



**“IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DE  
SERVICIOS DE CONTROL POSTERIOR  
VINCULADAS A LA MEJORA DE GESTIÓN EN LAS  
MUNICIPALIDADES DE LIMA METROPOLITANA”**

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

**Presentado por**

**Sra. Liliana Teresa Larrea Lúcar**

**Srta. María Del Carmen Vergaray Galarza**

**Sr. José Alejandro Selem Novoa**

**Asesor: Profesor Juan Carlos Leonarte Vargas**

**[0000-0003-2982-5957](tel:0000-0003-2982-5957)**

**2020**

Dedico la presente investigación a mi esposo, quien con su experiencia, conocimientos y consejos me guío en la realización de este estudio; y, a mi hija por ser mi principal motivación.

Dedico esta investigación a mi padre, quien siempre confió en mí y me desafió a emprender nuevos retos; y, a mi madre por su fortaleza, apoyo y consejos en cada paso que doy.

Dedico la presente investigación a mis papás, por siempre haberme dado lo mejor de sí y por ser mi ejemplo de fortaleza.

Nuestro agradecimiento a los profesores de la Maestría en Gestión Pública con doble certificación de la Universidad del Pacífico. Así como a nuestros profesores del Máster en Alta Dirección y Gestión Estratégica de las Organizaciones Públicas de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón; en especial, a nuestro asesor de tesis, por el tiempo, enseñanzas y consejos brindados, y a nuestros colegas, instituciones y directivos quienes, con su apoyo, permitieron la realización de la presente investigación.

## **Resumen ejecutivo**

La presente investigación tiene como objetivo identificar los factores que impidan o retrasen la implementación de las recomendaciones provenientes de los informes de las auditorías realizadas por los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control, en especial, las que están orientadas a la mejora de la gestión de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, así como proponer las soluciones que fomenten su implementación.

Para lograr dicho objetivo, la investigación se ha enfocado en analizar el estado de avance de la implementación de las recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, de manera particular, las relacionadas con el manejo de sus recursos, así como los procesos y procedimientos que se emplean en su accionar, a través de la implementación de medidas correctivas que se adopten para superar las deficiencias reveladas en los informes de auditoría, las cuales resultan de los servicios de control posterior realizados por los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control (es decir, la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditoría (SOA)). La implementación de las medidas correctivas se realiza a fin de evitar que se produzcan situaciones similares, siendo el foco de atención las recomendaciones que se encuentran en estado “pendiente” y “en proceso”.

Como resultado del análisis mencionado, se ha identificado que el 91 % de las recomendaciones vinculadas a la mejora de la gestión de la entidad en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana no han sido implementadas.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación, propone mejoras en diferentes componentes asociados a la formulación, al seguimiento y a la implementación de las recomendaciones derivadas de los informes de auditoría, relacionados a aspectos normativos, de desarrollo de capacidades, tecnológicos, del flujo de trabajo, de la calidad de las recomendaciones, entre otros aspectos, derivados del análisis de los procesos que actualmente se utilizan para la formulación e implementación de las recomendaciones.

## Índice

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>Índice de tablas .....</b>	<b>9</b>
<b>Índice de gráficos .....</b>	<b>10</b>
<b>Índice de anexos .....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo I. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo II. Planteamiento del problema .....</b>	<b>3</b>
1. Antecedentes .....	3
2. Planteamiento del problema .....	4
3. Preguntas de investigación.....	6
3.1 Problemas secundarios .....	6
4. Objetivos de la investigación .....	6
4.1 Objetivo principal.....	6
4.2 Objetivos secundarios.....	7
5. Justificación .....	7
6. Limitaciones de la investigación .....	8
<b>Capítulo III. Marco teórico .....</b>	<b>9</b>
1. Marco conceptual .....	9
1.1 Sistema Nacional de Control.....	9
1.1.1 La Contraloría General de la República .....	9
1.1.2 Ejercicio del control gubernamental.....	10
1.1.3 Clasificación de los servicios de control.....	10
1.1.4 Servicios de control posterior .....	11
1.2 Informe de auditoría .....	12
1.3 Origen de las recomendaciones.....	13
1.4 Recomendaciones .....	14

1.4.1	Supervisión y cumplimiento de recomendaciones .....	14
1.4.2	Clasificación .....	15
1.4.2.1	Recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad .....	15
1.4.2.2	Recomendaciones para el inicio de las acciones administrativas.....	15
1.4.2.3	Recomendaciones para el inicio de las acciones legales .....	15
1.4.3	Responsable de la implementación .....	15
1.5	Plan de acción .....	16
1.5.1	Aprobación del plan de acción.....	16
1.5.2	Proceso de implementación .....	18
1.5.3	Actividades del proceso e implementación.....	18
1.5.4	Evaluación del plan de acción.....	19
1.5.5	Potestad sancionadora de la CGR .....	19
1.6	Estado de las recomendaciones .....	20
1.6.1	Recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad .....	20
1.6.2	Recomendaciones para el inicio de acciones administrativas .....	21
1.6.3	Recomendaciones para el inicio de acciones legales.....	21
1.7	Informe Semestral .....	22
1.8	Publicación de las recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad .....	22
1.9	Obligación de publicar las recomendaciones .....	23
2.	Marco Teórico .....	24
2.1	El control como sistema administrativo.....	24
2.2	Descentralización y control gubernamental.....	25
2.3	Los Gobiernos locales y el control gubernamental .....	25
2.4	Órganos de Control Institucional .....	26
2.4.1	Dependencia funcional del OCI con la CGR .....	26
2.4.2	Independencia funcional del OCI con la entidad .....	27
2.4.3	Dependencia administrativa del OCI.....	27
2.5	Proceso misional: seguimiento, evaluación e implementación de las recomendaciones ..	27

