

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Incidencia del control gubernamental externo en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública que presenta:

Patria Bertha Barreto Velazco

Asesor:

Noam Dante Valentín López Villanes

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Noam Dante Valentín López Villanes, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado “Incidencia del control gubernamental externo en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020” del (de la) autor(a) / de los(as) autores(as) Patria Bertha Barreto Velazco; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 24/07/2023.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis / el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 26 de julio de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>López Villanes, Noam Dante Valentín</u>	
DNI: 45845715	Firma: 
ORCID: 0000-0002-1821-5021	

RESUMEN

La contratación pública es una de las actividades más complejas de la gestión estatal, no solo porque representa más del 50% del gasto público en el país, sino también por su dinámica procedimental y el riesgo latente de incurrir en irregularidades y mala gestión, es por ello que el ejercicio del control gubernamental tiene un papel relevante al cautelar el uso adecuado de dichos recursos públicos, pues la función de fiscalización, más allá de tener una connotación reactiva, debe ser proactiva y aportar significativamente a mejorar la compra pública. Por tanto, la presente investigación tiene como objetivo determinar si el control gubernamental externo incide en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020. La investigación es de tipo descriptiva y explicativa, asimismo, el marco metodológico que guía la presente investigación es de tipo mixto, con predominio del carácter cualitativo. Los resultados nos permiten concluir que el control externo incide positivamente en la gestión de la contratación de bienes y servicios del JNE en dicho periodo, no obstante, se ha ejecutado respetando, parcialmente, los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo del control. Asimismo, se evidencia que el control simultáneo y posterior influye positivamente en las distintas etapas de la contratación, aunque lo hace con mayor énfasis en la ejecución contractual. Finalmente, las recomendaciones de los informes de control, incluido el propio proceso de control, sí repercuten en la toma de decisiones de los gestores de las contrataciones de bienes y servicios en el JNE, aunque dicho impacto no necesariamente es positivo, puesto que, debido al enfoque tradicional del control y a la percepción negativa que aún subsiste, este no permite acompañar la toma de decisiones de los gestores y, con frecuencia, conlleva a una toma de decisiones menos ágil.

Palabras clave: control gubernamental, control externo, fiscalización, contrataciones del estado, compra pública, bienes y servicios, gestión pública, valor público, toma de decisiones.

ABSTRACT

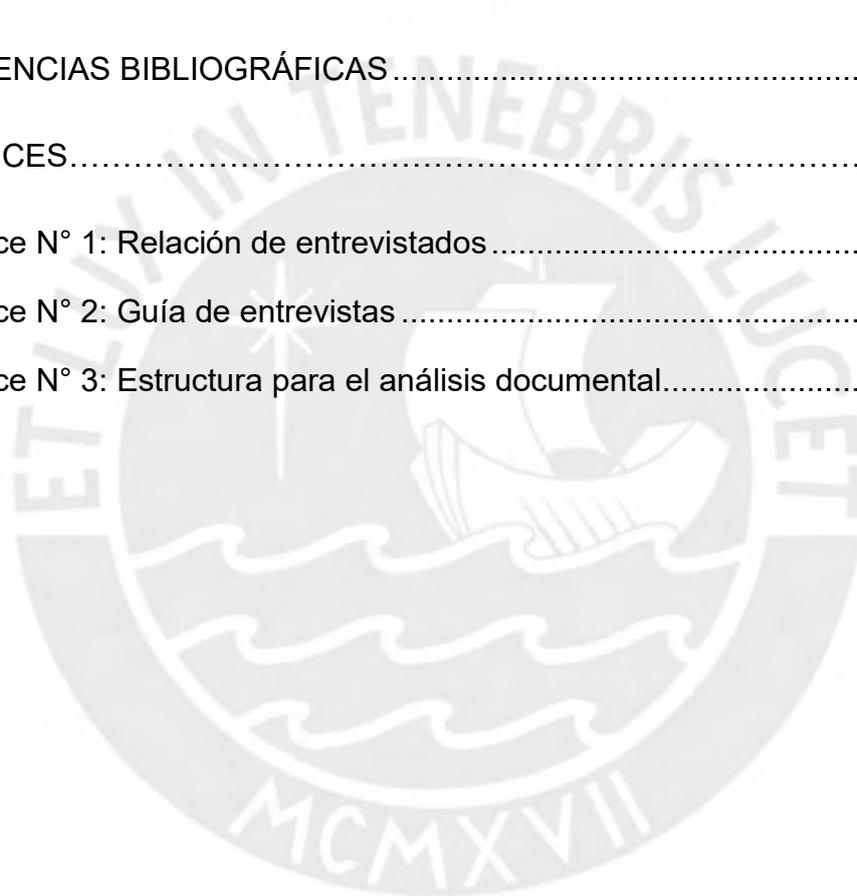
Public procurement is one of the most complex activities of state management, not only because it represents more than 50% of public spending in the country, but also because of its procedural dynamics and the latent risk of incurring in irregularities and mismanagement, therefore the exercise of government control plays a relevant role in safeguarding the proper use of the public resources, since the oversight function, beyond having a reactive connotation, must be proactive and contribute significantly to improving public procurement. Therefore, the objective of this research is to determine if external government control affects the management of the contracting of goods and services of the National Elections Jury from 2016 to 2020. The research is descriptive and explanatory, the methodological framework that guides the present investigation is of a mixed type, with a predominance of the qualitative character. The results allow us to conclude that external control has a positive impact on the management of the contracting of goods and services of the JNE in said period, however, it has been carried out partially respecting the principles of opportunity, materiality and selective nature of the control. Likewise, it is evident that the simultaneous and subsequent control positively influences the different stages of contracting, although it does so with greater emphasis on contractual execution. Finally, the recommendations of the control reports, including the control process itself, do have an impact on the decision-making of the managers of the contracting of goods and services in the JNE, although the impact is not always positive, because of the traditional approach of the control and the negative perception that still exists about it, it does not string along with decision-making of managers and often leads to less agile decision-making.

Keywords: government control, external control, inspection, public procurement, public purchase, goods and services, public management, public value, decision making.

ÍNDICE

	Pág.
CARÁTULA.....	i
INFORME DE SIMILITUD.....	ii
RESUMEN.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÍNDICE.....	v
ÍNDICE DE CUADROS.....	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	4
1.1. Problema de Investigación.....	4
1.2. Pregunta de Investigación.....	5
1.3. Objetivos de Investigación.....	6
1.4. Hipótesis.....	6
1.5. Matriz de Configuración.....	8
1.6. Justificación.....	9
1.7. Diseño Metodológico.....	12
1.8. Tipo de investigación.....	12
1.9. Universo y muestra.....	13
1.10. Herramientas utilizadas en la investigación.....	13
1.11. Técnicas de análisis de datos.....	14
CAPITULO II: REVISIÓN DE LITERATURA.....	15
2.1. Marco teórico.....	15

2.2. Estado de la cuestión	40
CAPÍTULO III: RESULTADOS	53
3.1. Sub pregunta N° 1	53
3.2. Sub Pregunta N° 2	75
3.3. Sub Pregunta N° 3	87
CONCLUSIONES.....	98
RECOMENDACIONES.....	104
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107
APÉNDICES.....	117
Apéndice N° 1: Relación de entrevistados.....	117
Apéndice N° 2: Guía de entrevistas.....	118
Apéndice N° 3: Estructura para el análisis documental.....	121



ÍNDICE DE CUADROS

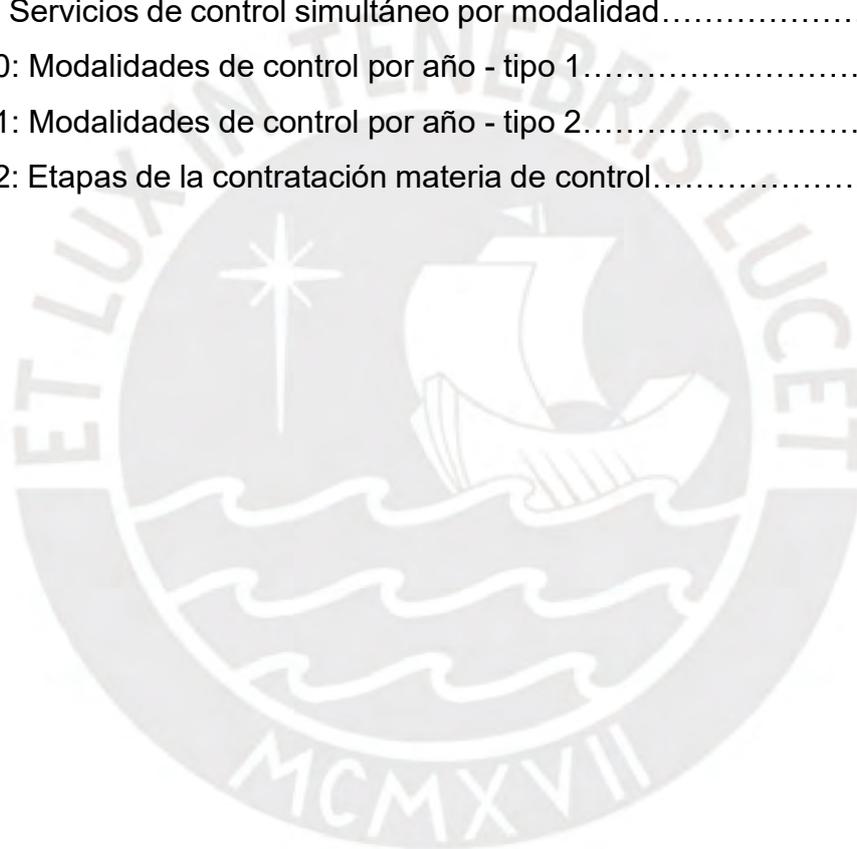
Cuadro 1: Distribución del gasto en el JNE.....	40
Cuadro 2: Informes emitidos JNE 2016 al 2020.....	54
Cuadro 3: Ejecución del gasto JNE 2016.....	55
Cuadro 4: Ejecución del gasto JNE 2017.....	55
Cuadro 5: Ejecución del gasto JNE 2018.....	55
Cuadro 6: Ejecución del gasto JNE 2019.....	56
Cuadro 7: Ejecución del gasto JNE 2020.....	56
Cuadro 8: Gasto en bienes y servicios.....	56
Cuadro 9: Tipos de servicio de control por año.....	57
Cuadro 10: Comparativo PAC y servicios de control.....	58
Cuadro 11: Procesos de selección JNE 2017.....	59
Cuadro 12: Procesos de selección JNE 2018.....	59
Cuadro 13: Procesos de selección JNE 2019.....	59
Cuadro 14: Procesos de selección JNE 2020.....	60
Cuadro 15: Procesos de selección - mayor trascendencia económica 2016....	61
Cuadro 16: Procesos de selección - mayor trascendencia económica 2017....	62
Cuadro 17: Procesos de selección - mayor trascendencia económica 2018....	62
Cuadro 18: Procesos de selección - mayor trascendencia económica 2019....	62
Cuadro 19: Procesos de selección - mayor trascendencia económica 2020....	63
Cuadro 20: Bienes y servicios materia de control posterior.....	64
Cuadro 21: Bienes y servicios materia de control simultáneo.....	64
Cuadro 22: Tipos de servicios de control JNE 2016 al 2020.....	67
Cuadro 23: Servicios de control posterior en el JNE 2016 al 2020.....	68
Cuadro 24: Servicios de control posterior por año.....	69
Cuadro 25: Servicios de control posterior por modalidad.....	70
Cuadro 26: Servicios de control simultáneo en el JNE 2016 al 2020.....	71
Cuadro 27: Servicios de control simultáneo por año.....	72
Cuadro 28: Servicios de control simultáneo por modalidad.....	73
Cuadro 29: Tipos de servicios de control por modalidad y año.....	74
Cuadro 30: Etapa de la contratación materia de control.....	76
Cuadro 31: Detalle de conclusiones y recomendaciones significativas (control posterior).....	78

Cuadro 32: Detalle de recomendaciones poco significativas (control posterior).....	82
Cuadro 33: Detalle de conclusiones y recomendaciones significativas (control simultáneo).....	85



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Informes emitidos JNE 2016 al 2020.....	54
Gráfico 2: Tipos de servicios de control por año.....	57
Gráfico 3: Tipos de servicios de control 2016 al 2020.....	67
Gráfico 4: Modalidades del servicio de control posterior 2016 al 2020.....	68
Gráfico 5: Servicios de control posterior por año.....	69
Gráfico 6: Servicios de control posterior por modalidad.....	70
Gráfico 7: Servicios de control simultáneo 2016 al 2020.....	71
Gráfico 8: Servicios de control simultáneo por año.....	72
Gráfico 9: Servicios de control simultáneo por modalidad.....	73
Gráfico 10: Modalidades de control por año - tipo 1.....	74
Gráfico 11: Modalidades de control por año - tipo 2.....	74
Gráfico 12: Etapas de la contratación materia de control.....	76



INTRODUCCIÓN

En el marco de una gestión pública moderna y eficiente, las actividades desarrolladas por el aparato estatal deben generar valor público, es decir, impactar positiva y significativamente en la calidad de vida de los ciudadanos, a fin de reducir la brecha de pobreza y desigualdad existente en nuestro país, sin ese componente, cualquier actuación pública deviene en innecesaria e inoperante.

En esa lógica, lo que se espera es que la gestión de las contrataciones públicas responda a criterios reales de necesidad, es decir, se adquieran los bienes y servicios que efectivamente se necesiten para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y que dicha compra atienda a una finalidad pública concreta. Además, se espera que el proceso para adquirirlos esté dotado de transparencia, economía, razonabilidad e imparcialidad. No obstante, debido al volumen de transacciones, a la dispersión normativa, a la propia dinámica del proceso de contratación pública y al riesgo latente de corrupción e inconducta funcional, dicha expectativa no llega a concretarse.

En este escenario, la actividad fiscalizadora asume un rol preponderante, pues, en virtud de ella, quienes se encargan de efectuar la supervisión de los actos de la gestión pública y, particularmente, de la gestión de las contrataciones estatales, deben procurar que sus actuaciones coadyuven a mejorar la gestión, es decir, que sus resultados e incluso el proceso del control, se constituyan en un soporte para la administración pública, capaz de brindar orientaciones claras, concretas y pertinentes para optimizar los procesos y resultados de la gestión pública, pero sin perder de vista que el control gubernamental no es un fin en sí mismo (INTOSAI 1998:3), sino más bien, es instrumental, es decir, una valiosa herramienta que –gestionada adecuadamente– genera el valor público al que nos referimos inicialmente.

En ese sentido, comprender la confluencia e intersección de ambas materias (control gubernamental y contratación pública) es el núcleo del presente estudio, para ello, se investiga el nivel de interrelacionamiento y vinculación entre sí, analizando la incidencia e impacto del control gubernamental externo

sobre las adquisiciones de bienes y servicios de un importante organismo electoral en el país.

Por tal razón, en la presente investigación nos planteamos como objetivo principal determinar si el control gubernamental externo incide en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020. Asimismo, los objetivos secundarios se circunscriben a: analizar si el control gubernamental a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo; determinar de qué manera el control simultáneo y posterior influye en los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 y, finalmente, analizar cómo las recomendaciones de los informes de control repercuten en la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

Al respecto, la hipótesis central que ha orientado nuestra investigación es que el control gubernamental externo ha incidido positivamente en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020. En esa línea, las sub hipótesis planteadas son las siguientes: el control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios se ha ejecutado respetando los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo del control, evidenciándose que la intervención del control gubernamental sobre el universo de las adquisiciones del Jurado Nacional de Elecciones en el año 2016 al 2020 se ha ejecutado en una medida adecuada. Asimismo, que el control simultáneo y posterior influye positivamente en la gestión de los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020. Y, por último, que las recomendaciones de los informes de control permiten mejorar la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

La presente investigación es de carácter descriptivo y explicativo, siendo el metodológico de tipo mixto, es decir, cuantitativo y cualitativo, con preeminencia del carácter cualitativo. En el ámbito cuantitativo, se aplica el análisis documental, respecto a la cantidad de informes resultantes de los servicios de control ejecutados por los órganos del Sistema Nacional de Control en relación a los procesos de contratación de bienes y servicios en el JNE en los años 2016 al 2020. Del mismo modo, se analiza el tipo y modalidad del servicio de control externo ejecutado, el periodo auditado, la etapa de la contratación materia de control, así como el monto auditado.

Por otro lado, en cuanto al carácter cualitativo, la presente investigación centra su análisis en la calidad, pertinencia y oportunidad de las conclusiones y recomendaciones consignadas en los informes de control; para luego analizar las entrevistas a los distintos actores involucrados en las adquisiciones de bienes y servicios del JNE, así como al personal de los órganos del Sistema Nacional de Control que han ejecutado dichas acciones de control, a fin de recoger sus experiencias, analizarlas y contrastarlas; ello nos permite apreciar de qué manera el control gubernamental externo incide en la toma de decisiones de los gestores públicos.

Finalmente, se presentan los resultados obtenidos en la presente investigación, así como las conclusiones y recomendaciones que podrían constituir un aporte al estudio de la vinculación entre el control gubernamental y las contrataciones públicas, a fin de propender a una adecuada interrelación de ambos sistemas administrativos relevantes en la gestión pública del país.

CAPÍTULO I: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.1. Problema de Investigación

Con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de las entidades públicas, el Estado cuenta con diversos sistemas administrativos, cuyo objeto es “regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso” (Congreso de la República 2007: Artículo 46°).

Actualmente, en el Perú existen once (11) sistemas administrativos, dentro de ellos encontramos, por ejemplo, el Sistema de Abastecimiento, que comprende, entre otras actividades, la gestión de las contrataciones públicas, a través de la cual se adquieren los insumos necesarios para que las entidades públicas presten sus servicios oportunamente y cumplan con el objetivo de generar valor público en cada una de sus actuaciones, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, como fin supremo de las actividades estatales.

Por otro lado, tenemos el Sistema Nacional de Control, cuyo propósito es efectuar la fiscalización de los actos y resultados de la gestión pública, velando por que los recursos y bienes con los que cuenta el estado, sean dispuestos eficaz, eficiente y transparentemente (Congreso de la República 2002: Artículo 6°).

A fin de que las entidades públicas cumplan a cabalidad sus metas institucionales, cautelando el uso adecuado de sus recursos públicos que, finalmente son los de todos los peruanos, es importante que exista un alto grado de interrelación entre todos los sistemas administrativos y, particularmente, entre los dos sistemas administrativos señalados, ya que, debido a la naturaleza y fines de la contratación pública, existe un mayor riesgo de que los recursos públicos no sean utilizados apropiadamente o sean destinados para fines distintos a los legalmente permitidos, por lo que, bajo ese escenario, una fiscalización oportuna, pertinente y eficaz contribuiría a evitar tales riesgos y a favorecer a la mejora sustancial de la gestión de las adquisiciones públicas.

Es por ello que, en el presente trabajo, se analizará la incidencia del control gubernamental externo, es decir, aquel que realiza el Sistema Nacional de Control, a través de la Contraloría General de la República y de la Oficina de Control Institucional, en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el 2016 al 2020; consecuentemente, se evaluará si el control gubernamental externo cumple con el objetivo de mejorar la gestión de las adquisiciones de la entidad, promoviendo que la contratación de bienes y servicios, a través de los mecanismos previstos en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, se realicen dentro de los parámetros de oportunidad, eficacia y eficiencia o, por el contrario, sus procesos y resultados dificultan la toma de decisiones del gestor público, al someterlo a una “atemorizante cultura controlista que lo conduce a preferir la formalidad a la sustancia, que premia la ineficiencia y la articulación legalista en lugar de reconocer los resultados” (Beramendi 2006: 263).

1.2. Pregunta de Investigación

Pregunta matriz

¿Cómo incide el control gubernamental externo en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?

Sub Preguntas

SP 1 ¿El control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo?

SP 2 ¿Cómo influye el control simultáneo y posterior en los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?

SP 3 ¿Cómo las recomendaciones de los informes de control repercuten en la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?

1.3. Objetivos de Investigación

Objetivo matriz:

Determinar si el control gubernamental externo incide en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

Sub Objetivos:

SO 1 Analizar si el control gubernamental a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo.

SO 2 Determinar de qué manera el control simultáneo y posterior influye en los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

SO 3 Analizar cómo las recomendaciones de los informes de control repercuten en la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

1.4. Hipótesis

Hipótesis Matriz

El control gubernamental externo ha incidido positivamente en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

Sub Hipótesis

H1 El control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios se ha ejecutado respetando los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo del control, evidenciándose que la intervención del control gubernamental sobre el universo de las adquisiciones del Jurado Nacional de Elecciones en el año 2016 al 2020 se ha ejecutado en una medida adecuada.

H2 El control simultáneo y posterior influye positivamente en la gestión de los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.

H3 Las recomendaciones de los informes de control permiten mejorar la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.



1.5. Matriz de Configuración

Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Lugar rico en datos	Herramientas
¿Cómo incide el control gubernamental externo en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?	Determinar de si el control gubernamental externo incide en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.	El control gubernamental externo ha incidido positivamente en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.	Portal web de la CGR: Buscador de informes de control Portal web de SEACE Portal de Transparencia del JNE	
SP 1 ¿El control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo?	SO 1 Analizar si el control gubernamental a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo.	H1 El control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios se ha ejecutado respetando los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo del control, evidenciándose que la intervención del control gubernamental sobre el universo de las adquisiciones del Jurado Nacional de Elecciones en el año 2016 al 2020 se ha ejecutado en una medida adecuada.	Portal web de la CGR: Buscador de informes de control Portal web de SEACE Portal de Transparencia del JNE	Análisis de datos
SP 2 ¿Cómo influye el control simultáneo y posterior en los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?	SO 2 Determinar de qué manera el control simultáneo y posterior influye en los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.	H2 El control simultáneo y posterior influye positivamente en la gestión de los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.	Portal web de la CGR: Buscador de informes de control. Experiencia de los gestores en contrataciones.	Análisis de datos Entrevistas
SP 3 ¿Cómo las recomendaciones de los informes de control repercuten en la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?	SO 3 Analizar cómo las recomendaciones de los informes de control repercuten en la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.	H3 Las recomendaciones de los informes de control permiten mejorar la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020.	Experiencia de los gestores en contrataciones. Experiencia de los especialistas en control gubernamental.	Entrevistas

1.6. Justificación

La contratación pública es una de las actividades más frecuentes de la administración pública y representa una actividad económica de impacto significativo para los gobiernos. Según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la contratación pública en el Perú representa la mayor parte del gasto gubernamental, aproximadamente el 50,7%, lo que representa el 11,6% del Producto Interno Bruto (PIB) en el país (OCDE 2016: 21).

Entre los años 2016 al 2020, el Estado ha gastado en bienes y servicios en promedio S/ 35,857,239,044, en sus tres niveles de gobierno (Transparencia Económica 2021). Cabe precisar que el gasto en bienes y servicios es el segundo cuantitativamente más importante, inmediatamente después de los gastos de personal y obligaciones sociales, a nivel nacional.

Adicionalmente, en el documento denominado *Cálculo del Tamaño de la Corrupción y la inconducta funcional en el Perú*, en base a una medición sustentada en los resultados de los servicios de control posterior, se identificó que, aproximadamente, el 15% de la ejecución presupuestaria o, en otras palabras, el 3% del PIB se habría perdido debido a la corrupción en un año; asimismo, se estimó que el perjuicio económico ocasionado al Estado en el 2019, tanto en el nivel subnacional como en el gobierno nacional, respecto a la contratación de bienes y servicios ascendió a S/ 3,815,444,547; siendo sus principales manifestaciones los sobornos, las sobrevaloraciones, los pagos injustificados, el fraccionamiento, la compra de bienes expresamente prohibidos por las medidas de austeridad de la Ley del Presupuesto, entre otras irregularidades; cuantificación que no considera el costo de la ineficiencia en la gestión pública, pues, según refieren los autores, dicho costo es mayor al de la corrupción, puesto que, “si bien todo acto de corrupción es ineficiencia, no toda ineficiencia es corrupción” (Shack, Pérez y Portugal 2020:45,48).

Por lo tanto, dichas cifras, además de evidenciar que en el Perú el gasto en bienes y servicios es elevado, al igual que el perjuicio económico ocasionado por las ineficiencias y actos de corrupción en las adquisiciones públicas, también nos permiten afirmar la importancia de que las acciones de supervisión por parte del control gubernamental se ejecuten adecuadamente sobre dichas adquisiciones, a fin de cautelar la correcta disposición de los recursos públicos, más aún en una coyuntura como la nuestra, en la que la corrupción ha aprendido a subsistir y desarrollar mecanismos para infiltrarse en cuanto espacio público y privado exista.

Es así que la presente investigación ha concentrado sus esfuerzos en el análisis del control gubernamental en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), por la importancia que esta entidad tiene en la vida pública del país, pues al ser un organismo constitucionalmente autónomo y el ente rector del Sistema Electoral en el Perú, tiene como fin máximo garantizar el respeto de la voluntad popular emanada del sufragio en el marco de los procesos electorales y administrar justicia en materia electoral (Congreso 1995: Artículo 2); para lo cual, requiere de bienes y servicios que coadyuven al cumplimiento de su misión institucional.

Lo que resulta interesante también para efectos de la presente investigación, es que el JNE –cada vez que se convocan procesos electorales– instaura órganos temporales denominados Jurados Electorales Especiales (JEE); tratándose de Elecciones Regionales y Municipales se constituyen en promedio 93 JEE y en Elecciones Generales y Congresales, aproximadamente se establecen 60 JEE, en diversas provincias del Perú (Jurado Nacional de Elecciones 2021), por lo que, dicha Entidad debe adquirir, a nivel nacional, una cantidad ostensible de bienes y servicios para su adecuado funcionamiento.

De igual manera, otra caracterización especial de las adquisiciones públicas en el JNE, como organismo integrante del Sistema Electoral, es la relativa a la exoneración para aplicar los procedimientos de contratación previstos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento,

únicamente respecto a la contratación de bienes y servicios en el marco de los procesos electorales, disposiciones que han sido previstas en las distintas leyes de presupuesto del sector público; no obstante, dicho supuesto solo comprende la exoneración del procedimiento selectivo, estando en lo demás dentro del ámbito general de las contrataciones del Estado (TCE 2020). Por lo que, dicha circunstancia, aunada al incremento considerable del presupuesto con motivo de las elecciones constituye un escenario desafiante para el control gubernamental.

Cabe precisar que el JNE constituye un solo pliego presupuestal, el cual en los años bajo análisis, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 ha gastado en bienes y servicios sumas equivalentes a S/ 98,275,466, S/ 41,167,203, S/ 120,406,523, S/ 42,360,340 y S/ 57,980,730, respectivamente (Transparencia Económica 2021); montos que superan ampliamente a los demás gastos efectuados por esta Entidad; motivo por el cual, en la presente investigación se ha decidido analizar cómo se ejecutó el control gubernamental externo sobre las adquisiciones de bienes y servicios de dicha Entidad, teniendo en cuenta la magnitud de los recursos públicos que se emplea y que dicho rubro constituye el mayor gasto efectuado por el JNE en los periodos señalados.

Es así que, bajo ese panorama, encontramos importante analizar cuál es el impacto que ha tenido el control gubernamental externo en la gestión de las contrataciones del Estado, particularmente, en la adquisición de bienes y servicios por parte del JNE del año 2016 al 2020; lo cual nos permitirá evaluar si las acciones de control llevadas a cabo en dicha entidad han impactado positiva o negativamente en la gestión de sus adquisiciones públicas.

Por otro lado, podemos señalar que la presente investigación se desarrolla bajo la línea de investigación de la gestión pública y es importante, pues permite analizar el grado de interrelación entre dos sistemas administrativos relevantes en la gestión pública: i) la gestión de las contrataciones dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento; y, ii) el Sistema de Control Gubernamental.

En ese sentido, este trabajo investigación nos permitirá conocer la incidencia del control externo sobre la contratación de bienes y servicios en el JNE, conociendo desde la versión de los gestores de las contrataciones públicas, así como de los especialistas en control gubernamental, si dichas acciones de control contribuyen u obstaculizan la toma de decisiones en el proceso de adquisiciones públicas. Es decir, si favorecen a la gestión, acompañando al gestor público, o si desincentivan una gestión pública eficaz, eficiente y oportuna.

