control gubernamental.....	17
2.4. Sistema de Control Interno.....	17
2.5. Servicios de Control Posterior	17
2.6. Servicio de Control Previo	18
2.7. Servicio de control simultáneo o preventivo.....	18
2.8. Servicios relacionados.....	19
2.9. Servicio de atención de denuncias	19
3. Superintendencia del Mercado de Valores.....	20
3.1. Funciones de la Superintendencia del Mercado de Valores.....	21
3.2 Misión y visión.....	22
3.3. Objetivos estratégicos	22
4. Marco conceptual.....	23
4.1. Políticas públicas de modernización del Estado aplicadas al control gubernamental.....	23
4.2. Eficacia y eficiencia en la ejecución de los servicios de control gubernamental	23
4.3. Programación y naturaleza de la auditoría de cumplimiento	25
4.3.1. Programación de la auditoria de cumplimiento.....	25
4.3.2. Rol punitivo de la auditoria de cumplimiento y la identificación de observaciones como medio para medir la eficacia de la auditoria.....	25
4.4. Beneficios y ventajas del control simultáneo o preventivo.....	27
4.5. Gestión de riesgos y aplicación del método matriz de control.....	30
4.6. Modelo de probabilidad y su aplicación en la ejecución de servicios de control.....	34
4.7. Ejecución de servicios de control como parte de la lucha contra la corrupción.....	35
4.7.1. Corrupción y rol del Sistema Nacional de Control	35
4.7.2 Ejecución de servicios de control como parte del sistema anticorrupción.....	36
4.7.3. Ejecución de servicios de control y su relación con la ecuación de corrupción.....	38
4.8. Contribución de los servicios de control al valor público	40
4.8.1. Definición de valor público.....	40
4.8.2. Cadena de valor.....	42
4.8.3. Servicios de control y generación de valor público.....	43

4.9. Cadena de valor público aplicada a la Superintendencia del Mercado de Valores.....	44
4.10. Independencia, gestión de riesgos y control simultáneo en las oficinas de auditoría interna de otros países de la región	45

Capítulo IV. Diseño metodológico 48

1. Diseño de la investigación	48
2. Definición del alcance de la investigación.....	48
3. Formulación de hipótesis y variables	48
3.1. Hipótesis general.....	48
3.2. Hipótesis específicas	48
4. Fuentes de información y recolección de datos	49
5. Análisis e interpretación de datos	50
5.1. Determinar procesos críticos.....	50
5.2. Ejecutar control simultáneo y servicios relacionados en los procesos críticos	53
5.3. Ejecutar auditorías de cumplimiento.....	54
5.3.1. Modelo de probabilidad	54
5.3.2. Opinión de los jefes de OCI.....	55
5.3.3. Data histórica del OCI de la SMV	56
5.4. Mitigar o tratar riesgos e identificar observaciones	57
5.4.1. Mitigar o tratar riesgos promueve la mejora de la gestión y previene hechos irregulares y/o de corrupción	57
5.4.2. Identificar observaciones de presuntos hechos irregulares disuade nuevos hechos irregulares y/o de corrupción	58
5.4.3. Incremento de la eficacia y contribución al valor público	58

Capítulo V. Resultados 60

1. Propuesta de nuevo modelo de gestión	60
1.1. Supuestos del nuevo modelo.....	60
1.2. Definición conceptual del nuevo modelo.....	60
1.3. Etapas del nuevo modelo	61
1.3.1. Identificación de riesgos asociados a procesos y/o subprocesos.....	61

1.3.2. Priorizar la ejecución de servicios de control simultáneos y servicios relacionados relevantes	62
1.3.3. Ejecución de auditorías de cumplimiento	64
2. Resultados esperados del nuevo modelo	64
Conclusiones y recomendaciones	66
Bibliografía	68
Anexos	74

Índice de tablas

Tabla 1.	Distribución de la capacidad operativa del OC	6
Tabla 2.	Servicios de control ejecutados en el periodo 2007-2016	7
Tabla 3.	Número de h/h auditor promedio utilizadas en realizar un servicio de control	9
Tabla 4.	Costo directo (personal) promedio utilizado en realizar un servicio de control	9
Tabla 5.	Matriz de control – priorización de componentes (procesos) para fines de control gubernamental	33
Tabla 6.	Características del valor público generado por los servicios de control.....	44
Tabla 7.	Características del control gubernamental en cinco países de la región.....	47
Tabla 8.	Priorización de subprocesos resultante de la matriz de riesgo del OCI de la SMV	53
Tabla 9.	Información obtenida de entrevistas efectuadas a jefes de OCI	56
Tabla 10.	Información obtenida de entrevistas a directivos y/o funcionarios de la SMV	59
Tabla 11.	Subprocesos críticos identificados para ser incluidos en el PAC 2018 del OCI ..	62

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Actual modelo de servicios de control del OCI de la SMV	11
Gráfico 2.	Sistema Nacional de Control y tipos de servicios de control	20
Gráfico 3.	Mapa de procesos de la Superintendencia del Mercado de Valores	22
Gráfico 4.	Sistema anticorrupción peruano	37
Gráfico 5.	Cadena de valor público de la SMV	45
Gráfico 6.	Modelo de servicios de control propuesto	61

Índice de anexos

Anexo 1.	Opiniones de Carlos Paredes y Víctor Shiguiyama	75
Anexo 2.	Información de la Superintendencia del Mercado de Valores	78
Anexo 3.	Relación de jefes de OCI entrevistados	79
Anexo 4.	Relación de jefes de OCI encuestados	80
Anexo 5.	Relación de directivos y/o funcionarios de la SMV entrevistados	81
Anexo 6.	Matriz de riesgo de procesos misionales de la SMV	82
Anexo 7.	Matriz de riesgo de procesos de apoyo y estratégicos de la SMV	84
Anexo 8.	Resultados de entrevistas y encuestas efectuadas a jefes de OCI.....	86
Anexo 9.	Resultados de entrevistas efectuadas, de directivos y/o funcionarios de la SMV ..	88

Capítulo I. Introducción

El presente trabajo de investigación se refiere a una propuesta de un modelo de gestión de servicios de control gubernamental para el OCI de la SMV, el cual, utilizando la misma cantidad de recursos logísticos y horas hombre auditor, permite mejorar la detección de riesgos, deficiencias o de presuntos hechos irregulares. Esto hace posible promover la mejora de la gestión y contribuir con la prevención y disuasión a futuro de hechos irregulares o de corrupción, lo que incrementaría la eficacia del control y contribuiría al valor público.

Al respecto, el objeto principal del control gubernamental es prevenir y verificar la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las entidades. En la actualidad, la corrupción y la ineficiencia estatal son los principales problemas del país. Existen opiniones¹ de que el control gubernamental, que es esencialmente posterior, ha sido ineficaz en la lucha contra la corrupción y que es una traba a la gestión pública. Asimismo, existe una percepción de desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a la CGR (*El Comercio* 2017)².

El interés de efectuar la presente investigación se sustenta en la necesidad de brindar una herramienta macro al OCI, que contribuya a satisfacer la necesidad de la ciudadanía «en lo relativo a la relación ciudadano-Estado, hay un tránsito de la obediencia al reconocimiento de derechos y de este al empoderamiento [...], Demanda de derechos [...]» (Suk 2007: 515). En ese sentido, los ciudadanos demandan una inmediata intervención del sistema de control ante hechos de corrupción o de gestión ineficiente de los recursos públicos.

El marco o unidad de análisis es el OCI de la SMV, utilizando información pública³, de libre acceso y sometida al principio de publicidad, de los procesos de la entidad y de los servicios de control gubernamental efectuados por el dicho órgano. La data o información recolectada fue cuantitativa y cualitativa. Se realizaron entrevistas a directivos de la SMV y se entrevistó y encuestó a jefes de OCI de diversas entidades públicas.

La finalidad del presente trabajo consiste en determinar en qué medida efectuar servicios de

¹ Opiniones de Víctor Shiguiyama (2016) y de Carlos Paredes (2017).

² Esta encuesta de Ipsos muestra que el 55% de la población desconfía de la Contraloría, y solo un 33% confía en ella, por debajo de la confianza en entidades como la Fiscalía de la Nación, la Policía Nacional, la Sunat, los municipios y otros.

³ El libre acceso a la información del Estado está regulado en el TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D. S. N° 043-2003-PCM.

control simultáneo, servicios relacionados y evaluación de denuncias⁴ respecto a procesos críticos identificados mediante la administración de riesgos, vinculando sus resultados con la programación de las auditorías de cumplimiento, incrementa la eficacia del control y contribuye al valor público. Se ha diseñado un modelo orientado al ciudadano, que no es otra cosa que efectuar el control gubernamental enmarcado en la generación de valor al ciudadano (valor público). Para ello, se han tenido en cuenta herramientas como la gestión de riesgos, nuevo enfoque de control orientado a lo preventivo, y las políticas de modernización del Estado, que, entre otros, considera más los resultados que solo el control de los procesos (legalismo).

⁴ En el marco de lo establecido en la Resolución de Contraloría N° 268-2015-CG, que aprueba la directiva de servicio de atención de denuncias, si la denuncia versa sobre presuntos hechos ilegales o arbitrarios, se entiende como un aspecto de alto riesgo y, por ende, crítico.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Análisis del contexto

Corrupción gubernamental: Los altos niveles de corrupción en el Perú no son algo reciente: esta data de la Colonia y ha estado presente en todos los gobiernos de la República, con expresidentes implicados en casos de corrupción e incluso uno que murió en la cárcel (Augusto Leguía). De acuerdo con Quiroz (2014), la corrupción en el Perú es sistémica y generalizada; está enraizada en las estructuras centrales de la sociedad, fenómeno que comprende actividades públicas y privadas. El autor ha estimado que la corrupción representa entre el 30 y el 40 % del nivel promedio anual de los gastos del presupuesto del Estado. Según encuestas efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017), actualmente la corrupción es el principal problema del país.

Al respecto, es relevante citar un hecho señalado por Quiroz (2014): «[...] El empresario Argumaniz escribió: Meiggs obtuvo el contrato favorecido por los círculos oficiales porque derramaba oro hasta a los porteros del ministerio, era conocido como el hombre más generoso del país, las coimas representaban entre el 8 y 10 % del costo de los ferrocarriles».

Eficacia del control gubernamental: El control de los recursos públicos, ejercido en el virreinato por el Consejo de Indias (1544-1605) y el Tribunal de Cuentas de Lima (1605-1821), y, en la República, por el Tribunal Mayor de Cuentas (1840-1929) y la Contraloría General de la República (1929 hasta la actualidad), ha sido ineficaz en la lucha contra la corrupción. Conforme lo indica la Contraloría (2013), han existido altos niveles de corrupción, con una labor de control muy pobre, extemporáneo (ejercicios terminados), y de poca eficacia, con una débil vigilancia a los contratos de guano, obras públicas y otros.

Percepción del control: El control gubernamental es relevante para la correcta y eficiente utilización y gestión de los recursos públicos y la lucha contra la corrupción; sin embargo, nunca ha sido bien vista. En los primeros años de la época de la Colonia, los encomenderos se opusieron al control desde la metrópoli, y asesinaron al primer contador visitador que llegó al Perú en 1544, Agustín de Zarate. Existen documentos que forman parte de los archivos del Consejo de Indias que evidencian que las altas autoridades del virreinato obstaculizaban la labor fiscalizadora e incluso solicitaron su disolución, acusándola de ser ineficaz. En los primeros años de la República, en el periodo de 1821 a 1840, no existió entidad con funciones de control y los archivos

del Tribunal de Cuentas de Lima fueron incendiados en dos oportunidades, en 1823 y el 6 de diciembre de 1824, conforme lo indica la Contraloría (2013).

En la actualidad existen opiniones de que, en el Perú, el control gubernamental es una traba al mejoramiento de la gestión pública y ha sido sumamente ineficaz en controlar la corrupción, opiniones expresadas por Paredes (2017), Shiguiyama⁵ (2016) y otros (ver anexo 1).

Rol del Sistema Nacional de Control: El objetivo principal de la corrupción pública es apropiarse o beneficiarse indebidamente de los bienes y recursos públicos. Consecuentemente, la piedra angular para combatir este fenómeno o quebrantamiento radica en la adecuada y correcta gestión y control de dichos bienes o recursos, expresada en el presupuesto público. El marco jurídico⁶ ha establecido que los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control supervisan y controlan la legalidad de la ejecución del presupuesto público, que comprende la utilización y gestión de los bienes y recursos públicos. Consecuentemente, y conforme lo señala también Rodríguez⁷ (2017), quien debe liderar la lucha contra la corrupción dentro del Estado es la CGR, a través del Sistema Nacional de Control. Igualmente, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción⁸ ha establecido que la CGR, el Poder Judicial y el Ministerio Público constituyen los órganos de control superior en la lucha contra la corrupción.

Paradigma del control posterior: Históricamente y hasta el ejercicio 2017, en el país, el control gubernamental de los recursos y bienes del Estado ha sido y es esencialmente posterior, es decir, es efectuado después de realizadas las operaciones financieras o administrativas. Como se señala en la Declaración de Lima (1977), el control posterior –auditoría– reclama la responsabilidad del órgano culpable, lo que puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones o hechos irregulares.

Necesidad de la prevención para contribuir a la mejora de la gestión y prevenir actos de

⁵ Victor Shiguiyama es el actual Superintendente de la Sunat.

⁶ Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, artículo 2°: «Objeto de la Ley. Es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar [...] la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del estado [...]».

TUO de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, aprobado por D.S. N° 304-2012-EF, artículo 31°: «Control de la Legalidad. 31.1 La Contraloría General y los Órganos de Control Interno de las Entidades supervisan la legalidad de la ejecución del presupuesto público comprendiendo la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado [...]».

⁷ Duberlí Rodríguez es el actual presidente del Poder Judicial.

⁸ Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, publicado el 14 de setiembre de 2017.

corrupción: La prevención representa una estrategia frente a las posibles prácticas de corrupción y forma parte del primer eje de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobado por el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, publicado el 14 de setiembre de 2017. Al respecto, el Sistema Nacional de Control cuenta con una herramienta o modalidad de control denominada preventivo o simultáneo, la cual se aplica a actos, hechos, o actividades de un proceso en curso, antes de que se ejecuten los actos u operaciones financieras o administrativas correspondientes. De este modo, tiene por finalidad contribuir a la mejora de la gestión y los procesos, alertando al titular de la entidad sobre la existencia de hechos que ponen en riesgo el resultado o el logro de sus objetivos, dado que en las leyes N° 27785⁹, publicada el 23 de julio del 2002, y N° 28716¹⁰, publicada el 18 de abril del 2006, se estableció y definió el control preventivo o simultáneo.

Hasta el periodo 2017, la aplicación del control simultáneo en los planes anuales de control de la CGR y los OCI es mínima. Mientras tanto, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, en su objetivo específico 3.3, indica que no se efectúan procesos de control concurrente o preventivo por parte del Sistema Nacional de Control, y que los procedimientos de control están centrados en el control posterior. En la actualidad existen exigencias a nivel del Ejecutivo, del Congreso, del actual contralor y otros de que el sistema de control acompañe a la gestión vía el control preventivo o simultáneo, alertando la existencia de riesgos y promoviendo la mejora de la gestión.

Políticas públicas de modernización del Estado: Las políticas públicas vigentes exigen que el control gubernamental, como parte de la gestión pública, se oriente al ciudadano y que el proceso de control se enfoque más en los resultados que solo en el control de los procesos e insumos, que en muchos casos termina promoviendo el simple cumplimiento de la legalidad y la realización de procesos de gestión que no aportan valor público, así como un control gubernamental gestionado por procesos y con un enfoque de creación de valor público.

⁹ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, artículo 8°: «Control Externo [...] En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo [...]».

¹⁰ Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, artículo 9°: «Actuación del Órgano de Control Institucional. El Órgano de Control Institucional, conforme a su competencia: a. Efectúa control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuzgamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función vía control posterior».

2. Diagnóstico del problema

Los OCI de las entidades públicas programan sus servicios de control a través de la herramienta de gestión denominada plan anual de control (PAC), el cual debe de cumplir los lineamientos y disposiciones que emite el ente técnico rector del sistema (CGR). Dicha normativa¹¹ establece la forma en que se debe distribuir la capacidad operativa del OCI en la programación de los servicios de control y las áreas o procesos priorizadas y de interés por sector. Los planes anuales de control son aprobados por la CGR, que determina el número de servicios de control posterior (auditorías) que debe programar el OCI.

En el caso del OCI de la SMV, según la información registrada en el sistema ex SAGU y data del acervo documentario del OCI del periodo 2007-2016 (10 años), los recursos en horas hombre auditor se han utilizado en promedio 92,2 % en control posterior y 7,8 % en ejecutar control simultáneo, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Distribución de la capacidad operativa del OCI

Año	Control posterior				Control simultáneo		Total
	Auditoría		Servicio relacionado		N° de H - H	%	
	N° de H - H	%	N° de H - H	%			
2007	1.509,49	55,42 %	1.008	37,01 %	206	7,56 %	2.723,49
2008	312,00	55,50 %	938	39,68 %	114	4,82 %	2.364,00
2009	832,00	38,24 %	1.264	58,09 %	80	3,68 %	2.176,00
2010	1.040,00	21,60 %	3.462	71,92 %	312	6,48 %	4.814,00
2011	960,00	21,69 %	3.154	71,26 %	312	7,05 %	4.426,00
2012	840,00	26,04 %	2.290	70,99 %	96	2,98 %	3.226,00
2013	1.960,00	30,20 %	3.899	60,07 %	632	9,74 %	6.491,00
2014	4.496,00	62,72 %	1.756	24,50 %	916	12,78 %	7.168,00
2015	4.028,00	60,12 %	1.756	26,21 %	916	13,67 %	6.700,00
2016	3.446,00	42,96 %	3.836	47,82 %	740	9,22 %	8.022,00
Promedio	2.042,35	41,45 %	2.336,30	50,75 %	432,40	7,80 %	4.811,05

Fuente: Acervo documentario del OCI y Sistema de Control Gubernamental – ex SAGU. Elaboración propia.

En el caso de las auditorías de cumplimiento (antes exámenes especiales), su programación no obedeció a una previa determinación de riesgos o a presuntas irregularidades detectadas que impliquen presunto perjuicio económico o grave afectación al servicio, sino a un encargo o tarea

¹¹ Resoluciones de Contraloría Nro. 315-2006-CG, 371-2007-CG, 447-2008-CG, 169-2009-CG, 321-2011-CG, 418-2013-CG, 361-2015-CG y 457-2016-CG, que aprobaron los Lineamientos de Política y Directivas que regulan la formulación y evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para el periodo 2007 al 2017.

encomendada que debe ser ejecutada sobre la base de la capacidad operativa del OCI. En el periodo del 2007 al 2016 se ejecutaron 24 auditorías, con un promedio de 2,4 auditorías por año; sin embargo, en ninguna de las auditorías se evidenciaron observaciones, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 2. Servicios de control ejecutados en el periodo 2007-2016

Año	Auditoría (*)		Control simultáneo		Total
	Procesos misionales	Procesos de apoyo	Procesos misionales	Procesos de apoyo	
2007	2	1	--	2	5
2008	2	1	--	2	5
2009	1	1	--	1	3
2010	--	2	--	1	3
2011	1	1	--	1	3
2012	1	1	--	1	3
2013	--	2	--	2	4
2014	2	1	--	2	5
2015	2	1	--	2	5
2016	--	2	--	3	5
Total	11	13	0	17	41

Fuente: Acervo documental del OCI y Sistema de Control Gubernamental – ex SAGU. Elaboración propia.

(*) Antes denominado examen especial.

El servicio de control simultáneo o preventivo, conforme se detalla en la tabla 1, tuvo una participación mínima (7,8 %) y, según la tabla 2, orientó exclusivamente a los procesos y procedimiento de apoyo (sistemas administrativos), enmarcándose en la ejecución de veedurías a los procesos de selección de contratación de bienes y servicios, los cuales se ejecutaron principalmente por iniciativa de la entidad, que invitó a los actos de otorgamientos de buena pro. De este modo, no se evidenció que su ejecución se haya enmarcado en un análisis e identificación previa de procesos o subprocesos críticos.

Los servicios relacionados se enfocaron en dar cumplimiento a obligaciones legales por parte del OCI, que corresponde a hechos realizados tales como verificación y seguimiento de recomendaciones derivadas de informes de auditoría, cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, evaluación de la implementación del sistema de control interno, Ley del Silencio Administrativo y otros.

Eficacia en la ejecución de los servicios de control posterior: De lo señalado precedentemente, en el periodo 2007-2016, como resultado de las auditorías no se evidenciaron observaciones, lo que da como resultado un indicador de eficacia cero, conforme se desarrolla a continuación:

- Indicador de eficacia de la Auditoría de Cumplimiento 2007-2016: Miden el grado en que son alcanzados los objetivos de la auditoría (observaciones identificadas por auditoría).

$$IE = \text{Número de observaciones} / \text{Número de auditorías} = 0/24 = 0$$

Eficiencia en la ejecución de los servicios de control (posterior y simultáneo): Eficiencia es la capacidad de lograr el efecto con el mínimo de recursos posibles o en el menor tiempo posible. En el control gubernamental, cuanto mayor es la cantidad de procesos o procedimientos evaluados, mayor es la probabilidad de detectar riesgos u oportunidades de mejora. Consecuentemente, el control es más eficiente si utilizando la misma cantidad de recursos se puede evaluar un mayor número de procesos o subprocesos.

En el periodo 2007-2016, conforme se observó en la tabla 2, en promedio se evaluaron 4,1 procesos o procedimientos por año, lo que da como resultado un indicador de eficacia 4,1, conforme se desarrolla a continuación:

- Indicador de número de procesos o procedimientos verificados por año: Procesos y procedimientos objeto de control (auditoría y control simultáneo o preventivo) por año

$$IE (2007-2016) = \text{Número de procesos y procedimientos} / \text{años} = 41/10 = 4,1$$

Indicador de tiempo de la auditoría de cumplimiento: El ente técnico rector CGR, de acuerdo con Matute (2008), mide el desempeño del OCI a través del grado de cumplimiento del tiempo programado de la auditoría. En el periodo 2007-2016, todas las auditorías se ejecutaron dentro del plazo programado, presentando un indicador cumplimiento = 100 %, conforme se desarrolla a continuación:

- IT (2007-2016) = Número de días consumidos/número de días programados = 1

Uso de recursos en la ejecución de servicios de control posterior en comparación con los servicios de control simultáneo y servicios relacionados: La auditoría de cumplimiento es un examen de legalidad, que se ejecuta cumpliendo rigurosos procedimientos y formalismos establecidos en la Directiva N° 001-2014-CG/CGSII y el Manual de Auditoría de Cumplimiento, aprobados mediante la Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, de fecha 22 de octubre del 2014, y que implica la utilización de mayores recursos y tiempos de ejecución en comparación con los

servicios de control simultáneo y los servicios relacionados, conforme se señala en las siguientes tablas.

Tabla 3. Número de h/h auditor promedio utilizadas en realizar un servicio de control

Año	Auditoría N° de H/H	Control simultáneo N° de H/H	Servicio relacionado N° de H/H
2007	503,16	103,00	98,18
2008	437,33	57,00	78,17
2009	416,00	80,00	90,29
2010	520,00	312,00	192,33
2011	480,00	312,00	166,00
2012	420,00	96,00	163,57
2013	980,00	316,00	389,90
2014	1.498,67	458,00	250,86
2015	1.342,67	458,00	250,86
2016	1.723,00	246,67	479,50
Promedio	832,08	243,87	215,97

Fuente: Acervo documentario del OCI y Sistema de Control Gubernamental – ex SAGU. Elaboración propia.

(*) Antes denominado examen especial.

Según se indica en la tabla 4, en promedio, el costo (Recursos Humanos) de realizar una auditoría es de S/ 75.728,48, cuatro veces el costo de ejecutar un servicio de control simultáneo (S/ 19.315,51).

Tabla 4. Costo directo (personal) promedio utilizado en realizar un servicio de control

Año	Auditoría Soles	Control simultáneo Soles	Servicio relacionado Soles
2007	41.882,67	9.597,00	8.744,49
2008	37.234,08	7.051,95	9.380,58
2009	36.064,32	7.832,64	10.177,80
2010	47.943,00	19.581,68	15.483,84
2011	44.235,60	19.836,56	13.927,18
2012	37.725,60	6.119,92	13.143,84
2013	78.045,80	24.284,84	30.499,52
2014	145.075,25	39.498,78	16.743,32
2015	121.061,55	39.498,78	16.743,32
2016	168.016,88	19.853,00	36.714,26
Promedio	75.728,48	19.315,52	17.155,82

Fuente: Sistema de Control Gubernamental – ex SAGU y acervo documentario del OCI. Elaboración propia.

Indicador de costo del servicio de control simultáneo: Costo directo promedio por servicio de control simultáneo.

