

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES

UNIDAD DE POST-GRADO

El impacto social del control público en el Perú

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctor en Ciencias Contables y Empresariales

AUTOR

Alan Errol Rozas Flores

Lima – Perú

2013

Lima – Perú
2013

I

DEDICATORIA

A Heliana Ángela, mi compañera de toda la vida,
ejemplo de perseverancia y tenacidad,
y artífice del éxito familiar.

A Errol Alan, por los logros alcanzados y los que vendrán,
que son la demostración que las aspiraciones,
se logran con esfuerzo, integridad y respeto.

A Kenny Arturo, por sus éxitos profesionales y personales,
y por su lucha permanente y continua en la vida,
tarea que realiza con alegría, agradecimiento y satisfacción.

A Piero Alejandro, que constituye la prolongación de la
familia,
que tiene el gran compromiso y desafío de,
emular primero, y superar después, a sus padres y abuelos.

AGRADECIMIENTO

A mis maestros del Doctorado en Ciencias Contables y Empresariales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Mi agradecimiento especial al asesor de la presente Tesis Dr. Juan Guillermo Miñano Lecaros Director de la Unidad de Posgrado y, al Dr. Adrián Alejandro Flores Konja Decano de la Facultad de Ciencias Contables, quienes generosamente brindaron sus valiosas sugerencias que permitieron mejorar y concretizar este trabajo de investigación.

ÍNDICE GENERAL

| | Página |
|--|---------------|
| Dedicatoria. | I |
| Agradecimiento. | II |
| Índice General. | III |
| Lista de Cuadros. | V |
| Resumen. | VII |
| Abstract. | VIII |
| Resumo. | IX |
| I. INTRODUCCION | 01 |
| 1.1. Situación Problemática. | 04 |
| 1.2. Formulación del Problema. | 07 |
| 1.2.1. Problema Principal. | 07 |
| 1.2.2. Problemas Específicos. | 07 |
| 1.3. Justificación Teórica. | 07 |
| 1.4. Justificación Práctica. | 09 |
| 1.5. Objetivos de la Investigación. | 10 |
| 1.5.1. Objetivo General. | 10 |
| 1.5.2. Objetivos Específicos. | 10 |
| II. MARCO TEORICO | 11 |
| 2.1. Marco Filosófico o Epistemológico de la Investigación. | 11 |
| 2.2. Antecedentes de Investigación. | 13 |
| 2.2.1. Revistas Científicas. | 13 |
| 2.2.2. Tesis . | 15 |
| 2.2.3. Libros. | 21 |
| 2.3. Bases Teóricas. | 27 |
| 2.3.1. El Impacto Social. | 28 |
| 2.3.1.1. Impacto. | 28 |
| 2.3.1.2. Impacto social. | 29 |
| 2.3.1.3. El Fenómeno de la Corrupción. | 32 |
| 2.3.2. El Control Gubernamental. | 49 |
| 2.3.2.1. El Control. | 49 |
| 2.3.2.2. El Control Gubernamental. | 51 |
| 2.3.2.3. El Sistema Nacional de Control. | 59 |
| 2.3.2.4. El Control de los Programas Sociales. | 62 |
| 2.3.2.5. El Programa de Denuncias Ciudadanas /Atención de Denuncias (SAD). | 65 |
| 2.3.2.6. El Sistema de Veedurías Ciudadanas. | 79 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 2.3.3. | Las Normas y Regulaciones Aplicables. | 92 |
| 2.3.3.1. | Evolución Normativa. | 92 |
| 2.3.3.2. | Principales Normas Vigentes. | 97 |
| 2.3.3.3. | Normas sobre el Mecanismo de Designación del Contralor General. | 98 |
| 2.3.3.4. | Normas sobre la Capacidad Sancionatoria. | 99 |
| 2.3.3.5. | Normas sobre la Difusión y Acceso a los Informes de Control Gubernamental. | 108 |
| 2.3.4. | La Auditoría | 113 |
| 2.3.4.1. | Auditoría Gubernamental. | 119 |
| 2.3.4.2. | Auditoría de Gestión. | 122 |
| 2.3.4.3. | Auditoría de Desempeño / de Rendimiento. | 130 |
| 2.3.4.4. | Auditoría de Valor por Dinero. | 136 |
| 2.3.4.5. | Auditoría Social. | 146 |
| III. | METODOLOGÍA | 155 |
| 3.1. | Tipo de Investigación. | 155 |
| 3.2. | Unidad de Análisis. | 156 |
| 3.3. | Población de Estudio. | 156 |
| 3.4. | Muestra. | 156 |
| 3.5. | Selección de la Muestra. | 156 |
| 3.6. | Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos. | 157 |
| 3.7. | Análisis e Interpretación de la Información. | 158 |
| IV. | RESULTADOS Y DISCUSIÓN | 159 |
| 4.1. | Análisis, interpretación y discusión de resultados. | 159 |
| 4.1.1. | Presentación de los resultados sobre el Control Público. | 163 |
| 4.1.2. | Presentación de los resultados sobre Normas y Regulaciones de Control Gubernamental. | 172 |
| 4.1.3. | Presentación de los resultados sobre el Impacto Social. | 183 |
| 4.2. | Pruebas de Hipótesis. | 195 |
| 4.3. | Presentación de Resultados. | 198 |
| V. | IMPACTOS | 201 |
| | CONCLUSIONES | 203 |
| | RECOMENDACIONES | 205 |
| | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 208 |
| | ANEXOS | 213 |
| | Anexo N° 1 Matriz de consistencia. | |
| | Anexo N° 2 Definición de Términos. | |

Lista de cuadros

| | Pág. |
|---|-------------|
| Cuadro N° 1 : Origen del encuestado. | 6 |
| Cuadro N° 2 : Actividad profesional del encuestado. | 6 |
| Cuadro N° 3 : Experiencia en la actividad de auditoría, del encuestado. | 6 |
| Cuadro N° 4 : Comisión de irregularidades y actos de corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 5 : Detección o descubrimiento de irregularidades y actos de corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 6 : Investigación de irregularidades y actos de corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 7 : Sanción de irregularidades y actos de corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 8 : Descubrimiento de irregularidades y actos de corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 9 : Eficacia del control público (gubernamental). | 6 |
| Cuadro N° 10 : Idoneidad y propiedad del control público (gubernamental). | 6 |
| Cuadro N° 11 : Mecanismo de designación del Contralor General. | 6 |
| Cuadro N° 12 : Mecanismos alternativos de designación del Contralor General. | 6 |
| Cuadro N° 13 : Periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General. | 6 |
| Cuadro N° 14 : Periodos alternativos de ejercicio en el cargo de Contralor General. | 6 |
| Cuadro N° 15 : Capacidad sancionatoria de la Contraloría General. | 6 |
| Cuadro N° 16 : Desacuerdo con capacidad sancionatoria de la Contraloría General. | 6 |
| Cuadro N° 17 : Cumplimiento de las Normas de Auditoría gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 18 : Oportunidad de los informes resultantes del control gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 19 : Acceso a los Informes finales resultantes del control gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 20 : Acceso sin restricciones a los Informes resultantes del control gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 21 : Los mayores problemas del país. | 6 |
| Cuadro N° 22 : Instrumentos para prevenir y detectar la corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 23 : El Control Público / Control Gubernamental como instrumento adecuado para prevenir y detectar la corrupción. | 6 |
| Cuadro N° 24 : Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias. | 6 |
| Cuadro N° 25 : Efectividad del Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias. | 6 |

| | Pág. |
|--|-------------|
| Cuadro N° 26 : Sistema de veedurías ciudadanas. | 6 |
| Cuadro N° 27 : Efectividad del Sistema de veedurías ciudadanas. | 6 |
| Cuadro N° 28 : Independencia del Control Público / Control Gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 29 : Influencias en el Control Público / Control Gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 30 : Influencias de ONGs. en el Control Público / Control Gubernamental. | 6 |
| Cuadro N° 31 : Rendición de cuentas de los titulares de las entidades gubernamentales. | 6 |
| Cuadro N° 32 : Apreciación general sobre el Control Público / Control Gubernamental ejercido por el Sistema Nacional de Control. | 6 |

RESÚMEN

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control público / gubernamental, sobre la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública) en el Perú. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades estatales y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

Por otra parte, el impacto social se refiere a los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general. De este modo el impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa y cualitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios).

La sociedad peruana considera que los poderes del Estado operan con deficiencias y que por lo tanto deben mejorar en los servicios públicos que ofrecen, pues los servicios que prestan no son un favor, son el deber cumplido; es por ello que tiene interés en la forma como se gestiona los recursos públicos y también tiene interés en los roles y desempeño del Sistema Nacional de Control.

A partir del análisis e investigación de las deficiencias del Sistema Nacional de Control así como de las normas y regulaciones aplicables, el presente trabajo de investigación, pretende determinar y medir el estado situacional del control público / gubernamental y el impacto de éste en la sociedad

peruana, lo cual ha permitido determinar áreas y actividades específicas, susceptibles de cambio y/o mejora.

VIII

ABSTRACT

The National Control System is the set of supervisory bodies, standards, methods and procedures, structured and integrated functionally, intended to drive and develop the exercise of public control / government, the administration and / or management of public resources (administration public) in Peru. His performance includes all activities and actions in the administrative, budgetary, financial and operational state agencies and reaches the staff serving them, regardless of the governing regime.

Moreover, the social impact refers to the effects that the proposed intervention has on the community. Thus the impact of a social program or project is the quantitative and qualitative magnitude of change in the problem of the target population as a result of the delivery of products (goods or services).

Peruvian society believes that the branches of government operate with impairments and therefore should improve public services they offer, as their services are not a favor, are duty done, which is why we are interested in how we manage public resources and is also interested in the role and performance of the National System of Control.

From the analysis and research of the shortcomings of the National Control System as well as the rules and regulations, the present research aims to identify and measure the public control situational state / government and the

impact of this in Peruvian society, which has identified specific areas and activities, subject to change and / or improvement.

XIX

RESUMO

O Sistema Nacional de Controle é o conjunto de órgãos de controle, padrões, métodos e procedimentos, estruturadas e integradas funcionalmente, que se destina a conduzir e desenvolver o exercício do controle público/governo, da administração e/ou gestão de os recursos públicos (administração pública) no Peru. Sua performance inclui todas as actividades e acções nos domínios administrativo, orçamental, financeira e operacional do entidades estaduais e chega a pessoal que presta serviço no-los, independentemente do regime do seu regulamento

Por outro lado, o impacto social refere-se ao efeito que a intervenção foi levantada sobre a comunidade em geral. Desta forma, o impacto de um projeto ou programa social é a magnitude da mudança quantitativa e qualitativa em relação ao problema da população-alvo, como um resultado da entrega dos produtos (bens ou serviços).

A sociedade peruana considera que os poderes do Estado operam com deficiências e que, portanto, deve melhorar nos serviços públicos que oferecem, porque os serviços que prestam não são um favor, são o dever cumprido; é por isso que você tem interesse em saber como ele gerencia os recursos públicos e também tem um interesse no desempenho de funções e do Sistema Nacional de Controlo.

Com base na análise e investigação das deficiências do Sistema Nacional de Controlo, bem como as normas e regulamentos aplicáveis, o presente investigação tem como objetivo identificar e medir o estado situacional do controlo público/governo e o impacto deste na sociedade peruana, o que nos

permitiu identificar as áreas e atividades específicas, sensíveis a mudanças e/ou melhorias.

CAPITULO 1

INTRODUCCIÓN

La prestación de servicios públicos ha sufrido cambios radicales en las últimas 2 décadas, ello se debe en gran medida a la necesidad de incrementar la productividad de dichos servicios, es decir obtener más con menos; y paralelamente se está tratando de aplicar la política general de un control más estricto del gasto público, a fin de ofrecer mejoras y mayores oportunidades para la sociedad.

Para lograr esta meta las reformas han sido diversas y de gran alcance. Entre ellas se incluye la privatización de empresas públicas, la creación de mercados internos, la separación de compradores y suplidores de servicios públicos y el establecimiento de nuevas estructuras organizacionales, a fin de distinguir entre la formulación de políticas y su puesta en práctica; y la aplicación de la trilogía de la economía, eficiencia y efectividad, definida como costos más bajos, utilización más eficiente de los recursos y mejor logro de los objetivos, trilogía que actualmente se ha constituido en un principio fundamental para los responsables de la administración de los dineros públicos.

En este contexto, la actividad de control también ha adquirido una gran importancia, a tal extremo que se ha potenciado significativamente a los organismos encargados de ejercer el control público y, las herramientas y técnicas utilizadas por el control se han perfeccionado en algunos casos y en otros se han adoptado y adaptado modelos aplicables en otras realidades.

En el Perú, el control de los recursos del estado orientado al beneficio de la sociedad peruana, por mandato constitucional ha sido encargado al Sistema Nacional de Control que a su vez tiene como cabeza del dicho sistema a la Contraloría General de la República. Esta entidad al igual que sus similares que existen en los demás países con la denominación genérica de Entidades Fiscalizadoras Superiores, utiliza una serie de herramientas para realizar sus actividades: una de ellas está constituida por la Auditoría. La auditoría a su vez es condicionada permanentemente por los cambiantes entornos globales, tanto económicos, tecnológicos, culturales y de tendencias empresariales e institucionales, de tal forma que la propia Auditoría refleja los cambios de adaptación que se generan. Tanto la Auditoría Financiera como, en el presente caso, la Auditoría de Gestión, deben adaptar periódicamente sus principios y metodologías a estos cambios.

Pero, siendo los ciudadanos los directos beneficiarios del control gubernamental, las interrogantes que surgen son, entre otras, ¿están conformes y satisfechos con el mismo? ¿cómo percibe la ciudadanía en control público?, ¿se desarrolla un real y efectivo control gubernamental?; pero sobre todo y fundamentalmente ¿cuál es el impacto social del control gubernamental en el Perú?

El presente trabajo de investigación titulado **“El Impacto Social del Control Público en el Perú”**, se enmarca en las líneas de investigación de la “Auditoría integral o integrada” y la “Auditoría gubernamental”, que son 2 de las varias líneas que ha establecido la Escuela de Posgrado (Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Contables); y se enfoca precisamente a determinar cuál es y en qué medida se da el impacto social del control gubernamental en el Perú.

También se busca determinar en qué medida la auditoría está aportando en el proceso doctrinario normativo y consensual del control gubernamental tanto como objeto de estudio cuanto como política de las organizaciones que pueden aplicar plenamente éste concepto.

Los informantes que se han considerado son por una parte, auditores y funcionarios responsables de ejercer control gubernamental tanto de la Contraloría General de la República como de Órganos Institucionales de Control y de Sociedades de Auditoría: y por otra parte ciudadanos no vinculados directamente con el quehacer del control gubernamental pero sí interesados en que éste cumpla sus objetivos y funcione, pero que funcione bien.

También se ha contado con la participación de profesionales expertos, a los cuales se ha recurrido a través de encuestas, entrevistas y focus groups. Se han aplicado escalas de actitudes y, se ha requerido información en forma sistemática para brindar una imagen fiel de la realidad bajo estudio. Las fuentes también incluyen los documentos normativos y de gestión a nivel global, nacional y de las propias organizaciones relacionadas y vinculadas al tema de la investigación.

Finalmente, es de mencionar que el presente proyecto de tesis se ha desarrollado en estricta concordancia con lo establecido por la Resolución Directoral N° 080-EPG-2010 de fecha 14 de mayo de 2010 que aprueba la “Directiva para el procedimiento de la elaboración de tesis para la obtención del grado de magíster o doctor” en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1.1. Situación problemática

Para conceptualizar adecuadamente la situación problemática y teniendo en cuenta que el tema de este trabajo de investigación se enmarca dentro de la Auditoría integral o integrada y, más concretamente en el control público y la auditoría en el sector gubernamental; se debe partir de las disposiciones de la Constitución Política del Estado relacionadas, particularmente del Capítulo IV “Del Régimen Tributario y Presupuestal”, que establece lo siguiente:

“Artículo 77°

*La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.**

Artículo 81°

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General, es remitida por el Presidente de la República al Congreso en un plazo que vence el quince de noviembre del año siguiente al de ejecución del presupuesto.

La Cuenta General es examinada y dictaminada por una Comisión Revisora dentro de los noventa días siguientes a su presentación. El Congreso se pronuncia en un plazo de treinta días. Si no hay pronunciamiento del Congreso en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la Comisión Revisora al Poder

Ejecutivo para que éste promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General.

Artículo 82°

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave”.

Así, en el campo de la Auditoría, tanto financiera como, en el presente caso, de gestión, se presentan entornos económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos cambiantes, que impactan en los principios y los métodos de su accionar. En el caso de la Auditoría de Gestión Gubernamental, ésta ha vivido cambios sustanciales en las últimas décadas, en especial por el surgimiento de un objetivo más amplio que es el de garantizar el “valor por dinero” en el suministro de los servicios públicos, aunque el valor por dinero no es visto por todos como un concepto obvio y objetivo que llega al núcleo de la mejora de dichos servicios. Algunos aducen que el mismo contiene una connotación particular y sesgada. El profesor Howard Elcock, por ejemplo, dice que “las 3 E” (Eficiencia, eficacia y economía) son en sí mismas los valores de la clase media, cuyas prioridades más altas son los bajos impuestos y las mínimas regulaciones gubernamentales. Son antagónicas con el interés de las personas pertenecientes a la clase trabajadora, que buscan mayor igualdad y quienes dependen, particularmente, de los servicios públicos y de los beneficios de la asistencia social”. (Elcock H. 2000, “Management is not enough: we need leadership” Public Policy and Administration, Volumen 15, No. 1, página 16).

Actualmente se ha puesto un mayor énfasis en el mejoramiento de la calidad de los servicios que los ciudadanos esperan recibir del gobierno. Dichas mejoras incluyen una prestación más rápida de los servicios, haciéndolos más accesibles y ofreciéndolos de una manera más consolidada. Los rápidos avances en la tecnología de la información y el uso creciente de internet brindan oportunidades para ofrecer servicios públicos de manera más eficiente y más adecuados a las necesidades de los ciudadanos en una sociedad moderna.

Es en este contexto, es que surge la necesidad de aplicar más y mejores controles a la producción, prestación y satisfacción de los servicios públicos, pero sobre todo se hace patente la necesidad de evaluar y medir el impacto social de ése control público en la sociedad peruana.

A medida que se establecen nuevas formas, se diversifican y se hacen más complejos los servicios públicos, se tiene que garantizar que existan los mecanismos confiables para controlar e informar sobre cómo se están gastando los dineros de los contribuyentes y, en particular, que se está logrando el valor por dinero y que se están manteniendo las normas sobre lo apropiado de la utilización de los recursos públicos.

Por lo expuesto, se considera que el problema a investigar reviste gran importancia, por los hechos y tendencias señalados. Al ser un hecho adveniente, producto de las nuevas tendencias imprimidas por la globalización y nuevas tendencias de gestión señaladas, reviste la novedad conveniente a una investigación,

Además, debido a la cercanía a la profesión contable y a la comunidad nacional e internacional, consideramos que el problema reviste interés general y específico.

1.2. Formulación del problema

Teniendo en cuenta que la Unidad de análisis está constituida por entidades u organizaciones a ser estudiadas que existen; la concepción filosófica ha aplicarse, es la materialista.

1.2.1 Problema Principal

¿El Control Público en el Perú es el adecuado y contribuye al real control de las entidades públicas?

1.2.2 Problemas Específicos

- 1) ¿De qué manera se da el impacto social en el control de los recursos públicos?
- 2) ¿En qué medida, el control gubernamental permite una adecuada administración de los recursos públicos?
- 3) ¿De qué manera las normas y regulaciones permiten un adecuado control gubernamental?

1.3. Justificación teórica

La presente investigación se justifica debido a la señalada pertinencia del tema, como se explica a continuación.

Un elemento y o herramienta importante para lograr mejorar los servicios públicos es el control público (gubernamental). Éste debe ser ejercido básicamente por el Sistema Nacional de Control; pero, ¿Cómo sienten los ciudadanos el control público?, ¿Se perciben el control público como útil?, ¿Es el control público eficiente?, es decir ¿Cuál es el impacto social del control público en el Perú?.

Buscando concretar el sentir de la población de realizar un control público eficaz en la lucha contra la corrupción, reduciendo los tiempos de las investigaciones a cargo de los órganos de control de las instituciones ubicadas en las entidades del sector público, y agilizando las sanciones de una manera eficaz y oportuna; el Sistema nacional de Control ha sido provisto de una serie de instrumentos y atribuciones, siendo una de las últimas la Ley 29622, que permite sancionar a los funcionarios y servidores públicos por haber cometido infracciones graves y muy graves en contra de los intereses del Estado, por actos cometidos a partir del 6 de abril del 2011, sanciones por responsabilidad administrativa funcional que se impondrán a partir del primer trimestre del año 2013.

El control público incluye, sobre todo, un compromiso con la sociedad de supervisar el uso del activo público y de fomentar entre los funcionarios del gobierno una conducta responsable orientada al servicio. Dicho compromiso también exige que la auditoría sea un instrumento efectivo para reducir el despilfarro, mejorar la calidad del servicio público y alcanzar las metas de los programas públicos, de acuerdo con los criterios de eficiencia, efectividad y economía. En vista de este compromiso, el Sistema Nacional de Control haría bien en preguntarse cuánto sabe realmente la sociedad acerca de sus roles y desempeños.

Paralelamente la Auditoría de Gestión Gubernamental ha tenido cambios sustanciales, pues actualmente no sólo debe evaluar el cumplimiento de metas y objetivos sino evaluar y garantizar el “valor por dinero”.

En éste sentido, se considera que analizar y medir el impacto social del control público en el Perú constituirá una herramienta de valor trascendental, porque constituirá un aporte concreto y contribuirá con la mejora del mismo. Además, la evaluación de impacto debe ser entendida como otro instrumento de control del que pueden disponer las Entidades de Fiscalización Superior, para evaluar la gestión.

De allí, la conveniencia de la presente investigación para la comunidad nacional, especialmente para el Sistema Nacional de Control y la profesión contable.

1.4. Justificación práctica

Los ciudadanos tienen derecho a conocer el destino final de los recursos públicos recolectados mediante los impuestos, así como el uso de estos recursos para mejorar la calidad de vida colectiva por parte de los programas y las políticas públicas. Una vigorosa cultura de transparencia y rendición de cuentas es el fundamento de los gobiernos modernos, democráticos y honestos, que están verdaderamente comprometidos con la sociedad.

La opinión pública en el Perú considera que los poderes del Estado operan con deficiencias y que por lo tanto deben mejorar en los servicios públicos que ofrecen, pues los servicios que prestan no son un favor, son el deber cumplido. Ejemplos abundan: un Poder Ejecutivo que abusa y no cumple con las normas laborales de sus propios trabajadores, que no reciben la totalidad de sus beneficios sociales; el Poder Legislativo que se aumenta la remuneraciones de forma irregular y, según algunos, sin tributar como debería; el Poder Judicial que es una institución percibida como corrupta y donde la justicia siempre tiene precio.

Aunque no se puede generalizar, los ciudadanos sienten que el Estado representado por distintas instituciones sirve poco y mal al ciudadano. Muchas instituciones son percibidas como ajenas, corruptas, desapegadas de los ciudadanos, que representan un gasto inútil. Esa percepción ciudadana es muy mala para el país y debe cambiar.

Por lo tanto es necesario que la ciudadanía del Perú tenga una base para creer y depositar su confianza en el control público (gubernamental), sobretodo en su efectividad respecto del uso de la cosa pública y el funcionamiento de los poderes del Estado

1.5. Objetivos

Conforme al objeto de estudio, específicamente la Auditoría de Gestión Gubernamental y el Sistema Nacional de Control, la presente investigación se orienta a determinar el grado y connotaciones del impacto que tiene el control público en la sociedad peruana. Para ello, se ha direccionado las actividades de investigación a objetivos específicos, que en conjunto integran el logro del objetivo general.

Los objetivos que persigue la presente investigación son como sigue:

1.5.1 Objetivo General

El objetivo general de la presente investigación es conocer el Control Público y proponer una alternativa de control que tenga un mejor impacto social.

1.5.2 Objetivos Específicos

- 1) Determinar el grado de impacto social del control gubernamental en la gestión de los recursos públicos.
- 2) Analizar el efecto del control gubernamental en la adecuada administración de los recursos públicos.
- 3) Identificar las normas y regulaciones que permiten un adecuado control gubernamental y, proponer mejoras.

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1. Marco filosófico o epistemológico de la investigación

El presente trabajo de investigación aborda asuntos estrictamente reales, objetivos y materiales, pues los actores que participan y se constituyen en la muestra son pertenecientes a instituciones públicas, así como sus respectivos funcionarios y servidores. Por otro lado este trabajo de investigación también toma en consideración un problema específico que es aquel que se presenta y realiza en las administraciones públicas, por lo tanto se asume una posición filosófica materialista con un carácter epistemológico demostrable.

La Concepción materialista de la realidad, es la concepción filosófica que entiende que la esencia de la realidad es la materia. Es decir la causa y explicación de todo lo que existe se puede establecer a partir de los componentes de las cosas mientras que la estructura o forma sería una consecuencia secundaria. El materialismo, por tanto, afirma que es la materia y no el espíritu o las ideas la auténtica esencia de la realidad. Ahora bien la materia sin organización es un caos sin sentido mientras que la realidad muestra organización, orden, leyes que regulan los fenómenos. Sin embargo, lo que el materialismo establece es que el orden de la materia no existe antes que la propia materia sino que el orden, la regulación es un resultado de la acción de la materia por auto regularse.

La diferencia, por tanto es que para el materialismo no existe un orden eterno o ideal .Tampoco una inteligencia creadora que ordena la materia de acuerdo a un propósito. Para el materialismo, la realidad es materia y la organización una consecuencia de la acción de la materia.

La materia por definición está en continuo cambio. Estos cambios generan distintas posibilidades que se concretarían en aquellas que proporcionan mayor estabilidad. Por ejemplo, desde la concepción materialista, la aparición de la vida es una probabilidad de la evolución de la materia y la aparición de vida inteligente no estaba en absoluto prevista sino que era una posibilidad entre otras muchas.

Por lo tanto, bajo una concepción netamente materialista, se ha considerado estudiar y analizar a las entidades estatales más representativas que posean o no Órganos de Auditoría Interna ó Control Institucional (OCIs), tanto en el nivel del gobierno central, como regional y local, así como sus funcionarios y servidores públicos vinculados de una u otra forma con el control público o gubernamental, tales como Directores de Auditoría Interna u Órganos de Control Institucional, Socios y auditores de Sociedades de Auditoría, Directores de Planificación, Gerentes y/o Jefes de las Direcciones Generales de administración, entre otros, Contador General y/o Jefe de la Oficina de Contabilidad, y otros funcionarios y servidores públicos. También se ha considerado como informantes adicionales, a expertos en auditoría y particularmente a auditores con experiencia en auditoría gubernamental.

En este sentido, este trabajo de investigación pretende establecer y/o determinar hasta qué punto es adecuado el control público en el Perú y el grado de contribución a la adecuada y efectiva gestión de las entidades públicas. Esto implicará a su vez determinar cuál es el impacto social del control de los recursos públicos, la medida en que el control gubernamental permite una

adecuada administración de los recursos públicos, y cómo o de qué manera las normas y regulaciones existentes permiten un adecuado control gubernamental.

2.2. Antecedentes de investigación

En este acápite se pasa revista a las principales investigaciones relacionadas al tema de investigación que sirven de referencia, patrón comparativo y medio de delimitación de la presente investigación. Como un “estado del arte”, consiste en determinar lo que se ha investigado en referencia a nuestro problema de investigación, en revistas científicas, tesis y libros, para reforzar la identificación de la utilidad y pertinencia de la presente investigación.

2.2.1 Revistas científicas

Entre las diversas fuentes de información de revistas científicas se ha encontrado entre las más importantes las siguientes:

- 1) González de Aragón, Arturo (Auditor General de México), Las percepciones sociales de la Entidad Fiscalizadora Superior de México. En Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. Vol. 36, No. 2, pp. 15, Abril 2009.**

La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental es el órgano oficial de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), está dedicada a la promoción y mejoramiento de los procedimientos y técnicas de auditoría gubernamental. Sus artículos se incluyen en el resumen publicado por Servicios de Administración Anbar (Anbar Management Services), de Wembley, Inglaterra, y en la Universidad Internacional de Microfilmes (University Microfilms International), Ann Arbor, Michigan, EE UU.

Plantea que la auditoría que realizan las EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores) exige que la misma sea un instrumento efectivo para reducir el despilfarro, mejorar la calidad del servicio público y alcanzar las metas de los programas públicos, de acuerdo con los criterios de eficiencia, efectividad y economía.

- 2) **Flores Konja, Julio Vicente, El Control Gubernamental. En Revista Quipukamayoc , 1er. semestre 1998, pp. 79-100, 1998.**

La Revista Quipukamayoc es editada por el Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Contables de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en ella se publican artículos de investigadores de Instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales. Todos los artículos son evaluados por el editor y el comité editorial así como, el Comité Consultivo (extranjero) como parte del proceso de revisión y aprobación para su publicación.

Este artículo muestra la evolución histórica del control gubernamental en el Perú, presenta las atribuciones constitucionales así como las diversas leyes orgánicas del Sistema Nacional de Control y propone un esquema organizativo de un modelo de control mostrando sus ventajas y desventajas.

- 3) **Miñano Lecaros, Juan Guillermo y Flores Konja, Julio Vicente , El problema de la aplicación de las normas de control en la gestión pública. En Revista Quipukamayoc Vol. 17, N.º 34, pp. 9-17, 2010.**

Este artículo plantea los aspectos fundamentales que influyen en la deficiente aplicación de las normas de control en la gestión pública. También sostiene que existe una falta de análisis, interpretación y difusión de las normas de control gubernamental en colegios profesionales y en algunos centros superiores de estudio. El artículo plantea en sus conclusiones que el efecto de la inadecuada aplicación de las normas gubernamentales así como la falta de análisis e interpretación es ocasionado entre otros, por la falta de actualización profesional o por un desfasado conocimiento de ellas.

2.2.2 Tesis

Se ha podido constatar a través de una búsqueda en las bibliotecas especializadas de las Facultades de Contabilidad y en una búsqueda en la red, que no existen en nuestro país tesis sobre Impacto social relacionado con el control público ó gubernamental, pero sí existen tesis que enfocan parcialmente estos componentes, en el exterior y en nuestro país. Entre ellas, las más pertinentes a la presente investigación son las siguientes:

- 1) “Impacto, impacto social y evaluación del impacto, MSc. Blanca Esther Libera Bonilla”, Biblioteca Nacional “José Martí”, Ciudad de La Habana, 2007, Cuba.**

En este trabajo de investigación se abordan las definiciones de impacto, impacto social y evaluación del impacto desde la perspectiva de múltiples autores, válidas para diversas disciplinas y para el área de las Ciencias de la Información. Finalmente, se presenta una definición amplia de impacto social.

En las definiciones expuestas en el trabajo, puede observarse que tienen varios elementos en común, entre estos, la relación causa-efecto entre la aplicación de un determinado proyecto o programa y el impacto causado,

los resultados de dicho proyecto presentes a mediano y largo plazo, los cambios verificados en los grupos o comunidades, así como de qué manera se producen los cambios, es decir, se consideran los efectos previstos o no, negativos o positivos, así como el factor tiempo en la duración de los efectos de una acción. En general, todas las definiciones se refieren al impacto como cambios producidos en algo, sea el medio ambiente, los procesos o productos o algún grupo poblacional, debido a una determinada acción.

También describe, la historia evolutiva de la evaluación del impacto ambiental mostrando que ésta comienza a realizarse a finales de la década de los años 1960 en los países desarrollados, como un proceso de análisis y prevención de impactos ambientales, ante la presión de grupos ambientalistas y de la población en general. Más tarde, se incorpora la evaluación del impacto social de los proyectos como un concepto más amplio, que incluía no sólo el medio ambiente sino también a la comunidad. Actualmente, el concepto de impacto social incluye no sólo los resultados previstos sino también aquellos que no se previeron. Igualmente, contempla los efectos, tanto positivos como negativos que se pudieran presentar luego de la implementación de un determinado programa o proyecto en un grupo social o una comunidad.

Refiriéndose a la evaluación, se plantea que es un proceso que posibilita el conocimiento de los efectos de un proyecto o programa en relación con las metas propuestas y los recursos movilizados. También considera que la evaluación es el proceso mediante el cual se determina hasta qué punto se alcanzaron las metas propuestas. En el modelo de evaluación se deben considerar las intenciones del programa, las metas y objetivos de comportamiento y los procedimientos que es necesario poner en práctica para realizarlo con éxito.

Entre las conclusiones, se señala a la evaluación del impacto social como la valoración de los resultados de la aplicación de una acción en un grupo, que indaga en todo tipo de efectos, tanto los buscados, de acuerdo con los objetivos de la acción, como otros no planificados.

2) “Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales”.- Seudónimo del autor “Estrategias para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales” en representación de la Contraloría General de la República.

Esta investigación comprende la Auditoría de Impacto a los Programas Sociales, el diseño de modelos de monitoreo y evaluación de la gestión de los referidos programas, sobre la base de la experiencia de Perú; comprendiendo los estudios realizados en cuanto a focalización y sistemas de información, coordinación con actores de la sociedad civil y participación de los beneficiarios, identificando las valiosas enseñanzas de Chile sobre la Construcción de un Sistema de Control Administrativo de Programas Sociales y de Presupuestos Basados en Resultados, de Brasil, en cuanto se refiere a la implementación, monitoreo y evaluación del Programa Social Bolsa Familia, y de Malahui en el Monitoreo y Evaluación del Programa Social sobre VIH/sida, significándose que las enseñanzas resultan aplicables a los demás países de la región, por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

Es de manifestar que la experiencia de Malahui, no obstante ser un país africano, las estrategias en cuanto a supervisión y monitoreo, así como en cuanto a la definición del Programa Marco, resulta de gran utilidad, para su implementación en los países de América Latina, en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

La investigación concluye que las Auditorías de Impacto, raramente han sido ejecutadas por Entidades Fiscalizadoras Superiores y por los Órganos de Control Institucional dependientes de los Sistemas Nacionales de Control, significándose que la realización de evaluaciones de esa naturaleza, muchas veces encuentran restricciones de orden ético para su ejecución. Otra dificultad, es la necesidad de construcción de la línea de base del programa, esto es, informaciones fidedignas sobre la situación de la población objetivo, antes de la implementación del programa social ya que su forma más rigurosa requiere de la comparación entre segmentos de la población en dos momentos distintos, antes y después de la implementación del programa. Además de esto, esos estudios exigen conocimiento en estadística y muestran más allá de lo que normalmente es empleado en trabajos de auditoría.

La relevancia de la ejecución de las Auditorías de Impacto es indiscutible considerando su potencial para promover información cualificada a los tomadores de decisión, por un lado, y para promover el debate sobre políticas públicas, por otro lado, para fortalecer la transparencia y la accountability de la gestión gubernamental de los Programas Sociales.

- 3) “La importancia de ejercitar la auditoría social como medio de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública”, Franklin Enrique Teni Cacao, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.**

Esta Tesis comienza definiendo la auditoría social y sus objetivos así como Las obligaciones generales de los sujetos de la auditoría. Define el Estado y la administración pública guatemalteca y presenta una

comparación en la aplicación de auditorías sociales en el resto de países de Centroamérica.

El trabajo también propone que la transparencia pública no es más que la generación de condiciones de confianza, franqueza entre los que administran la esfera de lo público, basado en competencias, reglas, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y control ciudadano. El ejercicio ciudadano de auditoría social es la práctica social que debe incluir políticas, planes, estrategias, procedimientos y prácticas ejercidas por la persona, organización o institución auditada.

Además sostiene que la preocupación por los fondos públicos es relevante a nivel mundial sobre la base de la Convención Mundial contra la Corrupción, que sanciona el enriquecimiento ilícito para sí mismo o terceros. Sostiene también que el modelo de Sistema Integrado de Administración Financiera y Control creado para América Latina conocido por sus siglas SIMAFAL, tiene como principal objetivo el concepto de accountability, entendiéndose su traducción de auditoría social.

Finalmente concluye que la información hacia los ciudadanos es un problema que aún subsiste entre las instituciones del Estado, son pocas las instancias donde facilita la información de determinados procedimientos y en algunos casos se proporciona pero no son entendibles para determinadas personas.

- 4) **“La auditoría social como mecanismo para el cumplimiento de la convención interamericana contra la corrupción”, Ana Matilde Menéndez, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007.**

La Tesis define el fenómeno de la corrupción y la ejemplifica en el país guatemalteco. Define el Estado y presenta los Convenios internacionales mundiales y regionales en materia de corrupción de los que Guatemala forma parte. Seguidamente se conceptualiza la Auditoría Social como mecanismo de participación ciudadana y se muestra el Marco legal nacional que promueve y respalda el ejercicio ciudadano de la auditoría social en Guatemala.

Presenta la descripción, propuesta y discusión de resultados acerca de la implementación de procesos de auditoría social en Tacaná Comitancillo y Malacatán del departamento de San Marcos (Guatemala), así como la Metodología empleada para realizar los procesos de auditoría social en los municipios estudiados y, el Impacto social, político e internacional a consecuencia del ejercicio de auditoría social en los mismos.

La investigación concluye que la participación de la sociedad civil mediante la auditoría social, se convierte en un elemento efectivo en la lucha contra la corrupción en Guatemala, debido a que la auditoría social es un instrumento legal que se aplica mediante un proceso ordenado que permite optimizar resultados principalmente porque no existe vínculo con ningún ente público, por ser éstos, los sujetos a auditar. Sin embargo la investigación concluye que en relación a los casos estudiados, que la herramienta es del dominio de pocos ciudadanos y ello contribuye a que la corrupción siga manifestándose a cualquier nivel.

Afirma que la corrupción es en principio un elemento que frena el desarrollo de cualquier Estado y que se convierte en consecuencia en un problema social y político con repercusiones económicas como en el caso de Guatemala debido en gran parte a que un Estado corrupto proyecta inestabilidad política y dicha inestabilidad provoca menos inversión en el país, pero lo más importante es que la población no obtiene de sus

funcionarios o de las instituciones públicas el trabajo esperado u ofrecido, en un país con tantas necesidades y problemas por resolver.

En este contexto la auditoría social se convierte en una herramienta legal que permite fiscalizar el quehacer público y cuya función no es solamente correctiva sino además preventiva porque permite a la población verificar no solamente lo que ya sucedió sino lo que está por suceder, con lo cual la auditoría social se convierte en un mecanismo de doble propósito, que mediante un procedimiento ordenado y metodológico empodera a la sociedad civil y fortalece la democracia guatemalteca.

2.2.3 Libros

Entre las diversas fuentes de información de libros se ha encontrado entre los más importantes, los siguientes:

- 1) Muñoz Izquierdo Carlos, “Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe” (versión revisada), Universidad Iberoamericana, México, 247 pp., 2003.**

En este documento se presentan los resultados de una investigación que fue solicitada a la Universidad Iberoamericana Ciudad de México por el Proyecto de Indicadores de la Cumbre de las Américas (PRIE).

En el primer capítulo de este reporte se explican los aspectos filosóficos, teóricos y metodológicos que presidieron la elaboración del mismo. En los tres capítulos siguientes se desarrolla el marco teórico; se presenta el procedimiento seguido para validar la información estadística recabada a la luz de dicho marco; se describe el análisis que fue realizado con el fin

de observar la forma en que las variables dependientes del modelo analítico en que se basa el estudio, es decir, los fenómenos relacionados con el impacto social de la educación, se comportan en países que han alcanzado diferentes niveles de desarrollo educativo.

En el capítulo cinco se reportan los resultados que fueron obtenidos al analizar los impactos que tienen, a niveles agregados, los incrementos en la escolaridad de la población adulta, en el comportamiento de los fenómenos mencionados.

Los resultados obtenidos a través de ese proceso convergen en el capítulo seis, en el cual se presenta una propuesta metodológica (acompañada en un apéndice de la sugerencia del procedimiento técnico correspondiente) para construir, con base en información que periódicamente es generada a través de las encuestas de hogares, empleo e ingreso familiar, los indicadores hacia los que estuvo dirigida la investigación.

- 2) **Contraloría General de la República de Perú, “Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales”, desarrollado con el auspicio de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ (Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche), 77p., 2010.**

Este documento publicado por la Contraloría General de la República de Perú con la participación y apoyo técnico del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), afirma que una tendencia reciente sobre política social, es la inclusión de metas específicas. El establecimiento de estas metas genera un cambio importante en la política social, por lo que estas metas se convierten en objetivos, no solo de la política social, sino también de la política económica.