1.7. Diseño Metodológico

El marco metodológico que guía la presente investigación es de tipo mixto (cuantitativo y cualitativo), con predominio cualitativo. En cuanto al aspecto cuantitativo, se aplica el análisis documental, respecto a la cantidad de informes resultantes de las acciones de control ejecutadas por los órganos del Sistema Nacional de Control en relación a los procesos de contratación de bienes y servicios en el JNE en los años 2016 al 2020. Asimismo, se analiza el tipo y modalidad del servicio de control externo ejecutado, el periodo auditado, la etapa de la contratación materia de control, así como el monto auditado.

De otro lado, con relación al aspecto cualitativo de la presente investigación, se analiza la calidad de las recomendaciones emitidas de los servicios de control y la oportunidad de sus recomendaciones. Asimismo, se realizó entrevistas a los distintos actores involucrados en las adquisiciones de bienes y servicios del JNE, así como al personal de los órganos del SNC que han ejecutado dichas acciones de control, a fin de recoger sus experiencias, analizarlas y contrastarlas, lo que nos permitirá apreciar de qué manera el control gubernamental externo incide en la toma de decisiones de los gestores públicos.

1.8. Tipo de investigación

La presente investigación tiene la siguiente tipología:

- Por el nivel de conocimientos: Investigación descriptiva y explicativa.

- Por las características de los medios empleados para la recopilación y obtención de información: Investigación documental.
- Por el método utilizado: Investigación cualitativa y cuantitativa.

1.9. Universo y muestra

- Universo: El control gubernamental externo en el JNE.
- Muestra: Informes derivados de los servicios de control a las adquisiciones de bienes y servicios del JNE del periodo 2016 al 2020.
- Espacio: JNE.

1.10. Herramientas utilizadas en la investigación

En el desarrollo de la presente investigación se utilizan diversas fuentes de información, entre las que resaltan los informes derivados de los servicios de control a las contrataciones públicas de bienes y servicios del JNE, obtenidos del buscador de informes de la Contraloría General de la República; así como, los planes anuales de contratación de dicha entidad, obtenidos del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), e información respecto al gasto presupuestal, obtenida de la consulta amigable del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, se utilizan herramientas como las entrevistas y opiniones de personas involucradas en la gestión de las contrataciones del estado de bienes y servicios en el JNE, auditores del Órgano de Control Institucional y expertos en control gubernamental; para dicho efecto, el instrumento aplicable fue la “entrevista semi estructurada”, lo que implicó que, si bien se ha detallado una relación de preguntas, surgieron otras relevantes, conforme se desarrolló la entrevista, profundizando sobre algunos aspectos acotados por el entrevistado.

Por último, a través del mecanismo de acceso a la información pública se solicitó tanto al JNE como a la Contraloría General de la República, información relativa a los servicios de control ejecutados en el JNE, así

como el estado de implementación de las recomendaciones derivadas de los informes de control.

1.11. Técnicas de análisis de datos

A fin de comprobar si el control gubernamental se ejecutó bajo los parámetros de oportunidad, materialidad y selectividad, se contrastó la cantidad de contrataciones de bienes y servicios realizadas por el JNE del 2016 al 2020 y la cantidad de servicios de control efectuados a dichas contrataciones; de ello se pudo verificar si los servicios de control se realizaron a las adquisiciones de mayores montos económicos o de mayor trascendencia por el beneficio social. Asimismo, se pudo verificar qué tipo de control predominó, si fue el simultáneo o el control posterior.

Con el propósito de verificar de qué manera el control gubernamental externo influye en los actos preparatorios, procesos de selección y ejecución contractual de los procesos de adquisición de bienes y servicios, se analizaron las recomendaciones derivadas de los informes de control, a fin de determinar cómo impactan en alguna de las tres fases de la contratación pública, por ejemplo, si en virtud de las recomendaciones se advirtió a la entidad de los riesgos respecto a contratar con un determinado proveedor o de formalizar alguna acción como la buena pro, su consentimiento, la entrega de conformidad a un contratista o la suscripción de un contrato. También se analizó si dichas recomendaciones inciden en la modificación o mejor elaboración de instrumentos como el plan anual de contrataciones, bases del concurso, procedimientos o directivas dentro del JNE.

Finalmente, a fin de analizar de qué forma las recomendaciones de los informes de control permiten mejorar la toma de decisiones en cuanto a la gestión de la contratación de bienes y servicios en el JNE, se efectuaron entrevistas a las personas involucradas en la gestión de las contrataciones y el control gubernamental.

CAPITULO II: REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. Marco teórico

2.1.1. Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control, en adelante, SNC, conforme a la definición desarrollada por la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en adelante, la LOSNC, 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” (Congreso de la República 2002: Artículo 12°).

Asimismo, la definición del SNC como uno de los once (11) sistemas administrativos se encuentra recogida en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, al señalar que los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos, entre otras materias, al control; precisando además que “el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control” (Congreso de la República 2007: Artículo 46°).

En efecto, el SNC no se encuentra bajo la rectoría del Poder Ejecutivo, sino de la Contraloría General de la República, entidad que, al igual que las Oficinas de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría, conforman el SNC (Congreso de la República 2002: Artículo 13°).

a. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, en adelante, CGR, es un Organismo Constitucionalmente Autónomo, al cual la propia Constitución Política del Perú la define de la siguiente forma: “[...] 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. [...]” (Constitución Política del Perú 1993: Artículo 82°).

De igual manera, la LOSNC precisa que la CGR:

[...] 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 [...] (Congreso de la República 2002: Artículo 16°)

b. Órganos de Control Institucional

Otro de los órganos que conforman el SNC son los denominados Órganos de Control Institucional, en adelante, OCI, definidos como: “la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad” (Congreso de la República 2002: Artículo 17°).

Estos órganos se encuentran en el mayor nivel jerárquico de todas las entidades del sector público, en los tres niveles de gobierno, esto es, gobierno central, gobiernos regionales y locales, así como en los organismos autónomos. Cabe precisar que, respecto al Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público, los OCI supervisan únicamente sus unidades administrativas. Asimismo, las empresas en las que el Estado tiene una participación accionaria total o mayoritaria también cuentan con un OCI (Congreso de la República 2002: Artículo 3°).

Si bien dichos órganos forman parte de la estructura orgánica de cada entidad, se debe tener en cuenta que su independencia funcional está garantizada, pues de acuerdo a la LOSNC: “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” (Congreso de la República 2002: Artículo 17°).

Es oportuno precisar que, mediante la Ley N° 30742, Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, publicada el 28 de marzo de 2018, se autorizó la

incorporación progresiva de los OCI de las entidades de los tres niveles del gobierno a la CGR, a fin de garantizar el desempeño óptimo de sus funciones y la independencia funcional a la que se hizo referencia previamente (Congreso de la República 2018: Tercera Disposición Complementaria Final); dicha medida está orientada a fortalecer el control gubernamental, puesto que el OCI –al no depender administrativamente de la entidad en la cual ejecuta sus actividades– no estaría sujeto a ningún tipo de presión por parte de los titulares de las entidades.

c. Sociedades de Auditoría

Las denominadas Sociedades de Auditoría, en adelante SOA, son órganos externos que, al igual que los dos órganos precedentemente mencionados, ejercen el control gubernamental. Son definidas por la Ley como:

[...] las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son designadas previo concurso público de méritos, y contratadas por la Contraloría General de la República para examinar las actividades y operaciones de las entidades, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados a las mismas (Congreso de la República 2002: Artículo 20).

A efectos de la presente investigación, no corresponde profundizar sobre este órgano de control, puesto que su principal rol consiste en realizar auditorías financieras, las que, si bien son un tipo de servicio de control posterior, sus actividades están orientadas a la fiscalización de los estados financieros y presupuestarios de las entidades públicas y no – propiamente– a la fiscalización de la legalidad de los actos de gestión de las instituciones, lo que sí es materia de la presente investigación.

2.1.2. Control Gubernamental

Con la finalidad de aproximarnos al control gubernamental, podemos partir de las definiciones que para ambos vocablos nos proporciona el Diccionario de la Lengua Española. Así, una de las acepciones del término control es: “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención” (DRAE

2019). Asimismo, la palabra gubernamental es definida como: “Perteneiente o relativo al Gobierno del Estado” (DRAE 2019).

En cuanto a su origen etimológico, Aktuf señala que “el término *control* parece haber nacido de la combinación de dos palabras francesas: *contre* y *role*, que habrían dado *contre-role*: registrar las transacciones y las operaciones en forma contradictoria en otro registro, otro rol; por lo tanto, llevar dos registros diferentes, en los que, por orden cronológico aparecerían las transacciones efectuadas para poder comparar y asegurarse de que los protagonistas del negocio habían consignado bien los hechos que se comparan” (2009: 191).

En palabras de López Hernández y Ortiz Rodríguez, “la definición de control, desde una concepción general, es bastante intuitiva, llevando aparejada la idea de supervisión, de comprobación, es decir, implica la acción de comparar un suceso con una norma” (2005: 1).

En este punto, es importante acotar que, dentro del estudio de la gestión pública, encontramos lo que se denomina “control de gestión”. Al respecto, Xavier Ballart señala que “con la función de control, se intenta determinar si se han producido los resultados deseados. A diferencia de la gestión estratégica, el control de gestión es una actividad sistemática que puede repetirse de forma continuada con el objeto de obtener información periódica sobre la eficacia de las estrategias y actividades desarrolladas por una organización” (1997: 232).

Ochsenius cita a Henri Fayol, quien señala que el control “consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas, y a los principios admitidos. Tiene la finalidad de señalar las fallas y los errores, a fin de que se pueda repararlos y evitar su repetición. Se aplica a todo, a las cosas, a las personas y a los actos” (2017: 75)

En efecto, se puede definir al control como una actividad de inspección o fiscalización realizada por el Estado, sin embargo, debemos tener en cuenta que dicha actividad, la cual a su vez se constituye en una función

estatal, es ejercida por diversos órganos y con fines distintos. Así podemos citar a Morón Urbina quien señala:

[...] el control –ya configurado como función estatal– también queda sujeto al principio esencial de la limitación democrática de los poderes constituidos, a través de su distribución entre varios detentadores. No se concibe dentro de un Estado, la existencia de un organismo portador exclusivo del accionar del control, en sus diversas modalidades. Hacerlo sería convertirlo en un supraorganismo. Mas bien, se ha considerado conveniente distribuir la potestad de control en diversos órganos, atendiendo a sus modalidades. De tal manera tenemos: que el control jurídico (control constitucional de las normas jurídicas) se encuentra asignado al Poder Judicial o a alguna Corte Especializada; el control político, al Parlamento; y, el control administrativo-financiero, a las Entidades de Fiscalización Superior” (2013: 15).

De este modo, con el propósito de delimitar el marco teórico en la presente investigación, es pertinente manifestar que, cuando nos referimos al control gubernamental, hacemos referencia al control administrativo-financiero que realizan las denominadas –en el ámbito internacional– “Entidades de Fiscalización Superior” u “Organismos Superiores de Control”, es decir al control de legalidad de los actos de la gestión pública que, en el caso peruano, es ejecutado principalmente por la CGR y demás órganos del SNC.

Por su parte, en Perú, el concepto de control gubernamental se encuentra desarrollado en la LOSNC, al precisar que:

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 (Congreso de la República 2002: Artículo 6°).

Adicionalmente, las Normas General de Control Gubernamental (NGCG) precisan que “el control gubernamental constituye un proceso integral y permanente, que tiene como finalidad contribuir y orientar la mejora continua en la gestión de las entidades y la prestación eficiente de los

servicios públicos, así como el uso de los bienes y recursos del Estado” (2021: 3)

En esa línea, Carlos Stark, además de plantear una concepción del control, postula de manera indiciaria la visión problemática del control gubernamental, al manifestar que:

El término “control” es usualmente ambiguo y bastante confuso. Es frecuente empleado como sinónimo de inspección, verificación o interferencia, generando casi siempre cierto malestar e incluso una actitud defensiva. [...] La auditoría emplea el término como verificación y dominio, en tanto el control de gestión enfatiza solo el dominio. Por otra parte, es posible entender el control gubernamental como una combinación de los anteriores, en la medida que alude al proceso de evaluación y toma de decisiones orientado a facilitar el logro de los objetivos de la administración pública con eficiencia, probidad, transparencia y equidad (2004: 5).

Esa idea de tensión entre el control gubernamental y la gestión también ha sido recogida por Ochsenius, quien afirma que el control “inevitablemente pone en cuestión a las personas y puede entrañar sanciones, lo que implica un tipo de relación particular entre controladores y controlados” (Ochsenius 2017:75).

Llegado a este punto, es importante hacer énfasis en que el control gubernamental, debido a su naturaleza y función, no debe quedar en una simple actividad de verificación o contrastación de los hechos con las normas, sino debe ir más allá, es decir, en palabras de Aktouf “así como el control sirve para verificar y seguir las actividades, para corregir lo que no marcha, también debe orientarse a ayudar a quienes tienen dificultades, a reforzar o crear la movilización y la adhesión-cooperación tan deseados en todo lugar. También puede servir para alentar, reconocer y recompensar, asesorar, discutir y comprenderse, reajustar y reordenar en el corto plazo; para reorientar en el mediano plazo, siempre distinguiendo tendencias y obteniendo lecciones para el largo plazo” (2009:198)

Finalmente, a fin de tener una concepción más clara de lo que debe implicar el control gubernamental y su ejecución, es importante tomar en

cuenta el artículo 1° de la *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)*, en el cual se expresó que “el control no representa una finalidad en sí mismo” (1998:3), sino que debe ser entendido como una herramienta que advierta oportunamente los riesgos o desviaciones normativas, de manera tal que viabilice la adopción de medidas preventivas o correctivas (1998:3).

2.1.3. Clasificación del control gubernamental

Tanto en el ámbito internacional como en el nacional existen distintos enfoques para clasificar al control gubernamental. Así, López Hernández y Ortiz Rodríguez –respecto a la legislación española– manifiestan que:

El control sobre la actividad económica pública puede realizarse de diversas formas y con diversas finalidades. Suárez Suárez¹ tipifica el control en la Administración pública fijándose en distintos aspectos. En función del momento en que se produce el control, éste puede ser previo, concomitante o consuntivo. Si se observa quien realiza la acción de control, se distingue el control interno del externo, mientras que si se fija la atención en el tipo de prueba utilizada podemos diferenciar el control formal del material. Para terminar, según la finalidad, el control puede ser de legalidad o cumplimiento, financiero o de regularidad y, por último, control de eficacia (2005: 2).

Por su parte, Aktouf, al desarrollar el tema de control en las organizaciones, también señalaba que existen niveles, tipos y formas de control. Respecto a los niveles postuló la existencia del control interno y control externo, en cuanto a los tipos de control señaló la existencia del control de prevención o proactivo y el control de alerta o reactivo. Finalmente, en cuanto a las formas del control, el autor en mención afirma la existencia de cinco categorías: el control en tiempo real, control en tiempo diferido, control presupuestal, control administrativo y el control de calidad (2009:194).

¹ Citando a SUÁREZ SUÁREZ, A.S.: *El control y fiscalización del Sector Público*. Ed. Tribunal de Cuentas, Madrid, 1986.

Como se desprende de las citas anteriores, existen distintos tipos de control, desde el punto de vista de la materia a verificar, desde quien realizará la verificación, así como desde el momento en que se producirá dicha verificación. No obstante, Arias considera que el control también puede clasificarse desde el punto de vista teleológico, es decir, desde la finalidad propia del control, argumentando que bajo dicha categoría encontramos los controles preventivos, controles correctivos y controles represivos (2021:100).

Respecto a los controles preventivos, el mencionado autor es enfático al argumentar sobre sus ventajas, ya que este tipo de control permite actuar proactivamente y de modo anticipatorio, lo que contribuye en mayor medida a los fines del control, pues este tipo de control aporta mayor valor público que aquél que se limita a identificar responsabilidades y perjuicios que podrían ser incluso irreversibles (Arias 2021:104).

Dentro de este tipo de controles se ubican los controles previos, pues estos se aplican en momentos previos a la toma de decisiones; no obstante, advierte riesgos sobre la aplicación de lo que denomina “controles puramente previos”, cuando estos se realizan por órganos externos, puesto que, podrían inducir a la coadministración, incrementar la burocracia y “en algunos casos no agregan valor y terminan por entorpecer la gestión pública o convertirse en meros controles formales” (Arias 2021:104). Adicionalmente, otra desventaja de aplicar controles previos en los distintos ámbitos podría generar intervencionismo en la administración pública, lo que desvirtuaría la naturaleza del control.

Sin perjuicio de ello, Arias expresa que el enfoque preventivo no necesariamente debe agotarse en los controles previos, por el contrario, deben orientarse a la identificación de riesgos y, principalmente, cumplir una función didáctica, pues a partir de la información generada por el control, se puede transmitir conocimientos y afianzar capacidades en los fiscalizados, a fin de prevenir o evitar la reiteración de las irregularidades ya cometidas (2021:104).

Finalmente, podemos afirmar que la clasificación del control gubernamental en nuestro país se caracteriza por tener dos enfoques, el primero de ellos basado en el agente que ejecuta el control y el segundo determinado por la temporalidad de su aplicación, así, respecto al primer enfoque hallamos al control interno y externo, mientras que, respecto del segundo, encontramos al control previo, simultáneo y posterior (Figueroa 2020:32), los que se desarrollan a continuación;

a. Control interno

El control interno es aquel cuya ejecución corresponde a la entidad sujeta a control, es decir, a los propios gestores públicos, con el objetivo de garantizar que sus actuaciones se desarrollen dentro de los parámetros legales permitidos (ENC 2018). Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El control interno –previo y simultáneo– es competencia de los propios funcionarios o servidores de la entidad, respecto de aquellas actividades inherentes que desarrollan en el marco de sus funciones, mientras que el control interno –posterior– es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario que ejecuta dicha actividad (Congreso de la República 2002: Artículo 7°).

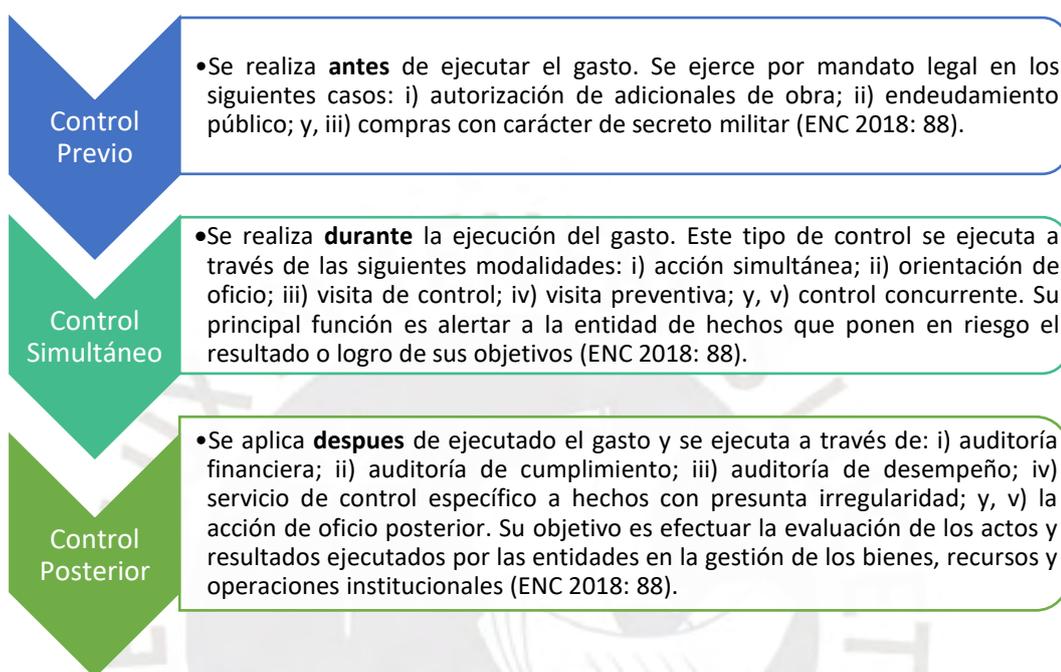
b. Control externo

Al respecto, López Hernández y Ortiz Rodríguez precisan que: “El control externo de la actividad de las entidades públicas es aquel en el que no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada; bajo esta modalidad, se trata de informar o comunicar la regularidad en el cumplimiento de las normas y valoración de la gestión a terceros, no relacionados directamente con la gestión de la organización” (2005: 6).

En esa misma línea, la LOSNC señala que el control externo es aquel realizado exclusivamente por la Contraloría General de la República o por

cualquier otro órgano del Sistema Nacional de Control (Congreso de la República 2002: Artículo 8).

El control externo puede ser ejecutado en tres momentos de la gestión y actos de la administración pública. Se clasifica en previo, simultáneo y posterior.



La tendencia actual del control gubernamental es privilegiar los controles simultáneos, pues por su carácter preventivo resultan tener mayor incidencia y permite a la gestión aprovechar al máximo los resultados del control, es por ello que Sánchez, citando a César Albiñana expresa que “el control externo para ser eficaz tiene que ejercerse in situ y ser concomitante. (Este) necesita los medios jurídicos y los medios personales del control interno, aunque esta afirmación pueda parecer paradójica” (2013: 39).

2.1.4. Plan Anual de Control

Es un instrumento de gestión que contiene las metas a las que apunta el control gubernamental en un determinado año, en este se precisan los servicios de control, así como los servicios relacionados que deberán ejecutar los órganos del SNC, es decir, se priorizan actividades,

atendiendo a las circunstancias propias de cada Entidad. Su aprobación es facultad del Contralor General de la República, conforme al literal b) del artículo 32° de la LOSNC. La elaboración de este documento forma parte de la planificación del control gubernamental.

Al respecto, Arias destaca la labor de planificación del control, ya que, según afirma, dicha etapa no solo debe servir para decidir la mejor manera de aprovechar los recursos públicos destinados al control en un periodo determinado, sino más bien, la planificación debe ser útil para evaluar nuevas formas y esquemas de fiscalizar, asimismo, para redefinir y reorganizar procesos y modelos que satisfagan con mayor precisión las exigencias y expectativas del control, a fin de adaptarse a contextos de cambio constante dentro de la administración pública (2021:101).

2.1.5. Principios del control gubernamental

Los principios son entendidos como “postulados medulares y rectores dirigidos a servir de guías para la acción administrativa” (Morón 2019:73). Asimismo, es posible afirmar que los principios constituyen los pilares o cimientos de un determinado campo, cuerpo normativo o sistema, puesto que, delimitan o enmarcan la actuación de los actores involucrados en la aplicación de una norma o ejecución de determinados procedimientos; a su vez, estos sirven de parámetros a las facultades discrecionales de los operadores de un determinado sistema.

En ese orden de ideas, como en muchas disciplinas del conocimiento, el ejercicio del control gubernamental en Perú también se rige por diversos principios que, al igual que en otras materias, cumplen una función interpretativa e integradora, constituyéndose en fundamentos que orientan la actuación de los órganos del SNC. Estos son 19 y se encuentran regulados en la LOSNC, entre los que tenemos, por ejemplo, el carácter integral, la legalidad, el debido proceso de control, la objetividad, la reserva, entre otros; no obstante, para fines de la presente investigación, conviene desarrollar los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo, teniendo en cuenta que dichos principios

han sido escuetamente desarrollados en la Ley, por lo que, en las siguientes líneas trataremos de profundizar en ellos:

a. Principio de oportunidad

El vocablo oportuno(a), según la RAE es un adjetivo que significa: “Que se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene” (DRAE 2019). Asimismo, el principio de oportunidad, según la LOSNC, consiste en que “las acciones de control se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido” (Congreso de la República 2002: Artículo 9°).

En ese sentido, este principio está ligado a la ejecución de los servicios de control en el momento adecuado, tanto para iniciarlos como para concluirlos, emitiendo las recomendaciones pertinentes; de ahí que, en reiteradas oportunidades, el Contralor General de la República haya hecho énfasis en la importancia de que el control gubernamental, para cumplir a cabalidad con sus objetivos, acompañe a la gestión pública, es decir, se realice antes y durante de la ejecución del gasto y la actividad; a fin que permita advertir a los gestores públicos sobre los riesgos en los que se podría incurrir si no se toman las decisiones adecuadas en un determinado ámbito.

En esa lógica, un control gubernamental oportuno sería aquel que priorice las acciones de control simultáneo, frente al control posterior, puesto que este último, por lo general, conlleva a la identificación de responsabilidades en el campo civil, penal y administrativo, que, si bien es un resultado importante, pues permitirá desterrar de la función pública a aquellos malos gestores, lo más importante sería evitar que se cometan irregularidades, lo que, en suma, evitaría el despilfarro y el uso inadecuado de ingentes cantidades de dinero.

Adicionalmente, en cuanto a los servicios de control posterior, se puede señalar que estos se considerarían oportunos cuando son ejecutados dentro de un plazo razonable, por ejemplo, ejecutar una auditoria de

cumplimiento inmediatamente después de concluida alguna etapa de la contratación pública.

b. Principio de materialidad

Según la LOSNC, la materialidad “implica la potestad del control para concentrar su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada” (Congreso de la República 2002: Artículo 9°).

Así, por este principio, se entiende que los órganos del SNC deberán privilegiar el inicio de servicios de control sobre aquellas operaciones o actividades de la gestión pública de mayor envergadura económica, pero también, sobre aquellas operaciones o transacciones relevantes para la Entidad, sea por el fin que persiguen o por los derechos o bienes jurídicos orientados a garantizar.

c. Principio de carácter selectivo

El término selectivo, según la RAE significa “Que implica selección” (DRAE 2019) y, a su vez, el vocablo selección significa “Acción y efecto de elegir a una o varias personas o cosas entre otras, separándola de ellas y prefiriéndolas” (DRAE 2019).

De acuerdo a la LOSNC, este principio es “entendido como el que ejerce el Sistema en las entidades, sus órganos y actividades críticas [...], que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa” (Congreso de la República 2002: Artículo 9°).

En ese sentido, en virtud de este principio, los órganos de SNC tienen la potestad de elegir –para supervisar– dentro de una gran cantidad de actividades que ejecuta la entidad, aquellas en las que pudiera existir un mayor riesgo de corrupción e inconducta funcional, basados en el conocimiento recabado sobre dicha entidad, denuncias o en las máximas de la experiencia del profesional auditor.

2.1.6 Sistema Nacional de Abastecimiento

El 16 de setiembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1439, el cual desarrolla el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), definido como “el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de la Cadena de Abastecimiento Público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos” (Decreto Legislativo N° 1436: Artículo 4).

El ente rector del SNA es la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas; asimismo, dicho sistema comprende tres grandes procesos: *i)* la programación multianual de bienes, servicios y obras; *ii)*, la gestión de las adquisiciones; y, *iii)* la administración de los bienes (Decreto Legislativo N° 1436: Artículos 5 y 11). No obstante, para fines de la presente investigación, conviene desarrollar la gestión de las adquisiciones que, en sentido estricto, está referido a la contratación pública.

2.1.7. Contratación Pública

Cada una de las instituciones públicas que conforman el aparato estatal tiene una misión y funciones específicas previstas en sus leyes orgánicas, leyes especiales e instrumentos normativos, así, para cumplir con sus fines y satisfacer las necesidades de la ciudadanía requiere proveerse de distintos bienes y servicios; no obstante, dicha adquisición, a diferencia de los particulares quienes la efectúan discrecionalmente, debe seguir determinados procedimientos y formalidades que garanticen plena transparencia y respeto por ciertos estándares mínimos.

En tal sentido, el Decreto Legislativo N° 1439 señala que “la contratación comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se convoca, selecciona y formaliza la relación contractual para la adquisición de los bienes, servicios y obras requeridos por las entidades del Sector Público, para satisfacer las necesidades que demanden su operación y mantenimiento” (Decreto Legislativo N° 1436: Artículo 17).