- $IC (2007-2016) = \text{Costo directo total de los controles simultáneos} / \text{n.º de controles simultáneos} = S/ 19.315,51$

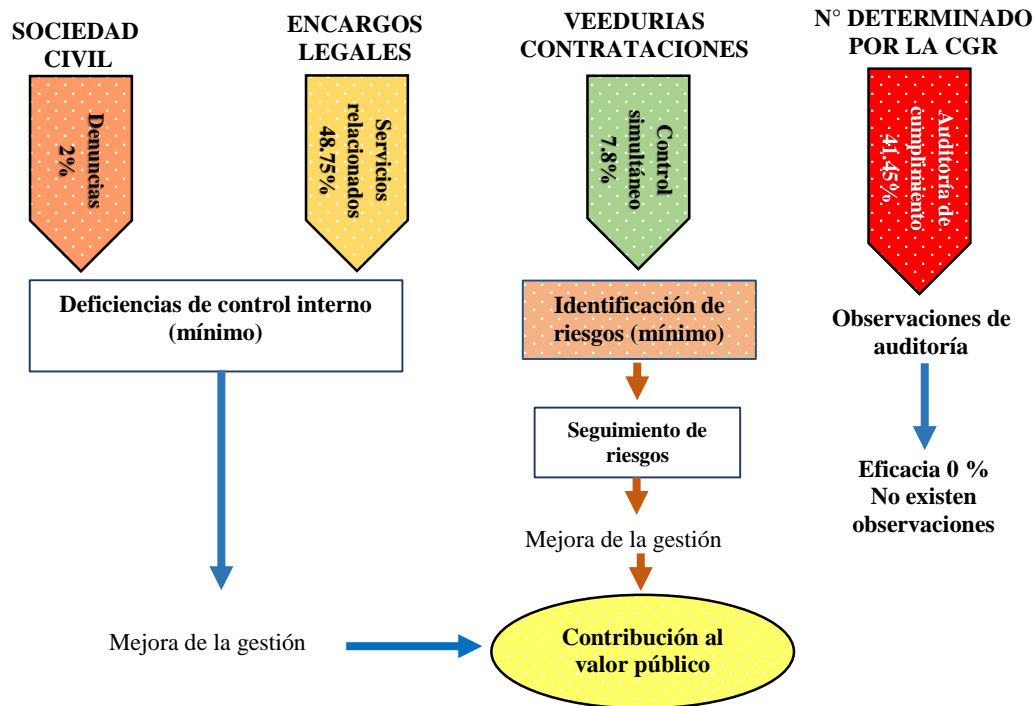
3. Definición del problema

El OCI de la SMV en el periodo 2007-2016 ha priorizado la ejecución de auditorías –antes exámenes especiales– (41,45 %) y servicios relacionados (50,75 %), lo que corresponde a la verificación de hechos realizados (históricos) que generaron efectos. En el caso de la ejecución de auditorías fue ineficaz, pues presentó un indicador de eficacia igual a cero, no generó beneficios y contribuyó al valor público, al no haberse identificado observaciones en su ejecución. Asimismo, en lo que corresponde a la ejecución de controles preventivos o simultáneos, que tienen por finalidad alertar de la existencia de riesgos y promover la mejora de la gestión, y que según la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, representan una estrategia frente a las posibles prácticas de corrupción, en el periodo en mención, representó una participación mínima de 7,80 % en promedio.

Se evidenció que la programación de los servicios de control, tanto posteriores como simultáneos o preventivos, no obedeció a una previa determinación de riesgos. Igualmente, los tres tipos de procesos –auditoría, simultáneo y relacionado– se ejecutaron en forma separada o independiente cada uno del otro, y no existió una vinculación directa entre sus resultados. Ello genera la necesidad de evaluar el actual proceso de control, teniendo en cuenta otros enfoques de control orientados a lo preventivo y enmarcados en la políticas de modernización del Estado, con la finalidad de que el OCI de la SMV cuente con un modelo de gestión de los servicios de control, que, sin el uso adicional de mayores, mejore la detección de riesgos o irregularidades y mejore su eficacia y eficiencia, que le permita promover la mejora de la gestión y la prevención de la corrupción, contribuyendo al valor público.

A continuación, se presenta un mapa conceptual que describe el actual proceso de control que se viene efectuando en OCI de la SMV.

Gráfico 1. Actual modelo de servicios de control del OCI de la SMV



Fuente: Información del ex SAGU y acervo documentario del OCI, periodo 2007-2016. Elaboración propia.

4. Preguntas de investigación

4.1. Problema general

¿En qué medida efectuar el proceso de control gubernamental mediante la ejecución de servicios de control simultáneo, servicios relacionados y evaluación de denuncias, respecto a procesos críticos identificados mediante la administración de riesgos y vinculando sus resultados con la programación de las auditorías de cumplimiento, mejora la detección de riesgos, debilidades de control interno e irregularidades, incrementa la eficacia del control y contribuye con el valor público?

4.2. Problemas secundarios

- ¿De qué manera identificar y valorar riesgos asociados a los procesos o subprocesos de la entidad permite priorizarlos de acuerdo con su orden de importancia y determinar los críticos para fines de control gubernamental?

- ¿De qué manera priorizar la ejecución de servicios de control simultáneos y servicios relacionados en procesos y actividades críticas y evaluar denuncias mejora la detección de riesgos, de deficiencias de control interno y de presuntas irregularidades?
- ¿En qué medida ejecutar auditorías de cumplimiento, si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas, con presunto perjuicio económico o grave afectación al servicio, propende a que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta responsabilidad?
- ¿En qué medida mitigar o tratar riesgos e identificar observaciones de presuntas irregularidades promueve la mejora de la gestión, previene y disuade a futuro nuevos hechos irregulares o de corrupción, lo que incrementaría la eficacia del control y contribuiría con el valor público?

5. Objetivos de la investigación

5.1. Objetivo principal

El objetivo central de esta investigación es determinar en qué medida efectuar el control simultáneo, servicios relacionados y evaluación de denuncias respecto a procesos críticos identificados mediante la administración de riesgos, vinculando sus resultados con la programación de las auditorías de cumplimiento, mejora la detección de riesgos, deficiencias de control interno e irregularidades, lo que incrementaría la eficacia y contribuiría al valor público.

5.2. Objetivos secundarios

- Determinar de qué manera identificar y valorar riesgos asociados a los procesos y actividades de la entidad permite priorizarlos de acuerdo con su orden de importancia, y determinar los críticos para fines de control gubernamental.
- Determinar de qué manera priorizar la ejecución de controles simultáneos y servicios relacionados en procesos y subprocesos críticos y evaluar denuncias mejora la detección de riesgos, deficiencias de control interno e identificación de presuntas irregularidades.
- Determinar en qué medida ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas, con presunto perjuicio económico o grave afectación al servicio, propende a que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta

responsabilidad.

- Determinar en qué medida mitigar o tratar riesgos e identificar observaciones de presuntas irregularidades promueve la mejora de la gestión, previene y disuade a futuro nuevos hechos irregulares o de corrupción, incrementa la eficacia del control, y contribuye al valor público.

6. Justificación

Las razones que motivaron la presente investigación se sustentan en la necesidad de brindar una herramienta macro al OCI que contribuya a satisfacer la necesidad de la ciudadanía que demanda una inmediata intervención del sistema de control ante hechos de corrupción o de gestión ineficiente de los recursos públicos. Igualmente, pretende ser un aporte para el OCI que sirva como un método o modelo para ejecución del control gubernamental y que contribuya al valor público.

7. Limitaciones

Se considera que la presente investigación no presenta limitaciones de importancia en cuanto a material de información de la entidad, ya que la información se obtendrá de la SMV y del OCI. Dicha información es pública¹², de libre acceso y sometida al principio de publicidad. Sin embargo existe poca información de modelos aplicados al control gubernamental, por ser poco estudiado. Sin perjuicio de ello, se considera viable la ejecución del trabajo de investigación.

8. Viabilidad

El modelo propuesto por el estudio es viable, dado que no implica la utilización de recursos presupuestales adicionales a la entidad. La implementación de las dos primeras etapas secuenciales del modelo depende de la decisión del jefe del órgano de control. Solo la tercera etapa se relaciona y depende de los lineamientos emitidos por la CGR.

¹² El libre acceso a la información del Estado está regulado en el TUO de la Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, aprobado por D. S. N° 043-2003-PCM.

Capítulo III. Marco teórico

1. Marco histórico del control gubernamental en el Perú

1.1. Control en el Tahuantinsuyo

Conforme lo señala la Contraloría (2013), en el Estado incaico existía una sólida administración pública. Se organizaban en provincias a cargo de un curaca, y en cada provincia existía un *tocticoc*, quien efectuaba el control a los funcionarios, los que le rendían cuentas respecto de la recaudación y uso de los bienes y recursos del Estado. No intervenía en el gobierno, reportaba directamente a la corte (tenía independencia). Asimismo, existían visitadores por todo el imperio, quienes vigilaban los asuntos públicos y dependían directamente del inca. No se evidencia corrupción, sus principios eran no robar y no mentir, y el peculado era condenado con pena de muerte.

1.2. Control en el virreinato del Perú

Del año 1533 a 1605 (72 años): El virreinato, en un principio, se organizaba a cargo de encomenderos, quienes no aceptaban algún tipo de control directo desde la metrópoli. El primer contralor o auditor que llegó al Perú en 1544, Agustín de Zarate, murió a manos de los encomenderos. El control se efectuaba mediante el sistema de toma de cuentas “comisarios”, a cargo de visitadores enviados desde la metrópoli española. Paralelamente, existía el mecanismo de rendición de cuentas que funcionaba en el Consejo de Indias en España a cargo de contadores. Los informes ante el Consejo de Indias evidencian altos niveles de corrupción, por ejemplo, en el caso de la mina de Potosí (Contraloría General de la República 2013).

Del año 1605 a 1821 (216 años): El 24 de agosto de 1605, mediante Real Cédula del rey Felipe III de Austria, se creó el Tribunal de Cuentas de Lima, que verificaba la rendición de cuentas de los ingresos fiscales y gastos, a cargo de un contador mayor, quien era nombrado por el rey. La institución contaba, en promedio, con 20 empleados. En el virreinato, los cargos públicos se vendían –sistema que empezaba desde la metrópoli–, los oficiales reales estaban obligados a presentar una fianza ante el tribunal, y solo personajes de mucha solvencia económica, poder y prestigio podían acceder a puestos importantes. El cargo de titular del Tribunal de Cuentas también se vendía. Según la Contraloría (2013), en 1711 se designó titular del Tribunal al limeño Agustín Carrillo de Córdova, personaje cuestionado y no idóneo, quien viajó a la metrópoli y

pagó por el cargo 5.000 doblones de oro. El control era ineficaz; existen informes ante el Consejo de Indias que evidenciaban altos niveles de corrupción, atrasos en la revisión de las cuentas y pérdidas de las rendiciones. Así, también existen documentos en el Consejo de Indias que demuestran que las altas autoridades del virreinato obstaculizaban la labor fiscalizadora e incluso solicitaron su disolución, acusándola de ser ineficaz.

1.3. Control en la República (1821-1929)

Desde 1821 a 1840 (19 años): Se desapareció el Tribunal de Cuentas. Ya que no existía una entidad con funciones de control, se creó la Contaduría Mayor, que era una entidad de gestión, y se establecieron los juicios de residencia. Los archivos del antiguo Tribunal de Cuentas de Lima fueron incendiados en dos oportunidades en 1823 y el 6 de diciembre de 1824, conforme lo indica la Contraloría (2013). Esta era una época con altos niveles de corrupción.

Desde 1840 a 1929 (89 años): Por Ley dada el 2 de enero de 1840 se decidió la reinstalación del Tribunal de Cuentas, con la función de verificar las cuentas y juzgar la conducta de los funcionarios públicos. Dependía del Ministerio de Hacienda (no existía independencia) y sus miembros eran designados por el Ejecutivo. El titular era propuesto por el Presidente de la República. Para 1873, el Tribunal contaba con 26 empleados. Fue una época de altos niveles de corrupción (Quiroz 2014). El Tribunal fue objeto de varias reorganizaciones, y fue cuestionado por una labor de control muy pobre y extemporáneo (ejercicios terminados), carencia de eficacia, débil vigilancia a los contratos de guano y de obras, y otros (Contraloría General de la República 2013).

1.4. Creación de la Contraloría General de la República (1929 a la actualidad)

Mediante decreto supremo de fecha 29 de setiembre de 1929 se crea la Contraloría, como una repartición del Ministerio de Hacienda. El 28 de febrero de 1930, por Ley 6784, se oficializó su creación. Sus labores las realizaba en un ambiente de Palacio de Gobierno. Durante el periodo se observa un alto nivel de corrupción y se cuestiona la eficacia del Sistema Nacional de Control. Es importante mencionar que en la década del 30 llegó al país Kemmerer¹³, quien propuso para el Perú, entre otros, la independencia del control y un sistema de control preventivo y no correctivo,

¹³ El 5 de noviembre de 1930, el entonces presidente del Banco de Reserva, Manuel Augusto Olaechea, propuso la venida al Perú de la misión presidida por Kemmerer para cooperar en la reforma monetaria y bancaria del país. La misión concluyó su tarea en abril de 1931.

siempre que fuera posible (Contraloría General de la República 2013).

2. Marco normativo del control gubernamental en el Perú

2.1 El Sistema Nacional de Control

La Constitución Política del Perú de 1993, en su art. 82°, establece que la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Sobre esa base, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, define al Sistema Nacional de Control como uno de los sistemas administrativos, y se indica que este sistema no se encuentra bajo la rectoría del poder Ejecutivo, en concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional señalada.

Mediante Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, se establecen las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho sistema. Dicha ley, en su art. 12°, define al Sistema Nacional de Control como el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. El Sistema, de acuerdo con lo señalado en el art. 13° de la Ley N° 27785, se encuentra conformado por la Contraloría General como ente técnico rector, los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditoría (SOA).

2.2 Órgano de Control Institucional

La Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, ha establecido la existencia de una unidad orgánica responsable de la ejecución del control gubernamental en las entidades del Estado, el OCI, que depende funcionalmente de la Contraloría General, ya que dicho órgano efectúa sus labores de conformidad con los lineamientos y políticas que establece esta y bajo su supervisión permanente. El jefe y el personal del OCI tienen la obligación de ejercer sus funciones con sujeción a la normativa y a las disposiciones que emita la Contraloría en materia de control gubernamental, y no están sujetos a mandato del titular respecto al cumplimiento de funciones o actividades vinculadas al ejercicio del control gubernamental, siendo que la designación y separación del jefe de OCI es efectuado por la Contraloría. El jefe de OCI mantiene una vinculación de dependencia funcional y administrativa de la CGR (Leonarte 2014). Asimismo, el art. 17° de la mencionada ley señala como obligación de los titulares de las entidades cautelar la

adecuada implementación del órgano de control institucional, así como la asignación de los recursos suficientes para la ejecución de las actividades de control.

2.3 Control gubernamental

El art. 6° de la Ley N° 27785 define el control gubernamental como la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. El control gubernamental es interno y externo, y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente. El control interno compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, así como al órgano de control institucional, según sus planes anuales de control. El control externo compete a la Contraloría General y a las SOA designadas por dicha entidad.

2.4 Sistema de Control Interno

El funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno gubernamental, señalado precedentemente, ha sido regulado por la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, que lo denomina sistema de control interno, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales. El sistema está dividido en siete componentes: a) el ambiente de control, b) la evaluación de riesgos, c) actividades de control gerencial, d) las actividades de prevención y monitoreo, e) los sistemas de información y comunicación, f) el seguimiento de resultados y g) los compromisos de mejoramiento. La implementación del sistema es competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, y corresponde al OCI evaluar su grado de implementación.

2.5 Servicios de Control Posterior

Son realizados por los Órganos del Sistema (CGR, OCI y SOA) con el objeto de evaluar los actos y resultados ejecutados por las entidades en el uso de los recursos y bienes del Estado. Son efectuados después de realizadas las operaciones financieras o administrativas (hechos

históricos). Comprenden: a) las auditorías de cumplimiento, que constituyen, en esencia, un examen de legalidad que tiene como propósito determinar si se ha observado la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales; b) auditorías de desempeño, que son un examen a la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes y servicios que realizan las entidades con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano; y c) las auditorías financieras, exámenes a los estados financieros de las entidades, que incluyen la auditoría de la información presupuestal, efectuada principalmente por las SOA.

2.6 Servicio de Control Previo

Es efectuado exclusivamente por la Contraloría General con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de la entidad que se efectúa por mandato legal, y no exceptúa del ejercicio de control simultáneo o posterior. Presenta las siguientes modalidades: a) autorizar presupuestos adicionales de obra, b) informar sobre las operaciones que comprometan el crédito o capacidad financiera del estado, y c) opinar sobre las contrataciones con carácter de secreto militar u orden interno.

2.7 Servicio de control simultáneo o preventivo

El Servicio de control simultáneo, también llamado control preventivo, se realiza a un proceso en ejecución en curso antes de que se ejecuten los actos u operaciones financieras o administrativas correspondientes. Tiene por finalidad contribuir a la mejora de gestión y los procesos, alertando al titular de la entidad sobre la existencia de hechos que ponen en riesgo el resultado o el logro de sus objetivos. La Directiva N° 017-2016-CG/DPROCAL “Control Simultáneo”, aprobada por Resolución de Contraloría 432-2016-CG, de fecha 03 de octubre de 2016, que regula actualmente dicho servicio de control, establece las siguientes modalidades:

- **Acción simultánea:** Consiste en evaluar el desarrollo de una o más actividades en ejecución o procesos en curso, así como verificar y revisar documental y físicamente que se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales.
- **Orientación de oficio:** Lo ejerce la Contraloría o el OCI, cuando toma conocimiento de la presencia de situaciones que puedan conllevar a la entidad a incurrir en errores, omisiones o incumplimientos en el desarrollo de una o más actividades de un proceso en curso, de los cuales se puede tomar conocimiento a través de la misma entidad u otras fuentes.
- **Visita de control:** Consiste en presenciar actos o hechos relacionados a la recepción, por parte de la entidad, de bienes y prestación de servicios en general, o los que ejecuta la entidad en los

que, por disposición legal, requiera la presencia de los Órganos del Sistema, o los referidos al estado y mantenimiento de la infraestructura pública, con el propósito de constatar que estos se realicen conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales.

- **Visita preventiva:** Consiste en verificar una o más actividades vinculadas a la prestación de servicios públicos, así como los servicios al ciudadano que las entidades tienen a su cargo en el marco de sus competencias funcionales, con el propósito de comprobar que la prestación se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales.

Asimismo, mediante Directiva N° 005-2017-CG/DPROCAL¹⁴, se regula el “control concurrente para la reconstrucción con cambios” como una modalidad del servicio del control simultáneo, que comprende la evaluación que se realiza a las tareas o actividades de un proceso en curso que forma parte de la contratación de bienes, servicios, obras y consultorías en el marco de la Ley N° 30556, relacionada a la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura física dañada y destruida por El Niño costero a nivel nacional.

2.8 Servicios relacionados

Están vinculados a los procesos de carácter técnico y especializado derivados de atribuciones o encargos legales que generan productos distintos a los servicios de control previo, posterior y simultáneo, y que son llevados a cabo por los órganos del sistema con el propósito de coadyuvar al desarrollo del control gubernamental, tales como: evaluación de denuncias, verificación y seguimiento de recomendaciones derivadas de informes de auditoría, cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, evaluación de la implementación del sistema de control interno, Ley del silencio administrativo, entre otros.

2.9 Servicio de atención de denuncias

La atención de denuncias ciudadanas (control social) se efectúa en el marco de la normativa¹⁵ de denuncias, cuyas disposiciones establecen que la CGR y los OCI se encarguen de atender las

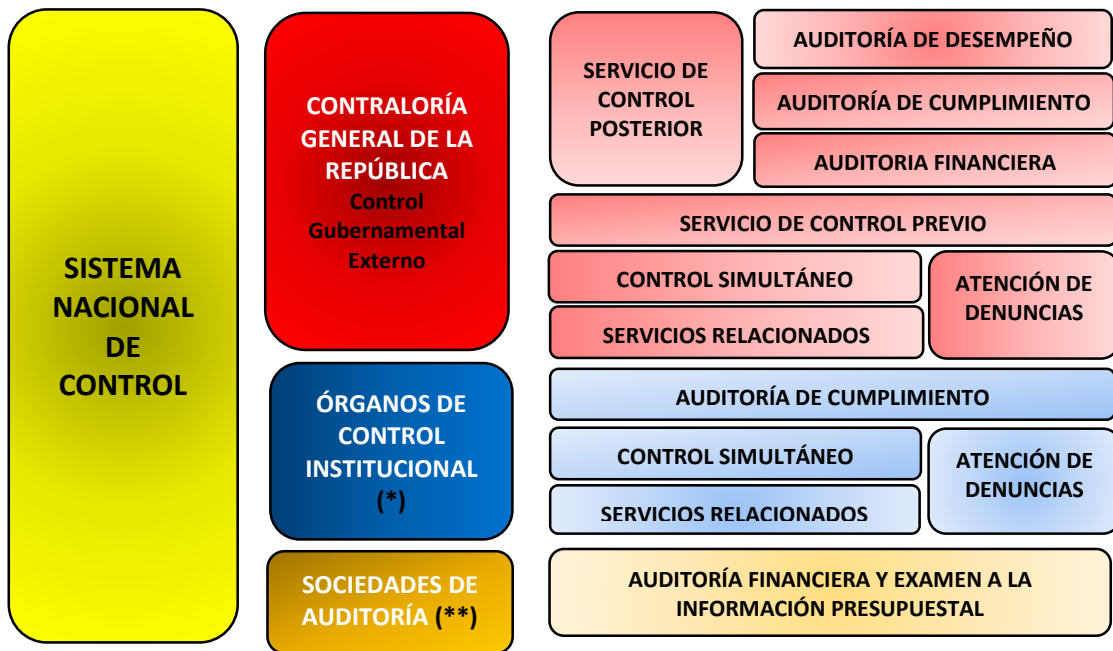
¹⁴ Directiva N° 005-2017-CG/DPROCAL, aprobada por Resolución de Contraloría N° 405-2017-CG, de fecha 4 de noviembre de 2017

¹⁵ Directiva N° 011-2015-CG/GPROD “Servicio de Atención de Denuncias”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 268-2015-CG.

denuncias ciudadanas relacionadas a actos u operaciones que revelen, por acción u omisión, hechos arbitrarios o ilegales que afecten los recursos y bienes del Estado en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, en contravención a las disposiciones legales. Las denuncias relacionadas a hechos y/o resultados ejecutados corresponden a un tipo de servicio relacionado; sin embargo, si los hechos denunciados están en curso y no han generado sus efectos se evalúan en el marco de un servicio de control simultáneo.

En el gráfico siguiente se presentan los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control y los tipos de servicios de control que efectúan.

Gráfico 2. Sistema Nacional de Control y tipos de servicios de control



Fuente: Normativa de Control. Elaboración propia.

(*) Control gubernamental interno

(**) Control gubernamental externo

3. Superintendencia del Mercado de Valores

La Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) fue creada mediante Ley N° 17020, del 28 de mayo de 1968, bajo la denominación de Comisión Nacional de Valores, e inició sus funciones el 2 de junio de 1970. Mediante la Ley de Fortalecimiento de la Superintendencia del Mercado de Valores, aprobada con Ley N° 29782, del 28 de julio de 2011, se sustituyó la denominación de Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASE), por la de

Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), y se le otorgaron mayores facultades, así como se precisó su finalidad y funciones respecto del mercado de valores y sus partícipes.

De acuerdo con la dicha ley de fortalecimiento, la SMV es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene por finalidad velar por la protección de los inversionistas, la eficiencia y transparencia de los mercados bajo su supervisión, la correcta formación de los precios y la difusión de toda la información necesaria para tales propósitos, a través de la regulación, supervisión y promoción del mercado de valores.

