



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Facultad de Ciencias Contables

Unidad de Posgrado

**Estudio de las incidencias en el Sistema Nacional de
Control, la auditoría gubernamental y los informes.**

(Periodo 2003-2007)

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Contabilidad
mención en Auditoría Superior

AUTOR

William VÁSQUEZ HUAMÁN

ASESOR

Juan Guillermo MIÑANO LECAROS

Lima, Perú

2012

Resumen

El presente trabajo de investigación, consistió en la evaluación de algunos problemas que tienen especial relevancia en el Sistema Nacional de Control (SNC); así como, la Auditoría Gubernamental y los informes en el periodo objeto de estudio (años 2003 al 2007). Indudablemente, en los últimos años el SNC se encuentra sujeto a un conjunto de hechos, sucesos y acontecimientos que inciden directamente en la *independencia y probidad de los órganos y actores*. Es más, se desarrollan en una *amplia normatividad y bajo una estructura centralista*, que no corresponde a los cambios de descentralización del estado; más aún, con algunas auditorías que no satisfacen los requerimientos de resultados frente a la corrupción, cuya demanda actualmente la sociedad plantea. En mérito a ello el presente trabajo de investigación inició el estudio de dichas incidencias en el SNC; planteándose la disyuntiva siguiente: ¿En que medida las incidencias en la *independencia y probidad* de los órganos y actores han fortalecido la percepción del Sistema Nacional de Control. Cómo éstas se encuentran relacionados con la *amplia normatividad y la estructura centralista del órgano rector*; así cómo éstos, se encuentran también relacionados, con el *proceso de las auditorías y sus informes* para hacer frente a la corrupción?. En resumen, el presente trabajo de investigación muestra los siguientes resultados:

Los órganos y algunos actores del Sistema Nacional de Control (SNC), se encuentran sujetos a algunas incidencias que afectan la independencia y probidad del control y la auditoría gubernamental. Es así que, en el caso de la máxima autoridad del SNC, el mecanismo que a la fecha se encuentra previsto en el artículo 82° y 101° (numeral 1) de la constitución, no ofrece ninguna garantía, para que la propuesta y designación del contralor, asegure que éste, cuente con la probidad e independencia para el ejercicio del cargo, habiendo estado en la mayoría de los casos supeditados a los estados de ánimos cambiantes del poder político. Es más, en el caso de las Oficinas Regionales de Control (ORC) y en los Órganos de Control Institucional (OCI), las designaciones discrecional de los jefes de las ORC, así como de gran parte de los jefes de los OCI; recaen en personas vinculadas al entorno; es así, que en el caso de los OCI, solo el 37% han ingresado por concurso público de méritos; los cuales no permiten asegurar la Independencia y probidad; que dichos cargos requieren; es más, el 100% de los auditores de los OCIs, mantienen subordinación económica y administrativa. Incidencias que en los años precedentes afectaron una

adecuada percepción del Sistema Nacional de Control; más aún, que mantiene vigente la posibilidad de afectar e influir certeramente en la independencia y probidad del control y la auditoría gubernamental en el Perú.

De igual forma los resultados de la presente investigación demuestran también, que el órgano rector del Sistema Nacional de Control, fue fortalecido con recursos públicos por el estado, sin embargo dicho órgano no impulsó el fortalecimiento, desarrollo y conclusión de Auditorías Gubernamentales, advirtiéndose la contracción de las “Acciones de Control”; así como la reducción del costo de inversión en dichas acciones de control, siendo observable en el órgano rector, deficiencias como la falta de capacidad del gasto entre otros. En dicho contexto, el órgano rector incorporó en su estrategia el enfoque del “Control Preventivo”; entre otros; como las de fiscalización de Declaraciones Juradas e inteligencia anticorrupción.