Asimismo, Guzmán Napurí citando a Parejo Alfonso señala que:

La contratación administrativa tiene como finalidad fundamental la satisfacción de necesidades públicas a través de la intervención de los particulares como colaboradores de la Administración Pública mediante la celebración del respectivo acuerdo entre ellos, el que se encuentra definido jurídicamente como un contrato administrativo. Ello ocurre ante la verificación, por parte de la Administración pública al interior del Estado, de la imposibilidad de realizar todas las acciones que requieren el interés general únicamente a través de las dependencias de esta, siendo necesario la intervención de la actividad privada para ello (2016: 61)

De igual manera, a fin de comprender mejor lo que significa la contratación pública es oportuno señalar que:

Las compras han evolucionado de una simple función de servicio, en provecho de producción, a una función directiva en la que hay que tomar decisiones constantemente, que muchas veces son alteradas por las circunstancias de la economía y del comercio. La finalidad de las compras siempre ha sido adquirir materiales, suministros, herramientas, maquinas, equipos, etc., de la calidad adecuada, en la cantidad necesaria, en el momento y lugar preciso y al precio más conveniente” (Contraloría General de la República 2005: 11).

Como se advierte, la mayoría de definiciones de contratación pública, de manera explícita o implícita, sugieren que las adquisiciones deben estar orientadas a satisfacer el interés general, buscando las mejores condiciones de calidad, cantidad y precio. En ese sentido, las compras públicas o adquisiciones estatales pueden realizarse a través de distintos regímenes, métodos o procedimientos, siendo que: “El sistema estatal de selección del contratista es invariablemente un procedimiento administrativo donde se articulan la demanda del Estado, las ofertas de los particulares interesados, el desenvolvimiento de distintos actos principales y accesorios, y un acto definitivo de elección que se denomina adjudicación”. (Dromi 1985:73).

Un factor a tener en cuenta cuando nos referimos a las contrataciones públicas en el Perú es que, actualmente, existe alrededor de treinta (30) regímenes especiales de compra pública, entre ellos, el régimen de Qaliwarma, Reconstrucción con Cambios, Asociaciones Público-

Privadas, Petroperú, Cajas Municipales, Proinversión, entre otros que tienen su propia regulación (Pucp 2019); sin embargo, el régimen que nos interesa describir es el general, que se encuentra regulado en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante LCE, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante RLCE.

Dicho régimen general contempla diversos procedimientos de selección, tales como la licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales y comparación de precios. Asimismo, prevé las contrataciones directas y distintas estrategias logísticas como el convenio marco, las compras corporativas o los encargos (MEF 2018: Artículos 6°, 7° y 21°).

Del mismo modo, la LCE prevé los supuestos de exclusión, dentro de los cuales se encuentran las contrataciones inferiores a las 8 UIT (MEF 2018: Artículo 5°), sin embargo, debe tenerse en cuenta que, pese a que su proceso de contratación no necesariamente responde a los procesos establecidos en la LCE, sí deben realizarse respetando los principios de las contrataciones públicas, por lo que, también serán materia de análisis en la presente investigación.

2.1.8 Principios de la contratación pública

Al igual que el control gubernamental, la contratación pública está orientada por una serie de principios, los cuales sirven de criterios interpretativos e integradores, así como de parámetros para la actuación de los órganos del SNC.

En el país, estos principios se encuentran recogidos en la LCE y son los siguientes: libertad de competencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, competencia, eficacia y eficiencia, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental y social, equidad e integridad (Congreso de la República 2019: Artículo 2).

Asimismo, en el derecho comparado, se advierte que, la mayoría de los sistemas de contratación pública comparten una serie de principios generales, los cuales son de naturaleza transversal, puesto que sus particularidades se despliegan en todas las fases contractuales. Algunos de los más recurrentes son los de transparencia, igualdad, trato justo y legalidad (Moreno 2015:55).

2.1.9 Bienes y Servicios

En principio, corresponde señalar que, tanto los bienes, servicios y obras constituyen los objetos de las adquisiciones públicas, previstos en el régimen general de la LCE, empero, debido a la línea de análisis de la presente investigación, únicamente nos referiremos a los bienes y a los servicios.

Una primera definición de bienes –en el ámbito de las contrataciones públicas– es la aportada por Retamozo, quien señala que “son objetos que requiere una Entidad para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines” (2015: 553). Asimismo, alcanza una definición de los servicios en general como “la actividad o labor que realiza una persona natural o jurídica para atender una necesidad de la entidad, pudiendo estar sujeta a resultados para considerar terminadas sus prestaciones” (Retamozo 2015: 558).

Por su parte, la Dirección Técnico Normativa del OSCE, en la Opinión N° 038-2018/DTN, precisa que, “la definición de bienes implica la adquisición de objetos que una entidad requiere para el ejercicio de sus competencias funcionales y fines inherentes a estas; mientras que de la definición de servicios, se desprende que las actividades o labores requeridas por la entidad, que no constituyan una consultoría en general o una consultoría de obra, sino cualquier otro servicio distinto a dichas consultorías, son considerados servicios en general” (OSCE 2018: 3).

2.1.10 Fases de la contratación

La contratación pública en nuestro país tiene tres fases o etapas: i) los actos preparatorios; ii) el procedimiento de selección; y, iii) la ejecución contractual. Los actos preparatorios están constituidos por el requerimiento, determinación del valor estimado o valor referencial, la certificación del crédito presupuestario hasta la aprobación del expediente de contratación (MEF 2019: Artículos 16-20). El procedimiento de selección comprende desde la convocatoria respectiva hasta el otorgamiento y consentimiento de la buena pro (MEF 2018: Artículos 54-69). Por último, la fase de ejecución contractual comprende las garantías, la suscripción del contrato, la subcontratación, la resolución de contrato, penalidades, recepción, conformidad, liquidación y pago (MEF 2018: Artículos 136-171).

2.1.11 Plan Anual de Contrataciones

El Plan Anual de Contrataciones, en adelante PAC, es un instrumento de gestión que consolida la relación de bienes, servicios y obras que requiere la entidad, así como los diferentes procedimientos a convocarse en un ejercicio presupuestal. Sirve para planificar, programar, organizar, ordenar, ejecutar y evaluar las compras públicas; consecuentemente, es una herramienta valiosa para optimizar la toma de decisiones (Pucp 2019)

A su vez, la LCE señala que “[...] cada Entidad debe programar en el Cuadro de Necesidades los requerimientos de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y actividades para dicho año, los que deben encontrarse vinculados al Plan Operativo Institucional, con la finalidad de elaborar el Plan Anual de Contrataciones” (MEF 2019: Artículo 15°).

Es importante hacer énfasis en que la LCE dispone que “el Plan Anual de Contrataciones que se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras cubiertas con el Presupuesto Institucional de Apertura, con independencia de que se sujeten al ámbito de aplicación de la presente norma o no, y de la fuente de financiamiento” (MEF 2019: Artículo 15°).

2.1.12 Problemática de la contratación pública

La contratación pública representa el mayor gasto público en el Perú, pues según cifras proporcionadas por la OCDE, cerca del 11.6 % del PBI es destinado a la adquisición de bienes, servicios y obras (2016: 21). Además “[...] es una de las actividades gubernamentales con más “riesgo” de dispendio, mala gestión y corrupción. El tamaño, volumen y regularidad de las transacciones, las estrechas interacciones entre los sectores público y privado y, progresivamente, la complejidad de los procedimientos son las principales razones del fuerte potencial de corrupción en el sector público” (OCDE 2016: 168).

Asimismo, estudios estimaron que el perjuicio económico ocasionado al Estado en el 2019, en los tres niveles de gobierno, debido a la corrupción en las contrataciones de bienes y servicios ascendió a S/ 3,815,444,547; siendo sus principales manifestaciones los sobornos, las sobrevaloraciones, los pagos injustificados, el fraccionamiento, la compra de bienes expresamente prohibidos por las medidas de austeridad, entre otras irregularidades (Shack, Pérez y Portugal 2020:45,48).

No obstante, el perjuicio económico ocasionado al Estado por la inadecuada gestión de las adquisiciones públicas de bienes y servicios, que se traduce en ineficiencia estatal, es mucho mayor, ya que el monto estimado en dicho estudio comprende únicamente el perjuicio como consecuencia de la corrupción, pues, como refieren Shack, Pérez y Portugal “si bien todo acto de corrupción es ineficiencia, no toda ineficiencia es corrupción” (2020:45,48).

2.1.13 Gestión pública

A fin de aproximarnos al concepto de gestión pública, tomaremos como referencia el significado del vocablo gestión, de acuerdo a la RAE, la cual la define como “Acción y efecto de gestionar” y “Acción y efecto de administrar” (DRAE 2019). Por su parte, el término gestionar significa “Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo” (DRAE 2019).

Aunque las definiciones precedentes sugieren que gestión y administración serían sinónimos, Owen E. Hughes sostiene que “en esencia, administrar significa seguir las instrucciones, mientras que gestionar significa conseguir resultados” (1994: 105). Asimismo, el referido autor citando a Allison, manifiesta que la gestión tiene tres funciones generales: i) la estrategia, referida al establecimiento de los objetivos de una organización y los planes operativos que permitirían obtenerlos; ii) la gestión de elementos internos, es decir, gestionar los recursos humanos a fin de ubicarlos en puestos claves que viabilicen alcanzar los objetivos; y, iii) la gestión de elementos externos, que implica una adecuada interacción con los agentes externos, es decir, organizaciones, prensa, ciudadanía, etc. (Hughes 1994: 107).

Por su parte, dentro del ordenamiento jurídico nacional, la gestión pública es definida como “el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo” (Congreso de la República 2002: 9° Disposición Final)

El concepto de gestión pública ha ido evolucionando, es así que ahora se habla de la de la gestión por resultados. Así, PNUD define a la gestión por resultados como:

Estrategia o enfoque de gestión por el cual una organización se asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados claramente enunciados. La gestión basada en resultados provee un marco coherente para la planificación y la gestión estratégica, al mejorar el nivel de aprendizaje y de responsabilidad. Es también una estrategia de gestión amplia, orientada a introducir cambios importantes en el funcionamiento de los organismos, mediante la mejora del desempeño y una orientación al logro de resultados, al definir resultados previstos realistas, efectuar seguimiento del progreso hacia el logro de los resultados buscados, integrar las lecciones aprendidas en las decisiones de gerencia e informar sobre el desempeño (PNUD 2002: 100).

Adicionalmente, se tiene que la gestión basada en Resultados (GpR) “es un enfoque de gestión del sector público cuya función es facilitar a las organizaciones públicas, la dirección efectiva e integrada de su proceso

de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (OSCE 2016).

2.1.14 Valor Público

Tradicionalmente, la gestión pública ha sido calificada por la ciudadanía como un conjunto de burócratas que copan el Estado para servirse de este, respondiendo a intereses personales, con procesos lentos y complejos que entorpecen los trámites ciudadanos antes que agilizarlos y atenderlos satisfactoriamente.

Aunque hoy en día aún existe esa visión, los gestores públicos han comprendido que la razón de ser del aparato estatal es mejorar la calidad de vida del ciudadano, es por ello que diversos instrumentos de gestión, como, por ejemplo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, en respuesta a la limitada capacidad de gestión del estado peruano, ha planteado la imperiosa necesidad de orientar la gestión pública al ciudadano.

A partir de dicho entendimiento surge lo que se denomina como “valor público”, el cual puede ser definido como “los cambios o mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos o una población determinada como resultado de los servicios y bienes que el Estado pone en marcha a través de diversas políticas, programas y proyectos” (ENC 2022).

Para Jorge Hintze “el valor puede ser definido como la satisfacción de necesidades humanas presentes y futuras asociadas a la vida mediante el esfuerzo humano organizado”; no obstante, según el referido autor, la concepción de valor público es mucho más amplia, pues no basta únicamente con generar vida y oportunidades de vida, sino más bien consiste en garantizar el acceso –en equidad– a esas oportunidades (2006: 1).

En ese sentido, podemos afirmar que uno de los mayores atributos de la gestión pública es tener la capacidad de generar valor público, es decir, que los ciudadanos, sin importar su condición económica, origen, ubicación geográfica, entre otros, sientan satisfacción al recibir un servicio público, no solo en cuanto a la cantidad, sino también respecto a la calidad, es decir, ir más allá del acceso. Entonces, no basta con que una institución pública desarrolle sus actividades automáticamente o que se instaure una serie de trámites y procesos que cumplir, sino que sus resultados impacten positivamente en la calidad de vida de los usuarios.

2.1.15 Toma de decisiones

El ejercicio de la función pública implica tomar decisiones, la mayoría de ellas se despliega en el marco de facultades regladas, sin embargo, existen espacios en los cuales estas decisiones pueden ser discrecionales. En ambos casos el gestor público realiza un proceso que se denomina “toma de decisiones”.

Según la doctrina, “la toma de decisiones se considera como el acto de elegir entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre. A menudo deben formularse a tientas en el contexto de una situación total en la cual los desacuerdos surgirán en torno de cuál evaluación de la situación es más válida, qué alternativas existen, las consecuencias que es probable que fluyan en diversas elecciones y los valores que deberían servir como criterio para distribuir las diversas alternativas de las más preferibles a las menos” (Navarrete 2018:124).

Claudia P. Mendieta, citando a Blank y Herbert Simon señala que “las organizaciones son un sistema de toma de decisiones donde la administración es sinónimo y elemento dinamizador de la gestión y el administrador, por efecto de dicha gestión, dedica una parte importante de su tiempo a tomar decisiones” (2005:36).

Para la citada autora, un adecuado y acertado proceso de toma de decisiones es posible en la medida en que se disponga de una cantidad robusta y apropiada de información que permita al tomador de decisiones

analizar y evaluar cada alternativa para, posteriormente, optar por la opción que permita resolver en términos aceptables el problema o disyuntiva existente. Para arribar a una gestión idónea de la toma de decisiones será importante el uso de herramientas gerenciales y la formación especializada del gestor en la administración pública (Mendieta 2005: 48).

De igual manera, según Aktouf “la decisión es el proceso por el cual se llega a una opción, pero una opción supuestamente aclarada, informada y motivada. Se trata de elegir entre varias formas posibles de actuar con miras a lograr una meta, en condiciones y circunstancias dadas. Este proceso implica una serie de actos parciales y secuenciales que conducirán al decisor desde la toma de conciencia de la necesidad de elegir, hasta seleccionar una solución entre las más adecuadas, tomando en cuenta la situación, y pasando por la recolección y el procesamiento de toda la información necesaria” (2009:17)

De otro lado, conforme se refirió inicialmente, la discrecionalidad en la gestión pública es una facultad excepcional, pues se debe tener en cuenta que, en el ámbito público, a diferencia del ámbito privado, los servidores y funcionarios públicos pueden hacer únicamente aquello que la ley permite, es decir, la toma de decisiones se circunscribe a la observancia del principio de legalidad; posición que ha sido claramente sostenida por el máximo intérprete de la Constitución, al señalar que: “el principio invocado por el demandante supuestamente conculcado *Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe* no se aplica en las relaciones jurídicas de derecho público, en el cual el funcionario tiene que limitarse a las funciones de su competencia expresamente establecidas” (Tribunal Constitucional 1996: Expediente N° 135-96-AA/TC).

Ahora bien, para fines de la presente investigación, es importante analizar el factor de la discrecionalidad en la toma de decisiones en el campo de las contrataciones públicas, para ello, recurrimos a un estudio argentino denominado *Contrataciones públicas vulnerables*, en el cual, sus autores

expresan que “se entiende por discrecionalidad la posibilidad que la norma le brinda al funcionario de elegir entre dos o más opciones distintas e igualmente válidas. De este modo, en el momento de la toma de decisiones, el funcionario público aporta su valoración y criterio, adoptando una de las posibilidades previamente definidas por la normativa aplicable” (Arcidiacono, Rosenberg y Arenoso 2006:51).

Si bien como refieren Arcidiacono, Rosenberg y Arenoso, en el ámbito de las contrataciones públicas, el uso de las facultades discrecionales es necesario ya que sería inviable y contraproducente un proceso de compra pública mecanizado y sin márgenes para que los funcionarios decidan en virtud de su idoneidad y experiencia, la toma de decisiones enmarcada en la referida discrecionalidad debe efectuarse observando una rigurosa y adecuada motivación, pues solo así se podrá garantizar la eficiencia, utilidad y transparencia de la compra (2006:51).

Siguiendo la línea de pensamiento de los autores previamente señalados, resulta particularmente interesante la descripción de la problemática de la toma de decisiones en el marco de las contrataciones públicas, pues según manifiestan, en el contexto argentino, el nivel de discrecionalidad es alto y, en la mayoría de los casos, no se realiza una adecuada justificación o motivación que sustente la decisión. Dicha discrecionalidad se presenta en dos momentos claves de la compra pública, el primero, en la decisión de qué comprar; y, el segundo, en el establecimiento de las especificaciones técnicas y criterios de selección. Por ello, una indebida discrecionalidad en dichos momentos podría implicar comprar bienes o servicios que no se necesitan o no satisfacen las necesidades públicas o bien, efectuar un direccionamiento de la contratación (Arcidiacono, Rosenberg y Arenoso 2006:56).

Por su parte, las normas sobre control gubernamental también han previsto el criterio para el ejercicio del control ante decisiones discrecionales, de acuerdo a lo siguiente:

En los casos en que la legislación vigente autorice a los funcionarios expresamente algún grado de discrecionalidad para determinada toma de decisión, los órganos del

Sistema Nacional de Control no pueden cuestionar su ejercicio por el solo hecho de tener una opinión distinta. Tales decisiones solo pueden observarse si fueron tomadas sin una consideración adecuada de los hechos o riesgos en el momento oportuno, o por los resultados logrados según los objetivos y metas planteados, o cuando, en los casos que la normativa permita varias interpretaciones, la decisión se aparte de la interpretación adoptada por el órgano rector competente en la materia (Congreso de la República 2010: Cuarta Disposición Complementaria Final).

2.1.16 Jurado Nacional de Elecciones

A nivel mundial, los organismos electorales se estructuran y adoptan distintas formas, pudiendo ser organismos temporales, permanentes, así como, dependientes del poder judicial, de un ministerio o, por el contrario, ser organismos autónomos. Por ejemplo, en México existe el Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral, dependiente del Poder Judicial; en Colombia el Consejo Nacional Electoral, que se constituye en organismo autónomo, a diferencia de Corea del Sur, donde existe la Comisión Nacional Electoral, la cual se integra por representantes del ejecutivo, del parlamento y de la Corte Suprema de Justicia (Instituto Federal Electoral 2009:43); sin embargo, a pesar de sus diferentes denominaciones y estructuras, comparten la importante labor de supervisar que las elecciones sean transparentes e imparciales.

En el caso peruano, los organismos involucrados en llevar adelante un proceso electoral son tres, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE); no obstante, la institución que es objeto de análisis en la presente investigación es el JNE, que es un órgano constitucionalmente autónomo, cuyas funciones principales son las de administrar justicia en materia electoral y de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de los procesos electorales, así como de mantener el registro de organizaciones políticas, entre otras (Congreso 1995: Artículo 1°).

El JNE constituye un solo pliego presupuestal, que ha tenido en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, un gasto en bienes y servicios de S/

98,275,466, S/ 41,167,203, S/ 120,406,523, S/ 42,360,340 y S/ 57,980,730, respectivamente (Transparencia Económica 2021); cifras que, comparándolas con otros gastos, representan el mayor gasto efectuado por dicha Entidad.

Adicionalmente, se advierte que el JNE gasta más en la contratación de servicios que en la adquisición de bienes, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

Detalle	2016	2017	2018	2019	2020
Bienes	S/ 5,264,765	S/ 3,473,061	S/ 4,501,789	S/ 2,594,134	S/ 2,405,080
Servicios	S/ 93,010,701	S/ 37,694,142	S/ 115,904,735	S/ 39,766,207	S/ 55,575,650

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

De igual manera, es importante señalar que entre los bienes que adquiere el JNE se encuentran los materiales y útiles de escritorio, combustibles, carburantes, lubricantes, materiales y útiles de enseñanza, vestuarios y textiles, alimentos y bebidas, suministros para mantenimiento y reparación, respuestos y accesorios, etc; mientras que los servicios que contrata son los servicios de profesionales y técnicos, de limpieza, seguridad y vigilancia, servicios básicos, comunicaciones, publicidad y difusión, servicios de mantenimiento, acondicionamiento y reparaciones, alquileres de muebles e inmuebles, entre otros (Transparencia económica 2021).

2.2. Estado de la cuestión

2.2.1 Antecedentes internacionales de la investigación

El estudio de la interacción entre el control gubernamental y la contratación pública no es reciente, por lo menos no en el ámbito internacional y, preponderantemente, en el caso español, pues como se verá a continuación, diversas investigaciones abordan desde múltiples enfoques, el nivel de relacionamiento entre el control y las adquisiciones

públicas y el impacto de uno sobre el otro, conforme se presenta a continuación:

Ochsenius (2017) publicó un artículo denominado ***La contratación pública y su apremiante control ¿Por qué medir nuestras adquisiciones y qué nos obliga a hacerlo?***, en el cual desarrolla los elementos caracterizadores de la función de control y destaca su utilidad para superar las deficiencias de la contratación pública; dicho estudio parte de la premisa de la imposibilidad de que el sector público supere los vicios de la gestión si no se controla de forma efectiva.

A decir del autor, el proceso de control y evaluación de los bienes y servicios adquiridos permitirá conocer las conductas humanas impropias y de corrupción, así como evidenciar la incidencia del control en la eficiencia y eficacia de las adquisiciones, valorando su aporte en la mejora continua de los procesos del sistema de control.

En este estudio se hace énfasis en que el control deba concentrarse en los hechos y en cómo –a partir de la información derivada del control– se puede prevenir y corregir la problemática evidenciada en la contratación pública. Se hace referencia a las dificultades que atraviesan diversos estados de la Unión Europea para aprovechar al máximo la información que produce el control y canalizar sus resultados a una verdadera mejora del sistema de las contrataciones públicas; en contraste, ejemplifica el contexto norteamericano, al señalar que los resultados de las investigaciones internas y externas ejecutadas por los organismos de supervisión son puestas a disposición no solo del público en general, sino especialmente del Congreso y precisa que “estas investigaciones pueden terminar en sesiones de control del Congreso o en promulgación de leyes, sobre todo en lo relativo a previsiones legales sobre la integridad de la contratación pública” (Ochsenius 2017:76).

Con ello, Ochsenius destaca las ventajas de gestionar apropiadamente la información que genera el control, pues afirma que “un sistema de información completo, oportuno y creíble, traerá consigo una contratación

pública que avance y se desarrolle favorablemente, teniendo los cimientos para ello” (2017:76).

Asimismo, el autor intenta trazar el derrotero por el cual el control gubernamental debe discurrir en materia de contrataciones públicas, al afirmar que:

el supervisar cómo se está aplicando la Ley respectiva al igual que verificar como se está ejecutando contablemente el presupuesto, son mediciones que deben ir también acompañadas de inspecciones que nos respondan además ¿Cómo se están gastando los recursos? ¿Qué métodos se están usando? ¿Quiénes los están gastando? ¿Qué objetivos se están cumpliendo?, y sobre todo, ¿Cómo podemos optimizar el uso de estos recursos? El gran reto final, por lo tanto, está en dar respuesta a dichas preguntas y buscar los mecanismos de control que más se adapten a nuestras realidades particulares, alcanzando como meta un mejor sistema de adquisiciones (Ochsenius 2017:76).

De otro lado, afirma que las disfunciones del control para supervisar las contrataciones públicas no son actuales, pues ya en los años 90 fueron identificados en la Unión Europea, no obstante, a pesar de que dichas debilidades del control son de larga data, estas no habrían sido superadas hasta el momento, por ello, plantea los siguientes desafíos para el control gubernamental: i) debe focalizarse en aquellas actividades críticas del ciclo de la compra pública, no en cualquier actividad, sino en lo importante, es decir, en “aquello que pueda hacer disminuir la calidad u oportunidad de los bienes adquiridos”; y, ii) el control debe implementarse con un enfoque sistémico o abierto, lo que implica que haya un constante proceso de retroalimentación y aporte para la compra pública.

Además, este artículo no solo centra su estudio en la importancia del control –como proceso integral y oportuno– sobre las adquisiciones públicas, sino también en el rol trascendental de los controladores, quienes, además de garantizar que su actuación se sujetará a los procedimientos, reglas y criterios establecidos, deben poseer un nivel de conocimiento superior, no solo en el aspecto normativo, sino fundamentalmente, en lo operacional, procesos críticos y en la problemática de las contrataciones, para finalmente entregar a la gestión

propuestas concretas susceptibles de ser medidas por la propia entidad y que dichos resultados se plasmen en instrumentos útiles que permita al gestor perfeccionar sus decisiones.

De igual manera, agrega que uno de los objetivos clave del control consiste en fomentar el pensar estratégicamente, no solo por parte de los controladores, sino también de los gestores, quienes “deben persuadir a sus equipos e instituciones de la importancia de medir y decidir con la información que proporciona este control” (Ochsenius 2017:79).

Finalmente, sustentado en un estudio del Tribunal de Cuentas Europeo, afirma que el proceso de control sobre las adquisiciones permite apreciar con nitidez determinados errores que merecen control, a saber:

En la fase previa a la licitación la mayoría de los errores detectados fueron graves. Se eludieron por completo los procedimientos de contratación pública mediante la adjudicación directa de contratos que exigían la utilización de procedimientos preestablecidos, dividiendo los contratos en licitaciones de menor envergadura.

En la fase de licitación la mayoría de los errores graves se detectaron en la especificación y aplicación de los criterios de selección/adjudicación.

En la fase de gestión de contratos los errores detectados fueron graves, y se referían a modificaciones o ampliaciones del alcance de los contratos sin utilizar un procedimiento de contratación cuando este era obligatorio.

Desde una visión macro, no todas las elecciones de procedimientos fomentaban la competencia de la manera más amplia posible (Ochsenius 2017:79).

Sánchez (2013), realizó una publicación en la Revista Española de Control Externo, titulada ***El impacto de la actividad fiscalizadora de las entidades públicas de control en el buen uso de los recursos públicos***, cuyo objetivo es demostrar los beneficios derivados de las conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización, manifestando que “la aplicación de controles solventes y rigurosos a la gestión pública contribuye a la mejora de la misma, incurriéndose en costes de oportunidad cuando tales controles no se aplican” (2013: 34). Asimismo, resalta la necesidad de calcular, valorar y

cuantificar los efectos del control en la en la actividad pública y, consecuentemente, en la sociedad.

El autor, pretendiendo sistematizar las virtudes del control, señala que sus efectos se clasifican en monetarios, disuasivos, sancionadores y de opinión: i) El efecto monetario, puesto que, las recomendaciones relacionadas a que las adquisiciones de bienes y servicios se realicen a través de sistemas objetivos, competitivos y públicos podrían ser susceptibles de valoración económica; ii) El efecto disuasivo, pues considera que la sola presencia de un órgano que controle puede tener un carácter disuasivo frente a posibles actuaciones irregulares; iii) El efecto sancionador; y, finalmente, iv) El efecto opinión, puesto que los informes se someten al escrutinio público de la ciudadanía así como del parlamento.

A su vez, Sánchez describe el ciclo de control, el cual consta de la elaboración de los planes o programas anuales, el establecimiento de los objetivos específicos del proceso y la emisión de los informes donde se precisan las conclusiones y recomendaciones para los gestores públicos, no obstante, recalca el autor que este último momento no debe constituir el cierre del ciclo de control, pues ello menguaría la estimación y valoración de la reacción de las entidades auditadas. Reconoce también que, “en multitud de ocasiones y hablando en términos generales, la información que los órganos de revisión producen y envían a los destinatarios antes indicados no es completa, debiéndose buscar la razón de ello en el ciclo del control” (2013:35).

Una de sus apreciaciones que resultan relevantes para la presente investigación es cuando señala que el control también es susceptible de ser valorado en términos de eficiencia, eficacia y economía, a efectos de determinar el impacto de su existencia, medición necesaria en el marco de una visión moderna del control.

Por otro lado, el estudio también describe las posturas que adoptan los sujetos de fiscalización frente a los resultados del control, precisando que

existe “una tendencia, percibida en diversos organismos auditados de diferentes países, de interpretar el sistema de control y exigencia de responsabilidades en un sentido negativo, es decir, vinculado exclusivamente con la posibilidad de ser sancionado por los fracasos, razón por la cual, en ocasiones [...] los gestores públicos prefieren no acometer recomendación alguna de los órganos de control, para no reconocer este ‘fracaso’ que podría llevar aparejado críticas de diversa índole [...] a su gestión” (Sánchez 2013: 37). Para evitar dicho rechazo de la actividad fiscalizadora, el autor plantea la necesidad de normalizar el aprendizaje por medio de la experiencia, esto es, generar un *feedback* entre los controladores y controlados.