3.1. Funciones de la Superintendencia del Mercado de Valores

Según lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 29782, Ley de Fortalecimiento de la Supervisión del Mercado de Valores, y lo dispuesto en el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 862, son funciones de la SMV:

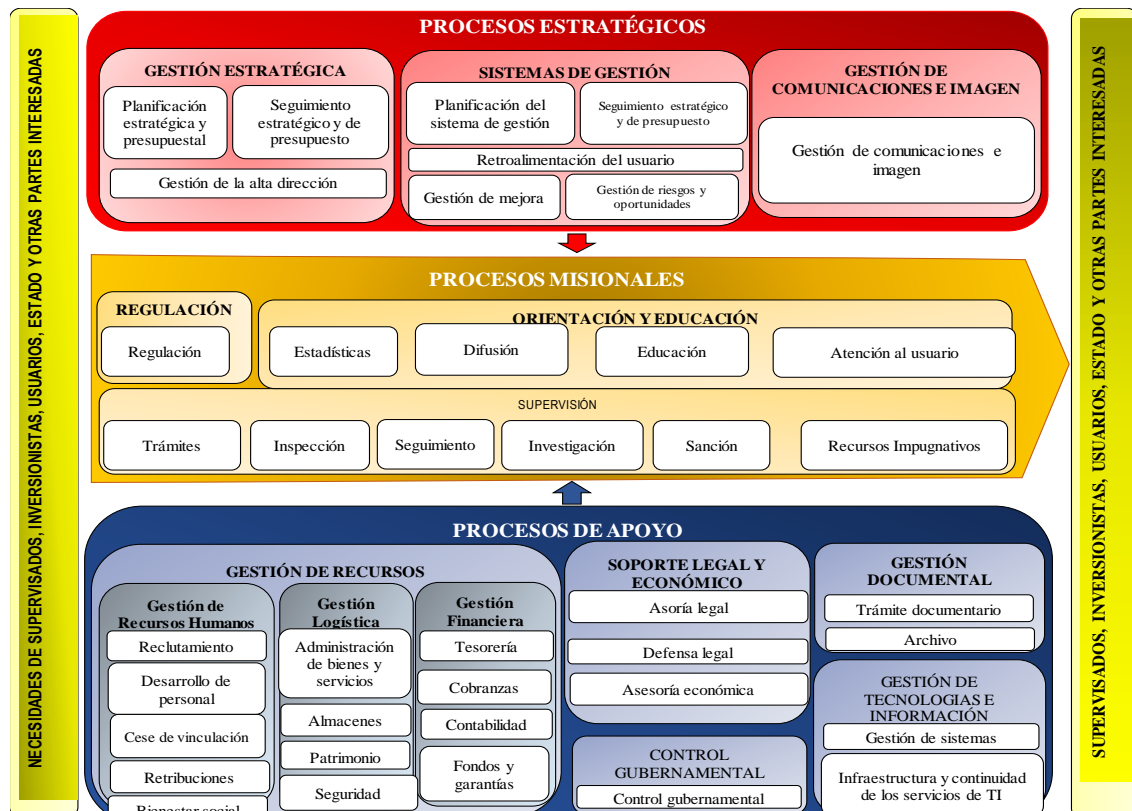
- 1) Dictar normas legales que regulen materias del mercado de valores, mercado de productos y sistema de fondos colectivos.
- 2) Supervisar el cumplimiento de la legislación del mercado de valores, del mercado de productos y del sistema de fondos colectivos por parte de las personas naturales y jurídicas que participan en dichos mercados. Las personas naturales o jurídicas sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones lo están también a la SMV en los aspectos que signifiquen una participación en los mercados bajo la competencia de esta última.
- 3) Promover y estudiar el mercado de valores, el mercado de productos y el sistema de fondos colectivos.
- 4) Supervisar el cumplimiento de las normas internacionales de auditoría por parte de las sociedades auditoras habilitadas por un colegio de contadores públicos del Perú y contratadas por las personas naturales y jurídicas sometidas a la supervisión de la SMV. La SMV puede impartir a tales sociedades de auditoría disposiciones de carácter general concordantes con las referidas normas internacionales de auditoría y requerirles cualquier información o documentación para verificar su cumplimiento.
- 5) Autorizar la organización y funcionamiento de las SAFI, así como ejercer la supervisión de dichas empresas administradoras, en tanto tengan como fin administrar fondos de inversión, cuyos certificados de participación se colocarán por oferta pública.

3.2. Misión y visión

Su misión es proteger al inversionista y promover el desarrollo de los mercados de valores, de productos y del sistema de fondos colectivos a través de altos estándares internacionales de regulación, supervisión y orientación, con un equipo especializado y comprometido con la excelencia y con el uso de tecnología de avanzada. Su visión es promover un mercado de valores transparente, eficiente e íntegro, que genere confianza en el público y contribuya al desarrollo económico y social del país.

El organigrama y presupuesto de la Superintendencia del Mercado de Valores se observa en el anexo 2. En el gráfico siguiente se presenta el mapa de procesos de la SMV.

Gráfico 3. Mapa de procesos de la Superintendencia del Mercado de Valores



Elaboración: Superintendencia de Mercado de Valores, Área de Planeamiento y Presupuesto.

3.3. Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos planteados según el PEI 2012-2016, aprobado con Resolución de

Superintendente N° 167-2013-SMV/02, del 26 de diciembre de 2013, son: 1) promover el desarrollo de nuevos instrumentos y la incorporación de nuevos emisores e inversionistas al mercado de valores; 2) fortalecer la protección a los inversionistas a través de la regulación, supervisión y educación; y 3) consolidar los sistemas de gestión para el fortalecimiento institucional.

4. Marco conceptual

4.1 Políticas públicas de modernización del Estado aplicadas al control gubernamental

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, publicado el 9 de enero de 2013, establece, en el punto 2.4., Principios orientadores de la política de modernización, literal c), que debe existir un balance entre flexibilidad y control de la gestión, en el sentido de que el control gubernamental, como parte de la gestión pública, se oriente al ciudadano, y que el proceso de control se enfoque más en los resultados que en el solo control de los procesos e insumos, que en muchos casos termina promoviendo el simple cumplimiento de la legalidad y la realización de procesos de gestión que no aportan valor público, así como un control gubernamental gestionado por procesos y con un enfoque de creación de valor público.

Ello exige que el control gubernamental evalúe y rediseñe sus procesos, orientándolos a un modelo que, sin descuidar su función de identificar la responsabilidades por los presuntos hechos irregulares cometidos por los funcionarios y servidores públicos, sea flexible, en el sentido de que se priorice el resultado respecto al simple cumplimiento de la legalidad y los formalismos, con la finalidad de no afectar el desarrollo de una gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna, que urge implementar en el Estado.

4.2 Eficacia y eficiencia en la ejecución de los servicios de control gubernamental

En el marco de lo establecido en sus principios¹⁶, el proceso de control gubernamental debe efectuarse con eficiencia y eficacia. También las normas generales de control gubernamental¹⁷

¹⁶ Literal h), artículo 9° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley 27785, que establece: «Son Principios que rigen el control gubernamental: (...) h) La eficiencia, eficacia y economía, a través de los cuales el proceso de control logra sus objetivos con un nivel apropiado de calidad y optima utilización de los recursos».

¹⁷ Numeral 4.41, Resultados de los Servicios de control, rubro IV. Normas Comunes a los Servicios de Control, de las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, publicada el 13 de mayo de 2014.

establecen que los servicios de control deben efectuarse con eficiencia y eficacia, lo que permitiría la obtención de resultados dentro de los plazos estipulados y garantizaría el debido cumplimiento de los objetivos y el beneficio de los servicios de control. Al respecto, la novena disposición final de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley 27785, define la eficiencia como la relación existente entre los bienes y servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para este fin en comparación con un estándar de desempeño establecido. Igualmente, la eficacia, según la Real Academia Española, es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera; mientras que el glosario de la *Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades* (PCM 2013) la define como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano, y el grado en que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados.

La eficiencia, esencialmente, se enmarca en el subsistema interno operacional, centrado en los procesos, y está referida al tránsito interno insumo-producto, cuya relación se propone optimizar (Sanín 1999). En ese sentido, la eficiencia en el control debe entenderse como la ejecución de los servicios de control con el mínimo uso de recursos posibles o de horas hombre auditor, o en el menor tiempo posible. Consecuentemente, en el caso de un OCI que mantenga constante el uso de recursos en horas hombre auditor, cuanto mayor es la cantidad de procesos o subprocesos evaluados mediante servicios de control, el proceso de control es más eficiente. En esa línea, los servicios de control simultáneo o preventivo, en comparación con los servicios de control posterior, son más expeditivos y representan menor uso de recursos, por lo que su priorización implica que, en promedio, los servicios de control se efectúen en menor tiempo, mejorando su eficiencia.

La eficacia busca brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional o de un determinado programa, cumplimiento que se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etcétera) o de resultados finales y efectos logrados (Armijo 2011). Igualmente, según Sanín (1999), está relacionada a los productos o servicios producidos, y su salida es la generación de los efectos en el medio externo. Se dice que el sistema es eficaz en la medida que se obtengan los resultados esperados en el entorno, de modo que es más de carácter estratégico. En ese sentido, la finalidad del control gubernamental no es ejecutar servicios de control en los plazos establecidos y con el mejor uso de recursos, sino que, dependiendo del tipo de servicio de control, es identificar riesgos, deficiencias de control interno y observaciones de auditoría (resultados intermedios) que propendan la mejora de la gestión, y prevengan y disuadan nuevos hechos

irregulares o de corrupción (efectos deseados). Por ello, la eficiencia debe estar subordinada a la eficacia.

4.3 Programación y naturaleza de la auditoría de cumplimiento

4.3.1. Programación de la auditoría de cumplimiento

El servicio de control posterior comprende tres tipos de auditoría: de cumplimiento, de desempeño y la financiera. En la práctica, los OCI solo pueden ejecutar auditorías de cumplimiento, toda vez que las de desempeño solo las puede efectuar la Contraloría General y las auditorías financieras, salvo excepciones, son realizadas por las SOA. Los OCI de las entidades públicas programan sus servicios de control a través del plan anual de control (PAC), el cual debe de cumplir los lineamientos y disposiciones que emite el ente técnico rector del sistema (CGR)¹⁸, de acuerdo a dichos lineamientos el PAC debe considerar un número de auditorías asignadas por la Contraloría General, en función a la capacidad operativa del OCI, registrándolas con el nombre de reservada. Posteriormente, en la ejecución, el OCI está obligado a realizar dicho número de auditorías, independientemente de si ha existido o no, una previa identificación de algún proceso y/o subproceso crítico a examinar.

En la Directiva N° 007-2014-CG/GCSII y el Manual de Auditoría de Cumplimiento, aprobados mediante Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, del 22 de octubre 2014, en sus numerales 6.3 y 1.5, Actividades previas a la Auditoría de Cumplimiento, respectivamente, solo indican que el proceso de planeamiento permite identificar las materias a examinar, pero no indican qué criterio, manera y/o metodología se ha de utilizar para determinar el proceso y la materia a examinar.

4.3.2. Rol punitivo de los resultados de la auditoría de cumplimiento y la identificación de observaciones como medio para medir la eficacia de la auditoría

Según la Real Academia Española, el término punitivo pertenece o es relativo al “castigo”. Al respecto, de los tres (3) tipos de servicios de control (previo, simultáneo y posterior), solo el posterior puede reclamar la responsabilidad del órgano culpable (castigo), toda vez que los servicios de control previo y el simultáneo, se ejecutan antes de la realización de las operaciones

¹⁸ Ver nota 11.

financieras o administrativas, y, como se señala en la Declaración de Lima (1977:5) «el control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido, y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones». De los tres tipos de auditoría que comprende el servicio de control posterior, solo la auditoría de cumplimiento tiene como eje principal la identificación de responsabilidades, toda vez que la auditoría financiera tiene como finalidad emitir una opinión de la razonabilidad de los estados financieros, y la auditoría de desempeño, se orienta principalmente a la mejora continua de la gestión pública.

De acuerdo a las Normas Generales de Control Gubernamental¹⁹, la auditoría de cumplimiento es un examen que tiene como propósito determinar en qué medida, las entidades públicas han observado la normativa aplicable, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales, su naturaleza es de legalidad. Y la verificación de su incumplimiento, como resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría, de acuerdo a la normativa²⁰, genera la identificación de las desviaciones de cumplimiento (hallazgos), las cuales, si no se desvirtúan, son consideradas en el informe de auditoría como observaciones, conllevando a la formulación de recomendaciones para el mejoramiento de la gestión de la entidad, y el señalamiento de presuntas responsabilidades administrativa funcionales, civiles y penales.

La implementación de las recomendaciones, vía el procedimiento administrativo sancionador, a cargo de la entidad (falta leve) o cargo del Órgano Instructor de la CGR (falta grave o muy grave), o el poder judicial, puede generar sanciones administrativas y penales (castigos), al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (Sentencia del 1 de setiembre de 2011), señala que: «las sanciones administrativas, disciplinarias o de naturaleza análoga son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas». Consecuentemente, la auditoría de cumplimiento, cumple el rol punitivo del control gubernamental.

Adicionalmente, las recomendaciones²¹ pueden derivar de las debilidades del control interno y de

¹⁹ Normas Generales de Control Gubernamental, aprobado por R.C. N° 273-2014-CG, de fecha 12 de mayo del 2014, en su numeral 7.6 define la auditoría de cumplimiento.

²⁰ Directiva N° 001-2014-CG/CGSII aprobado por R. C. N° 473-2014-CG, del 22-10-2014, numerales 7.1.2.3 y 7.1.3.1.

²¹ Manual de Auditoría de Cumplimiento, aprobado por R.C. N° 473-2014-CG, de fecha 22 de octubre de 2014, en su numeral 151 Estructura del informe de auditoría, rubro I - punto 6. define los aspectos relevantes de la auditoría, indicando que puede dar lugar a la formulación de recomendaciones, si hubiere mérito para ello; y en el rubro V establece que las recomendaciones se formulan entre otros para el mejoramiento de la eficacia de los controles internos de la entidad.

los aspectos relevantes de la auditoría, los cuales no constituyen la finalidad ni los resultados esperados de la auditoría de cumplimiento, por lo siguiente: a) No es obligatorio que en la auditoría se evalúe el diseño, implementación y efectividad del control interno²², existiendo otras modalidades de control (ej. servicio relacionado), donde se puede evaluar el control interno, en forma más expeditiva y con menor uso de recursos; 2) Los aspectos relevantes, están referidos a dificultades, limitaciones, logros, u otro tipo de asuntos importantes identificados en la auditoría.

Considerado lo señalado y al principio de carácter selectivo del control establecido en el literal j) del artículo 9° de la Ley N° 27785, que señala que el control debe efectuarse en los procesos y actividades críticas de la entidad, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa. El principal resultado esperado de una auditoría de cumplimiento y que tiene relación directa con el impacto del control, es la observación, en el marco del cual se formulan las recomendaciones para el mejoramiento de la gestión y por señalamiento de presuntas responsabilidades identificadas. Consecuentemente la eficacia de una auditoría de cumplimiento, se debe medir de acuerdo a las observaciones contenidas en los informes emergentes.

4.4 Beneficios y ventajas del control simultáneo o preventivo

En abril de 1931, la misión Kemmerer²³, liderada por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, presentó al Gobierno peruano el Proyecto de reorganización de la Contraloría General de la República, proponiendo para el Perú, entre otros, la independencia del control y un sistema de control preventivo y no correctivo, siempre que fuera posible. Sin embargo, dicho proyecto no se acogió (Contraloría General de la República 2013). Posteriormente, en octubre de 1977, los delegados al IX Intosai²⁴ de Lima aprobaron la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, la cual, en su artículo 2°, define el control previo como el control que se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, y que implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse.

El 23 de julio de 2002 se publica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la cual, en su artículo 8°, estableció que el control gubernamental externo aplicado por la Contraloría y las SOA designadas podrá ser preventivo o simultáneo. Sin embargo, no estableció

²² Modificación del Manual de Auditoría de Cumplimiento, efectuado R. C. N° 136-2018-CG de 3 de mayo 2018, en su numeral 151, rubro II Deficiencias de control interno, estable que la evaluación de control interno se realiza cuando corresponda según la naturaleza de la materia a examinar.

²³ Ver nota 13.

²⁴ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), de la cual forma parte la Contraloría General de la República del Perú.

dicha facultad para los OCI que ejercen el control gubernamental interno. El 9 de abril de 2003 se publica la Resolución de Contraloría N° 114-2003-CG, que aprueba el Reglamento de Órganos de Control Institucional, en el que, en los literales a) y d) de su artículo 28°, la CGR encarga a los OCI el ejercicio de control externo que comprende el control preventivo. Posteriormente, el 18 de abril de 2006, se publica la ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, que, en su artículo 9°, establece como competencia del OCI efectuar el control preventivo sin carácter vinculante.

Paralelamente, la Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, a partir del año 2005, ha regulado el control preventivo o simultáneo mediando sendas directivas²⁵. En un inicio, lo denominó control preventivo y, a partir del año 2014, con la publicación de la Resolución de Contraloría 454-2014-CG, se le da el nombre de control simultáneo. Asimismo, ha dispuesto²⁶ que los Órganos del Sistema Nacional de Control prioricen las labores de control preventivo. Sin embargo, su aplicación en los planes anuales de control de la CGR y de los OCI es mínima, con una predominancia del control posterior. El 14 de setiembre de 2017 se publica el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la cual establece, en su primer eje, que la prevención representa una estrategia frente a las posibles prácticas de corrupción; y, en su objetivo específico 3.3, que no se efectúan procesos de control concurrente y/o preventivo por parte del Sistema Nacional de Control, y que los procedimientos de control están centrados en el control posterior.

Asimismo, la Directiva N° 017-2016-CG/DPROCAL “Control Simultáneo”, aprobada por Resolución de Contraloría 432-2016-CG, de fecha 3 de octubre de 2016, establece como características del control simultáneo que este es:

- Oportuno: Se ejecuta a uno o más actos, hechos o actividades de un proceso en curso en la entidad.
- Expeditivo: Se desarrolla en un plazo breve y sus resultados se comunican a la entidad de manera inmediata. Sus plazos de ejecución, dependiendo el tipo de control, varían de siete a veinte días útiles, aunque puede autorizarse un plazo mayor.

²⁵ Resoluciones de Contraloría Nros. 528-2005-CG, 094-2009-CG, 454-2014-CG y 432-2016-CG, publicadas en fechas 15 de diciembre de 2005, 21 de agosto de 2009, 13 de octubre de 2014 y 3 de octubre de 2016, respectivamente, en las cuales se aprueban sendas directivas del Ejercicio del Control Preventivo.

²⁶ Artículo 1° de la Resolución de Contraloría N° 094-2009-CG, publicada el 20 de agosto de 2009.

- Preventivo: A partir de los riesgos identificados, promueve la oportuna adopción de acciones para el tratamiento de los riesgos con la finalidad de asegurar el cumplimiento del resultado o el logro de los objetivos del proceso en curso que es materia de control simultáneo.
- Orientado al ciudadano: Se enfoca principalmente en los procesos vinculados a la prestación de servicios públicos a los ciudadanos

Lo señalado precedentemente evidencia que existe un estudio efectuado por una misión especializada, como la Kemmerer en 1931, que ha recomendado que en el país se utilice un sistema del control preventivo, y que la normativa de control desde el 2005 a la actualidad ha regulado su aplicación y ha dispuesto que los Órganos del Sistema Nacional de Control prioricen las labores de control preventivo. Asimismo, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha establecido que la prevención representa una estrategia frente a las posibles prácticas de corrupción. Estos hechos, aunados a las características de este tipo de control, permiten demostrar que el control preventivo o simultáneo promueve la mejora de la gestión y la prevención de la corrupción.

En comparación con el control posterior, el preventivo o simultáneo presenta las siguientes ventajas:

- En el control posterior, los hechos evaluados son históricos, en tanto que el preventivo se realiza a hechos en curso, por lo que implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de que se produzca.
- La ejecución de una auditoría de cumplimiento toma en promedio de cuatro a cinco meses, en tanto que el control preventivo tiene un plazo menor, de hasta un mes o veinte días.
- La utilización de recursos en horas hombre auditor y costos directos (en soles) es mucho menor al ejecutar un control simultáneo en comparación con una auditoría de cumplimiento, en una relación aproximada uno a cuatro.
- Con la misma cantidad de recursos disponibles, el control preventivo y/o simultáneo permite verificar una mayor cantidad procesos o procedimientos que la auditoría de cumplimiento.
- La razón principal del control preventivo y/o simultáneo es promover la mejora de la gestión, en tanto que los resultados de la auditoría de cumplimiento (legalidad) cumple un rol punitivo, y su principal resultado esperado es la observación.

4.5 Gestión de riesgos y aplicación del método matriz de control

La palabra riesgo viene del italiano *risicare* que significa ‘desafiar’, ‘retar’, ‘enfrentar’, que lo adoptó de una palabra del árabe clásico que significa a su vez ‘lo que depara la providencia’, que hace referencia a la proximidad o contingencia de un posible daño. El diccionario de la lengua española lo define como la contingencia o proximidad de un daño. Igualmente, se define el riesgo como la posibilidad o probabilidad de pérdida y lo relacionado a la incertidumbre.

Según Mejía (2008), la gestión y/o administración de riesgos es el conjunto de acciones llevadas a cabo en forma agrupada e integral que permite a las organizaciones identificar y evaluar los riesgos que puedan afectar el cumplimiento de sus objetivos, con el fin de emprender, en forma efectiva, las medidas necesarias para responder ante ellos. La responsabilidad del manejo de los riesgos es de toda la organización, partiendo desde el nivel directivo. En el caso de las entidades públicas, existe un sistema de control interno regulado por ley²⁷ que establece la evaluación de riesgos como uno de sus componentes. Esto ha sido definido por una norma de control interno, Norma General para el Componente Evaluación de Riesgos, aprobada mediante Resolución de Contraloría²⁸, la cual establece que el componente de evaluación de riesgos abarca el proceso de identificación y análisis de riesgos a los que está expuesta la entidad. Todo ello es parte de la administración de riesgos, e incluye planeamiento, identificación, valoración o análisis, manejo o respuesta, y monitoreo de los riesgos de la entidad. Debe precisarse que el control interno es una parte integral de la gestión de riesgos (Intosai 2007) y su implementación es responsabilidad de los gestores de la entidad.

El OCI es la unidad especializada responsable de ejecutar el control gubernamental en la organización, labor que debe efectuarse en el marco del principio de carácter selectivo de control²⁹, que establece que el control gubernamental se ejerce respecto de aquellos procesos, procedimientos y/o actividades críticas que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa. Igualmente, las normas de servicio de control simultáneo³⁰ establecen como objeto del control simultáneo alertar a la entidad de hechos que ponen en riesgo el resultado o el logro de sus objetivos.

²⁷ Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, publicada el 18 de abril de 2016.

²⁸ Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, publicada el 3 de noviembre de 2006, que aprueba las Normas de Control Interno.

²⁹ Literal j) “Carácter Selectivo del Control”, artículo 9°, Principios de Control Gubernamental, de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

³⁰ Rubro VI, Normas de Servicio de Control Simultáneo, de las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, de fecha 12 de mayo de 2014.

De acuerdo con Mun (2016), el análisis de riesgo es amplio y, dentro de cada área del negocio, la diversidad es grande (riesgo asegurador, accidentes, laboral, financiero, comercial, operativo, crédito, inversión, estratégico, médico, mercado, país, político, social, climáticos, meteorológico y demás). El riesgo específico que es materia del presente análisis es el objeto del control gubernamental³¹ relacionado a la correcta gestión de los recursos y bienes del Estado y al desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de los servidores públicos, así como al cumplimiento de metas y resultados.

Existen varios métodos para identificar y calificar los riesgos, como el análisis de vulnerabilidad, el método Risicar, la matriz de control y otros. De acuerdo con Mejía (2008), la matriz de control surge como un análisis de riesgo y diseño de controles en ambientes computarizados. Fue creado por el norteamericano Jerry Fitzgerald en 1981 y es de gran utilidad para identificar las amenazas. Su utilidad comprende todo tipo de proceso, procedimiento, área o unidad de negocio. Su principal ventaja es la facilidad para identificar riesgos, y su desventaja es la cantidad de información y cuadros que se deben desarrollar.

Al respecto, para tomar la decisión de qué proceso, subproceso o actividad debe ser objeto de control gubernamental es necesario determinar cuáles son críticos y denotan mayor riesgo, para lo cual es necesario identificar y valorar (calificación) sus riesgos asociados. El método más apropiado es el de matriz de control porque es aplicable a todo tipo de proceso, procedimiento, área o unidad de negocio; es sencillo y eficaz.

Al desarrollar la matriz de control es necesario tener en cuenta que la entidad pública, cuenta con dos tipos de procesos diferenciados: los procesos de apoyo o estratégicos y los procesos misionales. En el primer caso, por lo general, las entidades presentan similares procesos de apoyo o estratégicos, los cuales están enmarcados en los sistemas administrativos del estado. En el segundo caso, de acuerdo al sector y/o tipo de entidad, los procesos misionales son distintos y presentan características particulares. Lo recomendable es efectuar dos matrices sencillas y flexibles, con el fin de garantizar su eficacia y utilidad, que deben tener las siguientes características:

³¹ Ley 27785, artículo 2°, Objeto de la Ley: «Es objeto de la Ley (...) la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control (...)».

- Deben ser flexibles.
- Sencillas de elaborar y consultar.
- Que permitan realizar un diagnóstico objetivo de la totalidad de los factores de riesgo.
- Ser capaces de comparar procesos, subprocesos y actividades.

Los pasos para la elaboración de la matriz de control, según Mejía (2008), son:

a) Identificación de riesgos asociados

El primer paso consiste en la identificación de los componentes, es decir, los procesos y subprocesos principales de la entidad pública. El segundo paso es determinar las amenazas a las que están expuestos dichos procesos y/o actividades.

b) Valorar y/o calificar los riesgos asociados

Una vez establecidas las dos variables (componentes y amenazas), es necesario priorizarlas: determinar el orden de importancia para cada una de acuerdo con las condiciones de la entidad. Ello implica un análisis conjunto e interrelacionado de la probabilidad de ocurrencia y del efecto en los resultados. El resultado final es un sistema de puntuación que permitirá determinar el orden de importancia de cada componente.

Las amenazas se pueden valorar en términos cualitativos o cuantitativos. Si se trata de entidades públicas, la información cuantitativa se puede obtener del SIAF, del SNIP (actualmente Invierte.pe), del SEACE, de estados financieros y presupuestales auditados, y otros. Igualmente, existe información que se puede procesar cuantitativamente, como la información del nivel de control interno y de los servicios de control ejecutados. En lo que respecta a la información cualitativa, podrá ser determinada por el equipo de trabajo utilizando el método Delphi.

c) Representación de la matriz de riesgos

La utilidad de la matriz de riesgos radica en que ofrece la posibilidad de tener una idea general de los riesgos asociados a los principales procesos de la entidad. En el tabla 5 se desarrolla un modelo de matriz de control para fines de control gubernamental.