El gasto social se ha concentrado en la lucha contra la pobreza, lo cual incluye a programas sociales, que dicho sea de paso han crecido en los últimos años. Al respecto se ha identificado que estos programas presentan problemas de organización, que no tienen un buen sistema de focalización y seguimiento, que sus esfuerzos son dispersos y desarticulados, y existe una discusión sobre su impacto en la reducción de la pobreza.

En este sentido, el rol del control gubernamental es cautelar el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, y por tanto, en el diseño y ejecución de los Programas Sociales busca contribuir a la generación de mejoras e impacto en las dimensiones o realidades sobre las que actúan, ya que “el impacto es la única justificación de la existencia y permanencia de programas sociales” (Cohen 2005). Para ello, es necesario adecuar los instrumentos de control a los ciclos de vida de los programas.

El documento consta de tres capítulos. El capítulo uno, plantea el rol de los programas sociales en la lucha contra la pobreza en general. En el capítulo dos, se desarrollan algunas definiciones generales y específicas relacionadas a los programas sociales. El capítulo tres, trata sobre el control gubernamental de los programas sociales.

La propuesta general del documento es que el control gubernamental debe contribuir a que los programas sociales logren sus objetivos y tengan impacto en la reducción de la pobreza y para ello debe controlar que los actores involucrados, además de gestionar las intervenciones que tienen a su cargo, cumplan con las funciones señaladas en la Ley o la normativa correspondiente.

- 3) **Cohen Ernesto y Martínez Rodrigo, “Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales”, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 173 pp., 2006.**

Este manual se presenta como una guía práctica de apoyo para el trabajo los profesionales y técnicos encargados del diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos sociales.

La metodología propuesta es el Análisis de costo impacto (ACI) que permite identificar un problema social en una población, formular y seleccionar la mejor alternativa para resolverlo, hacer un diseño detallado, y llevar a cabo el proyecto con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.

El libro contiene ocho capítulos: En el primer capítulo se definen los conceptos esenciales para el análisis y operacionalización de los proyectos sociales. El segundo describe los procedimientos necesarios para contar con un diagnóstico adecuado de los problemas que enfrenta la población destinataria de un proyecto, sus características, causas y efectos, para así identificar las potenciales vías de solución. El tercero analiza los pasos que se deben seguir para formular un proyecto que pueda ser evaluado. El cuarto resume los métodos y técnicas requeridas para la evaluación ex-ante, utilizando el método ACI para comparar alternativas, y el multicriterio para priorizar un grupo de proyectos que persiguen los mismos objetivos. El quinto presenta los instrumentos requeridos para programar las actividades del proyecto seleccionado. En el sexto se describen los procedimientos, métodos, técnicas e indicadores necesarios para implementar un sistema de monitoreo en las etapas de inversión y operación. El séptimo contiene los métodos utilizables para

realizar las evaluaciones ex-post, con sus respectivos alcances y limitaciones. El octavo y último capítulo contiene un conjunto de anexos de apoyo que permiten profundizar en tópicos relevantes del manual.

4) Grupo Tripartito en apoyo al consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (CCERP), “Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas”, 116 pp., 2007.

Un grupo de instituciones nacionales de Honduras con el apoyo de organismos internacionales, al observar que uno de los vacíos más notorios en el uso y destino de los recursos para reducir la pobreza es la falta de concretización y unificación de conceptos y parámetros sobre qué es y cómo desarrollar la auditoría social, tomó la iniciativa de buscar soluciones al problema.

De ahí que se diera a la tarea de elaborar una propuesta de metodología de auditoría social, con el objetivo de poner a disposición de la sociedad hondureña una propuesta metodológica de auditoría social a la gestión de lo público, especialmente a la ERP, y así contribuir a la generación de consensos conceptuales y metodológicos, y a un mayor impacto de las políticas, programas y proyectos monitoreados por la ciudadanía.

Este documento ha sido preparado a partir de una serie de consultas realizadas con diversos actores de sociedad civil, cooperación internacional y gobierno. El proceso de consulta se orientó hacia el concepto de auditoría social y temas relacionados; características que debía ofrecer la metodología de auditoría social a la ERP; puntos de partida y de llegada; y, condiciones mínimas necesarias para su implantación exitosa, con la identificación de obstáculos y desafíos a superar en el corto y mediano plazo.

La estructura de este documento se corresponde con los temas de la consulta. Es así que en el primer capítulo, se desarrolla el marco conceptual de la auditoría social; en el segundo, se presentan los recursos legales, institucionales y sociales con los que se cuenta en Honduras para llevarla a cabo. Dentro de estos recursos, destacan los auditores y las auditoras sociales que impulsan esta práctica en el espacio local, regional y nacional. El tercer capítulo incluye la propuesta de auditoría social, que ya fue aprobada por el Consejo Consultivo de la ERP (Estrategia para la Reducción de la Pobreza) con recomendación de aprobación para el Gabinete Social, en sesión ordinaria del 12 de julio de 2007 y, el cuarto, ofrece una guía para el uso de la caja de herramientas.

En la parte final se incluye información adicional de mucha utilidad para las instancias de control social y, como complemento obligado, se adjunta un conjunto de herramientas que se puede aplicar a los distintos ámbitos de la auditoría social y otra documentación de utilidad. En el documento se afirma que la metodología propuesta es flexible y abierta, y que, podrá modificarse y enriquecerse con la práctica de los auditores sociales y el diálogo constante.

En síntesis, de la búsqueda de fuentes y del análisis de las fuentes citadas, se debe decir que, siguiendo lo planteado Hernández Sampieri (2008, 38), se encuentra que el tema “está poco investigado y poco estructurado”, y concretamente, no ha sido investigado en el aspecto específico que se plantea: Impacto social y su aplicación al control gubernamental, obteniéndose información relevante de las fuentes citadas pero, que se remiten a otras modalidades, contextos geográficos y temporales.

2.3. Bases teóricas

El tema del presente trabajo de investigación se enmarca puntualmente en el área de la Auditoría, actividad crítica para todo el ámbito de la acción organizacional tanto en empresas como en entidades estatales. La actividad de Auditoría, en sus diferentes áreas, ha sido objeto del estudio de las ciencias contables, especialmente de la Contabilidad Financiera como de la Contabilidad Gerencial. También ha sido objeto de un estudio multidisciplinario en relación a otras ciencias de la empresa, como la administración y la economía. Como se verá, el enfoque usado es el de "Auditoría Integral". Para el caso, se recurre como parámetro o paradigma a las Normas Internacionales de Auditoría como el referente básico.

La Auditoría como actividad profesional empezó como la revisión de los estados financieros de la empresa, que son usualmente públicos, pero que corresponden a una versión "de parte"; requiriéndose una tercera posición, que corresponde realizar a los auditores, a través de un Informe o Dictamen. El origen de la auditoría es pues la auditoría financiera, que se enfoca en determinar si los estados financieros son el "reflejo fiel" de la situación financiera de la empresa. Muy pronto se requirió una Auditoría de Gestión, u Operativa, la misma que con algunas variantes y/o matices también es llamada como Auditoría de Performance o Desempeño, que no se basa en un análisis de los estados financieros, pero que si los puede usar de forma complementaria.

La Auditoría de Gestión aplicada al sector estatal, ha sido el punto de partida para la generación de otras especialidades de la Auditoría, tales como la Auditoría Social y la Auditoría de Valor por Dinero, novísimas corrientes cuya aplicación en el ámbito latinoamericano aún no es muy conocida y su aplicación es muy limitada porque además requiere de ciertas condiciones políticas y sociales a nivel del país. Es en este ámbito en el cual se ubica el problema de

investigación; además, se inicia en el sector público, pero aplica también al sector privado.

2.3.1. El Impacto Social

2.3.1.1. Impacto.- El término impacto, de acuerdo con el *Diccionario de uso del español* proviene de la voz “*impactus*”, del latín tardío y significa, en su tercera acepción, “impresión o efecto muy intensos dejados en alguien o en algo por cualquier acción o suceso”.

(Moliner, M. *Diccionario de uso del español*. Madrid: Gredos; 1988).

El *Diccionario de la Real Academia Española* consigna una cuarta definición del vocablo, asociada a la cuestión ambiental, que dice “...conjunto de posibles efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural como consecuencia de obras u otras actividades”.

(*Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. 21 ed. Madrid: Espasa Calpe; 1992).

Así, el término “impacto”, como expresión del efecto de una acción, se comenzó a utilizar en las investigaciones y otros trabajos sobre el medio ambiente. Se puede citar, a modo de ilustración, la definición de impacto ambiental que ofrece Lago, donde plantea que “... se dice que hay impacto ambiental cuando una acción o actividad produce una alteración, favorable o desfavorable en el medio o algunos de los componentes del medio.” Y, más adelante, afirma que: “El impacto de un proyecto sobre el medio ambiente es la diferencia entre la situación del medio ambiente futuro modificado, como se manifestaría como consecuencia de la realización del proyecto, y la situación del medio ambiente futuro como habría evolucionado sin la realización del proyecto, es decir, la alteración neta -positiva o negativa en la calidad de vida del ser humano- resultante de una actuación”.

(Lago Pérez L. Metodología general para la evaluación de impacto ambiental de proyectos. 1997).

La tarea de evaluar el impacto parece constituir una gran dificultad para muchos proyectos y programas. Medir el impacto es concretamente, tratar de determinar lo que se ha alcanzado. Como se expuso anteriormente, el término impacto, como expresión del efecto de una acción, se comenzó a utilizar en las investigaciones y otros trabajos relacionados sobre el medio ambiente. Entonces, se puede observar que en todos los conceptos, el impacto se refiere a cambios en el medio ambiente producidos por una determinada acción.

Luego, el uso del término se amplió con otras acepciones y usos, un ejemplo de los cuales es el siguiente concepto de impacto en el terreno de una organización, donde se plantea que: “El impacto organizacional puede definirse como el cambio generado en la organización como consecuencia de una innovación...”.

(Sánchez E. Evaluación del impacto organizacional que ocasiona un proceso de implementación de sistemas de información geográficos. 1999).

2.3.1.2. Impacto social.- Más tarde, la utilización del término impacto se amplió y fue objeto de múltiples definiciones en la literatura referida a los problemas sociales, encontramos las siguientes:

“El impacto se refiere a los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general”. Los autores sustentan el criterio de que el impacto como concepto es más amplio que el concepto de eficacia, porque va más allá del estudio del alcance de los efectos previstos y del análisis de los efectos deseados, así como del examen de los mencionados efectos sobre la población beneficiaria.

(España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Metodología de evaluación de la Cooperación Española. 2001).

“El impacto puede verse como un cambio en el resultado de un proceso (producto). Este cambio también puede verse en la forma como se realiza el proceso o las prácticas que se utilizan y que dependen, en gran medida, de la persona o personas que las ejecutan. Esta definición se refiere a cambios, pero se diferencia de otras definiciones en que este cambio ocurre en los procesos y productos, no en las personas o grupos.

(González C. Los bibliobuses como instrumento de fomento de la lectura. Bibliotecas (2001-2003): 173-190).

“El impacto social se refiere al cambio efectuado en la sociedad debido al producto de las investigaciones”.

(Fernández Polcuch E. La medición del impacto social de la ciencia y la tecnología. 2000).

“... los resultados finales (impactos) son resultados al nivel de propósito o fin del programa. Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable o sustentable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al programa. Un resultado final suele expresarse como un beneficio a mediano y largo plazo obtenido por la población atendida”.

(Guzmán M. Metodología de evaluación de impacto. Santiago de Chile: División de Control de Gestión; 2004).

El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios). A diferencia de otros expertos, estos autores

enfatan solamente en la información cuantitativa, sin considerar los cambios cualitativos que también pueden indicar la existencia de impactos.

(Cohen E; Martínez R. *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*).

“La definición de impacto social no se limita a criterios económicos. Para definir el concepto de impacto es preciso diferenciar entre efecto, resultado e impacto. “... el impacto es el cambio inducido por un proyecto sostenido en el tiempo y en muchos casos extendido a grupos no involucrados en este (efecto multiplicador)”; según Barreiro Noa G. en *Evaluación social de proyectos*.

El impacto es la consecuencia de los efectos de un proyecto. Los impactos y efectos se refieren a las consecuencias planeadas o no previstas de un determinado proyecto; para ellos, los efectos generalmente se relacionan con el propósito mientras que los impactos se refieren al fin.

(Proyecto SEA. Comisión Técnica. Fase de rendición de cuentas. Versión Preliminar. 2001).

Los impactos “...son los logros derivados del desarrollo de un proyecto y que pueden observarse a largo plazo (después de año y medio)”.

(Torres Zambrano G, Izasa Merchán L, Chávez Artunduaga LM. *Evaluación del impacto en las instituciones escolares de los proyectos apoyados por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico “IDEP”, de Bogotá. 2004*).

“...cuando nos referimos a impacto de la superación o capacitación, debe considerarse la existencia, entre otros, de los rasgos siguientes: expresa una relación causa-efecto entre la(s) acción(es) de superación y el comportamiento en el desempeño profesional de los participantes en ellas (y) los resultados organizacionales...”. “...los cambios tienen carácter duradero y son significativos”.

(Valiente Sando P, Álvarez Reyes MA. *Metodología para evaluar el impacto de la Superación de Directivos Educativos. 2004*).

“Por impacto se entienden los resultados diferidos de los programas de superación”.

(López Romero MA. Presentación de un modelo para la evaluación de los títulos master universitarios. 2005).

En las definiciones expuestas anteriormente, puede observarse que tienen varios elementos en común, entre estos, la relación causa-efecto entre la aplicación de un determinado proyecto o programa y el impacto causado, los resultados de dicho proyecto presentes a mediano y largo plazo, los cambios verificados en los grupos o comunidades, así como de qué manera se producen los cambios, es decir, se consideran los efectos previstos o no, negativos o positivos, así como el factor tiempo en la duración de los efectos de una acción. Entre los elementos que distinguen un concepto de otro pueden citarse el efecto multiplicador, expuesto por *Barreiro Noa*, que se refiere al impacto de un proyecto en grupos no previstos, así como la diferencia que establecen *Cohen y Franco* entre los efectos e impactos relacionados con los objetivos y las metas. En general, todas las definiciones se refieren al impacto como cambios producidos en algo, sea el medio ambiente, los procesos o productos o algún grupo poblacional, debido a una determinada acción.

2.3.1.3. El Fenómeno de la Corrupción

El tema de la corrupción es mundial, millones de millones de dólares cada vez más se pierden en manos inescrupulosas que atentan contra el bienestar social y cuyas repercusiones se filtran a todas las instancias ya sea por los efectos políticos como por los económicos y por supuesto, a nivel social.

En América Latina tema es bastante preocupante, tal es el caso que su incidencia ha trascendido las fronteras nacionales y hoy por hoy esta

consideración es un gran desafío para los ciudadanos y particularmente para los profesionales de la auditoría, debido a que son doblemente llamados para combatir estas prácticas. Por una parte les afectan las quejas y denuncias frecuentes contra políticos, empresarios y funcionarios públicos y por otra parte, los auditores tienen la responsabilidad de su detección.

Los auditores tienen el deber ético y profesional de velar por el buen uso del patrimonio y los bienes privados y públicos y para ello cuentan con una herramienta fundamental: la Auditoría. Las prácticas corruptas han cambiado con el tiempo, se modernizan y se hacen cada vez más difíciles de detectar, por ello, su contrapartida debe ajustarse a las nuevas necesidades.

Por lo tanto, el auditor debe estar preparado y capacitado en la aplicación de pruebas y procedimientos de auditoría de manera tal que la tendencia sea la de detectar con mayor exactitud y oportunidad los fraudes que se cometen contra las organizaciones privadas y la administración pública. En este sentido es necesario aclarar los términos de “fraudes” e “irregularidades”, e igualmente entender su ámbito de acción, sus tipos y características.

Más de una vez se ha escuchado aquel aforismo de “¿cuál fue primero, el huevo o la gallina?” y lo anterior, se convierte en una discusión de nunca acabar. Igualmente sucedería si pretendemos enmarcar que la corrupción es causa o efecto del fraude y de las irregularidades.

La corrupción es entendida como: “el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos), obtener ganancias pecuniarias o posición social, o violar las reglas en aras de oponerse al ejercicio de algunos tipos de influencia privada” (J.Snye, 2004).

Definición de Corrupción

Según el diccionario de la real academia española, corrupción es acción y efecto de corromper, alteración en escritos, vicios o abusos en costumbres, alterar algo, echar a perder, pudrir, sobornar, estragar, pervertir.

Se puede entender a la corrupción como los comportamientos llevados a cabo por una persona o por un grupo de personas, que se consideran como transgresores de las normas sociales. El hecho de que exista variabilidad dentro de las normas sociales hace que la calificación de un concepto como corrupto dependa y esté ligada al momento histórico y social como al sistema de valores vigente.

Otro enfoque para definir corrupción es diferenciando matices de corrupción según las percepciones éticas de la clase política y la opinión pública. Se llama "corrupción negra" a aquellas acciones más potentes y universalmente aceptadas como el soborno y la extorsión. La llamada corrupción blanca ocurre en el caso en que actos corruptos son aceptados ampliamente por las personas en el ámbito que se trate. Entre la corrupción negra y blanca, se encuentra la corrupción gris, en la que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales las elites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas o no.

(Heidenheimer 1989, en García y otros, 1999)

Otra forma de entender el fenómeno de la corrupción es considerarlo tanto como un recurso como un proceder. En cuanto a la primera visión, la corrupción es referida como un recurso expeditivo, vale decir, la corrupción se utiliza para acelerar los procesos y, por tanto, el corrupto es "un experto en atajos". Esta característica racional por excelencia sustrae al corrupto del orden de la inadvertencia, siendo jamás inocente, pues siempre sabe lo que hace, está sujeto a la vigilia cognitiva, al darse cuenta. Desde la segunda perspectiva, la

corrupción es un proceder, un modo de hacer para obtener beneficios. Este proceder tiene una característica sustancial, que es la desviación respecto de una cierta normatividad, o sea, la obtención del beneficio, se lleva a cabo, al margen de la conducta normal. La desviación puede hacerse respecto a una norma jurídica o normas éticas.

(Silva y Hernández, 1995).

La corrupción en la función pública, es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida esta como la entera actividad del estado, esta no es solo las funciones del poder ejecutivo como poder administrador, sino el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, nacionales, provinciales y municipales, frente al comportamiento de sus titulares o al de terceros destinatarios o no del acto funcional. No todas las prácticas corruptas son delitos tipificados en un código. La corrupción no se limita solo a las transacciones de dinero, en determinados casos la corrupción es el precio que se paga los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a los que fueran sus propias convicciones.

En términos generales, la corrupción política es el mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es Transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o transparencia de un Estado.

Todos los tipos de gobierno son susceptibles a la corrupción política. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el pucherazo, el patrocinio, sobornos, extorsiones, influencias, fraudes, malversación, la prevaricación, el caciquismo, el compadrazgo, la cooptación, el nepotismo y la impunidad. La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales como el tráfico de

drogas, el lavado de dinero y la prostitución ilegal; aunque no se restringe a estos crímenes organizados, y no siempre apoya o protege otros crímenes.

El concepto de corrupción difiere dependiendo del país o la jurisdicción. Lo cierto es que algunas prácticas políticas pueden ser legales en un lugar e ilegales en otros. En algunos países, la policía y los fiscales deben mantener la discreción sobre a quien arrestan y acusan, y la línea entre discreción y corrupción puede ser difícil de dibujar. En países con fuertes intereses de grupos políticos, las prácticas de corrupción se dan con más facilidad.

La corrupción política es una realidad mundial; su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país. Por esta misma razón existen entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional. La corrupción, contrariamente a lo que podría pensarse inicialmente, no es sólo responsabilidad del sector oficial, del Estado o del Gobierno de turno, sino que incluye muy especialmente al sector privado. En muchos países, como en los de Latinoamérica, dicho sector tiene una gran influencia estatal y por lo tanto el nivel de corrupción presente en esos países tiene mucho que ver con la manera en la que se comporta el sector privado en conjunto con los sistemas políticos.

Según el Consejo Nacional Anticorrupción del Perú, la corrupción se considera como el acto de usar y abusar de una condición que otorga cierto poder a un funcionario público y que busca su beneficio perjudicando tanto al Estado como a los ciudadanos, y consiste en la utilización de cargos públicos como una plataforma para obtener ingresos ilegales. Las actividades que realiza el servidor público corrupto en beneficio personal se traducen en una reducción del bienestar social o en daño del interés público.

Dicho en otras palabras, el uso fraudulento de los recursos del estado y la utilización del poder en beneficio de quienes ejercieron autoridad o influencia

política perjudica al pueblo pero, en especial, a los más pobres. A través de la corrupción los sectores más necesitados pierden o disminuyen su acceso a servicios como: salud, vivienda, educación, etc. Finalmente, en una escala mayor, la corrupción erosiona la legitimidad de nuestras instituciones, haciéndolas endebles e incentivando el abuso del poder, con lo cual se arremete la dignidad humana y se socava la gobernabilidad democrática del país.

Como se puede deducir, la corrupción es el fenómeno por el cual un funcionario, servidor, trabajador público ó privado, es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”.

La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.

Existen dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera acontece cuando los actos corruptos se cometen "de acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan "en contra de las reglas".

En el primer caso un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular para llevar a cabo algo que debe hacer según lo dispone la ley.

En el segundo caso se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción "de acuerdo con la ley" y "contra la ley" pueden ocurrir a todos los niveles, es decir en organizaciones privadas y en entidades gubernamentales, y oscilar desde la "gran corrupción" hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma.

Existe un fenómeno de ida y de vuelta en la corrupción, en la demanda de corrupción y en la oferta de corrupción.

En la práctica, los ciudadanos pueden ignorar las definiciones legales de la corrupción y la opinión pública puede juzgar al fenómeno desde una perspectiva distinta a la jurídica. Dicho de otra manera, si la opinión pública y las definiciones legales divergen de manera muy acentuada, es muy probable que los funcionarios públicos se sometan a códigos prácticos de la sociedad y cometan actos de corrupción sin sentirse culpables.

Michael Reisman en un intento por explicar este fenómeno dice que en cualquier proceso social el observador puede distinguir un sistema mítico que expresa claramente todas las reglas y prohibiciones y un código práctico que dice a los operadores cuándo, cómo, y por quién pueden hacerse ciertas cosas prohibidas por las reglas. Por tanto es la existencia del código práctico lo que determina que exista corrupción ya que hay un doble discurso social que permite que en determinadas circunstancias puedan quebrarse las reglas sin castigo.

La "Convención Interamericana contra la corrupción" que se suscribió en Caracas (Venezuela) en marzo de 1996 reconoce el fenómeno de la corrupción y que la misma significa un problema trascendente para el desarrollo de las sociedades. Insta a los Estados a establecer sistemas jurídicos destinados a atacar este flagelo reconociendo la necesidad de crear figuras delictivas transnacionales. Estas iniciativas no implican que la reducción de la corrupción sea un fin en sí mismo, sino que es un medio para un objetivo mayor: la existencia de un Estado más efectivo, eficiente, justo y legítimo.

Por otra parte y en el ámbito internacional se tipifican delitos como el cohecho y soborno transnacionales y el blanqueo ó lavado de dinero.

Impacto de la corrupción

En su libro "Controlando la corrupción" Klitgaard expresa que existe un grado óptimo de corrupción, lo cual puede ser una afirmación que nos cause un cierto impacto y agrega que ese grado óptimo nunca es cero.

Del punto de vista moral, obviamente sería deseable que el grado de corrupción siempre fuera cero pero desde el punto de vista económico ocurre el fenómeno que llegado un punto será antieconómico combatir la corrupción, por ejemplo, si se tiene que aumentar controles y ellos implican un aumento del aparato burocrático existirá un punto en que sea menor el perjuicio causado por la existencia de la corrupción que el gasto producido para evitarla, a eso Klitgaard denomina "grado óptimo de corrupción".

De este concepto de que no vale la pena luchar del todo contra la corrupción, existen algunos autores que van más allá y sostienen que la corrupción puede jugar un rol positivamente útil en los países en desarrollo

Los pagos corruptos no son por sí mismos productivos, pero si tales pagos eliminan o mitigan políticas ineficientes, entonces, a pesar de su esencia improductiva, pueden conducir a una mayor eficiencia y así a una mayor abundancia de bienes y servicios. Sólo cuando la corrupción evade "distorsiones" ya existentes puede ser útil a nivel económico, político y de organización.

Pero conforme la evidencia de corrupción en países en desarrollo aumenta, parece claro que los efectos nocivos pesan más que los "ocasionales beneficios sociales". "Con la corrupción sucede lo mismo que con la inflación, creer que el costo que significa combatirla no vale la pena cuando en realidad puede ser controlada es un error fatal. Por lo tanto, cuando un utilitarista aconseja un poquito de aceite para lubricar el engranaje burocrático no puede dejar de

pensar que 10 o 15 años después el aceite va a ahogar al país que promovió su uso" (Mariano Grondona.- "La corrupción", 2003)

Como queda claro, la corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo a motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias que ellas tienen para la comunidad.

¿Cuáles son estos efectos en la comunidad? ¿Cuál es el verdadero impacto de la corrupción en los Estados?

Podemos clasificar los impactos en tres principales áreas:

- a) *Impacto económico.*- La corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país; conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no cumplen las normas establecidas o la tecnología es inapropiada o innecesaria. Puede llevar a la aprobación de proyectos basados en el valor del capital involucrado en los mismos más que en la mano de obra (lo cual es más lucrativo para el que comete la corrupción pero menos útil para el desarrollo).
- b) *Impacto político.*- Desde el punto de vista político, la corrupción reproduce y consolida la desigualdad social, consolida las clientelas políticas, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación todo ello conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para que funcione adecuadamente.
- c) *Impacto social.*- Acentúa las diferencias sociales, destruye el profesionalismo y segrega y desestimula a los honestos.

“Corrupción” y “Democracia”: Dos conceptos antagónicos

La relación entre la forma de gobierno y la corrupción fue muy bien expresada por Robert Klitgaard con la siguiente fórmula:

$$C = M + D - T$$

(Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia)

Dicha fórmula sirve para advertir los problemas de gestión de una organización, puede ser utilizada para detectar la vinculación entre la corrupción y la organización política de una Estado.

El sistema que mejor contrarresta esta fórmula es el sistema democrático. Dentro de la democracia el equilibrio de poderes y los controles que ejercen unos sobre otros quiebran el monopolio del poder al encontrarse diversificado. La discrecionalidad se reduce pues las conductas de los soportes del poder político y de aquellos que ejercen poder público se encuentra regulada por una serie de normas jerárquicamente estructuradas y que emanan de los distintos poderes del Estado. La Transparencia se garantiza mediante una adecuada publicidad de los actos del Gobierno y la libertad de expresión. En la antítesis del sistema democrático se encuentra el sistema de poder hegemónico o autocrático donde los valores indicados se plantean a la inversa, existe monopolio del poder, aumento de la discrecionalidad de quien lo ejerce y un férreo control de la información lo que trae aparejada menos transparencia.

El sistema alternativo al democrático es el del poder hegemónico, en este sistema las reglas democráticas no rigen, existe el monopolio del poder, la discrecionalidad de los funcionarios y la censura y el control de la información pública.

Vemos así que podemos expresar las reglas del poder hegemónico con la siguiente fórmula:

$$\text{PH} = \text{M} + \text{D} - \text{T}$$

Por tanto al ser “Poder Hegemónico” igual a “Monopolio del Poder” más “Discrecionalidad” y menos “Transparencia” vemos que: ***Poder hegemónico = Corrupción***. Los sistemas hegemónicos, sean cuales fuere su ideología, son sistemas de corrupción latente.

Definición de fraude

Para conceptualizara adecuadamente el fraude, se debe tomar como punto de partida la irregularidad, definida como aquel acto o conductas “que va fuera de la regla, contrario a ella” (Diccionario de la lengua española), a diferencia del fraude que tiene relacionado el “engaño, inexactitud consciente, abuso de confianza que produce o prepara un daño generalmente material”. Lo anterior, presupone aquella premisa que “todo fraude es una irregularidad, más no toda irregularidad es un fraude”.

Luego, el fraude puede involucrar una deformación u omisión intencional que generalmente causa un daño material.

El fraude es un término jurídico y con frecuencia implica la necesidad de un enfoque jurídico, por lo tanto la definición del Diccionario Black’s Law Dictionary es la más apropiada para interpretar esta actividad. La definición es la siguiente: “El fraude es un término genérico que abarca todos los medios diversos que el ingenio humano pueda crear y a los que recurre una persona para aprovecharse de otra con sugerencias falsas u ocultación de la verdad; incluye todo tipo de sorpresa, truco, treta y cualquier otra actitud mal intencionada con la cual engaña a otro. Los elementos para una acción legal por fraude incluyen

la representación falsa de un hecho presente o pasado por parte del demandado, la medida entablada en consecuencia por el demandante y el daño que genera dicha información falsa al demandante.”

Otra definición muy reconocida en el ambiente profesional de la auditoría, es la establecida por el Instituto de Auditores Internos, que dice lo siguiente: “Fraude es todo acto ilegal caracterizado por engaño, ocultación o abuso de confianza. Son actos que no dependen de amenazas, de violencia ni de fuerza física. Los fraudes son cometidos por personas y organizaciones para obtener dinero, bienes o servicios, para evitar el pago o la pérdida de servicios, ó para obtener una ventaja personal o comercial.”

Comprender en fraude, requiere tener en cuenta dos aspectos esenciales: Primero, El fraude es típicamente un delito de engaño, y como tal, deliberado, intencionado, y en eso radica la diferencia fundamental con el error, la intención reflexionada del sujeto de inducir el engaño, para lograr un beneficio indebido para sí o para un tercero y, Segundo: Es común encontrar en toda la bibliografía inherente a la contabilidad y la auditoría financiera, así como en la producida por organismos regulares o investigadores de fraudes en las empresas o contra las empresas (IIA, SEC, etc.), un grupo de tipos delictivos englobados bajo la denominación genérica de fraudes, cuando en términos del derecho sustantivo penal, esas acciones delictivas se corresponden a diversos tipos penales, que pasan entre otros por: el “hurto” simple o continuado, la “;apropiación Indebida“ simple o calificada, la “falsificación documental“, los “delitos tributarios“, la “estafa“ simple o agravada, peculado, concusión, etc.

“Fraude” y “Error”

Para poder definir qué es un “Fraude” en primer lugar debemos diferenciarlo del “Error”. El Consejo de Normas de Auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA) en su declaración sobre normas de auditoría,

conocida por sus siglas en inglés como SAS 53 define el “Error” de la siguiente forma:

El término “errores” se refiere a declaraciones incorrectas no intencionales u omisiones de cifras o revelaciones en los estados contables. Así los errores podrán implicar:

- Errores en recabar o procesar los datos contables empleados para elaborar los estados financieros
- Estimaciones contables incorrectas derivadas de una omisión o mala interpretación de los hechos
- Errores en la aplicación de principios de contabilidad relacionados con cantidades, clasificación, forma de presentación o revelación

En tanto el término “Fraude” se refiere a “Declaraciones incorrectas u omisiones intencionales de cifras o revelaciones en los estados financieros efectuada intencionalmente, que producen o pueden producir una pérdida para la víctima que tiene derecho jurídico a confiar en el autor de la conducta.

Los Fraudes incluyen la presentación de información financiera fraudulenta para presentar estados financieros engañosos. Las mismas podrán incluir los siguientes actos:

- Manipulación, falsificación o alteración de los registros contables o documentos soporte usados para preparar los estados financieros
- Representación fraudulenta u omisión intencional de hechos, operaciones u otra información importante
- Aplicación indebida intencional de principios de contabilidad relacionados con cifras, clasificación, forma de presentación o revelación

El factor que distingue el error del fraude es si la causa subyacente de una declaración incorrecta en los estados financieros es intencional o no intencional. Sin embargo en ocasiones resulta difícil determinar la intención sobre todo en asuntos relacionados con estimaciones contables o la aplicación de principios de contabilidad.

Debido a las características de los fraudes, sobre todo las que implican falsificación y confabulación, una auditoría debidamente diseñada y ejecutada tal vez no detecte un fraude importante.

Los procedimientos de auditoría que son efectivos para detectar una declaración incorrecta no intencional, tal vez no funcionen cuando la declaración incorrecta es intencional y se oculte a través de la confabulación entre varios funcionarios de la entidad auditada o entre funcionarios y terceros.

Corromper es desnaturalizar, desviar una cosa del fin hacia el que naturalmente tiende, ya hemos visto varias definiciones del término y el impacto que la corrupción tiene a nivel global en los Estados. El fraude es la contracara de la corrupción, es la materialización de la conducta indebida.

Queda claro por la definición de fraude que su diferencia con el error, está marcada por la intencionalidad de la conducta.

A efectos de poder identificar este tipo de irregularidad se debe tener presente los elementos que la componen; y que son los siguientes:

Enfoque A

a) Elementos personales

El corruptor.- Es quien obtiene una ganancia, puede existir o no, no es indispensable para configurar la irregularidad intencional, pero puede desencadenarla.

El corrompido.- Es quien obtiene un beneficio con su acción, dicho beneficio puede ser económico o de otra especie. En casos límite, la irregularidad puede no derivar un beneficio a quien la efectúa, que en este caso será un funcionario público, sino que la acción puede deberse a gratitud o lazos ideológicos o familiares, que de cualquier forma desvían el actuar de la conducta debida.

El perjudicado o víctima.- Generalmente es la Entidad ó el Estado.

(No siempre van a existir los 3 pero siempre existirán por lo menos 2, el corrompido y la víctima)

b) *Elementos de la conducta*

Omisión material o falsa representación.- Tiene como finalidad el engaño.

Intencionalidad.- Debe ser intencional que es como vimos lo que lo diferencia del error.

Abuso de confianza.- Existe un abuso de confianza en tanto existe un derecho jurídico de la víctima en confiar en el desempeño de sus funcionarios.

c) *Elemento de consecuencia*

Existe un perjuicio real o riesgo de que un perjuicio se produzca para la víctima.

Enfoque B

De las definiciones anteriores, se pueden establecer cinco (5) elementos claves que de presentarse permitirían entender que estamos frente a un hecho de esta naturaleza.

- 1) Existen por lo menos dos partes, uno consignado como el autor material del hecho y que constituye en su defecto una persona perjudicada y que se conoce como la víctima.
- 2) Una omisión o alteración material, que fue cometida intencionalmente por el autor.
- 3) La intencionalidad del hecho.
- 4) La existencia del perjuicio real o riesgo de perjuicio a la víctima como resultado de la confianza depositada.
- 5) El derecho jurídico para confiar en la representación y con el cual debe contar la víctima.

Factores que sugieren "Fraude"

Se hace necesario que el auditor conozca y tome conciencia de los factores que pueden denotar la posibilidad que se ha cometido un fraude, con el fin de sensibilizarse a la ocurrencia de los hechos.

a) Internos:

El auditor conoce estos hechos a partir de la revisión de documentos o transacciones objeto del ejercicio del control fiscal. Algunos de los factores que apuntan hacia dicha posibilidad por ejemplo, son:

- Faltantes de efectivo.
- Pagos duplicados.
- Empleados fantasmas.
- Fallas en los sistemas de control interno.

- Alta rotación del personal.

b) Externos:

Estos conllevan hechos relacionados con las características o circunstancias que involucran directamente al funcionario y que le podrían motivar a cometer actos fraudulentos. A saber:

- Estilo de vida del funcionario superior a sus ingresos.
- Falta de integridad.
- Condiciones de endeudamiento.
- Compromisos políticos ineludibles.

Tales circunstancias señalan para el auditor la necesidad de establecer el ambiente personal de los funcionarios y el clima laboral, aspectos que van más allá de la revisión formal de documentos.

Tipos de "Fraude"

"Transparency International" ha encontrado que los tipos de irregularidades más comunes son:

- a) *Abuso de funciones.*- Los funcionarios venden sus poderes discrecionales al mejor postor.
- b) *Comisiones y obsequios ilegales.*- Los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del Gobierno o reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en contratar con el Estado.
- c) *Evasión o fraude.*- Los particulares pagan para que funcionarios alteren las declaraciones de impuestos.

- d) *Cohecho*.- Los funcionarios exigen una cantidad de dinero para acelerar trámites o prevenir demoras.
- e) *Nepotismo*.- Los funcionarios reparten cargos entre parientes y amigos cercanos o contratan con sus allegados a través de empresas ficticias.

2.3.2. El Control Gubernamental

2.3.2.1. El Control.- Según *Stephen P. Robbins y Mary Coulter, 2005*; Una estructura organizacional se crea para facilitar en forma eficiente el logro de los objetivos, sin embargo, no existe la seguridad de que las actividades se realicen según lo planeado, ni que los objetivos que se desean de hecho se estén logrando. Por lo tanto, el control es importante porque es el vínculo final en las funciones de los dirigentes, titulares de entidad y/o de la gerencia. Es la única forma que se tiene para saber si los objetivos organizacionales se están cumpliendo, y si no, las razones por las que no se están logrando. El valor de la función de control radica en su relación con la planeación, el empowerment y la protección de los recursos.

Los objetivos de una organización o entidad se describen como el fundamento de la planeación. Los objetivos dan una dirección específica. No obstante, sólo establecer objetivos o hacer que los involucrados (funcionarios y/o servidores públicos) acepten los objetivos que fijados no es una garantía de que se hayan llevado a cabo las acciones necesarias para lograrlos. Como dice la frase conocida: "Los mejores planes establecidos a menudo fracasan". Es necesario efectuar un seguimiento para tener la seguridad que, de hecho, se está llevando a cabo lo que se supone que los demás deben hacer y que sus objetivos se están logrando. Así, las actividades de control proporcionan el vínculo decisivo para la planeación. Si se ejercita control, no se tendría forma de saber si los objetivos y planes van de acuerdo con lo previsto ni qué acciones deben tomar en el futuro.

Otra razón por la que es importante el control, es el empowerment (otorgamiento de poder a los funcionarios y/o servidores públicos). Muchos gerentes se niegan a conferir poder porque temen que éstos cometerán algún error por el cual el gerente deba responsabilizarse. Por lo tanto, se sienten tentados a hacer las cosas por sí mismos y evitan el empowerment. Sin embargo, esta renuencia se reduce si se desarrolla un sistema de control eficaz que proporcione información y retroalimentación sobre el desempeño de los empleados.

El Proceso de control tiene tres etapas que incluyen la medición del rendimiento real, la comparación de éste con una norma y la toma de medidas administrativas para corregir desviaciones o normas inadecuadas. El proceso de control asume que ya existen normas de desempeño. Estas normas son las metas específicas establecidas durante el proceso de planeación y frente a las cuales se mide el progreso del desempeño.

Medición: Para determinar cuál es el desempeño real, se debe obtener información sobre éste. Por lo tanto, la medición es la primera etapa del control. Cuatro fuentes de información se usan con frecuencia para medir el desempeño real: la observación personal, los informes estadísticos, los informes orales y los informes escritos. El uso de una combinación de enfoques aumenta tanto el número de fuentes de información como la probabilidad de obtener información confiable. Lo que medimos es probablemente más importante para el proceso de control que cómo medimos, porque la selección de los criterios erróneos puede ocasionar consecuencias disfuncionales graves.

Comparación: Son los Parámetros aceptables de variación entre el desempeño real y el estándar. Aunque es posible esperar cierta variación en el desempeño en todas las actividades, es fundamental determinar el margen de variación aceptable, Las desviaciones que exceden este margen se vuelven importantes

y requieren atención. En la etapa de comparación, el interés radica en la manera particular, en el tamaño y en la dirección de la variación.

Toma de medidas administrativas: Se pueden elegir entre tres cursos de acción posibles: no hacer nada; corregir el desempeño real o revisar los estándares. (Stephen P. Robbins y Mary Coulter.- 2005).

2.3.2.2. El Control Gubernamental.- El Control Gubernamental consiste en 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. (Ley 27785, Artículo 6º).

Evolución del Control Gubernamental en el Perú

El control gubernamental se establece a través de la organización de la administración pública peruana, determinándose tres grandes etapas.

Primera Etapa: En el Incanato.- En el siglo XV, el Imperio de los Incas o Tahuantinsuyo, era el más importante en América del Sur, por su organización, extensión territorial y adelanto cultural.

En el imperio incaico la organización se estructuró en base a lo político, económico y religioso; lo cual permitía al inca como autoridad suprema y a su consejo imperial o "Camachic", conformado por los "Apocunas" de los cuatro

suyos (Antisuyo, Collasuyo, Contisuyo y Chinchaysuyo), mantener todo el control del imperio del Tahuantinsuyo desde su sede central la ciudad del Cuzco que, en lengua particular de los Incas, significa ombligo de la tierra.

En las grandes provincias participaban en el gobierno del imperio los gobernadores "Capac Apo" que eran representantes del Inca.