Sánchez propone que un indicador apropiado para medir la eficacia de las instituciones fiscalizadoras y sus resultados sería el relacionado al “grado de implantación” de las recomendaciones por los gestores públicos, para ello, trajo a colación los debates llevados a cabo en el III Congreso de EURORAI (1998), en donde, según expresa, se discutió sobre “la importancia de algunos resultados puestos de manifiesto en los controles y el alcance de las rectificaciones a que el proceso revisor condujo o, en su caso, debió conducir, tras las graves irregularidades detectadas por algunos de los órganos verificadores” (2013: 38).

Por último, en dicho estudio se presentan experiencias comparadas respecto al seguimiento y medición de los resultados del control de distintos órganos de control interno y externo de países de Europa y América del Sur, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de España, en donde, según afirma, las recomendaciones no siempre son las más óptimas pues no revisten de la rigurosidad necesaria y no son efectuadas de forma idónea, lo que genera un seguimiento asistemático y sin la periodicidad deseable.

Asimismo, aborda la experiencia de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania, la Contraloría General de la República de Bolivia, la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo, entre otros, para finalmente efectuar un aporte metodológico, que se sustenta en la opinión

especializada de profesionales en control, que coadyuvaría a concluir adecuadamente el ciclo del control, como por ejemplo: “Incluir en los mencionados informes recomendaciones claras, concisas, aplicables y de beneficios superiores a los costes que generaría su implantación, lo que fomentará su adopción por los gestores (al crear un estímulo)” (Sánchez 2013:45). A decir del autor, ello “podría evitar que, ante la imprecisión u oscuridad de las mismas, los gestores respondieran con compromisos generales y ambiguos de difícil contrastabilidad por el controlador” (Sánchez 2013:45).

Arcidiacono, Rosenberg y Arenoso (2006), en su trabajo sobre ***Percepción del control según los especialistas*** en el libro Contrataciones públicas vulnerables, desarrollan una especie de mapa de riesgos respecto al sistema de contrataciones en la República de Argentina, cuyo objetivo principal es evidenciar las vulnerabilidades de sus adquisiciones públicas, a través del análisis de distintas variables, entre ellas, la transparencia, el acceso a la información pública y el control gubernamental, con la finalidad de construir un valioso aporte para el adecuado diseño e implementación de políticas públicas sobre la materia, para ello, toma en cuenta diversas perspectivas de especialistas involucrados en el proceso de la compra pública.

Dicho estudio identifica y describe las vulnerabilidades del control sobre las adquisiciones públicas, partiendo de la premisa de que el control gubernamental –interno y externo– es insuficiente, debido a los siguientes aspectos: i) las auditorías no realizan control de la programación ni de los planes anuales de compra; ii) la contratación pública, como materia de control, no está incluida en los planes de auditorías; iii) inexistencia de mecanismos conducentes al aprendizaje resultante del control; iv) No existen controles previos a la emisión de los actos decisorios, siendo que los controles posteriores no son inmediatos, es decir, al no efectuarse en el momento adecuado, se tornan inoportunos e ineficaces; v) Falta de independencia en las Unidades de Auditoría Interna, al no existir un proceso meritocrático para el acceso de los auditores; vi) el control en la

etapa de ejecución de contratos es casi inexistente; y, finalmente, el estudio agrega que vii) el control social sobre esta materia es nulo.

Con motivo de la presente investigación, especial relevancia posee el apartado que analiza las deficiencias en cuanto a la gestión de la información del control, pues, se hace hincapié en que, como resultado del control no se elaboran repositorios institucionales que permitan que, frente a escenarios de continuos cambios de gestión e inestabilidad de las posiciones claves, los funcionarios y servidores públicos cuenten con una herramienta que les permita acudir a dichos registros emanados del control para conocer los errores cometidos con anterioridad y evitar su reincidencia.

Asimismo, cuestionan que, a pesar de que el control se constituye en una variable íntimamente vinculada a una buena gestión de las adquisiciones públicas, este aún se centra en aspectos formales más que en cuestiones sustanciales del proceso de compra, incidiendo en que no existe propiamente un control de gestión, para ejemplificar ello, trae a colación una frase de unos de los especialistas del sector público entrevistado que consideramos bastante ilustrativa: “Cuando uno busca hormigas se agacha tanto que pasan elefantes blancos” (Arcidiacono, Rosenberg y Arenoso 2006: 79).

Finalmente, manifiestan que “controlar formalidades y obviar cuestiones como las descritas, donde se termina adquiriendo un bien o un servicio de baja calidad o innecesario, atenta contra el principio de eficiencia y alimenta la mala utilización de los recursos públicos” (Arcidiacono, Rosenberg y Arenoso 2006: 80).

Aktouf (2009), en su tratado ***De la dirección al control, una cuestión de poder***, desarrolla la problemática e insuficiencia del control tradicional, en el cual afirma que el control, por sí mismo, “entraña una connotación de desconfianza”. A decir de dicho autor, el control en una administración clásica es una actividad impregnada de lo que, citando a McGregor (1960), se conoce como la *Teoría X* “concepción que considera al

empleado u obrero como perezoso, ignorante, no inteligente, apenas capaz de hacer lo que se le impone con vigilancia”. En otras palabras, una concepción errada del control podría conducirnos a afirmar que los ejecutores, gestores o trabajadores son siempre fuentes de falla y error.

Un aspecto interesante de su análisis, para lo cual se apoya en diversos autores como Crozier (1963), Gouldner (1955) y Merton (1952), es que el control podría constituirse en un vivificador de determinados círculos viciosos al interior de las administraciones burocráticas, pues este tiende a establecer más reglas y criterios de los ya existentes, las cuales serán invocadas por los sujetos controlados para protegerse “a su vez, la constante invocación a estas reglas conduce a la creación de otras reglas para evitar y/o cubrir las inevitables zonas grises” (Aktouf 2009: 199). Con ello el autor sugiere los riesgos de un control mal orientado o ejecutado, pues podría generar y alimentar procesos mucho más complicados y engorrosos, así como la generación de cuanta norma, regla o directriz sea posible, aletargando los procesos y actividades de la organización.

De otro lado, merece especial atención lo expresado por Aktouf, respecto a que, frecuentemente, “los costos directos e indirectos del control suelen ser más altos que los beneficios que él procura”. Alega que el “control clásico, generalmente basado en la proscripción de los errores y los comportamientos no estandarizados pueden costar muy caro [...]” (2009: 200).

Por su parte, Ramos Carbajal (2021), en su artículo denominado ***El control de la contratación pública en una administración en cambio permanente***, estudia la importancia del control en las contrataciones públicas en España, para ello, analiza los resultados significativos del Informe anual de supervisión de la contratación pública, en el cual se presentan los resultados de control en materia de contratación pública así como proporcionan recomendaciones para una adecuada gestión de las contrataciones públicas, revelando la importancia del control en cada una de las etapas de la contratación (planificación, adjudicación del contrato y la recepción y comprobación de las inversiones), así como en las distintas

modalidades de adquisiciones como son los contratos menores y contratos negociados sin publicidad.

Adicionalmente, se analizan los beneficios del control en tiempo real, frente al control ex post, al señalar que este último pierde valor, por lo que, una nueva visión del control debe orientarse a un control inmediato que permita retroalimentar y corregir las acciones, lo que deberá redundar en una mejora del proceso de contratación pública.

En dicho estudio, la autora concluye que “[...] hemos comprobado la necesidad de ejercer el control, interno y externo, de la actividad contractual de las Administraciones Públicas; dado que se trata de la principal fuente de recepción de recursos financieros. Este control trata de paliar los principales riesgos observados en materia contractual, y salvaguardar, con ello, la eficiencia económica de toda licitación pública” (Ramos 2021: 78).

García Rosa (2020), en su artículo titulado ***Elaboración de recomendaciones para una contratación pública favorecedora del principio de competencia*** aborda el rol relevante de los órganos de control externo en España para coadyuvar al desarrollo y mejora de la gestión pública, específicamente en las propuestas de mejora que plantean en sus recomendaciones contenidas en los informes de fiscalización, a fin de evitar prácticas anticompetitivas en las contrataciones públicas.

En este estudio se presenta una serie de recomendaciones para quienes ejecutan la fiscalización de las contrataciones públicas, las cuales pueden servir de directrices a fin de auditar, por ejemplo, la elección de los procesos de selección, el diseño y ejecución de los contratos, entre otros, resaltando la importancia de que “las Administraciones tomen las siguientes medidas: Formar a su personal en técnicas de detección de conductas colusorias. Registrar de forma sistemática información de licitaciones anteriores, con el mayor detalle posible, para poder hacer seguimiento e identificación de patrones, tendencias e indicadores

sospechosos. Informar acerca de cómo denunciar conductas o comportamientos sospechosos de colusión” (García 2020: 122).

2.2.2 Antecedentes nacionales de la investigación

En el plano nacional, si bien los estudios del impacto del control gubernamental sobre las contrataciones públicas no son tan profusos como en la doctrina española, encontramos algunos estudios que dan cuenta del interés que existe sobre el grado de relacionamiento entre el control gubernamental y la gestión pública, como se verá a continuación:

Barbarán (2015), en su trabajo de investigación para optar al grado académico de Doctor en Ciencias Contables y Financieras por la Universidad de San Martín de Porres, denominado ***La Auditoría Gubernamental y su incidencia en el desarrollo de la gestión de las entidades públicas en el Perú***, formuló como problema general conocer “en qué forma la Auditoría Gubernamental incide en el desarrollo de la gestión de las entidades públicas en el Perú, 2013-2014”.

Si bien la tesis analizó la incidencia de la auditoría financiera y la auditoría de desempeño en los instrumentos de gestión de la entidad y en el cumplimiento de los objetivos y metas de las entidades públicas, respectivamente, los apartados de la investigación que nos interesa con preeminencia son los referidos al análisis de la influencia de las auditorías de cumplimiento en la mejora de las áreas operativas de las entidades públicas; así como, el análisis sobre la forma en que la calidad de los informes de auditoría permiten optimizar los resultados de la gestión en las entidades públicas.

La principal conclusión a la que dicha investigación arribó es que los resultados de la auditoría gubernamental –directamente determinados por la calidad de sus informes–, repercuten en la mejora significativa de los procesos de gestión de las entidades públicas evaluadas, de tal manera, el estudio determinó que uno de los efectos más importantes del control se refleja en la adopción de decisiones oportunas y acertadas por parte de los gestores públicos.

Aquipucho (2015), en su trabajo de investigación para optar al grado académico de Magister en Auditoría con mención en Auditoría en la Gestión y Control Gubernamental por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, titulado **“Control Interno y su influencia en los procesos de adquisiciones y contrataciones de la Municipalidad Distrital Carmen de la Legua Reynoso – Callao, periodo: 2010-2012”**, planteó como pregunta general “¿de qué manera el Control Interno influye en los procesos de Adquisiciones y Contrataciones de la Municipalidad Distrital Carmen de la Legua Reynoso- Callao, periodo 2010-2012?”.

Si bien la investigación de Aquipucho centró su análisis en el estudio del control interno y su influencia en procesos de adquisiciones públicas de la Municipalidad Distrital Carmen de la Legua Reynoso, y no en el control externo que es materia de análisis en la presente investigación, nos interesa debido a que, finalmente, se trata de una investigación sobre la vinculación e interrelación del control gubernamental y las contrataciones públicas en una entidad pública, por tanto, sus resultados constituyen antecedentes importantes que corresponde describir.

Las principales conclusiones a las que dicha investigación arribó son las siguientes:

- El control interno a los procesos de adquisiciones durante los años 2010 al 2012 en la entidad no fue óptimo, pues se evidenció una falta de coherencia entre el PAC y la disponibilidad presupuestal, lo que influyó negativamente en sus procesos de adquisiciones, pues se incumplió con lo previsto en el PAC y hubo una deficiente ejecución del gasto.
- La debilidad del sistema de control interno de la entidad influyó negativamente en los requerimientos técnicos, puesto que se evidenció la ausencia de razonabilidad en los requerimientos mínimos, la presentación de documentos y la verificación de la autenticidad de los documentos presentados, circunstancias que conllevaron a que los factores de evaluación sean determinantes y sesgados.

- La falta de controles internos en la entidad ocasiona perjuicios a la sociedad, puesto que la entidad no aplica adecuadamente las penalidades, debido a que existen deficiencias en la elaboración de los contratos que repercuten negativamente en la ejecución contractual.



CAPÍTULO III: RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados obtenidos del análisis de la aplicación de las herramientas y fuentes de información que han servido de insumo para la elaboración de la presente tesis, es decir, de los informes de control publicados en el portal web de la Contraloría General de la República, los planes anuales de contratación del JNE, obtenidos del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) e información respecto al gasto presupuestal del JNE, así como de las entrevistas efectuadas a expertos en contrataciones públicas y control gubernamental, vinculándolos a cada sub pregunta de la presente investigación:

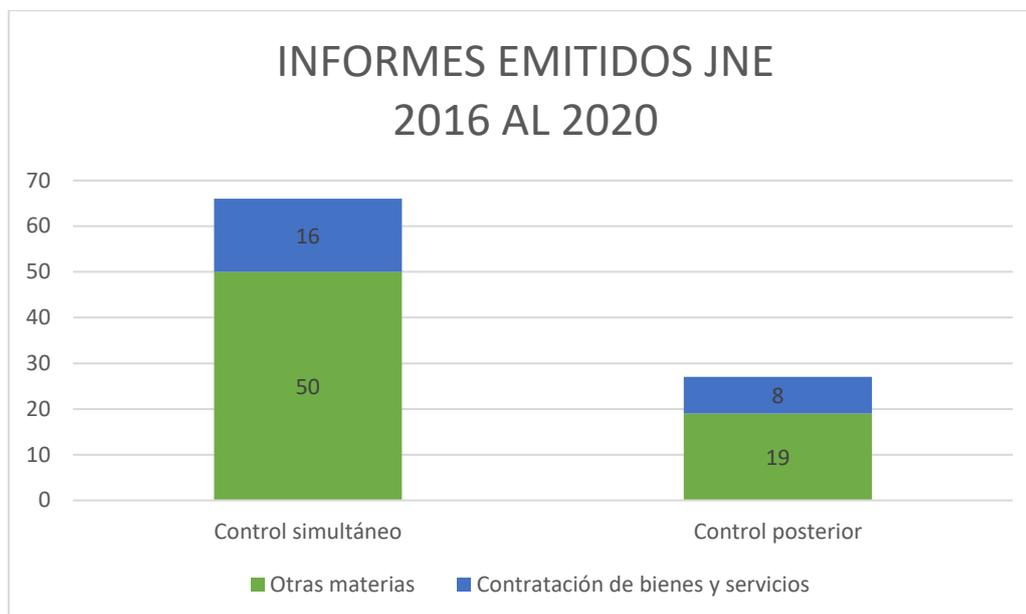
3.1. Sub pregunta N° 1

¿El control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo?

En este primer apartado se presentarán los gráficos y cuadros resultantes del análisis de los informes de control emitidos en los años 2016 al 2020, derivados de las acciones de control efectuadas al JNE, respecto a la contratación de bienes y servicios, contrastándola con información relacionada a los planes anuales de contrataciones, así como información respecto a la ejecución del gasto de dicha entidad, en los periodos señalados, a fin de analizar si el control gubernamental a las adquisiciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020 se ha ejecutado bajo los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo.

Respecto al principio de materialidad y carácter selectivo

GRÁFICO N° 1



CUADRO N° 2

Tipo de control	Otras materias	Contratación de bienes y servicios	Todas las materias
Control simultáneo	50	16	66
Control posterior	19	8	27
Total	69 (74%)	24 (26%)	93 (100%)

Conforme se puede apreciar en el gráfico N° 1 y cuadro N° 2, en los años 2016 al 2020, se han emitido noventa y tres (93) informes de control, derivados tanto del control simultáneo como del control posterior, en todas las materias. De estos, veinticuatro (24) corresponden a informes de control efectuados a dicha Entidad en materia de contratación de bienes y servicios, lo que significa que, del 100% de acciones de control ejecutadas en el JNE, apenas el 26% de ellas se efectuaron a las contrataciones de bienes y servicios.

Evidenciar dicha proporción resulta relevante, puesto que tanto en los años 2016 al 2020, el gasto en contrataciones de bienes y servicios en el JNE siempre ha sido el de mayor envergadura, muy por encima del gasto que

dicha entidad efectúa en personal, obligaciones sociales, pensiones, entre otros gastos, conforme se desprende de los siguientes cuadros:

CUADRO N° 3 EJECUCIÓN DEL GASTO - JNE 2016

Genérica	PIA	PIM	Ejecución	
			Devengado	Girado
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	36,859,120	27,425,707	26,596,761	26,577,232
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	5,268,000	4,824,899	4,786,449	4,783,054
5-23: BIENES Y SERVICIOS	101,200,000	102,881,946	98,418,704	98,275,466
5-25: OTROS GASTOS	114,000	1,451,554	1,396,527	1,396,527
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	3,810,000	32,662,143	32,233,041	32,233,041

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

CUADRO N° 4 EJECUCIÓN DEL GASTO - JNE 2017

Genérica	PIA	PIM	Ejecución	
			Devengado	Girado
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	12,807,000	14,366,092	14,184,850	14,141,448
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	5,357,000	4,703,365	4,641,167	4,639,817
5-23: BIENES Y SERVICIOS	21,200,000	45,719,210	41,372,146	41,167,203
5-25: OTROS GASTOS	510,000	1,394,639	1,328,864	1,328,864
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	310,000	4,017,355	1,471,251	1,471,251

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

CUADRO N° 5 EJECUCIÓN DEL GASTO - JNE 2018

Genérica	PIA	PIM	Ejecución	
			Devengado	Girado
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	12,514,764	62,796,450	59,335,739	58,534,404
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	5,100,000	4,545,646	4,483,125	4,483,125
5-23: BIENES Y SERVICIOS	23,963,929	133,239,105	122,534,098	120,406,523
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0	15,074	13,682	13,682
5-25: OTROS GASTOS	510,000	951,192	938,524	938,524
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1,109,285	7,446,379	6,988,297	6,988,297

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

CUADRO N° 6
EJECUCIÓN DEL GASTO - JNE 2019

Genérica	PIA	PIM	Ejecución	
			Devengado	Girado
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	20,398,559	32,099,186	25,096,415	25,076,545
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	5,161,568	4,575,574	4,445,977	4,445,977
5-23: BIENES Y SERVICIOS	23,337,208	51,876,768	43,793,815	42,360,340
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0	135,740	135,739	135,739
5-25: OTROS GASTOS	510,000	1,392,453	1,337,521	1,337,521
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	63,547	1,791,058	1,452,567	1,452,567

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

CUADRO N° 7
EJECUCIÓN DEL GASTO - JNE 2020

Genérica	PIA	PIM	Ejecución	
			Devengado	Girado
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	26,654,780	33,854,426	28,116,083	28,106,929
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	5,241,449	5,332,334	4,040,017	4,040,017
5-23: BIENES Y SERVICIOS	38,636,215	65,388,580	58,413,667	57,980,730
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS		57,352	57,352	57,352
5-25: OTROS GASTOS	510,000	512,264	210,073	210,073
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1,418,779	1,692,479	735,417	735,417

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

En resumen, en los años bajo análisis el gasto en bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones ascendió a las siguientes cifras:

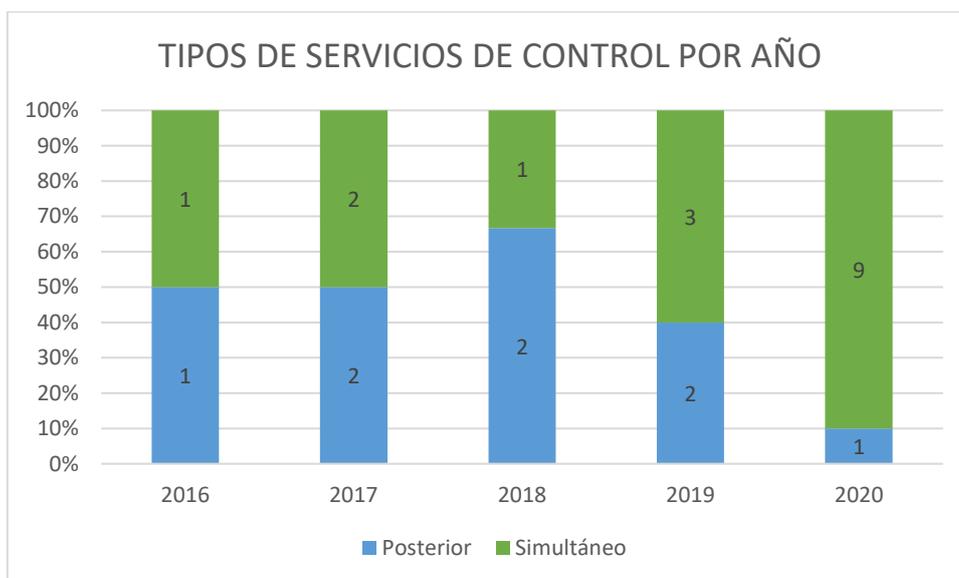
CUADRO N° 8
GASTO EN BIENES Y SERVICIOS

Año	Monto
2016	S/ 98,275,466
2017	S/ 41,167,203
2018	S/ 120,406,523
2019	S/ 42,360,340
2020	S/ 57,980,730

Fuente: Consulta amigable del MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

GRÁFICO N° 2



CUADRO N° 9

Tipos de servicios de control por año			
Año	Posterior	Simultáneo	Total
2016	1	1	2
2017	2	2	4
2018	2	1	3
2019	2	3	5
2020	1	9	10
Total	8	16	24

Ahora bien, en la información que se presenta en el gráfico N° 2 y cuadro N° 9 se observa un comparativo entre la cantidad de servicios de control simultáneo y la cantidad de servicios de control posterior, efectuados por año; así como la suma de ambos, siendo que, en el 2016 se efectuaron dos (2) servicios; en el 2017, cuatro (4); en el 2018 se ejecutaron tres (3) servicios de control; por su parte, en el 2019 se realizaron cinco (5) servicios de control; y, finalmente, en el 2020 se efectuaron diez (10) servicios de control.

Asimismo, se observa que, en los años 2016, 2017, 2018 y 2019, la cantidad de servicios de control simultáneo es similar y muy baja, es decir se efectuaron entre uno (1), dos (2) y tres (3) servicios, en comparación con el año 2020, en el cual se aprecia un incremento significativo, dado que, se ejecutaron nueve (9) servicios de control simultáneo. Asimismo, debemos

acotar que la cantidad de servicios de control posterior efectuada entre los años 2016 al 2020 es casi uniforme, oscilando entre uno (1) o dos (2) servicios de control por año.

En cuanto a las cantidades totales de servicios de control efectuados al JNE, en materia de contrataciones, tenemos que dichas cifras comparadas con la cantidad de adquisiciones de bienes y servicios por año, no resultaría muy adecuada, puesto que, de acuerdo al Plan Anual de Contrataciones (PAC) del JNE, en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 se ejecutaron 58, 44, 106, 28 y 55 adquisiciones de bienes y servicios, respectivamente, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 10
COMPARATIVO PAC Y SERVICIOS DE CONTROL

Año	Cantidad de procesos de adquisición de acuerdo al PAC	Cantidad de servicios de control efectuados en materia de contrataciones
2016	58	2
2017	44	4
2018	106	3
2019	28	5
2020	55	10
TOTAL	291	24

Del cuadro precedente, se aprecia que, por ejemplo, en el año 2018, que fue el año en el que se realizaron más procesos de adquisición de bienes y servicios (106 adquisiciones) en comparación con los demás, únicamente se realizaron tres (3) servicios de control.

Asimismo, para reforzar lo señalado precedentemente, en los siguientes cuadros se presenta la cantidad total de procesos de selección ejecutados por el JNE en el 2017 al 2020, en el cual se puede apreciar el valor estimado de las adquisiciones de acuerdo al tipo de proceso programado:

CUADRO N° 11
PROCESOS DE SELECCIÓN JNE 2017

Tipo de proceso programado	Cantidad total	Valor estimado (En Soles)
Contratación Directa	6	408,400.00
Adjudicación Simplificada	21	2,431,547.86
Compras por catálogo (Convenio Marco)	11	1,218,167.28
Subasta Inversa Electrónica	1	153,924.00
Concurso Público	5	3,629,657.52
TOTAL	44	7,841,696.66

Fuente: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

<https://prodapp4.seace.gob.pe/pac3-publico/>

CUADRO N° 12
PROCESOS DE SELECCIÓN JNE 2018

Tipo de proceso programado	Cantidad total	Valor estimado (En Soles)
Licitación Pública	2	3,956,986.52
Contratación Directa	58	3,012,200.00
Adjudicación Simplificada	27	3,742,888.53
Compras por catálogo (Convenio Marco)	10	1,801,323.34
Subasta Inversa Electrónica	1	160,701.00
Concurso Público	8	12,755,279.87
TOTAL	106	25,429,379.26

Fuente: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

<https://prodapp4.seace.gob.pe/pac3-publico/>

CUADRO N° 13
PROCESOS DE SELECCIÓN JNE 2019

Tipo de proceso programado	Cantidad total	Valor estimado (En Soles)
Contratación Directa	5	621,486.71
Adjudicación Simplificada	16	2,034,358.31
Compras por catálogo (Convenio Marco)	4	788,354.12
Subasta Inversa Electrónica	1	231,320.00
Concurso Público	2	2,578,982.00
TOTAL	28	6,254,501.14

Fuente: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

<https://prodapp4.seace.gob.pe/pac3-publico/>

CUADRO N° 14
PROCESOS DE SELECCIÓN JNE 2020

Tipo de proceso programado	Cantidad total	Valor estimado (En Soles)
Contratación Directa	29	7,765,403.27
Adjudicación Simplificada	15	5,416,821.79
Compras por catálogo (Convenio Marco)	5	445,102.53
Concurso Público	6	8,417,978.12
TOTAL	55	22,045,305.71

Fuente: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

<https://prodapp4.seace.gob.pe/pac3-publico/>

En conclusión, podemos afirmar que, atendiendo a la cantidad de procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios ejecutados en el 2017 al 2020 en el JNE, así como a la envergadura del presupuesto que se gasta en dichas adquisiciones, en comparación con los otros gastos que efectúa el JNE, la cantidad de servicios de control efectuados no resultaría suficiente; ya que, por el principio de materialidad, el control gubernamental tiene la potestad para concentrar su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada; y, por el principio de carácter selectivo, el control se enfoca en las actividades críticas de mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad.

Por tanto, advirtiendo que las operaciones de mayor significación económica en el JNE se desarrollan en el ámbito de las contrataciones de bienes y servicios, y por ende, podrían considerarse como actividades críticas de mayor riesgo en la Entidad, la cantidad de servicios de control ejecutada no es consistente con los principios de materialidad y carácter selectivo del control.

Dicha circunstancia debería tomarse en cuenta en el proceso de planificación del control gubernamental, a fin que en los próximos planes anuales de control del JNE, que sean aprobados por la Contraloría General de la República, se prevea una labor de control mayor respecto a las adquisiciones públicas, dado que, por ejemplo, en los años 2018 y 2020 se han realizado 58 y 29 contrataciones directas, respectivamente, que podrían constituir espacios de riesgo proclives a una indebida discrecionalidad

debido a la propia naturaleza de dicho procedimiento de selección, en el que la entidad puede contratar directamente con un determinado proveedor, en situaciones excepcionales como de desabastecimiento, emergencia, proveedor único, entre otros, que ameritarían un análisis estricto por parte del control respecto a la existencia de dicha excepcionalidad.