Tabla 5. Matriz de control – priorización de componentes (procesos) para fines de control gubernamental

COMPONENTES	AMENAZAS					PUNTAJE TOTAL
	Materialidad	Nivel de control interno	Servicios de control ejecutados	Proceso clave de riesgo	Otros	
Gestión presupuestaria	Puntaje 1,1	Puntaje 1,2	Puntaje 1,3	Puntaje 1,4	Puntaje 1,5	Puntaje 1,T
Gestión de recursos humanos	Puntaje 2,1	Puntaje 2,2	Puntaje 2,3	Puntaje 2,4	Puntaje 2,5	Puntaje 2,T
Gestión de logística	Puntaje 3,1	Puntaje 3,2	Puntaje 3,3	Puntaje 3,4	Puntaje 3,5	Puntaje 3,T
Tesorería	Puntaje 4,1	Puntaje 4,2	Puntaje 4,3	Puntaje 4,4	Puntaje 4,5	Puntaje 4,T
Contabilidad	Puntaje 5,1	Puntaje 5,2	Puntaje 5,3	Puntaje 5,4	Puntaje 5,5	Puntaje 5,T
Asesoría legal	Puntaje 6,1	Puntaje 6,2	Puntaje 6,3	Puntaje 6,4	Puntaje 6,5	Puntaje 6,T
Gestión de tecnologías de la información	Puntaje 7,1	Puntaje 7,2	Puntaje 7,3	Puntaje 7,4	Puntaje 7,5	Puntaje 7,T

Fuente: Mejía, 2008. Elaboración propia.

En conclusión, una matriz de riesgo constituye también una herramienta de control para identificar y valorar las amenazas (riesgos) asociadas a los componentes (procesos, subprocesos y actividades) de una entidad pública, y determinar su orden de importancia. Así, representa una herramienta relevante para la selección de la materia y/o proceso crítico que debe ser objeto de control gubernamental a través de un servicio de control.

Finalmente, es relevante señalar dos aspectos. Primero, (a) conforme lo señala Álvarez (2015), la evaluación de riesgos como un componente del sistema de control interno es permanente y de responsabilidad de la gestión de la entidad, de modo que es distinta a la evaluación de riesgos para fines del control gubernamental, pues esta última es puntual y/o temporal, y está orientada, básicamente, a identificar y valorar los riesgos asociados a los procesos y actividades de la entidad. Segundo, (b) los riesgos asociados, identificados y valorados en el marco del control gubernamental sirven para priorizar los procesos y actividades críticas que serán objeto de servicios de control, en donde finalmente se identificarán los eventos y/o riesgos concretos, los cuales deben ser comunicados a la gestión de la entidad, que es responsable de su manejo o respuesta y monitoreo correspondiente. En el caso de que los resultados indeseables hayan ocurrido (*ex post*) se evaluará y/o gestionará según corresponda la formulación del hallazgo³² de

³² Según las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, publicada el 13 de mayo de 2014, los hallazgos de auditoría revelan presuntos errores, deficiencias o irregularidades identificadas y evidenciadas como resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría durante una acción de control.

auditoría correspondiente.

4.6 Modelo de probabilidad y su aplicación en la ejecución de servicios de control

Para Anderson *et al.* (2012), la probabilidad es una medida numérica de posibilidad de que un evento ocurra en el futuro, y solo puede asumir un valor entre 0 y 1, de modo que representa una medida del grado de incertidumbre asociado a un evento. Se utilizan tres palabras claves en su estudio: a) experimento, la observación de alguna actividad o la acción de efectuar una medición; b) resultado, el acontecimiento final de un experimento; y c) evento, el conjunto de uno o más resultados de un experimento. Para Martínez (2002), el método clásico expresa la probabilidad como el cociente de dividir el número de casos favorables o éxitos que pueden ocurrir en una prueba entre el total de casos posible. Es decir,

probabilidad de un evento = número de éxitos / número de casos posibles;

donde la probabilidad más cercana a 0 indica que es poco probable que un evento ocurra; mientras que la más cercana a 1 indica que es casi seguro que un evento se realice.

Los OCI, al tomar una decisión respecto a sobre qué proceso o actividad se debe ejecutar un servicio de control, deben efectuar un análisis de incertidumbre que se haga la siguiente pregunta: ¿Cuál es la posibilidad de detectar un riesgo o presunta irregularidad respecto a un proceso o actividad a ser evaluado?

Al respecto, si se considera que:

X= número de total de procesos de la entidad; y

Z= número de procesos donde existen actos contra la probidad administrativa o ponen en riesgo el resultado o el logro de los objetivos de la entidad;

la probabilidad de detectar un riesgo o presunta irregularidad es: $P = X / Z$.

Consecuentemente, interesa al OCI incrementar la probabilidad de detección, para lo que es necesario disminuir el denominador. Con ese fin se utilizará la teoría de gestión de riesgos, que permitirá identificar aquellos procesos y/o actividades críticos de la entidad que denoten mayor riesgo asociado de incurrir en actos contra la probidad administrativa y/o que pongan en riesgo el

resultado o el logro de sus objetivos, en la forma siguiente:

Y= número de procesos críticos, determinados utilizando la herramienta matriz de control de Fitzgerald, donde:

- Y está contenido en X (también que Y es un subconjunto de X o que Y es una parte de X)
- $X > Y$

Entonces:

Probabilidad de detección, respecto al total de procesos de la entidad = Z / X

Probabilidad de detección, en procesos críticos = Z / Y

Por lo tanto, $Z/Y > Z/X$

Se concluye que la probabilidad de detección en procesos críticos es mayor que la probabilidad de detección en el total de procesos.

4.7 Ejecución de servicios de control como parte de la lucha contra la corrupción

4.7.1 Corrupción y rol del Sistema Nacional de Control

La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad del país, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas. Se define como el «mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales» (Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017). Además, de acuerdo con Quiroz (2014), la corrupción en el Perú es sistémica y generalizada, enraizada en las estructuras centrales de la sociedad, de modo que el fenómeno comprende actividades públicas y privadas. Este mismo autor ha estimado que la corrupción representa entre el 30 y el 40 % del nivel promedio anual de los gastos del presupuesto del Estado; y, según encuestas efectuadas por el INEI (2017), actualmente, la corrupción es el principal problema del país.

Al respecto, el objetivo principal de la corrupción pública es apropiarse y/o beneficiarse

indebidamente de los bienes y recursos públicos. Consecuentemente, la piedra angular de la lucha contra este fenómeno o quebrantamiento son la gestión y control adecuados y correctos de dichos bienes y/o recursos, expresados en el presupuesto público. Ya que el marco jurídico peruano³³ ha establecido que los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control supervisan y controlan la legalidad de la ejecución del presupuesto público, que comprende la utilización y gestión de los bienes y recursos públicos, consecuentemente, quien debe liderar la lucha contra la corrupción dentro del Estado es la Contraloría General de la República, a través del Sistema Nacional de Control, conforme lo señala también Duberlí Rodríguez (2017), presidente del Poder Judicial.

4.7.2 Ejecución de servicios de control como parte del sistema anticorrupción

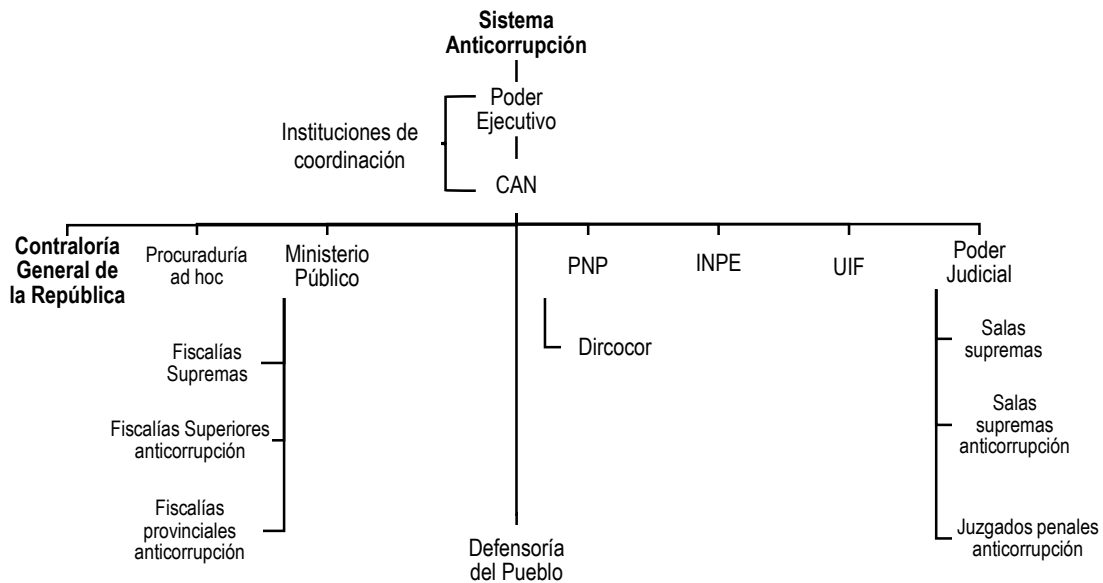
Conforme se señala en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2017), la corrupción involucra diversos actores. Por un lado, están los partícipes del acuerdo corrupto y, por otro, los actores vinculados a la lucha contra la corrupción (prevención, investigación y sanción), entre los que se encuentran los órganos de control superior (Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría), que tienen competencia directa en la investigación, denuncia, juzgamiento y sanción.

De acuerdo con la Defensoría de Pueblo (2017), el sistema anticorrupción peruano, constituido por normas e instituciones interdependientes orientadas a la lucha contra la corrupción, aún está en fase de formación. Comprende o se enmarca en los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Al respecto, los OCI de las entidades solo participan en los procedimientos de prevención e investigación de la corrupción, mientras que la CGR participa adicionalmente en el procedimiento de sanción en la vía administrativa. A continuación se muestra un gráfico del sistema anticorrupción peruano.

³³ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, artículo 2°: «Objeto de la Ley. Es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar [...] la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado [...]».

TUO de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, aprobado por D.S. N° 304-2012-EF, artículo 31°: «Control de la Legalidad, 31.1 La Contraloría General y los Órganos de Control Interno de las Entidades supervisan la legalidad de la ejecución del presupuesto público comprendiendo la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado [...]».

Gráfico 4. Sistema anticorrupción peruano



Elaboración: Defensoría del Pueblo, 2017.

Prevención de la corrupción: Según la Defensoría de Pueblo (2017), en el sistema anticorrupción existe un escaso desarrollo del componente de prevención, a pesar de que esta representa una estrategia frente a las posibles prácticas de corrupción y forma parte del primer eje de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, publicado el 14 de setiembre de 2017. Al respecto, el Sistema Nacional de Control cuenta con una herramienta o modalidad de control denominada preventivo y/o simultáneo, que se estableció y definió en las leyes N° 27785³⁴, publicada el 23 de julio de 2002, y N° 28716³⁵, publicada el 18 de abril de 2006.

Investigación: Los hechos de corrupción pública son investigados por entidades como el Ministerio Público, la Policía Nacional, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Contraloría. A nivel del control gubernamental, si bien la normativa no establece ni define literal y específicamente que la investigación de la corrupción forma parte del control gubernamental, en la ejecución de la auditoría de cumplimiento, cuando se detectan indicios de presunta comisión de un ilícito penal, la comisión auditora tiene que investigar el presunto hecho de corrupción con

³⁴ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, artículo 8°: «Control Externo. [...] En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo [...]».

³⁵ Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, artículo 9°, Actuación del Órgano de Control Institucional: «El Órgano de Control Institucional, conforme a su competencia: a. Efectúa control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuzgamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función vía control posterior».

la finalidad de tener un entendimiento o determinar la forma en que estos sucedieron e identificar los presuntos responsables, así como analizar y obtener los elementos probatorios que evidencien y sustenten el presunto ilícito penal. Al respecto, la normativa de control³⁶ establece que, cuando en la auditoría de cumplimiento se identifique presunta responsabilidad penal, se debe elaborar una fundamentación jurídica donde se exponga el análisis. Igualmente, la Contraloría General de la República ha regulado la auditoría forense³⁷, y ha establecido que es un examen especializado que forma parte del servicio de control posterior, efectuado a hechos de corrupción investigados y coordinados por el Ministerio Público, que está orientado a obtener evidencias que sustenten el informe pericial forense.

Sanción: Se da luego de que los actos de corrupción se han materializado, los cuales son sancionados, en la vía penal, por el Poder Judicial, a través de las salas penales nacionales y la sala penal nacional especializada en delitos de corrupción; y, en la vía administrativa, a través del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General de la República y de Servir.

Efectos de la detección y sanción de hechos corruptos: Según Moro y Freidin (2012), estudios experimentales sobre corrupción han concluido que la posibilidad de detección y castigo de hechos de corrupción tienen efectos disuasorios en las personas: «Los niveles de ofrecimiento de coima fueron menores en el tratamiento con posibilidades de detección y castigo que cuando no había posibilidades de detección».

4.7.3 Ejecución de servicios de control y su relación con la ecuación de corrupción

En la visión liberal de la economía y del Estado predomina el *homo economicus*, es decir, responde exclusivamente a los dictados de la racionalidad instrumental, pues «la corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional». En esa línea, Artavia (2008) indica que autores como Robert Klitgaard y Susan Rose-Ackerman proponen que existen tres ingredientes o condiciones³⁸ que generan la corrupción, y la expresa en la siguiente ecuación básica:

³⁶ Manual de Auditoría de Cumplimiento, aprobado por Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, de fecha 22 de octubre de 2014, Fundamentación Jurídica, numeral 155: «Adicionalmente al informe de auditoría, de ser el caso, se advierte el señalamiento de presunta responsabilidad penal, el abogado de la comisión auditora debe elaborar y suscribir la fundamentación jurídica de relevancia penal (Apéndice 15 fundamentación jurídica)».

³⁷ La Resolución de Contraloría 373-2015-CG, publicada el 31 de diciembre de 2015, aprobó la Directiva 019-2015-CG/GPRO “Auditoría Forense”.

³⁸ Según los autores, dichas condiciones son necesarias, pero no suficientes para que se produzca la corrupción, porque puede ocurrir que se den las tres condiciones, pero que no se efectúe ningún acto corrupto, gracias a la existencia de funcionarios honestos que resisten las tentaciones del dinero.

Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Rendición de cuentas

Dichos autores definen el monopolio como la concentración de importantes decisiones, sobre todo de aquellas que involucran el uso de grandes cantidades de dinero, en las manos de un reducido grupo de servidores públicos.

Por otro lado, señalan que la discrecionalidad se refiere a las decisiones públicas cuya toma y resolución depende más del juicio y del arbitrio de los agentes públicos que de criterios técnicos legales que orienten y pongan límites al antojo y voluntad de los decisores: a mayor poder discrecional, mayor riesgo de corrupción. En ese sentido, el control preventivo y/o simultáneo que efectúa el Sistema Nacional, al realizarse antes de que se ejecute o se tome la decisión pública, alertando y recomendando la aplicación de criterios precisos y objetivos, busca disminuir la discrecionalidad. El objetivo de la prevención es impedir que los actos o acuerdos corruptos se ejecuten o materialicen.

Según Boehm *et al.* (2015), la evidencia experimental sugiere que la posibilidad de un posible castigo afecta el comportamiento corrupto, y que las personas se comportan de forma más honestas al sentirse observadas. Ello está relacionado con la prevención, en el sentido de que detectar un riesgo de posible corrupción afecta el comportamiento del corrupto que debe adoptar una decisión pública, quien se comportará de manera más honesta. Sin embargo, este efecto no es absoluto, toda vez que siempre existirán personas que adoptarán un comportamiento corrupto, aun sabiendo que dicho hecho ha sido observado y que puede ser sancionado.

Asimismo, Artavia (2008) indica que la rendición de cuentas es la responsabilidad que deben asumir los políticos y funcionarios públicos por las decisiones que toman, pero también los mecanismos de control y fiscalización de las mismas. Las normas generales de control gubernamental³⁹ la definen como la obligación de los funcionarios y servidores públicos de dar cuenta ante las autoridades y la ciudadanía por los fondos y bienes del Estado a su cargo. Así también, el INTOSAI GOV 9160 clasifica la rendición de cuentas en tres formas: a) diagonal, cuando los ciudadanos se involucran y acuden a las instituciones públicas; b) horizontal, cuando la supervisión a los servidores públicos la efectúan otras agencias gubernamentales, entre las que se encuentra los tribunales, las entidades fiscalizadoras superiores (por ejemplo, la CGR) y otras;

³⁹ Normas de control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, en fecha 13 de mayo de 2014.

y c) vertical, cuando se hace ante un electorado, mediante elecciones (Intosai 2016). En este contexto, los servicios de control posterior (por ejemplo, auditoría de cumplimiento) que efectúa el Sistema Nacional de Control forman parte de la rendición de cuentas horizontal, y constituyen un mecanismo clave. Consecuentemente, en esa línea de pensamiento, el incremento de la eficacia de los servicios de control posterior tenderá a disminuir la corrupción.

Artavia (2008) señala que la corrupción se encontraría en un ambiente hostil cuando las decisiones son tomadas a) por un agente plural y de forma consensuada (menos monopolio), b) que atiende a criterios precisos y objetivos (menos discrecionalidad) y c) está abierto a una estricta fiscalización y rendición de cuentas (mayor rendición de cuentas). El autor, también señala que la decisión de un agente potencialmente corrupto se ve influenciada por la probabilidad de ser detectado y sancionado, y precisa que cuanto mayor sea la probabilidad de que un hecho corrupto sea detectado y sancionado, menor será la probabilidad de que se realice.

Para Boehm *et al.* (2015), las medidas de control y sanciones aumentan los costos y reducen los beneficios esperados de la corrupción, lo que indica que la aplicación de sanciones afecta negativamente la corrupción, aun cuando la probabilidad de detección es baja. De ello se concluye que la aplicación de sanciones efectivas es un elemento disuasivo frente a la corrupción y que las personas tienden a sobreestimar la probabilidad de esta sea detectada y castigada.

Shack (2016) señala que «el nivel de corrupción será mayor en la medida en que el ingreso que generan las actividades corruptivas sea mayor y los costos en que se incurren sea menor [...]. Un mayor tamaño económico de las instituciones coadyuva al incremento en el nivel de corrupción [...]. Si el corrupto goza de mayor grado de libertad o poder, tenderá a incrementar el nivel de sus actividades irregulares» (24-25).

4.8 Contribución de los servicios de control al valor público

4.8.1 Definición de valor público

Para Porter (1994), valor es la cantidad que los compradores están dispuestos a pagar por lo que una empresa les proporcione. En una organización, cada actividad genera valor: $\text{margen} = \text{valor} - \text{costo}$. Según Moore (1998), valor público es la capacidad que tienen las entidades públicas de satisfacer los deseos o aspiraciones de los ciudadanos, su premisa principal es que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, el cual se da en tres dimensiones: 1) entrega de servicios de calidad, 2) impactos (disminución de la corrupción, seguridad, reducción

de la pobreza, salud, educación y otros) y 3) confianza (relación entre los ciudadanos y la autoridad). Consecuentemente, toda entidad privada o pública que brinda bienes y servicios genera valor. Sin embargo, en el caso de las entidades públicas, el valor no está referido a la ganancia de la venta de bienes y servicios (caso de una entidad privada), sino al impacto o resultado logrado en la vida del ciudadano o la sociedad.

A diferencia del sector privado, en el sector público el dinero usado para financiar las actividades de creación de valor no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, sino del poder coercitivo de la tributación, Moore (1998), así por ejemplo en nuestro caso, los servicios públicos que brinda el estado se financian principalmente con los impuestos y arbitrios (tasas). Al ser la obligación tributaria coercitiva, elimina la oportunidad de los individuos de expresar sus preferencias, siendo que los individuos individualmente, no deciden comprar o contribuir a determinadas actividades públicas. Consecuentemente, no se puede estar seguro que los individuos quieran necesariamente lo que el estado produce.

Para Moore (1998), los mandatos legislativos guían la producción pública al definir las aspiraciones colectivas, las cuales establecen una presunción del valor público tan fuerte como la presunción del valor privado que genera el mecanismo del mercado. Al respecto según Porrúa (1994), la finalidad del Estado es el bien público, el cual consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su desarrollo material y espiritual; y la administración pública está encargada de proveerlo a través de los servicios públicos. Así mismo, la Constitución, en sus artículos 1°, 44° y 58°, establece que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado, y que es deber primordial del Estado promover el bienestar general, el cual orienta el desarrollo del país. Para ello, actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

De ahí se colige que el deber primordial del Estado es generar valor público, brindando bienestar a la persona humana (ciudadano), vía la prestación de los servicios y bienes públicos. Ello se alinea con las políticas de modernización del Estado, de orientación al ciudadano, y establece que el Estado asigna sus recursos, diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos.

Los servicios y bienes públicos que presta el Estado deben orientarse a generar valor público, pero es el ciudadano quien determina cuanto valor le genera. «El valor público es un concepto eminentemente subjetivo, que se encuentra en los deseos y las percepciones de los ciudadanos»

(Suárez y Chumacero 2017: 13). El nivel o grado de valor público dependerá de si el servicio o bien público genera bienestar, desarrollo material o espiritual como persona humana al ciudadano (beneficios sociales), de acuerdo a sus expectativas (satisfacción ciudadana). Al respecto, es necesario tener en cuenta que, si bien la calidad del bien o servicio público se traduce en valor, se mide en función de la eficiencia y eficacia y de la percepción de satisfacción del ciudadano.

Son los directivos públicos los que tienen la responsabilidad de encontrar el modo en que los servicios públicos generen el máximo valor público posible, y para Moore (1998) los directivos deben comprometerse éticamente si quieren tener éxito. Por lo que, la corrupción representa una restricción clave en la generación de valor público, al restar eficiencia al uso y asignación de los recursos públicos.

4.8.2 Cadena de valor

Es un modelo que permite describir las actividades de una organización, que generan valor al producto final y/o cliente, Michael Porter (1994: 52) señala que: «Cada empresa es un conjunto de actividades que se desempeñan para diseñar, producir, llevar al mercado, entregar y apoyar a sus productos. Todas estas cadenas pueden ser representadas usando una cadena de valor. Mostrada en la cadena de valor de una empresa y la forma en que desempeña sus actividades individuales son un reflejo de su historia, de su estrategia, de su enfoque para implementar la estrategia y las economías fundamentales para las actividades mismas. [...] el valor es la cantidad que los compradores están dispuestos a pagar por lo que una empresa les proporcione. [...] Una empresa es lucrativa si el valor que impone excede los costos implicados en crear el producto»

En ese sentido, en una organización, cada actividad genera valor, por medio de la cual se crea un producto valioso para sus compradores. El margen es la diferencia entre el valor total (suma de valores generados en cada una de las actividades) y el costo colectivo (sumatoria de los costos de desempeñar las actividades de valor). Porter (1994) divide las actividades de valor en dos tipos: actividades primarias y actividades de apoyo, define la cadena de valor como la herramienta para analizar la ventaja competitiva de una organización, y afirma que existen diferencias entre las cadenas de valor de las diversas empresas que compiten en una misma industria. El modelo de Porter es útil para representar como las organizaciones generan valor, añadiendo valor en cada etapa de la cadena y es aplicable a cualquier entidad pública o privada, que produce bienes o servicios. En el caso de las entidades públicas el modelo se plasma en la Cadena de Valor Público, que entiende al sector público como el conjunto de instituciones dedicadas a producir bienes o

servicios que se entregan a la población, generando valor público, mediante la satisfacción de las necesidades sociales, Sotelo (2012) .

Para García (2013), el diseño de la cadena de valor es fundamental para conocer la forma en la cual la empresa satisface a sus clientes y a los stakeholders involucrados en el desarrollo de sus operaciones, indicando que es necesario efectuar un análisis de las actividades involucradas, para tener un diagnóstico de su propuesta de valor, de cómo la misma genera valor a los clientes y a sus accionistas

4.8.3 Servicios de control y generación de valor público

El Sistema Nacional de Control genera valor, lo cual forma parte de la visión de la CGR: «Ser reconocida como una institución de excelencia, que crea valor y contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos»⁴⁰. Así también, las Normas Generales de Control Gubernamental⁴¹ establecen que los servicios de control y los servicios relacionados deben generar valor a las entidades y a la ciudadanía. Igualmente, el INTOSAI GOV 9160⁴² establece, entre otros, que la finalidad de la auditoría interna es añadir valor a las operaciones de la entidad (Intosai 2016). Sin embargo en la actualidad, según Suarez y Chumacero (2017) el valor que generan los servicios de control no satisface las expectativas de los ciudadanos, indicando que si bien los Sistemas Administrativos del Estado (SAE) y, específicamente, el SAE de control crean valor público, esto no es percibido por la población. La percepción es de ineficiencia e ineficacia, pues se han centrado en la verificación del cumplimiento de la abundante normativa (legalista), sin tener en cuenta la idoneidad de los procesos y los resultados.

Los órganos del sistema (CGR, OCI y SOA) generan valor público directamente al ciudadano o indirectamente añadiendo valor a una actividad o proceso de la cadena de valor público de una entidad, y en las tres dimensiones señaladas: 1) Entrega de servicios de calidad: directamente, ejemplo, el servicio de atención de denuncias ciudadanas, cuyos resultados son de interés público y se comunican directamente a los denunciantes, e indirectamente, a través de un servicio de control simultaneo, que identifica riesgos y efectúa recomendaciones para la mejora de la gestión de un servicio público que brinda la entidad; 2) Impacto – indirecto: ejemplo, los informes de

⁴⁰ Misión de la CGR, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 283-2015-CG, de fecha 7 de setiembre de 2015, que aprueba el Plan Estratégico 2015-2017 de la CGR.

