

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA LA MOLINA**

**FACULTAD DE ECONOMÍA Y  
PLANIFICACIÓN**



**“CONTROL CONCURRENTE A COMPRAS REALIZADAS EN UNA  
ENTIDAD PÚBLICA DURANTE EL PERIODO 2019”**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR EL  
TÍTULO DE  
INGENIERA EN GESTIÓN EMPRESARIAL**

**SILVIA ROXANA VIDAURRE ALVARADO**

**LIMA – PERÚ**

**2021**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA**  
**LA MOLINA**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN**

**“CONTROL CONCURRENTE A COMPRAS REALIZADAS EN UNA  
ENTIDAD PÚBLICA DURANTE EL PERIODO 2019”**

Presentado por:

**SILVIA ROXANA VIDAURRE ALVARADO**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el título de:

**INGENIERA EN GESTIÓN EMPRESARIAL**

Sustentado y aprobado ante el siguiente jurado:

---

M.B.A. Carlos Alberto Guerrero López  
PRESIDENTE

---

Dr. Pedro Ricardo Quiroz Quezada  
MIEMBRO

---

Dr. Jimmy Oscar Callohuanca Aceituno  
MIEMBRO

---

Dr. Ampelio Ferrando Perea  
ASESOR

**Lima – Perú**

**2021**

## **DEDICATORIA**

A mis padres por su apoyo incondicional,  
a mi esposo por la constante motivación,  
y, a quienes desde el cielo, estoy segura,  
estarían orgullosos por este paso.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis jefes y auditores amigos que me otorgaron su conocimiento, experiencia en la rama del control y me impulsaron para alcanzar mis metas, así como, a secretaría del DAGE y a mi profesor asesor que me brindaron su tiempo y soporte durante todo este proceso.

## INDICE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Problemática.....	2
1.2. Objetivos .....	2
II. MARCO LEGAL .....	4
III. MARCO METODOLÓGICO .....	10
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	23
4.1 Identificación de problemas .....	23
4.2 Análisis de soluciones a la materialización detectada.....	25
4.3 Impacto de las herramientas de gestión.....	25
4.4 Impacto del reconocimiento del riesgo .....	27
4.5 Impacto de la aplicación del Control Concurrente en la Entidad Pública.....	29
4.6 Aporte profesional del bachiller en el Control Concurrente .....	30
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN.....	32
5.1 Conclusiones .....	32
5.2 Recomendación .....	33
VI. REFERENCIAS .....	34

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Hitos de control y actividades de mayor impacto .....	15
Tabla 2: Determinación inicial de actividades de mayor impacto.....	16
Tabla 3: Esquema del proceso .....	17
Tabla 4: Identificación de posibles situaciones riesgosas.....	19
Tabla 5: Hitos de control y actividades de mayor impacto .....	20
Tabla 6: Determinación de objetivos.....	21
Tabla 7: Auditorías de cumplimiento ejecutadas durante el 2016.....	23
Tabla 8: Resultados de las Auditorías de Cumplimiento ejecutadas .....	24
Tabla 9: Soporte de las herramientas de gestión .....	26

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Etapas del Control Concurrente .....	12
Figura 2: Estructura Organizativa.....	13
Figura 3: Diagrama de Gantt .....	16
Figura 4: Identificación de Hito de Control n.º 1 .....	18
Figura 5: Identificación de Hito de Control n.º 2 .....	18
Figura 6: Técnicas de Auditoría .....	22

## **INDICE DE ABREVIATURAS**

- CECE: Comité de Evaluación de Contratación con Estado Extranjero
- CGR: Contraloría General de la República
- EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores
- OCI: Órgano de Control Institucional
- OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
- SNC: Sistema Nacional de Control

## **RESUMEN**

El presente trabajo monográfico fue elaborado mediante método descriptivo bajo las disposiciones de la Resolución n.º 0119-2020-CU-UNALM de 8 de junio de 2020, y, presenta la problemática inicial del control gubernamental a las compras de Estado a Estado realizadas por una entidad del Sector Público, cuya modalidad de compras habían representado observaciones por parte del control gubernamental en el año 2016 determinándose perjuicios económicos en contra de los recursos del Estado ascendentes a US\$ 1 962 576,39 e incumplimientos funcionales por parte de funcionarios y servidores públicos, por lo que, a efectos de evitar, nuevamente, la materialización de dichos riesgos, la autora de la presente monografía participó en un equipo multidisciplinario para evaluar, de manera simultánea y a modo de acompañamiento, a un proceso de compras de activos estratégicos bajo la modalidad de Estado a Estado iniciado en el 2019.

En torno a ello, se realizó el análisis del proceso, mapeo de riesgos y comunicación de hechos observados durante las compras efectuadas por una entidad pública bajo la modalidad de Estado a Estado durante el periodo 2019 respecto a activos estratégicos realizadas por una entidad pública bajo un modelo basado en riesgos sustentado en herramientas de gestión, cuyos resultados obtenidos se orientaron a la advertencia de la existencia debilidades procedimentales en cuanto a las funciones del Comité de Evaluación de Contratación con Estado Extranjero evaluadas a efectos que la entidad auditada gestione los riesgos y evite su materialización, por lo que, se expondrá el ejercicio profesional de un bachiller en Ingeniería en Gestión Empresarial en base a los conocimientos teóricos aprendidos que permitieron la intervención en el equipo multidisciplinario del control concurrente.

Es de precisar que, la presente monografía no contempla información que dado su carácter de reserva y confidencialidad representarían vulneraciones a las adquisiciones de activos estratégicos entre estados involucrados en el control concurrente, no obstante, se describe la metodología aplicada basada en gestión de riesgos y el análisis resultante al proceso evaluado que permitieron la detección y difusión de alerta a la máxima autoridad de la entidad pública.

## **I. INTRODUCCIÓN**

En la presente monografía y de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución n.º 0119-2020-CU-UNALM de 8 de junio de 2020 se desarrollará el aporte profesional ejecutado por la autora de acuerdo a la siguiente estructura:

En el capítulo I se presentará la introducción, con una breve descripción de la problemática inicial de la entidad auditada y durante la ejecución del control concurrente, asimismo, se describirá el objetivo general y los objetivos específicos.

En el capítulo II se describirá el marco legal que rige las normas de fiscalización pública, del control gubernamental y de las contrataciones de estado a estado y que sustenta la presente monografía.

En el capítulo III se presentará el marco metodológico aplicado a las acciones de planeamiento y planificación del control concurrente a las compras de estado a estado durante el periodo 2019, así como, el alcance y restricciones de exposición de información.

En el capítulo IV se describirá la problemática identificada, el análisis de soluciones a la materialización detectada, el impacto del soporte de las herramientas de gestión aplicadas, el impacto en el reconocimiento del riesgo y el impacto en la entidad pública auditada, así como, el aporte profesional del bachiller en términos de competencias y habilidades obtenidas a través de los años de estudios de pregrado en la carrera profesional de Ingeniería en Gestión Empresarial.

En el capítulo V se presentará las conclusiones y recomendación en base a la intervención profesional de la autora de la presente monografía.

Y, finalmente, en el capítulo VI se presentará las referencias respectivas.

## **1.1. Problemática**

La presente monografía se encuentra referida a la última función de la administración, es decir el control, tal como lo define Robbins, S & Coulter, M (2014), señalándolo como un proceso que implica la supervisión de los procesos planeados, organizados y dirigidos, para posteriormente comparar la ejecución real con los planes y objetivos determinados inicialmente, y dependiendo de ello, realizar las correcciones respectivas.

Por lo que, se describirá el control externo realizado por la autora como solución a la problemática inicial de las compras realizadas bajo la modalidad de Estado a Estado durante el 2016, que fueron materia de control por el Sistema Nacional de Control y fueron observados, determinándose perjuicios económicos ascendentes a US\$ 1 962 576,39 y responsabilidades administrativas funcionales de funcionarios involucrados en los procesos, situación que representó afectación directa a los recursos dinerarios del Estado, por lo que, se expondrá la contribución realizada, para evitar que se reiteren dichas situaciones, mediante la participación de la autora en un equipo multidisciplinario en servicios de control simultáneo bajo el enfoque de control concurrente, el cual se orienta a un modelo basado en riesgos mediante el cual se gestionaron los riesgos y se evitó la materialización que signifique perjuicio a los recursos del Estado, y fue aplicado a las Contrataciones de Estado a Estado realizadas durante el 2019 por la entidad auditada, por lo que, se expondrá la contribución en la aplicación a dicho modelo basado en riesgos través del análisis del proceso de las contrataciones de Estado a Estado y la alerta emitida a la Alta Dirección para perfeccionar la trazabilidad de los procesos de compra.

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo General**

Exponer las herramientas de gestión aplicadas por un bachiller en ingeniería en gestión empresarial durante las acciones de planeamiento y planificación que permitieron fortalecer el análisis del proceso, identificación de riesgos y comunicación de hechos observados durante las compras efectuadas por una entidad pública bajo la modalidad de Estado a Estado durante el periodo 2019.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

- Presentar la situación inicial de las contrataciones de Estado a Estado de la entidad pública mediante el análisis de las labores del control posterior ejecutadas por el Sistema Nacional de Control.
- Presentar la metodología aplicada del control concurrente a las contrataciones de Estado a Estado en la entidad auditada y la contribución profesional para su solución.
- Mostrar el impacto de la aplicación del control efectuado soportado en herramientas de gestión en las actuaciones de las áreas involucradas y en la entidad pública auditada.