Sin perjuicio de ello, a fin de analizar el cumplimiento del principio de materialidad, desde otro enfoque, es decir, respecto a si –del universo de las adquisiciones de bienes y servicios en el JNE en los años 2016 al 2020– el control gubernamental se ha realizado sobre aquéllas cuyos montos fueron los más altos, se ha revisado y analizado la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, observándose que las adquisiciones cuyos valores referenciales o valores estimados de mayor trascendencia económica fueron las siguientes:

CUADRO N° 15
PROCESOS DE SELECCIÓN DE MAYOR TRASCENDENCIA
ECONÓMICA JNE 2016

N°	Nomenclatura	Objeto	Descripción de Objeto	Valor Referencial / Valor Estimado
1	CP-SM-5-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de seguridad y vigilancia para JNE	2,074,755.24
2	CP-SM-4-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de programa integral de seguros para el JNE	503,446.18
3	CP-SM-2-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de limpieza de locales del JNE	1,010,696.28
4	CP-SM-3-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de raciones alimenticias	619,920.00
5	CP-SM-1-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de telefonía fija	468,417.24
6	DIRECTA-PROC-10-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de difusión de medios de campaña comunicacional voto informado Elecciones Generales 2016 Segunda Vuelta	2,480,909.56
7	DIRECTA-PROC-9-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de producción general de debate presidencial - EG 2016 - Segunda Vuelta	495,000.00
8	AS-Ley26859-SM-12-2016-JNE-1	Bien	Adquisición y adecuación de la infraestructura y soporte a las unidades orgánicas del JNE para el proceso electoral 2016	641,000.00
9	DIRECTA-PROC-1-2016-JNE-1	Servicio	Contratación del servicio de difusión de plan de medios de la campaña publicitaria voto informado - EG 2016	2,285,163.72
10	DIRECTA-PROC-2-2016-JNE-1	Servicio	Servicio de difusión publicitaria en vías públicas de la pre campaña el buen candidato EG - 2016	911,454.42
11	AMC-CLASICO-106-2015-JNE-2	Bien	Adquisición e instalación de subestación eléctrica	589,362.89

CUADRO N° 16
PROCESOS DE SELECCIÓN DE MAYOR TRASCENDENCIA
ECONÓMICA JNE 2017

N°	Nomenclatura	Objeto	Descripción de Objeto	Valor Referencial / Valor Estimado
1	CP-SM-5-2017-JNE-1	Servicio	Servicio de programa integral de seguros	554,276.55
2	CP-SM-4-2017-JNE-1	Servicio	Servicio de internet para la sede del distrito de lima cercado	439,668.00
3	CP-SM-3-2017-JNE-1	Servicio	Servicio de seguridad y vigilancia	1,690,458.36
4	CP-SM-2-2017-JNE-1	Servicio	Servicio de raciones alimenticias	922,500.00
5	CP-SM-1-2017-JNE-1	Servicio	Servicio de limpieza de locales	890,022.12

CUADRO N° 17
PROCESOS DE SELECCIÓN DE MAYOR TRASCENDENCIA
ECONÓMICA JNE 2018

N°	Nomenclatura	Objeto	Descripción de Objeto	Valor Referencial / Valor Estimado
1	CP-SM-4-2018-JNE-1	Servicio	Servicio de seguridad y vigilancia	3,209,137.44
2	CP-SM-3-2018-JNE-1	Servicio	Servicio de internet para la sede del distrito de lima cercado	428,000.00
3	CP-SM-2-2018-JNE-1	Servicio	Servicio de limpieza de locales	2,076,444.00
4	AS-Ley26859-SM-22-2018-JNE-2	Bien	Solución para centro de datos (data center) para la sede Jr. Nazca, Jesús María - ERM 2018	2,458,474.00
5	AS-Ley26859-SM-16-2018-JNE-1	Servicio	Contratación del servicio de alquiler de computadoras para los Jurados Electorales Especiales ERM 2018	841,650.00
6	AS-Ley26859-SM-11-2018-JNE-1	Servicio	Servicio de alquiler de mobiliarios para los Jurados Electorales Especiales ERM 2018	1,411,190.10
7	AS-Ley26859-SM-7-2018-JNE-1	Bien	Solución para centro de datos (data center) para la sede central del JNE - ERM 2018	1,498,512.52
8	AS-Ley26859-SM-4-2018-JNE-1	Servicio	Servicio de internet dedicado para los Jurados Electorales Especiales - ERM 2018	3,568,501.25

CUADRO N° 18
PROCESOS DE SELECCIÓN DE MAYOR TRASCENDENCIA
ECONÓMICA JNE 2019

N°	Nomenclatura	Objeto	Descripción de Objeto	Valor Referencial / Valor Estimado
1	CP-SM-2-2019-JNE-1	Servicio	Servicio de Internet para las Sedes de Lampa y Nazca del JNE, en los distritos de Lima Cercado y Jesús María	2,061,600.00
2	CP-SM-1-2019-JNE-1	Servicio	Servicio de programa integral de seguros	608,166.96

CUADRO N° 19
PROCESOS DE SELECCIÓN DE MAYOR TRASCENDENCIA
ECONÓMICA JNE 2020

N°	Nomenclatura	Objeto	Descripción de Objeto	Valor Referencial / Valor Estimado
1	CP-SM-1-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de limpieza de locales	2,097,448.33
2	CP-SM-2-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de seguridad y vigilancia	3,249,438.06
3	AS-Ley26859-SM-9-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de alquiler de equipos multifuncionales para los Jurados Electorales Especiales en marco de las Elecciones Generales 2021	750,000.00
4	AS-Ley26859-SM-8-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de internet en los Jurados Electorales Especiales para el Proceso de Elecciones Generales 2021	4,360,000.00
5	AS-Ley26859-SM-7-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de alquiler de mobiliarios para los JEE en el marco de las Elecciones Generales 2021	582,540.90
6	AS-SM-5-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de internet para las sedes de lampa y nazca del JNE, en los distritos de Lima Cercado y Jesús María	3,495,216.00
7	RES-PROC-14-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de producción para exposición de agenda parlamentaria, en el marco de las ECE 2020	565,500.00
8	RES-PROC-5-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de alquiler de mobiliarios para los Jurados Electorales Especiales para el proceso de ECE 2020	726,693.93
9	RES-PROC-4-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de Internet en los Jurados Electorales Especiales en el marco de las ECE 2020	2,100,000.00
10	RES-PROC-3-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de alquiler de computadoras para los Jurados Electorales Especiales en el marco de las ECE 2020	412,584.90
11	RES-PROC-1-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de alquiler de equipos multifuncionales para los Jurados Electorales Especiales en marco de las ECE 2020	853,440.00
12	CP-SM-3-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de programa integral de seguros	680,467.24
13	DIRECTA-PROC-4-2020-JNE-1	Servicio	Servicio de internet para la sede de Jesús María	565,009.62

Como se aprecia en los cuadros precedentes, el JNE ha efectuado un mayor gasto en la contratación de servicios, advirtiendo que, los servicios cuyos montos o valores estimados oscilan entre el millón y cuatro millones de soles, son los de limpieza, internet, seguridad, vigilancia y servicios comunicacionales y, en cuanto a bienes, la mayor compra efectuada en ese periodo fue la adquisición de “solución para centro de datos (data center)”.

Dicha información, conviene contrastarla con los servicios de control efectuados en dichos periodos; por ello, a continuación, se presentan los informes de control emitidos en los periodos bajo análisis, en los cuales se observarán los bienes y servicios que fueron materia de control:

CUADRO N° 20
BIENES Y SERVICIOS
MATERIA DE CONTROL POSTERIOR

N°	TIPO DE SERVICIO	MODALIDAD DE SERVICIO	N° DE INFORME	BIENES/SERVICIOS MATERIA DE CONTROL
1	Control posterior	Auditoría de cumplimiento	012-2016-2-0280	Proceso de Licitación Pública N.° 002-2015-JNE-1 a la implementación del Data Center, Red Lan y central telefónica IP para la sede institucional del JNE
2	Control posterior	Auditoría de cumplimiento	002-2017-2-0280	Revisión de gastos de publicidad ejecutados por el Jurado Nacional de Elecciones.
3	Control posterior	Auditoría de cumplimiento	006-2017-2-0280	Servicio de seguridad y vigilancia (Concurso Público), realizados por la Unidad Orgánica de Logística del Jurado Nacional de Elecciones.
4	Control posterior	Auditoría de cumplimiento	1176-2018-CG/PEL-AC	Procesos de contratación de servicios, bajo modalidad de locación de servicios
5	Control posterior	Auditoría de cumplimiento	010-2018-2-0280	Contratación de servicios para los JEE
6	Control posterior	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad	011-2019-2-0280	Verificación a la ejecución del contrato N° 0129-2018-DCGI/JNE, adquisición de estante corredizo - estante móvil para el archivo central de JNE - ERM 2018
7	Control posterior	Auditoría de cumplimiento	007-2019-2-0280	Contratación de bienes y servicios para la labor de los Jurados Electorales Especiales para las Elecciones Regionales y Municipales - ERM 2018
8	Control posterior	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad	020-2020-2-0280	Adquisición y otorgamiento de prestaciones alimentarias a trabajadores a quienes, según el marco legal vigente, este beneficio no les correspondía.

CUADRO N° 21
BIENES Y SERVICIOS
MATERIA DE CONTROL SIMULTÁNEO

N°	TIPO DE SERVICIO	MODALIDAD DE SERVICIO	N° DE INFORME	TÍTULO DEL INFORME
1	Control simultáneo	Acción simultánea	007-2016-OCI/0280-AS	CP N° 001-2016-JNE, Primera convocatoria - Contratación del servicio de telefonía fija
2	Control simultáneo	Acción simultánea	004-2017-OCI/0280-AS	Servicio de limpieza de locales del JNE.
3	Control simultáneo	Acción simultánea	005-2017-OCI/0280-AS	Recepción de combustible para los vehículos del JNE.
4	Control simultáneo	Acción simultánea	001-2018-OCI/0280-AS	Servicio de programa integral de seguros del JNE, primera convocatoria
5	Control simultáneo	Acción simultánea	001-2019-OCI/0280-AS	Buen uso del gasto público - devengados

6	Control simultáneo	Acción simultánea	002-2019-OCI/0280-AS	Actuaciones preparatorias al proceso de selección CP-004-2018-JNE-1- servicio de seguridad y vigilancia
7	Control simultáneo	Visita de control	012-2019-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - Lima Centro 1
8	Control simultáneo	Visita de control	005-2020-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - JEE Lima Este 1
9	Control simultáneo	Visita de control	001-2020-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - JEE Callao
10	Control simultáneo	Visita de control	003-2020-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - Lima Oeste 2
11	Control simultáneo	Visita de control	002-2020-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - Lima Norte 3
12	Control simultáneo	Visita de control	006-2020-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - Lima Este 2
13	Control simultáneo	Visita de control	004-2020-OCI/0280-SVC	Ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de las Elecciones Congresales 2020 - Lima Sur 1
14	Control simultáneo	Control concurrente	010-2020-OCI/0280-SCC	Ejecución contractual del servicio de seguridad y vigilancia - Hito de control N° 1 - Equipamiento estratégico del personal que presta el servicio de seguridad y vigilancia. Hito de control n° 1
15	Control simultáneo	Control concurrente	013-2020-OCI/0280-SCC	Ejecución contractual del servicio de seguridad y vigilancia
16	Control simultáneo	Orientación de oficio	022-2020-OCI/0280-SOO	Penalizaciones no contempladas en los términos de referencia para el servicio de alquiler de equipos de cómputo portátiles para los JEE, para el proceso de Elecciones Generales 2021

Es así que, se tiene que uno de los servicios que es materia de control con mayor frecuencia es el servicio de seguridad y vigilancia; puesto que, en el periodo bajo análisis, se ha realizado una auditoría de cumplimiento, una acción simultánea y un control concurrente, lo que podría encontrar sustento en el monto de la contratación, puesto que en el Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 006-2017-2-0280, en monto examinado asciende a S/ 3,344,108.14, en el Informe de Acción Simultánea N° 002-2019-OCI/0280-AS el monto de examinado es de S/ 1,961,040.40 y, finalmente, en los Informes de Control Concurrente N° 010-2020-OCI/0280-SCC y 013-2020-OCI/0280-SCC, el monto materia de la contratación fue de S/ 2,565,042.37.

De igual manera, se efectuaron acciones de control sobre los servicios de limpieza, servicios de internet y telefonía fija, programa integral de seguros y alquiler de equipos portátiles, lo que se condice con la información presentada en los cuadros 15 al 19, al ser los servicios en los cuales la entidad efectuó un mayor gasto, cumpliendo con el principio de materialidad.

Por su parte, debemos precisar también que el principio de materialidad también comprende la facultad de enfocar el servicio de control en las operaciones de mayor relevancia en la entidad, por ello, analizados los informes de control hemos apreciado que los servicios de control efectuados en el JNE a las adquisiciones de bienes y servicios en los años 2016 al 2020 se concentraron en la contratación de bienes y servicios para los Jurados Electorales Especiales –en el marco de los procesos electorales convocados–, siendo estos los mayormente auditados, lo cual encontraría sustento en el factor de “relevancia” del principio de materialidad, puesto que el apropiado funcionamiento de dichos órganos temporales dependerá de una adecuada provisión de bienes y servicios, lo que determinará el éxito del proceso electoral en una respectiva circunscripción, consecuentemente, tendrá un impacto significativo en el proceso electoral el general.

Consecuentemente, podríamos afirmar que el control gubernamental a las contrataciones de bienes y servicios en el JNE en el 2016 al 2020 se ha ejecutado cumpliendo parcialmente con el principio de materialidad y carácter selectivo.

Respecto al principio de oportunidad

En los gráficos siguientes presentamos los resultados del análisis de los informes de control, teniendo en cuenta el tipo de servicio de control efectuado:

GRÁFICO N° 3



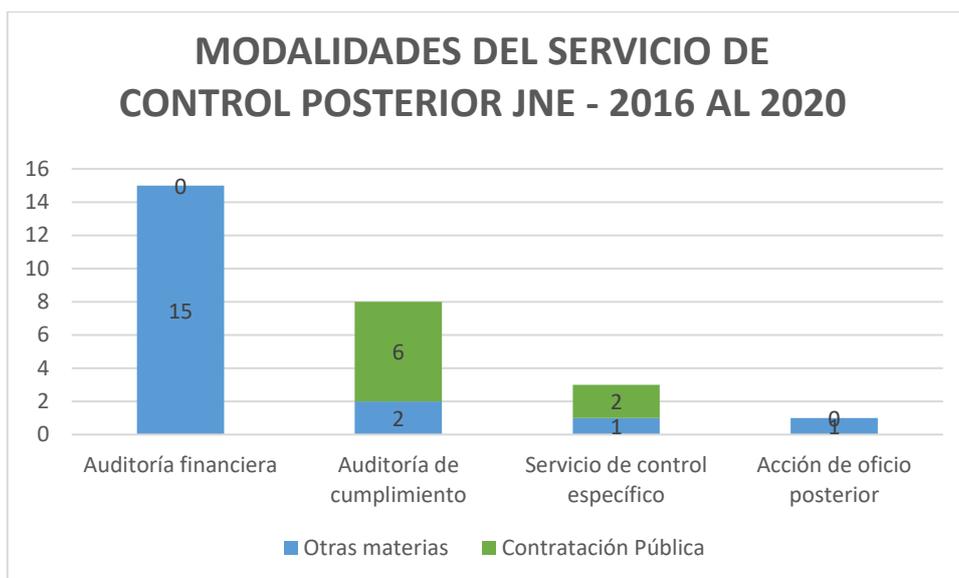
CUADRO N° 22

Tipo de Servicio JNE 2016 al 2020	Cantidad
Control Simultáneo	16 (67%)
Control Posterior	8 (33%)
Total	24 (100%)

En el gráfico N° 3 y cuadro N° 22, se presenta la proporción de informes de control efectuados al JNE en los periodos 2016 al 2020, en materia de contrataciones de bienes y servicios, con énfasis en la cantidad de informes derivados de los servicios de control simultáneo y posterior.

Así, se desprende que, del total de servicios de control efectuados, la mayor parte, es decir, el 67% de ellos, corresponde al servicio de control simultáneo, mientras que en menor medida se efectuaron los servicios de control posterior, lo que representa un 33% del total.

GRÁFICO N° 4



CUADRO N° 23

Servicios de control posterior en el JNE 2016 al 2020			
Modalidad	Otras materias	Contratación Pública	Total
Auditoría financiera	15	0	15
Auditoría de cumplimiento	2	6	8
Servicio de control específico	1	2	3
Acción de oficio posterior	1	0	1
Total	19	8	27

Por otro lado, de la cantidad total de servicios de control posterior efectuados en todas las materias, esto es, de veintisiete (27) realizados, se tiene que apenas ocho (8) corresponden a servicios de control posterior cuya materia de evaluación fueron las contrataciones de bienes y servicios en el JNE. No obstante, se debe tener en cuenta que la mayor cantidad de servicios de control posteriores en dicho periodo corresponden a las auditorías financieras (15), sin embargo, por su naturaleza, este tipo de servicios no evalúan ninguna actividad distinta a la de los estados financieros y presupuestarios de la entidad.

GRÁFICO N° 5



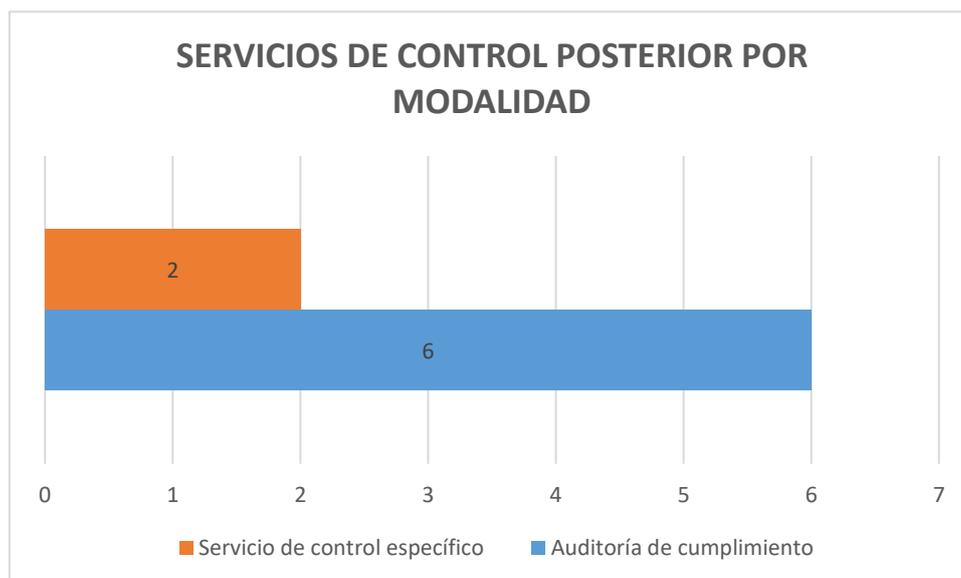
CUADRO N° 24

Servicios de control posterior por año		
Año	Otras materias	Contratación Pública
2016	7	1
2017	6	2
2018	6	2
2019	4	2
2020	4	1
Total	27	8

Continuando con el análisis, en el gráfico N° 5 y cuadro N° 24 observamos la cantidad de servicios de control efectuados al JNE por año, resultando relevante resaltar que en el año 2016 y 2020 se realizó apenas (1) servicio de control posterior por año, respecto a las contrataciones de bienes y servicios, mientras que, en los años 2017, 2018 y 2019 se ejecutaron 2 servicios de control posterior por año. Esto evidencia que los servicios de control posterior cuya materia de evaluación son las contrataciones de bienes y servicios fluctúa entre 1 y 2 por año.

Dicha información es importante teniendo en cuenta que, en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, de acuerdo al Plan Anual de Contrataciones (PAC) del JNE, se ejecutaron 58, 44, 106, 28 y 55 adquisiciones de bienes y servicios, respectivamente.

GRÁFICO N° 6



CUADRO N° 25

Servicios de control posterior por modalidad	
Modalidad	Contratación Pública
Auditoría financiera	0
Auditoría de cumplimiento	6
Servicio de control específico	2
Acción de oficio posterior	0
Total	8

En el gráfico N° 6 y cuadro N° 25, se puede apreciar la cantidad de servicios de control posterior efectuados al JNE en el periodo analizado, por modalidad, en los cuales se aprecia que se ejecutaron seis (6) auditorías de cumplimiento en comparación con los dos (2) servicios de control específico.

GRÁFICO N° 7

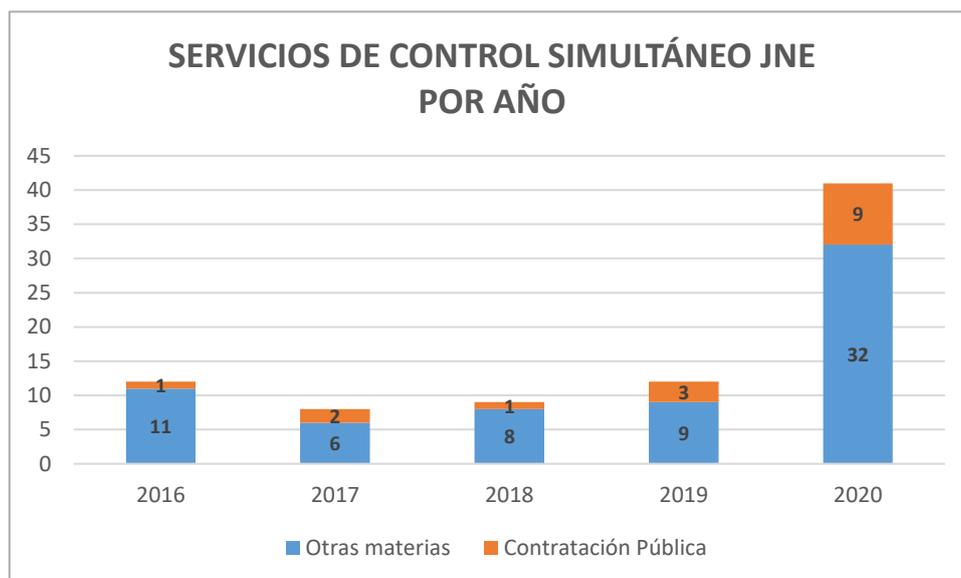


CUADRO N° 26

Servicios de control simultáneo en el JNE 2016 al 2020		
Modalidad	Otras materias	Contratación Pública
Acción simultánea	27	6
Visita de control	24	7
Control concurrente	6	2
Orientación de oficio	9	1
Total	66	16

En cuanto al análisis de los servicios de control simultáneo, tenemos que, del total de ellos, es decir de sesenta y seis (66) que fueron emitidos en los años 2016 al 2020, dieciséis (16) corresponden a servicios de control simultáneo cuya materia de evaluación fueron las contrataciones del estado; siendo que la modalidad del control simultáneo ejecutada con mayor frecuencia es la visita de control, con siete (7) servicios, seguida por la acción simultánea, con seis (6) servicios, en contraste con la orientación de oficio y el control concurrente, con uno (1) y dos (2) servicios efectuados, respectivamente.

GRÁFICO N° 8

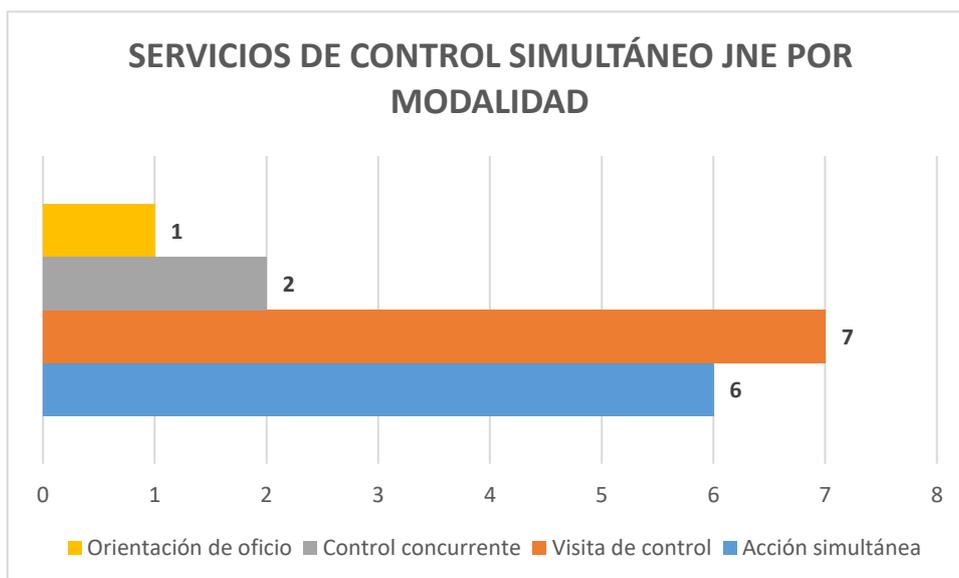


CUADRO N° 27

Servicios de control simultáneo por año		
Año	Otras materias	Contratación Pública
2016	11	1
2017	6	2
2018	8	1
2019	9	3
2020	32	9
Total	66	16

Si bien en el gráfico N° 8, así como en el cuadro N° 27 se efectúa un comparativo entre los servicios de control simultáneo por año respecto de otras materias en contraste con las ejecutadas en materia de contrataciones del estado, la información que se desprende y que resulta relevante para fines de este trabajo es que la cantidad de servicios de control simultáneo ha ido acrecentándose por año; así observamos que en el 2020 se efectuaron nueve (9) servicios de control simultáneo, lo que representa la mayor cantidad de servicios de control simultáneo efectuados en los cinco años bajo análisis, en comparación con el año 2016 al 2018, en los cuales se realizaron únicamente entre uno (1) y dos (2) servicios de control simultáneo en temas relacionados a las contrataciones públicas.

GRÁFICO N° 9



CUADRO N° 28

Servicios de control simultáneo JNE por modalidad	
Modalidad	Contratación Pública
Acción simultánea	6
Visita de control	7
Control concurrente	2
Orientación de oficio	1
Total	16

Asimismo, se desprende del gráfico N° 9 y cuadro N° 28 que la modalidad de control simultáneo que fue utilizada con mayor frecuencia fue la visita de control, seguida de la acción simultánea, el control concurrente y la orientación de oficio.