⁴¹ Numeral 3.1 de las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, publicada el 13 de mayo de 2014.

⁴² Numeral 3.9, Rol de la auditoría Interna, del INTOSAI GOV 9160, “Mejorar la Buena Gobernanza de los Bienes Públicos - Principios Centrales para la Implementación”, de junio de 2016.

auditoría que identifican presuntas responsabilidades, se remite a los entes sancionadores, en la vía penal y administrativa, para que luego de los procesos correspondientes, el Poder Judicial y el Tribunal de la CGR sancione a los responsables, lo cual impacta en la disminución de la corrupción; y 3) Confianza – directa: ejemplo, la publicidad del resultado de un servicio de control ejecutado eficaz y oportunamente, mejora la confianza del ciudadano en el sistema de control. Las características del valor generado por el control se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 6. Características del valor público generado por los servicios de control

CONTRIBUCION DEL SERVICIO DE CONTROL	VALOR PÚBLICO	DIMENSIÓN DEL VALOR	ATRIBUTO	DEFINICIÓN	(*)
Servicios de control ejecutados oportunamente	Hechos irregulares sancionados oportunamente	Impacto en la corrupción - Indirecto	Oportunidad - Tiempo	Periodo de tiempo transcurrido entre el hecho irregular y la sanción	Sí
Aumentar la cantidad de ciudadanos que conozcan los resultados del control	Confianza del ciudadano al control	Confianza - Directo	Accesible al ciudadano - Transparencia	Resultados de servicios de control de conocimiento de la ciudadanía	No
Ejecutar los servicios de control en los procesos críticos	Hechos irregulares sancionados oportunamente	Impacto en la corrupción - Indirecto	Focalización	Orientar y/o concentrar los servicios de control en los procesos críticos	Sí
Contribuir a la mejora de la gestión	Entrega de servicios públicos – grado de satisfacción	Entrega de servicios de calidad - Indirecto	Detección - Riesgos	Controles simultáneos detecten los riesgos de afectación a los servicios	Sí
Que los resultados de las auditorías presenten observaciones	Que los hechos irregulares sean sancionados	Impacto en la corrupción - Indirecto	Detección – Hechos irregulares	Servicios de control eficaces, que detecten los hechos irregulares	Sí
Que la atención de denuncias satisfaga las expectativas de los ciudadanos	Entrega de servicios públicos – grado de satisfacción	Entrega de servicios de calidad - Directo	Calidad del servicio	Servicio de atención de denuncias que satisfaga expectativas del ciudadano.	No

(*) El modelo propuesto del presente trabajo de investigación lo considera.

Fuente: Elaboración propia.

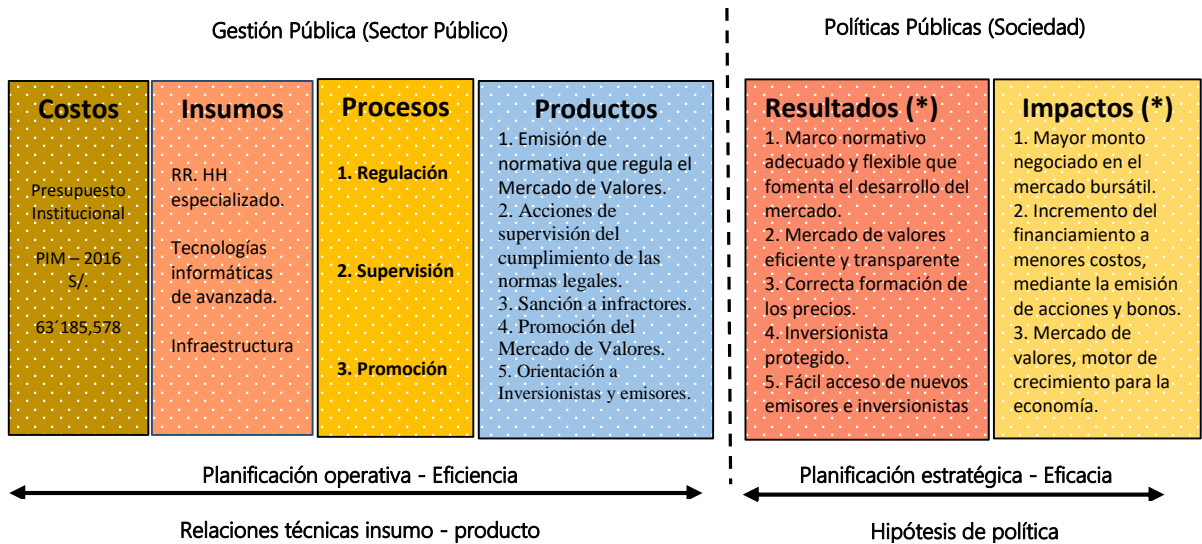
4.9 Cadena de valor público aplicada a la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)

Para Ortégón (2018), el fin de los procesos públicos consiste en satisfacer las expectativas o necesidades de los demandantes llámese usuarios, población objetivo o ciudadanos, y su representación se acerca más al resultado de una larga cadena de valor, que da lugar a una teoría causal donde se concatenan las acciones necesarias y suficientes para producir el valor que represente un cambio en las condiciones de la población objeto de intervención del estado.

Según Sotelo (2012) la cadena de valor público, entiende al sector público como el conjunto de instituciones dedicadas a producir bienes o servicios que se entregan a la población, generando valor público, que constituye la razón de ser de una institución, y su núcleo lo constituye la cadena de insumos, productos, resultados e impacto. En el caso de la Superintendencia del Mercado de Valores, la Ley 29782 del 28 de Julio de 2011 Ley de Fortalecimiento de la SMV, guía su

producción pública y establece una presunción del valor público, la cual señala que la SMV tiene por finalidad velar por la protección de los inversionistas, la eficiencia y transparencia de los mercados bajo su supervisión y la correcta formación de precios, a través de la regulación, supervisión y promoción. En el gráfico siguiente se presenta la cadena de valor público de la SMV.

Gráfico 5. Cadena de Valor Público de la SMV



Fuente: Elaboración propia.

(*) Los resultados e impactos se plantean en el marco de una hipótesis de política deseada e ideal, que genere valor público. Sin embargo en los hechos, no necesariamente los resultados e impactos señalados reflejan la realidad.

Los clientes y/o usuarios de la SMV está representado por: 1) Los inversionistas, personas naturales o jurídicas que cuentan con recursos disponibles para invertir en valores con la expectativa de obtener un rendimiento, asumiendo un nivel de riesgo; 2) Los emisores, empresas que acuden al mercado de valores para obtener financiamiento, emitiendo acciones y bonos; 3) Otros partícipes: Administradoras de fondos mutuos, Fondos de inversión, Bolsa de Valores de Lima, Agentes de bolsa, Clasificadoras de riesgo, CAVALI, Titulizadoras de activos y otros.

4.10 Independencia, gestión de riesgos y control simultáneo en las oficinas de auditoría interna de otros países de la región

Se verificó la situación de cuatro países de la región: Chile, Colombia, México y Costa Rica, respecto a tres aspectos relevantes del control gubernamental relacionados al trabajo de investigación: independencia del OCI, control simultáneo o preventivo y gestión de riesgos para fines de control. Los resultados son los siguientes.

Chile: Las unidades de auditoría o control interno de las entidades son designadas por la propia entidad y solo mantienen una dependencia técnica de la Contraloría General. De la normativa⁴³ revisada a la que se pudo acceder, se observa que la modalidad de control preventivo o simultáneo y/o similar no está regulada. Igualmente, no se establece el uso de la herramienta de gestión y/o administración de riesgos para la planificación y determinación de los procesos y de las áreas con mayor exposición a riesgos con el fin de realizar auditorías y controles.

Colombia: De acuerdo a la normativa de control interno⁴⁴, los jefes de las unidades u oficinas de control interno son designados por el Presidente de la República, en las ramas del Ejecutivo del orden nacional, y por la máxima autoridad administrativa de la entidad territorial, en la rama ejecutiva del orden territorial. La guía⁴⁵ de auditoría establece el control concurrente o concomitante como un tipo de control que se ejecuta mientras la tarea se desarrolla. Igualmente, el decreto⁴⁶ reglamentario del sector público colombiano establece como responsabilidad de la oficina de control interno la valoración de riesgos. Asimismo, la mencionada guía⁴⁷ de auditoría establece que las auditorías deben centrarse en los procesos programas o proyectos que presenten mayor criticidad, sugiriendo la utilización de la herramienta de matriz de análisis del universo basado en riesgos para determinar los proyectos críticos a considerar en la programación anual de la oficina de control.

Costa Rica: De acuerdo a la ley de control interno⁴⁸, el auditor interno (jefe) de la unidad de auditoría interna es nombrado por tiempo indefinido por el jerarca (titular) de la entidad, previo concurso público. De la normativa⁴⁹ revisada se observa que la modalidad de control preventivo y/o simultáneo o similar no está regulado. Igualmente, no se establece el uso de la herramienta de

⁴³ Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría, Ley N° 10.336, publicada el 10 de julio de 1964. La Resolución N° 20, publicada el 21 de marzo de 2015, que fija las normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República, Prioridades Nacionales para fines de auditoría y otros.

⁴⁴ Artículo 11° de la Ley 87 de 1993, publicada el 29 de noviembre de 1993, que establece las normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y otras disposiciones.

⁴⁵ Numeral 1.1, Conceptualización del Control Interno, de la Guía de Auditoría para Entidades Públicas, elaborada en setiembre de 2015 por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.

⁴⁶ Artículo 2.2.21.5.4 del Decreto N° 1083, publicado el 26 de mayo de 2015, el cual expide el Decreto Único Reglamentario del sector de función Pública.

⁴⁷ Numeral 2.1.3, Determinación del Universo de Auditoría-Priorización y Plan de rotación de las Auditorías, de la Guía de Auditoría para Entidades Públicas, elaborada en setiembre de 2015 por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.

⁴⁸ Artículos 20°, 24° y 31° de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, publicada el 31 de julio de 2002.

⁴⁹ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428, publicada el 7 de setiembre de 1994; Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, publicada el 31 de julio de 2002; Resolución de Contraloría General de la República N° R-DC-119-2009, publicada el 10 de febrero de 2010; y Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE), aprobado por Resolución de Contraloría R-CO-94-2006, de fecha 17 de noviembre de 2006.

gestión y/o administración de riesgos para la planificación y determinación de los procesos y áreas con mayor exposición a riesgos, con el fin de realizar auditorías y controles.

México: Es una república federal integrada por 31 estados y un distrito federal (ciudad de México), cada uno de los cuales cuenta con una contraloría general (32 contralorías). Adicionalmente, existen una Auditoría Superior de la Federación y 214 órganos internos de control (OIC) en las entidades públicas. Según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública⁵⁰, los titulares (jefes) de los OIC son de libre designación directa y remoción por el Secretario de la Función Pública (titular) de la entidad. De la normativa⁵¹ revisada se observa que la modalidad de control preventivo y/o simultáneo o similar no está regulado. Los lineamientos generales⁵² de los OIC establecen que estos formulan su programa anual de trabajo con base en los resultados de la investigación de campo y de la aplicación del modelo de administración de riesgos (MAR), con la finalidad de identificar y seleccionar las áreas, procesos operaciones y unidades que deben ser revisados y respecto de los cuales se deben efectuar las auditorías.

Tabla 7. Características del control gubernamental en cinco países de la región

PAIS	Designación del jefe de la Oficina de Auditoría Interna	¿La Oficina de Auditoría Interna tiene independencia?	¿Está regulado el control preventivo o simultáneo?	¿Se utiliza la gestión de riesgos para determinar los procesos a auditar?	Resultados de los servicios de control están vinculados
Chile	Entidad pública	No	(*)	No	No
Colombia	Presidente de la República o máxima autoridad administrativa regional	No	Sí	Sí: Matriz de análisis del universo basado en riesgos	No
México	Secretario de la función pública - entidad	No	No	Sí: Modelo de Administración de Riesgos (MAR)	No
Costa Rica	Jerarca (titular)	No	No	No	No
Perú	Contraloría General - CGR	Sí	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia.

(*) Limitaciones en obtener la información.

⁵⁰ Artículos 14° y 37°, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y artículo 9°, fracción IX del RISFP.

⁵¹ Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo de los Órganos Internos de Control, en Materia de Auditoría y Control; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y otros.

⁵² Rubro II, Consideraciones Generales, y rubro VII, Programa Anual de Trabajo de los Órganos Internos de Control, numerales 1.1 y 1.2 de los Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo de los Órganos de Internos de Control, en Materia de Auditoría y Control, elaborados por la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos; y los rubros III, Planeación, y IV, Ejes rectores, estrategia 5.5 de los Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control, elaborados por la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo IV. Diseño metodológico

1. Diseño de la investigación

Se trata de una investigación no experimental, dado que no se manipulan variables, sino que se realiza una observación de la realidad actual para analizarla y plantear posibles soluciones para la mejora del proceso de control gubernamental en el OCI de la SMV. Además, la presente investigación incluye la recopilación de hechos, datos e información del hecho investigado. Por tanto, es un tipo de investigación aplicada, por cuanto busca resolver un problema existente en el OCI mediante la implementación de un modelo de servicios de control, para que, a través de esta herramienta, se mejore la ejecución del control gubernamental.

2. Definición del alcance de la investigación

Por el problema planteado en el presente trabajo de investigación, este se enmarca dentro del tipo de investigación exploratoria cuantitativa-cualitativa, dado que se está examinando un problema o tema poco estudiado que no se ha abordado normalmente, ya que se pretende observar la realidad actual, para analizarla y plantear una solución.

3. Formulación de hipótesis y variables

3.1. Hipótesis general

Se propone que efectuar el control simultáneo, servicios relacionados y evaluación de denuncias respecto a procesos críticos identificados mediante la administración de riesgos, vinculando sus resultados con la programación de las auditorías de cumplimiento, incrementa la eficacia de control y contribuye al valor público.

Variable independiente (X) = Ejecución de servicios de control

Variable dependiente (Y) = Contribución al valor público

3.2. Hipótesis específicas

Determinar procesos críticos: Se tratará de probar que identificar y valorar riesgos asociados al universo de los procesos y subprocesos de la entidad permite priorizarlos de acuerdo a su orden

de importancia y determinar los que son críticos.

X = Universo de procesos de la entidad

Y = Procesos críticos

Ejecutar control simultáneo y servicios relacionados en los procesos críticos: También se propone que priorizar la ejecución de controles simultáneos y servicios relacionados en procesos y actividades críticas y evaluar denuncias mejora la detección de riesgos, deficiencias de control interno e identificación de presuntas irregularidades.

X = Ejecución de servicios de control simultáneos y relacionados en procesos críticos y evaluación de denuncias

Y = Detección de riesgos, deficiencias de control interno y/o presuntas irregularidades

Ejecutar auditorías de cumplimiento: Se postula que ejecutar auditorías de cumplimiento, si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, propende a que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta responsabilidad.

X = Ejecución de auditorías de cumplimiento, si y solo si existen presuntas irregularidades

Y = Observaciones de auditoría

Incrementar la eficacia y contribuir al valor público: Se buscará probar que mitigar o tratar riesgos, fortalecer el sistema de control interno e identificar observaciones de presuntas irregularidades promueve la mejora de la gestión, previene y disuade a futuro nuevos hechos irregulares y/o de corrupción, incrementa la eficacia del control, y contribuye al valor público.

X = Mitigar riesgos, fortalecer el sistema de control interno e identificar observaciones

Y = Eficacia del control y valor público

4. Fuentes de información y recolección de datos

La unidad de análisis es OCI de la SMV. La muestra corresponde a información pública⁵³ de libre

⁵³ El libre acceso a la información del Estado está regulado en el TULO de la Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, aprobado por D. S. N° 043-2003-PCM.

acceso y sometida al principio de publicidad, correspondiente a: a) información de la entidad, correspondiente a su mapa de procesos, información presupuestal y financiera, contrataciones, proyectos y otros, obtenida del portal de la SMV-Transparencia, consulta amigable MEF, SEACE, SNIP (Invierte.pe), y otros; y b) información de los servicios de control gubernamental efectuados por el OCI en el periodo del año 2007 al 2016 (diez años), extraída del acervo documentario del OCI y del Sistema de Control Gubernamental (ex SAGU).

Igualmente, la información cualitativa se obtuvo utilizando un panel o sondeo de opinión de expertos que poseen habilidad, conocimiento y experiencia en la materia. Se efectuaron entrevistas personales y encuestas escritas vía correo electrónico a dos grupos de expertos o profesionales:

- Entrevistas y encuestas a veinticuatro jefes de OCI de diversas entidades públicas, designados por la CGR, que cuentan con una experiencia mínima de diez años en control gubernamental como jefes de OCI en un mínimo de tres entidades, o cargos gerenciales de línea en la Contraloría General, cuya relación se muestra en los anexos 3 y 4, con la finalidad de obtener opiniones colectivas en lo que corresponde a la materia de control gubernamental. Dicha información será utilizada en el análisis y demostración de la tercera hipótesis específica, y en el diseño del modelo propuesto.
- Entrevistas a nueve funcionarios y/o directivos de la SMV con una experiencia mínima de diez años en la entidad (ver anexo 5), con la finalidad de obtener opiniones colectivas respecto a la importancia y efectos de los servicios de control en los resultados y objetivos de la entidad y en las decisiones de los gestores públicos. Esta información será utilizada en el análisis y demostración de la cuarta hipótesis específica, y en el diseño del modelo propuesto.

5. Análisis e interpretación de datos

La hipótesis general es algorítmica, porque su demostración depende de las hipótesis específicas, las cuales son secuenciales y sistemáticas, en el sentido de que cada una de ellas depende de los resultados de la anterior. Consecuentemente, es necesario analizar e interpretar la data a nivel de las cuatro hipótesis específicas.

5.1. Determinar procesos críticos

El control gubernamental en la organización debe efectuarse en el marco del principio de carácter

selectivo de control⁵⁴, que establece que el control gubernamental se ejerce sobre aquellos procesos y subprocesos críticos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa. De acuerdo a lo indicado anteriormente, se utilizará el método de matriz de control para determinar cuáles son los procesos críticos. Para ello es necesario identificar y valorar (calificación) sus riesgos asociados, teniendo en cuenta que la entidad pública cuenta con dos tipos de procesos diferenciados, los procesos de apoyo y/o estratégicos y los procesos misionales. Los siguientes son los pasos para la elaboración de la matriz de control (Mejía 2008).

Identificación de riesgos asociados: El primer paso consiste en la identificación de los componentes, es decir, de los procesos y subprocesos principales de la entidad pública. Para tal fin se utilizará la información de los macroprocesos y procesos establecidos en el mapa de procesos de la entidad (ver gráfico 3), y de los instrumentos de gestión de la entidad. Los componentes se ubican en la filas de la matriz.

El segundo paso es determinar las amenazas a las que están expuestos dichos procesos. Al respecto, existen amenazas que están determinadas legalmente por la función de control gubernamental:

- La materialidad, que constituye un principio⁵⁵ que establece que el control debe concentrar su actuación en las transacciones u operaciones de mayor significancia económica o relevancia en la entidad examinada.
- Valoración del sistema de control interno: la Ley⁵⁶ que regula el sistema de control interno establece que los resultados de la evaluación del control interno inciden en las áreas críticas de la organización y funcionamiento de la entidad, y sirven como base para la planificación y ejecución de las acciones de control.
- Resultados o impactos de los servicios públicos, relacionados al riesgo de gestión, aplicables a los procesos misionales que intervienen en la prestación de servicios públicos.
- Servicio de control gubernamental ejecutado, que se refiere a que si el proceso ha sido objeto de algún servicio de control gubernamental, la amenaza o riesgo es menor

⁵⁴ Literal j), “Carácter Selectivo del Control”, del artículo 9º, Principios de Control Gubernamental, de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

⁵⁵ Principio de materialidad, establecido en el literal k) del artículo 9º de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

⁵⁶ Artículo 7º, Responsabilidad del Sistema de Control Interno, de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.

- Riesgos de los procesos, identificados por la propia entidad, en el marco del cierre de brechas de componente gestión de riesgos, del sistema de control interno.
- Determinados por el equipo de trabajo, utilizando el método Delphi⁵⁷.
- Otros.

Valorar y/o calificar los riesgos asociados: Una vez establecidas las dos variables (componentes y amenazas), es necesario priorizarlas, determinar el orden de importancia para cada variable de acuerdo con las condiciones de la entidad. Dicha tarea implica un análisis conjunto e interrelacionado de la probabilidad de ocurrencia y del efecto en los resultados. El resultado final es un sistema de puntuación que permitirá determinar el orden de importancia de cada componente. Las amenazas se valorarán en términos cualitativos o cuantitativos. La información cuantitativa se obtuvo del mapa de procesos de la SMV, información presupuestal, SIAF, SNIP (actualmente Invierte.pe), SEACE, estados financieros auditados y otros. Igualmente, existe información que se puede procesar cuantitativamente, como la información del nivel de control interno y los servicios de control ejecutados. En lo que respecta a la información cualitativa, esta será determinada por el equipo de trabajo utilizando el método Delphi.

Representación de la matriz de riesgos: El desarrollo de dos matrices a nivel de procesos de apoyo y/o estratégicos y los procesos misionales se presentan en los anexos 6 y 7, respectivamente. Al respecto, luego de la aplicación de las dos matrices de riesgo, se seleccionaron ocho subprocesos con mayores niveles de riesgo asociado para ser incluidos en el PAC 2018 del OCI, conforme figura en la tabla 8.

⁵⁷ El método Delphi fue creado en la década de los años 60 por Olaf Helmer, de la Rand Corporation de California, EE. UU. Se le dio el nombre por el oráculo de Delfos.

Tabla 8. Priorización de subprocesos resultante de la matriz de riesgo del OCI de la SMV

PROCESO O SUBPROCESO	MACROPROCESO	PUNTAJE
Supervisión: Emisores de valores	Misional	19
Supervisión: Bolsa de Valores	Misional	9
Supervisión: instituciones de compensación y liquidación de valores (Cavali)	Misional	8
Administración de fondos y garantías (S/ 361.228.922,00)	Apoyo	39
Inversión pública – estudios, edificación de sede institucional (S/ 52.609.454,00)	Apoyo	12,5
Administración de hardware y software	Apoyo	11,87
Administración de infraestructura de tecnologías de la información	Apoyo	11,87
Contrataciones y ejecución contractual	Apoyo	9,17

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Ejecutar control simultáneo y servicios relacionados en los procesos críticos

Para evaluar la presente hipótesis se utilizará la teoría de gestión de riesgos y el modelo de probabilidad. En ese sentido, si se parte de la premisa de que se ha efectuado una correcta determinación de procesos críticos de la entidad, según los resultados de la hipótesis específica anterior, se habrán identificado aquellos procesos y/o actividades críticos de la entidad que denotan mayor riesgo asociado de incurrir en actos contra la probidad administrativa y/o que ponen en riesgo el resultado o el logro de sus objetivos, como se pudo ver en la tabla 8.

Donde:

X= número total de subprocesos de la entidad = 70 (*)

Y= número de procesos críticos (ver tabla 8) determinados utilizando la herramienta matriz de control de Fitzgerald = 8

Z= número de procesos donde existen actos contra la probidad administrativa o que ponen en riesgo el resultado o el logro de los objetivos de la entidad = 2 (**)

$X > Y > Z$

(*) Es un número estimado.

(**) Es un supuesto.

Entonces:

Probabilidad de detección respecto del total de procesos (sin gestión sin riesgos) = $Z/X = 2/70$

Probabilidad de detección, en procesos críticos = $Z / Y = 2 / 8$

Donde: Y está contenida en X y Z está contenido en Y.

Por lo tanto: $Z/Y > Z/X; 2/8 > 2/70$

Se concluye, desde un concepto lógico, sustentado en el modelo de probabilidades, que la probabilidad de detección en la evaluación de procesos críticos es mayor que la probabilidad de detección sin determinar procesos críticos (universo de procesos). Consecuentemente, ejecutar control simultáneo y servicios relacionados en los procesos críticos mejora la detección de riesgos y la identificación de deficiencias y/o presuntas irregularidades.

5.3. Ejecutar auditorías de cumplimiento

En el supuesto de haberse detectado presuntos hechos irregulares, según los resultados de la hipótesis específica anterior, para evaluar la presente hipótesis se utilizará el modelo de probabilidad, los resultados de las entrevistas efectuados a los jefes de OCI y la data histórica del OCI de la SMV.

5.3.1. Modelo de probabilidad

Si se tiene una situación donde:

X= número de total de subprocesos de la entidad = 70

Y= número de subprocesos críticos (ver tabla 8) = 8

Z= número de subprocesos donde existen actos contra la probidad administrativa o que ponen en riesgo el resultado o el logro de los objetivos de la entidad = 2 (**)

I = número de subprocesos donde se detectan presuntos hechos irregulares = < Z = 2

W= número de procesos donde es posible evidenciar observaciones con identificación de presunta responsabilidad = < I < Z = 2

(**) Supuesto.