## II. MARCO LEGAL

- **Normas internacionales que rigen la fiscalización pública**

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI expide un marco normativo profesional a los 195 miembros de pleno derecho conformados por Entidades Fiscalizadoras Superiores- EFS a nivel internacional, denominado Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores- ISSAIs y fue creada para:

*“Promover la buena gobernanza al permitir que las EFS ayuden a sus respectivos gobiernos a mejorar el desempeño, realzar la transparencia, garantizar la rendición de cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza del público y fomentar la recepción y utilización eficientes y eficaces de los recursos públicos en beneficio de sus ciudadanos”.* (INTOSAI, 2019a).

La ISSAI 1 “La Declaración de Lima” publicada como parte del IX Congreso de la INTOSAI, se constituyó como la base para la ejecución de las auditorías gubernamentales en entidades públicas respaldando la independencia y facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en cuyo artículo 1 orientó el control gubernamental en los siguientes términos:

*“La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”.* (INTOSAI, 2019b, p.5).

La ISSAI 100 estableció como postulado básico de fiscalización:

Las EFS son creadas, generalmente, por ley emanada del poder legislativo o por una disposición constitucional. En algunos casos, la esfera de acción de las EFS se regula por costumbre más que por una disposición legal específica. Normalmente, la ley o el reglamento establece la forma de las EFS (Tribunal, Consejo, Comisión, Organismo o Ministerio), el periodo y las condiciones de actuación, las competencias, las obligaciones, las funciones y las responsabilidades generales, y otras cuestiones relativas al ejercicio de los cargos y al cumplimiento de las funciones y obligaciones que se han de desempeñar. (INTOSAI, 2019c, p.2).

- **Normas del SNC que rigen el control gubernamental**

La CGR, entidad fiscalizadora superior, miembro de la INTOSAI, se constituyó como rector del SNC en el Perú con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuyas actuaciones del control gubernamental fueron regulados a través de la Ley Orgánica del SNC y de la CGR, en cuyo artículo 6, lo define como la “(...) supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado” (CGR, 2002) coadyuvando a la mejora en la gestión de la administración, así como, minimizando los riesgos de actos de corrupción mediante la identificación de inconductas funcionales, civiles o penales de los servidores o funcionarios públicos.

Los OCI, órganos conformantes del SNC, se instauran en las entidades públicas, manteniendo dependencia funcional con la CGR, así como, dependencia administrativa con la entidad auditada, ésta última situación cambiaría con la nueva perspectiva de fortalecimiento del control y la incorporación de las plazas de personal y recursos financieros de los OCI a la CGR establecida en su artículo 1 a efectos de “modernizar, mejorar y asegurar el ejercicio oportuno, efectivo y eficiente del control gubernamental, así como de optimizar sus capacidades orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.” (CGR, 2018a).

Para tal efecto, como parte de las herramientas esenciales del SNC, se ejecutan anualmente acciones de control programados en el Plan Nacional de Control; en el caso de los OCI se ejecutan controles simultáneos y controles posterior dependiendo del momento (oportunidad) del proceso a auditar, siendo los servicios de control simultáneo realizados

bajo tres modalidades: control concurrente, visita de control u orientación de oficio, aplicado a un proceso en curso a efectos de adoptarse acciones preventivas oportunamente, o, servicios de control posterior bajo dos modalidades: Auditorías o Servicios de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad, en caso, de auditarse a procesos ya culminados a efectos de verificar el adecuado cumplimiento de la normatividad, disposiciones o estipulaciones regidas para el proceso examinado a efectos de adoptarse las medidas correctivas que permitan mejorar la administración de la entidad auditada, o, las derivadas de la existencia de supuesta responsabilidad administrativa, civil o penal por parte de nivel de funcionarios u otros niveles de servidores públicos.

Al respecto, las Normas Generales de Control Gubernamental los define en su numeral VI y VII de la siguiente manera:

*“Los servicios de control simultáneo son aquellos que se realizan a las actividades de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de una entidad sujeta a control gubernamental, con el objeto de alertar a la entidad de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos” (CGR, 2014a, p.13).*

“Los servicios de control posterior son aquellos que se realizan con el objeto de efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales” (CGR, 2014a).

Sobre la base de dicho marco normativo, la materia examinada involucró en diferentes periodos, dos modalidades específicas de control, advirtiéndose que aplicación de un servicio de control simultáneo bajo “Control concurrente” generó beneficios económicos preventivos en comparación con la aplicación de un servicio de control posterior bajo “Auditoría de Cumplimiento”, cuyos marcos normativos se describen a continuación:

Las Auditorías de cumplimiento, modalidad del servicio de control posterior realizado selectivamente a procesos ya culminados de la entidad auditada, establece, en su numeral 26.3, que:

*“Persigue determinar en qué medida la entidad auditada ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y las estipulaciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias controladas. Por lo general, su objetivo reside en proporcionar garantías a*

*los destinatarios acerca del resultado de la evaluación o medición de una materia controlada a partir de criterios adecuados” (ISSAI, 2019, p.14).*

La CGR (2014b) establece que la labor auditora del control posterior se encuentra estructurada en una actividad previa de planeamiento y tres etapas que comprenden la planificación, posteriormente las acciones de análisis técnico profesional durante la ejecución, y finalmente la elaboración y presentación del informe final, en cuyos resultados:

*“La comisión auditora debe relatar en forma ordenada y objetiva los hechos debidamente evidenciados con indicación de los atributos: condición, criterio, efecto y causa; incluyendo el señalamiento de presunta responsabilidad administrativa funcional, penal o civil e identificando a las personas comprendidas en los hechos, considerando las pautas del deber incumplido, la reserva, la presunción de licitud y la relación causal”.* (CGR, 2014b, p.11).

El Control Concurrente por el momento en que se realiza, que para este caso es de manera simultánea, se basa en la determinación de actividades o conjunto de actividades, llámese hitos, que se encuentran en proceso de ejecución en la entidad auditada, tal como se define, en la CGR (2019) en cuyo numeral 7.1 indica el propósito de su ejecución vinculado a:

*“verificar si estos se realizan conforme a la normativa aplicable, las disposiciones internas, estipulaciones contractuales y otras análogas que les resulten aplicables, e identificar de ser el caso, la existencia de situaciones adversas que afecten o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso, y comunicarlas oportunamente a la entidad o dependencia a cargo del proceso, a efecto que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan”* (CGR, 2019, p.10).

La CGR (2019) establece en sus numerales 6.3.2, 7.1.1.1, 7.1.1.2 y 7.1.1.3, que la labor auditora del control simultáneo se encuentra estructurada en acciones de planeamiento y tres etapas que comprenden en primera instancia la planificación, la ejecución propia del control establecido y la presentación del reporte que contienen los resultados logrados, cuya diferencia de los controles realizados a los procesos culminados, es decir, de los controles posteriores, se halla en la definición de los hitos o acciones que serán objeto de evaluación, y que se hallan en curso.

- **Normas del Sector Interior que rigen las contrataciones de Estado a Estado**

Si bien es cierto, las modalidades de los servicios de control permiten tanto el acompañamiento sincrónico a un proceso en curso, como, la verificación del cumplimiento de un proceso ya culminado, dichas modalidades se ejecutaron en distintos periodos y a muestras diferentes, pero bajo el mismo enfoque de contratación “Estado a Estado”, por lo que, su marco regulatorio se detalla a continuación:

La normativa de las contrataciones del estado regula las competencias, principios y condiciones con que el sector público efectúa la contratación de bienes, servicios y obras a nivel nacional, cuya finalidad, establecida en su artículo 1, se orienta a “que estas se efectúen forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos” (OSCE, 2014), encontrándose bajo la supervisión del OSCE, no obstante, la Ley n.º 30225 también estipula supuestos excluidos de aplicación de la ley y de la supervisión del OSCE, siendo uno de éstos, las contrataciones que realiza el Estado Peruano con otro Estado.

El Decreto Legislativo n.º 1444 establece, en su cuarta disposición complementaria final, las principales condiciones de las contrataciones de Estado a Estado y su marco general de la siguiente manera:

*“En las contrataciones que realice el Estado con otro Estado, la adquisición de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras, la gestión, desarrollo u operación, pueden ser ejecutadas por el otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional” (OSCE, 2018, p.93).*

En ese contexto, de acuerdo al MININTER (2019a), en su artículo 33 y 47, establece que ante la carencia de supervisión del OSCE, el Mininter en el marco de las competencias atribuidas a la Oficina General de Administración y Finanzas en el Reglamento de Organización y Funciones del Mininter, “está a cargo de la contratación de bienes y servicios en cualquiera de sus modalidades del Ministerio del Interior y, en los casos que sea delegado en forma expresa, de la Policía Nacional del Perú ”( MININTER, 2019a), siendo sus

funciones: “Proponer lineamientos técnicos sectoriales, aprobar directivas y normas internas de aplicación en el ámbito institucional que contribuyan al mejor funcionamiento de Sistemas Administrativos de Contabilidad, Tesorería y la gestión del Abastecimiento, así como de control patrimonial.”, por lo que, dicho órgano aprobó un documento interno regulatorio estableciendo los lineamientos para adquisición de los bienes estratégicos del Sector Interior establecido en MININTER (2018) con la finalidad de “garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos para la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras; así como, la gestión, desarrollo u operación de estos, bajo la modalidad de Estado a Estado”.