GRÁFICO N° 10

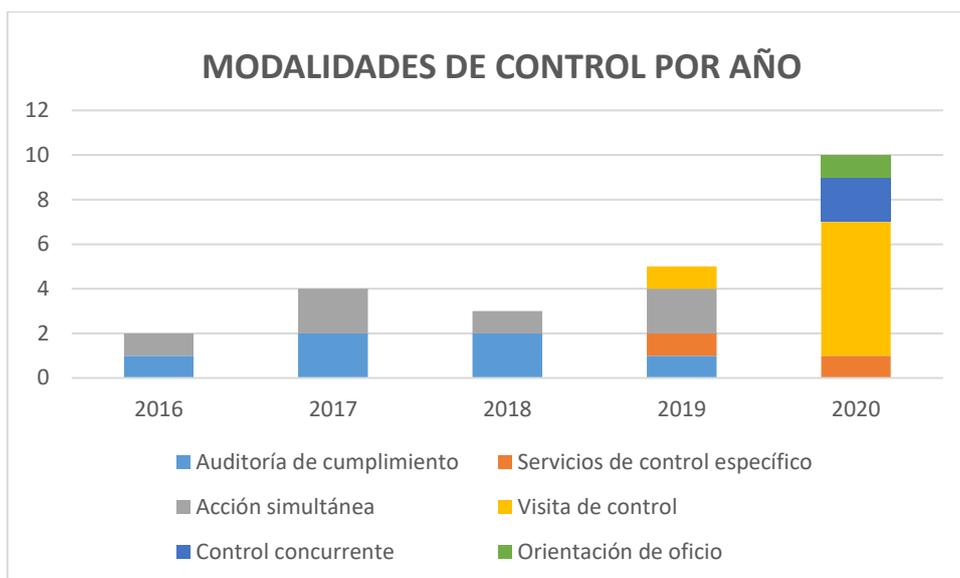
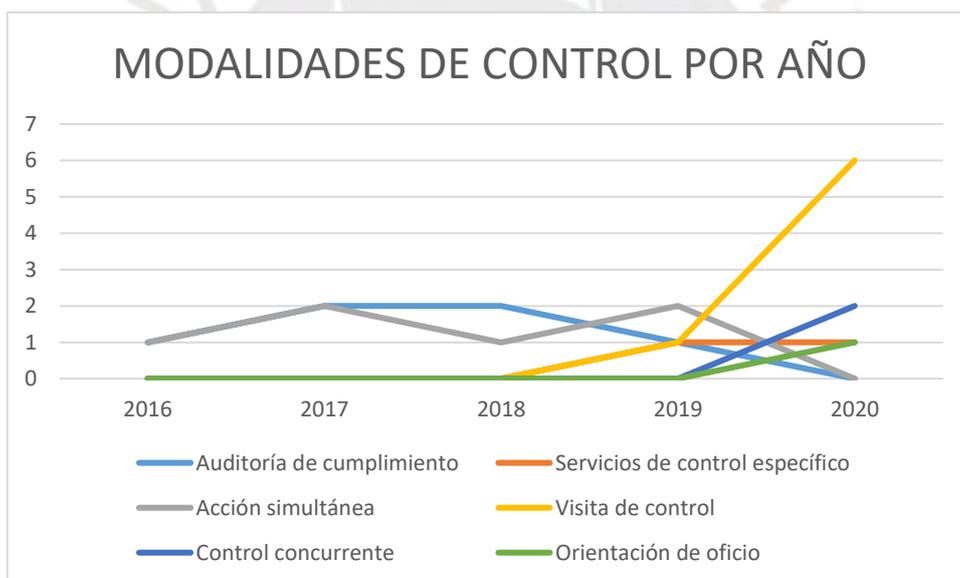


GRÁFICO N° 11



CUADRO N° 29

Tipos de servicios de control por modalidad y año						
Año	Auditoría de cumplimiento	Servicios de control específico	Acción simultánea	Visita de control	Control concurrente	Orientación de oficio
2016	1	0	1	0	0	0
2017	2	0	2	0	0	0
2018	2	0	1	0	0	0
2019	1	1	2	1	0	0
2020	0	1	0	6	2	1

Total	6	2	6	7	2	1
-------	---	---	---	---	---	---

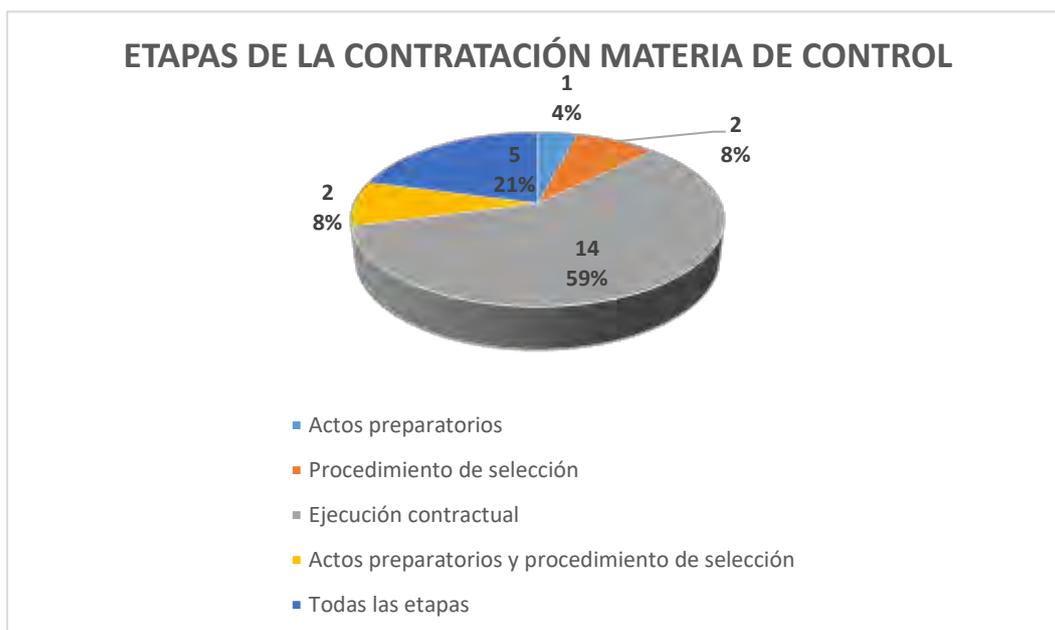
Asimismo, en los gráficos N° 10 y 11, así como en el cuadro N° 29 se presenta un comparativo entre la cantidad de servicios de control simultáneo y la cantidad de servicios de control posterior, efectuados por año y por modalidad. Es así que se evidencia desde el 2019 en adelante, una tendencia a que los servicios de control simultáneo se incrementen, tanto en las modalidades de visita de control y control concurrente, en contraste con los servicios de control posterior, en los cuales se aprecia un ligero descenso en cuanto a la auditoría de cumplimiento a partir del 2018.

En tal sentido, podemos concluir que hasta el año 2018 se daba prioridad a los servicios de control posterior, no obstante, a partir del 2019 se priorizaron los servicios de control simultáneo. Consecuentemente, podemos colegir que los servicios de control en JNE a las adquisiciones de bienes y servicios del 2016 al 2020 cumplieron parcialmente con el principio de oportunidad, por el cual, las acciones de supervisión se deben de llevar a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para el cumplimiento de sus fines.

3.2. Sub Pregunta N° 2

¿Cómo influye el control simultáneo y posterior en los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?

GRÁFICO N° 12



CUADRO N° 30

Etapa de la contratación materia de control	Cantidad
Actos preparatorios	1
Procedimiento de selección	2
Ejecución contractual	14
Actos preparatorios y procedimiento de selección	2
Todas las etapas	5

En el gráfico N° 12 y cuadro N° 30 se aprecia que, del total de servicios de control emitidos en los periodos analizados en el JNE, considerando ambos tipos de servicios, la etapa de la contratación que fue ampliamente auditada fue la ejecución contractual, con catorce (14) servicios de control, seguida, aunque muy por debajo, por los servicios de control que se enfocaron en todas las etapas de la contratación, con cinco (5) servicios, evidenciándose un contraste significativo con las demás etapas del proceso de contratación, siendo que la etapa de los actos preparatorios fue materia de evaluación solamente en un (1) servicio de control y el procedimiento de selección fue analizado únicamente en dos (2) servicios de control.

Las cifras presentadas en el gráfico y cuadro precedentes se corroboran con lo expresado por los especialistas en control gubernamental –auditores del OCI JNE– quienes manifestaron que la etapa en la que más concentraban sus esfuerzos era la etapa de ejecución contractual, pues de esta dependía que la entrega de los bienes adquiridos o la prestación del servicio sea efectivamente cumplida por el contratista, argumentando que un aspecto problemático de la contratación era la entrega de las conformidades por las áreas usuarias, circunstancias que los llevaba a enfocarse más en dicha etapa.

No obstante, los especialistas en contrataciones –gestores de las adquisiciones públicas en el JNE– han señalado que consideran una debilidad que el control gubernamental se enfoque únicamente o con preponderancia en la ejecución contractual, pues manifiestan que la etapa de mayor complejidad o la que debería merecer mayor atención por parte del control es la de los actos preparatorios, puesto que, al ser la primera etapa, en la que se efectúan los requerimientos o se efectúa la indagación del mercado, existiría un mayor riesgo de direccionamientos, irregularidades o errores; por tanto un control adecuado respecto a esa fase podría resultar muy beneficioso para que la contratación pública se lleve a cabo bajo los principios de calidad, transparencia y pluralidad.

A fin de resaltar lo previamente señalado, tenemos que uno de los entrevistados involucrados en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios en el JNE manifestó lo siguiente:

[...] yo fui presidente de un proceso de contratación para la adquisición de vehículos y el área usuaria establecía los términos de referencia para que no gane una marca china, desde ahí, yo creo que estableciendo controles más fuertes o que el Órgano de Control Institucional acompañe a la gestión ahí, para que sea abierto, para que no se restrinja la competencia, porque muchas veces esa restricción de competencia va orientada o tiene la finalidad de realizar un acto de corrupción, porque te va a beneficiar contratar a una empresa, a una constructora, o a una persona natural o jurídica [...] (Entrevistado E03)”.

Reforzando lo dicho, otro de los entrevistados ha manifestado también la importancia de que el control se enfoque también en los actos preparatorios, al expresar lo siguiente:

[...] el área usuaria ya tiene determinado, o sea con sus especificaciones o términos de referencia, señalan un determinado grupo de proveedores, entonces ¿qué es lo que están haciendo? están cerrando el mercado, ¿no?, las empresas ya no quieren cotizar y te lo dicen por correo, esto solamente lo tienen determinados proveedores, entonces yo no le puedo cotizar. Ahí es donde vienen las dificultades, ósea si auditoría va hacia allí, a los actos preparatorios se van a dar cuenta de donde es la dificultad [...] (Entrevistado E02).

Consecuentemente, si bien se ha evidenciado que el control gubernamental influye mayormente en la etapa de ejecución contractual, advertimos la necesidad de que el control se enfoque también en otras etapas, principalmente en los actos preparatorios.

Análisis de las recomendaciones y su impacto en las etapas de contratación pública

Servicios de control posterior:

Sobre este particular, de la revisión de los informes de control posterior, se observan recomendaciones que, además de disponer el deslinde de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, propenden a la mejora de la gestión de las contrataciones en la Entidad, como se puede observar en el siguiente cuadro, en el cual se presentan las conclusiones del servicio de control ejecutado, así como las recomendaciones derivadas de ellas:

CUADRO N° 31

DETALLE DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SIGNIFICATIVAS

N°	CONCLUSIÓN	RECOMENDACIÓN
1	<i>Se advirtió que la vigencia de la carta fianza por garantía de fiel cumplimiento no estaba vigente hasta la fecha en que se emitió la conformidad.</i>	<i>Que la unidad de Logística, al recibir las cartas fianzas, cautele que la fecha de vigencia cubra hasta la suscripción de la conformidad del servicio por parte de las áreas usuarias.</i>
2	<i>Incumplimiento de plazos respecto a la publicación de modificaciones del PAC.</i>	<i>Reforzar la supervisión respecto a la oportunidad de la publicación de las modificaciones del Plan Anual de Contrataciones de la entidad en el SEACE.</i>

3	<p>El área usuaria omitió incluir en los TDR para la contratación directa, el sustento técnico de la elección de determinados medios para el servicio de difusión publicitario.</p>	<p>Que el órgano especializado de las contrataciones del Estado instruya a las áreas usuarias a que incluyan en sus TDR, obligatoriamente, las exigencias previstas en leyes y reglamentos que regulan el objeto de la contratación; asimismo, se efectúen capacitaciones al respecto.</p>
4	<p>Se dio conformidad por un servicio de consultoría que no cumplió a cabalidad con las actividades que señalaba la orden de servicios.</p>	<p>Que el órgano especializado de las contrataciones del Estado coordine y asesore a las áreas usuarias, a fin que al momento de suscribir las conformidades de servicio a favor de los proveedores, bajo responsabilidad, exijan el cumplimiento a cabalidad según lo establecido en las órdenes de servicio.</p>
5	<p>Los porcentajes para la aplicación de penalidad por incumplimiento a las condiciones contractuales establecidas en los TDR difieren con los señalados en la proforma del contrato, de las bases integradas y estos a su vez, con los indicados en el contrato. El hecho expuesto encuentra su origen en el inadecuado control por parte del Comité de Selección, de las consultas y observaciones que se acogen o acogen parcialmente, para su respectiva incorporación a las bases integradas.</p>	<p>Reiterar a los comités de selección, refuercen la supervisión en la etapa de integración de bases, de tal forma que se incorporen, obligatoriamente, las modificaciones que se hayan producido como consecuencias de las consultas, observaciones, y/ o la implementación de pronunciamientos emitidos por el OSCE, así como las modificaciones requeridas por el OSCE en el marco de sus acciones de supervisión, con la finalidad que haya correspondencia entre las consultas y observaciones que se acogen total o parcialmente, o no se acogen, con la información contenida en las Bases del procedimiento de selección.</p>
6	<p>Funcionarios del JNE realizaron contrataciones no comprendidas en las exoneraciones autorizadas para organismos del sistema electoral, de personas naturales que tenían impedimento para contratar con el Estado, afectando el principio de igualdad de trato que rige las contrataciones públicas, al haberse contratado a personas que por razón de su parentesco por consanguinidad o afinidad tenían una posición privilegiada, respecto a los demás potenciales locadores.</p>	<p>Deslinde de responsabilidades.</p>

7	<p>La Entidad consignó información inexacta en los documentos de recepción de bienes y omitió comunicar incumplimiento del plazo contractual, favoreciendo al contratista que entregó los bienes 29 días después del plazo; ocasionando perjuicio económico a la entidad por S/ 15 580,00, al cancelar el contrato sin aplicar penalidad.</p>	<p>Deslinde de responsabilidades.</p>
8	<p>Contratista entregó a un JEE un equipo inoperativo, incumpliendo sus obligaciones contractuales, sin haberse aplicado penalidad por un importe de S/ 266 581,20.</p>	<p>Deslinde de responsabilidades.</p> <p>Se capacite a los técnicos administrativos informáticos contratados para los JEE, antes de que inicien sus actividades, a fin de que verifiquen el cumplimiento de los TDR y/o especificaciones técnicas por la adquisición de bienes o contratación de servicios de equipos de cómputo y periférico.</p> <p>Que remitan copia de TDR, especificaciones técnicas, órdenes de compra y/ o servicios y contratos, a los especialistas de recursos y servicios - ERS y/ o técnicos administrativos informáticos de los JEE, al iniciar sus funciones; a fin de que tomen conocimiento oportuno de las obligaciones contractuales que deben exigir a los contratistas.</p>
9	<p>El contratista presentó un documento falso, ocasionando el riesgo potencial que se declare la nulidad de oficio de los contratos que se encuentren vigentes; hecho ocurrido debido a que la unidad orgánica de Logística no realizó la fiscalización posterior a todos los expedientes de contratación que contaron con ganador de la Buena Pro, sino solo se realizó de manera aleatoria.</p>	<p>Deslinde de responsabilidades.</p> <p>Una vez consentido el otorgamiento de la buena pro, Logística deberá de realizar la inmediata verificación de la propuesta presentada por el postor ganador de la buena pro; es decir, fiscalizar todos los documentos, declaraciones y traducciones que presenten los postores adjudicados en los distintos procedimientos de selección, con la finalidad de disuadir la presentación de documentación presuntamente falsa e información inexacta.</p>

En efecto, como se señaló previamente, muchas de esas recomendaciones procuran la mejora de la gestión de las contrataciones de bienes y servicios en el JNE, a fin de que estas se efectúen bajo los principios de legalidad, transparencia, publicidad, concurrencia, igualdad de oportunidades, entre otros; y en estricto cumplimiento de las normas que regulan la materia, con el propósito de evitar perjuicios a la Entidad, como es el caso de la

recomendación que alerta a la oficina de Logística respecto al vencimiento de las cartas fianzas, ya que, de la versión de los especialistas en contrataciones del JNE, podemos destacar que, gracias a dicha recomendación, el riesgo de que alguna carta fianza venza antes de la ejecución total del contrato es mínimo, pues se ha interiorizado dicha recomendación a tal punto de que diversas áreas articulan esfuerzos a fin de evitar ese riesgo, conforme se aprecia en el siguiente extracto:

[...] control interno [OCI] está siempre al pendiente de que las cartas fianzas no se venzan, entonces ya no solamente es control interno, sino también está logística y tesorería, también ya asumió esa parte que le corresponde, enviando documentos a logística diciendo que tal carta va a vencer, si todavía no se ha terminado el servicio, tiene que renovarse [...] (Entrevistado E02)".

Otro ejemplo claro de una recomendación tendiente a mejorar la gestión de las contrataciones es la relacionada a instruir y capacitar a las áreas usuarias respecto a la correcta elaboración de los requerimientos, pues al ser este documento –que contiene los TDR o especificaciones técnicas– el que gatilla la contratación pública, su adecuada elaboración determinará el éxito de la contratación, consecuentemente, la satisfacción de las necesidades de la Entidad, lo que repercutirá en que los servicios brindados por el JNE a la ciudadanía sean efectuados oportunamente.

De igual manera, otro de los aspectos que puede generar inconvenientes en la contratación pública es el otorgamiento de conformidades por parte de las áreas usuarias, por ello, las recomendaciones que se han efectuado respecto a que se asesore, instruya y capacite a las áreas usuarias respecto a dicha actividad para garantizar que las conformidades sean brindadas única y exclusivamente cuando el contratista haya cumplido a cabalidad con la entrega de los bienes o con la ejecución de los servicios, en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad, así como de las implicancias de su incumplimiento, evidencian que el control gubernamental sí aporta a la mejora de la gestión.

Adicionalmente, también es evidente el aporte del control gubernamental cuando, por ejemplo, advierte que la Entidad, durante los años 2016 al 2018, ha contratado bajo la modalidad de locación de servicios a personas

naturales que tenían impedimentos para contratar con el Estado; transgrediendo el artículo 11° de la LCE; o, cuando se advirtió que la Entidad adquirió y otorgó prestaciones alimentarias a trabajadores a quienes no correspondía, transgrediendo la finalidad pública de la contratación; conclusiones que, de internalizarse adecuadamente, evitarán que el JNE vuelva a incurrir en la inobservancia de aspectos tan fundamentales en la gestión de las contrataciones del Estado.

Finalmente, se observa que una de las recomendaciones señala que Logística deberá realizar la fiscalización de “todos los documentos, declaraciones y traducciones que presenten los postores adjudicados en los distintos procedimientos de selección”; recomendación que consideramos valiosa, a la luz de los comentarios presentados por los gestores involucrados en dicha auditoría, pues advertimos una suerte de confusión entre la fiscalización a la que hace referencia la LCE y su Reglamento, con la fiscalización prevista en Ley N° 27444, ya que, en este último cuerpo normativo se prevé la figura de la fiscalización posterior, la cual se realiza bajo el sistema de muestreo, es decir, no existe obligación de las entidades de efectuar dicha fiscalización respecto de todos los procedimientos; circunstancia que no es aplicable a las contrataciones públicas, pues, en este ámbito sí existe el deber de fiscalización de los documentos presentados por los postores ganadores de la buena pro.

Por su parte, también hemos advertido la existencia de recomendaciones que, si bien buscarían que el flujo de las contrataciones en la Entidad mejore, no resultarían muy relevantes o significativas, las que se presentan a continuación:

CUADRO N° 32

DETALLE DE RECOMENDACIONES POCO SIGNIFICATIVAS

N°	CONCLUSIÓN	RECOMENDACIÓN
1	<i>Errores materiales en los contratos suscritos con los ganadores de la buena pro.</i>	<i>Disponer que la Dirección de asuntos jurídicos supervise al personal que elabora los contratos.</i>
2	<i>Pago a 19 proveedores de servicios fue realizado fuera de los plazos establecidos</i>	Actualizar el Procedimiento de Contrataciones de Bienes y Servicios Código: PR-LOG-JNE-02 versión: 11 de

	en la LCE, debido al retraso del área usuaria en la emisión de la conformidad.	junio de 2017, en lo que respecta a los plazos para el pago a los proveedores.
3	La Dirección Central de Gestión Institucional aprobó un plan de medios que carecía de firmas y sellos de la empresa consultora, además contenía información inexacta relacionada al cálculo de servicios por alquiler de dos proveedores.	Elaborar un Procedimiento Interno relacionado a las contrataciones de publicidad ejecutados por el JNE, en época electoral, a fin de cautelar el uso adecuado de los recursos que se destinaran al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión.
4	Se generó el riesgo potencial que se pague a agentes de vigilancia privada por un servicio no ejecutado, o que estos realicen actividades que están cubiertos por otros AVP sin mediar justificación. El hecho expuesto ocurrió debido a la falta de documentos formales de aprobación y/o autorización de determinados aspectos técnicos que sustentan la formulación de un requerimiento.	Que las disposiciones que emitan funcionarios y/o directores de la Entidad, deberán ser a través de documentos formales de aprobación , contando con la respectiva justificación técnica, a fin de asegurar la calidad de los mismos, reduciendo los errores y/o deficiencias, así como la posibilidad de incurrir en costos innecesarios durante la ejecución contractual.
5	Incumplimiento injustificado del contrato por parte del contratista, al haber efectuado la entrega de mobiliario alquilado para 26 JEE con atrasos de 3 a 15 días. Errores en el cálculo de la penalidad originó perjuicio económico al JNE por S/. 37,021.83. Se autorizó ampliación de plazo solicitada por contratista sin acompañar el sustento respectivo establecido en las normas sobre contrataciones; además el contratista entregó los equipos en fecha posterior a la establecida en la ampliación, dejándose de aplicar una penalidad neta de S/ 77,510.70, generando un perjuicio económico a la entidad.	Deslinde de responsabilidades. Se supervise a Logística mediante la implementación de un informe el cual refleje el resultado del seguimiento a la ejecución contractual, el que debe refrendar el cálculo de aplicación de penalidades.

Sin duda alguna las conclusiones presentadas en el cuadro anterior son relevantes, pues evidencian observaciones e irregularidades que generaron, en la mayoría de casos, perjuicio económico a la entidad, pero llama la atención que, como consecuencia de dichas conclusiones, se emitan recomendaciones sobre, por ejemplo, actualizar un procedimiento en lo que respecta al pago de los proveedores o se recomiende elaborar otro procedimiento, a fin de cautelar el uso adecuado de los recursos públicos,

cuando dichas consideraciones se encuentran ya recogidas en la propia LCE, su Reglamento y, particularmente, respecto a los plazos para efectuar los pagos, en las órdenes de compra, órdenes de servicio o en los contratos, siendo que, además, los pagos dependerán de la verificación de la correcta ejecución de la prestación por parte del contratista.

Si bien es cierto que los procedimientos, guías, directivas, entre otros documentos internos contribuyen a sistematizar mejor cualquier actividad que realizan las entidades, lo cierto es que, recomendar su elaboración – ante la existencia de otros tantos– no aportan el valor público que se espera del control gubernamental, más aún cuando la realización de un servicio de control también es un costo que asume el Estado, por lo que, sus recomendaciones deberían atacar el problema que generó la observación o irregularidad, en lugar de contribuir a la denominada “tramitología” que, en vez de propiciar que todas las fases de la actividad de contratación se realicen de manera eficaz y ágil, podría obstaculizar la labor del gestor.

Asimismo, son frecuentes las recomendaciones genéricas que disponen que el órgano superior supervise al inferior, lo que resulta –hasta cierto punto– una recomendación inoficiosa, puesto que la actividad de supervisión es inherente a quienes ejercen autoridad sobre otros, función que está claramente señalada en los instrumentos de gestión de toda entidad pública.

Finalmente, corresponde precisar que, según información proporcionada por la Contraloría General de la República, todas las recomendaciones derivadas de los servicios de control posterior efectuadas durante los años 2016 al 2018, relacionadas a las contrataciones de bienes y servicios fueron implementadas.

Servicios de control simultáneo:

Ahora bien, en cuanto a las conclusiones de los servicios de control simultáneo, se tiene que estas sí han identificado riesgos o situaciones adversas relevantes, con lo cual podemos afirmar que sí contribuyen a la mejora de la gestión de las contrataciones, como las que se aprecian a continuación:

CUADRO N° 33
DETALLE DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
SIGNIFICATIVAS

N°	CONCLUSIÓN	RIESGO
1	La empresa “Servicios Integrados de Limpieza S.A.” viene incumpliendo con entregar en su totalidad los materiales de limpieza, excediéndose hasta en treinta y seis (36) días de retraso, lo cual podría ocasionar que no se mantenga el estado de limpieza y conservación de los locales del JNE.	La entrega parcial de los materiales de limpieza por parte de la empresa contratista podría afectar el estado de limpieza y conservación de los ambientes con los que cuenta la entidad y la salud integral de los trabajadores y usuarios que acuden a los diferentes locales del JNE.
2	JNE formalizó, autorizó, registró el devengado y realizó el giro (pago) de la orden compra n.° 469, sin haber recibido satisfactoriamente el bien , conforme a las especificaciones técnicas, generando el riesgo de inadecuada utilización de los recursos públicos.	Que los recursos públicos del JNE sean utilizados inadecuadamente por los funcionarios responsables, al no haberse acreditado la entrega satisfactoria del bien.
3	JNE no viene registrando las órdenes de compra y/ o servicio de contrataciones de una hasta ocho UIT , en el SEACE, limitando la transparencia de la contratación, además de limitar la función supervisora del OSCE.	Limitar la transparencia de las contrataciones de una (1) hasta ocho (8) UIT, realizadas por la entidad, al no haberse publicado en el SEACE. Además de limitar la función supervisora de OSCE.
4	Jurado Nacional de Elecciones adquiere gorros con logotipo que no cumplieron con su finalidad , generando el riesgo que se utilice inadecuadamente los fondos públicos del Estado.	Que los recursos públicos del JNE sean utilizados inadecuadamente por los funcionarios responsables, al adquirirse bien que no cumple con su finalidad.
5	Desface en el proceso de selección del concurso público N° 004-2018-JNE-1 “Servicio de seguridad y vigilancia” periodo 2018-2021, realizado fuera de la fecha programada en el Plan Anual de Contrataciones , conllevó a contratación temporal de dichos servicios bajo la modalidad de contratación directa, cuyo servicio no concuerda con las calidades del servicio exigido, ocasionando riesgos en la protección del personal y bienes patrimoniales de la institución.	El JNE al no contar con el equipamiento debido de los Agentes de Seguridad y Vigilancia, pone en riesgo el ejercicio de la legítima defensa; y al no exigir a las empresas de vigilancia las pólizas de seguros emitidas por las compañías aseguradoras y encontrarse desprotegida, la entidad se arriesga a no recuperar cualquier bien por quebrantamiento de reglas del personal asignado al servicio.

6	<p><i>Equipo multifuncional instalado en el JEE Lima Centro 1 está incumpliendo el objeto de su contratación y las exigencias establecidas en la sección “Otras consideraciones para la ejecución de la prestación” de los TDR que forman parte del contrato.</i></p>	<p><i>Los hechos señalados pueden afectar el logro de los objetivos propuestos por el Jurado Electoral Especial Lima Centro 1, respecto a la impresión de los documentos necesarios.</i></p>
7	<p>Penalidades no contempladas en los Términos de Referencia para el Servicio de alquiler de equipos de cómputo portátiles para los JEE, para el proceso de Elecciones Generales 2021, podría afectar el desarrollo de las actividades programadas en los JEE.</p>	<p><i>Los hechos advertidos constituyen un riesgo que podría afectar el normal desarrollo de las actividades programadas y/o retrasos en la labor realizada por el personal de los JEE, en el caso de producirse fallas o problemas en los equipos de cómputo portátiles y se tenga que esperar mayor cantidad de tiempo para que sean solucionados por el contratista.</i></p>
8	<p>Conformidad al servicio de seguridad y vigilancia sin observar que el contratista infringió los TDR, originó el pago del íntegro de la factura, sin aplicar penalidad por los puestos de vigilancia no cubiertos; situación que podría ocasionar perjuicio económico a la entidad.</p>	<p><i>Al persistir dicha situación podría ocasionar un perjuicio económico a la entidad, originando el incumplimiento de los TDR del servicio por parte del contratista y la inadecuada labor de control que debe efectuarse previamente al pago de la factura; además de la verificación de la necesidad del servicio en un número específico de agentes APV.</i></p>

Como se observa en el cuadro precedente, cuando el control simultáneo advierte la existencia de una situación adversa, consigna el riesgo de ocurrencia de tal hecho identificado, con la finalidad de que las personas a cargo de las operaciones y actividades, adopten las acciones pertinentes y oportunas para evitar el suceso o para remediarlo, en caso el riesgo se haya concretado. En tal sentido, la mayoría de las conclusiones están relacionadas a la ejecución contractual, específicamente a la recepción de los bienes y entrega de conformidades.

En conclusión, podemos afirmar que el control gubernamental externo en las contrataciones de bienes y servicios en el JNE durante los años 2016 al 2020 repercute mayormente en la ejecución contractual, puesto que sus recomendaciones están destinadas a velar por el cabal cumplimiento de las prestaciones adquiridas, observando, entre otros, la vigencia de las cartas

fianzas, el otorgamiento de las conformidades y el correcto cálculo y cobro de las penalidades.

3.3. Sub Pregunta N° 3

¿Cómo las recomendaciones de los informes de control repercuten en la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020?