En orden jerárquico inmediato estaban los "Tucuyricuy" (el que todo lo ve) cuya labor era de supervisar el cumplimiento de las órdenes del Inca y su consejo imperial. El "Tucuyricuy", controlaba la labor de los funcionarios, quienes rendían cuenta de sus gestiones e informaban en forma detallada de lo expresado en los quipus, que eran un sistema de numeración y memoria por medio de cordoncillos y nudos, el que se complementaba con la "Yupana", que era una tabla de contar en hoyos en los que se colocaban las fichas (granos, piedras de colores) que permitían calcular y registrar los resultados en el quipu.

Efectuado el control por el "Tucuyricuy", se sacaba una copia del quipu para preparar el informe general anual a presentarse a las autoridades supremas del imperio en el Cusco. Sobre esto el Inca Garcilaso dice: "Mandaba de ley que el gobernador de la provincia tuviese un traslado de la cuenta, en su poder, para, que ni de parte de los indios tributarios ni de parte de los ministros cobradores hubiese alguna falsedad".

Se eligieron contadores que se llamaron "Quipucamayoc", personas fieles y legales, que eran los encargados de llevar los quipus, en los que se expresaba y retenía la tradición de sus hechos y las cuentas, ya que esta fue la manera de escribir de los incas. A los "Quipucamayoc" acudían los Curacas y los hombres nobles para conocer los acontecimientos importantes registrados por el color del hilo y por el número de nudos, lo que se complementaba conservando en la memoria los relatos contados tradicionalmente.

El inca Garcilaso de la Vega, al respecto, comenta lo siguiente: "Yo trate los quipus y ñudos con los indios de mi padre, y con otros curacas, cuando por San Juan y Navidad venían a la ciudad a pagar sus tributos. Los curacas ajenos rogaban a mi madre que me mandase les cotejas de sus cuentas, porque, como gente sospechosa, no se fiaban de los españoles que les tratarasen verdad en aquel particular hasta que yo les certificara de ella, leyéndoles los traslados que de sus tributos me traían cotejándolos con sus ñudos, y de esta manera supe de ellos tanto como los indios".

Es significativo señalar que toda su organización política y social se basaba en las normas de conducta siguientes:

- "Ama Kella" (No seas perezoso).
- "Ama Sua" (No seas ladrón).
- "Ama Llulla" (No seas mentiroso).

Segunda Etapa: En el Virreynato.- En el Virreynato las autoridades eran el Virrey, la Real Audiencia, el Cabildo, el Corregidor y el Intendente.

El Virrey, era la máxima autoridad, quien representaba personalmente al Rey de España. Su mandato duraba cuatro o más años, a cuyo término estaba sujeto a un "juicio de residencia" ante el Consejo de Indias por los actos de su gobierno, cuyas funciones eran políticas, judiciales, militares, económicas y religiosas.

La Real Audiencia, era la entidad que administraba justicia, presidida por el Virrey y por los oidores y jueces.

El Cabildo, era la institución que se encargaba del gobierno de las ciudades, cuyos representantes eran los Alcaldes y Regidores, elegidos por los pobladores o designados por la autoridad.

El Corregidor, era la autoridad del gobierno de una provincia denominada corregimiento. Debido a la revolución de Túpac Amaru II que se produjo en 1780, se crearon las intendencias en 1784.

Los Intendentes, eran las autoridades directas en su jurisdicción, con facultades administrativas, políticas, judiciales y de control de los impuestos.

Al finalizar el siglo XVII el Virreynato tenía siete (7) intendencias (Lima, Tarma, Cusco, Huancayo, Trujillo, Arequipa y Puno).

La organización mantenía otras dependencias con funciones específicas como las siguientes:

- El Tribunal Mayor de Cuentas.
- El Tribunal del Consulado.
- El Resguardo.
- Los Recaudadores de Impuestos.
- La Casa de la Moneda.

A las disposiciones legales se denominaba "Reales Ordenes" y "Ordenanzas", las que en algunos casos se acataban pero no eran cumplidas.

Tercera Etapa: En la República.- Por la forma como el Estado ha orientado sus actividades para lograr el bienestar de la población en la República, se identifican las épocas y calidades siguientes:

- a) *Estado Gendarme (1821-1895).*- En esta etapa conocida como el "dejar hacer dejar pasar", el gobierno tuvo como principal actividad cuidar el orden público, debiéndose resaltar las reformas de San Martín, Bolívar y Castilla.

Después de la independencia del Perú don José de San Martín, expidió el Estatuto provisional (8 de octubre 1821) que crea los Ministerios de Guerra y Marina, Gobierno y Hacienda y Relaciones Exteriores. La Constitución de 1823 establece la división de los tres Poderes Públicos, conservando los tres ministerios y creando las prefecturas, que reemplazaron a las intendencias.

El libertador Bolívar creó en 1824, entre otros, la Contaduría General de Cuentas, dictó el decreto del 12 de Enero de 1824 contra la corrupción administrativa, que por entonces era escandalosa al dilapidarse los fondos públicos por parte de algunos funcionarios, y así establece que "todo funcionario público a quien se convenciere en juicio sumario de haber malversado o tomado para sí de los fondos públicos de diez pesos para arriba queda sujeto a la pena capital", sanción que alcanzaba también a los jueces que no cumplían con la ley.

El mariscal Castilla, en su gobierno, sobresale por el ordenamiento de la economía nacional, al elaborar el primer presupuesto del Perú con las cuentas de ingresos y egresos de los años 1845 y 1846, así como el establecimiento de las consignaciones en las ventas del guano al exterior del país. Cabe resaltar en este período la Ley general de responsabilidad de funcionarios (26 de septiembre de 1868).

- b) *Estado Fomento (1895-1930)*.- En esta etapa, el gobierno orienta el desarrollo de las actividades políticas, económicas, sociales y administrativas. El gobierno, con la creación del ministerio de "Fomento y Obras Públicas"(22 de enero de 1896), fomenta la ejecución de obras públicas en diversos lugares del país, en forma directa y con la participación de la actividad privada. En esta etapa se dictó la Ley de Contabilidad de los

Ministerios (30 de octubre de 1895). Asimismo, se creó la Caja de Depósitos y Consignaciones (11 de febrero de 1905).

- c) *Estado Servicio (1930-1962).*- Esta etapa se orienta al bienestar de la población, tratando de proporcionar los servicios públicos esenciales que son reclamados. Así se crean los Ministerios de Educación Pública, Salud Pública y Trabajo y Previsión Social. También se crean el Banco de Fomento Agrario y el Banco Industrial.

- d) *Estado Empresa (1962-1995).*- En esta etapa el gobierno orienta sus actividades tratando de reordenar los campos de la actividad pública fijando metas a cada entidad, para lo cual reestructuran la administración pública creando nuevos ministerios que se constituyen en sectores de la actividad pública; dependiendo de ellos los organismos descentralizados constituidos por las instituciones públicas encargadas de prestar servicios sin fines de lucro y las empresas del Estado encargadas de producir bienes y servicios de acuerdo el Art. 144° de la Constitución del año 1979. La ley específica las normas de organización, funcionamiento, control y su correspondiente evaluación. Por el Art. 60° de la Constitución del año 1993, el Estado reconoce el pluralismo económico, por lo que puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

- e) *Estado Promotor (1995 a la fecha).*- En la década de 1990 al 2000 da el proceso de privatización de la mayoría de las empresas públicas, con lo que el estado entra en un proceso de reducción significativa de su participación en la actividad empresarial y, más bien se dedica a promocionar la actividad empresarial privada y la libre competencia.

Principios del control gubernamental en el Perú

Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental:

- a) La universalidad, entendida como la potestad de los órganos de control para efectuar, con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las actividades de la respectiva entidad, así como de todos sus funcionarios y servidores, cualquiera fuere su jerarquía.
- b) El carácter integral, en virtud del cual el ejercicio del control consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones materia de examen en la entidad y sus beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, su vinculación con políticas gubernamentales, variables exógenas no previsibles o controlables e índices históricos de eficiencia.
- c) La autonomía funcional, expresada en la potestad de los órganos de control para organizarse y ejercer sus funciones con independencia técnica y libre de influencias. Ninguna entidad o autoridad, funcionario o servidor público, ni terceros, pueden oponerse, interferir o dificultar el ejercicio de sus funciones y atribuciones de control.
- d) El carácter permanente, que define la naturaleza continua y perdurable del control como instrumento de vigilancia de los procesos y operaciones de la entidad.
- e) El carácter técnico y especializado del control, como sustento esencial de su operatividad, bajo exigencias de calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio; considerando la necesidad de efectuar el control en función de la naturaleza de la entidad en la que se incide.
- f) La legalidad, que supone la plena sujeción del proceso de control a la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable a su actuación.
- g) El debido proceso de control, por el que se garantiza el respeto y observancia de los derechos de las entidades y personas, así como de las reglas y requisitos establecidos.

- 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 óptima utilización de recursos.
- i) La oportunidad, consistente en que las acciones de control se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido.
- j) La objetividad, en razón de la cual las acciones de control se realizan sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.
- k) La materialidad, que implica la potestad del control para concentrar su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada.
- l) El carácter selectivo del control, entendido como el que ejerce el Sistema en las entidades, sus órganos y actividades críticas de los mismos, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa.
- ll) La presunción de licitud, según la cual, salvo prueba en contrario, se reputa que las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, han actuado con arreglo a las normas legales y administrativas pertinentes.
- m) El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función.
- n) La reserva, por cuyo mérito se encuentra prohibido que durante la ejecución del control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último.
- o) La continuidad de las actividades o funcionamiento de la entidad al efectuar una acción de control.
- p) La publicidad, consistente en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes.

- q) La participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental.
- r) La flexibilidad, según la cual, al realizarse el control, ha de otorgarse prioridad al logro de las metas propuestas, respecto de aquellos formalismos cuya omisión no incida en la validez de la operación objeto de la verificación, ni determinen aspectos relevantes en la decisión final.

Los citados principios son de observancia obligatoria por los órganos de control y pueden ser ampliados o modificados por la Contraloría General, a quien compete su interpretación.

(Ley 27785, Artículo 9º).

Según el Artículo 82º de la Constitución Política del Estado la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

2.3.2.3. El Sistema Nacional de Control.- El Sistema Nacional de Control es 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. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

(Ley 27785, Artículo 12º).

Conformación del Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control está conformado por los siguientes órganos de control:

- a) La Contraloría General, como ente técnico rector.

- b) Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades estatales, sean éstas de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional.
- c) Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un período determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades: económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros.

(Ley 27785, Artículo 13º).

La Contraloría General de la República (CGR)

La Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social. No puede ejercer atribuciones o funciones distintas a las establecidas en la Constitución Política, en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones.

(Ley 27785, Artículo 16º).

Los Órganos de Auditoría Interna ó Control Institucional (OCIs)

Las entidades estatales, así como las empresas en las que el Estado tenga una participación accionaria total o mayoritaria, tendrán necesariamente un Órgano de Auditoría Interna (actualmente denominado como, Órgano de Control

Institucional) ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, el cual constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad. El Titular de la entidad tiene la obligación de cautelar la adecuada implementación del Órgano de Auditoría Interna y la asignación de recursos suficientes para la normal ejecución de sus actividades de control. El citado Órgano mantiene una relación funcional con la Contraloría General, efectuando su labor, de conformidad con los lineamientos y políticas que para tal efecto establezca el Organismo Superior de Control.
(Ley 27785, Artículo 17º).

Las Sociedades de Auditoría (SOAs)

Las sociedades de auditoría, son las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son designadas por la Contraloría General, previo Concurso Público de Méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados. El proceso de designación y contratación de las sociedades de auditoría, el seguimiento y evaluación de informes, las responsabilidades, así como su registro, es regulado por la Contraloría General.

(Ley 27785, Artículo 20º).

Control Social

Consiste en la participación activa de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción.

(Ley 27785, Novena Disposición Final).

2.3.2.4. El Control de los Programas Sociales.- Bajo el ámbito del control del Sistema Nacional de Control también se encuentran los Programas Sociales que se desarrollan en el país y, particularmente aquellos que tienen un fuerte impacto en la sociedad. Estos Programas sociales son muy variados, entre los que tienen mayor impacto social se pueden mencionar al “Programa del Vaso de Leche” (probablemente el más conocido), el “Programa de Denuncias Ciudadanas” (Servicio de Atención de Denuncias - SAD) y el “Sistema de Veedurías Ciudadanas”. Estos 2 últimos han sido objeto de análisis e investigación a través del presente trabajo; por lo cual su finalidad y su operatividad son expuestas en los párrafos siguientes.

El Control de los Programas Sociales debe evaluar la ejecución, resultado e impacto de los programas sociales, con el fin de contribuir a que el gasto se convierta en inversión social con mayor impacto en los beneficiarios; para ello la Resolución de Contraloría N° 027-2008-CG de fecha 25 de enero de 2008 ha establecido Lineamientos tanto para el diseño como para la ejecución, el seguimiento de resultados, la evaluación del impacto y el seguimiento de recomendaciones; los mismos que son los siguientes:

a) Lineamientos para el diseño;

- El control gubernamental deberá evaluar la existencia y coherencia de elementos de planificación en el diseño de los programas sociales. Se contempla como dichos elementos: la definición, justificación, visión, misión, objetivos, metas y marco lógico.
- El control gubernamental evaluará si los programas sociales en su formulación contemplan la utilización de indicadores de gestión, resultados e impacto.

- El diseño de los programas sociales debe considerar un estudio de línea de base que contenga los indicadores mínimos que sirvan para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
- El control gubernamental evaluará si el programa social contempla la existencia y alcance de un sistema de monitoreo y evaluación alineados a los objetivos del programa.
- El control gubernamental deberá tomar conocimiento de las características del diseño del programa social materia de control, identificando si tiene componentes protectores, habilitadores o ambos, con el fin de determinar si la población objetivo se ha definido de acuerdo a dichos componentes.
- Evaluar los criterios de focalización de acuerdo a la población objetivo de cada programa social.
- Evaluar si el programa ha establecido un tiempo de permanencia del beneficiario así como la duración del programa.

b) Lineamientos para la ejecución de programas sociales:

- Es parte del control gubernamental evaluar la ejecución de la asignación presupuestal en función de los resultados logrados.
- Para el caso de los programas sociales que operan bajo el marco del presupuesto por resultados, se aplicará lo dispuesto por la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto en el Marco del Presupuesto por Resultados.
- El control gubernamental evaluará si el programa social utiliza un sistema de monitoreo alineado a los objetivos del programa. Esto

involucra, el uso intensivo de indicadores cuya medición debe ser materia de registro para el seguimiento y evaluación del logro de los objetivos y propósitos a los que contribuye el programa.

- Para el caso de los programas sociales que no cuenten con un sistema de monitoreo pero que si tienen indicadores alineados a los objetivos, se verificará y evaluará su utilización durante su ejecución.
- Verificar el cumplimiento de la transparencia en los actos del Estado en el ámbito de la ejecución de los programas sociales, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública.
- Evaluar que los programas sociales utilicen principios de gestión tales como: Eficiencia, eficacia, equidad, sostenibilidad, economía, transparencia, calidad; los cuales deben ser medidos a través de indicadores.
- Evaluar que la población beneficiaria corresponde a la población objetivo determinada según los criterios de focalización establecidos en el diseño del programa.
- Evaluar el cumplimiento de los criterios de entrada, salida y graduación de los programas sociales.
- Verificar que los programas sociales hayan implementado mecanismos para exigir la contraprestación individual, familiar o comunitaria, en trabajo, bienes, recursos o mínimamente en cambio de actitudes de higiene, salud o compromiso con la educación.

c) Lineamientos para el seguimiento de resultados de los programas sociales

- Verificar si los programas sociales cuentan con documentos que sustenten la evaluación periódica del cumplimiento de las metas planificadas y el logro de resultados.
- Determinar si los beneficios de los programas sociales son recibidos por la población objetivo de acuerdo con la meta establecida.

d) *Lineamiento para la evaluación de impacto*

- Verificar si los programas sociales están midiendo los cambios esperados en la población objetivo en base a los indicadores establecidos en la Línea de Base o en su defecto, en comparación con los grupos de control.

e) *Lineamientos para el seguimiento a las recomendaciones*

- Hacer el seguimiento de la implementación de las medidas correctivas que se debieron adoptar con relación a las recomendaciones formuladas en los informes anteriores.

f) *Lineamiento complementario*

- En caso de que durante la aplicación de los lineamientos para el control del diseño, ejecución, resultados e impactos de los programas sociales, se verifique la inexistencia o inadecuada formulación de los elementos que en ellos se señale, el Sistema Nacional de Control podrá recomendar la subsanación de la omisión, y de ser viable presentar una propuesta para su formulación.

2.3.2.5. El Programa de Denuncias Ciudadanas (Servicio de Atención de Denuncias - SAD).- Se han establecido mecanismos técnico - administrativos para la recepción de las denuncias formuladas por las entidades del sector privado y la ciudadanía en general sobre la actuación irregular de

funcionarios públicos en la gestión de los recursos del Estado; así como de los correspondientes a su posterior procesamiento, evaluación y verificación a nivel nacional, que conlleve, incluso, la pertinencia de una intervención sumaria con participación de la Policía adscrita a la Contraloría General mediante la aplicación del procedimiento de control de ejecución de las llamadas “acciones rápidas”, ante un hecho irregular que contenga indicios razonables de comisión de delito o implique una grave afectación a los intereses del Estado

Sin embargo, al haberse advertido la necesidad de uniformizar criterios y estandarizar las respectivas normas y procedimientos en materia de Denuncias Ciudadanas y con el asesoramiento de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ, se ha elaborado una “Guía de Procedimiento y los Cuadernos de Trabajo del Servicio de Atención de Denuncias”.

Marco General del Servicio de Atención de Denuncias - SAD

El Servicio de Atención de Denuncias (SAD) es una unidad de la Contraloría General de la República creada para recibir y atender denuncias de la ciudadanía contra autoridades, funcionarios o entidades de la administración pública.

La Contraloría General de la República, dentro de su amplia gama de funciones, tiene la de recibir y atender denuncias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno o derivándolas ante la autoridad competente; estando la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia protegidos por el principio de reserva.

El Servicio de Atención de Denuncias (SAD) se ha creado con el fin de canalizar la participación ciudadana como una fuente de información útil y confiable para el planeamiento, programación y ejecución del control

gubernamental. Su existencia es de suma importancia porque favorece la participación ciudadana en el control gubernamental y en la lucha contra la corrupción.

Desde este marco normativo, el Servicio de Atención de Denuncias (SAD), es el canal de comunicación de la Contraloría General de la República con la ciudadanía.

Misión del auditor del SAD

El auditor debe tener en cuenta que el Servicio de Atención de Denuncias es un canal de comunicación entre la Contraloría General de la República y la ciudadanía.

Por tanto, al ser función de la CGR, llevar a cabo el control y fiscalización de los recursos y bienes del Estado, la labor de los funcionarios del SAD en las fases de atención, evaluación y verificación de denuncias, consiste principalmente en “Filtrar aquellas denuncias que constituyan fuente de información útil referida a actos de corrupción y malos manejos de los recursos del estado y, Evaluar las denuncias para identificar aquellas que cuentan con sustento o los elementos requeridos que evidencien indicios razonables de verosimilitud de los hechos denunciados”.

La labor del auditor, no está dirigida principalmente a la realización de un estudio detallado y preciso de imputación de responsabilidades o determinación de las mismas, sino sólo a identificar indicios y crear un juicio de verosimilitud o probabilidad razonable, a fin de que el Sistema Nacional de Control, a través de sus órganos correspondientes y mediante las herramientas y atribuciones que posee, inicie las investigaciones respectivas.

Principales normas que sustentan la importancia de la participación ciudadana y su derecho a formular denuncias

Formular denuncias frente a presuntas irregularidades en el manejo de los recursos y bienes del Estado (cometidas por las autoridades, funcionarios o servidores de las entidades sujetas a control) es un derecho de todo ciudadano y está regulado por las siguientes normas:

- a) *Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.*- Establece la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, mediante la creación, mantenimiento y fortalecimiento de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
- b) *La Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita, aprobada y posteriormente ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE el 21 de marzo de 1997, la cual forma parte de la legislación nacional en virtud de lo señalado en el artículo 55° de la Constitución Política del Perú.*
- c) *Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444.*- Consagra la participación ciudadana, como uno de los principios del procedimiento administrativo, que se materializa por medio de denuncias, pedido de información pública, presentación de sugerencias, entre otros. Asimismo, reconoce como atribución de los administrados, el derecho de Formular denuncias, señalando que todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

- d) *La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley N° 27785.*- Reconoce la participación ciudadana, como uno de los principios que rigen el ejercicio del control gubernamental por parte de los órganos de control competentes, considerándola fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción. Asimismo, señala que es atribución de la Contraloría General recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno o derivándolas ante la autoridad competente.
- e) *Directiva “Servicio de Atención de Denuncias” aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 443-2003-CG.*- Tiene como finalidad: “Promover, fomentar y facilitar la participación ciudadana en el ejercicio del control social sobre la gestión pública y el correcto uso de todo recurso o bien del Estado, considerándola fuente de información útil y confiable para el planeamiento, programación y ejecución del control gubernamental”. Asimismo señala que a todos los ciudadanos, individual o colectivamente organizados, incluidos los funcionarios y servidores de las entidades comprendidas en el sistema, tienen el derecho de: “Acudir directamente a la Contraloría o al Órgano de Control Institucional que corresponda, con el objeto de formular denuncias relacionadas con las funciones de la administración pública y que éstas sean atendidas conforme a su mérito, sujetándose su presentación a los requisitos y tramitación establecidos en dicha directiva”.

Deberes del ciudadano en la formulación de denuncias

El derecho ciudadano de formular denuncias, tiene como contrapartida el respeto de determinados deberes en relación a su formulación.

En tal sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Directiva de Atención de Denuncias del Servicio de Atención de denuncias (SAD), establecen deberes generales del ciudadano en la formulación de denuncias.

Etapas del procedimiento del servicio de atención de denuncias

Etapas 1: Atención, Información, y Recepción de denuncias

En esta primera etapa, así como en todo el proceso del servicio de atención de denuncias, es importante que los funcionarios a cargo de la atención del módulo de recepción de denuncias, brinden una atención personalizada a los ciudadanos que acuden para realizar consultas, recabar información, orientación o para presentar una denuncia.

Los ciudadanos que acuden a los módulos de atención tienen derecho a ser atendidos con gentileza, educación, respeto y consideración.

Etapas 2: Evaluación de la denuncia

Si bien en la anterior Etapa I, también se realiza una revisión sobre competencia y requisitos, la diferencia con esta etapa es que:

- La revisión preliminar se realiza sólo cuando el denunciante acude al Módulo de Atención de Denuncias para ser atendido personalmente, lo que no siempre ocurre.
- En el caso de las denuncias presentadas por escrito y remitidas por correo, esta será la primera revisión de requisitos y competencia.

La evaluación de la denuncia en la Etapa II se caracteriza por ser: exhaustiva y a profundidad, su rigurosidad debe permitir establecer la validez o no de la denuncia

Etapa 3: Verificación de la denuncia

De acuerdo a lo regulado en la Directiva de Servicio de Atención de Denuncias; la verificación de la denuncia debe realizarse mediante una planificación básica, un trabajo de campo diligente y una emisión oportuna de su resultado; dependiendo entre otros factores de su capacidad operativa.

Se busca la obtención de evidencias competentes, suficientes y relevantes necesarias para confirmar o desestimar los aspectos denunciados con el debido sustento de cada uno de ellos.

El auditor del Servicio de Atención de Denuncias al momento de realizar la verificación de la denuncia tendrá en cuenta las disposiciones de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUs) en lo que resulte aplicable, para cada una de las fases de la verificación señaladas en la Directiva del Servicio de Atención de Denuncias.

Etapa 4: Comunicación de los resultados

Culminada la evaluación o la verificación en los casos en que se realice ésta, la jefatura del órgano de control pondrá en conocimiento del denunciante, en forma oportuna y reservada, la información que sea pertinente sobre el resultado obtenido como consecuencia de la labor realizada.

La respuesta al denunciante sobre la denuncia formulada, se realizará cuando:

- Se archiva la denuncia por falta de requisitos formales.
- Se archiva por no tener sustento e incluso cuando se determina que en mérito de la denuncia se programará una futura acción de control, independientemente de que, concluida la acción que se realice en el futuro, se comunique al ciudadano el resultado de la misma

El Sistema Nacional de Atención de Denuncias

Las denuncias que en concordancia con las leyes Nos 27785 y 29542 se presenten ante la CGR y los OCI serán atendidas por el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (en adelante SISNAD), a través de un proceso que comprende las etapas de recepción, admisión, organización del caso, programación, verificación y comunicación de resultados.

Dicho sistema está conformado por el conjunto de unidades orgánicas, normas, procesos y procedimientos establecidos para desarrollar el tratamiento de las denuncias presentadas a nivel nacional.

El SISNAD se rige por los principios de control gubernamental señalados en el Artículo 9° de la Ley N° 27785, así como por los criterios siguientes:

- a) *Cautela del adecuado servicio*: Corresponde al SISNAD otorgar al ciudadano en el marco de sus funciones, la orientación y facilidades necesarias para tramitar la documentación correspondiente a esta labor de control y atender los requerimientos de información sobre el estado de su denuncia.

- b) *Competencia*: A través del SISNAD se atienden las denuncias constituidas por los 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 SNC, en contravención a las disposiciones legales. Es atribución del SISNAD tramitar las denuncias presentadas que se encuentren dentro de su ámbito de competencia y derivar aquellas cuyo trámite corresponda ser efectuado por otras instancias administrativas que por disposición legal expresa tengan competencia sobre la materia objeto de la denuncia.

- c) *Interés Público*: En el tratamiento de las denuncias presentadas ante el SISNAD prevalece el interés público sobre cualquier interés personal y directo.
- d) *Focalización*: En virtud del cual corresponde al SISNAD evaluar y verificar las denuncias que, encontrándose bajo la competencia de la CGR, se efectúen sobre hechos puntuales debidamente fundamentados.
- e) *Carácter no excluyente*: Por cuyo mérito la actuación del control gubernamental sobre los hechos materia de denuncia, no sustituye o excluye en modo alguno la presentación de cualquier acción legal o administrativa que competa efectuar al denunciante en cautela de sus pretensiones o derechos.

Organización del Sistema Nacional de Atención de Denuncias

El SISNAD se organiza a nivel nacional y está integrado por los órganos siguientes:

- a) La Gerencia Central del Sistema Nacional de Atención de Denuncias, órgano encargado de conducir, coordinar y supervisar el SISNAD, a través de las unidades orgánicas que la conforman. Le corresponde absolver las consultas e interpretar la normativa sobre la aplicación de la presente directiva; así como, proponer y aprobar las normas complementarias de esta labor de control, conforme a su competencia funcional.
- b) Los equipos desconcentrados en las Oficinas Regionales de Control, responsables del proceso de atención de denuncias ciudadanas en el ámbito de su competencia y las que le sean asignadas por la Gerencia Central del Sistema Nacional de Atención de Denuncias.

- c) Los Jefes de los Órganos de Control Institucional (OCIs), encargados de recibir directamente la denuncia de acuerdo al ámbito de su competencia y de orientar al ciudadano debiendo derivar con inmediatez la denuncia a la Contraloría General de la república (CGR) para su trámite correspondiente, cautelando la reserva de la identidad del denunciante y el contenido de la denuncia. Asimismo, cautelando el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la entidad, que por disposición legal expresa tenga competencia sobre la materia objeto de la denuncia.
- d) Otras unidades orgánicas de la CGR que de acuerdo a su especialidad les corresponda atender la denuncia.

Materia y Requisitos de la Denuncia

La denuncia es el ejercicio del derecho ciudadano, mediante el cual se formaliza la comunicación de presuntos hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública, que contravengan las disposiciones legales vigentes y afecten o pongan en peligro la función o el servicio público. Su tramitación es gratuita, pudiendo solicitar en cualquier momento información sobre la etapa en que se encuentra la denuncia.

Toda denuncia que se formule al amparo del inciso n) artículo 22° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en concordancia con el artículo 4° de la Ley N° 29542, Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, deberá cumplir los requisitos correspondientes.

Denuncia maliciosa

El que denuncie un hecho arbitrario o ilegal a sabiendas que no se ha cometido, o el que simula pruebas o indicios de su comisión que puedan servir de motivo para un proceso de investigación administrativa, dará lugar a las

responsabilidades legales correspondientes, para cuyo efecto se promoverá la interposición de las acciones pertinentes.

Protección y beneficios al Denunciante

La identidad del denunciante y el contenido de la denuncia se encuentran protegidos por el principio de reserva, en aplicación de lo dispuesto en el literal n) de los artículos 9° y 22° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y el numeral 6) del artículo 17° del Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El personal de la CGR y los Jefes de OCI están prohibidos de revelar, todo dato o información relativa a la denuncia, que pueda causar daño, peligro o riesgos al denunciante, a las entidades o a su personal comprendido en los hechos denunciados o dificultar las tareas del SNC.

Para fines de otorgar las medidas de protección, apoyo y beneficios, así como continuar con el trámite, la denuncia debe encontrarse calificada y el denunciante plenamente identificado.

La reserva de la identidad del denunciante se pierde cuando éste haga de conocimiento público su denuncia o decida no acogerse a este beneficio.

Sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar, en los casos que se acredite que la denuncia fue interpuesta de manera maliciosa cesará la reserva de la misma.

Etapas del Proceso Atención de Denuncias

El proceso de atención de denuncias se desarrolla a través de las etapas de recepción, admisión, organización del caso, programación, verificación y comunicación de resultados.

a) Recepción

Presentada la denuncia, las unidades orgánicas responsables recibirán y registrarán la denuncia, reemplazando la identidad del denunciante por un código. El registro de las denuncias se realiza en un aplicativo informático, el mismo que emite un formato que contiene la información relativa a los requisitos de la denuncia y el compromiso de colaboración por parte del ciudadano.

Toda denuncia es presentada por escrito a través de las modalidades siguientes:

- Presencial: Cuando el ciudadano presenta su denuncia en el módulo de atención personalizada de la Contraloría General de la República a nivel nacional o directamente ante el Jefe del órgano de Control Institucional. En el caso que el ciudadano designe un representante, éste deberá acreditar su condición mediante poder especial con firma legalizada ante notario público.
- No Presencial: Mediante la presentación de un escrito vía correo postal ante la mesa de partes de la Contraloría General de la República a nivel nacional o el envío de correo electrónico a la dirección, adjuntando el formato correspondiente. Al corroborar su identidad, el SISNAD procede a solicitar al denunciante que suscriba, cuando corresponda, su compromiso de colaboración, confirmando la autoría de su denuncia y

la dirección postal o electrónica a la que se le remitirán las comunicaciones.

- Otros medios que la CGR implemente: Las denuncias remitidas por el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo u otras entidades públicas, serán tramitadas conforme a la presente directiva en lo que corresponda; igualmente es aplicable respecto de los hechos conocidos a través de los medios de comunicación, que constituyan denuncia admisible.

b) Admisión

Recibida la denuncia, el SISNAD determina el ámbito de competencia sobre los hechos denunciados.

Cuando los hechos materia de la denuncia no sean de competencia de la Contraloría General de la República, se comunicará esta situación al denunciante y se derivará la información proporcionada a la entidad competente según su mérito, cautelándose la confidencialidad de la misma.

El SISNAD o la instancia administrativa de la entidad en su caso, luego de confirmar que la denuncia cumpla con los requisitos, la admite, califica y continúa el trámite correspondiente.

Si la denuncia es calificada, se comunica al denunciante dicho resultado, solicitando de ser el caso, que confirme la dirección postal o electrónica a la que se le remitirán las comunicaciones.

c) Organización del Caso

Admitida la denuncia, se procederá con el análisis de los hechos, de acuerdo a su naturaleza, contenido, consistencia, coherencia, oportunidad,

evidencias aportadas, antecedentes y recurrencia, con la finalidad de establecer su veracidad y si cuenta con sustento para su posterior verificación. Para tal fin, será facultad del SISNAD solicitar información complementaria a las entidades públicas o apersonarse con fines de recopilar información.

Tratándose de hechos que hayan sido objeto de denuncia previa, el SISNAD acumula la información en el caso correspondiente, comunicando lo pertinente al denunciante según su mérito.

Los hechos presuntamente irregulares que reúnan el mérito para su verificación, se organizarán de acuerdo a los criterios establecidos por el SISNAD, a efecto de su programación y verificación posterior. En caso contrario, el hecho se desestimará y el resultado será comunicado al denunciante, culminando el proceso de atención.

Tratándose de denuncias sobre temas de amplitud, complejidad o especializados, cuyo análisis es competencia de otras unidades orgánicas de la Contraloría General de la República, el SISNAD las derivará para el trámite correspondiente.

d) *Programación*

Organizados los casos, el cronograma para su verificación tomará en cuenta, entre otros, los criterios de priorización siguientes: capacidad operativa disponible, relevancia social o económica en el entorno de su ejecución y condiciones de seguridad que permitan el desarrollo de la labor de control.

e) *Verificación*

Aprobada la programación, la comisión de control designada desarrolla la planificación y ejecución del trabajo de campo, utilizando los procedimientos y técnicas pertinentes para la verificación de los hechos presuntamente irregulares en las entidades correspondientes, orientada a contrastar la información recibida, determinando su veracidad y razonabilidad, emitiéndose oportunamente el resultado, con sujeción a la normativa de control gubernamental vigente.

f) *Comunicación de resultados*

Es la etapa en la que se pone en conocimiento de las instancias pertinentes los resultados de la verificación efectuada.

La comunicación al denunciante puede ser realizada en el transcurso de las diversas etapas de tratamiento de la denuncia. Dicha comunicación no está sujeta a recurso impugnativo por constituir un acto de administración interna.

2.3.2.6. El Sistema de veedurías ciudadanas.- La vigilancia ciudadana, en general, constituye un mecanismo democrático de participación de la sociedad en la supervisión de la gestión de los recursos del Estado; y en particular, para los fines de la Contraloría General, promueve la participación ciudadana en apoyo al control gubernamental que realiza a las entidades comprendidas en el Sistema Nacional de Control.

Para los fines del control gubernamental, la veeduría ciudadana es un medio de vigilancia que tiene el propósito de efectuar labores de seguimiento y verificación de las actividades inherentes a la gestión de las entidades públicas,

a través de sus funcionarios y servidores; con especial énfasis en las acciones de carácter preventivo.

La Guía para el Desarrollo de las Veedurías Ciudadanas, en Apoyo a la Contraloría General de la República, aprobada por Resolución de Contraloría N° 374-2006-CG, del 6 SET 2006, proporciona pautas respecto del objeto, así como del rol, funciones, responsabilidades, selección, capacitación e inscripción del veedor ciudadano.

Objeto de la veeduría ciudadana

Es el ámbito de la gestión que puede corresponder a un área o proceso administrativo u operativo de una entidad pública, un programa gubernamental de desarrollo, una obra pública, entre otros.

La Contraloría define el objeto, específico, por cada veeduría a efectuarse, teniendo en cuenta aquellos ámbitos de gestión que demanden la prioritaria participación de la vigilancia ciudadana.

Las áreas de interés y de incidencia inicial para el desarrollo de las veedurías ciudadanas corresponden a programas sociales, obras públicas y procesos de adquisiciones y contrataciones del Estado; las cuales constituyen, en consecuencia, objetos de la veeduría a ser implementadas prioritariamente.

En este sentido, la Veeduría Ciudadana:

- a) Propicia y fomenta la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública, en apoyo a las labores de control.
- b) Participa y colabora con la gestión pública mediante el seguimiento y verificación del desarrollo de programas sociales, ejecución de obras

públicas y los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado; entre otros aspectos de interés.

Rol del veedor ciudadano

El ciudadano que por encargo de la Contraloría ejerce la veeduría en una entidad pública, está acreditado institucionalmente como veedor ciudadano, cuyo rol comprende la vigilancia de la gestión pública en apoyo a las labores de control, según el objeto de la veeduría y de acuerdo a las disposiciones técnicas impartidas.

El veedor ciudadano ejerce la vigilancia de las actividades, operaciones y recursos de las entidades mediante la aplicación de herramientas técnicas - principalmente de observación y contraste-, que permita advertir de la existencia de riesgos que puedan afectar la transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión institucional, en el marco de la normativa técnica y legal vigente, planteando recomendaciones oportunas y útiles a través de los órganos competentes de la Contraloría o del Sistema, a fin de que se adopten correctivos inmediatos que eviten mayores perjuicios a la entidad.

El veedor ciudadano es una persona proba y competente que se desempeña con independencia y criterio técnico en exclusiva y única condición de observador, con la facultad de acceder a la documentación necesaria para su labor, sin que ello implique interferencia en las decisiones de la gerencia institucional, ni en los procesos de la administración.

Las características que reviste el rol del veedor ciudadano, exige además poseer una gran voluntad de servicio cívico y desinteresado en favor de la comunidad.

Principios que rigen la vigilancia ciudadana

El ejercicio de la vigilancia ciudadana implica la observancia de los siguientes principios, que orientan su accionar:

- a) Autonomía; Quienes ejercen vigilancia ciudadana actúan con independencia de las entidades, no deben representar intereses particulares y deben actuar libres de influencia alguna.
- b) Objetividad; Consiste en la actuación imparcial de quienes efectúan la labor de vigilancia ciudadana, debiendo encontrarse libres de cualquier prejuicio o condicionamiento y evitando apreciaciones subjetivas.
- c) Especialización; Implica poseer conocimiento y capacitación en las áreas o materias objeto de la labor de vigilancia ciudadana.
- d) Transparencia; Deber de generar información adecuada y útil respecto del desarrollo de las labores de vigilancia ciudadana.
- e) Materialidad; Implica priorizar el accionar de la vigilancia en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad.
- f) Probidad, Implica mantener conducta intachable y de entrega honesta y leal en el desarrollo de sus labores de vigilancia ciudadana.
- g) Reserva; Consiste en no revelar información privilegiada a la que tenga acceso con motivo de sus labores de vigilancia ciudadana.

Áreas de incidencia de las Veedurías Ciudadanas

Las veedurías ciudadanas, en el marco de la presente Directiva, tendrán como áreas de incidencia inicial, el detalle siguiente:

- a) Programas sociales.
- b) Obras.
- c) Adquisiciones y Contrataciones del Estado.

La Contraloría General podrá proporcionar, a solicitud de los veedores, información que permita orientar el accionar de éstos. Asimismo, podrá coordinar con las entidades la elaboración de “Mapas de probidad”, a través de los cuales se podrá determinar las áreas o sectores de la gestión pública, que demandan la prioritaria participación de las veedurías ciudadanas.

Funciones del veedor ciudadano

Considerando el rol del veedor ciudadano, le compete ejercer las funciones siguientes:

- a) Vigilar la gestión de las entidades públicas en el ámbito, área, programa o proceso identificado y priorizado por la Contraloría, bajo las pautas técnicas establecidas.
- b) Obtener la información necesaria materia del objeto de la veeduría, aplicando procedimientos específicos.
- c) Elaborar y presentar a la Contraloría los reportes resultantes del ejercicio de la veeduría efectuada, conteniendo los aspectos más resaltantes.
- d) Otras que, eventualmente, le asigne la Contraloría.

Para la ejecución de sus funciones de veeduría, los ciudadanos recibirán asesoría y apoyo técnico de los órganos competentes de la Contraloría General o del Sistema Nacional de Control, según corresponda.

Selección, capacitación e inscripción en el registro de veedores

El proceso de selección de los veedores ciudadanos se efectúa con base a una convocatoria pública nacional, regional o local, según sea el caso, y de acuerdo con el perfil requerido para el objeto de la veeduría.

Los ciudadanos interesados solicitan participar en el proceso de selección de veedores, para el Registro de Veedores Ciudadanos.

El ciudadano, además de cumplir con el perfil de la convocatoria correspondiente al objeto de la veeduría en la cual está interesado en participar, debe cumplir con los requisitos estipulados para el efecto.

Ejecución de las veedurías ciudadanas

Las veedurías ciudadanas se realizan y desarrollan a través de un proceso constituido por las partes siguientes:

a) Planificación y organización del trabajo

De acuerdo con la envergadura del objeto de la veeduría a realizarse, se determina el número de veedores participantes, los mismos que son identificados a través del registro y requerida su participación mediante comunicación escrita por la Contraloría General.

En el caso que la veeduría requiera de más de un integrante, se constituye un grupo de veedores, designando la Contraloría General al coordinador del mismo, además de establecer el lugar de reuniones.

La Contraloría General asigna al veedor o grupo de veedores el ámbito objeto de la veeduría, les proporciona el programa de trabajo con pautas técnicas específicas para la ejecución de su labor y los formatos documentarios necesarios, así como los procedimientos para acceder a la información de la entidad.