### III. MARCO METODOLÓGICO

La metodología aplicada en la presente monografía es la descriptiva, la cual detallará las etapas y herramientas aplicadas desde las acciones de planeamiento, metodología del control concurrente y resultados obtenidos.

#### 3.1. Alcance

El alcance descriptivo y enfoque cualitativo, teniendo como objetivo general mostrar las herramientas de gestión aplicadas durante las acciones de planeamiento y planificación que permitieron fortalecer el análisis del proceso, identificación de riesgos y comunicación de hechos observados durante las compras efectuadas por una entidad pública bajo la modalidad de Estado a Estado durante el periodo 2019.

#### 3.2. Limitaciones – Restricciones de exposición de información

Durante la etapa de ejecución del control concurrente, se aplicaron las técnicas de obtención de evidencia física y documental para el desarrollo de procedimientos que permitieron la identificación de las situaciones que podrían afectar la continuidad del proceso de contratación bajo la modalidad de Estado a Estado, no obstante, dadas las restricciones para la presentación de los datos obtenidos que constituyeron evidencia de auditoría mediante la aplicación de las diversas técnicas de obtención de información aplicados en los procedimientos de auditoría desarrollados, se omitirán los recursos de evidencia documental conseguidos durante la ejecución del control concurrente efectuado a las contrataciones bajo la modalidad de Estado a Estado.

Cabe señalar que, los resultados contemplados en los respectivos informes fueron publicados en la web de la CGR, habiendo adquirido carácter público al haber cesado el principio de reserva establecido en el literal n) del artículo 9 de la Ley n.º 27785 y modificado por el artículo 3 de la Ley n.º 30742, la cual indica que:

*“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. Culminado el servicio de control y luego de notificado el informe, el mismo*

*adquiere naturaleza pública y debe ser publicado en su integridad en la página web de la Contraloría General de la República”.* (Ley n.º 30742, 2018, Artículo 3).

No obstante, se omitirá información de carácter confidencial establecido en el artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27806, referido a las actas de sesión como resultado de los acuerdos adoptados del CECE por constituir una excepción al acceso público en los siguientes términos:

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: 1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. (MINJUS,2019, p.27).

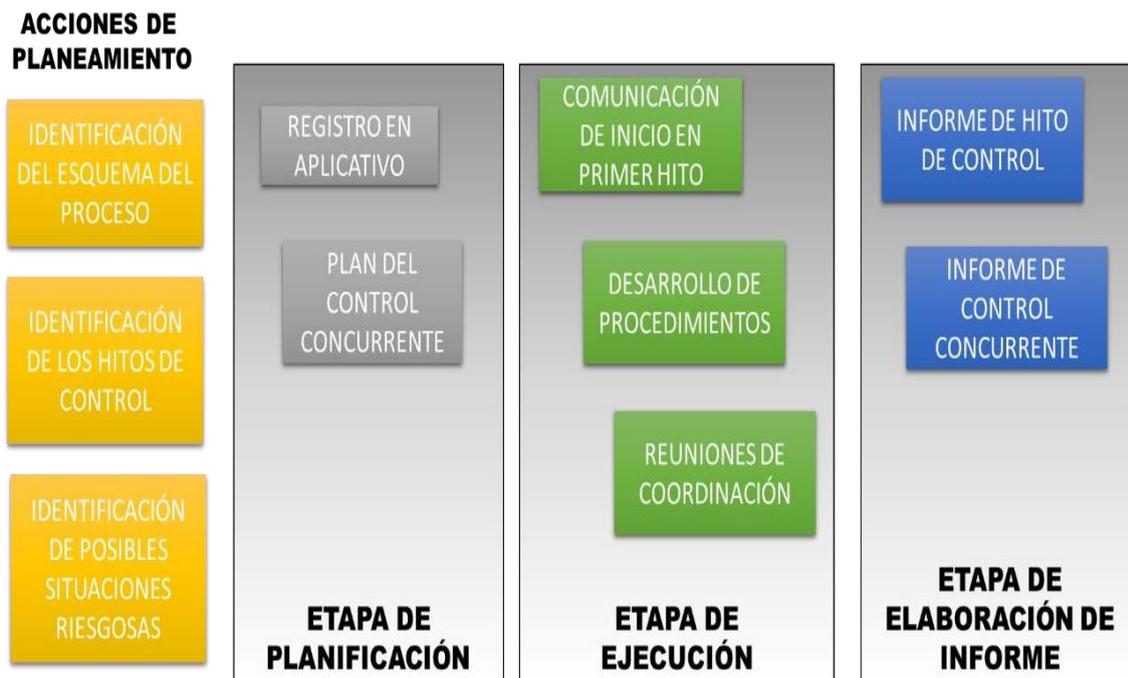
Asimismo, se omitirá información de carácter reservado establecido en el artículo 16 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27806, referido a las especificaciones técnicas consignadas en las Expresiones de Interés presentadas por los Estados Extranjeros por constituir una excepción de acceso público en los siguientes términos:

La información que por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia, se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla y comprende únicamente: e) El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno. (MINJUS,2019, p.26).

En razón a lo expuesto, el procedimiento a describirse en el marco metodológico iniciará con las acciones de planeamiento en base a un diagnóstico basal de la entidad en su sistema organizacional y la situación actual de las contrataciones bajo la modalidad de Estado a Estado a efectos de mapear el proceso de la referida contratación, determinando y priorizando las actividades de mayor impacto, así como estableciendo los hitos de control, materia de la intervención; posteriormente, durante el proceso de planificación mediante el apoyo a la formulación de procedimientos de acuerdo a los parámetros y técnicas que rigen la auditoría con la finalidad de obtener evidencia vinculada a alcanzar los objetivos

propuestos; y finalmente, los resultados del acompañamiento del control concurrente en las gestiones de la entidad auditada, presentando el riesgo detectado durante la ejecución del control concurrente.

La participación en las labores de control concurrente ejecutadas por la autora comprendió la intervención durante las acciones de planeamiento, la etapa de planificación, etapa de ejecución y etapa de elaboración del informe de control.



**Figura 1: Etapas del Control Concurrente**

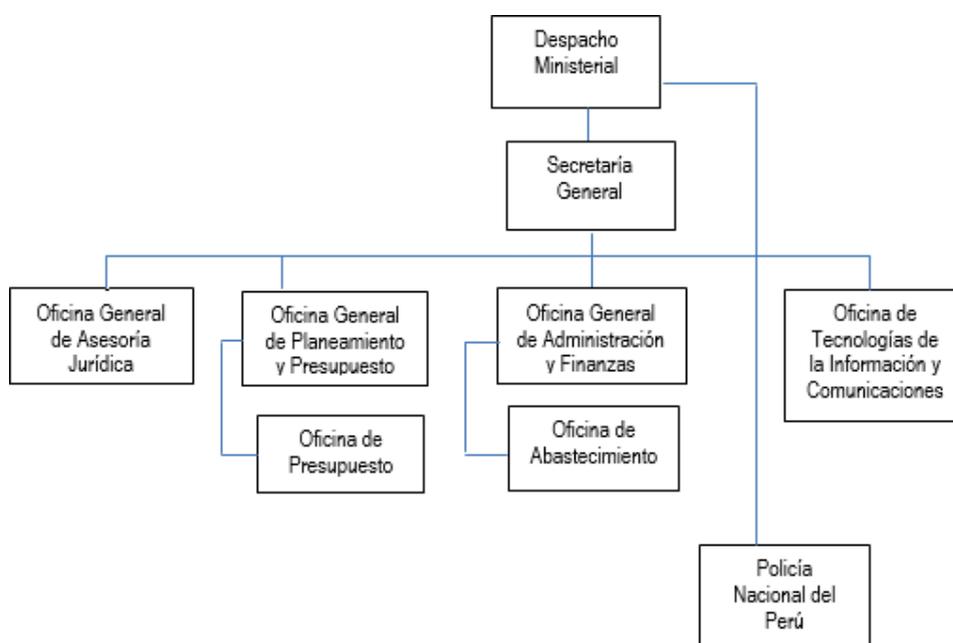
Durante la intervención en cada etapa se obtuvo documentación relacionada con la materia examinada, es decir, las contrataciones que se encontraban por iniciar y en curso bajo la modalidad de Estado a Estado tales como la normativa interna del Sector Interior que rige dicho tipo de contrataciones, entre otras, generadas por la entidad, la cual constituyeron evidencia de auditoría documental que sustentaron la labor de control y las conclusiones derivadas de dicha evaluación.

Es de precisar que, la normativa interna del Sector Interior constituyó la única regulación para las contrataciones bajo la modalidad de Estado a Estado, toda vez que no está supervisado por el OSCE ni sujeto al ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado.

- **Acciones de planeamiento y planificación aplicadas al control concurrente en las contrataciones de Estado a Estado**

**- Identificación del esquema del proceso**

A efectos de iniciar las acciones de planeamiento se identificó el posible proceso a evaluar como materia del control concurrente, iniciándose la recopilación de información a través de la obtención de evidencia de auditoría documental de la entidad auditada, por lo que, en conjunto con la revisión de la base legal específica materia de las contrataciones de Estado a Estado, es decir, la Directiva n.º 005-2018-IN, se analizó la información mediante la comprensión de la entidad auditada y de la dependencia principal interviniente, para lo cual se determinaron datos sobre la entidad, sector, nivel de gobierno y estructura orgánica vigente en función a la Segunda Sección del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la entidad auditada aprobada mediante Resolución Ministerial n.º 1050-2019-IN de 16 de julio de 2019.