Análisis de las entrevistas a especialistas en contrataciones públicas

En cuanto a las entrevistas efectuadas a los expertos hemos evidenciado que, aquellas personas vinculadas al ámbito de las contrataciones del Estado y vinculadas al JNE en los años 2016 al 2020, han coincidido en señalar que, si bien existe una interrelación entre el Sistema de Abastecimiento y el Sistema Nacional de Control, pues el control aportó en mayor o menor medida a la gestión de las contrataciones de bienes y servicios en la entidad, no existió una interrelación adecuada o por lo menos no la que se esperaría de ambos sistemas.

Por ejemplo, han afirmado que el OCI sí contribuye en mejorar la gestión en el JNE, sin embargo, debido al enfoque del control por parte de algunos auditores, consideran que sus decisiones se ven condicionadas o limitadas, como precisa uno de los entrevistados:

[...] es una posición dependiendo de quién esté a cargo de ese OCI, porque **hay algunos jefes o auditores que tienen una visión un poco más amplia del tema de las contrataciones y en general de la gestión, pero hay otros que son muy sesgados y se ciñen a un control muy restrictivo y qué hace que la gente por temor a tener responsabilidades, no asuma ninguna responsabilidad** y entonces se genera una situación de retraso [...] porque justamente por el temor a ser sancionados, prefieren que otros asuman la responsabilidad y otros visen y que **el procedimiento en sí de contratación interna del Jurado se volvió muy engorroso por la cantidad de aprobaciones que se piden**, para que las personas que al final registran o hacen la contratación sientan un poco más de tranquilidad. [...] alguien para ponerle un visto bueno en planeamiento, primero quieren que opine este, que opine el otro, el otro que vaya a legal, que vaya a todos lados, entonces, **al final**

compramos mal, compramos tarde, compramos más caro, porque para que ese proveedor cumpla tiene que invertir más, porque no le estamos dando plazo de entrega, entonces lo necesitamos muy pronto, entonces para que él pueda cumplir muy pronto también tiene que ponerle mucho más, más gastos, más y eso lo trasladan al bien o el servicio y al JNE le cuesta más caro (Entrevistado E01).

Adicionalmente, se advierte que aún se mantiene esa percepción negativa del control, pues algunos de los entrevistados, desde su experiencia, advierten que el control, al margen de coadyuvar a la gestión pública, pretende encontrar evidencia de irregularidad u observaciones al proceso, aun cuando estas son inexistentes, al expresar lo siguiente:

[...] como empiezan la auditoria y no encuentra nada, piden más [plazo] y amplían más y amplían más, [...] **hay auditores que si no encuentran alguna observación no han hecho nada, entonces tienen que hacer lo posible por encontrar lo que sea**; bueno hay otros que concluyen y ya, pues si no hay nada, no hay nada, no todos han sido así (Entrevistado E01).

De igual manera, los gestores de las contrataciones en el JNE perciben que el control se enfoca –en mayor medida– en la búsqueda de responsabilidades y no en la mejora de la gestión, siendo que uno de ellos expresó lo siguiente:

[...] ellos van más en la línea, y te lo digo sinceramente, de buscar un culpable, a ver quién se equivocó, ósea ellos buscan el error para decir tú te equivocaste y yo te sanciono, porque ya están justificando su trabajo, ya encontraron un error que puede ser una falta [...] (Entrevistado E02).

Otro extracto de una de las entrevistas nos da cuenta de que las relaciones durante la etapa de ejecución de la auditoria tampoco son muy adecuadas es la siguiente:

La primera vez que me auditaron fue de una contratación directa, de publicidad estatal, ya, entonces me dijeron en tal hora la citamos, iniciaron un cuestionario, comenzaron a hacer preguntas, preguntas, preguntas, pero era una pregunta tras otra, de verdad que me atarantaban, tú no te puedes acordar siempre de todo en tu procedimiento, yo respondí todo lo que me dijeron, ¿no? Y salí medio preocupada [...] parecía que estaba en la interpol que me estaban haciendo preguntas para buscarme algo, de repente no a mí, sino al área usuaria, tratando de sonsacar, o sea, como que si algo malo hay ahí, algo que no sé pues, turbio, porque como son

contrataciones directas piensan que tienes algo con el proveedor o con el contratista, cosa que la verdad que no era, porque yo ni los conocía, los conocí a raíz de este servicio que solicitaron [...] (Entrevistado 02).

Dicha desazón de los gestores con la actuación del personal de OCI en la ejecución de los servicios de control se condice con lo expresado por otro de los entrevistados, quien afirmó lo siguiente:

[...] cuando las comisiones de auditoría no hacen bien su trabajo o parten de la idea de que las personas han realizado actos de corrupción, eso trae que muchos de los funcionarios públicos, gestores, tengan miedo a, justamente, tomar una decisión a realizar un gasto, a dar una conformidad, porque dicen, no, esto va a ser objeto de observación por parte del OCI. [...] por ejemplo, al área legal llegaban consultas donde eran tan evidentes las respuestas, pero que por miedo al OCI decían a no, me voy a asegurar, y voy a pedir la opinión a la oficina de asesoría jurídica y ya con eso tengo mi respaldo, cuando eso en realidad, si bien puede ser un respaldo, la decisión la toman los administradores, los gerentes generales [...] (Entrevistado E03).

En tal sentido, podemos observar que las recomendaciones de los informes de control, incluido el propio proceso de control, sí repercute en la toma de decisiones de los gestores de las contrataciones de bienes y servicios en el JNE, aunque dicho impacto no necesariamente es muy positivo, puesto que se evidencia que la toma de decisiones es más lenta, debido al temor y a la necesidad de aprobaciones y visaciones de distintos órganos, como el de asesoría jurídica, aun cuando la ley no lo exige. Incluso, el control gubernamental puede limitar la toma de decisiones, lo que genera, conforme se señaló en el extracto de una entrevista, que se compre tarde y a un precio mucho mayor al del mercado, debido a las exigencias respecto al plazo de entrega de los bienes o la ejecución de los servicios.

Por otro lado, los entrevistados del ámbito de las contrataciones del Estado han señalado que percibieron cierto grado de desconocimiento por parte de los auditores, pero dicho desconocimiento estaría más relacionado a la falta de experiencia en la gestión de contrataciones, pues como señalaron, el conocimiento teórico de las normas no es suficiente, lo relevante es conocer la contratación pública desde la experiencia; pues no todas las circunstancias que acontecen en la realidad están previstas en las normas.

En consecuencia, en la gestión de las contrataciones se presentan situaciones en las que es necesario adoptar decisiones que obedecen, entre otros, a un análisis de costo beneficio, como, por ejemplo, la decisión respecto a declarar la nulidad o no de un contrato cuando se ha determinado que el contratista presentó algún documento falso y la valoración que el gestor tendría que realizar de ese hecho en base a otros factores, como por ejemplo, la fase de ejecución del contrato; decisiones que, en algunos casos, como afirman los expertos, no son bien comprendidas por el OCI.

En esa línea, uno de los entrevistados expuso lo siguiente:

[...] la experiencia en ese tiempo que trabajé en el JNE me dio a entender que muchos de los que integran las comisiones auditoras nunca han hecho gestión, siempre han estado en el lado del control, entonces no saben que en la gestión se tienen que tomar decisiones muchas veces de un momento a otro, eso no lo valoran, piensan que los gestores tienen bastante tiempo para decidir cómo ejecutar un presupuesto cuando a veces no es así. [...] no saben que ahí se toman ciertas decisiones valorando el logro de los objetivos de la institución, ellos no valoran eso, porque saben la teoría, nunca han hecho gestión (Entrevistado E03).

Como se desprende de los extractos presentados previamente, varios de los entrevistados han coincidido en lo importante que sería que los auditores sean previamente gestores, así, las recomendaciones podrían ajustarse más a la realidad y aportarían mayor valor a la gestión. A pesar de ello, los gestores de las contrataciones públicas en el JNE sostienen que la calidad profesional de los auditores, en cuanto al tema del control gubernamental, es apropiada.

Por otro lado, los entrevistados cuestionan la inexistencia de una etapa de retroalimentación o conversación posterior entre los equipos del OCI y los gestores de las contrataciones, lo que sería muy enriquecedor para la gestión, no obstante, advierten una suerte de “secretismo” en todo el proceso que no favorece al adecuado interrelacionamiento entre el Sistema de Control y el Sistema de Abastecimiento.

De igual manera, de las entrevistas se pudo advertir que la relación entre el personal que realizaba el control gubernamental con los gestores de las contrataciones no era muy adecuada, al momento de ejecutarse los

servicios, puesto que advertían por parte del control una reserva o secretismo extremo, además que en ocasiones muy contadas se ha entablado una conversación fluida, la mayor parte de veces se vieron agobiados por requerimientos de información.

Así, de existir ese proceso de conversación o retroalimentación, las recomendaciones podrían internalizarse en todo el personal y compartirlas con los siguientes jefes o colaboradores, a fin de que las recomendaciones no queden encarpadas, sino subsistan en el tiempo. En tal sentido, sería recomendable que el proceso de control no se agote con la emisión del informe o la implementación de la recomendación, sino con una fase de retroalimentación, lo que permitiría gestionar mejor el conocimiento de los informes.

Ello encuentra sustento en lo señalado por Aktouf, quien postula que una de las condiciones mínimas del control es que este debe “servir de ocasión o pretexto, no para acentuar la vigencia y a veces el hostigamiento sino, antes bien, la cercanía, la concertación y el dialogo. El control debe así suscitar la reflexión en común sobre lo que no marcha, más que presentar un carácter punitivo. No se trata de encontrar culpables ni chivos expiatorios, sino de ver juntos cómo se puede mejorar y corregir lo que se hace” (2009:198).

Otro aspecto que se ha evidenciado de las entrevistas es que, en varias ocasiones, los informes resultantes de las labores de fiscalización de la auditoría no eran remitidos en su totalidad a las áreas involucradas en la gestión de las contrataciones, pues únicamente se les ha remitido las recomendaciones a implementar o aquella parte del informe que correspondía al área, lo cual es cuestionable, puesto que ello no solo dificulta la implementación de las recomendaciones, sino que además, no permite que los informes sean revisados en su integralidad, por lo tanto, según afirman, costaba mucho trabajo entender las conclusiones y recomendaciones. Aunque debemos precisar que esa problemática tendría su origen más en la gestión del JNE, que en la del propio OCI, puesto que después de emitidos los informes son remitidos al Titular de la entidad, por

lo que, se advertiría que la remisión parcial de los informes obedecería a la decisión de la Alta Dirección.

Finalmente, otro aspecto cuestionado por los entrevistados es que cuando se efectúan recomendaciones para el deslinde de responsabilidades, los auditores le dan un tratamiento equiparable a las actuaciones donde se aprecia error y a las irregularidades donde se aprecia intención, lo que se desprende de lo expresado por uno de ellos, en los siguientes términos:

[...] el enfoque sesgado y equivocado que a veces plantea el auditor, es importante que el auditor tenga empatía con el auditado, detrás del funcionario auditado existe una familia que depende de él, por eso es importante que diferencie claramente cuando ha existido una intención dolosa y premeditada y cuando ha existido un error que muchas veces puede ser subsanable, utilizando los mecanismos internos institucionales [...] (Entrevistado E04)

Lo expresado precedentemente nos lleva a resaltar la importancia de calibrar el control, es decir, valorar cada hecho en su real dimensión, a fin de controlar aquello que realmente precisa control, así como efectuar recomendaciones estimando o graduando las consecuencias de cada hecho, a fin que exista proporción y razonabilidad entre lo recomendado con lo suscitado en la realidad, pues como manifiesta Ochsenius, citando a Taylor: “los errores de los cuales debemos preocuparnos son aquellos relevantes o por excepción. Las variaciones pequeñas pueden aceptarse ya que no causan mayor distorsión en el objetivo final, sin embargo, cuando estas son grandes, pasan a constituirse excepciones que deben tratarse con cuidado y corregirse de forma adecuada” (2017:74)

Otra reflexión que podemos efectuar respecto a lo señalado por el entrevistado 04, es que, si bien en los informes de control únicamente se identifican responsabilidades, pues la determinación de estas corresponde a distintos fueros e instancias, es decir, al Poder Judicial cuando se tratan de responsabilidades civiles o penales; a la Contraloría General de la República, cuando se identifican responsabilidades administrativas por incumplimientos funcionales y a las propias entidades, cuando se advierten responsabilidades disciplinarias, lo cierto es que, las conclusiones que dan lugar a las recomendaciones de deslinde deberían ser meticulosamente

analizadas y corresponder a una evaluación completa y concienzuda de los hechos, precisamente por las consecuencias que de ellas se desprenden.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, algunos entrevistados han precisado que, a pesar de las debilidades que advirtieron del control gubernamental, específicamente respecto al OCI, sus conclusiones han permitido evidenciar las debilidades del procedimiento y de los mismos gestores. Asimismo, en cuanto a los aportes del control gubernamental, los entrevistados destacan, por ejemplo, que en virtud de una acción de control se determinó que una empresa presentó documentos falsos, lo que llevó a que la empresa sea sancionada por el OSCE.

Por otro lado, resaltan que, como consecuencia de las recomendaciones de los informes de control, las actas de otorgamiento de buena pro son elaboradas con el mayor detalle posible, de tal manera que, si algún otorgamiento de buena pro es apelado, la entidad tenga mayores posibilidades de obtener un pronunciamiento favorable.

Finalmente, otro aspecto que podemos resaltar es que el control gubernamental estaría cumpliendo también un fin ordenador, un tanto disuasivo, pues se aprecia que la sola existencia de un órgano de control en el JNE, favorecería a que las actuaciones administrativas sean ejecutadas respetando los marcos legales y de la mejor manera posible, lo que se evidencia del siguiente extracto: “[...] cuando ya nos dicen auditoría, todo el mundo se asusta, ¿no? Porque empiezas a decir, uy, hay que revisar el expediente, y empiezas a revisar el expediente a ver si te falta algo [...]” (Entrevistado 02).

Análisis de las entrevistas a especialistas en control gubernamental:

Por su parte, los entrevistados del ámbito del control gubernamental han manifestado que sí existe una interrelación adecuada entre ambos sistemas administrativos, empero, destacan que los servicios de control simultáneo – que se pueden desarrollar en las distintas etapas de la contratación– son de mayor utilidad para acompañar al gestor público, a fin de advertir y evidenciar los riesgos que podrían acontecer en las adquisiciones públicas.

Sin perjuicio de ello, resulta interesante que los expertos en control gubernamental han realizado una especie de autocrítica a la labor del auditor, pues, reconocieron que la visión tradicional del control gubernamental es la de ejecutar auditorías de cumplimiento, cuyos resultados, más que generar recomendaciones que aporten a la cadena de valor de la gestión pública, han hecho sus mayores esfuerzos para actuar como una suerte de inquisidores, buscando irregularidades y responsabilidades incluso en actuaciones en donde no las hay. En ese contexto, uno de los entrevistados afirmó que:

[...] también hay que hacer un mea culpa, hay muchos compañeros que sentían que tenían el poder de castigar todo y observar todo, entonces eso nos hizo daño, sí, muchísimo daño; entonces creo que la nueva gestión del señor Shack está involucrándose cada vez más en el concepto de la calidad y, en estricto, de la preparación que debemos tener los auditores para efectos de poder desarrollar el proceso de auditoría. Es cierto que en algún momento hemos sido demasiado legalistas, que la firma, que el sello, que el papel, es verdad, y eso no genera valor (Entrevistado E06).

En esa misma línea de autocrítica respecto al ejercicio del control gubernamental bajo parámetros tradicionales, que privilegian el cumplimiento de formalidades antes que de los objetivos, otro de los entrevistados expresó lo siguiente:

[..] poner en primer lugar el formalismo de las decisiones, yo creo que está mal, no debería ser así, no debería, pero nosotros nos sometemos como auditores a los lineamientos que da la Contraloría. Tratamos de ser flexibles, porque justo en mi OCI están sacando un informe de control específico por 4 mil soles, imagínate, por 4 mil soles sacan un informe de control específico con presuntas irregularidades, o sea, no hay una cierta lógica, ni un cierto costo beneficio que tienen o deben tener los informes de control respecto a sus resultados (Entrevistado E05).

Ciertamente, parece cuestionable desde toda lógica en la que se efectúe una evaluación de costo-beneficio, la ejecución de servicios de control posterior en los cuales no exista materialidad, pues regresando a la casuística presentada por el entrevistado anterior, los mecanismos que despliegue la entidad para recuperar los S/ 4,000 advertidos en dicho informe, le costaría

a la entidad mucho más dinero que el propio perjuicio económico identificado.

Con ello no queremos afirmar que el control deba soslayar su función fiscalizadora respecto a irregularidades menores, sino por el contrario, advertimos la necesidad de que el control encuentre los mecanismos y modalidades más idóneos para fiscalizar y abordar dichas irregularidades, lo que constituye un reto no solo al momento de planificar las actividades del control, sino también para el propio ente rector, a fin de emitir las disposiciones que garanticen el ejercicio adecuado del control, con la finalidad de que los recursos y esfuerzos del control se concentren en supervisar lo que realmente amerita supervisión.

Por otro lado, conforme se precisó en el marco teórico, ante la existencia de espacios permitidos para el ejercicio de la discrecionalidad por parte de los funcionarios o servidores públicos, los órganos de control no pueden cuestionar su aplicación por el solo hecho de tener una opinión distinta; sin embargo, los entrevistados del ámbito del control evidencian con claridad esa relación problemática entre el control y la discrecionalidad, al afirmar lo siguiente:

[...] el control sí debe ser estricto, pero no de cortar la discrecionalidad que debe tener un funcionario público para que tome decisiones, porque todos los funcionarios tomamos decisiones todo el tiempo, muchas veces no las mejores, pero son las que se debieron de tomar en su tiempo. Y muchas veces los auditores no nos ponemos en esa posición, o sea decimos cumple o no cumple, pero, sin embargo, la situación del funcionario que tomó la decisión en ese momento, las circunstancias que lo llevaron a tomar tal decisión de repente fueron otras, ¿no? y esa es la capacidad de decisión y la discrecionalidad que en realidad deben de tener los funcionarios, que muchas veces la Contraloría no permite y por eso es que existe esa sensación que se percibe en los funcionarios y que la larga los ahuyenta del sector público y muchas veces se van al sector privado, por justamente eso (Entrevistado E05)

En la misma línea, otro de los entrevistados del ámbito del control gubernamental expresa la problemática del control respecto a la discrecionalidad en el ámbito de las contrataciones públicas, al sostener lo siguiente:

[...] he visto casos donde los auditores, pues, no pueden o no le dan una lectura adecuada cuando la Ley de Contrataciones dice podrá, que es distinto al verbo deberá, entonces si te dice podrá, obviamente, allí se tiene que aplicar los márgenes de discrecionalidad, por ejemplo, si estamos en un proceso de ejecución contractual, próximos a concluir el contrato y de repente se identifica documentos presuntamente falsos en el expediente de contratación, sería, pues ilógico resolver el contrato. Si ya está próximo a concluirse, lo que sí, eso no soslaya la oportunidad que tiene el gestor de informar al OCI o a los entes que corresponden de los hechos que ha indicado (Entrevistado E07).

De otro lado, un aspecto que da cuenta de la interrelación entre ambos sistemas es que los entrevistados del ámbito del control han expresado uniformemente la buena disposición que ha tenido el JNE en la entrega de la información, así como en brindar todas las herramientas y facilidades para que el OCI pueda efectuar sus labores, como dotarlos de recursos, personal, viáticos, entre otros.

Agregaron que, a diferencia de otras entidades en las que han laborado, la disposición de los funcionarios del JNE respecto a la entrega de información siempre ha sido óptima, en la implementación de recomendaciones, cumplimiento de plazos, los gestores de dicha entidad no solían solicitar las ampliaciones de plazos muy comunes en otras entidades.

Sin embargo, también expresaron que la crítica que harían a los gestores de las contrataciones es que, muchas veces, estos no dan la lectura adecuada a las recomendaciones o no las implementan debidamente, quedando estas archivadas a pesar de que sí fueron recomendaciones en beneficio de la gestión.

Finalmente, de las entrevistas a los especialistas en control gubernamental se advierte un ánimo de aprendizaje y mejora continua pues, por ejemplo, uno de los auditores señaló que:

El auditor ya no puede decir yo soy contador, soy abogado, yo soy experto, no, no, no, nuestro ciclo de aprendizaje es cada 2 años, estos 2 años son generosos, porque todo va cambiando demasiado rápido. El día de hoy nosotros como auditores debemos estar mirando estas herramientas tecnológicas, para opinar, [...] nuestra metodología de auditoría debería cambiar. (Entrevistado 05).

Esa visión del control gubernamental, específicamente del auditor, es la que se requerirá en la construcción de un enfoque mucho más moderno del control, atento a los desafíos y en busca del perfeccionamiento de sus capacidades profesionales.

En conclusión, se ha podido evidenciar que las recomendaciones de los informes de control permiten mejorar la toma de decisiones de los gestores involucrados en la contratación de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020; no obstante, debido al enfoque tradicional del control gubernamental y debido a que las recomendaciones llegaron 1, 2 o 3 años después de ejecutadas las contrataciones, estas no permitieron acompañar la toma de decisiones de los gestores.

Asimismo, varios de los expertos del ámbito de las contrataciones han manifestado que, en algunas ocasiones, las decisiones respecto a las contrataciones se han dilatado, haciendo que las adquisiciones sean más engorrosas, lo que termina repercutiendo en un mayor gasto que se efectúa por dicha compra, ello debido a los excesivos formalismos, cuyo incumplimiento, es posteriormente materia de observación por el control gubernamental.

CONCLUSIONES

La función fiscalizadora del control gubernamental externo posee un papel preponderante en la gestión pública, particularmente en el ámbito de las contrataciones públicas, debido a su rol de garante en el empleo de los recursos estatales; no obstante, solo podrá cumplir apropiadamente dicho rol, si sus actividades están orientadas a generar valor público, lo que implica que sus resultados promuevan la eficiencia, transparencia y eficacia de la administración pública, coadyuven a mejorar la gestión pública y, consecuentemente, impacten tangiblemente en la calidad de vida de los ciudadanos.

En tal sentido, conforme se desprende de los resultados de la presente investigación –derivados del análisis de los informes de control y de la experiencia de diversos gestores públicos–, podemos afirmar, en términos generales, que el control gubernamental externo tiene una incidencia positiva en la gestión de las contrataciones de bienes y servicios en la entidad y periodo objetos de análisis; sin perjuicio de lo cual, se ha evidenciado aspectos problemáticos de su relacionamiento, lo que nos lleva a colegir que el caso peruano es similar a otros contextos, como el español e incluso el argentino, en los cuales se ha investigado profusamente sobre la materia; siendo que, los hallazgos presentados se condicen con la literatura sobre la vinculación del control y la contratación pública, particularmente, en lo referido a la problemática de su interrelación.

Respecto a la primera sub pregunta:

Se ha evidenciado que el control gubernamental externo ha incidido positivamente en la gestión de la contratación de bienes y servicios del Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020, empero, se ha podido comprobar que el control gubernamental externo a las adquisiciones de bienes y servicios se ha ejecutado respetando –parcialmente– los principios de oportunidad, materialidad y carácter selectivo del control.

Ello debido a que, atendiendo a la gran cantidad de procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios ejecutados en el 2016 al 2020 en el JNE – 58, 44, 106, 28 y 55 contrataciones públicas–, así como a la envergadura del

presupuesto que se gasta en dichas adquisiciones –alrededor de S/ 98, 41, 120, 42 y 57 millones de soles–, en comparación con los otros gastos que efectúa el JNE, la cantidad de servicios de control efectuados no resultaría suficiente; ya que, por el principio de materialidad, el control gubernamental tiene la potestad para concentrar su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada; y, por el principio de carácter selectivo, el control se enfoca en las actividades críticas de mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad.

Por tanto, advirtiendo que las operaciones de mayor significación económica en el JNE se desarrollan en el ámbito de las contrataciones de bienes y servicios, y por ende, podrían considerarse como actividades críticas de mayor riesgo en la entidad, máxime si, por ejemplo, en los años 2018 y 2020 se aprecia un incremento significativo de contrataciones directas que, debido a la propia naturaleza de dicho procedimiento de selección podrían constituir espacios de riesgo proclives a una indebida discrecionalidad, la cantidad de servicios de control ejecutada no es consistente con los principios de materialidad y carácter selectivo del control; puesto que, del 100% de acciones de control en los años del 2016 al 2020, apenas el 26% de ellas se efectuaron a las contrataciones de bienes y servicios.

No obstante, desde otro enfoque del principio de materialidad, se ha advertido que, del universo de las adquisiciones de bienes y servicios en el JNE en los años 2016 al 2020, el control gubernamental externo se ha ejecutado sobre aquellas adquisiciones cuyos valores estimados o valores referenciales fueron los de mayor trascendencia económica, es decir, sobre los servicios de limpieza, seguridad y vigilancia, programa integral de seguros, alquiler de equipos portátiles, entre otros, cuyos montos oscilaron entre el millón y los cuatro millones de soles.

Además, se ha evidenciado que se han ejecutado, con preminencia, servicios de control a las adquisiciones de bienes y servicios por los JEE en el marco de los procesos electorales convocados, cumpliendo así con el factor “relevancia” del principio de materialidad, debido a que, la provisión adecuada de bienes y servicios para dichos órganos temporales repercute en su apropiado

funcionamiento, lo que, a su vez, incide directamente en el éxito del proceso electoral.

Asimismo, sostenemos que se ha respetado parcialmente con el principio de oportunidad del control, debido a que, en los años del 2016, 2017 y 2018 se priorizaron los servicios de control posterior, sin embargo, se evidenció, desde el 2019 en adelante, una tendencia a que los servicios de control simultáneo se incrementen, tanto en las modalidades de visita de control y control concurrente, en contraste con los servicios de control posterior, en los cuales se aprecia un ligero descenso en cuanto a la auditoría de cumplimiento a partir del 2018; ello encontraría sustento en el nuevo enfoque de control que fuera implementado por el actual Contralor General de la República, que ha ido acompañado de una mayor regulación de los servicios de control simultáneo.

Consecuentemente, podemos colegir que los servicios de control en JNE a las adquisiciones de bienes y servicios del 2016 al 2020 cumplieron parcialmente con el principio de oportunidad, por el cual, las acciones de supervisión se deben de llevar a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para el cumplimiento de sus fines, estando claro que las recomendaciones derivadas de los servicios del control posterior, al ser puestas en conocimiento de los gestores después de 1, 2 o 3 años de concluido el procedimiento de contratación del bien o del servicio, si bien genera información útil para la entidad, genera poco valor público, pues no permite advertir oportunamente los riesgos o desviaciones normativas, de modo que sea posible adoptar las medidas correctivas.

Respecto a la segunda sub pregunta:

Por otro lado, se ha comprobado que el control simultáneo y posterior influye positivamente en la gestión de los actos preparatorios, proceso de selección y ejecución contractual de las contrataciones de bienes y servicios en el Jurado Nacional de Elecciones del 2016 al 2020, no obstante, se ha comprobado que la etapa de la contratación pública que ha sido materia de control con mayor frecuencia fue la de ejecución contractual, puesto que sus recomendaciones están destinadas a velar por el cabal cumplimiento de las prestaciones adquiridas, observando, entre otros, la vigencia de las cartas fianzas, el otorgamiento de las conformidades y el correcto cálculo y cobro de las

penalizaciones; sin embargo, de la entrevista a los gestores en contrataciones, se ha podido advertir que la etapa de mayor complejidad o la que debería merecer mayor atención por parte del control es la de los actos preparatorios, puesto que, al ser la primera etapa, en la que se efectúan los requerimientos o se efectúa la indagación del mercado, existiría un mayor riesgo de direccionamientos, irregularidades o errores; por tanto un control adecuado respecto a esa fase podría resultar muy beneficioso para que la contratación pública se lleve a cabo bajo los principios de calidad, transparencia y pluralidad.

Cabe precisar que, si bien tenemos una mirada crítica respecto a que el control no abarcó –como se esperaría– todas las etapas de la contratación pública, ello no significa que sugerimos la omnipresencia del control, puesto que, como bien se sostiene en la doctrina sobre el control “hay que destacar que cuando hacemos latente la necesidad de controlar nuestras adquisiciones públicas no significa que debemos controlarlo todo, ya que tal extremo es muy probable que nos reporte mayores ineficiencias que las que poseemos. Al no tener concientizada una cultura de medición y control, hay que evitar medir demasiadas cosas, dedicar demasiado tiempo a la medición, y/o controlar cosas equivocadas. Como lo señala la Oficina de Gabinete en el Reino Unido (2011), hay burocracia endémica en las contrataciones de gobierno que conduce a niveles excesivos de aprobaciones (controles) y gobernabilidad, de las cuales debemos tener cuidado en no caer” (Ochsenius 2017:75).