En el caso de designarse a un coordinador de grupo, éste asume el encargo de: convocar a las reuniones de trabajo, trasladar las consultas técnicas a la Contraloría y presentar el reporte de la veeduría.

b) Recolección de información

La Contraloría proporciona al veedor o grupo de veedores la información específica al objeto de la veeduría que se va a realizar, que obra en sus sistemas de información y archivos.

Durante la ejecución de la veeduría, cuando los veedores requieran información complementaria de la entidad, su acopio se hará con base a los procedimientos que defina la Contraloría General y teniendo como sustento principalmente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.

En ese contexto, los veedores tienen la facultad de solicitar y acceder a la información necesaria para el ejercicio de la función de veeduría asignada, así como de recibir la colaboración adecuada y oportuna de la entidad que es sujeta a la vigilancia ciudadana.

La Contraloría General, de ser necesario, efectúa directamente coordinaciones con la entidad para la entrega de información que facilite el ejercicio de la veeduría.

c) *Participación del veedor en la entidad objeto de la veeduría*

La Contraloría General emite comunicación formal al titular de la entidad pública acreditando al veedor o grupo de veedores para la ejecución de la veeduría ciudadana en el objeto definido y en el plazo estipulado.

El veedor o grupo de veedores se presentan ante la entidad designada de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Contraloría.

La acreditación por parte de la Contraloría se da exclusivamente para los fines de su labor como veedor ciudadano en la correspondiente entidad y solo por el período autorizado.

Para el cumplimiento de las funciones encomendadas, los veedores siguen las pautas y procedimientos establecidos por la Contraloría a través de cartillas técnicas y formatos documentarios, que faciliten la vigilancia de la gestión pública en el ámbito identificado, es decir el objeto de la veeduría.

La obtención de información pertinente, confiable y válida, asociada a la observación directa del objeto de la veeduría, es sometida al análisis de los veedores ciudadanos en función de las pautas técnicas anteriormente referidas. La participación del veedor está orientada a confrontar el “deber ser” estipulado en los documentos contractuales, legales, programáticos, procedimentales, de especificaciones técnicas, etc. de la administración pública, con la realidad o lo que efectivamente se da en la práctica.

De acuerdo a cada veeduría a realizarse, la Contraloría por intermedio del órgano competente o los órganos del Sistema presta asesoría y asistencia técnica a los veedores ciudadanos sobre los aspectos específicos del objeto de la veeduría, materia de la vigilancia, y la forma en que se desarrolle la misma, además de absolver las consultas que puedan surgir.

Los veedores son distinguidos en su trabajo de campo por el personal de la entidad sujeta a la veeduría, la comunidad, las empresas y otras instituciones públicas y privadas, a través de la indumentaria física (chaleco, gorro, placa, entre otros) que le proporciona la Contraloría.

Elaboración y presentación del Reporte de la Veeduría

Comprende la etapa que da conclusión al proceso de participación del veedor o grupo de veedores ciudadanos, según corresponda, constituyendo el reporte el documento técnico que permite conocer los resultados de la veeduría.

Dicho documento expone en forma clara, concisa y directa los aspectos observados en la veeduría, así como los comentarios y sugerencias del veedor o del grupo de veedores, según corresponda. Adjunta las cartillas técnicas y formatos documentarios debidamente llenados y suscritos por el veedor o grupo de veedores, que coadyuvaron a la aplicación de las pautas y procedimientos técnicos previamente establecidos.

La calidad del reporte depende no solo de los aspectos formales de su presentación, sino fundamentalmente de la validez y confiabilidad de la información proporcionada. Debe estar firmado por el veedor o grupo de veedores que intervinieron en el proceso y presentado por el coordinador del grupo, según sea el caso.

Cuando en el desarrollo de la veeduría se detecten desviaciones relevantes que requieran ser comunicadas con urgencia a fin de que se adopten correctivos inmediatos que eviten mayores perjuicios, se elaboran reportes parciales conteniendo la información que describa los hechos advertidos, los mismos que son canalizados al órgano competente de la Contraloría para la adopción de acciones a que hubiere lugar.

Los reportes se elaboran siguiendo el patrón, modelo o estructura que determina la Contraloría mediante un formato especial, que a su vez le permita sistematizar los esfuerzos y resultados que genere la aplicación del procedimiento de veedurías ciudadanas en las entidades.

El seguimiento de los resultados de los reportes es efectuado por la Contraloría General, los órganos del Sistema o por los propios veedores ciudadanos.

Registro de Veedores Ciudadanos

La Contraloría General mantiene un Registro de personas que pueden ejercer vigilancia en las entidades, el cual permite a su vez facilitar la capacitación continua y asesoría técnica prevista.

La inscripción en el registro debe renovarse cada dos años, consignando información actualizada sobre los datos personales, especialidad (en el área o áreas respecto de las cuales ejerce la vigilancia ciudadana), experiencia y labores de los veedores.

Vinculación de quienes ejercen Veeduría ciudadana con la Contraloría General

La acreditación para ejercer labores de veedor ciudadano, implica exclusivamente el ejercicio de la veeduría ciudadana en representación de la Contraloría General, no pudiendo ser utilizada para otros fines. En ese sentido,

las personas que ejercen labores de vigilancia ciudadana, inscritas en el registro respectivo, no guardan ningún tipo de relación laboral o contractual con la Contraloría General de la República, y no son empleados públicos.

Las “Normas de Transparencia en la Conducta y Desempeño de los Funcionarios y servidores de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 368-2003-CG, se harán extensivas a los veedores ciudadanos en lo que fuere aplicable.

Las Brigadas Ciudadanas

Las Brigadas Ciudadanas han sido constituidas y reglamentadas por la Contraloría General de la República mediante Resolución de Contraloría N° 273-2007-CG del 21 de agosto de 2007.

Las Brigadas Ciudadanas son un grupo de ciudadanos voluntarios pertenecientes a entidades públicas y/o privadas, que se constituyen como un mecanismo de apoyo al control preventivo y vigilancia que realiza la Contraloría General de la República, mediante la firma de convenios específicos suscritos con las Entidades, a fin de promover la participación de la ciudadanía en el ejercicio de labores de cautela en la gestión pública.

El Objeto de las Brigadas Especializadas, es:

- Propiciar y fomentar la participación ciudadana en las labores de vigilancia de la gestión pública, como personal de apoyo a las labores de control.
- Participar y colaborar en las labores que la Contraloría General de la República ejerce en la Prevención de la Corrupción.

Las Brigadas Ciudadanas deben cumplir las funciones siguientes:

- Apoyar al personal de la Contraloría General de la República que ejerce la vigilancia de la gestión de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Control, bajo la supervisión directa de los mismos.
- Apoyar en las labores que ejerce la Contraloría General de la República en la prevención de la corrupción, ampliando el alcance del control gubernamental en mejora de la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios y servidores públicos; así como, propender al manejo honesto, transparente y eficiente de los recursos públicos.

En cuanto a la Designación de las Brigadas Ciudadanas, éstas están conformadas por miembros de instituciones públicas o privadas que han suscrito Convenio con la Contraloría General de la República, debidamente acreditados por las mismas y que son convocadas ante requerimientos específicos.

Los integrantes de las Brigadas Ciudadanas deberán cumplir con el perfil necesario para la ejecución del encargo asignado por las unidades orgánicas competentes y deberán estar integradas por el número de personas necesario para el cumplimiento oportuno, eficaz y eficiente de la labor encomendada.

Las entidades que acrediten a personas para integrar las Brigadas Ciudadanas deberán proponerlas mediante comunicación escrita, consignando sus datos generales, así como declarando haber exigido el cumplimiento de los requisitos pertinentes.

Los miembros de la Brigada Ciudadanas serán considerados como tales sólo durante el período específico definido para la ejecución de su labor en apoyo al control preventivo y vigilancia.

Por otra parte, la planificación de la labor de las Brigadas Ciudadanas está a cargo de la Contraloría General de la República, en función a sus necesidades y objetivos de control preventivo y vigilancia previamente establecidos.

Para la ejecución de la labor de las Brigadas Ciudadanas, la Entidad y la Contraloría General de la República, mediante Convenios pueden determinar los mecanismos de financiamiento según sus posibilidades y disponibilidad presupuestaria.

La Contraloría General de la República no asumirá ningún tipo de responsabilidad, ni incurrirá en gastos para atender las contingencias que pudieran devenir durante la labor de los miembros de las Brigadas Ciudadanas, las mismas que corresponden a las entidades proponentes.

La supervisión de las labores operativas que ejerzan las Brigadas Ciudadanas está a cargo de la Contraloría General de la República, la cual designa al personal encargado de dicha labor y determina las herramientas necesarias para efectuarla.

Los Deberes de los miembros de las Brigadas Ciudadanas son:

- a) Efectuar sus labores con estricto cumplimiento de la presente Directiva, así como de las disposiciones que le imparta el personal de la Contraloría General de la República a cargo de su supervisión.
- b) Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República, la información que recopile sobre los asuntos que son objeto de control preventivo y vigilancia.
- c) No revelar a personas o entidades no autorizadas aquellos aspectos protegidos por la legislación como confidenciales, secretos y reservados, o

que no siéndolo puedan afectar la labor de las entidades sujetas a vigilancia ciudadana.

El objeto y los compromisos que se deriven de la labor de las Brigadas Ciudadanas tienen como finalidad exteriorizar y afianzar la voluntad de colaboración y asumir un mayor compromiso a favor del control y la lucha contra la corrupción, los mismos que deberán enmarcarse en los dispositivos legales aplicables a la Contraloría General de la República y a las Entidades.

Tratándose de un apoyo voluntario en el ejercicio del control preventivo y la vigilancia, el mismo no supone ni implica transferencia de recursos económicos a las Entidades, ni pago de contraprestación alguna a los miembros de las Brigadas Ciudadanas.

2.3.3. Las Normas y Regulaciones Aplicables

Teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Control, es entre otros, un conjunto de normas, métodos y procedimientos; las normas y regulaciones resultan de importancia suprema tanto para el control gubernamental, cuanto para medir sus efectos en la sociedad (impacto social)

2.3.3.1. Evolución Normativa.- Las normas del Sistema Nacional de Control han ido evolucionando en el tiempo, sin embargo muchas de ellas han sido trascendentes e incluso actualmente tienen influencia cuando se analizan y/o interpretan tanto las disposiciones actuales como el propio accionar del Sistema nacional de control. Un resumen de estas, son las siguientes:

Decreto Supremo de 26.SET.1929

Crea la Contraloría General de la República como una repartición del Ministerio de Hacienda.

Ley N° 6784 de 28.FEB. 1930

El Congreso de la República eleva a la jerarquía de Ley la creación de la Contraloría General de la República, recogiendo el texto del Decreto Supremo de fecha 26.SET. 1929.

Constitución Política del Perú, Artículo 10°, de 09.ABR. 1933

Dispone el establecimiento de un departamento especial para controlar la ejecución presupuestal y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas y bienes del Estado.

Decreto Supremo de 29.MAR. 1937

Determinó atribuciones y obligaciones de los auditores e interventores.

Resolución Suprema de 09.ENE. 1941

Dispone que los funcionarios comprendidos en el Artículo 6 de la Ley N° 6784 no podrán exigir al interventor de la Contraloría otro requisito previo que la credencial que lo acredite como tal.

Decreto Supremo N° 007 de 25.AGO. 1961

Amplia las funciones de inspección y auditoría especializada en reparticiones, tales como: Universidades, Municipalidades, Beneficencias, Recaudadoras, Autónomas, Semiautónomas, y Ministerios.

Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República de 16.ENE. 1964, En su capítulo IX, artículo 67, en base a la Ley N° 6784 y el artículo 10 de la Constitución de 1933, se otorga a la Contraloría General de la República autonomía e independencia administrativa y funcional.

Ley N° 8049 y el artículo 82 de la Ley N° 14816 de 16.ENE. 1964

Ley N° 14816 en su artículo 82 integra el Tribunal Mayor de Cuenta (T.M.C.) a la Contraloría General de la República como un programa más de su presupuesto y en su artículo 117° deroga la Ley N° 8049 que dispuso la reorganización del T.M.C.

Ley N° 15850 Ley Anual del Presupuesto General de la República para el año 1966, En su artículo 169° dispone que las plazas de auditores del poder ejecutivo pasarán al presupuesto de la Contraloría General de la República, mediante transferencias de partidas por decreto supremo.

Ley N° 16360 de 31.DIC. 1966

Ley Complementaria de la Ley N° 14816, contiene nuevas y mayores responsabilidades para la Contraloría General de la República, estableciéndose entre otros aspectos (artículo 17°) que: "La Contraloría General de la República aplicará multas equivalentes a un día del haber básico por cada día de atraso a los funcionarios que no cumplan con enviar la información a que están obligados".

Decreto Ley N° 18750 de 26.ENE. 1971

Declara en reorganización la Contraloría General de la República y acuerda para el Contralor la categoría de Ministro de Estado.

Decreto Ley N° 19039 Ley Orgánica Sistema Nacional de Control de 16.NOV. 1971

En sus artículos 1°, 11° y 14° establece el Sistema Nacional de Control, asimismo, señala que la Contraloría General de la República es la Entidad Superior de Control del Sector Público Nacional y reitera el rango de Ministro de Estado del Contralor General de la República.

Decreto Supremo N° 001-72-CG de 07.MAR. 1972

Aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Decreto Ley N° 19039.

Resolución Suprema N° 077-75-PM-ONAL de 1975

Dispuso que las entidades del Sector Público, bajo responsabilidad, pongan a disposición de la Contraloría General el personal profesional y técnico que ésta solicite.

Decreto Ley N° 21486 de 11.MAY. 1976

Modificó el artículo 14 del Decreto Ley N° 19039, en el sentido que la categoría de Ministro de Estado del Contralor General se restringe sólo a ejercer el derecho de voz en el Consejo de Ministros.

Constitución Política del Perú, artículo 146°, de 12.JUL. 1979

En su artículo 146° dispuso que “La Contraloría General como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. El Contralor General, es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República, por el término de siete años, El Senado puede removerlo por falta grave. La ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control”.

Resolución de Contralor N° 147-83-CG de 04.AGO.1983

Dispuso que el personal de Contraloría, incluyendo su titular, está prohibido de aceptar condecoraciones y cualquier tipo de distinciones que provenga de entidades o autoridades sujetas al Sistema Nacional de Control.

Resolución Suprema N° 328-83-JUS de 1983

Se nombra al Procurador Público para que atienda exclusivamente los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República.

Decreto Ley N° 26162 de 24.DIC.1992

Esta ley reguló el Sistema Nacional de Control, derogó el Decreto Ley N° 19039 y demás normas que se le opongan. Señala expresamente las atribuciones, principios y criterios aplicables en el ejercicio del control gubernamental.

Constitución Política del Perú de 29.DIC.1993

En su artículo 82° dispone: "La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su Ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de ejecución del Presupuesto del Estado de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave".

Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República de 23.JUL.2002

Establece 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 rector de dicho sistema y tiene como objeto propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, 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, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus

actividades y servicios en beneficio de la Nación. Además, deroga el Decreto Ley N° 26162, la Ley N° 27066, el Decreto Legislativo N° 850 y Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 137-96-EF y los artículos 22 y 23 de la Ley N° 27312.

2.3.3.2. Principales Normas Vigentes.- Dada la amplitud y variedad de normas y disposiciones del Sistema Nacional de Control, se adjunta una listado de ellas como Anexo al presente trabajo, sin embargo aquellas que se consideran más trascendentes, se citan a continuación:

Ley 27785 de 22.JUL.2002, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 JUL 2001, Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Resolución de Contraloría N°152-98-CG de 18.DIC.1998, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 DIC 1998, aprueba el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU).

Resolución de Contraloría N° 162-95-CG del 22.SET.1995, publicado el 26.SET.1995, Aprueba las Normas de Auditoría Gubernamental.

Ley N° 28716 de 17.ABR.2006, Ley de Control Interno de las entidades del Estado.

Resolución de Contraloría N°320-2006-CG de 30.OCT.2006, Aprueba las Normas de Control Interno.

Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG de 28.OCT.2008 publicado el 30.OCT.2008, Aprueba la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado”.

Resolución de Contraloría N° 117-2001-CG de 27.JUL.2001 publicado el 28.JUL.2001 (y modificatorias), Aprueban Directiva "Disposiciones para la Auditoría a la Información Financiera y al Examen Especial a la Información Presupuestaria preparada para la Cuenta General de la República por las Entidades del Sector Público

Resolución de Contraloría N° 157-1999-CG de 18.DIC.1999 publicado el 18.DIC.1999, Aprueba la Guía para la Auditoría al Estado de la Deuda Pública.

Resolución de Contraloría N° 459-2008-CG de 28.OCT.2008 publicado el 30.OCT.2008 (y modificatorias), Aprueba el Reglamento de los Órganos de Control Institucional.

Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG de 22.FEB.2007 publicado el 22.FEB.2007 (y modificatorias), Aprueba el Reglamento de las Sociedades de Auditoría conformantes del Sistema Nacional de Control

Resolución de Contraloría N° 279-2000-CG de 29.DIC.2000 publicado el 30.DIC.2000 (y modificatorias), Aprueban la Directiva "Verificación y Seguimiento de Implementación de Recomendaciones Derivadas de Informes de Acciones de Control".

Resolución de Contraloría N° 061-2004-CG de 17.FEB.2004 publicado el 19.FEB.2004, Aprueban las Normas sobre difusión y acceso a los Informes de Control Gubernamental.

2.3.3.3. Normas sobre el mecanismo de designación del Contralor

General.- Las normas que regulan la facultad para la designación del Contralor General son las siguientes:

El Artículo 82° de la Constitución Política del Estado relacionadas, particularmente del Capítulo IV “Del Régimen Tributario y Presupuestal”, que señala textualmente: “... El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave”.

El Artículo 101° del Reglamento del Congreso Nacional de la República, que señala: “...Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente: Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República”.

2.3.3.4. Normas sobre la Capacidad sancionatoria.- Mediante la Ley 29622 del 29 de Noviembre de 2010 (publicada el 07 de diciembre de 2010), se modifica la Ley N° 27785 Ley Orgánica le Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía sus facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, asignándole al Organismo Superior de Control la atribución para procesar y sancionar a los funcionarios y servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa funcional, por la comisión de infracciones graves y muy graves, derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 023-2011-PCM del 17 de Marzo de 2011 (publicado el 18 de Marzo de 2011) se emitió el Reglamento de la Ley N° 29622, denominado: “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control”, en el cual se ha especificado los supuestos de infracción administrativa funcional y las correspondientes

sanciones, desarrollando las normas y garantías del procedimiento sancionador, indicando que corresponde a la Contraloría General de la República la emisión de las disposiciones complementarias necesarias para la aplicación de la potestad sancionadora que le ha sido conferida.

Acto seguido, para proceder con la plena aplicación de tales normas, con Resolución de Contraloría N° 333-2011-CG del 21 de noviembre de 2011 se aprueba la Directiva N° 008-2011-CG/GDES denominada “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional”, la cual entre otros, busca:

- Desarrollar la estructura del procedimiento sancionador y criterios aplicables para el ejercicio de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional por infracciones graves o muy graves en el ámbito de competencia de la Contraloría General de la República.
- Describir y sistematizar las atribuciones, funciones y normas que corresponden a cada uno de los órganos, fases e instancias que conforman el procedimiento sancionador, así como su relación con los órganos de control y entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.
- Enunciar los principios y derechos reconocidos a los administrados en relación al ejercicio de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional.

Definición de procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional

El procedimiento sancionador, comprende los actos y diligencias conducentes a la decisión sobre la existencia de responsabilidad administrativa funcional e imposición de la correspondiente sanción, por la comisión de infracciones graves o muy graves, derivadas de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control.

Etapas del procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador consta de 2 etapas: La primera instancia conformada por la Fase Instructiva y Fase Sancionadora; y, la segunda instancia que comprende la tramitación y resolución de los recursos de apelación ante el Tribunal Superior; conforme a la siguiente estructura y elementos; en la forma siguiente:

Primera instancia

Fase Instructiva

- Recepción y verificación de requisitos.
- Programación.
- Procedencia: Evaluación del Informe de Control, Indagaciones previas.
- Inicio y desarrollo del procedimiento: Comunicación de cargos, Recepción de descargos.
- Pronunciamiento.

Fase Sancionadora

- Recepción y programación.
- Evaluación del pronunciamiento.
- Resolución.
- Apelación: Evaluación de procedencia y admisibilidad, Concesión.

Segunda instancia

- Recepción y programación.
- Revisión de resolución impugnada y actuaciones complementarias.
- Resolución.

Principios del procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador se rige por los siguientes principios:

1) *Principio del debido procedimiento*

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento que comprende, entre otros, el derecho de defensa, el derecho a presentar escritos y descargos, así como, los derechos para ofrecer y producir pruebas, ser asesorado por abogado y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

2) *Principio de conducta procedimental*

Los órganos que conducen el procedimiento sancionador, los administrados y abogados que participan en el procedimiento sancionador, deben guiarse por la buena fe procesal, el respeto mutuo y la colaboración para el logro de las finalidades del procedimiento. Ninguna disposición del procedimiento sancionador puede interpretarse para amparar conductas contra la buena fe procesal.

3) *Principio de verdad material*

Los órganos que participan en el procedimiento sancionador verifican razonablemente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual, adicionalmente al Informe de Control y cuando sea necesario, adoptan las medidas pertinentes, aun cuando no hubieran sido propuestas por los administrados. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio para el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus derechos o intereses, puedan señalar o aportar los administrados.

4) *Principio de celeridad*

En el procedimiento sancionador se evitarán actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, ponderando los criterios de economía, eficiencia y eficacia, para fines de alcanzar una decisión en los plazos previstos, haciendo uso razonable de los recursos, respetando, en cualquier caso, el debido procedimiento.

5) *Principio de impulso de oficio*

El procedimiento sancionador es iniciado, dirigido e impulsado de oficio, debiéndose ordenar la realización o la práctica de las actuaciones que razonablemente sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos investigados, o, para el oportuno trámite del procedimiento sancionador, lo que comprende, en su caso, la valoración y declaración de oficio de la prescripción de la potestad sancionadora.

6) *Principio de imparcialidad*

Los órganos que participan en el procedimiento sancionador actúan sin ninguna clase de discriminación o preferencia entre los administrados, otorgándoles tratamiento igualitario, actuando en función al ordenamiento jurídico e interés general. La estructura y componentes del procedimiento sancionador aseguran la imparcialidad en las acciones y decisiones de los órganos participantes. En cualquier caso, los órganos participantes del procedimiento sancionador preferirán las acciones y decisiones que aseguren su imparcialidad.

7) *Principio de transparencia*

Los administrados tienen acceso a las actuaciones, documentos e información generada o recopilada en el procedimiento sancionador, pudiendo obtener certificaciones o recabar copias, teniendo el derecho a solicitar y acceder a la lectura del expediente en cualquier etapa del procedimiento sancionador, conforme a lo señalado en la presente directiva y disposiciones legales de la materia. Asimismo, la estructura y componentes del procedimiento sancionador aseguran que los administrados sean debidamente notificados de las actuaciones efectuadas, conforme a las materias, contenidos y oportunidades establecidas.

8) *Principio de razonabilidad*

Las decisiones de los órganos que conducen el procedimiento sancionador mantienen la debida proporción entre el interés público y los medios a emplear, asegurando que estos últimos respondan a lo estrictamente necesario. Cuando las decisiones comprendan la imposición de sanciones debe asegurarse que la comisión de la infracción no sea más beneficiosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción correspondiente, verificando que sea una medida estrictamente necesaria en relación al grado de perturbación generada en el ejercicio de la función pública, así como, cautelando la equivalencia entre la medida impuesta y la gravedad del hecho cometido.

9) *Principio de presunción de licitud*

Para fines del procedimiento sancionador se presume que los administrados han actuado acorde con sus atribuciones, obligaciones,

competencias y otros elementos relacionados al desempeño de la función, mientras no se compruebe lo contrario.

10) Principio de intimación

La comunicación al administrado de los cargos imputados, debe ser oportuna, clara, precisa y circunstanciada a los hechos imputados y sus consecuencias jurídicas, debiendo el pronunciamiento o resolución en cada fase o instancia del procedimiento sancionador, guardar congruencia entre los cargos imputados y lo decidido.

11) Principio de non bis in idem

No se puede imponer sucesiva o simultáneamente dos o más sanciones administrativas, cuando se aprecie identidad de hechos, persona y fundamento, Asimismo, tampoco es posible procesar dos veces por un mismo hecho, a la misma persona y por el mismo fundamento. El procesamiento y sanción de la responsabilidad administrativa funcional es independiente de la responsabilidad penal o civil que pudiera establecerse por los mismos hechos y respecto a la misma persona, en tanto los bienes jurídicos o intereses protegidos son diferentes.

12) Principio de irretroactividad

En el procedimiento sancionador se aplican las infracciones y sanciones vigentes al momento de la comisión del hecho o su culminación en caso sea continuado, salvo que las posteriores le sean más favorables, no afectándose, en ningún caso, las sanciones que hubieran quedado firmes.

13) Principio de legalidad

La potestad sancionadora conferida a la Contraloría General, comprende el ejercicio de las facultades establecidas para la determinación de las infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional derivadas de los Informes de Control, así como para la imposición de las sanciones establecidas en la Ley y especificadas en el Reglamento.

14) Principio de tipicidad

Sólo las conductas y consecuencias descritas en la Ley y especificadas en el Reglamento configuran las infracciones graves y muy graves y correspondientes sanciones por responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora conferida a la Contraloría General. En aplicación del principio de tipicidad, en el procedimiento sancionador se requiere la adecuación entre el hecho imputado o comprobado y la infracción descrita en la Ley y especificada en el Reglamento, no admitiéndose interpretaciones extensivas o analogías en contra del administrado.

15) Principio de causalidad

La responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora de la Contraloría General, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diligente, realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción grave o muy grave. No se pueden imponer sanciones por acciones u omisiones que no sean imputables a la persona.

16) Principio de prohibición de reformatio in peius

En caso el funcionario o servidor público sancionado recurra o impugne la decisión adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves. Los principios antes señalados, no limitan su contenido, ni restringen la aplicación de otros principios del derecho administrativo, derecho administrativo sancionador, principios generales del derecho y principios de control gubernamental que resulten compatibles con el ejercicio de la potestad sancionadora

Órganos del procedimiento sancionador

1) Gerencia del Procedimiento Administrativo Sancionador de Primera Instancia

La Gerencia del Procedimiento Administrativo Sancionador de Primera Instancia, en adelante, es el órgano de la Contraloría General encargado de conducir la supervisión y conducción del desempeño y actividades, así como de gestionar y suministrar los insumos y soporte que requieren el Órgano Instructor y Órgano Sancionador.

2) Órgano Instructor

El Órgano Instructor es la unidad orgánica de la Contraloría General, encargada de las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves y muy graves, identificadas en los Informes de Control.

3) *Órgano Sancionador*

El Órgano Sancionador es la unidad orgánica de la Contraloría General, encargada de conducir la fase sancionadora del procedimiento sancionador, que tiene a su cargo la decisión sobre la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional, sobre la base de la propuesta remitida por el Órgano Instructor.

4) *Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.*

El Tribunal Superior es un órgano adscrito a la Contraloría General, encargado de conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por el Órgano Sancionador.

5) *Secretaría Técnica del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas*

La Secretaría Técnica es el órgano del Tribunal Superior, encargado de gestionar y proporcionar el apoyo técnico y administrativo que aquel requiere para su funcionamiento, actuando como enlace entre el Tribunal Superior y la estructura administrativa de la Contraloría General y demás órganos del Sistema Nacional de Control. Es responsable por la dirección de la tramitación de los expedientes que se ponen a conocimiento del Tribunal Superior.

2.3.3.5. Normas sobre difusión y acceso a los Informes de Control

Gubernamental.- El ejercicio del control gubernamental se rige por sus principios, los cuales son de observancia obligatoria para la Contraloría General de la República a quien compete su interpretación, entre los cuales se

consignan el de reserva y el de publicidad, que para el caso establecen lo siguiente:

- *Principio de reserva:* Por cuyo mérito se encuentra prohibido que durante la ejecución del proceso integral de control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último; entendiéndose por proceso integral de control al conjunto de fases del control gubernamental, que comprende las etapas de planificación, ejecución, elaboración y emisión del Informe y medidas correctivas.

- *Principio de publicidad:* Consiste en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General de la República considere pertinentes.

De esta manera, los informes que se emiten como resultado de las acciones de control, se formulan para el mejoramiento de la gestión de la entidad, los cuales a su vez incluyen el tipo de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado, sean éstas de naturaleza administrativa funcional (Informe Administrativo), civil o penal (Informe Especial). Los resultados se exponen al titular de la entidad, salvo que éste se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal, a fin que proceda a disponer la implementación de las recomendaciones efectuadas.

La difusión y acceso a los Informes de Control Gubernamental está regulada por la Resolución de Contraloría N° 061-2004-CG del 17 de febrero de 2004. En esta disposición se dan una serie de pautas, que son comentadas a continuación.

Los Informes de Control que contengan información en la que se identifica responsabilidad de tipo administrativo funcional, civil o penal, que produzca o posea el Sistema Nacional de Control, podrá ser solicitada por cualquier persona sin expresión de causa, con excepción de aquella que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional, para lo cual presentará su solicitud cumpliendo los requisitos previstos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos respectivo.

Forma física de entrega de información

La información contenida en los Informes de Control, podrá ser proporcionada en copia fotostática, así como por medios electrónicos o magnéticos de acuerdo a lo solicitado y a la capacidad de la institución. En caso de no señalarse el medio de entrega en la solicitud de información, la misma será entregada en copia fotostática.

Excepción de difundir o entregar información

El Sistema Nacional de Control, está exceptuado de difundir o entregar información contenida en los Informes de Control, en los siguientes casos:

- Cuando está bajo el principio de reserva, en consideración a que durante la ejecución del proceso integral de control gubernamental la entrega de dicha información pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último.
- Cuando la información contenida en los Informes de Control esté clasificada como secreta, reservada o tenga el carácter de confidencial, conforme a lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su Reglamento.

Posibilidad de difusión cuando cesa el principio de reserva

Se considera que cesa el principio de reserva de control mencionado anteriormente y opera el de publicidad, salvo que los Informes de Control estén clasificados como secreto, reservado o tenga el carácter de confidencial, en los casos siguientes:

- En los Informes de Control que identifiquen responsabilidad administrativa funcional una vez que se haya iniciado el deslinde de responsabilidad administrativo funcional (Resolución de instauración de Proceso Administrativo Disciplinario o acto mediante el cual se inicia el proceso investigatorio para el personal sometido al régimen laboral privado).
- En los Informes Especiales que identifiquen responsabilidad de tipo penal, cuando el Ministerio Público resuelva declarar improcedente, mediante resolución definitiva, la denuncia interpuesta o cuando se inicie al proceso penal respectivo (Auto apertorio de instrucción).
- En los Informes Especiales que identifiquen responsabilidad civil, una vez que se haya iniciado el proceso civil respectivo (Auto admisorio de la demanda).
- En los Informes de Control que carezcan de recomendaciones para el deslinde de responsabilidades, con la entrega del Informe al Titular de la entidad o en su caso a los funcionarios que tengan competencia para su aplicación.

Si como resultado del ejercicio de la facultad de revisión prevista en la Ley, un Informe de Control emitido por un Órgano de Control Institucional o Sociedad de Auditoría se encuentra con instrucciones de reformulación por parte de la

Contraloría General de la República, para efectos de la presente Directiva se entenderá que se mantiene el principio de reserva respecto de dicho Informe.

Autoridades con acceso libre a los informes de control

Las autoridades que pueden acceder a los Informes de Control que contienen información clasificada como secreta, reservada o que tenga el carácter de confidencial, de conformidad con el artículo 18º del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son las siguientes:

- a) El Congreso de la República, mediante una Comisión Investigadora formada de acuerdo al artículo 97º de la Constitución Política y la Comisión encargada de fiscalizar al Consejo Nacional de Inteligencia.
- b) El Poder Judicial, a través del juez en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales en un determinado caso y sobre aquella información que sea imprescindible para llegar a la verdad.
- c) El Defensor del Pueblo tiene acceso a la información en el ámbito de sus atribuciones de defensa de los derechos humanos.
- d) En general, toda autoridad autorizada para ello por norma legal expresa.

Publicidad de informes por la Contraloría General de la República, sin que se afecte el principio de reserva

La Contraloría General de la República en aplicación del principio de publicidad, sin que con ello se afecte el principio de reserva, podrá:

- Difundir la información contenida en los Informes de Control publicándola en el Diario Oficial El Peruano, así como en su portal electrónico y en los portales de otras entidades públicas previo Convenio, una vez que haya concluido el proceso integral del control.

- Hacer públicos Resúmenes Informativos, una vez emitidos los Informes de Control y antes de la conclusión del proceso integral de control.
- Hacer de público conocimiento, inclusive antes de la emisión del Informe de Control a que hubiere lugar, la información objetiva que hubiere generado u obtenido en el marco de la ejecución de acciones o actividades de control desarrolladas por el Sistema Nacional de Control, utilizando para ello cualquier modalidad que permita la difusión de la citada información.

La información que la Contraloría General de la República haga pública en virtud al principio de publicidad, deberá omitir mencionar los nombres y cualquier otro dato que permita identificar a las personas involucradas en los presuntos hechos irregulares, en salvaguarda de su derecho al honor y buena reputación.

2.3.4. La Auditoría

Concepto de la Auditoría

Una de las definiciones más reconocida y aceptada internacionalmente es la emitida por el Instituto de Auditores Internos que la conceptualiza como una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para *agregar valor y mejorar las operaciones de una organización*. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para *evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno*".

Las actividades de auditoría interna son ejercidas en ambientes legales y culturales diversos; dentro de organizaciones que varían en propósitos, tamaño y estructura; y por personas de dentro o fuera de la organización.

En este contexto existen diversos tipos específicos de trabajos que desarrollan los auditores, por ejemplo, una auditoría de cumplimiento, una investigación de fraude, o un proyecto de autoevaluación de control, que se resumen en trabajos de aseguramiento, y por otra parte también los auditores pueden proporcionar trabajos de consultoría.

(IIA, The Institute of Internal auditors, Marco para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna, 2006, EE.UU.)

Actividades de la Auditoría

Cumplimiento: Es la realizada respecto de la conformidad y adhesión a las políticas, planes, procedimientos, leyes, regulaciones, contratos y otros requerimientos.

Servicios de Aseguramiento: Es el examen objetivo de evidencias con el propósito de proveer una evaluación independiente de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno de una organización. Por ejemplo: trabajos financieros, de desempeño, de cumplimiento, de seguridad de sistemas y de due diligence.

Servicios de Consultoría: Actividades de asesoramiento y servicios relacionados, proporcionadas a los clientes, cuya naturaleza y alcance estén acordados con los mismos y estén dirigidos a añadir valor y a mejorar los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control de una organización, sin que el auditor interno asuma responsabilidades de gestión. Algunos ejemplos de estas actividades son el consejo, el asesoramiento, la facilitación y la formación.

(IIA, The Institute of Internal auditors, Marco para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna, 2006, EE.UU.)

Doctrina de Auditoría Aplicable

Teniendo en cuenta que el tema de este Proyecto de investigación se enmarca dentro de la Auditoría integral o integrada, y más concretamente en la auditoría de la gestión en el sector estatal, las normas doctrinarias están constituidas por las siguientes:

a) Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA's)

Las *normas de auditoría* son directrices generales que ayudan a los auditores a cumplir con sus responsabilidades profesionales en la Auditoría de estados financieros históricos. Ello incluye la consideración de capacidades profesionales como lo es la competencia e independencia, los requisitos de informes y la evidencia.

Las directrices más amplias disponibles son las 10 *normas de auditoría generalmente aceptadas* (NAGA's). Fueron elaboradas por el American Institute Of Certified Public Accountants (AICPA) en 1947 y han permanecido iguales salvo algunos cambios mínimos. Estas normas no son lo suficientemente específicas para proporcionar alguna guía significativa para los profesionales, pero sí representan un marco de referencia básico.

b) Normas Internacionales de Auditoría (NIAs)

Las Normas Internacionales de Auditoría y Servicios Relacionados son emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

Las Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) deben ser aplicadas en la auditoría de los estados financieros. Las NIAs deben ser también aplicadas, con la adaptación necesaria, a la auditoría de otra información y de servicios relacionados.

Las NIAs contienen los principios básicos y los procedimientos esenciales junto con lineamientos relativos en forma de material explicativo y de algún otro tipo.

c) Declaraciones sobre Normas de Auditoría (SAS)

Las Declaraciones sobre Normas de Auditoría (SAS) ó *Statement on Auditing Standards (SAS)*, son normas emitidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados ó American Institute Of Certified Public Accountants (AICPA).

Las Normas de auditoría generalmente aceptadas y las Declaraciones sobre normas de auditoría se consideran como bibliografía autorizada porque cada miembro de la profesión tiene que seguir sus recomendaciones cuando sea procedente.

Los profesionales de la auditoría en el ejercicio de sus actividades deben considerar las NAGAs y las SAS como normas mínimas de desempeño y no como normas o ideales máximos.

d) Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUs)

La normatividad que rige el desarrollo de la auditoría en el sector público, se encuentra dada por las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General de la República

Corresponde a los auditores gubernamentales aplicar las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGAs), las Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) y las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUs).

Las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUs) son los criterios que determinan los requisitos de orden personal y profesional del auditor, orientados a uniformar el trabajo de la auditoría gubernamental y obtener resultados de calidad.

Constituyen un medio técnico para fortalecer y uniformar el ejercicio profesional del auditor gubernamental y permiten la evaluación del desarrollo y resultados de su trabajo, promoviendo el grado de economía, eficiencia y eficacia en la gestión de la entidad auditada.

Se fundamentan en la Ley del Sistema Nacional de Control, su reglamento y en las Normas de auditoría generalmente aceptadas. Las NAGAs son aplicables en su totalidad cuando se trata de una auditoría financiera, y en lo aplicable, en una auditoría gubernamental de asuntos financieros en particular y otros exámenes especiales. La auditoría gubernamental de gestión requiere, sin embargo, normas complementarias y específicas para satisfacer las necesidades propias de los citados exámenes.

Las normas de auditoría gubernamental son de cumplimiento obligatorio por los auditores de la Contraloría General de la República, de los Órganos de Auditoría Interna y de las sociedades de auditoría designadas por el Organismo superior de control. Asimismo, son de observancia, por los profesionales y/o especialistas de otras disciplinas que participen en el proceso de la auditoría gubernamental.

e) Normas GAO

Las Normas de Auditoría Gubernamental publicadas y aprobadas por la United States General Accounting Office (Contraloría General de los Estados Unidos de América) conocidas como GAO (General Accounting Office) son normas vigentes en los EEUU para las auditorías financieras,

certificaciones y auditorías de rendimiento y constituyen la primera guía profesional de formas de auditoría gubernamental en el Siglo XXI.

Las Normas GAO regulan las calificaciones profesionales de los auditores y la calidad de su trabajo, el desempeño del trabajo de campo, las características de una presentación de informes significativos. La adherencia a las Normas GAO garantiza que las auditorías y las certificaciones brinden credibilidad a la información presentada por los funcionarios de la entidad audita a través de una objetiva obtención y evaluación de la evidencia. Cuando los auditores realizan su trabajo en esta forma y cumplen con las Normas GAO al presentar los resultados, su trabajo conducirá a una gestión gubernamental mejorada, a mejores decisiones y a una mayor supervisión. Las auditorías gubernamentales también constituyen un elemento clave para que el gobierno cumpla su deber de responder ante el público.

f) Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU)

El Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) es el documento normativo fundamental que define las políticas y las orientaciones para el ejercicio de la auditoría gubernamental en el Perú.

El principal objetivo del Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) consiste en establecer los postulados, criterios, metodología y los procesos que requiere la auditoría gubernamental, con el propósito de uniformar el trabajo de los auditores y promover un mayor grado de eficiencia, efectividad y economía en el desarrollo de la auditoría gubernamental en su conjunto.

El Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) también determina los criterios básicos que permiten llevar a cabo el control de calidad de la

auditoría gubernamental que realizan los auditores del Sistema Nacional de Control (Contraloría General de la República, Órganos de Auditoría Interna del sector público y las Sociedades de Auditoría Independiente, previamente designadas por el Organismo Superior de Control).

2.3.4.1. La Auditoría Gubernamental.- Según el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) la auditoría gubernamental es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y/o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución, en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, elaborando el correspondiente informe. Se debe efectuar de acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental y disposiciones especializadas emitidas por la Contraloría General, aplicando las técnicas, métodos y procedimientos establecidos por la profesión del contador público.