**Figura 2: Estructura Organizativa**

Fuente: MININTER (2019b)

De ello, se identificó la estructura organizativa formal de la entidad auditada y sus relaciones de dependencia y jerarquía a través de un organigrama estructural, asimismo, las funciones

de la principal dependencia interviniente en el proceso en curso, materia del control concurrente, siendo la Oficina General de Administración y Finanzas, el órgano de línea encargado de las contrataciones de bienes y servicios en cualquiera de sus modalidades de la entidad auditada.

Entre las funciones de la citada Oficina General de Administración y Finanzas, establecida en el artículo 34° de la Primera Sección del Reglamento de Organizaciones y Funciones, se indican las siguientes:

“Son funciones de la Oficina General de Administración y Finanzas las siguientes:

- a) Proponer lineamientos técnicos sectoriales, aprobar directivas y normas internas de aplicación en el ámbito institucional que contribuyan al mejor funcionamiento de los Sistemas Administrativos de Contabilidad, Tesorería y la gestión del Abastecimiento, así como de control patrimonial
- f) Dirigir, supervisar y evaluar los procedimientos de selección relacionados a la contratación de bienes y servicios en cualquiera de sus modalidades” (MININTER, 2019b).

Asimismo, se identificó las responsabilidades atribuidas a la Oficina de Abastecimiento, identificándose en el artículo 90° de la Segunda Sección del Reglamento de Organizaciones y Funciones, las siguientes:

“Son funciones de la Oficina de Abastecimiento las siguientes:

- a) Programar, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar la aplicación de los procesos técnicos de gestión de abastecimiento de bienes y prestación de servicios que requieran los órganos (...); así como proponer las directivas, instructivos, lineamientos respecto a la gestión del abastecimiento
- e) Organizar, desarrollar, controlar y supervisar los procedimientos de selección de bienes y servicios en cualquiera de sus modalidades” (MININTER, 2019b).

Posteriormente, a efectos de comprender las fases, etapas y áreas intervinientes del proceso de contrataciones bajo la modalidad de Estado a Estado, se analizó las disposiciones específicas establecidas en la Directiva n.º 005-2018-IN y se identificaron las actividades relacionadas que conforman el proceso de contrataciones bajo la modalidad de Estado a Estado, tal como se detalla:

**Tabla 1: Hitos de control y actividades de mayor impacto**

<b>Fase del proceso</b>	<b>Disposiciones Específicas establecidas en Directiva n.º 005-2018-IN</b>	<b>Actividades establecidas</b>
ACTOS PREPARATORIOS	6.1 Descripción del Listado de Contrataciones Estratégicas	1.Aprobación de listado de contrataciones estratégicas
	6.2 Descripción del Registro de Estados Extranjeros	2.Publicación de listado de contrataciones estratégicas
	6.3 Información de Estados Extranjeros registrados	3.Registro de Estados extranjeros
PROCESO DE CONTRATACIÓN	6.4 Formulación del requerimiento	1.Formulación del requerimiento del área técnica
	6.5 Indagación de mercado	2.Indagación de mercado
	6.6 Expresiones de interés de Estados Extranjeros	3. Presentación de expresiones de interés
	6.7 Designación de Comité de Evaluación de Contratación con Estado Extranjero (CECEE)	4.Designación de Comité de Evaluación de Contratación con Estado Extranjero
	6.8 Funciones del CECEE	No aplica
	6.9 Valor Referencial	5.Aprobación del valor referencial
	6.10 Evaluación de la Ficha Técnica	6.Elaboración y aprobación Ficha Técnica
		7.Evaluación de Ficha Técnica y mejoras ofrecidas
	6.11 Contenido del Expediente de Contratación	8.Aprobación de Expediente de Contratación
	6.12 Declaratoria de interés nacional del objeto de la contratación	9.Aprobación de Decreto Supremo, declara de interés nacional objeto de contratación
	6.13 Etapa de negociación	10.Negociación
	6.14 Cancelación del proceso	No aplica
	6.15 Declaración de desierto	No aplica
	6.16 Contenido del contrato:	No aplica
	EJECUCIÓN CONTRACTUAL	6.17 Celebración del contrato
6.18 Ejecución del contrato		2.Ejecución del contrato
6.19 Liquidación final del contrato		No aplica

Asimismo, mediante la herramienta de Gantt se visualizó de manera gráfica el grado de avance de las actividades ejecutadas y por ejecutar de la entidad auditada, previo al acompañamiento de control, de cuyo análisis, se determinaría el tiempo estimado insumido por actividad ejecutada constituyendo aspectos a ser considerados durante la ejecución del control concurrente a efectos de determinar posibles agentes que causen cuellos de botella;

cabe precisar que, dado que la Directiva n.º 005-2018-IN no establece plazos para sus diferentes actos y etapas, la determinación de las actividades de mayor impacto, objeto de control, se realizó en base al grado de impacto en el alcance de los objetivos del proceso de contratación.

De esta manera, se elaboró de manera independiente y referencial Diagramas de Gantt para la muestra de las contrataciones de Estado a Estado, tal como se detalla:

Proceso de Contratación bajo la Modalidad de Estado a Estado																
Activ.	Periodo 2019												Estado	Grado de impacto con objetivo		
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic				
1															Actividades Ejecutadas	Bajo
2																Intermedio
3																Intermedio
1																<b>Intermedio</b>
2																Alto
3																Intermedio
4																Intermedio
5																Intermedio
6																<b>Alto</b>
7																<b>Alto</b>
8															Intermedio	
9															Intermedio	
10															Actividades por Ejecutar	<b>Alto</b>
1																<b>Intermedio</b>
2																<b>Alto</b>

**Figura 3: Diagrama de Gantt**

Del diagrama precedente, se determinaron actividades de alto grado de impacto en relación con la consecución de los objetivos de las referidas contrataciones, siendo éstas:

**Tabla 2: Determinación inicial de actividades de mayor impacto**

Fase del proceso:	Actividades de Alto Impacto:
Proceso de contratación	Actividad 2: Indagación de mercado Actividad 6: Elaboración y aprobación Ficha Técnica Actividad 7: Evaluación de Ficha Técnica y mejoras ofrecidas Actividad 10: Negociación
Ejecución Contractual	Actividad 2: Ejecución del Contrato

En consecuencia, en el esquema del proceso como resultado de las acciones de planeamiento, se determinaron las actividades de cada fase del proceso a evaluar, tal como se señala:

**Tabla 3: Esquema del proceso**

<b>Subproceso (Fase/Etapa)</b>	<b>Actividades</b>	<b>Selección actividades de mayor impacto</b>
Fase de Actos Preparatorios	Actividad 1: Aprobación de listado de contrataciones estratégicas	
	Actividad 2: Publicación de listado de contrataciones estratégicas	
	Actividad 3: Registro de Estados extranjeros	
Fase de Proceso de Contratación	Actividad 1: Formulación del requerimiento del área técnica	
	Actividad 2: Indagación de mercado	x
	Actividad 3: Presentación de expresiones de interés	
	Actividad 4: Designación de Comité de Evaluación de Contratación con Estado Extranjero	
	Actividad 5: Aprobación del valor referencial	
	Actividad 6: Elaboración y aprobación Ficha Técnica	x
	Actividad 7: Evaluación de Ficha Técnica y mejoras ofrecidas	x
	Actividad 8: Aprobación de Expediente de Contratación	
	Actividad 9: Aprobación de Decreto Supremo, declara de interés nacional objeto de contratación	
	Actividad 10: Negociación	x
Ejecución de contrato	Actividad 1: Suscripción de contrato	
	Actividad 2: Ejecución del contrato	x

### **- Identificación de los hitos de control**

El hito de control se encuentra definido como “la oportunidad que abarca una parte de las actividades de un proceso en curso, el cual es seleccionado en base a su relevancia, para la realización de un Control Concurrente o Visita de Control, según corresponda.” (CGR, 2019).

Durante las acciones de planeamiento se consideró la realización del Control Concurrente a dos hitos de control basado en las actividades de mayor impacto del proceso que fueron determinadas, tomándose en consideración el “Proceso de Contratación”, asimismo, se tomó en consideración la evaluación de las actividades de mayor impacto actividad 6 y 7: Elaboración y aprobación Ficha Técnica, y, Evaluación de Ficha Técnica y mejoras ofrecidas para el Hito n.º 1 y la actividad 10: Negociación para el Hito n.º 2.