Z = 2; W = < I = < Z = 2

Entonces:

Probabilidad de evidenciar observaciones, cuando se audita procesos, sin efectuar gestión de riesgos = $W / X = W / 70$

Probabilidad de evidenciar observaciones, cuando se audita subprocesos críticos $W / Y = W / 8$

Probabilidad de evidenciar observaciones, cuando se audita procesos donde se han detectado presuntas irregularidades = W / I

$X > Y > I$

Por lo tanto: $W/I > W/Y > W/X$

Se concluye, desde un concepto lógico, sustentado en el modelo de probabilidades, que, en la ejecución de una auditoría de cumplimiento, la probabilidad de evidenciar observaciones cuando se evalúa procesos donde se han detectado previamente presuntas irregularidades es mayor que cuando se audita procesos críticos, y mucho mayor que cuando se audita procesos sin efectuar una previa gestión de riesgos. Asimismo, cuanto más eficaz es la comisión auditora, más mejorará la probabilidad de evidenciar observaciones. Consecuentemente, la probabilidad de evidenciar observaciones = W / I , tenderá a 1.

5.3.2. Opinión de los jefes de OCI

Lo señalado también ha sido validado por los jefes de OCI entrevistados, quienes, a la pregunta «¿Considera que ejecutar auditorías de cumplimiento, si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados, propende o genera que exista una esperanza razonable de que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta responsabilidad administrativa, civil y/o penal, según corresponda?», en un 100% respondieron que sí (ver anexo 8). En la tabla 9 se muestran los resultados de las entrevistas a los jefes de OCI, que se relacionan con la hipótesis específica y sirvieron para el diseño de modelo.

Tabla 9. Información obtenida de entrevistas efectuadas a jefes de OCI

N°	Aspecto	Información
1	Condición para ejecutar una auditoría de cumplimiento	<p>El 100% de los entrevistados opina que si el resultado de la ejecución de un servicio de atención de denuncias o un servicio relacionado detecta presuntas irregularidades, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, ello justifica la ejecución de una auditoría de cumplimiento.</p> <p>El 100% de los entrevistados opina que si de la evaluación realizada al seguimiento de recomendaciones preventivas, emergentes de los informes de servicios de control simultáneo o de las alertas de control de evaluación de denuncias, el OCI determina que los riesgos alertados se han materializado en presuntas irregularidades, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, ello justifica la ejecución de una auditoría de cumplimiento.</p> <p>El 100% de los entrevistados opina que los resultados de la ejecución de servicios relacionados, servicios de atención de denuncias y servicios de control simultáneo constituyen insumos y deben estar vinculados a la ejecución de las auditorías de cumplimiento.</p> <p>El 92% de los entrevistados opina que solo se deben ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio.</p> <p>Opinan también que existen casos de excepción en los cuales, a pesar de no existir presuntas irregularidades detectadas, es necesario ejecutar una auditoría de cumplimiento, como en el caso de auditorías solicitadas por iniciativa de la población de un gobierno local, en el marco de la rendición de cuentas, o en el de un encargo de la Contraloría (operativos).</p> <p>Igualmente, algunos indicaron que si bien un hecho irregular es un incumplimiento de los parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico, existen hechos deficientes, (imperfecto, mal hecho o insuficiente) que vulneran un criterio o parámetro legal y que generan presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, que también justifican la ejecución de una auditoría de cumplimiento.</p> <p>Respecto a este último comentario, se coligió que el termino deficiencia es amplio, puesto que, si se vulnera un criterio o parámetro legal, la deficiencia se convierte en irregularidad.</p>
2	Eficacia de la auditoría de cumplimiento	<p>El 100% de los entrevistados opina que ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados propende o genera que exista una esperanza razonable de que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta responsabilidad administrativa, civil y/o penal, según corresponda.</p> <p>El 100% de los entrevistados opina que ejecutar auditorías de cumplimiento sin haber detectado previamente presuntos hechos irregulares genera el riesgo de no identificar observaciones o de que los auditores, con la finalidad de justificar su trabajo, caigan en el legalismo (excesivamente legalista) y se enfoquen más en el procedimiento que en el resultado.</p>
3	Priorización de servicios de control simultáneo	<p>El 100% de los entrevistados opina que, en caso no se hayan detectado previamente presuntos hechos irregulares, no se justifica ejecutar una auditoría de cumplimiento, y el OCI debe priorizar la ejecución de servicios de control simultáneo.</p>
4	Costo-beneficio de la auditoría de cumplimiento	<p>El 92% de los entrevistados opina que ejecutar auditorías de cumplimiento sin haber detectado previamente presuntos hechos irregulares podría constituir un dispendio y/o uso innecesario de los recursos del OCI.</p>

Fuente: Elaboración propia.

5.3.3. Data histórica del OCI de la SMV

Conforme se indicó más arriba, en el periodo del 2007 al 2016 (10 años) se efectuaron auditorías de cumplimiento, pero su programación no obedeció a una previa detección de presuntas irregularidades, y los resultados de las auditorías ejecutadas no evidenciaron observaciones, lo que dio como resultado un indicador de eficacia igual a 0. Este hecho demuestra que si no se

realiza una previa detección de presuntas irregularidades, los resultados de la auditoría presentan una tendencia a no presentar observaciones.

Consecuentemente, utilizando un tipo de argumento similar al método matemático de reducción al absurdo, se llegaría a la siguiente proposición: «Ejecutar auditorías de cumplimiento sin existir presuntas irregularidades detectadas propende a que los resultados de la auditoría presenten observaciones». Dicha proposición no es real para el caso del OCI de la SMV, toda vez que, como se señaló, la tendencia indica lo contrario. Por tanto, es razonable que sea verdadera la proposición contraria: «Ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas propende a que los resultados de la auditoría presenten observaciones».

5.4. Mitigar o tratar riesgos e identificar observaciones

Para evaluar la presente hipótesis se utilizará la ecuación de corrupción y los resultados de los estudios experimentales de corrupción presentados previamente, además de los resultados de las entrevistas efectuadas a directivos y funcionarios de la entidad en la forma siguiente.

5.4.1. Mitigar o tratar riesgos promueve la mejora de la gestión y previene hechos irregulares y/o de corrupción

La detección de riesgos es el resultado de ejecutar controles simultáneos o de evaluar denuncias a hechos en curso, los cuales, mitigados o tratados por la entidad, generan dos situaciones:

- Promueve la mejora de la gestión, lo cual ha sido validado por la opinión de directivos y funcionarios de la SMV entrevistados, quienes, a la pregunta «¿Considera, que implementar las acciones preventivas, recomendadas por el Órgano de Control Institucional, como resultado de la ejecución de servicios de control preventivo o concurrente, contribuye y promueve a la mejora de la gestión de la entidad?», en un 100% manifestaron que sí (ver anexo 9).
- Previene hechos irregulares y/o de corrupción, pues, al respecto, el control simultáneo se realiza antes de que se ejecute o se tome la decisión pública, lo que permite alertar y recomendar la aplicación de criterios precisos y objetivos, y a la vez propende a disminuir la discrecionalidad, que se expresa en la ecuación de corrupción de Klitgaard, ya que, según Boehm *et al.* (2015), detectar un riesgo de posible corrupción afecta el comportamiento del

corrupto que debe adoptar una decisión pública, y lo hace comportarse de mas manera más honesta, puesto que las personas se comportan de forma más honesta al sentirse observadas. Ello ha sido validado por la opinión de directivos y funcionarios de la SMV entrevistados, quienes, a la pregunta «¿Considera que la prevención es una estrategia necesaria frente a posibles prácticas de casos de corrupción?», en un 100% manifestaron que sí (ver anexo 9).

5.4.2. Identificar observaciones de presuntos hechos irregulares disuade nuevos hechos irregulares y/o de corrupción

La identificación de observaciones se efectúa en el marco del servicio de control posterior (por ejemplo, una auditoría de cumplimiento), forma parte de la rendición de cuentas-horizonta, y constituye un mecanismo clave, toda vez que existen estudios que señalan que su ejecución tiende a disminuir la corrupción. Al respecto, Artavia (2008) señala que la decisión de un agente potencialmente corrupto se ve influenciada por la probabilidad de ser detectado y sancionado, y cuanto mayor sea la probabilidad de que un hecho corrupto sea detectado y sancionado, menor será la probabilidad de que se cometa.

Igualmente, para Boehm *et al.* (2015), las medidas de control y sanciones aumentan los costos y reducen los beneficios esperados de la corrupción, en tanto que la aplicación de sanciones afecta negativamente la corrupción, aun cuando la probabilidad de detección sea baja. De ahí se concluye que la aplicación de sanciones efectivas es un elemento disuasivo frente a la corrupción, y que las personas tienden a sobreestimar la probabilidad de ser detectado y castigado. Esto ha sido validado por la opinión de directivos y funcionarios de la SMV entrevistados, quienes, a la pregunta «¿Considera que en la administración pública la detección de presuntos hechos irregulares y/o fraudes disuade, a futuro, de nuevos hechos irregulares y/o de corrupción?», en un 100% manifestaron que sí (ver anexo 9).

5.4.3. Incremento de la eficacia y contribución al valor público

El incremento de eficacia del control se sustenta en las dos hipótesis anteriores. Como ya se ha señalado, promover la mejora de la gestión y prevenir y disuadir nuevos hechos irregulares y/o de corrupción contribuye al valor público.

En la tabla 10 se muestra la información obtenida de las entrevistas a directivos de la SMV que se relaciona con la hipótesis específica y sirvió para el diseño de modelo propuesto.

Tabla 10. Información obtenida de entrevistas a directivos y/o funcionarios de la SMV

N°	Aspecto	Información
1	Tipo de servicio de control	El 89% de los entrevistados opina que el OCI debe priorizar la ejecución de controles preventivos y/o simultáneos a la ejecución de controles posteriores.
2	Mejora de la gestión	<p>El 100% de los entrevistados opina que el OCI debe ejecutar servicios de control que tengan por finalidad identificar los hechos que pongan en riesgo los resultados y el logro de los objetivos de la entidad. Dicha labor no debe ser solo del OCI, sino también de la propia área o entidad.</p> <p>El 100% de los entrevistados opina que implementar las acciones preventivas recomendadas por el OCI como resultado de la ejecución de servicios de control preventivo o concurrente contribuye y promueve a la mejora de la gestión de la entidad. Las acciones preventivas recomendadas por el OCI deben estar identificadas correctamente, deben ser viables y deben agregar valor a los procesos de la entidad.</p>
3	Prevención y lucha contra la corrupción	<p>El 100% de los entrevistados considera que la prevención es una estrategia necesaria frente a posibles prácticas de corrupción.</p> <p>El 100% de los entrevistados considera que, en la administración pública, la detección de presuntos hechos irregulares y/o fraude disuade de cometer nuevos hechos irregulares y/o de corrupción.</p> <p>Los entrevistados también opinaron que la prevención y la sanción de hechos irregulares funciona como un elemento disuasivo solo para un grupo de servidores, que son la mayoría, puesto que existen servidores públicos correctos (honrados) que no necesitan ser disuadidos para actuar bien y correctamente, pero existe otro grupo que no es disuadido de efectuar hechos irregulares y no cambia, ya que están dispuestos a asumir los riesgos que podrían generar sus acciones.</p>

Fuente: Elaboración propia

Capítulo V. Resultados

1. Propuesta de nuevo modelo de gestión

El modelo propuesto es una representación simplificada de la orientación macro de la gestión de los servicios de control del OCI, en la cual no se han tomado en cuenta o se han suprimido aspectos que no generan valor al modelo, lo cual ha permitido fijarse en los rasgos esenciales de la realidad que se intenta comprender.

1.1. Supuestos del nuevo modelo

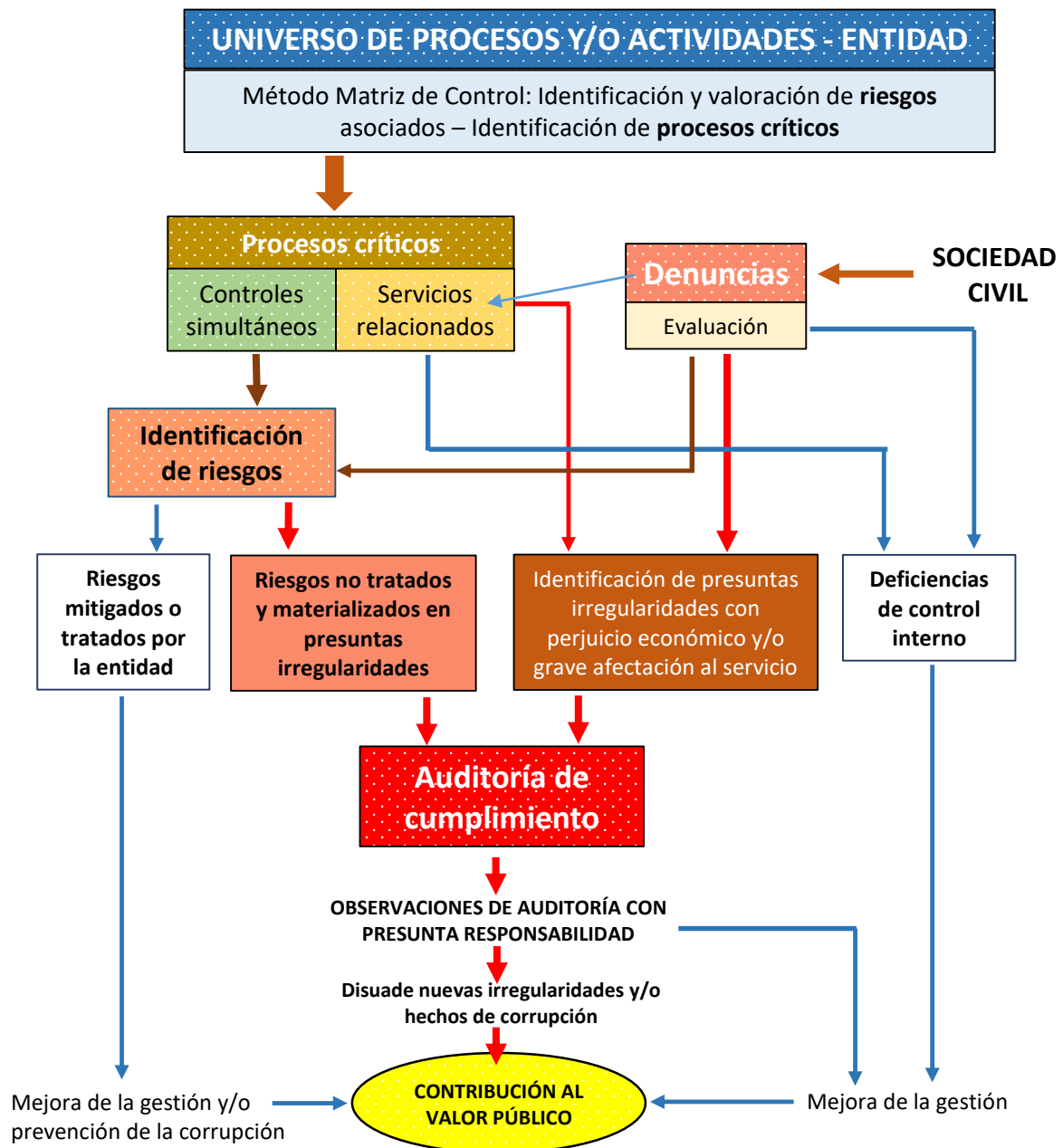
- El OCI cuenta con un equipo multidisciplinario con la habilidad, entrenamiento especializado y competencia necesaria para efectuar apropiadamente el control gubernamental en los procesos y subprocesos de la entidad.
- El presupuesto del OCI y su capacidad operativa en términos de horas hombre auditor, recursos logísticos y equipamiento son suficientes para el desarrollo de sus funciones.
- El OCI, en el marco de la normativa aplicable, ejecuta con la calidad y oportunidad requeridas los servicios de control posterior (auditoría de cumplimiento), de control simultáneo, relacionados y de atención de denuncias.

1.2. Definición conceptual del nuevo modelo

El modelo propuesto considera que el OCI puede utilizar la misma capacidad operativa expresada en horas hombre auditor. Partiendo de una identificación de procesos y/o subprocesos críticos, se ejecutarán servicios de control simultáneos y servicios relacionados en los procesos críticos. Igualmente, se consideran críticas las denuncias presentadas, las cuales serán evaluadas. Se ejecutarán auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados y riesgos no tratados, materializados en presuntas irregularidades, resultantes de la ejecución de los servicios señalados anteriormente. Como resultado de la ejecución de los servicios señalados se incrementará la eficacia de control y se contribuirá al valor público.

El nuevo modelo propuesto, a diferencia del modelo actual, propone ejecutar los servicios de control (simultáneo, relacionado, denuncias y auditorías de cumplimiento) como actividades interrelacionadas y secuenciales de un mismo proceso de control, conforme se aprecia en el gráfico 5.

Gráfico 6. Modelo de servicios de control propuesto



Fuente: Elaboración propia.

1.3. Etapas del nuevo modelo

1.3.1. Identificación de riesgos asociados a procesos y/o subprocesos

El diseño y aplicación de la herramienta de matriz de control permitirá identificar los riesgos más significativos inherentes a los procesos y/o subprocesos de la entidad, con la finalidad de establecer un orden correlativo en función a su nivel de riesgo asociado. Lo recomendable es

efectuar dos matrices sencillas y flexibles, una para los procesos de apoyo o estratégicos y otra para los procesos misionales en el caso del OCI de la SMV (ver anexos 6 y 7).

1.3.2. Priorizar la ejecución de servicios de control simultáneos y servicios relacionados relevantes

En función a la capacidad operativa y horas hombre auditor disponibles en el OCI, se procederá a seleccionar aquellos procesos o actividades misionales y de apoyo de la entidad que presenten los más altos niveles de riesgos asociados, a fin de ser evaluados como servicio de control simultáneo en primera prioridad o como servicio relacionado relevante en segunda prioridad. Estos serán incluidos en el PAC del OCI. En el caso específico del OCI de la SMV, luego del diseño y aplicación de las dos matrices de riesgo, se seleccionaron nueve subprocesos con mayores niveles de riesgo asociado para ser incluidos en el PAC 2018, de los cuales siete son servicios de control simultáneo, uno es un servicio relacionado relevante y el último es un servicio de atención de denuncias, como se muestra en la tabla 11.

Tabla 11. Subprocesos críticos identificados para ser incluidos en el PAC 2018 del OCI

N°	SERVICIO	PROCESO Y/O SUBPROCESO
1	Servicio Relacionado	Supervisión: Emisores de valores
2	Acción Simultánea	Supervisión: Bolsa de Valores
3	Acción Simultánea	Supervisión: Instituciones de compensación y liquidación de valores (Cavali)
4	Acción Simultánea	Administración de fondos y garantías (S/ 361.228.922,00)
5	Acción Simultánea	Inversión pública – Estudios, edificación de sede institucional de la SMV (S/ 52.609.454,00)
6	Acción Simultánea	Administración de hardware y software
7	Acción Simultánea	Administración de infraestructura de tecnologías de la información
8	Acción Simultánea	Contrataciones públicas
9	Denuncias	Cese y desvinculación del personal

Fuente: Elaboración propia.

El servicio relacionado relevante, orientado a la mejora de la gestión, es una verificación expeditiva (plazo breve) a los actos y resultados de la entidad que generan productos distintos al servicio de control posterior, ejecutada a procesos y/o subprocesos priorizados en función al nivel de riesgo asociado, dado que la normativa⁵⁸ del PAC ha establecido un tipo de servicio relacionado similar, denominado «Recopilar y procesar información para fines de control».

⁵⁸ Numeral 0054 del anexo N° 2 de la Directiva N° 018-2016-CG/PLAN, Directiva de Programación, Monitoreo y Evaluación del Plan Anual de Control 2017, aprobada por Resolución de Contraloría N° 457-2016-CG, de fecha 27 de octubre de 2016.

1) Servicio de atención de denuncias: Las denuncias presentadas ante el OCI en el marco de la normativa aplicable⁵⁹ deben ser evaluadas; y los resultados, comunicados al denunciante, con lo que se generan cuatro situaciones:

- Si no se identifican indicios de irregularidad, se desestima el hecho.
- Si se identifican indicios de irregularidades que no implican perjuicio económico o grave afectación al servicio, o se identifican deficiencias de control interno, se emite un informe al titular con la finalidad de que implemente las acciones correctivas pertinentes para la mejora de la gestión.
- Si se identifican indicios de irregularidad con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, los hechos son tenidos en cuenta para la ejecución de una auditoría de cumplimiento.
- Si la denuncia está referida a hechos o actividades de un proceso en curso, se identifican los hechos que ponen en riesgo los resultados y el logro de los objetivos de la entidad, y se emite una alerta de control al titular, con la finalidad de que implemente las acciones preventivas pertinentes para la mejora de la gestión.

2) Ejecución del servicio relacionado relevante: Como resultado de la ejecución del servicio se generan dos situaciones:

- Si se identifican deficiencias de control interno u oportunidades de mejora, los resultados se remiten al titular con la finalidad de que implemente las acciones correctivas pertinentes para la mejora de la gestión.
- Si se identifican indicios de irregularidad con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, los hechos son tenidos en cuenta para la ejecución de una auditoría de cumplimiento.

3) Ejecución de servicio de control simultáneo: Si como resultado de la ejecución del servicio se identifican hechos que ponen en riesgo los resultados y el logro de los objetivos de la entidad, se emite un informe al titular con la finalidad de que implemente las acciones preventivas pertinentes para la mejora de la gestión.

⁵⁹ Directiva N° 011-2015-CG/GPROD, Servicio de Atención de denuncias, aprobada por Resolución de Contraloría N° 268-2015-CG, de fecha 4 de setiembre de 2015.

4) Seguimiento y evaluación de recomendaciones preventivas: Se procede a efectuar el seguimiento a las recomendaciones preventivas de los informes de control simultáneo y a las recomendaciones de las alertas de control derivadas de denuncias relacionadas a hechos o actividades de un proceso en curso. Si luego de la evaluación realizada se verifica que la entidad no implementó las medidas preventivas recomendadas, y si los riesgos observados se materializan en presuntos hechos irregulares que impliquen presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, los hechos son tenidos en cuenta para la ejecución de una auditoría de cumplimiento.

1.3.3. Ejecución de auditorías de cumplimiento

El OCI ejecutará una auditoría de cumplimiento si y solo si se cumplen las siguientes condiciones *sine qua non* (necesario, esencial y obligatorio):

- Si existen presuntas irregularidades con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio identificadas y/o detectadas como resultado de la ejecución de un servicio de atención de denuncias o servicio relacionado relevante.
- Si de la evaluación realizada al seguimiento de recomendaciones preventivas, emergentes de los informes de control simultáneo o de las alertas de control de evaluación de denuncias, el OCI determina que los riesgos observados se han materializado en presuntas irregularidades con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio.

2. Resultados esperados del nuevo modelo

(1) Mejorar la eficiencia del OCI: El nuevo modelo propuesto considera que el OCI utilizará la misma cantidad de recursos, por lo que la priorización de ejecución de servicios de control simultáneos y servicios relacionados relevantes en forma expeditiva (plazo breve) y con menor uso de recursos incrementa el número de procesos misionales y de apoyo verificados.

(2) Mejorar la oportunidad del control: El modelo permite disminuir el tiempo transcurrido entre el hecho deficiente o irregular, su detección, y la formulación de observaciones de auditoría.

(3) Mejorar la detección de riesgos, deficiencias de control interno y presuntos hechos irregulares: Verificar un mayor número de procesos misionales y de apoyo, con el agregado de que los mismos tienen asociados altos niveles de riesgo, incrementa la probabilidad de detectar

riesgos, deficiencias de control interno y presuntos hechos irregulares. Ello genera que se efectúen un mayor número de recomendaciones para la mejora de la gestión y que se identifiquen insumos (presuntas irregularidades) para la ejecución de auditorías.

- (4) Mejorar la eficacia de los servicios de control posterior: Ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, genera una esperanza razonable de que los resultados de la auditoría presenten observaciones, lo que incrementa la eficacia de la auditoría de cumplimiento.
- (5) Propende a evitar el uso innecesario de recursos en ejecutar auditorías sin eficacia: Los escasos recursos del OCI deben utilizarse en ejecutar auditorías que contribuyan a crear valor público. Por ello, el nuevo modelo genera una esperanza razonable de que la auditoría sea eficaz. En el caso contrario, ejecutar una auditoría sin tener una esperanza razonable de que genere valor público y sea eficaz podría constituir un dispendio o uso innecesario de recursos públicos.
- (6) Minimiza el riesgo, que el control sea una traba al mejoramiento de la gestión pública: Cuando una auditoría no se sustenta en una identificación previa de presuntos hechos irregulares se genera el riesgo de que los auditores, con la finalidad de justificar su trabajo, caigan en el legalismo (excesivamente legalista), y se enfoquen más en el procedimiento que en el resultado.
- (7) Mejorar la relación costo-beneficio del control: Si, conforme se señala precedentemente, se propende a la mejora de la gestión. En caso existan observaciones, se puede iniciar la recuperación de perjuicios generados a la entidad y las acciones legales y administrativas que correspondan. Si se mantienen constantes los costos de control de acuerdo al supuesto del modelo, la relación costo-beneficio del OCI mejorará.
- (8) Incremento de la contribución al valor público: Considerando que los resultados de los servicios de control contribuyen y/o propenden a la mejora de la gestión, además de que previenen y disuaden nuevos hechos irregulares a futuro, por tanto, se incrementará la generación de valor público.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

El OCI de la SMV, en la ejecución de auditorías de cumplimiento (antes exámenes especiales), en los últimos 10 años, presentó un indicador de eficacia igual a 0 (no se identificaron observaciones). Ello se habría debido a que a) se evaluaron y/o verificaron subprocesos que no correspondían, en el sentido de que existían otros subprocesos no verificados que sí presentaban hechos deficientes o irregulares; o, en su defecto, a que b) en la entidad, en el periodo en mención, no se presentaron hechos deficientes o irregulares, toda vez que, si se producía este último escenario, no se justificaba realizar auditorías, por lo que correspondía ejecutar otros servicios que propendan a la mejora de la gestión, como servicios de control simultáneos o servicios relacionados relevantes.