Corresponde ejercer la Auditoría Gubernamental a los auditores de la Contraloría General de la República, de los Órganos de Auditoría Interna -OAI de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control y de las Sociedades de Auditoría designadas.

El auditor gubernamental es el profesional que reúne los requisitos necesarios para el ejercicio del trabajo de auditoría en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, aplicando las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas NAGAs, las Normas Internacionales de Auditoría NIAs y las Normas de Auditoría Gubernamental NAGUs.

La auditoría gubernamental es externa cuando es realizada directamente por la Contraloría General; por los Órganos de Auditoría Interna en otras entidades del Sistema y por las Sociedades de Auditoría, debidamente autorizadas y designadas, respectivamente. Es interna cuando es ejercida por los Órganos de Auditoría Interna de las propias entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.

El proceso de la auditoría gubernamental comprende las etapas de: i) planificación, ii) ejecución y iii) elaboración del informe. Se inicia con la formulación del respectivo plan y culmina con la remisión del informe al titular de la entidad examinada y, un ejemplar a la Contraloría General de la República. La elaboración y presentación del informe de auditoría o examen especial es de responsabilidad conjunta del auditor encargado y del supervisor.

Objetivos de la Auditoría Gubernamental

- a) Evaluar la correcta utilización de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.
- b) Determinar la razonabilidad de la información financiera.
- c) Determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos y los resultados obtenidos en relación a los recursos asignados y al cumplimiento de los planes y programas aprobados de la entidad examinada.
- d) Recomendar medidas para promover mejoras en la gestión pública.
- e) Fortalecer el sistema de control interno de la entidad auditada.

Tipos de Auditoría Gubernamental

La auditoría gubernamental, cuyo tipo se define por sus objetivos, se clasifica en auditoría financiera y auditoría de gestión o de desempeño.

La Auditoría Financiera Gubernamental.- A su vez, comprende a la auditoría de estados financieros y la auditoría de asuntos financieros en particular. La auditoría de estados financieros tiene por objetivo determinar si los estados financieros del ente auditado presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados. Este tipo de auditoría es efectuada usualmente en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control

por Sociedades de Auditoría designadas por la Contraloría General de la República. La auditoría de asuntos financieros en particular se aplica a programas, actividades, funciones o segmentos, con el propósito de determinar si estos se presentan de acuerdo con criterios establecidos o declarados expresamente. Las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y las Normas Internacionales de Auditoría que rigen a la profesión contable en el país son aplicables a todos los aspectos de la auditoría financiera.

La auditoría de Gestión Gubernamental.- Está vinculado al logro de objetivos y la obtención de resultados, por lo tanto es el tipo de auditoría directamente relacionada al tema del presente trabajo de investigación que es el impacto del control gubernamental en la sociedad peruana. Dada esta importancia, es que se comenta en acápite aparte, más adelante.

Además, en el ejercicio del control gubernamental es frecuente la realización de una actividad de control limitada a determinados aspectos y que no llega a ser una auditoría; esta actividad se denomina Examen Especial.

Examen especial.- Es una auditoría restringida, que puede comprender o combinar la auditoría financiera, de un alcance menor al requerido para la emisión de un dictamen de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con la auditoría de gestión, destinada, sean en forma genérica o específica, a la verificación del manejo de los recursos presupuestarios de un período dado, así como al cumplimiento de los dispositivos legales aplicables.

El examen especial también tiene como objetivos específicos, entre otros, determinar si la programación y formulación presupuestaria se ha efectuado en función de las metas establecidas en los planes de trabajo de la entidad, evaluar el grado de cumplimiento y eficiencia de la ejecución del presupuesto, en relación a las disposiciones que lo regulan y al cumplimiento de las metas y objetivos

establecidos, así como determinar la eficiencia, confiabilidad y la oportunidad con que se evalúa el presupuesto de las entidades.

Asimismo, se efectúan exámenes especiales para investigar denuncias de diversa índole y ejercer el control de las donaciones recibidas, así como de los procesos licitatorios, del endeudamiento público y cumplimiento de contratos de gestión gubernamental, entre otros.

El examen especial es efectuado por la Contraloría General de la República y por los Órganos de Auditoría Interna del Sistema, como parte del alcance del trabajo necesario para emitir el informe anual sobre la Cuenta General de la República preparada por la Contaduría Pública de la Nación.

(Manual de Auditoría Gubernamental – MAGU, aprobado por Resolución de Contraloría General 152-98-CG de 18 DIC 1998, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 DIC 1998)

2.3.4.2. La Auditoría de Gestión.- A tenor del Manual de Auditoría (MAGU) emitido por la Contraloría General de la República, la administración de los recursos públicos en el Perú descansa en una compleja estructura de relaciones que vinculan a las entidades gubernamentales entre sí, quienes para el cumplimiento de sus fines interactúan a todo nivel en el Estado. Las autoridades y funcionarios a cargo de la administración de recursos en las entidades, tienen la obligación de realizar una efectiva rendición de cuentas de sus actividades a sus superiores y ante el público. El ejercicio de esta obligación es denominada “*responsabilidad*” y es inherente al proceso gubernamental.

La obligación de rendir cuenta de la gestión gubernamental, por su propia naturaleza, genera una mayor demanda de información sobre el funcionamiento de las entidades y programas gubernamentales. Ello es importante, dado que el

Congreso de la República, las autoridades y funcionarios públicos y el público en general, necesitan conocer, no sólo si los recursos públicos se administran correctamente, sino también si están cumpliéndose los fines para los que fueron autorizados y, si tales fines, se logran con efectividad, eficiencia y economía.

Los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de utilizar los recursos en forma apropiada y de acuerdo a ley, a fin de lograr los objetivos y metas para los cuales fueron autorizados. Por lo tanto, tales funcionarios están obligados a establecer, mantener y evaluar periódicamente el sistema de control interno sólido en su entidad, programa y/o proyecto para:

- Asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos,
- Proteger apropiadamente los recursos.
- Cumplir las leyes y reglamentos aplicables; y.
- Preparar, conservar y revelar información financiera confiable.

Si bien, la auditoría financiera forma parte del proceso de rendición de cuentas (*responsabilidad*), por cuanto permite emitir una opinión profesional independiente, respecto a si los estados financieros en su conjunto, presentan razonablemente la situación financiera de una entidad estatal; la auditoría de gestión, constituye también parte importante del proceso de rendición de cuentas, en vista que conduce a una opinión independiente en torno al grado en que los funcionarios cumplen sus responsabilidades con efectividad, eficiencia y economía.

La Auditoría de gestión está relacionada con la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones de una entidad, así como con la maximización de la relación costo/beneficio al alcanzarse los beneficios deseados.

Definición de Auditoría de Gestión

La Auditoría de gestión se define como un examen objetivo, sistemático y profesional de evidencias, realizado con el fin de proporcionar una evaluación independiente sobre el desempeño (rendimiento) de una entidad, programa o proyecto, orientada a mejorar la efectividad, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, para facilitar la toma de decisiones por quienes son responsables de adoptar acciones correctivas y mejorar su “responsabilidad” ante el público (la sociedad peruana).

La auditoría de gestión por su enfoque involucra una revisión sistemática de las actividades de una entidad en relación al cumplimiento de objetivos y metas (efectividad) y, respecto a la correcta utilización de los recursos (eficiencia y economía). Su propósito general se configura a través de:

- a) *La Evaluación del desempeño (rendimiento).*- Se refiere a la evaluación del desempeño obtenido por una entidad. Esta evaluación implica comparar la ruta seguida por la entidad al conducir sus actividades con: a) los objetivos, metas, políticas y normas establecidos por la legislación o por la propia entidad, y; b) otros criterios razonables de evaluación.

- b) *La Identificación de oportunidades de mejoras.*- El incremento de las condiciones de efectividad, eficiencia y economía, constituyen las categorías bajo las cuales pueden clasificarse las mejoras en las operaciones. Pueden identificarse oportunidades de mejoras, mediante análisis de información, entrevistas con funcionarios de la entidad o fuera de ella, observando el proceso de operaciones, revisando los informes internos del pasado y presente y, ejercitando el juicio profesional basado en la experiencia del auditor o en otras fuentes.

- c) *El Desarrollo de recomendaciones para promover mejoras u otras acciones correctivas.*- La naturaleza y alcance de las recomendaciones elaboradas en el proceso de la auditoría de gestión es variable. En algunos casos, pueden formularse recomendaciones sobre asuntos específicos; sin embargo, en otros casos, después de analizar el costo/beneficio de implementar recomendaciones sobre actividades de mucha complejidad, puede ser factible sugerir que la propia entidad lleve a cabo un estudio más profundo del área específica y adopte las mejoras que considere apropiadas, en las circunstancias. Los criterios referidos al carácter integral de la auditoría, orientada a evaluar los beneficios económicos/sociales obtenidos en relación con el gasto ejecutado y su vinculación con las políticas gubernamentales, así como la flexibilidad que permite priorizar los esfuerzos en el logro de las metas previstas, constituyen postulados que guían el ejercicio de la auditoría de gestión.

Objetivos de la Auditoría de Gestión

Los objetivos de la auditoría de gestión son:

- Determinar el grado en que se están logrando los resultados o beneficios previstos por la normativa legal, por la propia entidad, el programa o proyecto, según sea el caso.
- Establecer si la entidad adquiere, protege y utiliza sus recursos de manera eficiente y económica.
- Determinar si la entidad, programa o proyecto ha cumplido con las leyes y reglamentos aplicables en materia de eficiencia y economía
- Establecer si los controles gerenciales implementados en la entidad o proyecto son efectivos y aseguran el desarrollo eficiente de las actividades y operaciones.

Tradicionalmente, la literatura técnica ha utilizado una amplia gama de términos para describir aquel examen cuyo alcance, se extiende más allá de la auditoría financiera. Dentro de la terminología de común uso puede citarse:

- Auditoría operacional (operational auditing).
- Auditoría del desempeño (performance auditing).
- Auditoría del rendimiento.
- Auditoría operativa, etc.

El Manual de Auditoría (MAGU) emitido por la Contraloría General de la República, utiliza el término "*auditoría de gestión*", por considerar que es el vocablo más apropiado que refleja con mayor aproximación los resultados que se estima obtener de este examen de alcance amplio; cuyo enfoque excede el marco estrictamente financiero, al evaluar las operaciones (eficiencia y economía), el logro de objetivos y metas establecidos (efectividad), así como los controles gerenciales.

La auditoría de gestión comprende los componentes principales siguientes:

- a) *Efectividad*.- Se refiere al grado en el cual una entidad programa o proyecto gubernamental logran sus objetivos y metas u otros beneficios que pretendían alcanzarse, previstos en la legislación o fijados por otra autoridad.
- b) *Eficiencia*.- La eficiencia está referida a la relación existente entre los bienes o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para ese fin (productividad), en comparación con un estándar de desempeño establecido.
- c) *Economía*.- La economía está relacionada con los términos y condiciones bajo los cuales las entidades adquiere recursos, sean éstos financieros, humanos, físicos o tecnológicos (Sistema de Información Computarizada),

obteniendo la cantidad requerida, al nivel razonable de calidad, en la oportunidad y lugar apropiado y, al menor costo posible.

- d) *Financiero*.- El componente financiero es fundamental para tener una adecuada contabilidad y procedimientos apropiados para la elaboración de informes financieros. En una auditoría de gestión el componente financiero puede constituir sólo un elemento a considerar en la evaluación de otras áreas en la entidad examinada.
- e) *Cumplimiento*.- Generalmente se ejecuta con el componente financiero. El cumplimiento está referido a la sujeción de los funcionarios públicos a las leyes y regulaciones aplicables y políticas y procedimientos internos.

Dentro de su alcance, la auditoría gubernamental puede incorporar elementos de carácter financiero, de cumplimiento, efectividad, eficiencia y economía.

Las normas de auditoría gubernamental (NAGUs) emitidas por la Contraloría General de la República son aplicables para el desarrollo de la auditoría de gestión, dado que constituyen criterios que fortalecen y uniformizan su ejercicio, así como permiten evaluar el desarrollo y resultado de los trabajos realizados. Sin embargo tales guías no contienen toda la información que necesita el auditor para satisfacer, por ejemplo, el requisito de planear debidamente su labor o determinar la magnitud de la evidencia necesaria para sustentar una observación; dado que muchos aspectos tienen que ver con el buen juicio y criterio del auditor.

Metodología para la realización de la Auditoría de Gestión

La práctica de la auditoría de gestión ha considerado dividir ésta, en tres fases:

Planeamiento.- Si bien las actividades relacionadas con el planeamiento tienen mayor incidencia al inicio del examen, ellas continúan durante la ejecución y aún en la formulación del informe, por cuanto mientras el documento final no sea aprobado y distribuido, su contenido puede estar sujeto a ajustes, producto de nuevas decisiones que obligarán a afinar el planeamiento aún en la fase del informe. La formulación del informe no se inicia en la tercera fase, sino que empieza a considerarse desde el planeamiento. Durante el planeamiento el equipo de auditoría se dedica, básicamente, a obtener una adecuada comprensión y conocimiento de las actividades de la entidad a examinar, llevando a cabo acciones limitadas de revisión, en base a lo previsto en el plan de revisión estratégica, con el objeto de determinar, entre otros aspectos, los objetivos y alcance del examen, así como las condiciones para realizarlas. Durante esta fase el auditor dedica sus mayores esfuerzos a planear la estrategia que utilizará en el caso de la auditoría.

Ejecución.- Esta fase involucra la recopilación de documentos, realización de pruebas y análisis de evidencias, para asegurar su suficiencia, competencia y pertinencia, de modo de acumularlas para la formulación de observaciones, conclusiones y recomendaciones, así como para acreditar haber llevado a cabo el examen de acuerdo con los estándares de calidad establecidos en el presente manual. Durante la fase de ejecución se aplican procedimientos y técnicas de auditoría y comprende: pruebas y evaluación de controles, identificación de hallazgos (condición y criterio), desarrollo de observaciones (incluyendo condición, criterio, causa, efecto y evaluación de comentarios de la entidad) y comunicación de resultados a los funcionarios de la entidad, programa y/o proyecto examinada.

Informe.- Durante la tercera fase, el equipo de auditoría formaliza sus observaciones en el informe de auditoría. Este documento, que es producto final del examen deberá detallar, además de los elementos de la observación (condición, criterio, causa y efecto), comentarios de la entidad, evaluación final de

tales comentarios, así como las conclusiones y recomendaciones. Después del control de calidad, mediante el que se confirman los estándares de calidad utilizados en la preparación del informe, finalmente este es aprobado y remitido a la entidad auditada, en la forma y modo establecidos por la Contraloría General de la República.

Generalmente, al término de una auditoría de gestión el auditor no expresa una opinión sobre el nivel integral de dicha gestión o el desempeño de los funcionarios. Por tanto, las normas no prevén que se exija al auditor una opinión de esa naturaleza. Sin embargo, el auditor deberá presentar en su informe, hallazgos y conclusiones respecto a la magnitud y calidad de la gestión desempeño, así como en relación con los procesos, métodos y controles internos específicos, cuya eficiencia y eficacia considera susceptible de mejorarse. Si estima que existen posibilidades de mejoría, el auditor deberá recomendar las medidas correctivas apropiadas.

Administración de la Auditoría de Gestión

Los equipos de auditoría son de carácter multidisciplinario, están conformados por profesionales de diversas especialidades, habilidades y niveles de experiencia.

Un aspecto importante para la administración de una auditoría de gestión es el establecimiento de relaciones constructivas con los funcionarios de la entidad auditada. Teniendo en cuenta la complejidad de los asuntos examinados en una auditoría de gestión, el auditor debe efectuar todos los esfuerzos necesarios para promover la existencia de relaciones positivas. Esto puede lograrse:

- Estableciendo una buena relación inicial con los funcionarios de la entidad;

- Efectuando coordinaciones con la administración de la entidad y los auditores internos, para obtener los documentos e información necesaria para el trabajo.
- Manteniendo contacto con la gerencia, especialmente, en cuanto a los criterios de auditoría a ser utilizados en el examen, las áreas seleccionadas para examinar y la comunicación de los resultados de la auditoría.
- Comprendiendo y respetando el punto de vista de la administración, en relación a las áreas débiles detectadas en el curso de la auditoría.

El establecimiento de una relación constructiva y positiva con los funcionarios responsables de la entidad auditada es un factor importante, en vista que a través de ella puede lograrse su aceptación y disposición para adoptar las acciones para corregir los problemas revelados en los informes de auditoría.

2.3.4.3. La Auditoría de Desempeño / de Rendimiento.- La Auditoría de Gestión adoptada en el Perú tiene su origen en las normas y metodología desarrolladas por la Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos de Norteamérica, denominada *Government Accountability Office (GAO)* a través de sus normas profesionales de auditoría gubernamental. Sin duda, que la emisión de las Normas GAO, como se conocen, constituyó el logro más importante de las Instituciones Superiores de Auditoría del sector público a nivel mundial en el siglo XX.

En este sentido es inevitable que cuando se estudia o se analiza la Auditoría de Gestión, tener que referirse a su fuente principal y que además constituye un marco de referencia profesional autorizado en toda auditoría gubernamental.

Las Normas Auditoría de la Government Accountability Office (GAO)

Las Normas GAO que llegaron a conocerse como el “Libro Amarillo” por el color de su carátula, surgieron sobre las últimas tres décadas del Siglo XX. Estas Normas desde su inicial emisión proporcionaron una guía profesional para todos los países y las Entidades Fiscalizadoras Superiores (llámense: Contralorías Generales, Auditorías Superiores de Fiscalización, Tribunales de Cuentas y otros) que en base a ellas, desarrollaron sus propias normas, según sus necesidades y situaciones específicas, tal es el caso del Perú.

Las primeras normas de auditoría gubernamental en inglés fueron desarrolladas y emitidas por la *Government Accountability Office (GAO)* en 1972 y su primera traducción al español fue ejecutada ese mismo año por la Contraloría General de la República del Perú. En fechas posteriores, varias Entidades Fiscalizadoras Superiores emitieron normas basadas en las Normas GAO, culminando con las Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI) en 1992.

La versión inicial de las Normas de Auditoría Gubernamental de los Estados Unidos de América fue publicada el 1 de agosto de 1972 por el Contralor General de dicho país, Elmer B. Staats. Pocos días antes, de esa fecha, el III Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (III CLADEFS), en Bogotá, Colombia, designó a la Contraloría General de la República del Perú como Sede del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) para el periodo 1972-1975.

Inmediatamente después de recibir las Normas GAO, el Contralor General de la República del Perú y nuevo Presidente del ILACIF, General de Brigada EP. Oscar Vargas Prieto, ordenó su traducción y distribución a todas las Contralorías Generales y Tribunales de Cuentas de América Latina, como primera publicación del ILACIF con sede en el Perú. La traducción e impresión

fueron financiadas por el programa de asistencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así las Normas GAO, traducidas al español, llegaron a todas las Contralorías de América Latina 60 días después de su publicación en los EE.UU.

La Segunda versión de las Normas GAO fue publicada en inglés en 1981. Su traducción al español fue auspiciada por el Nuevo Consorcio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental, creado en 1978. La traducción fue efectuada por la entonces recién establecida Contraloría General de Nicaragua, por instrucciones del Contralor General, Licenciado Emilio Baltodano, miembro del directorio del Consorcio. La traducción fue revisada por la Oficina de Auditoria de la Organización de Estados Americanos (OEA), reproducida en la Imprenta de este organismo y distribuidas por el Consorcio.

En 1988 la GAO publicó la tercera edición del “Libro Amarillo”. El Contador Mayor de Hacienda de México y a la vez Vicepresidente del Consorcio Internacional, Miguel Rico Ramírez, dispuso la traducción, impresión y distribución de las Normas de la GAO.

En 1994, nuevamente con sede en el Perú, la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS, ex ILACIF) en colaboración con la Contraloría General de la República del Perú, ambas bajo la conducción del CPC. Víctor Enrique Caso Lay, ofreció la traducción de la cuarta revisión de las Normas de la GAO que fueron publicadas por USAID y distribuidas por el Consorcio Internacional de Administración Financiera Gubernamental.

La quinta actualización del “Libro Amarillo”, cuyas normas están vigentes en los EEUU para las auditorias financieras, certificaciones y auditorias de rendimiento ejecutadas a partir del año 2004, constituye la primera guía profesional de tipos de auditoría gubernamental en el Siglo XXI.

Definición de la Auditoría de Rendimiento

Las normas de auditoría de la *Government Accountability Office* (GAO) son aplicables a Auditorías Financieras, Certificaciones y Auditorías de Rendimiento. Esta última es la que dio lugar a la denominada Auditoría de Gestión en el Perú, vale decir, es su equivalente.

La Auditoría de Rendimiento es la que se aplica para evaluar el logro de resultados de las Entidades y Agencias Estatales en los EE.UU. de Norteamérica, por lo tanto es la que se utiliza para evaluar el impacto social del control gubernamental, en la sociedad.

El Manual de Auditoría Gubernamental de la *Government Accountability Office* (GAO) define a las Auditorías de Rendimiento como un examen objetivo y sistemático de la evidencia para presentar una evaluación independiente del rendimiento y administración de un programa en base a criterios objetivos, así como evaluaciones que proporcionan un enfoque posible o que sintetizan información sobre las mejores prácticas o aspectos transversales. Las auditorías de rendimiento presentan información para mejorar las operaciones de un programa y facilitar la toma de decisiones por parte de los encargados de dirigir o iniciar las acciones correctivas, y mejorar la responsabilidad ante las acciones correctivas, y mejorar la *responsabilidad* ante el público.

Las Auditorías de Rendimiento abarcan una amplia variedad de objetivos, incluso los relativos a evaluar la eficacia y los resultados de un programa, la economía y eficiencia, el control interno, el cumplimiento con requerimientos legales o de otra índole, y objetivos relativos a presentar posibles análisis, guías o información sumaria.

Las Auditorías de Rendimiento pueden tener un alcance amplio o estrecho de trabajo y se aplican a una variedad de metodologías, implican distintos niveles de análisis, investigación o evaluación; generalmente presentan hallazgos, conclusiones o recomendaciones; y dan como resultado un informe.

Objetivos de la Auditoría de Rendimiento

Los objetivos de una auditoría sobre la eficacia y resultados de un programa toman en cuenta la eficacia de un programa y usualmente miden el grado en que un programa está alcanzando sus metas y objetivos. Los objetivos de una auditoría de eficiencia y economía se preocupan sobre si una entidad está adquiriendo, protegiendo y utilizando sus recursos en la forma más productiva para alcanzar los objetivos del programa. Con frecuencia se interrelacionan los objetivos de una auditoría de la eficacia y resultados de un programa con los objetivos de una auditoría de economía y eficiencia, y pueden ser atendidos concurrentemente en una auditoría de rendimiento. En los objetivos de la auditoría de la eficacia y resultados de un programa y en los objetivos de la auditoría de economía y eficiencia se puede evaluar:

- a) El grado en que se está alcanzando las metas y objetivos legislativos, reglamentarios u organizacionales.
- b) La capacidad relativa de que otros enfoques arrojen mejores rendimientos para el programa o eliminen factores que puedan limitar la eficacia del programa.
- c) Los costos y beneficios relativos a la eficacia del rendimiento de un programa en función a los costos.
- d) Si un programa produjo resultados previstos o efectos no esperados según los objetivos del programa.
- e) El grado en que los programas duplican, traslapan o entran en conflicto con otros programas relacionados.
- f) Si la entidad auditada está siguiendo sólidas prácticas de adquisiciones.

- g) La validez y confiabilidad de las mediciones de rendimiento respecto a la eficacia y resultado de un programa, o a la economía y eficiencia, y
- h) La confiabilidad, validez o relevancia de la información financiera relativa al rendimiento de un programa.

El cumplimiento de los objetivos de auditoría se relaciona con los criterios establecidos por leyes, reglamentos, condiciones de contratos, convenios de donación y otros requerimientos que podrían afectar a la adquisición, protección y uso de los recursos de la entidad, y la cantidad, calidad, oportunidad y costo de los servicios que la entidad produce y suministra. Los objetivos de cumplimiento también se ocupan del propósito del programa, la manera en que se realizaran y se suministrarán los servicios, y la población a la que atiende.

Las organizaciones de auditoría también realizan trabajos para proporcionar un posible enfoque o una guía, información sobre las mejoras prácticas, e información transversal al programa o a las líneas de la organización, o información sumaria sobre los aspectos ya estudiados o en estudio por parte de la organización auditada. Los objetivos relativos a este tipo de asignación son, por ejemplo:

- a) Evaluar alternativas a programas normas, incluyendo el pronóstico de resultados de los programas bajo varios supuestos;
- b) Evaluar las ventajas y desventajas de las propuestas del legislativo;
- c) Analizar las opiniones de los legisladores sobre propuestas de normas para los encargados de las decisiones;
- d) Analizar las propuestas de presupuesto o solicitudes de presupuesto para ayudar a los entes legisladores para elaborar sus presupuestos;
- e) Identificar las mejores prácticas para los usuarios al evaluar los enfoques de los programas o los sistemas de administración m incluyendo sistemas financieros y de manejo de la información; y

- f) Producir un resumen de alto nivel o un informe que afecte a varios programas o entidades sobre los aspectos estudiados o en estudio por la organización auditada.

2.3.4.4. La Auditoría de Valor por Dinero.- Según la Oficina del Auditor General de Canadá, el fundamento de la Auditoría de Valor por Dinero (VFM) radica en la expresión inglesa “Accountability” que en sus más simples términos, significa la obligación de responder por una responsabilidad que ha sido conferida. Supone la existencia de al menos 2 partes: una que asigna la responsabilidad y otra que la acepta con el compromiso de informar sobre la manera en que ha sido desempeñada.

Debe entenderse que la Auditoría es un proceso que está sobrepuesto sobre una relación de responsabilidad. Es llevada a cabo para establecer que un informe sobre la obligación asumida es correcto o justo y es usualmente ejecutada por una tercera parte, que fundamentalmente sirve a los intereses de la parte que delegó la responsabilidad.

Definición de Auditoría de Valor por Dinero (VFM)

Este nuevo modelo de auditoría fue desarrollado por la Fundación de Auditoría Comprensiva de Canadá, creada para servir como el punto focal para desarrollar la metodología y programas de desarrollo profesional en auditoría comprensiva, que después se denominó Auditoría de Valor por Dinero (ó “Verificación Integral” en francés).

El término Auditoría Comprensiva describe una nueva dimensión de auditoría en Canadá. Este nuevo enfoque, incluyendo su elemento clave de auditoría: “valor por dinero”, es aplicable no sólo en Gobiernos Federales, provinciales y

municipales, sino también en Instituciones sin fines de lucro, como Hospitales y Universidades.

Muchos contadores profesionales, consultores de gerencia, auditores profesionales y educadores en contabilidad y negocios se preguntan cómo el desarrollo de la auditoría de valor por dinero puede afectarlos.

La Auditoría de Valor por Dinero es un nuevo tipo de Auditoría diseñada para informar sobre la administración de los recursos monetarios, humanos y físicos, así como proveer el mayor grado de responsabilidad en el desembolso de los fondos públicos. Incluye evaluar la adecuación de los sistemas y controles administrativos para asegurarlos respecto a la economía, eficiencia y efectividad.

Este modelo de auditoría ha introducido una nueva dimensión: Si los fondos gastados han provisto “valor por dinero”. Esto es un paso importante para renovar la confianza de los contribuyentes en el gasto del dinero público por parte de los representantes elegidos y los funcionarios públicos.

La Auditoría de Valor por Dinero se fundamenta en sistemas, implica un alcance más amplio, una integración de varias habilidades profesionales, un proceso de auditoría reestructurado y medios mejorados de comunicación de resultados. Requiere una combinación de conceptos y métodos de auditoría e integra una variedad de gamas disciplinarias que van más allá de la tradicional orientación financiera / contable.

La Auditoría de Valor por Dinero fue originalmente desarrollada y diseñada para satisfacer las características especiales y requerimientos de gobiernos y empresas de propiedad gubernamental. Sin embargo puede, sin dificultad, ser aplicada a otras organizaciones que administran fondos, en todo o en parte, del

Tesoro Público y a entidades sin fines de lucro; eventualmente puede ser aplicada en el sector privado.

Desarrollo de la Auditoría de Valor por Dinero (VFM)

El Auditor General del Canadá, en un documento presentado al Instituto de Administración Pública del Canadá en Winnipeg, declaró que, hasta hace poco: “... el público asumía que la gente que habían elegido y sus servidores públicos estaban gastando sus dólares de impuestos sabiamente. Su inocencia ha sido destrozada. Hoy ellos están demandando que valoren el dinero”.

La Oficina de Auditoría Federal lanzó una serie de extensos estudios acerca del gobierno, cada uno concerniente a un área clave del control financiero y gerencial y cada uno dirigiendo su atención a sistemas y procedimientos establecidos por las agencias centrales. Estos estudios, completados con la valiosa ayuda de miembros seniors de las firmas contables y de consultoría gerencial, pusieron los cimientos para la auditoría de valor por dinero.

Posteriormente el Auditor General del Canadá recibió del Parlamento, bajo el Acta General del Auditor, un extenso mandato requiriendo un alcance de Auditoría más amplio. Las experiencias, planteamientos y criterios del sistema usados en los primeros estudios acerca del Gobierno, fueron integrados en lo que ahora se ha convertido la auditoría de valor por dinero para departamentos, agencias y corporaciones de la Corona.

El uso de la auditoría de valor por dinero, sin embargo, no está confinado a departamentos y agencias del Gobierno. Tiene directa y relevante aplicación para los gobiernos en los niveles provincial y municipal, para la Corona y otras de propiedad Gubernamental, y a todos los tipos de entidades públicas tales como Hospitales, Universidades, Juntas Colegiadas y Organizaciones de caridad. Muchos Auditores de estas entidades públicas han comenzado a

estudiar seriamente sus aplicaciones potenciales. En algunas corporaciones federales y provinciales de la Corona ya está siendo aplicada.

Alberta, Columbia Británica, Ontario y la Isla de Príncipe Eduardo ahora tienen legislación similar a aquellas del Auditor General del Canadá en las áreas “Valor por dinero”, ambas Ontario y Columbia Británica, lo informaron bajo sus extensos mandatos. Otras provincias, tales como Quebec, tienen tales provisiones legislativas bajo consideración. Varios Auditores Legislativos provinciales han aplicado algunos de estos conceptos en su trabajo por muchos años. La auditoria de valor por dinero también es aplicada a nivel municipal, tal como es evidenciada por el amplio mandato dado al Auditor General de la Ciudad de Edmonton.

La auditoria de valor por dinero fue respaldada por el Instituto Canadiense del Comité Especial de Contadores Públicos para examinar el Rol del Auditor. El Informe Adams señala: “... En las áreas de fines no lucrativas, estos incentivos (por ejemplo Rentabilidad, medio ambiente competitivo) están ausentes y, como una consecuencia puede ser apropiado extender la Auditoria de tales entidades para que abarque la economía, eficiencia y efectividad de sus operaciones de la entidad (la Auditoria de “valor por dinero). Creemos que este tipo de Auditoria es apropiado para todos los niveles de Gobiernos: Provincial, Regional y Municipal. Con el tiempo deberá extenderse también para cubrir entidades públicas tales como Hospitales y Universidades, además de todas las Corporaciones de la Corona no comerciales. Puede también ser apropiada en la Auditoria de Instituciones de Beneficencia”.

De este modo la auditoria de valor por dinero ya se ha convertido en definido instrumento de los esfuerzos por renovar la responsabilidad en el gasto de los fondos públicos.

Diferencia de la Auditoría de Valor por Dinero con la Auditoría Tradicional

El rol de los Auditores está constantemente evolucionando en respuesta a cambiantes necesidades y expectativas públicas. Aunque la función primordial de los Auditores es añadir credibilidad a la información financiera. Desarrollos recientes parecen indicar una tendencia creciente para considerar a los auditores en un contexto más amplio como agentes de control social, como intermediarios terceros en una relación de responsabilidad entre la Gerencia de una empresa y los usuarios de su información financiera”.

A través de cada componente de la estructura de la auditoría de valor por dinero se identifica y explica las áreas de su vasto alcance.

Componentes de la Auditoría de Valor por Dinero (VFM)

Los componentes de la estructura de la auditoría de valor por dinero, son cinco:

- a) *Controles Financieros (Financial Controls)*.- Es una evaluación de los controles sobre ingresos, gastos, activos y pasivos, incluyendo la organización de la función financiera y su lugar en la estructura administrativa general. Esta evaluación va más allá de la evaluación normal de control interno y demanda revisar las calificaciones y adecuación del personal del área a las necesidades de la organización; la propiedad de los sistemas y procedimientos contables; y la propiedad y adecuación de los sistemas de reporte presupuestario y financiero.
- b) *Reportes (Reporting)*.- Es una evaluación de la naturaleza, contenido, adecuación, confiabilidad y oportunidad de información financiera y no financiera presentada en reportes. La información no financiera referida incluye reportes sobre indicadores de rendimientos, esto llega

considerablemente mas allá de un reporte sobre la medición de ganancias tradicionales.

- c) *Opinión y Autoridad (Attest and Authority)*.- Es la expresión de una opinión sobre los estados financieros y la verificación de parlamentarios, autoridades gubernativas y otras por los gastos. La auditoria de valor por dinero puede incluir opinión para reportes más amplios como aquellos que incluyen indicadores de rendimientos, y el aspecto de la autoridad pública puede recibir un enfoque más amplio por efecto de la natural confianza que existe en el manejo de los fondos del gobierno y en las entidades de fines no lucrativos.
- d) *Controles Administrativos (Management Controls)*.- Es una evaluación del sistema de información y controles administrativos, incluyendo funciones de revisión, evaluación y auditoria interna, para asegurar lo que concierne a economía, eficiencia y efectividad, en resumen: auditoria “valor por dinero”. Este aspecto importante es nuevo y garantiza en el futuro un menor esfuerzo.
- e) *Controles de Procesamiento Electrónico de Datos (EDP controls)*.- Es una evaluación de controles sobre información financiera y otra procesada por computadores, y de controles administrativos sobre el uso de recursos relacionados al computador.

Como el corazón de la investigación por la responsabilidad a la cual esta auditoría apoya, es el concepto “valor por dinero”. Auditar “valor por dinero”; es intentar determinar si la economía, eficiencia y efectividad han sido logradas en el desembolso de los fondos públicos. Por estos conceptos debe entenderse lo siguiente:

- a) *Economía*.- Se refiere a los términos y condiciones bajo las cuales las entidades adquieren recursos humanos y materiales. Una operación económica requiere que estos recursos se obtengan en calidad y cantidad apropiada y a los costos más bajos.

- b) *Eficiencia*.- Se refiere a la relación entre los bienes o servicios producidos y recursos utilizados para producirlos. Una operación eficiente produce el máximo de producción (rendimiento) por una serie de insumos o recursos dados; o el mínimo de insumos por cualquier cantidad y calidad dada de servicios producidos. El objetivo fundamental de la gestión es el incremento de la productividad.

- c) *Efectividad*.- Se refiere a la extensión por la cual un programa logra sus metas y otros cumplimientos propuestos. La efectividad de los programas públicos forma el alma de la auditoria de valor por dinero. El logro de las metas deseables del programa (efectividad) puede exceder los beneficios de la economía y la eficiencia porque aunque puede haber algún mérito en hacer las cosas correctas realmente, no lo hay, sea lo que fuere, en hacer bien las cosas equivocadas.

El alcance más amplio de la auditoria de valor por dinero requiere la formación conjunta de una variedad de habilidades y disciplinas. Conducir tal auditoria puede requerir un ingeniero para ayudar en la revisión de adquisiciones de capital, un economista para evaluar el impacto de los programas de desarrollo regional, un estadístico para el diseño de técnicas apropiadas de análisis, sociólogos y académicos para el examen de los programas de adiestramiento de los recursos humanos, expertos en computación para evaluar información en el banco de datos, etc.

En realidad es la combinación de tener un mandato extenso con la oportunidad de trabajar con expertos en otras disciplinas lo que hace de la auditoría de valor por dinero una experiencia gratificante profesional y personalmente.

Características de la Auditoría de Valor por Dinero (VFM)

Las características claves de la auditoría de valor por dinero es que, es coordinada, cíclica y constructiva.

- a) *Coordinada*.- Significa coordinación con, y confianza sobre, la auditoría interna en la máxima extensión posible. El grado de confianza, por supuesto, dependerán de la extensión y calidad de la auditoría interna, la cual puede ser uno de los instrumentos más delineados y efectivos disponibles para la gerencia.
- b) *Cíclica*.- Significa reportar anualmente los exámenes de auditoría, ó cuando sea apropiado, o a intervalos los más largos dependiendo del tamaño y complejidad de la organización. Esto resulta en auditorías menos costosas, da a la gerencia tiempo para una acción correctiva razonable, y permite una revisión mas efectiva por los entes gubernamentales tales como el Parlamento, Legislaturas Provinciales, Juntas de Directores y Comités de Auditoría.
- c) *Constructiva*.- Significa que atrae la atención a causas fundamentales de debilidad y sugiere líneas de conducta conjuntamente con mejoras que se deben hacer. Esta es una característica importante origina en el extenso alcance de los problemas a ser examinados, evaluados y reportados.

Estas características y la experiencia en, hacen de la auditoría de valor por dinero no sea simplemente un nuevo término, sino una clase de auditoría cambiante e innovativa.

Proceso de la Auditoría de Valor por Dinero (VFM)

Implementar las tres (3) fases del proceso de auditoría de valor por dinero: planeamiento, ejecución e informe; requiere considerable juicio y habilidad debido al alcance más amplio y a la mezcla interdisciplinaria de habilidades involucradas,

- a) *Planeamiento de la Auditoría.*- Implica determinar objetivos y recursos de la auditoría para asegurar que la misma incluya las más importantes funciones y procesos organizacionales. Esta fase incluye lograr una comprensión de la entidad a auditar (por ejemplo su “misión”, sus sistemas claves), y determinar relaciones de responsabilidad significativas. También incluye especificar criterios de auditoría, llevar a cabo una inspección y preparar un plan de auditoría. Esta comprensión de la entidad a auditar, debe ser sintetizada a menudo a través del uso de técnicas modeladas, para determinar las áreas significativas a revisar.
- b) *Ejecución de la Auditoría.*- Es la fase en la cual la evidencia es acopiada para apoyar los objetivos de la auditoría especificados en el plan de auditoría. Significa evaluar y examinar los controles del Sistema Administrativo clave, identificar efectos y determinar causas, y desarrollar conclusiones y recomendaciones. La naturaleza y extensión de las evidencias requeridas para apoyar los aspectos de “valor por dinero” difieren considerablemente de la auditoría tradicional.
- c) *Informe de Auditoría.*- Es la fase final en el proceso de auditoría. Se debe tener particular cuidado en la manera cómo los resultados de la auditoría y las recomendaciones constructivas son reportadas a la gerencia de la entidad auditada y al cuerpo gubernamental responsable por la organización.

Beneficios de la Auditoría de Valor por Dinero (VFM).

Los gerentes en las instituciones gubernamentales y en aquellas sin fines de lucro llegan bajo una presión en incremento a dar cuenta de operaciones económicas, eficientes y efectivas. Los contribuyentes y los accionistas quieren asegurarse que el “valor por dinero” es un principio que sirve de guía para sus gobiernos e instituciones y empresas. La auditoría de valor por dinero brinda importantes beneficios que se agregan a la entidad que está siendo auditada; estos incluyen:

- Los resultados de una revisión amplia de los sistemas y controles significativos proporcionan información útil sobre la suficiencia y conveniencia de tales sistemas.
- La revisión, al ser integral, enfocará aspectos mayores de un programa, actividad, o la entidad total.
- Las recomendaciones ayudarán a la Gerencia en su gestión y proveerán a los responsables de la organización, medios de medición del progreso.
- Al usar reportes cíclicos, puede no ser necesario revisar las mismas áreas de auditoría cada año, dejando tiempo a la gerencia a iniciar acciones correctivas donde sean requeridas.

Los Auditores además se benefician de la auditoría comprensiva. El alcance más amplio y la conjunción de habilidades multidisciplinarias extiende las perspectivas profesionales y posibilita dar un servicio más constructivo a la organización auditada y a su gerencia.

La mayor coordinación con, y la confianza en la auditoría interna, resulta en una cooperación y comunicación mejorada entre los auditores externos e internos.

(Value for money, NAO – Canadá, Oficina del Auditor General)

2.3.4.5. La Auditoría Social.- La Auditoría Social definida como un proceso mediante el cual una organización analiza su actuar social, emite un informe del mismo y por lo tanto tomando los resultados obtenidos presenta propuestas para mejorar su actuar, está siendo considerada por todo tipo de organizaciones como una herramienta importante en la formulación y ejecución del compromiso social.