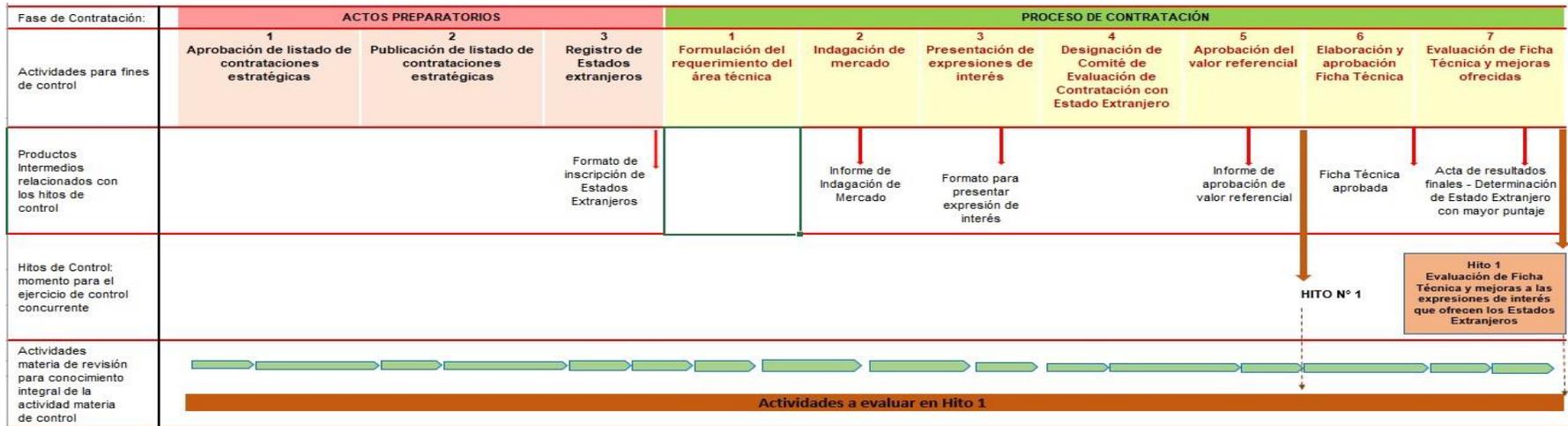


Figura 4: Identificación de Hito de Control n.º 1

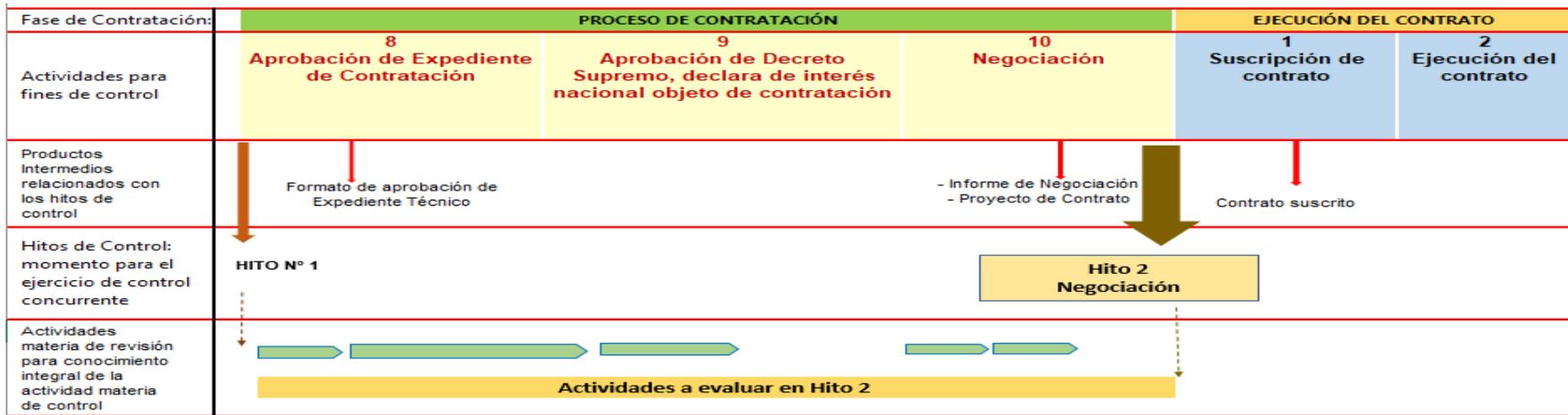


Figura 5: Identificación de Hito de Control n.º 2

## - Identificación de posibles situaciones riesgosas

Sin perjuicio de las modificaciones a los hitos de control considerados inicialmente, se identificó las posibles situaciones riesgosas por cada actividad de mayor impacto a efectos de ser considerados durante la ejecución del Control Concurrente, siendo dicha identificación la fase final de las acciones de planeamiento del Control Concurrente, tal como se detalla:

**Tabla 4: Identificación de posibles situaciones riesgosas**

Hito de Control	Actividad de Mayor Impacto	Situaciones riesgosas	Comentarios
Proceso de Contratación	1. Indagación de mercado	-Ausencia de invitación a organizaciones, empresas públicas o dependencias de los Estados extranjeros registrados. -Direccionamiento en ajuste de requerimiento. -No recabar información que permitan mejorar las condiciones de la contratación.	Posibilidad de no acceder a mejores ofertas que puedan ofrecer los Estados Extranjeros.
	2. Elaboración y aprobación de Ficha Técnica	-Deficiencias en la identificación de mejoras a las especificaciones técnicas o términos de referencia, plazos de entrega, capacitación, garantías extendidas u otros. -Deficiencias en los procedimientos para la presentación y evaluación de las mejoras ofrecidas.	Posibilidad de aceptar como mejoras, prestaciones que no están directamente ligadas a la adquisición del bien a contratar. Riesgo que los criterios de evaluación a las mejoras ofrecidas no asigne puntaje a todas las posibles ofertas de calificación
	3. Evaluación de Ficha Técnica y mejoras ofrecidas	-Inadecuada evaluación de las mejoras. -Aceptación de diferencias de precios y condiciones entre lo ofrecido en las expresiones de interés con lo ofertado en las Fichas Técnicas.	Riesgo de otorgar mayor puntaje a propuesta cuyas condiciones no serían beneficiosas para la Entidad en comparación de otra.
	4. Negociación	-Aceptación de condiciones del contrato que resulten onerosas para la Entidad. -Proyecto de contrato no reúna todas las condiciones y/o	Riesgo de no garantizar el cumplimiento de las prestaciones, bajo las condiciones establecidas en la negociación

<b>Hito de Control</b>	<b>Actividad de Mayor Impacto</b>	<b>Situaciones riesgosas</b>	<b>Comentarios</b>
		mejoras obtenidas, en perjuicio de la Entidad.	
Ejecución	5. Ejecución de contrato	-Incumplimiento de los términos contractuales.	Incumplimiento de objetivos y metas de la Entidad.

### **- Formulación del Plan del Control Concurrente**

El Plan de Control Concurrente constituyó la primera etapa del servicio de control concurrente y consignó los datos del proceso, alcance, los objetivos generales y específicos por cada hito de control a evaluar, los plazos y cronograma, los procedimientos que rigieron la labor del control y la información administrativa respecto a los plazos estimados de la participación del personal que integró la comisión de control y la estimación de los costos directos que demandaron la ejecución del servicio de control.

En primera instancia, en dicho plan se consignaron los datos del proceso habiéndose determinado el inicio y fin del proceso de acuerdo a los recursos de evidencia documental obtenidos durante la recopilación de información inicial efectuada a la Entidad, así como, el alcance de la evaluación efectuada por la comisión, la cual comprendió la determinación de hitos de control y actividades de mayor impacto en los que se podría efectuar un acompañamiento sistemático, siendo el alcance de la ejecución del control concurrente establecido conforme se detalla a continuación:

***Tabla 5: Hitos de control y actividades de mayor impacto***

<b>Fase o Etapa del Proceso (*)</b>	<b>Hitos de control</b>	<b>Actividades de mayor impacto</b>
Fase de proceso de contratación	Hito n.º 1: Evaluación de Ficha Técnica y mejoras a las expresiones de interés que ofrecen Estados Extranjeros.	Actividad 1: Revisión de la documentación que sustenta la evaluación de la Ficha Técnica y las mejoras presentadas por los Estados Extranjeros.

Hito n.º 2: Negociación.	Actividad 1: Determinación de condiciones contractuales.
-----------------------------	--

Asimismo, se determinó el objetivo general y los objetivos específicos por cada hito de control en los siguientes términos:

**Tabla n.º 6: Determinación de objetivos**

Tipo de Objetivos	Detalle
Objetivo General	Determinar si las actuaciones realizadas durante el procedimiento de la contratación del Sector Interior bajo la modalidad de Estado a Estado se encontraron acordes a la normativa aplicable
Objetivo Específico del Hito de control n.º1	Determinar si el Comité de Evaluación de Contratación con Estado Extranjero evaluó las mejoras ofrecidas por los Estados Extranjeros, sobre la base de la ficha técnica aprobada, y así establecer con cual podría iniciarse una negociación
Objetivo Específico del Hito de control n.º2	Determinar si las condiciones de negociación, vienen garantizando las mejoras ofrecidas por el Estado Extranjero en su expresión de interés, así como en caso de haber superado las mismas, establezcan mayores beneficios para la Entidad.

En base a ello, se determinaron las fechas y plazos para cada etapa del hito de control que se insumirían para desarrollar el control concurrente, siendo preciso mencionar que, el cronograma para la etapa de planificación, ejecución y elaboración de informe se determinó con sujeción a los plazos previstos en la normativa aplicable al control concurrente.

Asimismo, a nivel de planificación se formularon los procedimientos que se aplicaron para cumplir con los objetivos determinados para el servicio del Control Concurrente, por cada hito de control y tomando como referencia su vinculación con los objetivos establecidos, siendo preciso mencionar, que el detalle y desarrollo de los procedimientos, no pueden ser divulgados por el carácter de reserva que constituyen, sin perjuicio de ello, se mostrará los criterios asimilados, tal como se señala a continuación:

La normativa establecida en CGR (2015) define a los procedimientos de auditoría como, “el conjunto de técnicas de investigación necesarias para efectuar el examen o revisión de una partida, hecho o circunstancia. Un procedimiento de auditoría es la aplicación de una o varias técnicas de auditoría para obtener evidencias de auditoría”, por lo que, la evidencia obtenida tanto física, documental, testimonial o analítica constituyeron las herramientas prioritarias del auditor para sustentar su opinión y conclusiones de auditoría.