Adicionalmente, se advirtió que las recomendaciones derivadas de los servicios de control posterior, además de identificar presuntas responsabilidades de tipo civil, penal o administrativo de índole funcional o disciplinaria, propenden a la mejora de la gestión de las contrataciones en la entidad, principalmente sobre los mecanismos para evitar vencimientos de cartas fianzas antes de culminar la ejecución contractual, o respecto a la necesidad de instruir y capacitar a las áreas usuarias en la adecuada elaboración de los TDR, especificaciones técnicas o el otorgamiento de conformidades, así como al procedimiento de fiscalización de documentos y sobre los impedimentos de los postores para contratar con el Estado.

Sin embargo, se han observado recomendaciones sobre actualizar procedimientos y directivas, modificarlos o elaborar otros tantos, los que, si bien permiten sistematizar de mejor manera las actividades de la entidad, contribuyen también a generar mayor documentación que podría obstaculizar la labor del gestor, por lo que, ese tipo de recomendaciones no aportan el valor público que se espera del control gubernamental, máxime si la actividad fiscalizadora también implica un costo para la administración pública, por lo que sus recomendaciones deberían atacar los problemas que generan la observación, antes que contribuir a la denominada “tramitología” estatal. Al igual que las recomendaciones que disponen que el órgano superior supervise al inferior, recomendación que resulta inoficiosa, puesto que la actividad de supervisión es inherente a quienes ejercen autoridad sobre otros, función que, además, se encuentra prevista en los instrumentos de gestión de toda entidad pública.

De otro lado, los informes de control derivados de los servicios de control simultáneo ejecutados al JNE en los años 2016 al 2020 sí han identificado riesgos o situaciones adversas relevantes respecto al incumplimiento en la entrega de bienes por parte del proveedor, conformidades sin haber recibido satisfactoriamente los bienes, limitación de la transparencia al no registrar en el SEACE las contrataciones inferiores a las 8 UIT, adquisiciones de bienes que no cumplen con la finalidad pública, penalidades no contempladas en los TDR, entre otras, que contribuyen a la mejora de la gestión de las contrataciones públicas.

Respecto a la tercera sub pregunta:

Finalmente, se ha podido comprobar que las recomendaciones de los informes de control, incluido el propio proceso de control, sí repercute en la toma de decisiones de los gestores de las contrataciones de bienes y servicios en el JNE, aunque dicho impacto no necesariamente es muy positivo, puesto que, debido al enfoque tradicional del control gubernamental –es decir priorizar el control posterior– y a que las recomendaciones llegaron 1, 2 o 3 años después de ejecutadas las contrataciones, estas no permitieron acompañar la toma de decisiones de los gestores.

Asimismo, se ha evidenciado que, debido a la percepción negativa que aún se tiene del control, la toma de decisiones en cuanto a la gestión de las

contrataciones pública fue menos ágil, debido al temor y a la necesidad de aprobaciones y visaciones de distintos órganos, como el de asesoría jurídica, aun cuando la ley no lo exigía; lo que generó, conforme se desprendió de las entrevistas, que se compre tarde y a un precio mucho mayor al del mercado, debido a las exigencias respecto al plazo de entrega de los bienes o la ejecución de los servicios.

Para concluir, es importante destacar que los especialistas en control gubernamental han realizado una suerte de autocrítica respecto al enfoque tradicional y punitivo que los gestores de las contrataciones advierten del control, además de manifestar un ánimo de aprendizaje y mejora continua, lo que constituye el primer paso para la construcción de un enfoque mucho más moderno y preventivo del control, atento a los desafíos y en busca del perfeccionamiento de sus capacidades profesionales.



RECOMENDACIONES

Con la finalidad de promover una adecuada interrelación entre el Sistema Nacional de Abastecimiento y el Sistema Nacional de Control, a fin de que el control gubernamental, en su manifestación del control externo –simultáneo y posterior– cumpla con el objetivo de mejorar la gestión de las adquisiciones de bienes y servicios en el JNE, que permita que la compra de bienes y servicios se realice dentro de los parámetros de oportunidad, eficacia y eficiencia, precio y calidad, será importante que se prioricen los servicios de control simultáneo, pues estos, al realizarse durante la ejecución del gasto o la actividad examinada, podrán advertir la existencia de situaciones adversas, por tanto, sus recomendaciones –de ser gestionadas adecuadamente– podrían evitar perjuicios a la Entidad, al acompañar al gestor en el proceso de toma de decisiones.

Asimismo, el proceso de planificación del control gubernamental debería tener en cuenta que, al ser las contrataciones de bienes y servicios las operaciones de mayor significación económica en el JNE, se debería prever una labor de control mayor respecto a las adquisiciones públicas, lo que deberá reflejarse en los próximos planes anuales de control de la Entidad que sean aprobados por la Contraloría General de la República.

Por otro lado, sería importante que los servicios de control no solo concentren sus esfuerzos en evaluar la ejecución contractual, sino también la etapa de los actos preparatorios, puesto que, al ser la primera etapa, en la que se efectúan los requerimientos o se efectúa la indagación del mercado, existiría un mayor riesgo de direccionamientos, irregularidades o errores; por tanto, un control adecuado respecto a esa fase podría resultar muy beneficioso para que la contratación pública se lleve a cabo bajo los principios de calidad, transparencia y pluralidad.

Lo señalado precedentemente encuentra respaldo en la literatura sobre la materia, específicamente en el ámbito comparado, pues, como afirma Emma Ramos, en el caso español, el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo advirtieron que las principales irregularidades de las contrataciones públicas se encuentran en la fase de preparación del expediente, como por

ejemplo, el detalle insuficiente de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto, irregularidades en la redacción y definición de los criterios de adjudicación, fraccionamiento de la contratación, justificación insuficiente del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación del expediente (2021:67).

A su vez, en vista de que los informes de control constituyen documentos valiosos para la gestión pública, sería importante que una vez emitidos y remitidos al Titular de la Entidad, este lo derive –íntegramente– a las áreas y personal involucrado en la gestión de las contrataciones del Estado, a fin de que el conocimiento generado en este sea socializado entre los actores involucrados.

En esa misma línea, sería recomendable que el proceso de control no se agote con la emisión del informe o la implementación de la recomendación, sino con una fase de retroalimentación, lo que permitiría gestionar mejor el conocimiento de los informes, ya que, de existir ese proceso de conversación o retroalimentación, entre los especialistas del control gubernamental con los especialistas en las contrataciones públicas en el JNE, las recomendaciones podrían internalizarse mejor en todo el personal y compartirlas con los siguientes jefes o colaboradores, a fin de que las recomendaciones no queden encarpadas, sino subsistan en el tiempo, pues debido a que el periodo del titular de la Entidad dura cuatro años, existe un alto nivel de rotación de dichos cargos, lo que genera que, terminada una gestión, buena parte de la información generada por el control gubernamental, no sea conocida ni aprovechada por la siguiente gestión. Ello contribuiría a afianzar el enfoque preventivo del control.

Lo señalado precedentemente conversa con la literatura respecto al control, pues como postuló Aktouf, es impensable concebir al control sin un adecuado sistema de información y procesos de feedback, pues “sin adecuación con la forma concreta en que la información se genera y se procesa, el control será más fuente de pérdidas que de ganancias” (2009:199). En esa misma línea, esta recomendación encuentra respaldo en lo afirmado por Ochsenius, pues señala que “el gran reto del control [...] es tomar su lugar en los procesos de compras como lo exige cualquier enfoque sistémico o abierto, retroalimentando y aportando” (2017:77).

Por último, será primordial fortalecer las capacidades de los auditores, no solo en los aspectos técnicos del control gubernamental, sino principalmente en las materias que serán objeto de evaluación dentro de la Entidad, priorizando que los equipos de control puedan estar integrados por profesionales con la experiencia necesaria en las contrataciones de bienes y servicios, pues ello repercutirá positivamente en la elaboración de conclusiones y recomendaciones objetivas, pertinentes y que aporten a la gestión de las adquisiciones públicas. Como lo hacen notar diversos investigadores sobre la materia, al señalar, que los profesionales encargados del control “deben ser personas capacitadas que comprendan a cabalidad cómo funciona el proceso de adquisición en toda su dimensión, procurando entregar recomendaciones y propuestas que puedan ser medibles en el tiempo por el organismo controlado [...]” (Ochsenius 2017:81).

Ello también debería ir acompañado de una campaña para fortalecer las habilidades blandas de los auditores, a fin de que la comunicación con los gestores de las contrataciones sea fluida en todo el proceso de control, pues se debe entender que el control no es un fin en sí mismo, sino que forma parte y complementa las demás actividades gubernamentales, buscando favorecer la cadena de valor de la gestión pública y evitando, sobredimensionar las exigencias formales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCIDIACONO, Pilar; ROSENBERG, Gastón; ARENOSO, Federico

2006 “Percepción del control según los especialistas”. En FUNDACIÓN PODER CIUDADANO. *Contrataciones Públicas Vulnerables - Estudio de percepción sobre las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*. Buenos Aires, pp. 71-100. Consulta: 16 de octubre de 2021.

https://poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_8.pdf

ARIAS RAMÍREZ, Hansel

2021 “Fiscalización preventiva: hacia un enfoque proactivo en el control de los fondos públicos”. *Presupuesto y Gasto Público. Nuevos escenarios de control para una nueva administración*. Madrid, 2021, número 103, pp. 95-108. Consulta: 16 de octubre de 2021.

<https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/103.pdf>

AKTOUF, Omar

2009 “De la dirección al Control, una cuestión de poder”. En AKTOUF, Omar. *La administración entre tradición y renovación*. Cali: Artes Gráficas del Valle Ltda. Cuarta edición, pp. 181-202. Consulta: 20 de noviembre de 2021.

https://www.researchgate.net/publication/335970055_La_Administracion_entre_tradicion_y_renovacion

AQUIPUCHO LUPO, Lucy Silvia

2015 *Control Interno y su influencia en los procesos de adquisiciones y contrataciones de la Municipalidad Distrital Carmen de la Legua Reynoso, Callao, periodo: 2010-2012*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Auditoría con mención en Auditoría en la Gestión y Control Gubernamental. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consulta: 10 de enero de 2021.

<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/4247>

BALLART, Xavier

1997 "Gestión pública, análisis y evaluación de políticas". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Madrid, 1997, número 97 (Julio-Setiembre), pp. 223-247. Consulta: 20 de noviembre de 2021.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27460.pdf>

BARBARÁN BARRAGÁN, Gloria María

2015 *La auditoría gubernamental y su incidencia en el desarrollo de la gestión de las entidades públicas en el Perú*. Tesis para optar el grado académico de Doctor en Contabilidad y Finanzas. Lima: Universidad San Martín de Porres. Consulta: 10 de enero de 2020.

<https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/1834>

BERAMENDI GALDÓS, Gustavo

2006 "Contratación Pública: El triunfo de la forma sobre la sustancia". *Actualidad Jurídica - Gaceta Jurídica*. Lima, 2006, número 154, pp. 263-268.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1995 *Ley N° 26486*. Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Lima, 21 de junio de 1995.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 *Ley N° 27785*. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Lima, 13 de julio de 2002.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2007 *Ley N° 29158*. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, 18 de diciembre de 2007.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2010 *Ley N° 29622*. Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. Lima, 29 de noviembre de 2010.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2018 *Ley N° 30742. Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.* Lima, 27 de marzo de 2018.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2021 *Resolución de Contraloría N° 295-2021-CG. Normas Generales de control Gubernamental.* Lima, 23 de diciembre de 2021.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2005 *Guía de Auditoría de las adquisiciones y contrataciones del Estado.* Lima.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2016 *Servicios y herramientas del Control Gubernamental. Documento de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos.* Lima. Consulta: 20 de enero de 2021.

[https://doc.contraloria.gob.pe/PACK anticorrupcion/documentos/2_CON TROL GUBERNAMENTAL 2016.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/2_CON_TROL_GUBERNAMENTAL_2016.pdf)

DEXTRE FLORES, José Carlos

2016 “Un encuentro con la auditoría gubernamental”. *Revista Lidera. Pontificia Universidad Católica del Perú.* Lima, 2016, número 11, pp. 34-38. Consulta: 20 de enero de 2021.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/16896>

DROMI, José Roberto

1985 “El procedimiento de la licitación Pública”. En DROMI, José Roberto. *La licitación pública.* Buenos Aires: Editorial Astrea, pp. 113-147.

ESCUELA NACIONAL DE CONTROL

2018 “Control Gubernamental: Marco General”. Material del curso *Programa de Capacitación Básica de Nuevos Colaboradores de las Gerencias de Megaproyectos y Responsabilidades.* Lima: Escuela Nacional de Control.

ESCUELA NACIONAL DE CONTROL

2022 “Políticas Públicas y Gestión del Valor Público”. Material del curso *Programa de Gestión Pública.* Lima: Escuela Nacional de Control. Consulta: 20 de febrero de 2022.

https://encvirtual.contraloria.gob.pe/aula/pluginfile.php/15408/mod_resource/content/11/20220307%20PGP%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20Gesti%C3%B3n%20VP%20u1.pdf

FIGUEROA HUENCHO, Verónica

2012 “Innovación en la toma de decisiones: La gestión por resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos”. *Revista Chilena de Administración Pública. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile, 2012, número 19, pp. 81-101. Consulta: 20 de enero de 2021.

<https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/download/21181/22446/>.

FIGUEROA MATAMOROS, Yesenia

2020 *El control gubernamental y el valor público en el personal administrativo de la Universidad Nacional de Huancavelica - 2018*. Tesis para optar el grado académico de Maestro en Ciencias Empresariales. Huancavelica: Universidad Nacional de Huancavelica. Consulta: 21 de julio de 2023.

<https://apirepositorio.unh.edu.pe/server/api/core/bitstreams/9b900239-2b9b-4a8a-9096-ac9fe2709ecf/content>

GARCÍA COBIÁN CASTRO, Erika

2013 “Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional”. *Revista de la Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima, 2013, número 71, pp. 443-475.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/8910/9315/>

GARCÍA ROSA, Mirta

2020 “Elaboración de recomendaciones para una contratación pública favorecedora del principio de competencia”. *Auditoría Pública. Revista de los órganos autónomos de control externo*. Sevilla, 2020, número 75, pp. 117-124. Consulta: 20 de noviembre de 2021.

<https://asocex.es/wp-content/uploads/2020/06/Revista-Auditoria-Publica-n%C2%BA-75.-pag-117-a-124.pdf>

GUZMÁN NAPURÍ, Christian

2016 *Las Contrataciones del Estado. Función del contrato administrativo, principios y entes rectores en la Ley de Contrataciones y su Reglamento*. Lima: *Gaceta Jurídica*.

HERNÁNDEZ DIEZ, Sandro Piero

2015 “Apuntes Sobre la Reforma en Materia de Contratación Pública”. *Derecho y Sociedad*. Lima, 2015, número 44, pp. 99-107. Consulta: 20 de noviembre de 2021.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14392/15007>

HINTZE, Jorge

2006 “¿Es posible medir el valor público?” *Tecnología para la Organización Pública*. Biblioteca virtual TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires. Consulta: 16 de octubre de 2021.

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Jorge%20-%20Es%20posible%20medir%20el%20valor%20publico.pdf>

HUGHES, Owen

1996 “La nueva gestión pública”. En SUBIRATS, Joan y BRUGUÉ, Joaquim. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 103-132. Consulta: 16 de octubre de 2021.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=2413>

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

2009 “Sistema Electoral”. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos Corea del Sur*. México, pp. 43-45. Consulta: 10 de marzo de 2022.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DBv9n6WvklJ:https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-SistemasElectoralesMundo/SISTEMAS POLITICOS COREA DEL SUR.pdf+&cd=16&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Procesos Electorales. Consulta: 24 de noviembre de 2021

<https://portal.jne.gob.pe/portal>

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. y ORTIZ RODRÍGUEZ, D.

2005 “El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas”. *La ciencia de la contabilidad*. Doctor Mario Pifarré Riera. Barcelona, 2005, pp. 501-518. Consulta: 5 de junio de 2020.

<https://www.ugr.es/~dortiz/sicap/webs/documentos/Tema%209.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2019 *Decreto Supremo N° 082-2019-EF*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Lima, 12 de marzo del 2019.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2018 *Decreto Supremo N° 344-2018-EF*. Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Lima, 29 de diciembre del 2018.

MORENO MOLINA, José Antonio

2015 “Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional Europeo y de América Latina”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, 2015, número 44, pp. 55-64

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14387/15002>

MORÓN URBINA, Juan Carlos

2019 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

MORÓN URBINA, Juan Carlos

2013 “Estado de Derecho y control: El control como función en el Estado democrático”. *Control Gubernamental y responsabilidad de funcionarios públicos*. Lima: Gaceta Jurídica S.A., pp. 13-69.

MENDIETA C., Claudia P.

2005 “La toma de decisiones en el sector público. Una mirada desde el dirigente”. *Revista Científica Guillermo de Ockham*. Cali, 2005, vol. 3, número 2, pp. 31-48. Consulta: 30 de mayo de 2020.

<https://www.redalyc.org/pdf/1053/105316854002.pdf>

NAVARRETE MERCHÁN, Ariadna Dulce

2018 “El proceso de la toma de decisiones en la administración pública y la evaluación de su impacto”. *Revista Diorito*. Brasil, 2018, volumen 2, número 2. Consulta: 30 de mayo de 2020.

<http://www.revistadiorito.com.br/ojs/index.php/diorito/article/download/68/53>.

OCHSENIUS ROBINSON, Iván

2017 “La contratación pública y su apremiante control ¿Por qué medir nuestras adquisiciones y qué nos obliga a hacerlo?”. *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*. Sevilla, 2017, número 70, pp. 73-84. Consulta: 30 de mayo de 2020.

<https://asocex.es/wp-content/uploads/2017/11/Revista-Auditoria-Publica-n%C2%BA-70-pag-73-a-84.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

2016 *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: Edición OCDE. Consulta: 30 de mayo de 2020.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

2020 *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe*. París: Edición OCDE. Consulta: 30 de mayo de 2020.

<https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

2016 *La gestión por resultados en la contratación pública* [diapositiva]. Consulta: 06 de junio de 2020.

https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Materiales/Gest_por_resul1.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

2018 *Opinión N° 038-2018/DTN*. Dirección Técnico Normativa. Consulta 15 de julio de 2020.

https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Opiniones_2018/038-18%20-%20UNIVER.NAC.SN.CRISTOBAL%20%20HUAMANGA.docx.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2002 *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*. New York: Oficina de Evaluación de las Naciones Unidas. Consulta 10 de junio de 2020.

https://www.alcobendas.org/recursos/doc/Cooperacion/1229910506_2910201284335.pdf

PODER EJECUTIVO

2018 *Decreto Legislativo N° 1439*. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento. Lima, 15 de setiembre de 2018.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2019 “Contrataciones del Estado”. Material del curso *Diplomatura de Estudios en Gestión de las Contrataciones del Estado*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

PORTAL DE TRANSPARENCIA ECONÓMICA - MEF

Consulta amigable, consulta de ejecución del gasto. Consulta: 22 de octubre de 2021.

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2016&ap=ActProy>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2013 *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM*. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Lima, 08 de enero de 2013.

RAMOS CARVAJAL, Emma

2021 “El control de la contratación pública en una administración en cambio permanente”. *Presupuesto y Gasto Público. Nuevos escenarios de control para una nueva administración*. Madrid, 2021, número 103, pp. 61-80.
Consulta: 22 de octubre de 2021.

<https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/103.pdf>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE)

2001 *Diccionario de la lengua española*. Edición del tricentenario. Madrid.
Consulta: 9 de setiembre de 2013

<https://dle.rae.es/>

RETAMOZO LINARES, Alberto

2015 *Contrataciones y Adquisiciones del Estado y Normas de Control*. Tomo II.
Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime

2013 “La contratación del sector público como política pública”. *Contratación pública estratégica*. La Coruña: Editorial Aranzadi, pp. 31-44.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y HERCE MAZA, José Ignacio

2019 “La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato”. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. La Coruña, 2020, volumen I, número extraordinario, pp. 24-31. Consulta: 8 de junio de 2020.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6901990>

SHACK, Nelson; PÉREZ, Jeniffer; PORTUGAL, Luis

2020 *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República.

SHACK MURO, Jorge

2018 *Control Gubernamental*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

STARK, Carlos

2004 Informe Final: Control Gubernamental y Participación Ciudadana. Guatemala. Consulta: 5 de junio de 2020.

http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res65.pdf

SANCHEZ SANCHEZ, Luis Carlos

2013 “El impacto de la actividad fiscalizadora de las entidades públicas de control en el buen uso de los recursos públicos”. *Revista Española de Control Externo*. Madrid, 2006, volumen 8, número 22, pp. 33-56. Consulta: 16 de octubre de 2021.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2015960.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1996 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 135-96-AA/TC. Consulta: 10 de junio de 2021.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00135-1996-AA.html>

TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO

2020 *Acuerdo de Sala Plena N° 006-2020/TCE*. Acuerdo de Sala Plena sobre la Competencia del Tribunal de Contrataciones del Estado para determinar responsabilidad administrativa y sancionar por infracciones cometidas en el marco de las contrataciones efectuadas por los organismos del Sistema Electoral, autorizadas para exonerarse de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado. Lima, 05 de junio de 2020.

APÉNDICES

Apéndice N° 1: Relación de entrevistados

CÓDIGO	ENTREVISTADO	ÁMBITO	CARGO	PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES Y/O CONTROL GUBERNAMENTAL
E1	María Elena Carrera	Gestión de las contrataciones	Directora General de Recursos y Servicios del JNE	Funcionario encargado de la gestión y supervisión del Sistema Administrativo de Abastecimiento.
E2	Raúl Anaya Montesinos	Gestión de las contrataciones	Jefe de la Unidad de Logística	Responsable del órgano encargado de las contrataciones en el JNE.
E3	Verónica María Dorregaray Pérez	Gestión de las contrataciones	Especialista en adquisiciones	Especialista del órgano encargado de las contrataciones en el JNE
E4	José Manuel Pomalaya Benites	Gestión de las contrataciones	Especialista en adquisiciones	Especialista del órgano encargado de asesorar a los Comités Especiales designados para conducir los procesos de selección destinados a contratar y adquirir los bienes y servicios del JNE
E5	Fernando Rosales Cirilo	Control gubernamental	Jefe del Órgano de Control Institucional del JNE	Responsable del órgano encargado de ejecutar el control gubernamental en el JNE
E6	Ronald Alvarado	Control gubernamental	Especialistas en control gubernamental	Profesional JNE especialista en control gubernamental.
E7	Haward Chang Hidalgo	Control gubernamental	Especialistas en control gubernamental	Profesional especialista en control gubernamental.
E8	Oscar Humberto Zafra Quiroz	Control gubernamental	Especialistas en control gubernamental	Profesional especialista en control gubernamental

Apéndice N° 2: Guía de entrevistas

A. Datos generales

1. Código
2. Entrevistado
3. Ámbito del entrevistado
4. Cargo

B. Entrevista a actores del ámbito de la gestión de las contrataciones públicas

¿Considera que la labor de control efectuada por el OCI del JNE genera información adecuada para mejorar la gestión institucional respecto a la contratación de bienes y servicios?

Previo a la ejecución de un servicio de control ¿Considera que los alcances y objetivos de las labores de control son claramente definidos y explicados por los auditores?

¿Los informes resultantes de las labores de control demostraron claridad y objetividad?

Desde su perspectiva ¿Los servicios de control efectuados al JNE fueron oportunos? ¿O consideraría que se privilegió algún tipo de control?

Durante su gestión ¿El control gubernamental advirtió la existencia de riesgos que imposibiliten la consecución de los fines de la contratación de bienes y servicios?

Durante su gestión ¿La labor de control efectuada a la entidad ha permitido evidenciar situaciones irregulares en las adquisiciones de bienes y servicios?

¿Considera que, como consecuencia de la labor de control a las adquisiciones del JNE, la Entidad haya ahorrado dinero o se haya evitado perjuicio económico?

¿Considera que las recomendaciones derivadas de los servicios de control efectuados en el JNE fueron viables de implementar?

A la directora de la Dirección General de Recursos y Servicios: En su rol de gestora y supervisora del Sistema Administrativo de Abastecimiento en el JNE ¿Considera que existe una interrelación adecuada entre dicho sistema y el Sistema de Control en el JNE?

A la directora de la Dirección General de Recursos y Servicios: ¿Cuál fue la disposición del jefe de la Unidad de Logística y del personal involucrado, para implementar las recomendaciones de los informes de control?

¿Alguna de esas recomendaciones generó que la gestión ajuste sus acciones o decisiones en alguna de las etapas de contratación? Por ejemplo, modificación de las bases, decisiones respecto al otorgamiento de la buena pro, suscripción de contratos o entrega de conformidades.

¿Considera que alguna de esas recomendaciones se extralimitó interfiriendo en el ámbito de las decisiones propias de gestión?

¿Existe alguna recomendación que haya resultado inaplicable?

¿Cuáles han sido las principales dificultades en el proceso de implementación de recomendaciones?

Durante su gestión: ¿Solicitó en alguna oportunidad revisión o reformulación de algún informe de control relacionado a las adquisiciones de la entidad?

¿Considera que los profesionales que realizan el control gubernamental externo tienen el conocimiento y experiencia necesarias para auditar los procesos de contrataciones de bienes y servicios?

C. Entrevista a actores del ámbito de control gubernamental

En perspectiva ¿Cree usted que las labores de control ejecutadas en el JNE durante el 2018 al 2020 fueron oportunas? ¿O consideraría que se privilegió algún tipo de control?

¿Cuál fue la disposición de la gestión del JNE (Alta Dirección, director de la Dirección General de Recursos y Servicios, jefe de la Unidad de Logística y su personal) en relación a la ejecución de las labores de control y la

implementación de las recomendaciones? ¿Se les brindó las facilidades y documentación necesaria para efectuar el servicio de control?

¿Cuáles han sido las principales dificultades en el proceso de ejecución de los servicios de control en JNE?

¿Alguno de los informes emitidos en el 2018 al 2020, respecto a la gestión de las contrataciones de bienes y servicios, ha sido revisado y/o reformulado?

¿Considera que las conclusiones y recomendaciones de los servicios de control han mejorado la gestión de las contrataciones de bienes y servicios en el JNE?

¿Las recomendaciones señaladas en los informes de control fueron implementadas de manera oportuna?

¿Considera que los profesionales que se encargan de la gestión de las contrataciones de bienes y servicios de la Entidad tienen el conocimiento y experiencia necesaria para ejecutar adecuadamente dichos procesos?

Dentro de la administración pública existe un grado de temor —incluso rechazo— a la actividad ejecutada por las Oficinas de Control Institucional (OCI), alegando un excesivo formalismo que termina afectando más a la eficiencia de la gestión pública que atacando el problema que originó la ejecución del informe. Asimismo, desde la academia, algunos autores como Beramendi, han sostenido lo siguiente: *“(...) el imperativo de evitar la corrupción a menudo ha invertido las prioridades y, lejos de haberse creado mecanismos eficientes y ágiles para la contratación pública, ha servido para montar extenuantes procedimientos legales que han sido criticados porque traban la eficiencia de la Administración, retardan la satisfacción de las necesidades públicas y **someten al funcionario a una atemorizante cultura controlista que lo conduce a preferir la formalidad a la sustancia, que premia la ineficiencia y la articulación legalista en lugar de reconocer los resultados.** (...)”* ¿Qué opinión le merece?

Apéndice N° 3: Estructura para el análisis documental

1. Tipo de servicio
2. Modalidad de servicio
3. N° de informe
4. Título del informe
5. Periodo auditado
6. Fecha de emisión del informe
7. Etapa de la contratación materia de control
8. Monto de la contratación o relevancia
9. Objetivo del servicio
10. Conclusiones
11. Recomendaciones
12. Tipo de recomendación
13. Estado de implementación