Adicionalmente podríamos decir que a medida que transcurre el tiempo, la humanidad está más y mejor informada lo cual propone que sea conocedora de las consecuencias medioambientales y sociales que generan las diferentes actividades y prácticas empresariales, esto conlleva a exigir, directa o indirectamente, a las empresas una mayor responsabilidad ética y social en el desarrollo de sus quehaceres.

Es en este espacio donde nace la auditoría social como una forma de respuesta a las múltiples presiones y exigencias de la responsabilidad social. En este sentido, la auditoría social debe dar cuenta de los diferentes aspectos no comerciales de la empresa o de la organización, lo cual implica ir más allá de la viabilidad económica tradicional, generándose como resultado un concepto más amplio del término viabilidad que implica incluir un conjunto de valores económicos y no económicos (sociales y de respeto al medio ambiente) los cuales reflejan estas nuevas sensibilidades y exigencias públicas.

(Abelardo Ramírez Rodríguez, Contador Público, Profesor del Departamento de Ciencias Contables de la Universidad Javeriana de Colombia)

La gran importancia que los recursos humanos tienen para la vida y la productividad de las empresas, sumada a las causas mencionadas, ha generado una ampliación en el campo tradicional de intervención de la auditoría, propiciando un giro de ésta hacia la esfera de la gestión social.

La llamada Auditoría Social que, según la Enciclopedia Universal Larousse, consiste en "... un conjunto de procedimientos por los cuales se examina el funcionamiento de las relaciones sociales en el seno de la empresa". Esta definición, aunque es concisa y acertada, no dice nada sobre los métodos y procesos que caracterizan a una auditoría como social. Es necesario buscar otras definiciones más completas, como la de Vaiter que establece que "La auditoría social es un instrumento de dirección y de gestión y un procedimiento de observación que, a diferencia de la auditoría financiera o contable, dentro de su área tiende a estimar la capacidad de una empresa o de una organización para superar los problemas humanos o sociales que les impone su entorno, y a gestionar aquellos que genera ella misma por la ocupación del personal que necesita para su actividad empresarial".

La Auditoría Social también se define como un procedimiento objetivo, independiente e inductivo de observación, de análisis y de recomendación que se basa en una metodología y que utiliza unas técnicas, las cuales permiten, por relación a unos referenciales explícitos, identificar en una primera etapa los puntos fuertes, los problemas generados por la ocupación de personal y las limitaciones en forma de costes y riesgos. Esto conduce a diagnosticar las causas de los problemas identificados, a evaluar su importancia y a concluir con la emisión de sugerencias o propuestas de acción, que nunca serán llevadas a cabo por el propio auditor.

De esta manera, la auditoría social permite descubrir hechos, identificar diferencias en relación a los referenciales, declarar problemas eventuales, evaluar riesgos y diagnosticar las causas con la finalidad de emitir recomendaciones para la acción.

Constituye así una ayuda eficaz que permite a los dirigentes sociales gestionar los recursos sociales con eficacia.

El campo de actuación de la Auditoría Social lo forman todas aquellas funciones y actividades de la empresa de carácter social y, en concreto, el llamado “Balance Social”, que es un documento que recoge los principales datos sobre la actividad social de la empresa; contiene información sobre las retribuciones de los trabajadores, las prestaciones sociales complementarias, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, los sistemas de formación y de promoción dentro de la empresa, las condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias en la medida que dependan de las ayudas o prestaciones de la empresa, etc. El balance social juega un doble papel para la auditoría social: es tanto fuente de información documental importante, como objeto de análisis de la propia auditoría social para controlar la fiabilidad de sus datos.

La auditoría social ha experimentado un grado de desarrollo diferente en cada país en función de la obligación social de las empresas de realizar balances sociales. Así, en Francia la auditoría social es una práctica habitual de las empresas desde 1979, año en que se estableció la obligatoriedad de realizar el balance social en todas las empresas con más de 750 trabajadores.

En nuestro país, en cambio, la práctica de la auditoría social queda en manos de la buena voluntad de la empresa, ya que no existen ni normativa ni prescripciones legales específicas sobre el tema. Por ello, es aún una práctica poco desarrollada y casi desconocida para la mayoría de las organizaciones.

No obstante, existe consenso sobre el hecho de que para que la organización alcance sus objetivos el elemento humano es tan importante como el elemento material o el capital. La política social de la empresa debe situarse al mismo nivel que la política comercial, de producción o financiera y ello se consigue con la realización de auditorías sociales que otorguen a los factores sociales la importancia que merecen.

Definición de Auditoría Social

La Auditoría social es un tipo de auditoría perteneciente al conjunto de auditorías operacionales. Teniendo en cuenta la evolución de esta modalidad de examen y la falta de consenso entre los expertos, se ha seleccionado las definiciones más reconocidas y aceptadas, que se consignan en los párrafos siguientes.

La Auditoría Social, antes de ser un proceso, es una acción social de la ciudadanía, organizada o no, reflejando una actitud crítica en búsqueda del mejor resultado sobre la gestión realizada por terceras personas, instituciones u organizaciones elegidas o seleccionadas para decidir y producir el bienestar común y la eficiente administración de bienes pertenecientes a una colectividad de ciudadanos. En esta acción la ciudadanía utiliza cualquiera de los medios disponibles para confirmar el grado de cumplimiento institucional e individual de los propósitos señalados.

(M.O. Ávila, 2006).

La Auditoría Social es un proceso a través del cual los ciudadanos (organizados o individualmente) realizan acciones de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, con el objeto de realizar recomendaciones y propuestas que garanticen la provisión de servicios públicos eficientes y satisfactorios de acuerdo a sus demandas sociales y planes de desarrollo.

(González de Asís y Acuña, 2003).

La auditoría social constituye un nivel de participación ciudadana (entendida como derecho y como deber) y supone uno o varios procesos cuyo objetivo es evaluar, monitorear o dar seguimiento a un proyecto, programa, política, proceso, presupuesto o compromisos de una institución pública (o privada que recibe fondos públicos), para ofrecer recomendaciones desde la ciudadanía, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad, ética y/o

transparencia de la gestión pública, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común.

(E. Hernández, 2006).

La Auditoría Social que surgió en Francia, se ha desarrollado en los países europeos fundamentalmente y, está orientada a la persona humana que labora y es parte de la organización. Sin embargo los enfoques modernos muestran que la Auditoría social tiene una cobertura mayor, es decir excede a la organización, para cubrir un alcance en el ambiente externo de la misma.

A continuación se presenta aspectos importantes del enfoque primigenio de la Auditoría Social.

Necesidad de la Auditoría Social

La evolución histórica de la práctica auditoria nos enseña que la auditoria se ha ido desarrollando y ampliando, paralelamente al desarrollo de las modalidades de información y de gestión de las empresas y de las normas contables aplicadas.

Al empezar a aparecer la preocupación por verificar las operaciones de la empresa y su impacto desde una perspectiva no monetaria sino social, la auditoria se ha visto obligada a integrar dentro de su campo de análisis nuevos sistemas de información y de gestión de las operaciones que van más allá del ámbito puramente financiero. De esta forma, la auditoría ha completado su objeto inicial de fiabilidad de las operaciones y seguridad de los activos con un segundo objeto, consistente en velar por la eficacia de la gestión y la pertinencia de las decisiones desde una perspectiva social.

Así, con la evolución de los sistemas financieros y de gestión de las empresas, la auditoría se ha ido separando progresivamente de la simple verificación externa de las cuentas para extender su campo de acción a todos los ámbitos

de la gestión: la producción y su calidad, la informatización, el marketing, la logística y, como no, los recursos humanos. Ahora, la auditoría ya no se presenta como una simple operación de verificación, sino como una ayuda a la dirección que le da las informaciones y los medios necesarios para ser más eficaz. Y dentro de este nuevo entorno aparece la auditoría social, como una herramienta indispensable que permite a los gestores de personal y a los directivos de las empresas gestionar sus recursos humanos con eficacia.

Objeto y niveles de análisis de la Auditoría Social

El centro de atención por excelencia de la auditoría social es el factor humano en el seno de las empresas, y su campo de análisis el conjunto de funciones y actividades de la empresa que tienen una dimensión social. Pero este campo es demasiado amplio por lo que necesita ser acotado. Son dos los criterios que permiten delimitar el campo de estudio de la auditoría social.

- El objeto de la auditoría
- El nivel de aplicación de la misma.

El objeto de la auditoría social.- Integra aquellos elementos y fenómenos que constituyen el núcleo de la investigación que ésta realiza. La auditoría social se puede aplicar a numerosos elementos y fenómenos como son:

- La función de personal en su totalidad.
- Funciones concretas de la misma, reclutamiento, remuneraciones, formación, etc.
- Programas, procedimientos y problemas concretos, absentismo, accidentes, clima, etc.
- Los medios puestos en escena para realizar una función, servicio, departamento, taller, etc.

Cada uno de ellos constituye un objeto de estudio de la auditoría social, pero no acotamos la totalidad de elementos que la auditoría puede analizar.

El nivel de aplicación de la misma.- El término nivel hace referencia a la perspectiva o al enfoque desde el que se aplica la auditoría. Existen tres niveles de auditoría social:

- a) *Auditoría de conformidad.*- También llamada “auditoría de la administración” y “auditoría de la función de personal”. Consiste en verificar la validez y la fiabilidad de las informaciones, así como el grado de conformidad legal de los resultados obtenidos. Por lo tanto, se trata de una auditoría jurídica aplicada al derecho social: el auditor ha de buscar los indicios de incumplimiento de las obligaciones sociales de la empresa, obligaciones fijadas tanto por el derecho social como por la propia normativa interna. Sus campos de aplicación son principalmente tres: las obligaciones sociales de base de la empresa, el estatus jurídico de la totalidad de la fuerza laboral y las obligaciones de la empresa provenientes de vencimientos (financieros, de información, etc.).
- b) *Auditoría de eficacia.*- Este nivel de auditoría, también conocido como “auditoría de gestión”, consiste en examinar la aplicación de los procedimientos sociales, su adecuación a los objetivos fijados, su grado de aplicación y su capacidad para generar los resultados obtenidos con el mínimo coste. La auditoría de eficacia se realiza a tres niveles: el análisis de los resultados en relación a los objetivos, los costes de obtención de dichos resultados y la calidad de los mismos.
- c) *Auditoría estratégica.*- También llamada “auditoría de dirección” e integra a su vez dos niveles: la traducción de la estrategia social en planes y programas y la convergencia de la estrategia social y de la estrategia general de la empresa. La auditoría estratégica responde a los siguientes

interrogantes: ¿las políticas de personal son coherentes con los objetivos de la empresa?, ¿se adaptan éstas a los cambios producidos en la empresa y en su entorno?, y sobre todo, a la pregunta clave, ¿la empresa dispone de los recursos humanos adecuados a los objetivos que persigue?

Estos son los tres niveles de aplicación de la auditoría social. No obstante hay que indicar que esta distinción es más teórica que operativa. En la práctica el auditor trabajará los tres niveles en su totalidad, con la finalidad de detectar en su objeto de estudio las posibles disfunciones existentes.

Objetivos y Metodología de la Auditoría Social

La especialidad de la auditoría social se basa principalmente en la naturaleza de su objeto de estudio: los factores sociales de la empresa. Este, a su vez, condiciona la utilización de determinados métodos y técnicas propios de este tipo de auditoría y que la caracterizan. Pero antes de analizar la metodología de la auditoría social, hay que examinar cuál es su finalidad y sus objetivos, ya que a ellos responderán los métodos utilizados.

Al igual que todo tipo de auditoría, la auditoría social tiene como finalidad la mejora de la eficacia de la empresa, a través de la mejora de la eficacia en la gestión de recursos humanos. Esta finalidad se traduce en tres objetivos generales, que son los que guían su acción:

- Controlar una situación, generalmente social, en un momento determinado.
- Examinar de forma crítica las informaciones disponibles en su área de acción.
- Aportar guías que orienten las decisiones futuras de la dirección de la empresa, en aspectos tanto sociales como estratégicos.

Estos objetivos se logran mediante la aplicación de una metodología rigurosa y lógica, partiendo de un profundo conocimiento de la empresa, de su actividad y de su contexto tanto interno como externo. La aplicación de la metodología tiende a la obtención de información sobre el fenómeno objeto de análisis, en este sentido, los elementos observados o las fuentes de información son:

- Datos y cifras significativas sobre la amplitud de fenómeno, por ejemplo accidentes de trabajo, absentismo, etc.
- Procesos, procedimientos y otros definidores de los principios de acción, como son los reglamento, las instrucciones, las notas d servicio, etc.
- Sistemas o conjuntos de medios coherentes puestos al servicio de un objetivo preciso.

Las fuentes de información son tratadas a partir de una metodología específica, propia de la auditoría social. Esta, como toda metodología, tiene unos fundamentos teóricos sobre los que se apoya. Los fundamentos teóricos del proceso de auditoría social se hallan principalmente en el proceso de auditoría desarrollado por las anglosajones y aplicado a los terrenos financiero y contable. Pero, la auditoría social va más allá de esos métodos ya que, dado su objeto de estudio, ha de basarse en oda aquella metodología relacionada con el tratamiento de la información, y más concretamente de la información cualitativa, la cual no se utiliza en las auditorías financieras. Así, la auditoría social recurre a los procesos metodológicos utilizados en marketing, sociología, psicología y otras disciplinas basadas en la recogida y análisis de informaciones cualitativas.

Las herramientas de la auditoría social son así muy numerosas y variadas: desde cuestionarios, entrevistas y listas de control hasta métodos estadísticos de representación gráfica y de previsión, pasando por técnicas de simulación, baterías de indicadores, técnicas de sondeo, técnicas comparativas, etc.

CAPITULO 3

METODOLOGÍA

3.1 Tipo de Investigación

En el presente estudio se han utilizado distintos tipos de investigación científica, como la investigación documental y registral, bibliográfica, explorativa, aplicada y estadística.

Según su objeto científico, el presente trabajo es una investigación aplicada o tecnológica, debido a que la investigación no define conceptos teóricos nuevos, sino que usa los existentes para conocer la realidad inmediata.

La presente investigación es de tipo descriptiva y correlacional de acuerdo a lo señalado por Hernández (2008:100). Este tipo de investigación se orienta a demostrar que existe una asociación estrecha entre las variables consideradas en el estudio. Los estudios correlacionales van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos, es decir se busca el establecimiento de relaciones entre conceptos, como paso previo a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en establecer una relación entre dos o más variables.

3.2 Unidad de análisis

El universo (población) ha estado constituido por determinadas entidades estatales que poseen Órganos de Auditoría Interna ó Control Institucional (OCIs), tanto en el nivel del Gobierno central, como regional y local.

3.3 Población de Estudio

Además de entidades estatales que poseen Órganos de Auditoría Interna ó Control Institucional (OCIs), tanto en el nivel del Gobierno central, como regional y local, también se ha considerado como Población de estudio a ciudadanos que sin directamente integrar entidades estatales, son usuarios de servicios públicos y tienen opinión respecto del impacto del control público / gubernamental en el Perú.

3.4 Muestra

Considerando el tamaño del universo asequible a nuestro alcance, se ha considerado como muestra a las entidades estatales más representativas que poseen o no Órganos de Auditoría Interna ó Control Institucional (OCIs), tanto en el nivel del Gobierno central, como regional y local, así como a sus funcionarios y servidores públicos.

3.5 Selección de la muestra

La muestra ha estado conformada por:

- Directores de Auditoría Interna u Órganos de Control Institucional.

- Socios y auditores de Sociedades de Auditoría.
- Directores de Planificación.
- Gerentes y/o Jefes de las Direcciones Generales de administración, entre otros.
- Contador General y/o Jefe de la Oficina de Contabilidad.
- Funcionarios y servidores públicos.

Además, se ha considerado como informantes adicionales a:

- Expertos en Auditoría.
- Auditores con experiencia en auditoría gubernamental.

3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Inicialmente, se han definido las técnicas de recolección de datos para construir los instrumentos que permitan obtenerlos de la realidad. Un instrumento de recolección de datos es cualquier recurso del que se vale el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información.

El instrumento sintetiza en sí toda la labor previa de investigación, resume los aportes del marco teórico al seleccionar datos que corresponden a los indicadores y, por lo tanto, a las variables y conceptos utilizados; pero también sintetiza el diseño concreto elegido para el trabajo. Mediante una adecuada construcción de los instrumentos de recolección, la investigación alcanza la necesaria correspondencia entre teoría y hechos.

En este sentido, las técnicas e instrumentos de recolección de datos utilizados han sido las siguientes:

| <i>Técnicas</i> | <i>Instrumentos</i> |
|------------------------------|--------------------------------|
| <i>Análisis Documentario</i> | Ficha de Análisis Documentario |
| <i>Análisis Textual</i> | Ficha de Análisis Textual |
| <i>Entrevista</i> | Guía de Entrevista |
| <i>Encuesta</i> | Cuestionario de Encuesta |

Estos instrumentos han sido validados por expertos. En el caso de los Cuestionarios de Encuesta, la validación se ha dado fundamentalmente por comparación con las aplicadas en otras investigaciones de tema similar, habiéndose aplicado además, una prueba piloto con dicha encuesta.

3.7 Análisis e interpretación de la información

Para el análisis e interpretación de la información se ha utilizado el análisis cualitativo, especialmente, el análisis del marco lógico, teoría estructurada y análisis del discurso. Se han recibido datos no estructurados y estos han sido reestructurados, ubicándolos en su contexto. Luego se han relacionado los resultados del análisis con la teoría fundamentada.

A esto se ha añadido precisiones cuantitativas. Para esto último, dado que se han aplicado escalas adecuadas en los cuestionarios de encuesta, se han determinado las medidas de centralización y de dispersión, para obtener las características principales. Esto se hizo aplicando los paquetes informáticos Excel y/o SPSS (Programa Estadístico para Ciencias Sociales).

Al inicio del análisis se obtuvo apreciaciones objetivas, las que dieron lugar a juicios, y posteriormente, a conclusiones parciales. Esas conclusiones parciales dieron lugar a conclusiones generales y a las recomendaciones finales.

CAPITULO 4

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis, interpretación y discusión de resultados

En el proceso de interpretación y discusión de resultados se ha utilizado el análisis cualitativo, especialmente el análisis de marco lógico, la teoría estructurada y el análisis del discurso. También se ha recibido datos no estructurados los cuales han sido reestructurados, ubicándolos en su real contexto. Además, se relacionaron los resultados del análisis con la teoría fundamentada.

A todo esto se han añadido precisiones cuantitativas. Por último dado que se han aplicado escalas adecuadas en los cuestionarios de encuesta, se determinaron las medidas de centralización y de dispersión para obtener las características principales. Esto se ha realizado aplicando los paquetes informáticos Excel y SPSS (Programa estadístico para ciencias sociales).

Al inicio del análisis se han recabado apreciaciones objetivas, las que dieron lugar a juicios, y posteriormente, a conclusiones parciales. Estas conclusiones parciales han dado lugar a conclusiones generales y a las recomendaciones finales.

A continuación se procede al análisis de los datos obtenidos como producto de la aplicación de los instrumentos de recolección de información. Esto se explica mediante:

- a) El proceso de clasificación, registro y codificación los datos; y
- b) Las técnicas analíticas utilizadas.

a) Proceso de clasificación, registro y codificación los datos.

Para la ejecución de estos procesos se ha procedido en primer lugar a la clasificación de los datos, primeramente por el origen de los datos por informante, y en segundo lugar por variable, ordenando los datos por la variable correspondiente, y por las dimensiones correspondientes, incluyendo las referidas a la relación entre las variables.

El registro de los datos obtenidos básicamente de las encuestas se ha producido primeramente en los ejemplares de las encuestas remitidos por los informantes encuestados, los cuales se han manejado en los ejemplares físicos de los mismos.

Se ha procedido entonces al registro de los datos totales, es decir, al conteo total de las respuestas para cada pregunta y para cada alternativa, lo que se ha realizado primero en un formato físico (tipo "sábana") y luego en un archivo en el formato Excel. Con esta información se ha podido obtener distribuciones de frecuencia.

La codificación de los datos se ha realizado según las alternativas, usualmente 5 (siempre, frecuentemente, regularmente, esporádicamente o, nunca), y en algunos casos 2 y 3, (afirmativa y negativa, y en otros casos, también dubitativa). A cada categoría se ha asignado un valor numérico, que ha sido "1" al "5", con lo cual se ha podido hallar la media aritmética para cada pregunta, las cuales se agrupaban en dimensiones y las dimensiones en variables, incluyendo las que corresponden a las relaciones entre las variables.

b) Técnicas analíticas utilizadas.

Se han usado las técnicas siguientes:

a) Lógicas. El análisis y contrastación de los datos obtenidos con la teoría aceptada, utilizando tanto la deducción como la inducción, comprobando en cada caso si la realidad coincide con la teoría. Además, se ha buscado la relación causa - efecto en la expresión de los informantes.

Al ser una tesis descriptiva, donde el cuantificador existencial es el primordial, se ha buscado dicha información de los encuestados, debido a que su función dentro de las organizaciones los convierte en informantes idóneos. Como se ha podido constatar, la hipótesis consiste en determinar la existencia de una variable y su relación con la otra.

b) Estadística. Para precisar el análisis descriptivo, se ha utilizado elementos de estadística descriptiva, primeramente, con Tablas de distribución de frecuencia en especial medidas de centralización, en este caso la media aritmética, para determinar con exactitud el valor de las variables por dimensiones.

Se han analizado los datos por variable y también por relación entre variables, comparando en cada caso los resultados con el marco teórico como patrón comparativo, para advertir si la realidad captada en la información obtenida coincide con la teoría, y si dicha diferencia es negativa para el logro de los objetivos de las organizaciones concernidas.

Cabe notar que las técnicas de recolección de información y sus instrumentos han sido los siguientes:

En este sentido, las técnicas e instrumentos de recolección de datos utilizados han sido las siguientes:

| Técnicas de recolección de información | Instrumentos |
|---|--|
| Encuesta | <i>Cuestionario de Encuesta</i> |
| Entrevista | <i>Guía de Entrevista</i> |
| Observación estructurada | <i>Ficha de observación estructurada</i> |

Salvo el caso de mención expresa, la técnica usada se trata de Encuesta, que es la técnica principal de recolección de información aplicada en esta investigación.

Cabe señalar también que no todas las preguntas tienen la misma importancia en relación a los Objetivos de la investigación, pues algunas preguntas son introductorias (presentan el tema al encuestado) e identificatorias (conocer el nivel y experiencia del encuestado), otras son comprobatorias e incluso temáticas; estas son las que han permitido el análisis, y las últimas han permitido acotar o verificar la información obtenida.

Debe tenerse en cuenta que la muestra está conformada por:

- Directores de Auditoría Interna u Órganos de Control Institucional.
- Socios y auditores de Sociedades de Auditoría.
- Directores de Planificación.
- Gerentes y/o Jefes de las Direcciones Generales de administración, entre otros.
- Contador General y/o Jefe de la Oficina de Contabilidad.
- Funcionarios y servidores públicos.

Es decir, personal jerárquico que por sus funciones deben estar ampliamente capacitados e informados en relación al tema de investigación.

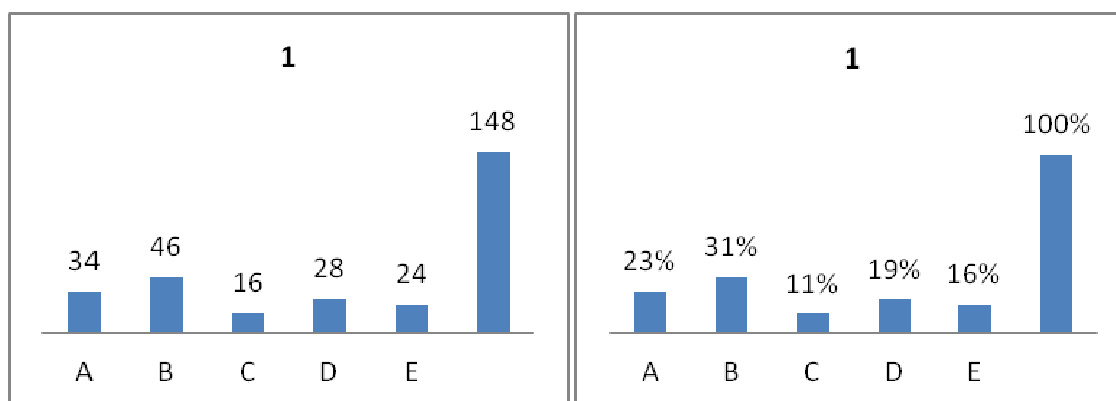
La población ha estado constituida por determinadas las entidades estatales que poseen Órganos de Auditoría Interna ó Control Institucional (OCIs), tanto en el nivel del Gobierno central, como regional y local.

4.1.1. Presentación de los resultados sobre el Control Público
(Variable N° 1: Control público / gubernamental)

Este aspecto tiene por objetivo determinar el Efecto del control gubernamental en la adecuada administración de los recursos públicos. Las interrogantes formuladas han arrojado los resultados siguientes:

1. Área en la que se desempeña:
 - A. OCI
 - B. SOA
 - C. CGR
 - D. Administración pública (servidor público que se desempeña en otra área)
 - E. Particular (Ciudadano que no labora en la administración pública, pero conoce y/o tiene relación con el Control Público / Control Gubernamental)

Cuadro N° 1: Origen del encuestado.



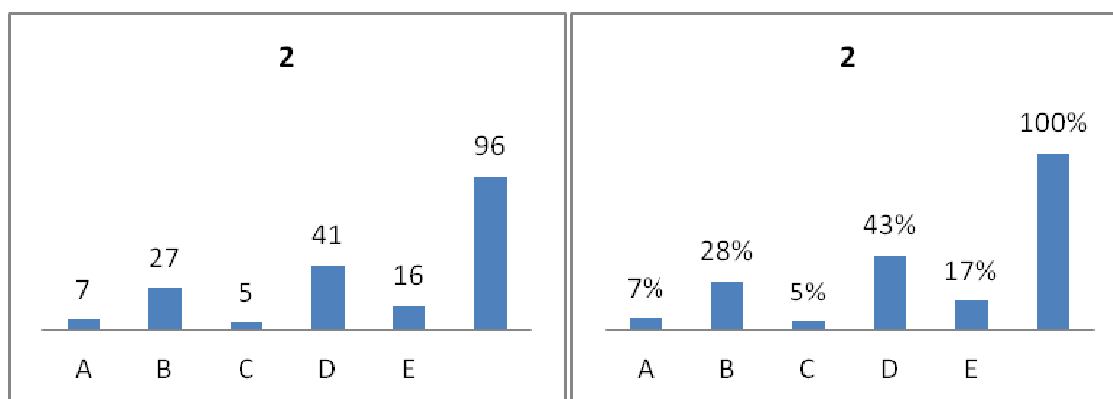
Fuente: Propia del autor.

Esta información se confirma con las fichas de observación de la investigación.

Como se puede apreciar los encuestados mayoritariamente han sido Auditores de sociedades de auditoría que realizan exámenes en entidades estatales (31%), Auditores que laboran en Órganos de Control Institucional (23%) y, Servidores públicos relacionados y/o sujetos al control del Sistema Nacional de Control (19%).

2. Actividad profesional (Sólo para servidores que se desempeñan en el Sistema Nacional de Control):
 - A. Jefe del Órgano de Control Institucional (OCI)
 - B. Personal del Órgano de Control Institucional (OCI)
 - C. Socio de Firma de Auditoría (SOA)
 - D. Personal de Firma de Auditoría (SOA)
 - E. Funcionario de la Contraloría (CGR)

Cuadro N° 2: Actividad profesional del encuestado.



Fuente: Propia del autor.

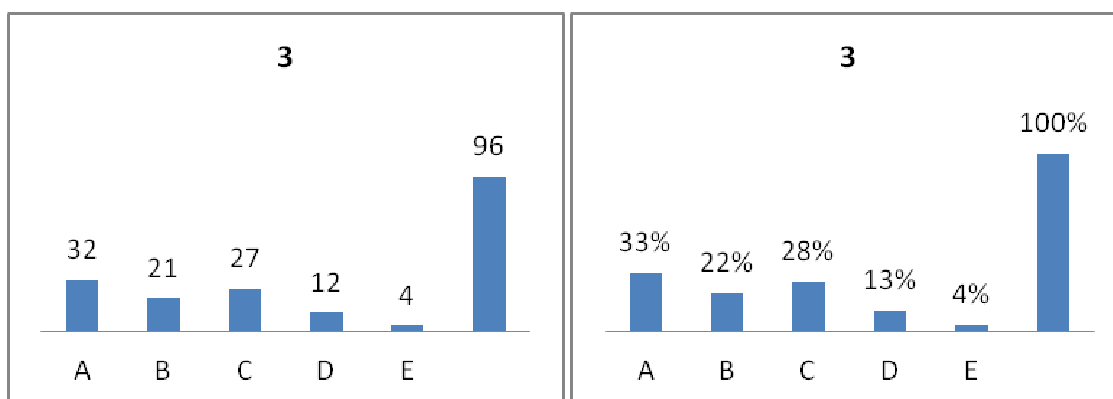
De los 96 encuestados que laboran en el Sistema Nacional de Control (tanto en la Contraloría General de la República como en Órganos de Control Institucional y en Sociedades de Auditoría que realizan exámenes en entidades estatales), el 43% está constituido por Personal de Firmas de Auditoría (SOA) y el 28% por personal del Órgano de Control Institucional (OCI) y el 17% por funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Sistema Nacional de Control es 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. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

3. Tiempo que viene desempeñándose en Auditoría:

- A. De 1 a 5 años
- B. De 5 a 10 años
- C. De 10 a 15 años
- D. De 15 a 20 años
- E. Más de 20 años

Cuadro N° 3: Experiencia en la actividad de auditoría, del encuestado.



Fuente: Propia del autor.

De los 96 encuestados que laboran en la actividad de auditoría dentro del Sistema Nacional de Control (tanto en la Contraloría General de la República como en Órganos de Control Institucional y en Sociedades de Auditoría que realizan exámenes en entidades estatales), el 33% está constituido por profesionales que vienen desempeñándose en Auditoría por un período de 1 a 5 años, en tanto que el 28% son profesionales que se desempeñan en Auditoría por un período de 10 a 15 años, y el 22% tienen entre 5 y 10 años de actividad.

El nivel de experiencia que muestran los encuestados, le da solidez y mayor respaldo a sus respuestas; más aún si se tiene en cuenta que las normas de auditoría generalmente aceptadas y específicamente la NAGU 1.10 “Entrenamiento técnico y capacidad profesional”; normas que regulan el ejercicio de la auditoría, establecen que el auditor gubernamental debe poseer un adecuado entrenamiento técnico y, la **experiencia** y competencia profesional necesarios para la ejecución de su trabajo.

4. Considera usted que en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública) se presentan irregularidades y/o actos de corrupción:
- Siempre
 - Frecuentemente
 - Regularmente
 - Esporádicamente
 - Nunca

Cuadro N° 4: Comisión de irregularidades y actos de corrupción.



Fuente: Propia del autor.

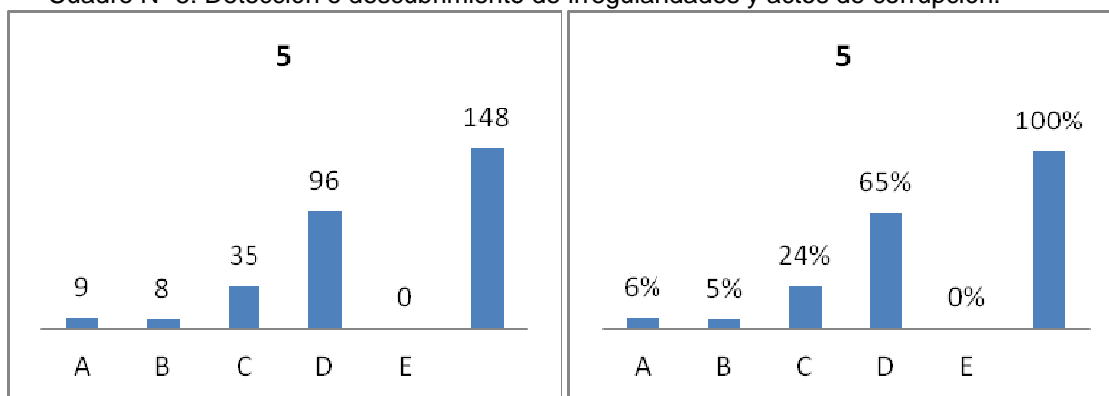
La opinión sobre la frecuencia en que se cometen irregularidades y/o actos de corrupción en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), es muy alta. El 46% y el 28% (suman 74%) consideran que **regularmente** y **frecuentemente**, respectivamente, se cometen irregularidades y/o actos de corrupción. Nótese que ninguno de los encuestados cree que **nunca** se cometen estos actos y, sólo el 3% considera que solo **esporádicamente** se presentan estos actos. El fenómeno de la corrupción es un acto nocivo y perjudicial para el desarrollo de los países, pues no solo afecta a los bienes y recursos públicos, sino que deteriora y degrada a la persona humana y por lo tanto a la sociedad.

En una reciente Encuesta nacional urbana realizada por IPSOS Perú (Número de registro: 0001-REE/JNE) en marzo 2013, los ciudadanos peruanos consideran que los 3 principales problemas del país en la actualidad son: la delincuencia / falta de seguridad en un 64%, la corrupción en un 43% y el desempleo / falta de trabajo en un 27%

5. Considera usted que las irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), se DESCUBREN:
 - A. Siempre
 - B. Frecuentemente

- C. Regularmente
- D. Esporádicamente
- E. Nunca

Cuadro N° 5: Detección o descubrimiento de irregularidades y actos de corrupción.



Fuente: Propia del autor.

En este caso, se aprecia una alta expectativa por la detección y/o descubrimiento de las irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública). El 65% y el 24% (suman 89%) consideran que **regularmente** y **frecuentemente**, respectivamente, se detectan y/o descubren irregularidades y/o actos de corrupción.

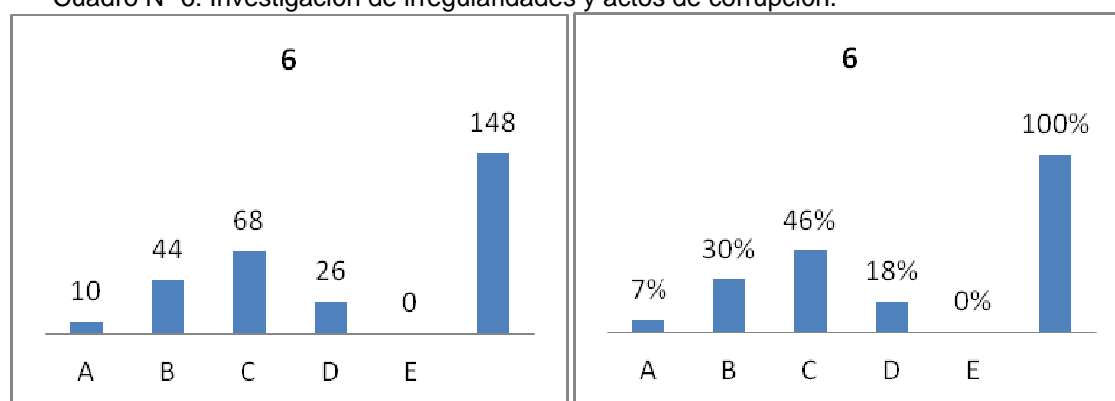
Contrariamente, ninguno de los encuestados cree que **nunca** dejará de conocerse y/o descubrirse las irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública).

Este resultado, puede interpretarse como la expectativa que las irregularidades y/o actos de corrupción, en algún momento, es decir tarde o temprano, se descubrirán y serán revelados.

6. Considera usted que las irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), se INVESTIGAN:
- A. Siempre

- B. Frecuentemente
- C. Regularmente
- D. Esporádicamente
- E. Nunca

Cuadro N° 6: Investigación de irregularidades y actos de corrupción.



Fuente: Propia del autor.

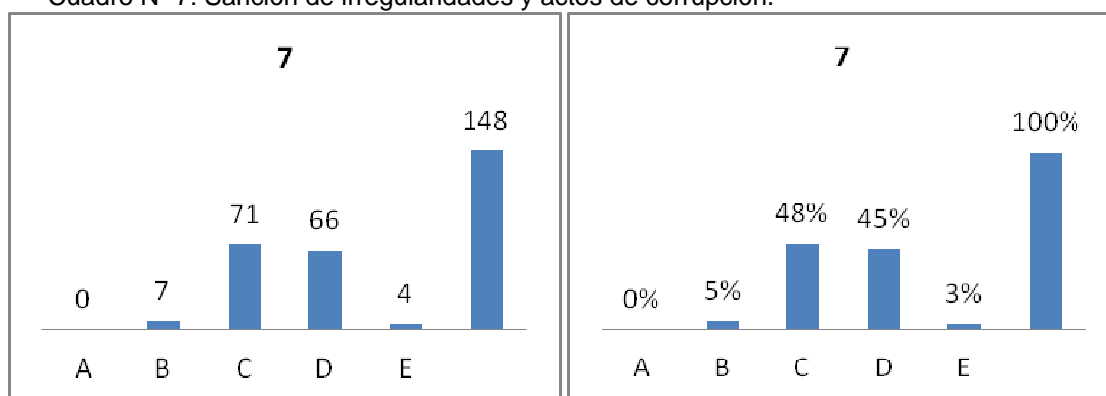
La opinión sobre la investigación de las irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública) es bastante alentadora, pues el 46% y el 30% (suman 76%) consideran que **regularmente** y **frecuentemente**, respectivamente, se investigan las irregularidades y/o actos de corrupción. Nótese que ninguno de los encuestados cree que **nunca** se deja de investigar estos actos y, el 18% considera que solo **esporádicamente** se investigan estos actos.

Sin embargo, en la investigación de las irregularidades y/o actos de corrupción, debe tenerse en cuenta otras perspectivas, entre ellas:

- a) Además del Sistema nacional de Control, existen diferentes niveles u organismos encargados de investigar, tales como el Congreso de la República, El Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, etc.
- b) El hecho que se investigue, no significa necesariamente que se llegue a sancionar o adoptar las acciones correctivas.

7. Considera usted que las irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), se SANCIONAN:
- A. Siempre
 - B. Frecuentemente
 - C. Regularmente
 - D. Esporádicamente
 - E. Nunca

Cuadro N° 7: Sanción de irregularidades y actos de corrupción.



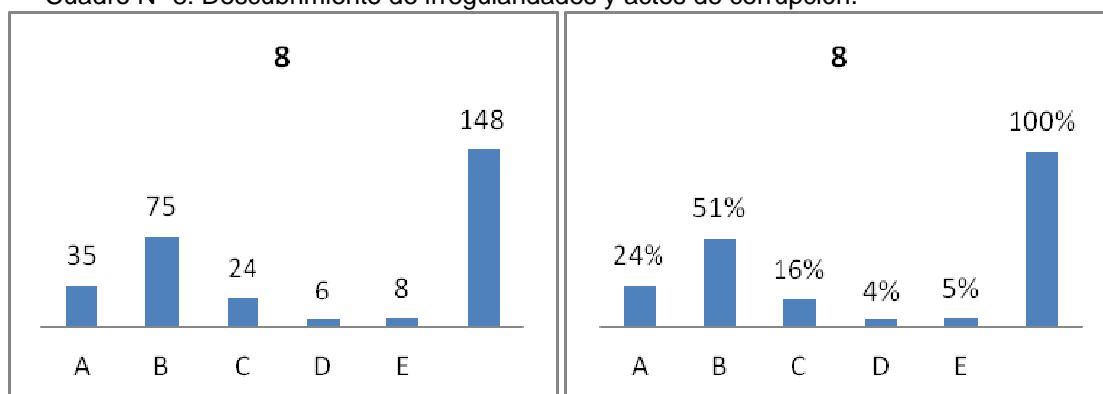
Fuente: Propia del autor.

La opinión sobre la aplicación de sanciones de irregularidades y/o actos de corrupción en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), en general, resulta escéptica e incluso muestra decepción. El 48% y el 45% (suman 93%) consideran que **regularmente** y **esporádicamente**, respectivamente, se sancionan las irregularidades y/o actos de corrupción. Nótese que ninguno de los encuestados cree que **siempre** se sancionaran estos actos y, solo un 5% cree que **frecuentemente** se sanciona.

Este resultado es poco aleccionador, pues en la teoría y en la opinión de los expertos en la lucha y combate a la corrupción, la falta de sanción es un elemento contraproducente que tiene efecto “rebote”, es decir que alienta e incentiva a continuar cometiendo irregularidades y/o actos de corrupción.

8. Cuando se llega a conocer o revelar irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), quien cree usted que los DESCUBRE:
- La Contraloría General de la República
 - Los Medios de comunicación (el periodismo)
 - Los usuarios de los servicios públicos (ciudadanía)
 - Los Jefes, Directivos o Titulares de las entidades públicas
 - Otros

Cuadro N° 8: Descubrimiento de irregularidades y actos de corrupción.