En ese sentido, la formulación de procedimientos fue planificada de acuerdo a los objetivos establecidos para tal fin, tomando como principal concepción, que la aplicación de técnicas de auditoría sirva como estrategia para alcanzar la seguridad razonable mediante la obtención de evidencia suficiente u apropiada; para el presente caso, los procedimientos de auditoría se orientaron a la obtención de evidencia física y documental.



**Figura 6: Técnicas de Auditoría**

Fuente: CGR (2015)

Es de precisar que, durante el desarrollo de los diversos procedimientos auditoría, el uso de la técnica de observación a algunos actos desarrollados por el CECE dotaron a la comisión de control de elementos de interacción real para la ejecución de determinadas sesiones constituyendo evidencia física para los resultados del control concurrente. Asimismo, el uso de técnicas de relevamiento permitió recopilar información sobre el proceso evaluado, que en primera instancia fue realizada durante las acciones de planeamiento y que concedieron a la comisión de control, comprender la entidad y dependencia auditada, para finalmente, servir durante el desarrollo de los procedimientos de auditoría para obtener evidencia adicional y específica sobre el proceso evaluado; dicho relevamiento fue aplicado en conjunto con el uso de la técnica de comprobación, la misma que permitió corroborar determinados hechos, constituyendo, de esta manera, evidencia documental para los resultados del control concurrente.

Adicionalmente, a nivel de planificación, la información administrativa de la comisión en el que se programó los plazos estimados de la participación del personal designado que integró la Comisión de Control, por cada etapa del servicio y en función a cada hito de control, así como, la estimación de los costos directos que demandó la ejecución del servicio del Control Concurrente.

Lo expuesto en los párrafos precedentes constituyeron el Plan de Control Concurrente, materia inicial en el que se fundamentó el servicio de control iniciado.

## IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4.1 Identificación de problemas

**Compras realizadas bajo la modalidad de Estado a Estado durante el 2016, que fueron materia de control por el SNC, fueron observados a nivel de ejecución contractual determinándose perjuicios económicos ascendentes a US\$ 1 962 576,39 y responsabilidades administrativas funcionales de funcionarios involucrados en los procesos.**

Durante el periodo 2016, órganos del SNC en el marco de sus servicios de control posterior, ejecutaron Auditorías de Cumplimiento a las contrataciones realizadas bajo la modalidad de estado a estado, cuya evaluación comprendió la revisión y evaluación de los documentos provenientes de dos procesos de compra, tal como se detalla:

*Tabla 7: Auditorías de cumplimiento ejecutadas durante el 2016*

<b>Materia examinada</b>	<b>Adquisición de 28 707 pistolas de puño</b>	<b>Adquisición de 800 patrulleros inteligentes marca Hyundai, modelo Santa Fe</b>
<b>Periodo auditado</b>	Del 2 de enero de 2014 al 30 de julio de 2016	Del 2 de enero de 2012 al 30 de enero de 2016
<b>Monto auditado</b>	US\$ 13 165 578,10	US\$ 28 536 858,33
<b>Alcance</b>	Actos preparatorios de la contratación y ejecución contractual	Actos preparatorios de la contratación, proceso de negociación y ejecución contractual
<b>Normativa específica aplicable</b>	Directiva n.º 006-2014-IN	Directiva n.º 009-2012-IN

Como resultado de los servicios de control posterior ejecutados, se identificaron, además, de carencia o falta de efectividad de los mecanismos de control implementados por la gestión, observaciones con señalamiento de responsabilidad correspondientes a diversas etapas del proceso de contratación por parte de las dependencias administrativas de la entidad auditada, habiéndose advertido hechos tanto durante las actuaciones previas a la suscripción de contrato, así como, durante la ejecución del contrato derivado de dichas contrataciones, ocasionando que el control externo realizado por los órganos del SNC se pronunciaran a través de la comunicación de recomendaciones orientadas a superar las causas y las deficiencias advertidas a fin de mejorar la gestión administrativa, así como a través de la comunicación al Órgano Instructor competente para el inicio del procedimiento sancionador de los funcionarios y servidores públicos involucrados, tal como se resume a continuación:

**Tabla 8: Resultados de las Auditorías de Cumplimiento ejecutadas**

Denominación del control	Actuaciones previas hasta suscripción de contrato		Durante la ejecución del contrato		Perjuicio económico	Servidores/ funcionarios con determinación de responsabilidad	Total de recomend.	Estado de recomendaciones al 30/08/2019	
	Deficien. Control interno	Obs.	Deficien. Control interno	Obs.				Implementadas	En proceso
Compra de 800 patrulleros inteligentes Hyundai Santa Fe	1	1	4	2	\$ 1 962 576,39	28	8	1,2,3,4,7	5,6,8
Adquisición de pistolas de puño	3	0	1	0	-	-	5	4,5	1,2,3

Fuente: Reportes de Sistema de Control Gubernamental Web al 30 de agosto de 2019.

De la tabla precedente se aprecia que, producto a la evaluación de los hechos detectados considerando los elementos de condición – criterio – causa – efecto, se determinaron:

- Perjuicios económicos en una de las compras de Estado a Estado por US\$ 1 962 576,39
- Responsabilidades administrativas funcionales a 28 funcionarios y servidores públicos por incumplimiento de sus deberes
- Observaciones que generaron la formulación de recomendaciones que se orientaron a mejorar la gestión administrativa, no obstante, desde el 2016 al 2019, la Entidad aún se encuentra en proceso de implementación seis (6) de las trece (13)

recomendaciones formuladas en los servicios de control posterior antes mencionados.

#### **4.2 Análisis de soluciones a la materialización detectada**

Habiéndose identificado la problemática inicial de las compras de estado a estado a través de la intervención de un control efectuado a procesos ya culminados propio de los servicios de control posterior en los que se advirtieron la materialización de los perjuicios y responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos comprendidos en la materia examinada, era de vital importancia la intervención del control externo a través de un acompañamiento oportuno y célere al proceso efectuado por la entidad auditada durante las actuaciones de las contrataciones para prevenir situaciones que representen la materialización de perjuicios potenciales y/o económicos en los recursos del estado.

Las labores de control gubernamental otorgaron a la autora, los conocimientos prácticos de las modalidades de control aplicadas a las compras Estado a Estado realizadas la entidad auditada, por lo que, la contribución de la presente autora se realizó durante las acciones de planeamiento, planificación, ejecución y elaboración de informes correspondientes a la aplicación de un modelo basado en gestión de riesgos denominándose “Control Concurrente” mediante el cual, a través de las regulaciones y conocimientos prácticos de dicha modalidad, se realizó el acompañamiento de control externo durante los actos preparatorios y negociación de una muestra de compras que se encontraban en curso durante el periodo 2019.

Cabe precisar que, para aplicar la solución mediante el citado modelo de gestión de riesgos, las acciones de planeamiento y planificación fueron fortalecidas mediante herramientas de gestión que permitieron optimizar la ejecución del control concurrente a las compras de estado a estado durante el periodo 2019.

#### **4.3 Impacto de las herramientas de gestión aplicadas para el análisis del proceso**

Como soporte a las labores del control concurrente, durante las acciones de planeamiento se priorizó la evaluación y reconocimiento del entorno, y, del proceso a efectos de adoptar decisiones que permitieron fortalecer la elección de la materia a evaluar y brindaron un curso de acción para establecer metas y criterios de control.

Mediante la aplicación del reconocimiento del entorno se logró identificar el alcance de las atribuciones aplicables a la dependencia principal interviniente de la entidad auditada cuyos

resultados proporcionaron a la comisión auditora la adecuada canalización de requerimientos u reuniones de coordinación con los funcionarios y/o servidores públicos responsables de la materia examinada.

Para la determinación de las posibles situaciones riesgosas vinculados a los orígenes de un problema se aplicaron las herramientas de gestión cualitativas tales como la lluvia de ideas y diagrama de causa-efecto, que permitieron tener un marco general durante el planeamiento que refuerce la identificación de la principal causa que motivaba los hechos observados por la comisión de control durante la ejecución del control con el propósito de comunicar acciones que permitan revelar dichas causas y contribuir, mediante la adecuada formulación del riesgo a comunicar, que las medidas correctivas que sean adoptadas por la entidad auditada tiendan a minimizar la recurrencia de los hechos observados.

Asimismo, la aplicación de herramientas para la programación del curso de acción del control gubernamental mediante las gráficas de Gantt permitió visualizar las actividades secuenciales inmersas durante el proceso evaluado y el progreso real y futuro a efectos de decidir el mejor momento de acompañamiento del control, incidiendo en la programación y alertas difundidas.