Al respecto, el modelo propuesto considera tres elementos que lo distinguen del modelo actual: 1) incorpora la gestión de riesgos e identificación de procesos críticos; 2) prioriza el control simultáneo o preventivo; y 3) vincula los resultados del control simultáneo, servicio relacionado y evaluación de denuncias con las auditorías de cumplimiento. De este modo, solo se ha de ejecutar una auditoría si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas con perjuicio económico o grave afectación al servicio, lo cual genera que se mejore la eficacia del control y se incremente la contribución al valor público.

El modelo es una orientación macro de la gestión de los servicios de control del OCI, que se enmarca en la visión de la CGR de crear valor público (orientado al ciudadano). Esta tiene por finalidad ayudar a tomar decisiones al OCI y lograr los resultados deseados del control gubernamental. Los aspectos relacionados a la metodología de ejecución de los servicios de control, capacidad operativa, características (habilidad, entrenamiento y competencia) del equipo auditor, equipamiento, presupuesto y otras cuestiones específicas no son abordados por el modelo.

Todo ello propenderá a a) que la auditoría (examen de legalidad) solo se ejecute en aquellos subprocesos donde existan hechos irregulares; b) que se ejecuten controles simultáneos de apoyo a la gestión o servicios relacionados, con enfoque proactivo, en aquellos subprocesos donde existan oportunidades de mejora; y c) que no se ejecuten servicios de control en aquellos subprocesos (gran mayoría) que no representen subprocesos críticos. Ello permite generar un control orientado a resultados, que crea valor público, lo que contribuye a su vez a romper o

superar los paradigmas o problemas señalados por Shiguiyama (2016) y por Paredes (2017), que señala que el control (CGR) es una traba a la gestión del Estado y es ineficaz en la lucha contra la corrupción.

2. Recomendaciones

Se recomienda que el OCI de la SMV aplique gradualmente el modelo propuesto.

Considerando que el marco legal aplicable, los modelos de servicios de control que se vienen aplicando y la problemática de los OCI de las distintas entidades públicas son similares, resulta importante, como un aporte al mejoramiento de la gestión de los servicios de control, hacer de conocimiento de la Contraloría General de la República el modelo propuesto, para su revisión y consideración en los procedimientos y modelos que viene desarrollando.

Bibliografía

Álvarez, Juan (2015). *Auditoría Anticorrupción*. Lima: Instituto Pacífico.

Anderson, David, Sweeney, Dennis y Williams, Thomas (2012). *Estadística para Negocios y Economía*. 11ª ed. México D.F.: Cengage Learning.

Armijo, Marianela (2011). *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) / CEPAL.

Artavia, Fernando (2008). “Decisiones públicas, beneficios privados. Consideraciones teóricas en torno a la corrupción”. *Revista Ciencias Sociales*, (119), p. 13-26. Fecha de consulta: 19/02/2018. < <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10782>>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2002). Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, publicada el 31 de julio de 2002.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1994). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428, publicada el 7 de setiembre de 1994.

Auditoría General de la República de Colombia (2011). *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia ISBN 978-958-99001-3-0*. Bogotá: Auditoría General de la República / Banco Mundial.

Boehm, Frédéric, Isaza, Carolina y Villalba, Martha (2015). “Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?”. *Opera*, (17), p. 105-126. Fecha de consulta: 19/02/2018. <http://www.academia.edu/22699696/Analisis_experimental_de_la_corrupción_y_de_las_medidas_anticorrupción._Dónde_estamos_hacia_dónde_vamos>.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2003). *Control Interno – Informe COSO*. 3ª ed. Bogotá: Ecoe.

Congreso de la República del Perú (2011). Ley de Fortalecimiento de la Superintendencia del Mercado de Valores, aprobada con Ley n.º 29782.

Congreso de la República del Perú (2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158.

Congreso de la República del Perú (2006). Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, Ley N° 28716.

Congreso de la República del Perú (2004). Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Ley N° 28411.

Congreso de la República del Perú (2002). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785.

Congreso de Chile (1964). Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría, Ley N° 10.336, publicada el 10 de julio de 1964.

Congreso de Colombia (1993). Ley que establece las normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y otras disposiciones, Ley 87 de 1993, publicada el 29 de noviembre de 1993.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el diario oficial el 29 de diciembre de 1976.

Contraloría General de la República de Chile (2015). Normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República, Resolución 20, publicada el 21 de marzo de 2015.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2009). Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el sector público, Resolución de Contraloría General de la República N° R-DC-119-2009, de fecha 16 de diciembre de 2009 y publicada el 10 de febrero 2010.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2006). Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE), aprobado por Resolución de Contraloría R-CO-94-2006, de fecha 17 de noviembre 2006 y publicado el 8 de diciembre 2006.

Contraloría General de la República del Perú (2015a). Directiva N° 011-2015-CG/GPROD “Servicio de Atención de Denuncias”, Resolución de Contraloría N° 268-2015-CG.

Contraloría General de la República del Perú (2015b). Directiva N° 019-2015-CG/GPROD “Auditoría Forense”, Resolución de Contraloría N° 373-2015-CG.

Contraloría General de la República del Perú (2014a). Normas Generales de Control Gubernamental, Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG.

Contraloría General de la República del Perú (2014b). Directiva N° 001-2014-CG/CGSII y Manual de Auditoría de Cumplimiento, Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG.

Contraloría General de la República del Perú (2013). *La Contraloría cuenta su historia*. Lima: El Comercio.

Contraloría General de la República del Perú (2006). Normas de Control Interno, Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG.

Contraloría General de la República (2006-2016). Lineamientos de Política y Directivas que regulan la formulación y evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para los periodos 2007 al 2017, Resoluciones de Contraloría Nro. 315-2006-CG, 371-2007-CG, 447-2008-CG, 169-2009-CG, 321-2011-CG, 418-2013-CG, 361-2015-CG y 457-2016-CG.

Contraloría General de la República del Perú (2005-2016). Directivas del Ejercicio del Control Preventivo y/o Simultáneo, aprobadas por Resoluciones de Contraloría Nro. 528-2005-CG, 094-2009-CG, 454-2014-CG y 432-2016-CG.

Defensoría del Pueblo (2017). *El Sistema Anticorrupción Peruano: Diagnóstico y Desafíos. Reporte la Corrupción en el Perú N° 2*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2015a). *Guía de Auditoría para Entidades Públicas*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.

Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2015b). Decreto Único Reglamentario del Sector de función Pública, Decreto N° 1083 publicado el 26 de mayo 2015.

Diario El Comercio (2017). “¿En qué instituciones confían los peruanos?”. Sección Política. En:

Diario el Comercio. 1 de octubre de 2017.

García, Emilio (2013). *¿Cómo generar valor en las empresas?*. Lima: Universidad del Pacífico.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). *Nota de Prensa a partir de los resultados del Módulo Gobernabilidad, Democracia y Transparencia (noviembre 2016–abril 2017) de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*. Fecha de consulta: 25/07/2017. <<https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-corrupcion-desplaza-a-la-delincuencia-como-principal-problema-que-afecta-al-pais-9792/>>.

Intosai (2016). *INTOSAI GOV 9160. “Mejorar la Buena Gobernanza de los Bienes Públicos – Principios Centrales para la Implementación”*. Viena: Intosai.

Intosai (2007). *INTOSAI GOV 9130. Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público – Información Adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad*. Viena: Intosai.

Intosai (1977). *Declaración de Lima*. Viena: Intosai.

Leonarte, Juan (2014). *Control gubernamental*. Lima: Gaceta Jurídica.

Martínez, Ciro (2002). *Estadística y muestreo*. 11ª ed. Bogotá: Ecoe.

Matute, Genaro, Izquierdo, Luisa, Mejía, Carmen, Porras, Jorge y Solano, Nuria (2008). *Modelo de gestión de la calidad para la Contraloría General de la República*. Lima: Universidad ESAN.

Mejía, Rubí (2008). *Administración de riesgos. Un enfoque empresarial*. Medellín: Fondo Editorial de la Universidad EAFIT.

Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. España: Paidós.

Moro, Rodrigo y Freidin, Esteban (2012). “Estudios experimentales sobre corrupción y el problema de la validez externa”. *Interdisciplinaria*, 29(2), p. 225-227. Fecha de consulta: 19/02/2018. <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-70272012000200002>.

Mun, Johnatan (2016). *Modelación de Riesgos*, tercera edición, California: Thompson – Shore and ROV Press.

Ortegón, Edgar (2018). *Planificación, política y valor público*, Huancayo: Universidad Continental, Fondo Editorial.

Paredes, Carlos (2017). “La Contraloría, las instituciones públicas y la economía”. En: *Memorandum económico*. 1 de junio de 2017. Fecha de consulta: 19/02/2018. <<http://memorandumeconomico.blogspot.pe/2017/06/la-contraloria-las-instituciones.html>>.

Porrúa, Francisco (1994). *Teoría del Estado*. México D.F.: Porrúa.

Porter, Michael (1994). *Ventaja Competitiva*. México D.F.: Continental.

Presidencia del Consejo de Ministros (2017). Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013a). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013b). *Documento orientador: metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM*. Fecha de consulta: 19/02/2018. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf>.

Quiroz, Alfonso (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Rodríguez, Duberlí (2017). “Mega corrupción de efecto catastrófico mina la política del país”. En: *Diario la Razón*. 12 de setiembre de 2017.

Sanín, Héctor (1999). *Control de gestión y resultados en la gerencia pública*. Santiago: ILPES

Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos (2015). *Lineamientos Generales para la formulación de los programas de los trabajos de los Órganos Internos de Control 2016*. México D.F.: Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos (2005). *Lineamientos*

Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de trabajo de los Órganos Internos de Control, en Materia de Auditoría y Control. México D.F.: Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos.

Shack, Nelson (2016). *Apuntes sobre corrupción y gestión pública en el Perú.* Lima: Proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia / Banco Mundial.

Shiguiyama, Victor (2016). “Lo peor de dos mundos”. En: *Lampadia*. 27 de julio de 2016. Fecha de consulta: 19/02/2018. <<http://www.lampadia.com/opiniones/victor-shiguiyama/lo-peor-de-dos-mundos/>>.

Sotelo, Aníbal (2008). “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, (80), p. 1-23. Fecha de consulta: 20/08/2015. <<http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>>.

Suárez, María y Chumacero, Enrique (2017). *La Articulación de los SAE y la Generación de Valor Público.* Trabajo de investigación para optar al grado de Magíster en Gestión Pública. Lima: Universidad del Pacífico.

Suk, Pan (2007). “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. *Gestión y Política Pública*, XVI(2), p. 551–537. Fecha de consulta: 19/02/2017. <<https://biblat.unam.mx/es/revista/gestion-y-politica-publica/articulo/desafios-a-la-capacidad-publica-en-la-era-de-una-administracion-publica-en-evolucion-y-reforma-del-gobierno>>.

Anexos

Anexo 1. Opiniones de Carlos Paredes y Víctor Shiguiyama

1. Carlos Paredes Lanatta, Dr. en Economía por la Universidad de Yale, presidente de Intelfin Estudios & Consultoría, ex jefe del gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas, profesor de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico, investigador del CIUP, columnista del diario *Gestión*, entre otros.

Opinión publicada en el diario *Gestión - Memorandum económico*, el jueves 1 de junio de 2017.

“La Contraloría, las instituciones públicas y la economía”

1. Es increíble cómo, semana a semana, un nuevo escándalo convierte al de la semana anterior en historia antigua. Esta semana nos tocó: “el Contralor”. Sin embargo, este escándalo no es nuevo. Aunque es cierto que resulta un poco escandaloso que centremos nuestra atención en el Contralor, sus carros y sus conversaciones, en vez de focalizarnos en el tema central: **el actuar de la Contraloría. Esta es una institución que progresivamente ha convertido al Estado peruano en un aparato ineficaz; pues ha hecho de los funcionarios públicos, burócratas con miedo a tomar decisiones, a todo nivel y en todos los sectores.**

2. En el Perú, hace mucho tiempo que el Estado no cumple con sus funciones fundamentales. No provee bienes y servicios públicos básicos, como infraestructura, seguridad, justicia, educación o salud. Tanto así, que nos hemos visto obligados a privatizar o concesionar estos servicios. Progresivamente, los proyectos públicos de infraestructura han ido reemplazándose por las iniciativas privadas cofinanciadas y ahora se anuncian nuevas versiones de obras por impuestos. Cada vez más, se enrejan urbanizaciones enteras y su protección queda en manos de wachimanes privados; las controversias contractuales no se ventilan en el poder judicial sino en tribunales arbitrales privados; y así... ¿Y la corrupción? Bueno, vivita y coleando; ¡vigorosa!

3. El Estado no puede proveer los servicios públicos básicos que requerimos los peruanos porque es disfuncional. Su problema principal no es la falta de recursos presupuestales, sino la estructura de incentivos perversos bajo la cual actúan (o no actúan) los funcionarios públicos. Y a esto contribuye de manera significativa la Contraloría. **Al empezar su mandato, PPK afirmó: "La Contraloría es una traba potencial y lucharé contra eso". En esta oportunidad, me permito discrepar con el presidente, pues la Contraloría no es una traba potencial, sino una traba real. Y como lo demuestran los hechos, ha sido sumamente ineficaz en controlar la corrupción.**

4. El problema central con el Contralor no es el de los carros que compró y vendió. El problema tampoco reside en la concesión del aeropuerto de Chinchero (con un mal contrato, una peor agenda y una surrealista lectura de ambos documentos por parte de la Contraloría). **El problema es que la Contraloría no cumple con sus funciones, no alcanza sus objetivos. En lugar de prevenir la corrupción, su modo de controlar ha trabado la acción del Estado, a todo nivel. No solo traba los megaproyectos de inversión, sino las compras estatales menores, la contratación de servicios de menor cuantía, el otorgamiento de licencias o permisos: ¡todo!**

5. El temor a la Contraloría es omnipresente en el Estado, pero este no ha prevenido la corrupción, ha llevado a la inacción. La Contraloría parece no entender que los funcionarios públicos tienen que tomar decisiones bajo incertidumbre y con información incompleta y que, a veces, se equivocan. En la práctica, la Contraloría ha prohibido equivocarse por acción (no por omisión), bajo amenaza de denuncia penal. Y lo que ha logrado es trabar al

Estado, nada más. El Contralor no debe irse tanto por sus carros, ese problema es insignificante en relación al costo que nos está imponiendo con su visión de la función de contraloría.

6.El Contralor nos propone hacer más de lo mismo y para esto nos pide mayores recursos. Lo que corresponde, más bien, es que se vaya. Tal vez si se dedica a la comercialización de automóviles genere valor para la sociedad, en vez de destruirlo como en la actualidad.

2. Victor Shiguiyama Kobashigawa, Ingeniero industrial en la Universidad de Lima, Máster en Administración de Empresas en la Universidad de San Ignacio de Loyola, Consultor BID, ex Coordinador general del programa de Modernización y Descentralización del Estado, ex Director Ejecutivo del Programa Projoven (MTPE), entre otros, y actual Superintendente de la Sunat.

Opinión del miércoles 27 de julio de 2016 del blog *Me Declaro Antisistema*, en *Lampadia*.

“Lo peor de dos mundos”

Es difícil plantear una agenda positiva en un ambiente político cargado de energía negativa, donde andamos incomprensiblemente enemistados y divididos, incapaces de admitir o reconocer razones en otras posiciones políticas. Y esto no sólo entre políticos, sino también entre analistas, periodistas y twitteros.

Las exitosas reformas económicas de los 90 han ido perdiendo ritmo y nuestro optimismo ha ido apagándose, dejando en nuestras mentes una mirada afligida por la creciente desaceleración económica, la rampante corrupción y la angustiante inseguridad ciudadana.

Algo en común para desarrollar exitosamente cualquier agenda de gobierno, es incorporar mayor agilidad, eficiencia y eficacia en la gestión pública. Después de todo, enfrentamos una crisis de talento humano, incapaz de avanzar en tantos frentes y en tan poco tiempo. Pero ¿cómo lograrlo? **Necesitamos un shock de innovación, un terremoto que destruya la mediocre administración pública actual y nos obligue a crear una nueva manera de gestionar los recursos públicos.**

Un gran impedimento para innovar, para actuar oportunamente, para simplificar, para transparentar la gestión es, paradójicamente, el sistema de control (en cabeza de la Contraloría General de la República y las Oficinas de Control Interno).

El nombramiento del nuevo Contralor, realizado en la agonía de un gobierno que se va desprestigiado, y que además es funcionario de carrera no pareciera haber sido lo más conveniente. De un lado porque siendo parte de la Contraloría, posiblemente piense que lo realizado hasta el momento es bueno (romper paradigmas suele requerir visiones externas), y segundo, porque si quisiera emprender una reforma sin precedentes, no tendrá la legitimidad ni el apoyo político que lo sustente.

Del libro *Innovar o Morir* de A. Oppenheimer, vale resaltar las siguientes ideas que se aplican perfectamente a nuestra necesidad de recrear la gestión pública peruana: i) la innovación requiere tolerancia al error; ii) toda innovación disruptiva exige obligatoriamente aceptar fracasos; y iii) todo innovador debe, obligatoriamente, dejar su estado de confort.

El sistema de control peruano es, como muchos en la región, uno plagado de prácticas viciosas orientadas a lograr el cumplimiento estricto y literal de los procedimientos, normas y leyes. Todo auditor interno y miembro de la contraloría es, como diríamos, un funcionario pegado a la letra, un cuadrulado.

Por eso, la mayoría de funcionarios públicos actuarán de acuerdo a la letra y si esta no

existe, esperarán que exista (vía un informe que muchas veces requiere de otro informe previo, de un sellito del jefe y del visto bueno de un asesor). Y cuando este funcionario sea juzgado por el auditor, este no verá el logro (resultado) sino el procedimiento (forma). Cualquier error en el procedimiento se asume como intención dolosa y suele estar acompañada de sanciones extremadamente severas, que incluso llegan a juicios y embargos. En suma, hemos desarrollado el sistema perfecto para **capar mentalmente** a nuestros funcionarios públicos. Imaginen una persona que todo el tiempo será castigado por caerse al intentar caminar, o cuando se equivoca cada vez que busca hacer algo nuevo en la vida....

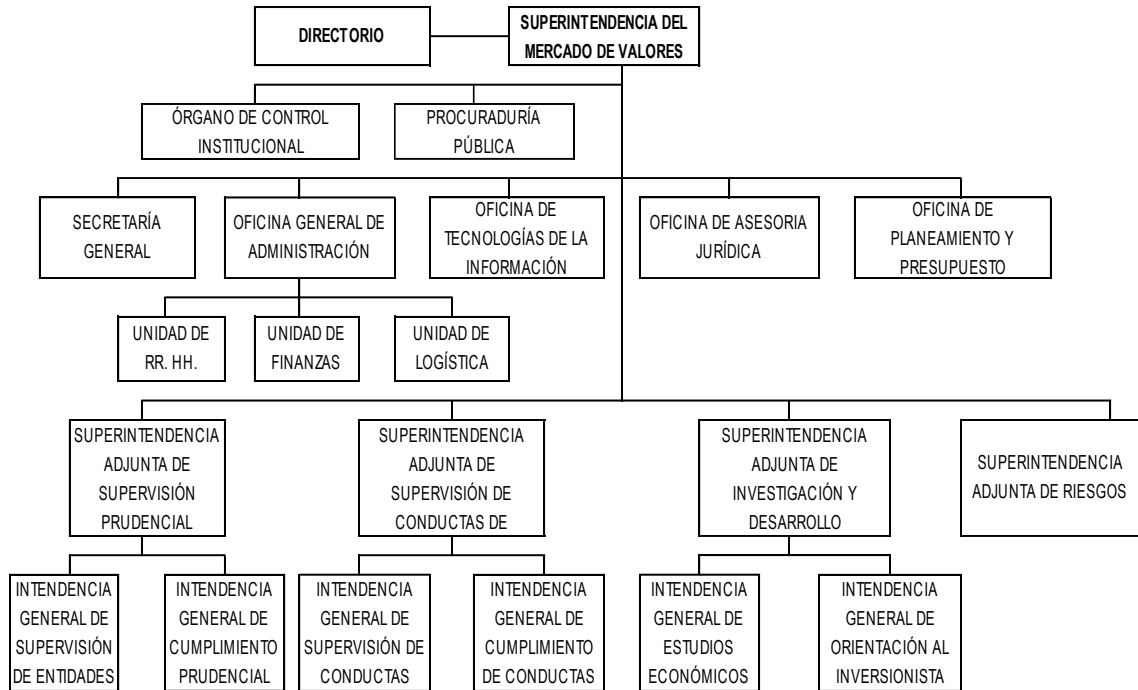
¿El resultado? Un Perú con dinero, pero con pocos resultados. Un funcionario atormentado por la forma, con nula convicción por la innovación. **Es el mundo perfecto para los corruptos, especialistas en extraer dineros cumpliendo las formas.** En un contexto donde nos parece normal que un trámite demore, que falte un sello, que el expediente se pierda, que requiera completar otro formulario, que la obra se detenga o simplemente que no se inicie, o incluso a la decisión injusta, pero de acuerdo a ley, es lo que facilita la vida a los vivos, al tarjetazo, al favorcito, al tramitador, a la coima...

Esta reforma es, entre otras, una que bien podría estar en la agenda común del Ejecutivo y del Legislativo. La innovación es una palabra ajena a la dinámica política y pública, los ciudadanos deberíamos crear un colectivo y marchar por las calles exigiendo soluciones creativas a quienes nos gobiernan. De lo contrario, **tendremos por mucho tiempo lo peor de los dos mundos: controles que impiden la innovación y engorrosos procedimientos que facilitan la corrupción.**

Nota: El énfasis es del autor del presente trabajo.

Anexo 2. Información de la Superintendencia del Mercado de Valores

Organigrama de la Superintendencia del Mercado de Valores



Presupuesto Institucional de la SMV, año 2015-2016 (expresado en soles)

Rubro	2016			2015		
	PIM S/	Ejecutado		PIM S/	Ejecutado	
		Devengado S/	Avance %		Devengado S/	Avance %
INGRESOS						
Recursos Ordinarios						
Recursos Directamente Recaudados	63.185.578	366.459.356,00	579,97	55.689.739,00	321.306.142,94	576,96%
Donaciones y Transferencias						
Total Ingresos	63.185.578	366.459.356,00	579,97	55.689.739,00	321.306.142,94	576,96%
GASTOS						
Personal y Obligaciones Sociales	29.402.974	26.686.702,00	90,76	28.400.578,00	24.624.634,33	86,70%
Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	4.812.581	4.669.836,00	97,03	4.543.385,00	4.383.926,63	96,49%
Bienes y Servicios	20.731.080	16.210.769,00	78,20	16.661.963,00	11.762.141,60	70,59%
Donaciones y Transferencias	604.844	539.536,00	89,20	82.000,00	59.483,20	72,54%
Otros Gastos	4.750.594	4.431.047,00	93,27	1.148.530,00	121.006,48	10,54%
Adquisición de Activos no Financieros	2.883.505	1.517.313,00	52,62	4.853.283,00	4.042.157,80	83,29%
Total Gastos	63.185.578	54.055.203,00	85,55	55.689.739,00	44.993.350,04	80,79%

Fuente: Información de consulta amigable y portal de transparencia de la SMV.