Fuente: Propia del autor.

La opinión sobre el descubrimiento de irregularidades y/o actos de corrupción que se cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), es atribuida sólo en un 24% a la Contraloría General de la República (Sistema Nacional de Control), en tanto que mayoritariamente, es decir en un 51%, se considera que son los Medios de comunicación (el periodismo) quienes descubren las irregularidades y/o actos de corrupción. En tercer lugar se atribuye a los usuarios de los servicios públicos (ciudadanía) en un porcentaje del 16% tal descubrimiento.

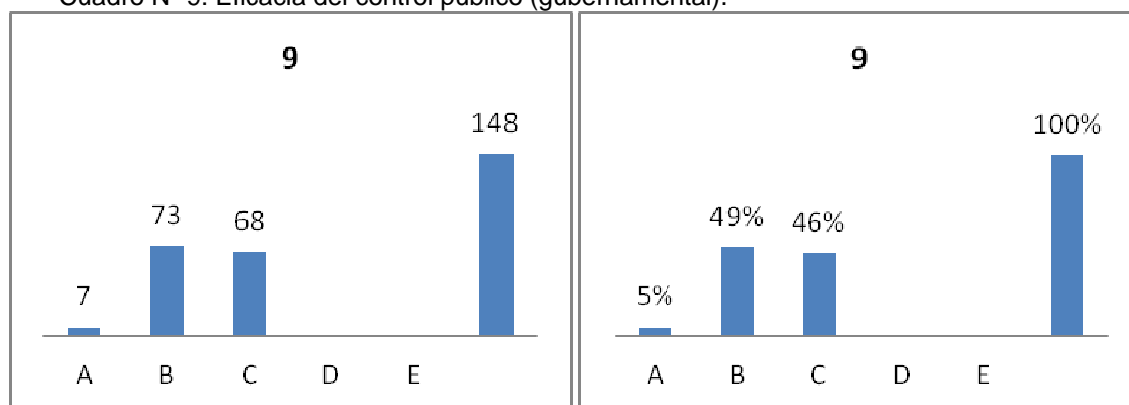
Este resultado, contrasta con la principal atribución del Sistema Nacional de Control, cuyo ente técnico rector es la Contraloría General, atribución que consiste en efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a

control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública; conforme lo establece el inc. a) del artículo 15º de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ley 27785.

9. Cree usted que el control público (gubernamental) es EFICAZ para la adecuada administración y/o gestión de los recursos públicos.

- A. Si
- B. No
- C. Medianamente (regular)

Cuadro N° 9: Eficacia del control público (gubernamental).



Fuente: Propia del autor.

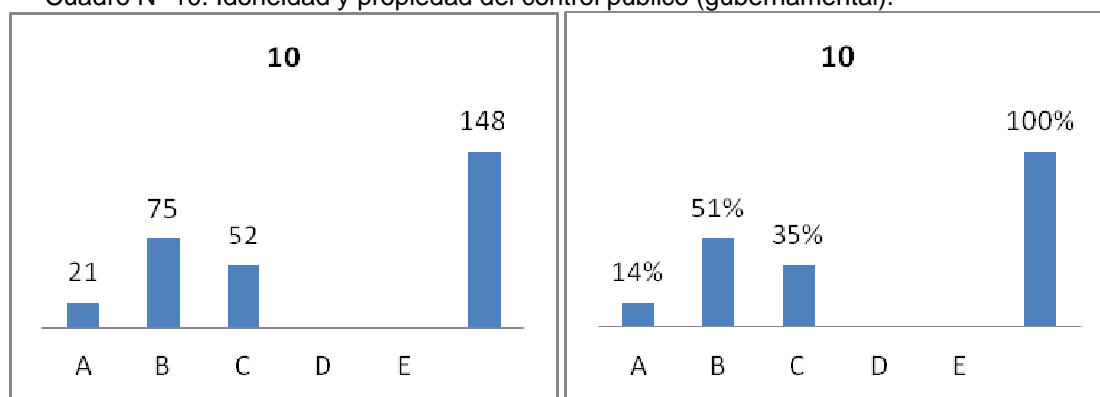
La opinión de los encuestados sobre la eficacia del control público (gubernamental) para la adecuada administración y/o gestión de los recursos públicos, contundentemente es que **no** (negativa) en un 49% y **medianamente** eficaz es del 46% (suman 95%). Tan sólo el 5% considera como eficaz el control público (gubernamental).

Este resultado, aunado al de la interrogante siguiente, nos lleva a la inferencia preliminar que existe desacuerdo con la forma de operar y aplicar el control público (gubernamental).

10. En general, cree usted que el control público (gubernamental) es el ADECUADO para la administración de los recursos públicos.

- A. Si
- B. No
- C. Medianamente

Cuadro N° 10: Idoneidad y propiedad del control público (gubernamental).



Fuente: Propia del autor.

La opinión de los encuestados sobre lo adecuado del control público (gubernamental) para administración y/o gestión de los recursos públicos, es que **no** (negativa) en un 51% y **medianamente** adecuado es del 35% (suman 86%). Sólo el 14% considera que el control público (gubernamental) es adecuado.

Este resultado, aunado al de la interrogante anterior, nos lleva a la inferencia preliminar que existe desacuerdo con la forma de operar y aplicar el control público (gubernamental). Debe tenerse en cuenta que los encuestados mayoritariamente han sido auditores que laboran en el propio Sistema Nacional de Control, tanto de sociedades de auditoría como de órganos de control

institucional y, servidores públicos relacionados y/o sujetos al control del Sistema Nacional de Control.

4.1.2. Presentación de los resultados sobre Normas y Regulaciones de Control

Gubernamental

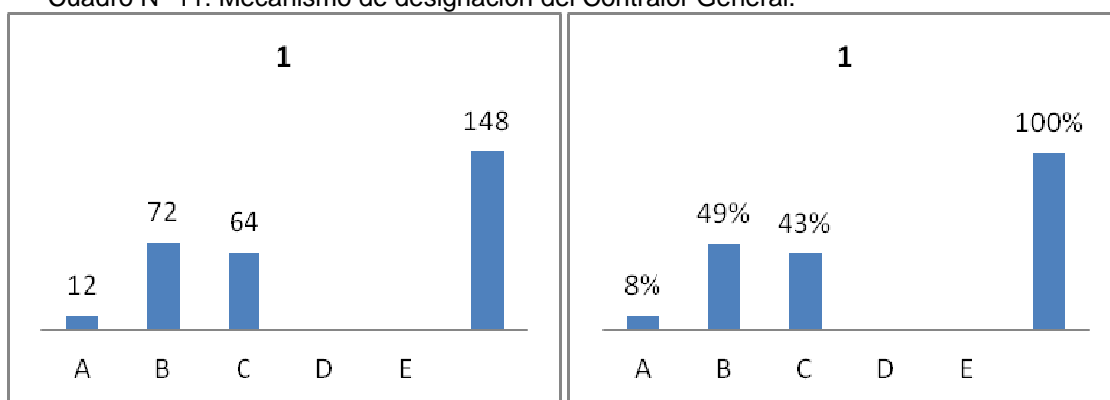
(Variable N° 1: Control público / gubernamental)

Este aspecto tiene por objetivo determinar si las normas y regulaciones permiten un adecuado control gubernamental en administración de los recursos públicos.

Las interrogantes formuladas han arrojado los resultados siguientes:

1. Considera usted que el actual mecanismo de designación del Contralor General, es adecuado: (Por el Congreso y a propuesta del Ejecutivo):
 - A. Si
 - B. No
 - C. Podría mejorarse

Cuadro N° 11: Mecanismo de designación del Contralor General.



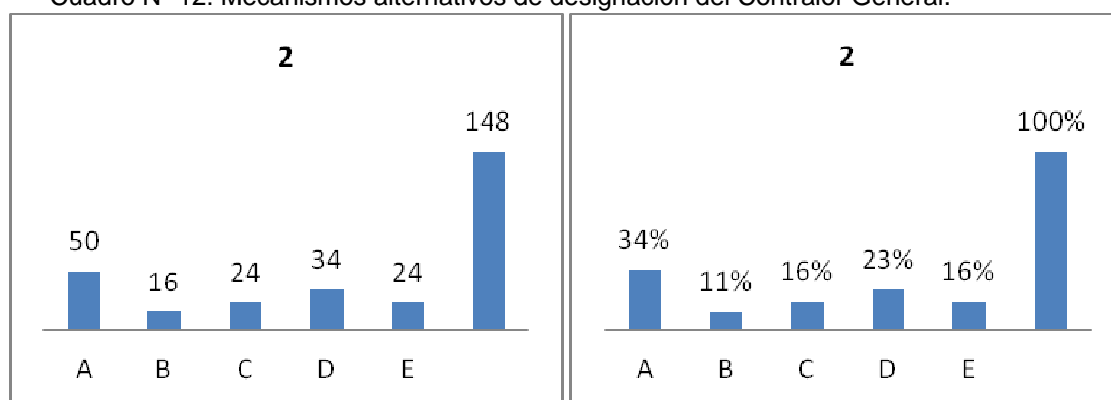
Fuente: Propia del autor.

La opinión de los encuestados sobre lo adecuado del actual mecanismo de designación del Contralor General, es que éste **no** es adecuado (negativo) en un 49% y que **podría mejorarse** es del 43% (suman 92%). Tan sólo el 8% considera que el mecanismo de designación del Contralor General es adecuado.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el actual mecanismo de designación del Contralor General establece que éste es designado por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo, por un periodo de siete años (artículo 82º de la Constitución Política y, artículo 26º de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ley 27785).

2. Si tuviera que cambiarse la forma de designación del Contralor General ¿Cuál de las siguientes opciones considera usted más conveniente:
- A propuesta de los Colegios de Contadores Públicos del Perú.
 - A propuesta de las Facultades de Ciencias Contables de las Universidades del Perú.
 - A propuesta de todos los Colegios Profesionales del Perú.
 - A propuesta de todas las instituciones mencionadas anteriormente.
 - Otro mecanismo.

Cuadro N° 12: Mecanismos alternativos de designación del Contralor General.



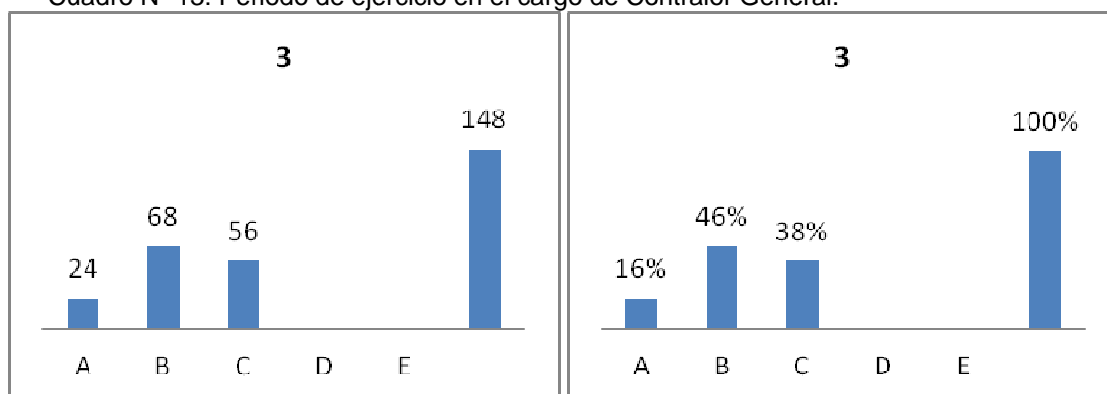
Fuente: Propia del autor.

La opinión sobre posibles mecanismos alternativos para la designación del Contralor General arrojan que debería producirse a propuesta de los **Colegios de Contadores Públicos del Perú** en un 50% y, a propuesta de los mencionados Colegios de Contadores Públicos del Perú pero conjuntamente con las **Facultades de Ciencias Contables de las Universidades del Perú** y los **demás Colegios Profesionales del Perú** en un 23%.

Al respecto debe tenerse en cuenta que existen otras entidades como por ejemplo el Consejo Nacional de la Magistratura, donde su Presidente es designado de entre los representantes de los Colegios de Abogados del Perú, las Facultades de Derecho de la Universidades públicas y privadas del país y los demás colegios profesionales del país (Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura).

3. Considera usted que el periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General, es adecuado: (por 7 años)
- A. Si
 - B. No
 - C. Podría cambiarse

Cuadro N° 13: Periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General.



Fuente: Propia del autor.

La opinión de los encuestados sobre el periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General que es de 7 años, es que **no** están de acuerdo en un 46% y que **podría cambiarse** es de 38% (suman 84%). Sólo el 16% considera como adecuado dicho periodo.

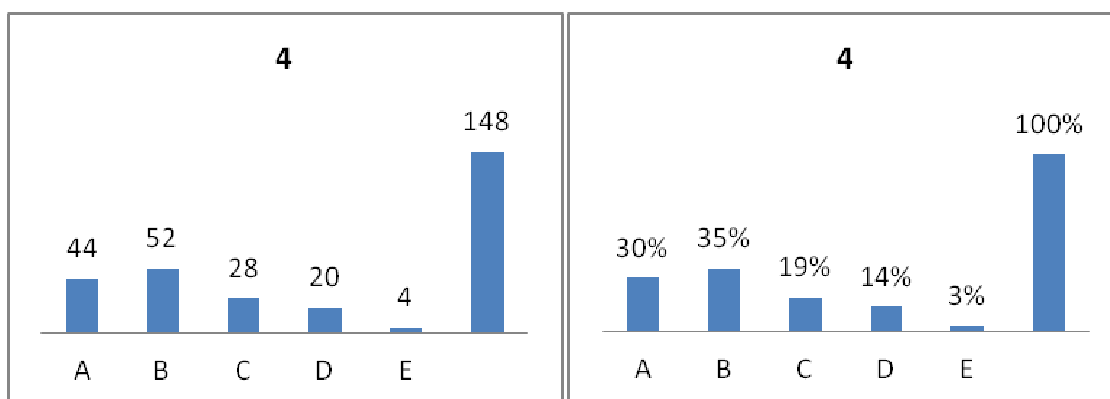
Como un punto de referencia debe mencionarse que el mandato presidencial dura 5 años, el mandato de los Presidentes regionales dura 5 años, en tanto que el mandato de los Alcaldes de gobiernos locales dura 3 años.

El periodo de 7 años del ejercicio en el cargo de Contralor General que excede el periodo del ejercicio presidencial en 2 años (40% más), fue fijado aparentemente con la finalidad que en caso de imponérsele restricciones por parte del ejecutivo, éste pudiera revelar las posibles irregularidades y actos de corrupción al término de los 5 años y ante nuevas autoridades políticas. Sin embargo la experiencia demuestra que esto, no ha sido así.

Por otra parte, bastaría tan sólo evitar la coincidencia con el mandato presidencial, para evitar la probable imposición de restricciones. Finalmente, no debe perderse de vista que independientemente de la duración del cargo, la constitución y las leyes confieren y garantizan la independencia y autonomía tanto del Contralor General como de la Contraloría General de la República. Esto, se encuentra establecido en el artículo 16º de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ley 27785, que señala textualmente que “La Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, **dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera...**”

4. Si tuviera que cambiarse el periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General ¿Cuál de las siguientes opciones considera usted más conveniente:
- A. 5 años, en forma coincidente con el mandato presidencial
 - B. 5 años, en forma distinta con el mandato presidencial
 - C. 3 años (igual que los alcaldes de gobiernos locales)
 - D. 4 años
 - E. Otro

Cuadro N° 14: Periodos alternativos de ejercicio en el cargo de Contralor General.



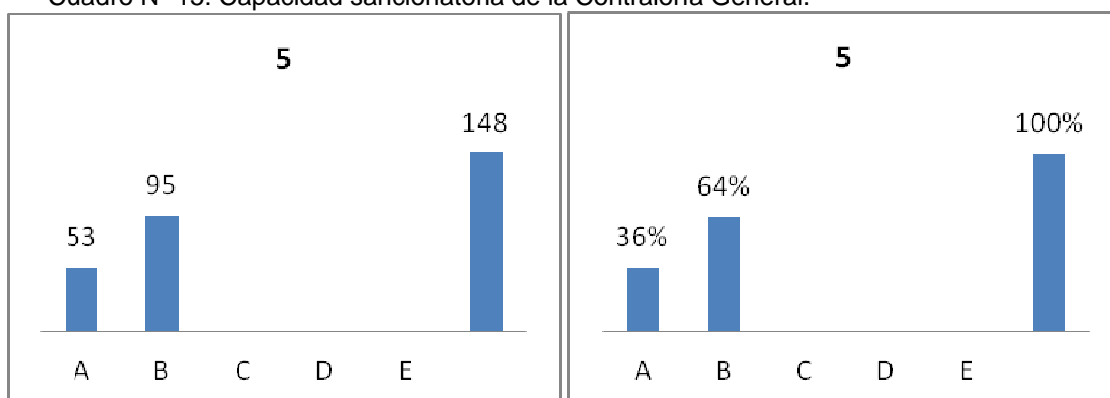
Fuente: Propia del autor.

El 35% de los encuestados opina como conveniente que el periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General debe ser de **5 años en forma distinta con el mandato presidencial**, y el 30% considera que debe ser de **5 años en forma coincidente con el mandato presidencial** (suman 65%); Además, el 19% cree que debe ser **de 3 años** igual que los alcaldes de gobiernos locales.

5. Está usted de acuerdo con la capacidad sancionatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos, que tiene la Contraloría General de la República:

- A. Si
- B. No

Cuadro N° 15: Capacidad sancionatoria de la Contraloría General.



Fuente: Propia del autor.

El 64% de los encuestados **no** está de acuerdo con la atribución otorgada a la Contraloría General de la República sobre la capacidad sancionatoria en

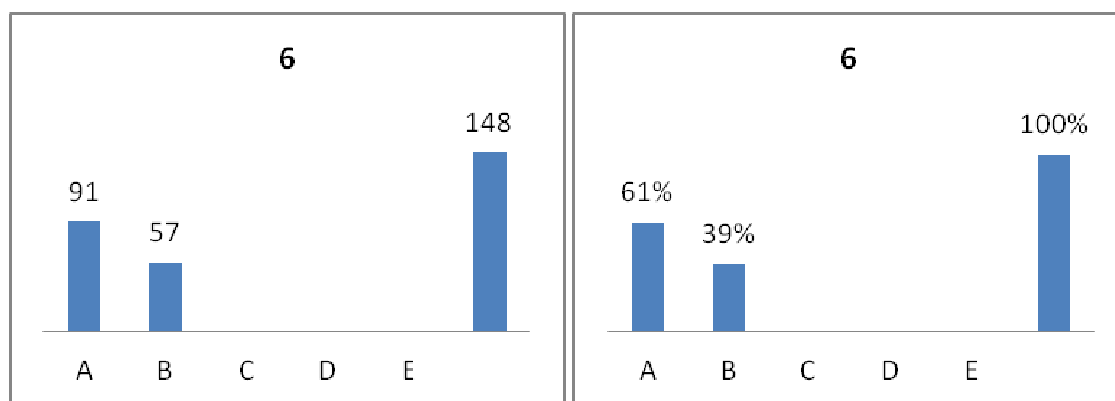
materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos, en tanto que el 36% de los encuestados **si** está de acuerdo con tal atribución.

A partir de Diciembre de 2010 se faculta a la Contraloría General de la República, para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional a los servidores públicos que incurran en infracciones graves y muy graves derivadas de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control; previo un procedimiento administrativo sancionador que ésta misma entidad lo desarrolla (Ley N° 29622, que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Al respecto debe tenerse en cuenta que constitucionalmente es el Poder Judicial el encargado de administrar justicia y que tiene la capacidad sancionatoria por excelencia. En este sentido, por principios de la ciencia del Derecho no deberían existir varios fueros administrando justicia y sancionando. De este modo y basado en estos mismos antecedentes, podría otorgarse similar capacidad sancionatoria a otros Organismos supervisores, fiscalizadores y de control (por ejemplo: la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Superintendencia del Mercado de Valores y, otras), lo que podría devenir en un caos jurídico y de fueros de justicia.

6. Considera usted que con la capacidad sancionatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos que tiene la Contraloría General, ésta se constituye en juez y parte:
 - A. Si
 - B. No

Cuadro N° 16: Desacuerdo con capacidad sancionatoria de la Contraloría General.



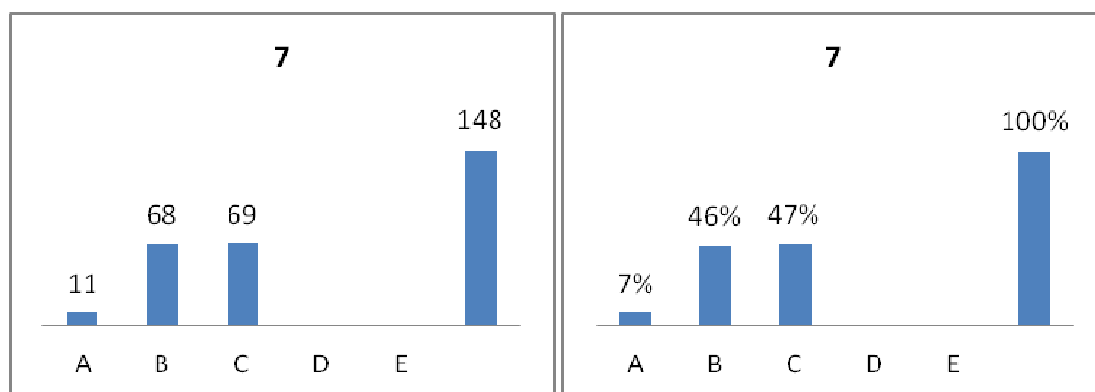
Fuente: Propia del autor.

El 61% de los encuestados considera que con la capacidad sancionatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos que se le ha otorgado, la Contraloría General **se constituye en juez y parte** y, el 39% considera que **no es así**.

Relacionado con este aspecto, se encuentra el inc. j) del artículo 9º de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ley 27785, que establece como uno de los principios que rigen el ejercicio del control gubernamental, el de la objetividad "...en razón de la cual las acciones de control se realizan sobre la base de una **debida e imparcial** evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas".

7. Considera usted que las Normas de Auditoría Gubernamental se cumplen plenamente:
- A. Si
 - B. No
 - C. Regularmente

Cuadro N° 17: Cumplimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental.



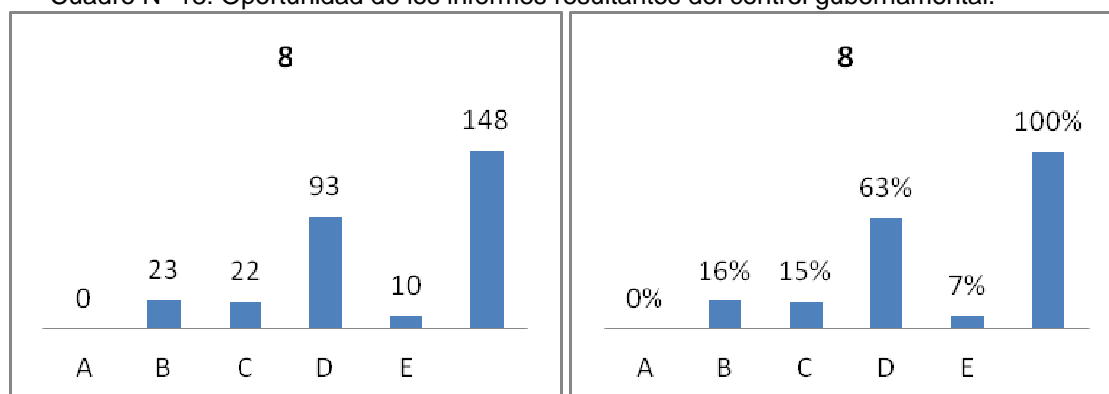
Fuente: Propia del autor.

La opinión de los encuestados sobre el cumplimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental es que **no** (negativa) en un 46% y **regularmente** en un 47% (suman 93%). Tan sólo el 7% considera que las Normas de Auditoría Gubernamental **sí** se cumplen.

Las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUs), son los criterios que determinan los requisitos de orden personal y profesional del auditor, orientados a uniformar el trabajo de la auditoría gubernamental y obtener resultados de calidad. Se fundamentan en la Ley del Sistema Nacional de Control, su reglamento y en las normas de auditoría generalmente aceptadas. (Resolución de Contraloría N° 162-95-CG del 26 Set. 1995 que aprueba las Normas de Auditoría Gubernamental)

8. Considera usted que los Informes resultantes del control gubernamental, son oportunos:
- Siempre
 - Generalmente
 - La mayor parte de veces
 - La menor parte de veces
 - Nunca

Cuadro N° 18: Oportunidad de los informes resultantes del control gubernamental.



Fuente: Propia del autor.

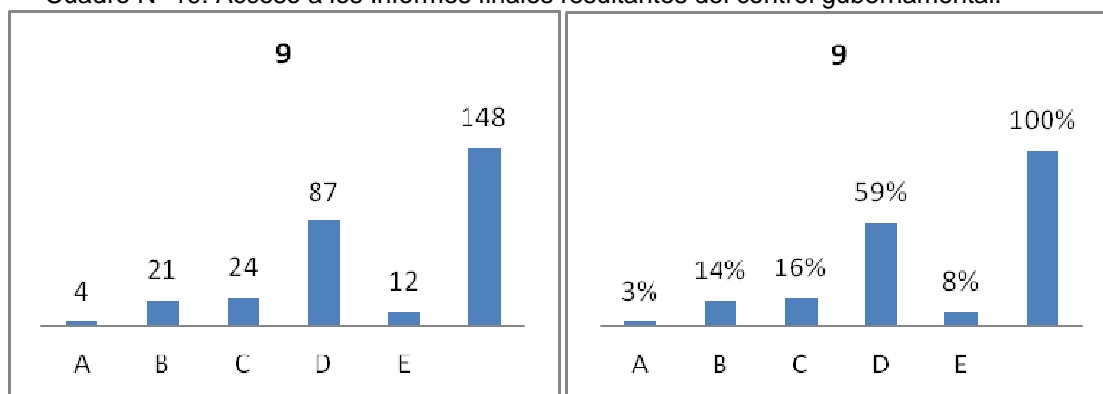
Un 63% de los encuestados considera que en **la menor parte de veces** los Informes resultantes del control gubernamental son oportunos. Un 16% considera que **generalmente** son oportunos, y un 15% considera que **la mayor parte de veces** son oportunos. Nótese que ninguno, es decir el 0%, cree que los informes **siempre** son oportunos.

Al respecto, la Norma de Auditoría Gubernamental 4.20: “Oportunidad del Informe” establece que a fin que sea de la mayor utilidad posible, **el informe resultante del control gubernamental debe ser oportuno**, permitiendo que la información en él revelada sea utilizada oportunamente por el titular de la entidad y/o autoridades de los niveles apropiados del Estado. Los usuarios de los informes requieren de la información en él contenida, a fin de cumplir con sus tareas legislativas, fiscalizadoras o de procesos de dirección o gerencia. Un informe preparado cuidadosamente **puede ser de escaso valor** para quienes se encarguen de tomar las decisiones **si se recibe demasiado tarde**.

9. Considera usted que actualmente cualquier ciudadano o medio de comunicación tiene acceso sin restricciones a los Informes finales resultantes del control gubernamental:
- Siempre
 - Generalmente

- C. La mayor parte de veces
- D. La menor parte de veces
- E. Nunca

Cuadro N° 19: Acceso a los Informes finales resultantes del control gubernamental.



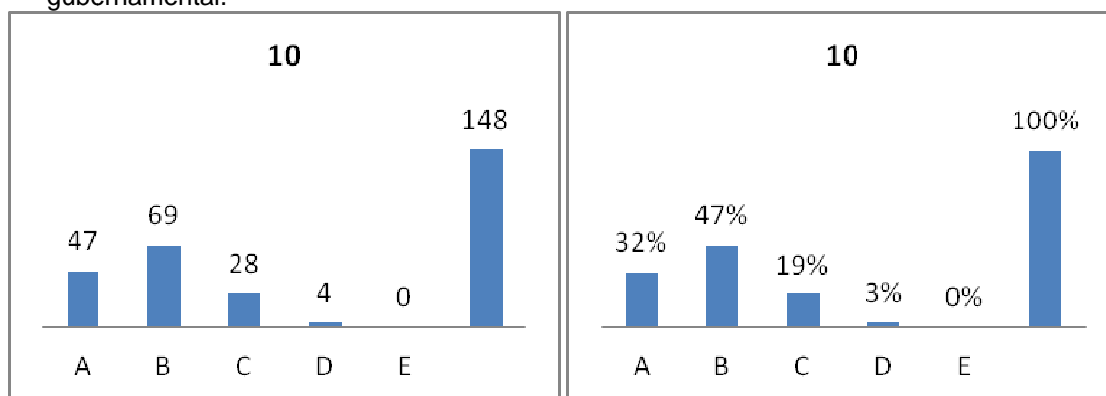
Fuente: Propia del autor.

En cuanto al acceso sin restricciones a los Informes finales resultantes del control gubernamental que pueden tener los ciudadanos o medios de comunicación, los informantes tienen una opinión escéptica. Un 59% considera que **la menor parte de veces** tienen acceso sin restricciones a los Informes finales; en cambio sólo un 16% considera que **la mayor parte de veces** tienen acceso sin restricciones a los Informes finales. Por otra parte, un porcentaje significativamente menor del 14% cree que **generalmente** se tiene acceso sin restricciones a los Informes finales, y un 3% considera que **siempre** se tiene acceso sin restricciones a los Informes finales.

10. Considera usted que los Informes finales resultantes del control gubernamental, deberían ser de conocimiento general:
- A. Si, sin ninguna limitación
 - B. Si, con limitaciones (cuando traten de asuntos de seguridad nacional)
 - C. Si, a criterio de la Contraloría General

- D. Si, si así lo determina el Poder Judicial
- E. Nunca

Cuadro N° 20: Acceso sin restricciones a los Informes resultantes del control gubernamental.



Fuente: Propia del autor.

Confirmando la tendencia de los encuestados respecto de la difusión y conocimiento general que debe producirse sobre Informes finales resultantes del control gubernamental, un 47% de ellos considera que con algunas **limitaciones** (por ejemplo cuando traten de asuntos de seguridad nacional) los Informes finales deben ser de conocimiento general, y un 32% (suman 79%) considera que los Informes finales deben ser de conocimiento general **sin ninguna limitación**, así mismo un 19% cree que los Informes finales sólo deben ser de conocimiento general **a criterio de la Contraloría General**. Nótese que ninguno de los encuestados, es decir el 0%, considera que los Informes finales **nunca** deben ser de conocimiento general.

Debe tenerse en cuenta que el carácter reservado y/o confidencial de los Informes de control gubernamental, es una condición únicamente hasta su aprobación; pero después de ello, por principio de transparencia y porque se trata de la cosa pública (por lo tanto de interés de cualquier ciudadano o medio de comunicación), no tiene ninguna razón por la cual no pueda ser de conocimiento general, excepto claro está, por seguridad nacional.

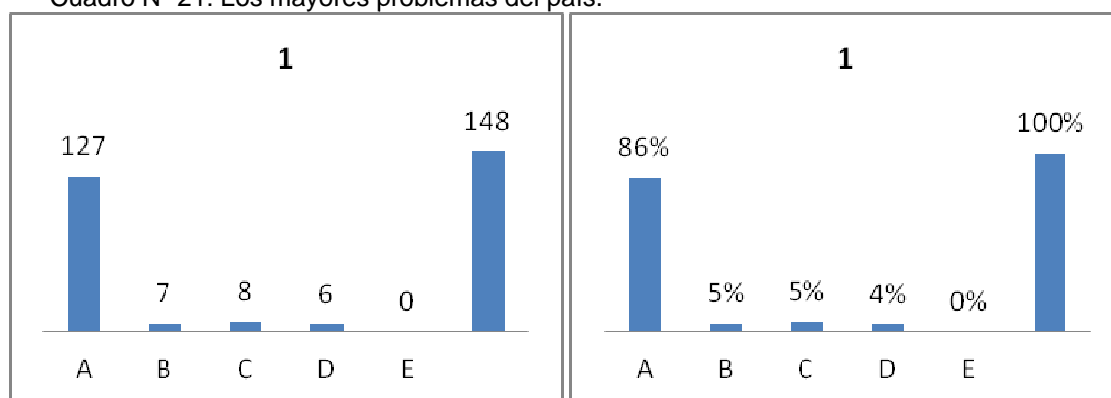
4.1.3. Presentación de los resultados sobre el Impacto Social

(Variable N° 2: Impacto Social)

Este aspecto tiene por objetivo determinar el grado de impacto social del control gubernamental en la gestión de los recursos públicos. Las interrogantes formuladas han arrojado los resultados siguientes:

1. A nivel del sector público (Estado) ¿Cuál considera que es el problema mayor?
 - A. La corrupción
 - B. La calidad de los servicios públicos
 - C. La carencia de algunos servicios públicos
 - D. La inseguridad
 - E. Otros

Cuadro N° 21: Los mayores problemas del país.



Fuente: Propia del autor.

A nivel de la gestión estatal (administración pública), los encuestados en un 86%, consideran contundentemente que el problema mayor es el **la corrupción**. Así mismo un 5% considera que **la carencia de algunos servicios públicos** y otro 5% considera que **la calidad de los servicios públicos**, respectivamente, constituyen el mayor problema. Sólo un 4% considera a **la inseguridad** como el problema mayor.

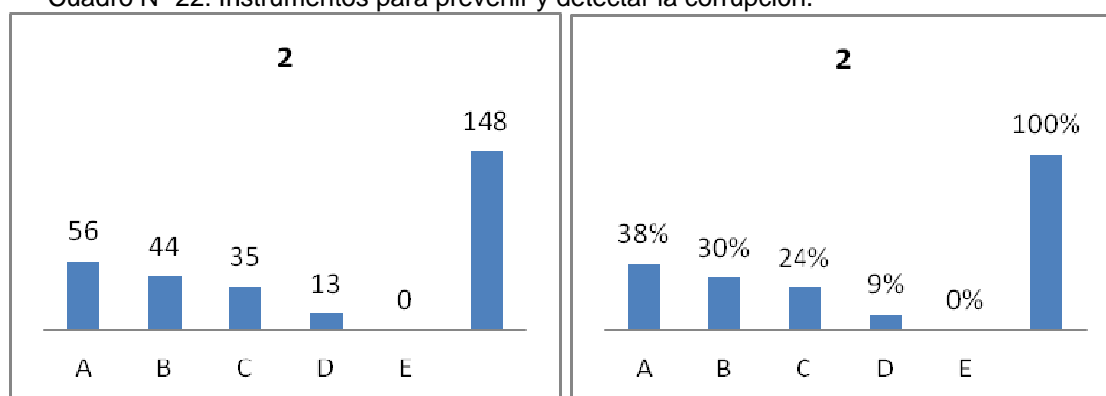
Por otra parte, a nivel de la sociedad peruana en general (que incluye a la gestión estatal /administración pública) se percibe como el segundo problema principal a la corrupción con un 43%, en tanto que en primer lugar se percibe a

la falta de seguridad con un 64%. (Encuesta nacional IPSOS Perú, N° registro: 0001-REE/JNE, marzo 2013).

2. ¿Cuál de los siguientes instrumentos considera usted que es el principal y fundamental para prevenir y detectar la corrupción a nivel del sector público (Estado)?

- A. La Contraloría General de la República
- B. La participación ciudadana (denuncias y veedurías ciudadanas)
- C. Los medios de comunicación
- D. El Congreso de la República (congresistas)
- E. Otros

Cuadro N° 22: Instrumentos para prevenir y detectar la corrupción.



Fuente: Propia del autor.

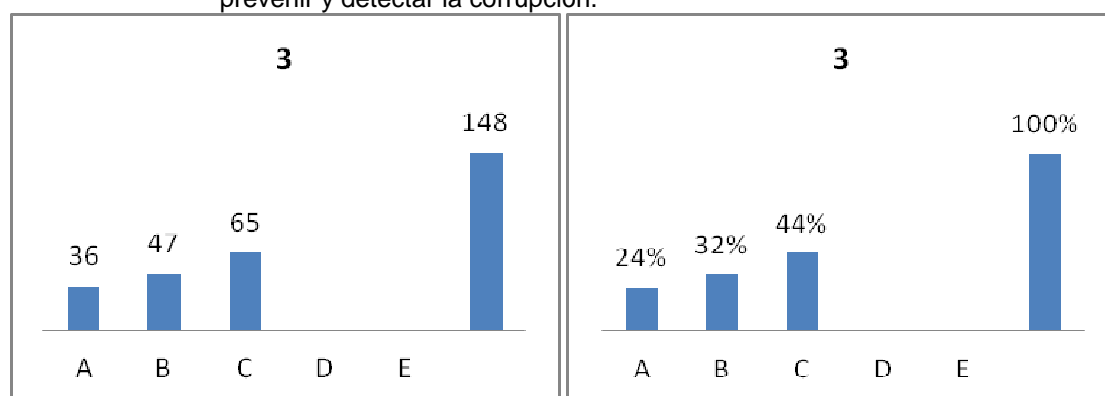
En cuanto a los instrumentos considerados como principales y fundamentales para prevenir y detectar la corrupción a nivel del sector público (Estado), los informantes opinan que es la **Contraloría General de la República** en un 38%, **la participación ciudadana** (denuncias y veedurías ciudadanas) en un 30%, **los medios de comunicación** en un 24%, y un porcentaje bastante menor del 13% señala al **Congreso de la República**.

Este resultado debe contrastarse con lo presentado anteriormente en el Cuadro N° 8: “Descubrimiento de irregularidades y actos de corrupción” donde se señala que el descubrimiento de irregularidades y/o actos de corrupción que se

cometen en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), es atribuida sólo en un 24% a la Contraloría General de la República (Sistema Nacional de Control), en tanto que mayoritariamente, es decir en un 51%, consideran que son los Medios de comunicación (el periodismo) quienes descubren las irregularidades y/o actos de corrupción.

3. Considera usted que el Control Público / Control Gubernamental es el instrumento adecuado para prevenir y detectar la corrupción?
- A. Si
 - B. No
 - C. Relativamente

Cuadro Nº 23: El Control Público / Control Gubernamental como instrumento adecuado para prevenir y detectar la corrupción.



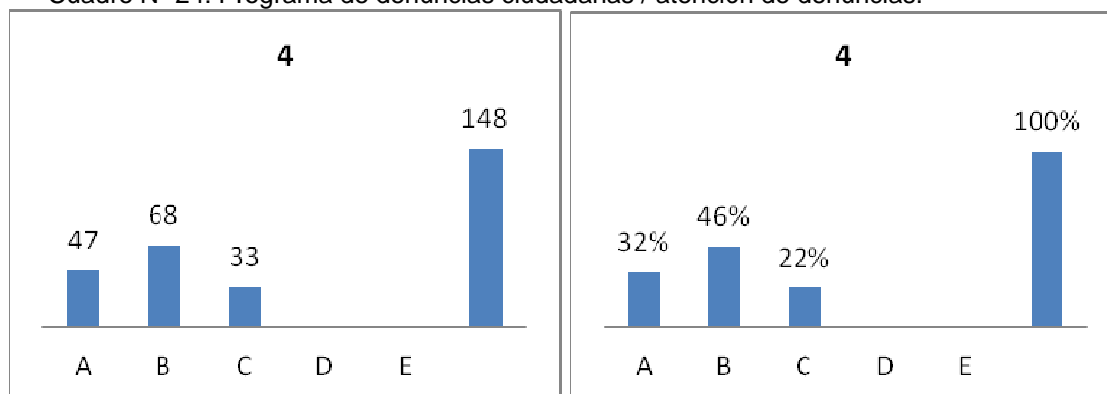
Fuente: Propia del autor.

La opinión de los encuestados sobre que el Control Público / Control Gubernamental de la forma como está estructurado y como opera actualmente, es el instrumento más adecuado para prevenir y detectar la corrupción, es adversa; considerando que un 32% considera que **no** y un 44% considera como **relativamente** (suman 76%). Sólo un 24% considera que **si** es un instrumento adecuado para prevenir y detectar la corrupción.

Este resultado preliminar estaría sugiriendo la necesidad de revisar, replantear, reestructurar y/o reorganizar el Control Público / Control Gubernamental en el Perú.

4. Tiene usted conocimiento del programa de DENUNCIAS CIUDADANAS / ATENCIÓN DE DENUNCIAS (en qué consisten):
- A. Si
 - B. No
 - C. Relativamente

Cuadro N° 24: Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias.



Fuente: Propia del autor.

Los encuestados responden en un 46% **desconocer** el Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias, mientras que un 22% informa que lo conoce **relativamente**. Sólo un 32% responde que **sí lo conoce**.