**Tabla 9: Soporte de las herramientas de gestión**

<b>Procedimientos realizados sin herramientas de gestión</b>	<b>Soporte de herramientas de gestión</b>	<b>Impacto en el fortalecimiento del análisis del proceso</b>
- Esquema del proceso basado en un formato preestablecido.	- Aplicabilidad de Diagramas de Gantt	- Esquema del proceso sustentado mediante el reconocimiento del entorno, representación gráfica del grado de avance proceso en curso y
- Identificación de riesgos mediante formato preestablecido.	- Aplicabilidad de Diagrama de Flujo - Aplicabilidad de tormenta de ideas - Aplicabilidad de Diagrama Causa - Efecto	representación gráfica del flujo real de actividades e interacciones dentro del proceso en curso. - Presentación de Hitos de Control estructurados, en concordancia con los resultados del mapeo del proceso. - Identificación de riesgos con participación e involucramiento de comisión para generación de nuevas ideas

#### **4.4 Impacto del reconocimiento del riesgo en la aplicación del Control Concurrente**

Como se ha descrito, la entidad auditada regula la adquisición de bienes, contratación servicios, ejecución de obras, así como, su gestión, desarrollo u operación bajo la modalidad de Estado a Estado en marco de su normativa interna denominada “Procedimiento para las contrataciones del Sector Interior bajo la modalidad de Estado a Estado”.

En mérito a ello, habiéndose evaluado el hito de control “Evaluación de Ficha Técnica y mejoras a las expresiones de interés que ofrecen Estados Extranjeros” y del análisis a las tres (3) disposiciones generales y diecinueve (19) disposiciones específicas de su normativa interna, se analizó algunos aspectos referidos a la conformación y funciones del CECE, siendo algunos de estos, los siguientes:

- “a) Evaluar la modalidad de contratación a emplear.
- b) Elaborar y aprobar el Informe Técnico – Económico.
- c) Elaborar y aprobar la Ficha Técnica.
- d) Evaluar las mejoras ofrecidas por los Estados Extranjeros, determinando el Estado Extranjero con el cual podría iniciarse una negociación.
- e) Negociar las condiciones del contrato, considerando como base la expresión de interés y la evaluación de la ficha técnica.
- f) Elaborar el proyecto de contrato producto de la negociación.
- g) Emitir actas sobre las funciones realizadas.”

De lo expuesto, se advirtió que el CECE cuenta con la facultad para la elaboración y aprobación de la Ficha Técnica, que constituiría una de las funciones más sensibles y de mayor impacto en los resultados de la contratación, ya que dependía de ello, la determinación del Estado Extranjero con que se iniciaría la negociación del proceso de compra de los activos estratégicos para el país.

Siendo la Ficha Técnica, el documento que elabora el CECEE cuando existe más de un Estado Extranjero que cumplen con el requerimiento elaborado por el área usuaria, y consigna una serie de factores de evaluación y ponderación, tal como es facultada por la directiva, que a la letra dice:

La Ficha Técnica contempla, sin ser limitativa, mejoras a las especificaciones técnicas o términos de referencia, plazos de entrega, garantías extendidas, capacitación del personal, compensaciones industriales a la inversión, entre otros

factores que el CECEE considere pertinente. Asimismo, incluye una ponderación de acuerdo a la modalidad de intervención de los Estados Extranjeros y regula el procedimiento para la presentación y evaluación de las mejoras ofrecidas. (MININTER, 2018, p.3).

En ese sentido, la elaboración de la Ficha Técnica fue determinada como una actividad crítica durante el proceso de contratación de Estado a Estado, ya que su elaboración está condicionada a una serie de mejoras presentadas por los Estados Extranjeros a través de sus Expresiones de Interés presentados, los cuales fueron remitidos en función a los requisitos definidos por el área técnica, a efectos de obtenerse mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad de la adquisición; no obstante, la Directiva no precisaba sobre la justificación o sustento para la selección de determinados requisitos que se encontrarían sujetos a ponderación en la Ficha Técnica.

Adicionalmente, se concluyó que la evaluación de las mejoras consideradas por el CECE para el otorgamiento de puntajes en base a las especificaciones técnicas requeridas por el área técnica fue limitada, toda vez que, la elección de algunas de las especificaciones técnicas con puntaje considerado como mejoras, no fue fundamentada.

Asimismo, se advirtió que la directiva establece la emisión de actas por el CECE sobre sus funciones realizadas no precisándose el contenido de dichas actas otorgando discrecionalidad que generó la carencia de fundamentos sobre las decisiones y acuerdos adoptados por el comité, es decir, sobre los criterios empleados para la selección de factores y ponderaciones que se consignaron en la Ficha Técnica, y que constituyeron, el principal medio para la calificación y determinación del Estado Extranjero con quien se inicia la negociación.

Cabe indicar que, se realizó una revisión normativa legal al Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en cuyo numeral 113.1 del artículo 113 “Acta de sesión”, la misma que indicó respecto a los acuerdos adoptados por órganos colegiados que, “De cada sesión es levantada un acta, que contiene (...), los puntos de deliberación, cada acuerdo por separado, (...). El acuerdo expresa claramente el sentido de la decisión adoptada y su fundamento.”; dicha base reforzó la motivación de la fundamentación de las actas, al aplicarse supletoriamente dicha base legal.

Por lo que, en base a la constituyeron aportes profesionales que coadyuvaron a la decisión concertada por la comisión de control, resultando en una comunicación de alerta al titular de la entidad auditada a través de un Informe de Orientación de Oficio, notificándose el riesgo como:

“Directiva que regula las contrataciones de Estado a Estado carece de disposiciones para la fundamentación de las decisiones y acuerdos adoptados en las actas emitidas por el comité de evaluación de contratación, situación que podría afectar la transparencia en las contrataciones”

El cual fue puesto de conocimiento con la finalidad de que la entidad auditada adopte las acciones preventivas o correctivas para superar el riesgo advertido.

#### **4.5 Impacto de la aplicación del Control Concurrente en la Entidad Pública**

Los beneficios obtenidos efectuada la comunicación de alerta al titular de la entidad auditada respecto a la formulación de la situación detectada permitieron exponer los resultados del control efectuado a través de la comunicación adversa identificada orientada a que la gestión tome conocimiento de dichas deficiencias y orienten sus acciones al reforzamiento de las facultades asignadas al CECE durante la regulación de las contrataciones de Estado a Estado.

Las propuestas de mejora que representaron una alternativa de solución sobre la base de la problemática detectada, se enmarcaron en:

- Contribución al fortalecimiento institucional y soporte al cumplimiento de los objetivos institucionales a través de la alerta de riesgos que generaron la adopción institucional de medidas preventivas y/o correctivas en aras de la mejora administrativa que permitió que la entidad fortalezca sus procedimientos a fin que sean eficaces, eficientes y transparentes.
- Cambio interno en las actuaciones realizadas por el CECE a través de la difusión del riesgo identificado que generaron que los actos ejecutados se realicen de manera transparente y con el debido cuidado en torno los hechos observados durante la labor de control.
- La oportunidad del acompañamiento mediante control concurrente minimizó la materialización de perjuicios potenciales y/o económicos en los recursos del estado y determinación de responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos.

- Las acciones de prevención mediante la oportuna comunicación de riesgos a través de un acompañamiento a las dependencias de la entidad auditada durante las actuaciones de las contrataciones lograron minimizar la probabilidad de ocurrencia y con ello la materialización del riesgo en las fases evaluadas.

#### **4.6 Aporte profesional del bachiller en el Control Concurrente**

La contribución de la autora durante el control concurrente se enfocó a brindar un soporte para la identificación de situaciones que refuercen la gestión de la entidad auditada orientada en los resultados con impacto positivo en el desarrollo del país.

Para tal caso, se afianzaron las competencias y habilidades adquiridas durante el plan de estudios de la carrera de Ingeniería en Gestión Empresarial (UNALM, s.f), tales como:

- Se identificó los problemas organizacionales institucionales habiéndose analizado los antecedentes de la entidad auditada mediante el análisis FODA establecidos en sus Planes Operativos y Estratégicos, y sus respectivas evaluaciones, así como, mediante la evaluación al Reglamento y Organización y Funciones de la entidad pública auditada.
- Se comprendió uno de los problemas asociados al proceso del tipo de contrataciones evaluado, enmarcados en carencias procedimentales necesarias para optimizar su trazabilidad.
- La participación en equipos multidisciplinarios permitió un análisis de información mediante el uso y aplicación de técnicas cualitativas de gestión de procesos tales como diagramas de flujo y diagramas de Gantt, así como diagramas de causa y efecto.

En ese sentido, durante la formación profesional de la autora de la presente memoria se contribuyó a la identificación y formulación de problemas organizacionales, así como los planteamientos de soluciones mediante la formulación de recomendaciones que induzcan a a que los actos administrativos sean optimizados; a la comprensión de los problemas asociados a procesos y el respectivo análisis para cautelar la eficiencia y eficacia del proceso; al análisis de información mediante el uso de técnica cualitativas de gestión de procesos y de calidad tales como la tormenta de ideas, diagrama de causa – efecto, entrevistas, diagramas de flujos y diagramas de Gantt; a la participación en equipos multidisciplinarios; y, al entendimiento de la responsabilidad ética en el desempeño profesional tomando en consideración la transparencia de los resultados a los ciudadanos.

Asimismo, las habilidades afianzadas durante la formación profesional de la autora de la presente en la planeación, organización y control, comprendieron de manera prioritaria, la fijación de metas, reconocimiento del entorno y la comprensión de la cultura organizacional, así como, la retroalimentación constante, asimismo, las habilidades de gestión como trabajo en equipo, proactividad y capacidad de adoptar decisiones fueron relevantes durante la conducción del control ejecutado por la comisión, asimismo, las habilidades de trato personal dentro de la comisión como en las relaciones con la entidad auditada permitieron una correcta canalización de los requerimientos y respuestas que sirven como insumo para la presentación de los resultados.