Anexo 3. Relación de jefes de OCI entrevistados

Nº	Apellidos y nombres	Entidad donde ejerció funciones como jefe de OCI (* Actual Jefe de OCI)	Profesión	Fecha de entrevista
1	Albán Peralta, Gino	- Cofide (*) - Agrobanco - Municipalidad Metropolitana de Lima - ex Gerente Central del Sistema Nacional de Atención de Denuncias (CGR)	Economista	05/02/2018
2	Ayme Vega, Carmen	- Municipalidad Distrital de Jesús María (*) - Universidad Nacional de Ingeniería - Municipalidad Distrital de Santiago de Surco - Municipalidad Distrital de Comas - Municipalidad Distrital de Barranco	Contador MBA	02/02/2018
3	Chumán Esquivel, Santos	- Municipalidad Metropolitana de Lima (*) - Ex Gerente Zonal Centro CGR - Ex Gerente CGR	Contador Egresado Doctorado	07/02/2018
4	Espinoza Ferrer, Américo	- Caja Municipal de Crédito Popular de Lima (*) - Municipalidad Distrital de Lurín - Municipalidad Provincial de Cañete	Contador Maestría en Tributación	18/04/2018
5	Mallqui Osorio, Benigno	- Municipalidad Distrital de los Olivos (*) - Municipalidad Distrital de San Martín de Porres - Municipalidad Distrital de San Miguel - Municipalidad Distrital de Puente Piedra - Servicios de Parques de Lima	Contador	09/04/2018
6	Mancisidor Sosa, Ghiorge	- ProInversión (*) - Ositran - Gerente de la Oficina Regional de Control – Lima Metropolitana	Contador	11/04/2018
7	Martínez Inca, Melchor	- Municipalidad Distrital de Villa el Salvador (*) - Municipalidad de Distrital de San Martín de Porres - Hospital Municipal de los Olivos - Municipalidad Distrital de Cieneguilla - Municipalidad Distrital de Lurín	Contador Maestría en Administración de Empresas	10/04/2018
8	Pacheco Godoy, María del Pilar	- Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (*) - Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM). - Servicio de Administración Tributaria (SAT) - Inictel	Contador Maestría en Gestión Pública	01/02/2018
9	Ramírez Tazza, José Rogelio	- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (*) - Gobierno Regional de Ayacucho - Universidad Nacional del Centro del Perú - Servicio de Administración Tributaria de Huancayo	Abogado Maestría en Derecho Penal	12/04/2018
10	Vallas Nizama, Gaby	- Inictel (*) - EMMSA - Municipalidad Distrital de Barranco - Municipalidad Distrital de los Olivos - Municipalidad Provincial de San Martín - Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú	Economista Maestría en Administración Pública	06/02/2018
11	Vergara Silva, Manuel Alberto	- Municipalidad Distrital de Surquillo (*) - Municipalidad Distrital de Villa el Salvador - Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo - Municipalidad Distrital de San Luis - Emapa Cañete - Municipalidad Provincial de Cañete - Municipalidad Distrital de Imperial	Contador	25/04/2018
12	Yalta Váscones, Óscar	- Presidencia del Consejo de Ministros (*) - Tribunal Constitucional - Gerente del Departamento de Órganos de Control Institucional (CGR)	Abogado Maestría en Derecho Empresarial	05/04/2018

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Relación de jefes de OCI encuestados

N°	Apellidos y nombre	Entidad donde ejerció como Jefe de OCI	Profesión	Entrevista
1	Delgado Álvarez, Mario Ramiro	- Organismo de Supervisión de Recursos Forestales - Osinergmin - Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN) - Instituto Peruano del Deporte (IPD) - Municipalidad Provincial de Arequipa	Contador Maestría en Gestión Pública	04/04/2018
2	Iriarte Vega, Gloria	- Senace - Instituto de Gestión de Servicios de Salud - Dirección de Salud de Lima Metropolitana DISA V - Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero - Concejo Nacional del Ambiente (CONAM)	Abogado Magíster en Administración Pública	05/04/2018
3	La Rosa Abarca, Jaime Rodolfo	- Municipalidad Distrital Alto Selva Alegre Arequipa - Sociedad Eléctrica de Arequipa - Gobierno Regional de Moquegua - Gobierno Regional de Arequipa - Gobierno Regional de Cusco - Universidad Nacional de San Agustín - Universidad Nacional del Altiplano	Economista y Abogado Maestría en Administración y Gerencia Educativa	05/04/2018
4	Llacsá Mesía, Patrick	- Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN) - Instituto Geográfico del Perú (IGP) - Agro Rural - Servicio de Administración Tributaria (SAT)	Economista	18/04/2018
5	Leyva Castro, Margarita	- Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas - Municipalidad Distrital de San Miguel - Municipalidad Distrital de Santa Anita - Municipalidad Distrital de Bellavista y otros	Contadora	18/04/2018
6	Morales Navarrete, Juana	- Programa Pensión 65 - Superintendencia del Mercado de Valores - Superintendencia de Bienes Nacionales - Corpac	Contador Maestría en Control Gubernamental	05/04/2018
7	Olaya Olivares, Edgar Efraín	- Universidad Nacional de Trujillo - Gerencia Regional de Educación La Libertad - EPS SEDALIB Trujillo - Dirección Regional de Salud Huánuco - Municipalidad Provincial de Chachapoyas	Contador Maestría en Gestión Pública	05/04/2018
8	Olivares Maldonado, Guillermo	- Instituto Tecnológico de la Producción - Empresa Administradora de Servicios Eléctricos (Adinelsa) - Proyecto Especial Chira - Piura - Electronoroeste S.A.	Ingeniero Mecánico Electricista MBA	05/04/2018
9	Olivas Ocaña, Daniel	- Hospital Carlos Lanfranco La Hoz - Hospital Nacional Sergio E. Bernales - Hospital Nacional Hipólito Unanue - Municipalidad Provincial de Huanta - Escuela Nacional de Bellas Artes	Administrador Maestría en Administración	10/04/2018
10	Pacheco Marchena, Julio Ernesto	- Gobierno Regional la Libertad - Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores - Municipalidad Provincial del Callao - Municipalidad Distrital de la Molina - Gobierno Regional de Huánuco	Ingeniero Civil Maestría en Transportes Maestría en Gestión Pública	04/04/2018
11	Pezo Arévalo, Neil	- Osiptel - Municipalidad Distrital de Barranco - Hospital San José y otros	Administrador Maestría	13/02/2016
12	Rubina Meza, Johnny Carlo	- Electro Perú SA. - Ingemmet - Gobierno Regional de Arequipa - Municipalidad Provincial de Arequipa - Municipalidad Distrital de Yanahuara - Zofratacna	Contador Maestro en Contabilidad y Finanzas	09/04/2018

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Relación de directivos y/o funcionarios de la SMV entrevistados

N°	Nombre y apellidos	Cargo en la Superintendencia del Mercado de Valores – Ex Conasev	Profesión	Fecha de entrevista
1	Lilian Rocca Carbajal	Superintendente de la SMV, periodo 2011-2017 y ex Presidente del Directorio de la CONASEV periodo 2004-2007	Abogado	12/04/2018
2	Julio Cesar Vargas Piña	Secretario General	Abogado	05/02/2018
3	Ada Noblecilla Castro	Superintendente Adjunto de la Oficina General de Administración	Ingeniero Industrial	25/04/2018
4	Rolando Rony Aldave Romo	Presidente del Fondo de Garantía del Mercado de Valores	Abogado	31/01/2018
5	Liliana Gil Vásquez	Superintendente Adjunto de Asesoría Jurídica	Abogado	07/02/2018
6	Paola Martínez Goyoneche	Jefe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Economista	08/02/2018
7	José Luis Bernuy Vallejos	Jefe de la Unidad de Logística	Ingeniero Industrial	21/02/2018
8	Víctor Manuel Reyna Cisneros	Jefe de la Unidad de Recursos Humanos	Ingeniero Economista	22/02/2018
9	Cesar Patrón Heredia	Contador General	Contador	24/04/2018

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Matriz de riesgo de procesos misionales de la SMV

Riesgos asociados a procesos misionales

TIPO DE MACROPROCESOS	MACROPROCESO	PROCESO	SUBPROCESO / Productos supervisados / Actividades	Servicios Relacionados ⁽⁴⁾	Servicios de Control Simultáneos	Servicios de Control Posterior	Año del último servicio ejecutado en los últimos 10 años	Impacto en el Mercado de Valores	Nivel del Control Interno ⁽⁵⁾	Denuncias del Mercado de Valores ⁽⁶⁾	¿Es proceso clave?	¿Es proceso clave estratégico?	Calificación del proceso clave estratégico	
MISIONALES	REGULACIÓN ⁽¹⁾			-	-	-			-		NO	-	-	
	SUPERVISIÓN ⁽²⁾	Inspección, Seguimiento e Investigación	Bolsa de Valores	-	-	-			-		SÍ	SÍ	3	
			Instituciones de Compensación y Liquidación de Valores -CAVALI	-	-	-			-		SÍ	SÍ	2	
			Agentes de Intermediación	-	-	3	2017		-	SÍ	SÍ	SÍ	1	
			Empresas Clasificadoras de Riesgos	-	-	1	2011		-		SÍ	NO	-	
			Sociedades Tituladoras	-	-	1	2007		-	SÍ	SÍ	NO	-	
			Mecanismos Centralizados de Negociación (Operaciones Bursátiles)	-	-	2	2017		-		SÍ	SÍ	-	
			Emisores de Valores	-	-	-			-	SÍ	SÍ	SÍ	1	
			Operaciones Extrabursátiles	-	-	-			-		SÍ	NO	-	
			Fondos de Inversión y sus Sociedades Administradoras	-	-	2	2015		-		SÍ	NO	-	
			Fondos Mutuos y sus Sociedades Administradoras	-	-	2	2015		-	SÍ	SÍ	SÍ	3	
			Registros Públicos del Mercado de Valores	-	-	1	2009		-		SÍ	NO	-	
			Fondos Colectivos y sus Sociedades Administradoras	-	-	1	2012		-	SÍ	SÍ	NO	-	
			Sanciones a Entidades Supervisadas	-	-	1	2014		-		NO	-	-	
			Recursos Impugnativos	-	-	-			-		NO	-	-	
	PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN ⁽³⁾	Estadísticas			-	-	-			-		NO	-	-
		Difusión			-	-	-			-		NO	-	-
		Educación			-	-	-			-		NO	-	-
		Atención al usuario			-	-	-			-		NO	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Puntuación asignada a los riesgos asociados a procesos misionales

MAPA DE PROCESOS DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES - SMV												
TIPO DE MACROPROCESOS	MACRO PROCESO	PROCESO	SUBPROCESO / Productos supervisados / Actividades	Número de servicios ejecutados en los últimos 10 años			Año del último servicio ejecutado en los últimos 10 años	Denuncias del Mercado de Valores ⁽⁴⁾	¿Es proceso clave?	¿Es proceso clave estratégico?	Calificación del proceso clave estratégico	CALIFICACIÓN TOTAL
				Servicios Relacionados ⁽⁴⁾	Servicios de Control Simultáneos	Servicios de Control Posterior						
MISIONALES	REGULACIÓN ⁽¹⁾			0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SUPERVISIÓN ⁽²⁾	Inspección, Seguimiento e Investigación	Bolsa de Valores	0	0	0	0	0	3	3	3	9
			Instituciones de Compensación y Liquidación de Valores -CAVALI	0	0	0	0	0	3	3	2	8
			Agentes de Intermediación	0	0	-3	-10	9	3	3	1	3
			Empresas Clasificadoras de Riesgos	0	0	-1	-4	0	3	0	0	-2
			Sociedades Titulizadores	0	0	-1	0	1	3	0	0	3
			Mecanismos Centralizados de Negociación (Operaciones Bursátiles)	0	0	-2	-10	0	3	3	3	-3
			Emisores de Valores	0	0	0	0	12	3	3	1	19
			Operaciones Extrabursátiles	0	0	0	0	0	3	0	0	3
			Fondos de Inversión y sus Sociedades Administradoras	0	0	-2	-8	0	3	0	0	-7
			Fondos Mutuos y sus Sociedades Administradoras	0	0	-2	-8	2	3	3	3	1
			Registros Públicos del Mercado de Valores	0	0	-1	-2	0	3	0	0	0
			Fondos Colectivos y sus Sociedades Administradoras	0	0	-1	-5	3.5	3	0	0	0.5
			Sanciones a Entidades Supervisadas	0	0	-1	-7	0	0	0	0	-8
	Recursos Impugnativos	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	PROMOCIÓN Y	Estadísticas			0	0	0	0	0	0	0	0
		Difusión			0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Anexo 7. Matriz de riesgo de procesos de apoyo y estratégicos de la SMV

Riesgos asociados a procesos de apoyo y estratégicos de la SMV

	MACRO PROCESO	PROCESOS (definidos por la entidad)	SUPROCESO / ACTIVIDADES	Numero de servicios ejecutados en los últimos 10 años			Año, último servicio ejecutado en los últimos 10 años	Nivel de Control Interno	INDIRECTO - Materialidad 2016	DIRECTO - Materialidad 2016	Es proceso clave de riesgo?	
				Servicios Relacionados	Servicios de Control Simultáneos	Servicios de Control Posterior						
ESTRATÉGICOS	GESTION ESTRATEGICA (Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico)	Planificación estratégica	Formulación y Ejecución - Plan Estratégico Institucional			1	2010	-	189,556,734.00			
		Seguimiento estratégico	Evaluación del Plan Estratégico Institucional						189,556,734.00			
		Alta dirección	Gestión estratégica									
		Planificación del sistema de gestión	Organización y Racionalización									
		Retroalimentación	Retroalimentación									
		Gestión de mejora	Gestión de mejora									
		Gestión de riesgos institucionales	Gestión de riesgos									
		Verificación del sistema de gestión	Verificación del sistema de gestión									
	Sistema Nacional de Inversión Pública	Inversión Pública						52,609,454.00		SI		
DE APOYO	GESTIÓN DE RECURSOS	Gestión Presupuestaria	Formulación , Modificación PIA , PIM						63,185,578.00			
			Seguimiento ejecución PIA	8			2015		63,185,578.00			
			Evaluación PIA - PIM						63,185,578.00			
		Gestión de recursos humanos	Reclutamiento		1		1	2011			1,066,500.00	
			Desarrollo de personal									
			Cese y desvinculación del personal									
			Retribuciones al personal (PLANILLAS)			1		2016			31,356,538.00	
		Gestión de logística	Administración de bienes y servicios (Contrataciones y ejecución contractual)			8	7	2017			16,210,769.00	SI
			Gestión de almacenes								644,406.00	
			Administración de bienes patrimoniales			3		2017			35,624,246.00	
			Gestión de seguridad									
		Tesorería	Administración de tesorería				2	2008		63,185,578.00		
			Captación de ingresos (Recaudación y cobranzas)					2016			90,358,236.00	
			Administración de fondos y garantías								361,228,922.00	SI
		Contabilidad	Gestión contable							63,185,578.00		
			Devengado - Ejecución PIA							63,185,578.00		
Información financiera y presupuestaria para la cuenta general de la república								63,185,578.00				
SOPORTE LEGAL	Asesoría legal	Asesoramiento jurídico										
	Defensa legal	Procuraduría Pública de la SMV			1	2013			267,411.00			
GESTIÓN DOCUMENTAL	Trámite documentario	Registros de recepción y salida de documentos										
	Archivo	Archivo y custodia del acervo documentario			1	2013						
GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	Gestión de sistemas informáticos	Administración de Hardware y Software							5,856,681.00	SI		
	Gestión de infraestructura y continuidad de los servicios de TI	Administración de infraestructura							5,856,681.00	SI		

Fuente: Elaboración propia.

Puntuación asignada a los riesgos asociados a procesos de apoyo y estratégicos de la SMV

TIPO DE MACROPROCESOS	MACRO PROCESO	PROCESO (definidos por la entidad)	SUPROCESO / ACTIVIDADES	Numero de servicios ejecutados en			Año, último servicio ejecutado en las	INDIRECTO - Materialidad 2016	DIRECTO - Materialidad 2016	Es proceso clave de riesgo?	Calificación del Proceso	CALIFICACIÓN TOTAL	
				Servicios Relacionados	Servicios de Control Simultáneos	Servicios de Control Posterior							
ESTRATÉGICOS	GESTION ESTRATEGICA	Planificación estratégica	Formulación y Ejecución - Plan Estratégico Institucional	0	0	-1	-1.5	4.50	0.00		0	2.00	
		Seguimiento estratégico	Evaluación del Plan Estratégico Institucional	0	0	0		4.50	0.00		0	4.50	
		Alta dirección	Gestión estratégica	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
		Planificación del sistema de gestión	Organización y Racionalización	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
		Retroalimentación	Retroalimentación	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
		Gestión de mejora	Gestión de mejora	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
		Gestión de riesgos institucionales	Gestión de riesgos	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
		Verificación del sistema de gestión	Evaluación a la gestión de riesgos	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
			Sistema Nacional de Inversión Pública	Inversión Pública	Inversión Pública	0	0	0	2.50	0.00	5	5	12.50
DE SOPORTE	GESTIÓN DE RECURSOS	Gestión Presupuestaria	Formulación , Modificación PIA , PIM	0	0	0		3.00	0.00		0	3.00	
			Seguimiento ejecución PIA	-4	0	0	-4	3.00	0.00		0	-5.00	
			Evaluación PIA - PIM	0	0	0		3.00	0.00		0	3.00	
		Gestión de recursos humanos	Reclutamiento	-0.5	0	-1	-2	0.00	0.00		0	-3.50	
			Desarrollo de personal	0	0	0			0.34		0	0.34	
			Cese y desvinculación del personal	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00	
			Retribuciones al personal (PLANILLAS)	0	-0.5	0	-4.5		10.00		0	5.00	
		Gestión de logística	Administración de bienes y servicios (Contrataciones y ejecución contractual)	0	-4	-7	-5		5.17	5	15	9.17	
			Gestión de almacenes	0	0	0			0.21		0	0.21	
			Administración de bienes patrimoniales	0	-1.5	0	-5		11.00		0	4.50	
		Tesorería	Gestión de seguridad	0	0	0			0.00		0	0.00	
			Administración de tesorería	0	-1	0	-0.5		0.00		0	-1.50	
			Captación de ingresos (Recaudación y cobranzas)	0	0	-2	-4.5		13.00		0	6.50	
		Contabilidad	Administración de fondos y garantías	0	0	0			24.00	5	10	39.00	
			Gestión contable	0	0	0		3.00	0.00		0	3.00	
			Devengado - Ejecución PIA	0	0	0		3.00	0.00		0	3.00	
			Información financiera y presupuestaria para la cuenta general de la república.	0	0	0		3.00	0.00		0	3.00	
		SOPORTE LEGAL	Asesoría legal	Asesoramiento jurídico	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00
			Defensa legal	Procuraduría Pública de la SMV	0	0	-1	-3		0.09		0	-3.91
		GESTIÓN DOCUMENTAL	Trámite documentario	Registros de recepción y salida de documentos	0	0	0		0.00	0.00		0	0.00
			Archivo	Archivo y custodia del acervo documentario	0	0	-1	-3	0.00	0.00		0	-4.00
GESTION DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN	Gestión de sistemas informáticos	Administración de Hardware y Software	0	0	0		0.00	1.87	5	5	11.87		
	Gestión de infraestructura y continuidad de los servicios de TI	Administración de infraestructura	0	0	0		0.00	1.87	5	5	11.87		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8. Resultados de entrevistas y encuestas efectuadas a jefes de OCI

N°	PREGUNTAS	Entrevistas			Encuestas		
		Sí	No	Total	Sí	No	Total
1	¿Considera que si el resultado de la ejecución de un servicio de atención de denuncias o de un servicio relacionado detecta presuntas irregularidades, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, se justifica la ejecución de una auditoría de cumplimiento?	12	-	12	12	-	12
2	¿Considera que si de la evaluación realizada al seguimiento de recomendaciones preventivas emergentes de los informes de servicios de control simultáneo o alertas de control de evaluación de denuncias el OCI determina que los riesgos alertados se han materializado en presuntas irregularidades, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, se justifica la ejecución de una auditoría de cumplimiento?	12	-	12	12	-	12
3	¿Considera que los resultados de la ejecución de servicios relacionados, servicios de atención de denuncias y servicios de control simultáneo constituyen insumos y deben estar vinculados a la ejecución de las auditorías de cumplimiento?	12	-	12	12	-	12
4	¿Considera que se deben ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntas irregularidades detectadas, con presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio?	11	1	12	8	4	12
5	¿Considera que ejecutar auditorías de cumplimiento si y solo si existen presuntos hechos irregulares detectados propende o genera que exista una esperanza razonable de que los resultados de la auditoría presenten observaciones con presunta responsabilidad administrativa, civil y/o penal, según corresponda?	12	-	12	10	2	12
6	¿Considera que ejecutar auditorías de cumplimiento sin haber detectado previamente presuntos hechos irregulares genera el riesgo de no identificar observaciones, o de que los auditores, con la finalidad de justificar su trabajo, caigan en el legalismo (excesivamente legalista) y se enfoquen más en el procedimiento que en el resultado?	12	-	12	10	2	12
7	¿Considera que, en caso no se hayan detectado previamente presuntos hechos irregulares, no se justifica ejecutar una auditoría de cumplimiento, y el OCI debe priorizar la ejecución de servicios de control simultáneo?	12	-	12	11	1	12
8	¿Considera que ejecutar auditorías de cumplimiento sin haber detectado previamente presuntos hechos irregulares podría constituir un dispendio y/o uso innecesario de los recursos del OCI?	11	1	12	7	5	12

Fuente: Elaboración propia.

Comparación de resultados

Conforme se observa, los resultados de las entrevistas y las encuestas efectuados a los jefes de OCI presentan similares resultados, no son contradictorios y validan las variables que se analizan en la hipótesis específica correspondiente. Sin embargo considerando que las entrevistas presentan opiniones y comentarios que enriquecen el estudio, estos se utilizarán en la demostración de la hipótesis de la presente investigación.

Comentarios efectuados en las entrevistas

Respecto a las preguntas 1 y 2, opinaron también que existen casos de excepción, en los cuales,

a pesar de no existir presuntas irregularidades detectadas, es necesario ejecutar una auditoría de cumplimiento, como en el caso de auditorías solicitadas por iniciativa de la población de un gobierno local en el marco de la rendición de cuentas o al ejecutar un encargo de la Contraloría (operativos).

Igualmente, algunos indicaron que, si bien un hecho irregular es un incumplimiento de los parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico, existen hechos deficientes (imperfecto, mal hecho o insuficiente) que vulneran un criterio o parámetro legal, lo que genera presunto perjuicio económico y/o grave afectación al servicio, y ello también justifica la ejecución de una auditoría de cumplimiento. Respecto a este último comentario, se coligió que el término deficiencia es amplio, ya que si se vulnera un criterio legal, la deficiencia se convierte en irregularidad.

Anexo 9. Resultados de entrevistas efectuadas, de directivos y/o funcionarios de la SMV

N°	PREGUNTAS	Auditoría de cumplimiento	Controles simultáneos	Total
1	¿Qué tipo de servicios de control considera usted que debe priorizar ejecutar el Órgano de Control Institucional?	1	8	9
2	¿Considera que es importante que el Órgano de Control Institucional identifique los hechos que ponen en riesgo los resultados y el logro de los objetivos de la entidad?	9	0	9
3	¿Considera que implementar las acciones preventivas recomendadas por el Órgano de Control Institucional como resultado de la ejecución de servicios de control preventivo o concurrente contribuye y promueve la mejora de la gestión de la entidad?	9	0	9
4	¿Considera que la prevención es una estrategia necesaria frente a posibles prácticas de casos de corrupción?	9	0	9
5	¿Considera que, en la administración pública, la detección de presuntos hechos irregulares y/o fraude disuade a de cometer nuevos hechos irregulares y/o de corrupción?	9	0	9

Fuente: Elaboración propia.

Comentarios:

- a) Con respecto a la segunda pregunta, dos de los entrevistados indicaron que la identificación de riesgos no solo debe ser una labor del OCI, sino también de la propia área y/o entidad; y que es importante que tanto la propia gestión como el OCI, cada uno desde su marco de acción, identifiquen los hechos que ponen en riesgo los resultados y el logro de los objetivos de la entidad.
- b) Con respecto a la tercera pregunta, tres de los entrevistados precisaron que su respuesta está condicionada a que las acciones preventivas recomendadas por el OCI estén identificadas correctamente, sean viables y agreguen valor a los procesos de la entidad.
- c) Con respecto a la cuarta y quinta pregunta, relacionadas entre sí, seis de los entrevistados indicaron, entre otras, las siguientes opiniones:
 - Existe un grupo de servidores públicos correctos (honrados), que siempre actuarán bien y correctamente, existan o no acciones preventivas y de identificación o sanción de hechos irregulares.
 - Existe un grupo de servidores y funcionarios públicos que no se disuaden de efectuar hechos irregulares y no cambian, así existan acciones preventivas y de identificación o sanción de hechos irregulares, pues están dispuestos a asumir los riesgos que podrían generar sus acciones.
 - La prevención y la sanción de hechos irregulares funciona como un elemento disuasivo solo para un grupo de servidores, que son la mayoría, en el entendido de que existen servidores públicos correctos (honrados), que no necesitan ser disuadidos para actuar bien y correctamente.

Nota biográfica

Moisés Edgard Pujaico Paredes

Nació en Lima. Es Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería, tiene el grado de MBA otorgado por la Universidad San Ignacio de Loyola, y es egresado del Doctorado en Ciencias Administrativas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Además, tiene el Diplomado en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Especialización en Contrataciones y Adquisiciones del Estado de la Escuela Nacional de Control (ENC). Ha participado del Programa Módulo de Entrenamiento para Auditores de la ENC y del Programa en Control Gubernamental para Jefes de OCI de la misma institución. También posee el Diploma en Negocios Internacionales por ESAN y el Título de Especialista en Aduanas expedido por la Escuela Nacional de Aduanas.

Tiene experiencia en Control Gubernamental, es servidor de la Contraloría General de la República y el actual Jefe del Órgano de Control Institucional de la Superintendencia de Mercado de Valores, con catorce años como jefe de OCI en cinco entidades públicas. También tiene cinco años de experiencia en el sector privado, como gerente general de una organización dedicada a la exportación y negociación de *commodities* (café) y a la distribución y comercialización de productos agroindustriales de consumo masivo, como azúcar, arroz, menestras y café tostado envasado. Cuenta, además, con cuatro años de experiencia en control, supervisión y autorización de diferentes regímenes aduaneros, como jefe del Departamento de Regímenes Suspensivos y de Perfeccionamiento Activo de la Aduana Marítima del Callao. Tiene 2 años y 6 meses de experiencia en Fiscalización Tributaria Aduanera (actual Sunat), en los que ha visitado empresas beneficiarias del Régimen de Admisión Temporal de los sectores minería, petróleo, textil, agroindustria y metalmecánica; y ha efectuado análisis de proceso productivo, logístico y verificación de registros contables. También posee un año de experiencia en el área de importaciones de Industrias Militares del Perú.