La denuncia es el ejercicio del derecho ciudadano, mediante el cual se formaliza la comunicación de presuntos hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública, que contravengan las disposiciones legales vigentes y afecten o pongan en peligro la función o el servicio público. Su tramitación es gratuita, pudiendo solicitar en cualquier momento información sobre la etapa en que se encuentra la denuncia.

Las denuncias se presentan ante la Contraloría General y los Órganos de control institucional y son atendidas por el Sistema Nacional de Atención de

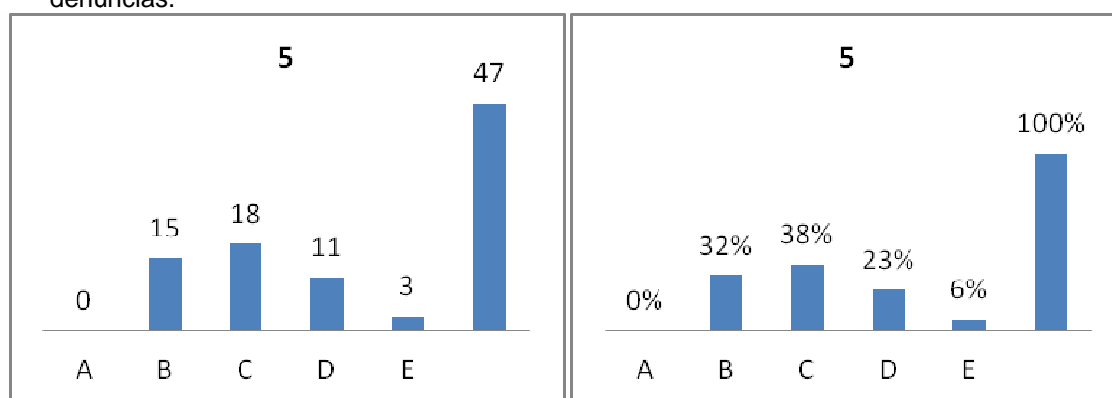
Denuncias, a través de un proceso que comprende las etapas de recepción, admisión, organización del caso, programación, verificación y comunicación de resultados.

En caso de de ser afirmativa su respuesta a la pregunta anterior:

5. Cómo calificaría usted el accionar y labor del programa de DENUNCIAS CIUDADANAS / ATENCIÓN DE DENUNCIAS:

- A. Excelente
- B. Bueno
- C. Regular
- D. Malo
- E. Pésimo

Cuadro N° 25: Efectividad del Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias.



Fuente: Propia del autor.

De los 47 encuestados que afirman conocer el Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias, el 38% considera que éste **opera regularmente** (ni bien, ni mal), el 32% considera que **si opera bien** y el 23% considera que **opera mal**. Por otra parte sólo el 6% considera que el Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias es **pésimo**.

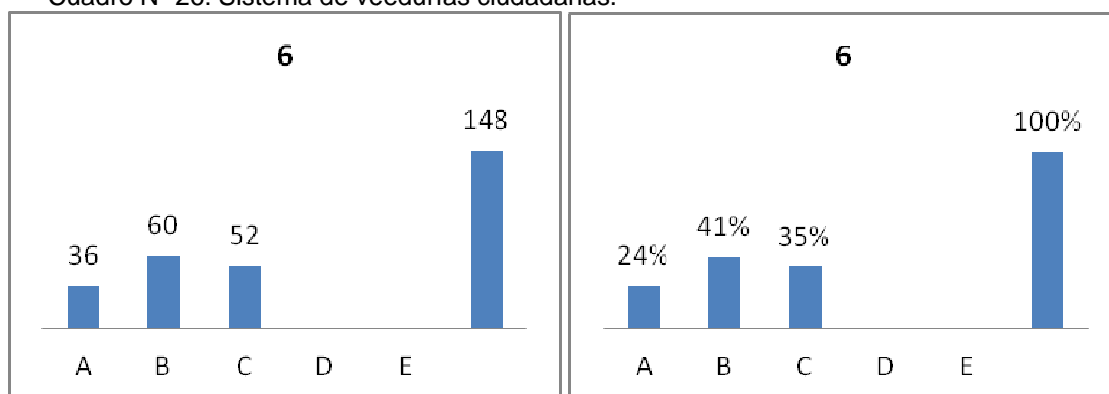
Este resultado, nos lleva a algunas inferencias preliminares, tales como que el Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias no está

suficientemente difundido y/o que los procedimientos establecidos para ello se perciben muy complicados ó que desalientan el hacer uso del mismo.

Por otra parte también se percibe una falta de difusión adecuada de los resultados de las investigaciones realizadas como consecuencia de denuncias ciudadanas

6. Tiene usted conocimiento del SISTEMA DE VEEDURÍAS CIUDADANAS (en qué consisten):
- A. Si
 - B. No
 - C. Relativamente

Cuadro N° 26: Sistema de veedurías ciudadanas.



Fuente: Propia del autor.

Los encuestados responden en un 41% **desconocer** el Sistema de Veedurías ciudadanas, mientras que un 35% informa que lo conoce **relativamente**. Sólo un 24% responde que **sí lo conoce**.

La veeduría ciudadana es parte del Sistema de Vigilancia en las Entidades estatales que se constituye bajo la supervisión y apoyo de la Contraloría General de la República, a fin de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de labores de cautela en la gestión pública. La vigilancia ciudadana constituye un mecanismo democrático de participación de la sociedad en la supervisión de la gestión de las entidades del Estado.

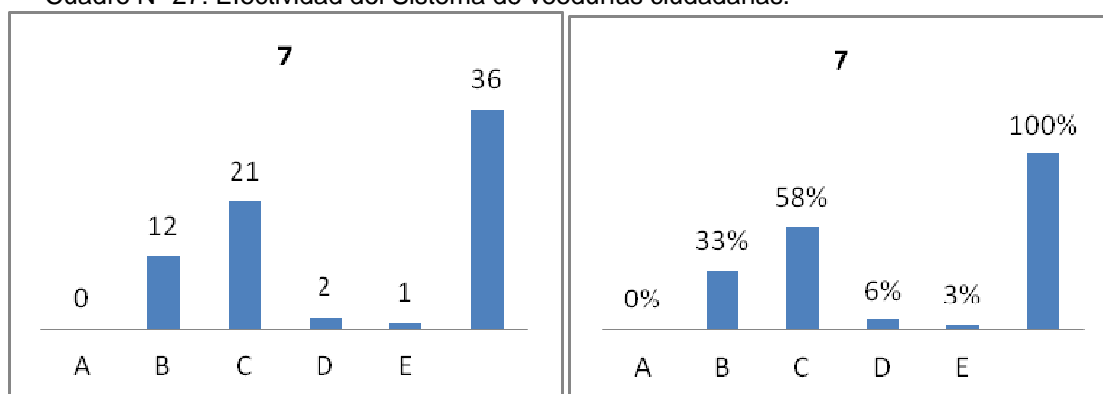
Las Veedurías ciudadanas se aplican con el propósito de efectuar labores de seguimiento y verificación de las actividades, que como parte de su gestión pública, desarrollan los funcionarios y servidores de las entidades que forman parte del ámbito del Sistema Nacional de Control, reforzando de esta manera la participación ciudadana en el ejercicio del control gubernamental.

En caso de de ser afirmativa su respuesta a la pregunta anterior:

7. Cómo calificaría usted el accionar y labor del SISTEMA DE VEEDURÍAS CIUDADANAS:

- A. Excelente
- B. Buena
- C. Regular
- D. Mala
- E. Pésima

Cuadro N° 27: Efectividad del Sistema de veedurías ciudadanas.



Fuente: Propia del autor.

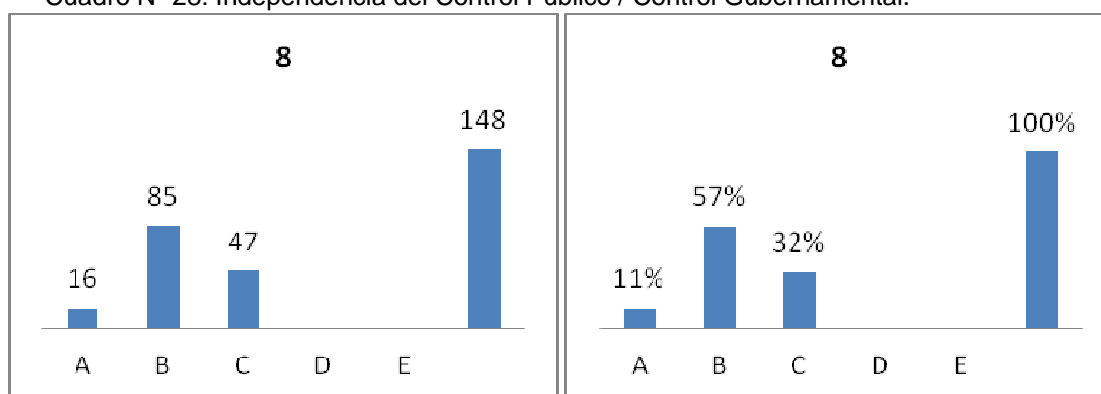
De los 36 encuestados que afirman conocer el Sistema de Veedurías ciudadanas, el 58% considera que éste **opera regularmente** (ni bien, ni mal), el 33% considera que **si opera bien** y el 6% considera que **opera mal**. Por otra parte sólo el 3% considera que el Programa de denuncias ciudadanas / atención de denuncias es **pésimo**.

Este resultado, nos lleva a algunas inferencias preliminares, tales como que el Sistema de Veedurías ciudadanas no está suficientemente difundido y/o que los procedimientos establecidos para participar en él, se perciben muy complicados ó que desalientan el participar en el mismo.

Por otra parte también se percibe una falta de difusión adecuada de los resultados logrados como consecuencia de las Veedurías ciudadanas.

8. Considera usted que el Control Público/Control Gubernamental a cargo del Sistema Nacional de Control (La Contraloría General de la República, básicamente), es efectivamente INDEPENDIENTE de la influencia política o de otros intereses:
- A. Si
 - B. No
 - C. Relativamente

Cuadro N° 28: Independencia del Control Público / Control Gubernamental.



Fuente: Propia del autor.

Respecto de la independencia de la influencia política o de otros intereses, que debe tener el Control Público/Control Gubernamental a cargo del Sistema Nacional de Control (la Contraloría General de la República, básicamente); los encuestados son muy pesimistas, pues consideran en un 57 % que **no es independiente**, en un 32% consideran que **es relativamente independiente** (suman 89%); y solo un 11% considera que **sí es independiente**.

Relacionado con este aspecto, el artículo 16º de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ley 27785 establece que la Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de **autonomía administrativa, funcional, económica y financiera**. Así mismo, el artículo 27º de la misma ley establece que el Contralor General de la República **no está sujeto a subordinación, a autoridad o dependencia alguna**, en ejercicio de la función.

9. Considera usted que existen organizaciones privadas y/o no gubernamentales que tienen INFLUENCIA en el Control Público / Control Gubernamental:
- A. Si
 - B. No
 - C. Relativamente

Cuadro N° 29: Influencias en el Control Público / Control Gubernamental.



Fuente: Propia del autor.

Respecto de la presunta influencia de organizaciones privadas y/o no gubernamentales en el Control Público / Control Gubernamental, los encuestados consideran en un 56% que **si hay influencia**, en un 30% consideran que **hay relativa influencia** (suman 86%); y solo un 14% considera que **no hay influencia**.

Al respecto, algunos analistas e incluso comentaristas políticos, opinan que la presunta influencia en el Control Público / Control Gubernamental radica o se

origina en la modalidad de designación del propio Contralor General, la cual se realiza por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, modalidad que le imprime una gran carga política.

Por ejemplo, la propuesta por parte del Poder Ejecutivo puede implicar un relativo compromiso de gratitud entre el propuesto y quien lo propone. Además la designación por el congreso puede requerir de componendas entre bancadas y/o grupos políticos lo cual también puede implicar compromisos; y como estos, existen otros aspectos que generan dudas sobre influencias en el Control Público.

10. Considera usted que la organización no gubernamental (ONG) denominada “Proética”, tiene INFLUENCIA en el Control Público/Control Gubernamental:
- A. Si
 - B. No
 - C. Relativamente

Cuadro N° 30: Influencias de ONGs. en el Control Público / Control Gubernamental.



Respecto de la presunta influencia en el Control Público / Control Gubernamental de la organización no gubernamental (ONG) denominada “Proética”, los encuestados consideran en un 49% que **si tiene influencia**, en un 32% consideran que **tiene relativa influencia** (suman 81%); y solo un 19% considera que **no tiene influencia**.

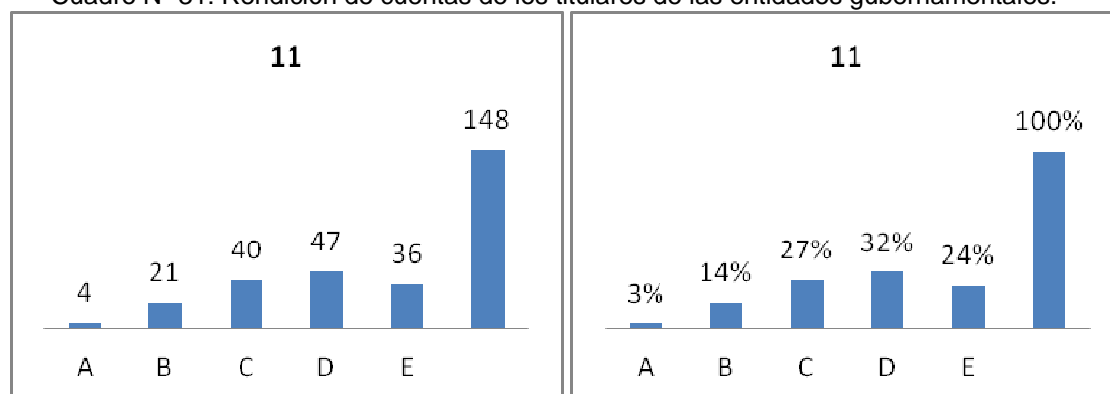
En relación con este supuesto fenómeno de influencias, se discute que existan organizaciones privadas y/o no gubernamentales que tienen influencia o no, en el Control Público / Control Gubernamental.

Uno de los antecedentes que motiva tal discusión, es la actuación de la organización no gubernamental (ONG) denominada “Proética”, la cual, en el año 2008 intervino indirectamente en la selección del candidato a Contralor General. Además a través de sus voceros, permanentemente emitirían opiniones relacionadas y orientadas a influenciar en el control gubernamental.

11. Los Informes de Rendición de Cuentas de los Titulares de las entidades gubernamentales, son puestos en conocimiento de la ciudadanía, de manera efectiva, por la Contraloría General:

- A. Siempre
- B. Frecuentemente
- C. Regularmente
- D. Esporádicamente
- E. Nunca

Cuadro N° 31: Rendición de cuentas de los titulares de las entidades gubernamentales.



Fuente: Propia del autor.

Respecto de la publicación y difusión de los Informes de Rendición de Cuentas de los Titulares de las entidades gubernamentales, los encuestados consideran

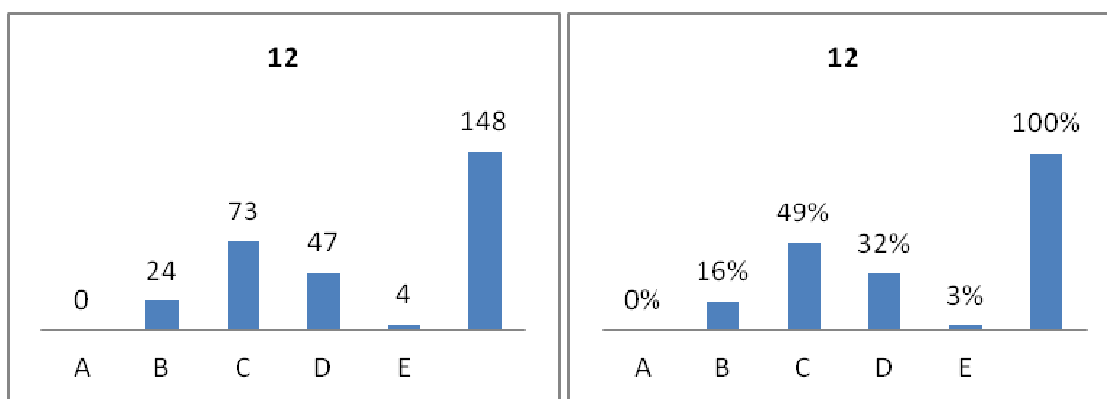
en un 32% que tales informes **son esporádicamente publicados**, el 27% considera que **regularmente son publicados**, un 24% opina que **nunca son publicados**. Sólo un 14% considera que **frecuentemente son publicados** y un 3% considera que **siempre son publicados**.

En cuanto a los titulares de las entidades públicas, debe tenerse en cuenta el deber que tienen de rendir cuentas ante las autoridades competentes y ante la ciudadanía por el uso de los fondos y bienes del Estado a su cargo y por el logro de los objetivos establecidos. La rendición de cuentas debe realizarse de manera homogénea y oportuna, a fin de asegurar la transparencia que guía la gestión pública, con relación a la utilización de los bienes y recursos públicos.

Se ha verificado en el portal electrónico del organismo superior de control la publicación de informes de rendición de cuentas, pero al parecer no son todos, ni aparecerían los correspondientes a los últimos años.

12. En general, cómo calificaría usted el Control Público / Control Gubernamental ejercido por el Sistema Nacional de Control (Contraloría General de la República, básicamente).
- A. Excelente
 - B. Bueno
 - C. Regular
 - D. Malo
 - E. Pésimo

Cuadro N° 32: Apreciación general sobre el Control Público / Control Gubernamental ejercido
por el Sistema Nacional de Control.



Fuente: Propia del autor.

Esta interrogante pretende generalizar y resumir la opinión de los encuestados sobre el Control Público / Control Gubernamental ejercido por el Sistema Nacional de Control (Contraloría General de la República, básicamente). En este sentido un 49% de encuestados lo considera **regular**, un 32% como **malo** y un 3% como **pésimo** (suman 84%). Por otra parte, un 16% lo considera como **bueno** y ninguno (0%) lo considera como **excelente**.

4.2. Pruebas de hipótesis

4.2.1. Sobre la hipótesis general

Siendo una investigación descriptiva, la hipótesis no será sometida a una prueba estadística de correlación, debido a que, para ello, se debería manipular las variables de la realidad, lo cual no es posible en la magnitud requerida tratándose de organizaciones en marcha. Es decir, no es una investigación experimental, por lo cual se ha preguntado directamente a los informantes sobre las variables, sus dimensiones, valorando las variables. Además, se ha preguntado directamente sobre los hipótesis Específicas, probándose de esta manera las mismas, de lo cual se ha deducido la prueba de la hipótesis general, como sigue.

Hipótesis General

El adecuado Control Público permite conocer la real situación de la administración de los recursos públicos y por ende minimizar los actos de inconducta funcional (corrupción).

Considerando las Variables independiente (“Control público / gubernamental”) y dependiente (“Impacto social”), y la relación ente las variables, enfocada en las preguntas:

- a) 1.4 *¿Considera usted que en administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública) se presentan irregularidades y/o actos de corrupción?;* en la cual los informantes consideran en 46% y en 28% (suman 74%) que **regularmente** y **frecuentemente**, respectivamente, se cometen irregularidades y/o actos de corrupción en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública).
- b) 3.12 *¿En general, cómo calificaría usted el Control Público/Control Gubernamental ejercido por el Sistema Nacional de Control (Contraloría General de la República, básicamente)?;* en la cual un 49% de encuestados lo considera **regular**, un 32% como **malo** y un 3% como **pésimo** (suman 84%).

y además, considerando los resultados de las demás hipótesis específicas que la confirman; ésta hipótesis general, se considera PROBADA.

4.2.2. Sobre las Hipótesis Específicas

Hipótesis Específica N° 1

El adecuado control gubernamental reduce la corrupción y se refleja en un positivo impacto social.

Esta hipótesis es la más cercana a la Hipótesis General considerando las variables y la relación ente las variables, enfocada en las preguntas:

- a) 3.1 A nivel del sector público (Estado) ¿Cuál considera que es el problema mayor?; a la cual los encuestados en un 86%, consideran contundentemente que el problema mayor es el **la corrupción**.
- b) 3.2 ¿Cuál de los siguientes instrumentos considera usted que es el principal y fundamental para prevenir y detectar la corrupción a nivel del sector público (Estado)?; a la cual los informantes consideran que es la **Contraloría General de la República** en un 38%, **la participación ciudadana** (denuncias y veedurías ciudadanas) en un 30%, y **los medios de comunicación** en un 24%.

En este sentido y, considerando los resultados de la hipótesis general y las demás hipótesis específicas que la confirman; ésta hipótesis se considera PROBADA.

Hipótesis Específica Nº 2

El control público / gubernamental que se aplica actualmente no es adecuado para la administración de los recursos públicos.

Esta hipótesis esta, enfocada en la pregunta:

1.10 ¿En general, cree usted que el control público (gubernamental) es el adecuado para la administración de los recursos públicos?; a la cual la opinión de los encuestados sobre lo adecuado del control público (gubernamental) para administración y/o gestión de los recursos públicos, es que **no** (negativa) en un 51% y **medianamente** adecuado es del 35% (suman 86%).

En este sentido y, considerando los resultados de la hipótesis general y las demás hipótesis específicas que la confirman; ésta hipótesis se considera PROBADA.

Hipótesis Específica Nº 3

Las normas y regulaciones aplicables requieren revisión para un mejor efecto en el control gubernamental.

Esta hipótesis esta, enfocada en las preguntas siguientes:

- a) 2.1 ¿Considera usted que el actual mecanismo de designación del Contralor General, es adecuado (por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo y por un periodo de 7 años)?; a lo cual los encuestados consideran que éste **no** es adecuado (negativo) en un 49% y que **podría mejorarse** es del 43% (suman 92%).
- b) 2.5 ¿Está usted de acuerdo con la capacidad sancionatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos, que tiene la Contraloría General de la República?; a lo cual el 64% de los encuestados opinan **no** estar de acuerdo, en tanto que el 36% de los encuestados **sí** está de acuerdo con tal atribución.
- c) 2.7 ¿Considera usted que las Normas de Auditoría Gubernamental se cumplen plenamente?; a lo cual los informantes consideran que **no** (negativa) en un 46% y **regularmente** en un 47% (suman 93%).

En este sentido y, considerando los resultados de la hipótesis general y las demás hipótesis específicas que la confirman; ésta hipótesis se considera PROBADA.

4.3. Presentación de resultados

Variable N° 1

Control Público / Gubernamental

El Control Gubernamental consiste en 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.

Al respecto, los informantes por una parte dan cuenta en un 51% que el Control público / gubernamental no es adecuado (pregunta 1.10) y en un 95% que no es (y/o es medianamente) eficaz para la adecuada administración y/o gestión de los recursos públicos (pregunta 1.9).

Por otra parte consideran que la normatividad y regulaciones del Control público / gubernamental tampoco es adecuada, caso de citarse: el actual mecanismo de designación del Contralor General con el cual existe desacuerdo total en un 49% y que el 43% opina que éste mecanismo podría mejorarse (pregunta 2.1); la capacidad sancionatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos que tiene la Contraloría General de la República, con la cual el 64% de los encuestados no están de acuerdo (pregunta 2.5); y que algunas Normas de Auditoría gubernamental no se cumplen plenamente según el 46% ó se cumplen medianamente según el 47% de informantes (pregunta 2.7).

Este resultado, aunado al de la otra variable, nos lleva a la conclusión preliminar que existe desacuerdo con la forma de operar y aplicar el control público / gubernamental, el cual es deficiente. Debe tenerse en cuenta que los encuestados mayoritariamente han sido auditores que laboran en el propio Sistema Nacional de Control, tanto de sociedades de auditoría como de órganos de control institucional y, servidores públicos relacionados y/o sujetos al control del Sistema Nacional de Control.

Variable N° 2

Impacto Social

El Impacto Social son los resultados finales al nivel de propósito o fin del programa. Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable o sustentable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al programa. Un resultado final suele expresarse como un beneficio a mediano y largo plazo obtenido por la población atendida. El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa y cualitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios). “El impacto social se refiere a los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general”.

Al respecto, los informantes dan cuenta en un 86% que el mayor problema a nivel del sector público (Estado) es el la corrupción (pregunta 3.1), además consideran en un 46% y en un 28%, que en forma regular y frecuente, respectivamente (pregunta 1.4), se cometen irregularidades y/o actos de corrupción en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública). Además consideran que tales irregularidades y/o actos de corrupción se descubren sólo en un 65% (pregunta 1.5) y que una vez descubiertos, se investigan en un 46%, (pregunta 1.6) y que luego se sancionan en un 48% (pregunta 1.7).

También se informa, que en un 51% son los Medios de comunicación (el periodismo) quienes descubren las irregularidades y/o actos de corrupción y sólo el 24% atribuye el descubrimiento a la Contraloría General de la República (pregunta 1.8). Este resultado, contrasta con la principal atribución del Sistema Nacional de Control, cuyo ente técnico rector es la Contraloría General, atribución que consiste en efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de

las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública.

Otro aspecto que tiene impacto en la sociedad, entre otros, son los programas a través de los cuales los ciudadanos pueden percibir directamente el accionar del control público / gubernamental, sin embargo estos no son suficientemente difundidos y/o promocionados tales como el Sistema de denuncias ciudadanas que sólo es conocido por el 22% de los encuestados (pregunta 3.4), el Programa de veedurías ciudadanas que sólo es conocido por el 35% de los encuestados (pregunta 3.6).

Finalmente se percibe que en el Control Público/Control Gubernamental a cargo del Sistema Nacional de Control (la Contraloría General de la República, básicamente) no sería del todo independiente; pues los encuestados en un 57% consideran que existe influencia política o de otros intereses (pregunta 3.8).

Este resultado, aunado al de la otra variable, nos lleva a la conclusión preliminar que la sociedad peruana percibe un impacto negativo de las instituciones y de las actividades llamadas a combatir, controlar y sancionar el fenómeno de la corrupción, concretamente del Control Público/Control Gubernamental.

CAPITULO 5

IMPACTOS

La presente investigación, “El Impacto Social del Control Público en el Perú”, por el nivel de relevancia y pertinencia ya enunciada, se espera que presentará un conjunto de impactos en la vida profesional, institucional y política en nuestro país, aunado a la calidad de la información obtenida gracias a la oportuna y comprometida participación de los funcionarios a cargo de las funciones de auditoría y control tanto de sociedades de auditoría que realizan exámenes en entidades estatales como de auditores que laboran en Órganos de Control Institucional y, servidores públicos relacionados y/o sujetos al control del Sistema Nacional de Control, fundamentalmente.

En este sentido, se tiene la expectativa que se den los impactos siguientes:

1. La presente investigación constituye el primer esfuerzo en nuestro ámbito de conciliar los conceptos de impacto social con el de control público / gubernamental. Es de esperar que la presente tesis aliente el debate académico en esta dirección, a nivel nacional e internacional, y sirva de patrón comparativo de otras investigaciones a realizarse en este mismo objeto de investigación o similares.
2. Este trabajo establece la necesidad de considerar real y efectivamente, y no solo declarativamente, a la sociedad peruana; en las actividades, desempeño y proyección del Sistema Nacional de Control, como el principal usuario y grupo de interés del manejo en la administración y/o gestión de

los recursos públicos (administración pública) y, fundamentalmente en la forma y resultados del control público / gubernamental.

3. La presente investigación establece la necesidad de incorporar al control público / gubernamental y por ende al Sistema Nacional de Control, los enfoques de la Auditoría social y Auditoría de valor por dinero, con ello el Sistema Nacional de Control estaría acorde con las nuevas tendencias globales del control público / gubernamental, con las ventajas que de por sí ofrece su repercusión en la sociedad peruana.
4. Consecuentemente, se podrá cambiar el pronunciado sesgo financiero, controlista y penal de la auditoría gubernamental, aplicándola a una tendencia más operacional y social de mejora continua y participativa, lo cual, además, requerirá cambios en las normas de auditoría gubernamental aplicables.
5. La presente investigación, al exponer algunas de las falencias y deficiencias en la aplicación de la función medular del control público / gubernamental, cual es la prevenir y luchar, pero de manera efectiva, contra el flagelo de la corrupción; permitirá identificar y aplicar nuevos procedimientos más efectivos para lograr tal objetivo
6. El Poder Legislativo tienen un punto de partida, en los resultados de este trabajo de investigación para discutir y aprobar reformas y/o la reestructuración del Sistema Nacional de Control, imprimiéndole una nueva visión de compromiso supremo con la sociedad peruana y, libre de influencias de cualquier tipo.
7. Los instrumentos de recolección de información de la investigación pueden servir de referencia para investigaciones relativas a la auditoría social, auditoría de entidades estatales y gestión gubernamental, coadyuvando así a la adquisición de conocimientos nuevos.

CONCLUSIONES

1. La sociedad peruana considera que los poderes del Estado operan con deficiencias y que por lo tanto deben mejorar en los servicios públicos que ofrecen, pues los servicios que prestan no son un favor, son el deber cumplido; es por ello que tiene interés en la forma como se gestiona los recursos públicos y también tiene interés en los roles y desempeño del Sistema Nacional de Control.
2. El fenómeno de la corrupción es un acto nocivo y perjudicial para el desarrollo del país, pues no solo afecta a los bienes y recursos públicos, sino que deteriora y degrada a la persona humana y por lo tanto a la sociedad. La frecuencia con que se cometen irregularidades y/o actos de corrupción en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), es muy alta.

En general, los ciudadanos del país consideran que los 3 principales problemas del país en la actualidad son la falta de seguridad, la corrupción y el desempleo, en ese orden. También consideran que dentro de la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública) en el Perú, el principal problema es la corrupción.

3. A tenor de los resultados del presente trabajo de investigación, y a pesar de los esfuerzos que se realizan por parte del control público / gubernamental que en el Perú está a cargo del Sistema Nacional de Control, no solo no estaría desempeñando una labor efectiva de lucha contra la corrupción, sino que los casos más importantes (materiales) de corrupción, son descubiertos por los medios de comunicación antes que por los órganos del

Sistema Nacional de Control. Además, las irregularidades y/o actos de corrupción que finalmente se descubren no todos son investigados y, de los que se investigan, no todos se sancionan.

4. Existe desacuerdo en el actual mecanismo de designación del Contralor General que se realiza por parte del Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo y por un periodo de 7 años; mecanismo que se considera no es adecuado y podría mejorarse.
5. No existe consenso respecto de la capacidad sancionatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos, que tiene la Contraloría General de la República, en infracciones graves y muy graves derivadas de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, previo un procedimiento administrativo sancionador que ésta misma entidad lo desarrolla; considerando que de esta manera se interfiere la potestad del Poder Judicial y el Sistema Nacional de Control se convierte en juez y parte.
6. Algunas normas de auditoría gubernamental (NAGUs.) no se cumplen plenamente, especialmente en lo referente a la oportunidad de los informes de acciones de control. Tampoco se cumplen plenamente las normas relacionadas con el acceso a informes y/o a sus resultados, ni estos son difundidos convenientemente.
7. Algunas actividades de control relacionadas con Programas sociales que realizan y/o incentivan los órganos conformantes de Sistema Nacional de Control, no son suficientemente conocidos ni difundidos; como es el caso del Sistema de denuncias ciudadanas y el Programa de veedurías ciudadanas.

RECOMENDACIONES

1. Teniendo en cuenta que la sociedad le asigna un gran valor a la transparencia, a la rendición de cuentas y a la lucha efectiva contra la corrupción y, considera que estos valores son condiciones indispensables para el ejercicio pleno del derecho de la sociedad a vigilar el uso honesto y eficiente de los activos públicos, se hace necesario que los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control evalúen permanentemente el interés de la sociedad y adopten las acciones conducentes a impactar positivamente en la sociedad.
2. Considerando los altos índices que ha alcanzado la frecuencia y magnitud con que se cometen irregularidades y/o actos de corrupción en la administración y/o gestión de los recursos públicos (administración pública), el Sistema Nacional de Control que es el encargado del control público / gubernamental por mandato constitucional, debe adoptar las medidas más efectivas para revertir tales índices.
3. El Sistema Nacional de Control utilizando la infraestructura y capacidad operativa que dispone y a través de los órganos que lo conforman, debería realizar las acciones necesarias para retomar el liderazgo en descubrir las irregularidades y/o actos de corrupción, investigarlos y canalizar las sanciones que correspondan; tomando la iniciativa y anticipándose incluso a la labor de investigación que realizan los medios de comunicación e información.

4. Es conveniente que el Poder Legislativo considere modificar el actual mecanismo de designación del Contralor General que se realiza por parte del Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo y por un periodo de 7 años.

Al respecto se sugiere que la designación se realice a propuesta de los Colegios de Contadores Públicos del Perú y/o con las Facultades de Ciencias Contables de las Universidades del Perú que son los especialistas en el ejercicio profesional y en la formación universitaria, respectivamente, de la auditoría, de manera similar al mecanismo de designación del Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura. Por otro lado el periodo de ejercicio en el cargo de Contralor General debería ser de un máximo de 5 años, pero evitando la coincidencia con el mandato presidencial, para eliminar la posibilidad de imposición de restricciones.

5. De igual modo, es conveniente que el Poder Legislativo considere modificar la capacidad sancionatoria que en materia de responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos tiene la Contraloría General de la República, en infracciones graves y muy graves derivadas de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, previo un procedimiento administrativo sancionador que ésta misma entidad lo desarrolla; a fin de evitar interferir en la administración de justicia que le compete al Poder Judicial y, también evitando que el Sistema Nacional de Control se constituya en juez y parte.
6. Se sugiere al Sistema Nacional de Control, propiciar el pleno cumplimiento de las Normas de auditoría gubernamental (NAGUs.) especialmente en lo referente a la oportunidad de los informes de acciones de control.

Así mismo, se sugiere cumplir y/o modificar las normas relacionadas con el acceso a los informes de control y/o a sus resultados, a fin de permitir el acceso sin restricciones, en concordancia con el principio de transparencia.

7. Se sugiere al Sistema Nacional de Control realizar acciones efectivas de difusión de algunas actividades de control relacionadas con Programas sociales que realizan y/o incentivan los órganos conformantes de Sistema Nacional de Control; las mismas que no son suficientemente conocidas ni difundidas, como es el caso del Sistema de denuncias ciudadanas y el Programa de veedurías ciudadanas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Muñoz Izquierdo Carlos, “Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe” (versión revisada), Universidad Iberoamericana, México, 247 pp., 2003.
- Contraloría General de la República de Perú, “Marco conceptual del control gubernamental de los programas sociales”, desarrollado con el auspicio de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ (Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche), 77p., 2010.
- Cohen Ernesto y Martínez Rodrigo, “Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales”, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 173 pp., 2006.
- Grupo Tripartito en apoyo al consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (CCERP), “Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas”, 116 pp., 2007.
- Oswaldo Fonseca Luna, “Auditoría Gubernamental Moderna”, Editor: Instituto de Investigación en Accountability y Control (IICO), 1ra. Edición, 2006, 551 pp., Perú.
- Tesis: “Impacto, impacto social y evaluación del impacto, MSc. Blanca Esther Libera Bonilla”, Biblioteca Nacional “José Martí”, Ciudad de La Habana, 2007, Cuba.

- Tesis: “Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales”.- Seudónimo del autor “Estrategias para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales” en representación de la Contraloría General de la República.
- Tesis: “La importancia de ejercitar la auditoría social como medio de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública”, Franklin Enrique Teni Cacao, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.
- Tesis: “La auditoría social como mecanismo para el cumplimiento de la convención interamericana contra la corrupción”, Ana Matilde Menéndez, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007.
- Miguel H. Bravo Cervantes.- AUDITORIA INTEGRAL.- Editora FECAT.- 1998.- Perú.- 759 pp.
- The Canadian Comprehensive Auditing Foundation (FCAI).- AUDITORÍA INTEGRAL: Introducción.- Publicación de FCAI.- Canadá.-1994.-35 pp.
- R.M. Skinner F.C.A., y R.J. Anderson, C.A..- AUDITORIA ANALITICA: La Censura de Cuentas mediante Diagramas Dinámicos,. Ediciones Anaya S.A.- 1977.- España.- 196 pp.
- Philippe Lorino.- EL CONTROL DE GESTION ESTRATEGICO: La Gestión por Actividades.- Editorial Alfaomega Marcombo.- 1993.- México.- 194 Págs.
- Jordi Mas y Carles Ramió.- LA AUDITORÍA OPERATIVA EN LA PRACTICA.- Editorial Alfaomega marcombo.- 1997.-España.- 393 pp.

- Instituto Mexicano de Contadores Públicos.- AUDITORIA OPERACIONAL.- Publicación del IMCP.- 1995.- México.- 169 pp..
- José Dagoberto Pinilla Forero.- AUDITORIA OPERACIONAL: Factor de Productividad en las Organizaciones.- Imprenta de la Universidad Nacional Santa Fe de Bogotá.- 1996.- Colombia.- 366 pp.
- Oscar Correa Marín.- AUDITORIA OPERACIONAL.- Impresión: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Manizales).- 1993.- Colombia.- 160 pp.
- Fernando Hernandez Rodriguez.- LA AUDITORIA OPERATIVA: Como Instrumento en la Decisión Gerencial.- Editorial de la Universidad Nacional Federico Villarreal.- 1987.- Perú.- 174 pp.
- Gabriel Sanchez Curiel.- AUDITORIA OPERACIONAL: Examen de Flujos de Transacciones.- Editoral ECASA.- 1993.- México.- 117 pp.
- Francisco Tapia Ayala.- AUDITORIA OPERACIONAL: Su Aplicación a la Administración de Inventarios.- Editoral ECASA.- 1990.- México.- 152 pp.
- Asociación de Contadores Gubernamentales de EE.UU.- Publicado por el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras.- AUDITORIA OPERACIONAL.- Editorial Dintel Ltda. : Publicación del ILACIF.- 1976.- Colombia.- 294 pp.
- Michael Craig Cooper y Philippe de Backer.- AUDITORÍA DE GESTIÓN.- Canon Editorial S.L.- 1994.- Londres.- 228 pp.

- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.- Normas y Procedimientos de Auditoría, Publicación del IMCP.- 2002.
- Colegio de Contadores Públicos de Lima, Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, aprobadas en el III Congreso Nacional de Contadores Públicos en 1997, modificadas por los Pronunciamientos 2 y 3 del Colegio de Contadores Públicos de Lima, 1993, y 1996.
- Federación Internacional de Contadores (IFAC).- Normas Internacionales de Auditoría, Traducido y adaptado por la Federación de Colegios de Contadores Públicos del Perú, y aprobado en diversos Congresos Nacionales de Contadores Públicos del Perú.
- American Institute Of Certified Public Accountants (AICPA), *Statement on Auditing Standards (SAS)*, (Declaraciones sobre Normas de Auditoría - SAS, publicadas por el Instituto Americano de Contadores Públicos - AICPA y traducidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- the Comptroller General of the United States, United States General Accounting Office, Government Auditing Standards (Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas - GAGAS, Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos, Edición 2003).
- Luis Felipe Zegarra.- CAUSAS Y CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA CORRUPCIÓN.- 1999.- Perú.
- Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Auditoría General de la República.- FORO INTERNACIONAL: Estado y Sociedad Frente a la Corrupción en un Mundo Globalizado.- 2000.- Bogotá, Colombia.

- Napoleón Santos Galarza.- ETICA Y CORRUPCIÓN: Estudio de Casos.- Informe final del proyecto: "Ética y corrupción".- 1995.- EE.UU.
- Revista "RESPONDABILIDAD".- Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en la Américas (AAA), AID.- Varios números.- Washington DC. , EE.UU.
- James K. Loebbecke.- LA EXPERIENCIA DEL AUDITOR ANTE IRREGULARIDADES IMPORTANTES: Frecuencia, Naturaleza y Detección.- Publicación del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C..- (Segunda Edición) 1991.- México.- 61 Pág.
- Rodrigo Estupiñan Gaitan.- CONTROL INTERNO Y FRAUDES, POR CICLOS DE TRANSACCIONES.- Editora Roegsa.- (Cuarta Edición) 1997.- Bogotá, Colombia.- 102 Pág.
- Transparencia Internacional.- Indices de Precepción de la Corrupción.- EE.UU.
- Sindicatura General de la Nación.- Revista SINDICATURA (varios numeros) 1999 y 2000.- Argentina.
- Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de Diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de Diciembre de 1993.
- Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, promulgada el 22 de Julio de 2002, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de Julio de 2002.
- Resolución de Contraloría 162-95-CG del 26 de setiembre de de 1995, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de Setiembre de 1995 y Modificatorias, que aprueba las Normas de Auditoría Gubernamental.