Adicionalmente, dada la delicada labor de auditoría ejercida en las entidades auditadas a efectos de determinar si los procesos evaluados fueron ejecutados en función a los objetivos institucionales y en conformidad a las normas aplicables, fue imperioso ejercer una adecuada actuación de la función tomando en cuenta los principios y deberes que presiden la conducta del auditor gubernamental de acuerdo a lo indicado por CGR (2008), por lo cual, la actuación del control efectuado se ejecutó aplicando los valores afianzados en la formación profesional, tales como probidad y ética, respectivamente:

Mantener una conducta intachable, de entrega honesta y leal al desempeño del cargo, labor o función, con preeminencia del interés público. Ello alude a la rectitud e integridad en el obrar respecto a recursos, documentos, bienes públicos, conocimientos, en la ejecución de cualquier acto funcional y personal (CGR, 2008, p.2).

El servidor de la Contraloría y del Órgano de Control, en el ejercicio de sus funciones, actuará con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés público representado por el Estado y desechando todo provecho o ventaja obtenida por sí o por interpósita persona (CGR, 2008, p.3).

Por lo que, las contribuciones de gestión y los principios gubernamentales durante la formación profesional de la autora de la presente memoria fortalecieron a que el acompañamiento de control ejecutado por la autora del presente trabajo contribuya a un impacto social positivo, mediante la determinación de situaciones detectadas orientadas a que la gestión institucional sea mejorada, y de esta forma, se identifiquen y optimicen los procesos claves, de soporte y estratégicos de la cadena de valor de la entidad auditada.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

### 5.1 Conclusiones

1. El conocimiento y uso de técnicas aplicables durante el control concurrente al proceso de compras realizadas en una entidad pública bajo la modalidad de Estado a Estado durante el periodo 2019 fue reforzado mediante la aplicación de herramientas de gestión cualitativas previo al acompañamiento preventivo y oportuno del control concurrente bajo un enfoque de gestión de riesgos que permitieron optimizar el mapeo del proceso, identificación de riesgos y la correspondiente alerta para cautelar el adecuado uso de los recursos el estado a través de la optimización del marco regulatorio mediante la identificación de imprecisiones procedimentales limitaban la transparencia de las actuaciones del CECE.  
real
2. La situación inicial de las contrataciones de Estado a Estado que correspondieron a los servicios de control posteriorizados por el SNC a contrataciones de gobierno a gobierno durante el periodo 2016 y que constituyeron la materialización de perjuicios y determinación de responsabilidades fueron abordadas mediante la implementación de un control concurrente fortalecido con un enfoque de gestión de riesgos apoyado en herramientas de gestión durante las acciones de planeamiento.
3. El enfoque del control concurrente orientado a la gestión de riesgos se realizó a las compras de Estado a Estado realizadas durante el periodo 2019, como una solución a la materialización de perjuicios a los recursos del estado detectados en acciones de control

posterior, habiéndose contribuido mediante el análisis del proceso durante acciones de planeamiento para el reconocimiento del entorno, aplicación de herramientas de gestión cualitativas como diagramas de Gantt, diagrama de Flujo, diagrama causa – efecto, tormenta de ideas que fortalecieron el mapeo del proceso y representaron un soporte para la identificación de las actividades de mayor impacto y de situaciones riesgosas que conllevaron a la determinación de los hitos de control a ser intervenidos por el control externo, asimismo permitió que durante la ejecución del control concurrente se identificó un riesgo respecto a las facultades del CECE, habiéndose contribuido mediante la alerta oportuna y celeridad de la situación advertida.

4. Los resultados de control aplicados como solución a las problemática identificada impactaron en el fortalecimiento de las labores de control preliminares que permitieron optimizar el involucramiento y análisis del control a realizar, fortalecimiento institucional y soporte al cumplimiento de los objetivos institucionales, asimismo se logró un cambio interno en las actuaciones realizadas por el CECE a través de la difusión del riesgo identificado que generaron la reducción de la probabilidad de ocurrencia de dichos actos y con ello minimizar la materialización del riesgo en las fases evaluadas.

## **5.2 Recomendación**

1. El control concurrente realizado a las compras realizadas en una entidad pública, y en general, el control gubernamental externo realizado por los órganos del SNC, dado que no es vinculante a las decisiones de la entidad auditada, se encuentra limitado a contribuir en mejorar administrativamente la gestión a través de la adecuada formulación de los riesgos a fin que la entidad auditada adopte las medidas que permitan minimizar o superar el riesgo advertido, no obstante, la alta rotación de la alta dirección y de los servidores a cargos de los procesos, no permiten mantener una curso de acción definido, por lo que, se recomienda la presencia activa de herramientas de gestión en los controles concurrentes con el objetivo que se optimice la programación con el fin de que la trazabilidad de dichos procesos sean aplicables a largo plazo y ante cualquier nueva rotación.

## **VI. REFERENCIAS**

Contraloría General de la República – CGR (2002). Ley 27785 de 23 de julio de 2002 por la cual se aprueba la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República – CGR (2008). Resolución de Contraloría General N° 430-2008-CG de 25 de octubre de 2008 que aprueba la Directiva n.° 010-2008-CG “Normas para la conducta y desempeño del personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional”.

Contraloría General de la República– CGR (2014a). Resolución de Contraloría n.° 273-2014-CG de 13 de mayo de 2014 que aprueba las Normas Generales de Control Gubernamental.

Contraloría General de la República– CGR (2014b). Resolución de Contraloría n.° 473-2014-CG de 22 de octubre de 2014 que aprueba la Directiva n.° 007-2014-CG/GCSII “Auditoría de Cumplimiento” y “Manual de Auditoría de Cumplimiento”.

Contraloría General de la República– CGR (2015). Guía Técnicas de Auditoría aprobado el 31 de marzo de 2015 y vigente a partir del 15 de abril de 2015.

Contraloría General de la República– CGR (2018a). Ley 30742 de 28 de marzo de 2018 que aprueba la Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.

Contraloría General de la República– CGR (2018b). Resolución de Contraloría n.° 136-2018-CG de 3 de mayo de 2018 que modifica la Directiva n.° 007-2014-CG/GCSII “Auditoría de Cumplimiento” y “Manual de Auditoría de Cumplimiento”.

Contraloría General de la República– CGR (2019). Resolución de Contraloría n.° 115-2019-CG 30 de marzo de 2019 que modifica las Normas Generales de Control Gubernamental y aprueba la Directiva n.° 002-2019-CG/NORM “Servicio de Control Simultáneo”.

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno - CAIGG (2015). Documento Técnico N° 75 Versión 0.2 Técnicas y Herramientas para el control de procesos y la gestión de la calidad, para su uso en la auditoría interna y en la gestión de riesgos. Santiago de Chile.

International Organization of Supreme Audit Institutions– INTOSAI (2019a). Portada/ Acerca de Nosotros/ Sinopsis. Rescatado de <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/sinopsis>

International Organization of Supreme Audit Institutions– INTOSAI (2019b). INTOSAI- P 1- Declaration of Lima (former ISSAI 1). Rescatado de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/INTOSAI-P-1\\_en.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI-P-1_en.pdf)

International Organization of Supreme Audit Institutions– INTOSAI (2019c). ISSAI 100 - Fundamental Principles of Public – Sector Auditing. Rescatado de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/ISSAI\\_100\\_to\\_400/issai\\_100/issai\\_100\\_en.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/issai_100_en.pdf)

International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI (2019). Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros. ISSAI 4100. Rescatado de: [http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/ISSAI\\_4100\\_S-Directrices\\_Auditoria\\_de\\_Cumplimiento.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/ISSAI_4100_S-Directrices_Auditoria_de_Cumplimiento.pdf)

Ministerio del Interior - MININTER (2018). Resolución Ministerial n.° 1895-2018-IN de 27 de diciembre de 2018 que aprueba la Directiva n.° 05-2018-IN-OGAF “Procedimiento para las contrataciones del Sector Interior bajo la modalidad de Estado a Estado”.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS (2019). Decreto Supremo n.° 021-2019-JUS de 11 de diciembre de 2019 que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ministerio del Interior – MININTER (2019a). Decreto Supremo n.° 014-2019-IN de 9 de julio de 2019 que aprueba la Primera Sección del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior – MININTER (2019b). Resolución Ministerial n.° 1050-2019-IN de 16 de julio de 2019 que aprueba la Segunda Sección del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE (2014). Ley 30225 de 11 de julio de 2014 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado.

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE (2018). Decreto Legislativo 1444 de 16 de setiembre de 2018 que modifica la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Pérez – Carballo Veiga, Juan F. (2013). Control de la gestión empresarial (8.<sup>a</sup> edición revisada y actualizada). Madrid: Esic Editorial.

Portal UNALM (s.f). Carrera profesional de Ingeniería en Gestión Empresarial. Rescatado de : <http://www.lamolina.edu.pe/facultad/economia/index.php/caproinggesemp/>

Robbins, Stephen P.; Coulter, Mary (2014). Administración (Decimosegunda edición). México: Pearson.

Torres Hernández, Zacarías; Torres Martínez, Helí (2014). Planeación y Control (Primera edición ebook). México: Grupo editorial Patria.