También, el presente trabajo prueba que el Sistema Nacional de Control tiene una estructura organizacional y una amplia normatividad centralista del control gubernamental, que no ha considerado como prioridad una efectiva transferencia de competencias y recursos, ni el impulso de un nuevo marco normativo que consolide la construcción e implementación de contralorías regionales y selección de contralores regionales; bajo una nueva estructura organizacional, que evite los efectos e incidencias políticas del centralismo del órgano rector. Siendo evidente que, contradictoriamente al proceso democrático de descentralización y regionalización del estado peruano, el órgano rector aún concentra todas sus atribuciones y competencias en la sede central de la CGR (rol rector, orientador, fiscalizador y preventivo), que duplica y desplaza capacidad operativa (auditores encargados y de supervisión), así como sobrepone acciones y actividades de control, a través de las Oficinas Regionales de Control a nivel nacional.

De igual forma, el presente trabajo demuestra también, que los exámenes especiales, así como las auditoría financieras del gobierno central evaluados en el presente trabajo, no han constituido ser el medio idóneo por el cual los órganos de control puedan identificar y detectar importantes fraudes o actos de corrupción. Lo descrito se evidencia, en los 12 informes de auditoría evaluados en la presente investigación, los mismos que fueron ejecutados en los ministerios del interior, educación, salud, agricultura, producción; energía y minas; comercio exterior y turismo; así como en el Congreso de la República,

Petroperú S.A. y la Contraloría General de la República; en los cuales se advierte que de un monto total auditado de S/. 2,741'808,109.01; se han determinado solo 53 observaciones de índole administrativo, sin embargo, asombrosamente no se ha determinado ninguna transacción fraudulenta, que implique perjuicio al estado, ni actos de corrupción que tenga incidencia penal.

La situación descrita, podría explicarse entre otros (incidencias políticas); que se deben a que los exámenes especiales, así como las auditoría financieras; tienen un alcance y unos objetivos restringidos, que aseguran que los auditores evalúen con mayor acuciosidad solo en el ámbito de las entidades públicas. En consecuencia, si bien es cierto que dichos informes resultan ser de utilidad administrativa para que la entidad pública implemente medidas correctivas en la esfera administrativa; pues también es cierto que dichas auditorías, no resultan ser eficaces para detectar operaciones y transacciones fraudulentas que se gestan en las altas esferas de la administración pública, como en las empresas privadas, como es el caso recurrente en los procesos de adquisiciones y concesiones que formalizan importantes contratos (nacionales e internacionales). Es decir, fundamentalmente cuando dichos fraudes, involucran a importantes niveles de la administración del gobierno y se desarrollan bajo mecanismos deliberadamente sofisticados y cuidadosamente organizados; y por lo tanto escrupulosamente diseñados, para sobrepasar los procedimientos de control interno diseñados. Pero que contradictoriamente, resultan eficaces, cuando estos comprenden a entidades con presupuestos exigüos (caso municipalidades); en donde los niveles de control interno, así como el de asesorías y consultorías son deficientes. Si bien es cierto que las transacciones fraudulentas, así como los actos de corrupción, en la práctica no dejan facturas; también es cierto que cuando éstos se dan bajo el entorno político y el tráfico de influencias, es inevitable que en ellos confluyan indicios en su entorno familiar, social y empresarial (como desbalance patrimonial, transferencias financieras inusuales, simulación de contratos, adendas fraudulentas, etc.); los mismos, que en los casos más escandalosos, han sido puestos en evidencia por el periodismo de investigación, dejando en un segundo plano el accionar del SNC.

Abstract

The present work of investigation, evaluation consisted of some problems that are especially relevant in the National Control System (CNS) and the Government Auditing and reporting in the period under study (2003 to 2007). Undoubtedly, in recent years, the CNS is subject to a set of facts, events or developments that directly affect the independence and integrity bodies and actors. Moreover, they develop into a wide regulations and under a centralized structure that does not correspond to changes of state decentralization, indeed, with some audits that do not meet the requirements of results against corruption, which currently demand society poses . In virtue of this, the present research work initiated the study of such incidents in the CNS, considering the following dilemma: To what extent the impact on the independence and integrity bodies and actors have strengthened the perception of the National Control System. How they are related to the extensive regulation and centralized structure of the governing body, and how they are also found associated with the process of audits and reports to address corruption?. In summary, this research shows the following results:

The organs and some actors of the National Control (CNS), are subject to some issues that affect the independence and integrity of the control and government audit. Thus, in the case of the highest authority of the CNS, the mechanism to date is provided for in Article 82 ° and 101 ° (paragraph 1) of the constitution makes no warranty, for the nomination and appointment of the Comptroller , secure it, has the integrity and independence to hold the office, having been in most cases subject to the changing moods of political power. Moreover, in the case of the Regional Offices of Control (ORC) and the Institutional Control Bodies (OIC), discretionary appointments of the heads of the ORC, and much of the heads of the OIC in fall people linked to the environment, so that in the event of the OIC, only 37% were admitted on merit by open competition, which do not ensure the independence and integrity; that these positions require, nay, 100% of auditors of the ICO, maintain economic and administrative subordination. Incidents in previous years affected a proper perception of the National Control System, indeed, that sustains the potential to affect and influence accurately on independence and probity of government audit and control in Peru.

Similarly the results of this investigation also show that the governing body of the National Control System, was strengthened with public funds by the state, but that body did not lead to the strengthening, development and completion of Government Audits, being noticeable contraction the "control shares", as well as reducing the cost of investment in such shares control and are observable in the governing body, deficiencies such as lack of spending capacity among others. In this context, the governing body incorporated in its strategy approach "Preventive Control", among others, such as control of corruption Affidavits and intelligence.

Also, this paper proves that the National Control System has an organizational structure and a large centralized government control regulations, which did not consider it a priority to effective transfer of skills and resources, or the promotion of a new regulatory framework that consolidates the construction and implementation of regional comptroller comptrollers and selection of regional under a new organizational structure that avoids the effects of centralization and political implications of the governing body. It being evident that, ironically the democratic process of decentralization and regionalization of the Peruvian state, the governing body still concentrates all its powers and responsibilities in the headquarters of the CGR (steering role, counselor, prosecution, and prevention), which duplicates and moves operational capacity (auditors and supervisory managers) and superimposed actions and control activities through control Regional Offices nationwide.

Similarly, this study also shows that the special tests, as well as central government financial audit evaluated in the present work, have not constituted to be the ideal means by which the supervisory bodies to identify and detect significant fraud or corruption. Described is evident in the 12 audit reports assessed in the present investigation, the same who were executed in the ministries of interior, education, health, agriculture, manufacturing, energy and mines and tourism trade, as well as in Congress of the Republic, Petroperu SA and the Comptroller General of the Republic, in which it is noted that audited a total of S/. 2,741'808,109.01; only 53 have been given administrative nature observations, however, surprisingly not determined any fraudulent transactions, involving damage to state or corruption which affects criminal.

This situation could be explained among others (political implications), that are due to the special tests, as well as financial audit, have a restricted scope and objectives, ensuring that

auditors assess with greater diligence in the field only public entities. Consequently, although such reports are to be useful for administrative public entity implement corrective measures at the administrative level, it is also true that such audits are not being effective in detecting fraudulent transactions and transactions that are developing in the highest levels of government, as in private companies, such as recurring procurement processes and formalize important concessions contracts (national and international). That is basically where such fraud, involving significant levels of government administration and mechanisms are developed under deliberately sophisticated and carefully organized, and therefore carefully designed to overcome the internal control procedures designed. But ironically, are effective when they include entities with limited budgets (if municipalities), in which the levels of internal control, as well as advisory services and consulting are deficient. While it is true that the fraudulent transactions and corruption, in practice leave no bills, it is also true that when they are given under the political and trading in influence, it is inevitable that they converge in their evidence family, social and business (such as equity imbalance, financial transfers unusual simulation contracts, addendums fraudulent, etc.). thereof, in the most egregious cases, have been put in evidence by investigative journalism, leaving a background the CNS actions.