2.6	Revisión de experiencias en otros países .....	28
2.6.1	España.....	28
2.6.2	Colombia .....	31
2.6.3	Honduras.....	32

**Capítulo IV. Aspectos metodológicos ..... 34**

1.	Diseño de la investigación .....	34
2.	Alcance de la investigación.....	34
3.	Población .....	35
3.1	Selección representativa de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana .....	35
3.2	Selección de la población .....	36
3.3	Selección de una muestra de la población y del grupo de estudio .....	37
4.	Fuentes de investigación.....	37
4.1	Fuentes secundarias .....	37
4.2	Fuentes primarias .....	37
5.	Método de recolección de datos .....	37
5.1	Recolección de datos .....	37
5.2	Sistematización datos .....	38

**Capítulo V. Análisis y resultados..... 39**

1.	Análisis general de las recomendaciones .....	39
1.1	Por estado de ejecución .....	40
1.2	Por tipo de recomendación.....	40
1.3	Por distrito .....	41
1.4	Por población y presupuesto .....	42
2	Análisis de las recomendaciones emitidas por el SNC.....	43
2.1	Criterios de selección .....	44
2.2	Panorama general de las recomendaciones .....	44

2.2.1	Por estado de ejecución .....	45
2.2.2	Por tipo de recomendación.....	45
3.	Factores que impiden o retrasan la implementación de las recomendaciones .....	46
3.1	Sobre recomendaciones que indican elaborar directivas u otros mecanismos .....	46
3.2	Sobre recomendaciones que remiten a disposiciones normativas .....	47
3.3	Sobre la antigüedad de las recomendaciones .....	48
3.4	Sobre la revisión de implementación de recomendaciones en las municipalidades .....	49
3.5	Sobre la facultad sancionadora.....	50
3.6	Registrar en el aplicativo informático del funcionario responsable del monitoreo .....	50
3.7	Registro y seguimiento de las recomendaciones en el aplicativo SCG .....	50
3.8	Indicador del proceso de implementación de recomendaciones .....	51
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>		<b>53</b>
1.	Conclusiones .....	53
2.	Recomendaciones .....	54
<b>Bibliografía.....</b>		<b>57</b>
<b>Anexos .....</b>		<b>63</b>
<b>Notas biográficas.....</b>		<b>76</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Tipos de servicios de control .....	11
Tabla 2. Recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad.....	20
Tabla 3. Recomendaciones para el inicio de acciones administrativas .....	21
Tabla 4. Recomendaciones para el inicio de acciones legales .....	21
Tabla 5. Obligación de las entidades de publicar las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas a la mejora de la gestión de la entidad.....	23
Tabla 6. Población Económicamente Activa - Municipalidades distritales de Lima.....	36
Tabla 7. Distribución de las recomendaciones en estado pendiente y en proceso de Municipalidades distritales de Lima .....	39
Tabla 8. OCI de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana que acumulan la mayor parte de recomendaciones, según presupuesto y población .....	43
Tabla 9. Municipalidades distritales seleccionadas para análisis específico .....	44
Tabla 10. Distribución de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado pendiente y en proceso de la muestra seleccionada, por distrito .....	44
Tabla 11. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión que indican cumplir con normativa específica.....	48
Tabla 12. Recomendaciones en estado “pendiente” y “en proceso”, por antigüedad .....	49

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Recomendaciones derivadas de las auditorías de cumplimiento en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana .....	5
Gráfico 2. Recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana .....	6
Gráfico 3. Cadena de valor público .....	8
Gráfico 4. Organización del Sistema Nacional de Control .....	9
Gráfico 5. Estructura del Informe de Auditoría de Cumplimiento .....	13
Gráfico 6. Flujo para la aprobación del Plan de Acción .....	17
Gráfico 7. Participación de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión, 39 Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, al 30 de junio de 2020.....	39
Gráfico 8. Estado actual de recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso” .....	40
Gráfico 9. Estado actual de recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso” .....	41
Gráfico 10. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado pendiente y en proceso, según distrito .....	42
Gráfico 11. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”, según estado de ejecución.....	45
Gráfico 12. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”, por tipo.....	46

## Índice de anexos

Anexo 1. Respuestas proporcionadas por los entrevistados que tienen como función el seguimiento, evaluación e implementación de recomendaciones .....	63
---	----

## **Capítulo I. Introducción**

El control es una de las principales actividades administrativas de las entidades públicas y privadas. En particular el control gubernamental, garantiza el uso correcto y eficiente de los recursos públicos del Estado; contribuyendo en sus tres niveles de gobierno a mejorar su gestión a través de la oportuna implementación de las recomendaciones consignadas en los informes de servicios de control posterior.

El Sistema Nacional de Control (es decir, la Contraloría, los OCI y las SOA) tiene la atribución de emitir como resultado de los servicios de control efectuados a las acciones de control realizadas, los informes respectivos, formulando oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades, en la toma de decisiones y en el manejo de sus recursos, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno; corresponde a la Contraloría y al OCI realizar el seguimiento de las acciones que las entidades dispongan para la implementación de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control.

En el entendido que las recomendaciones de los servicios de control posterior son las medidas concretas y posibles, se ha identificado un alto porcentaje de recomendaciones orientadas a la mejora de gestión que no se han sido implementadas debido a diversos factores, que hacen tardía su aplicación, lo cual impide contribuir con el fortalecimiento y mejora en la gestión de las entidades y la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional.

Como resultado de nuestra investigación focalizada en 39 municipalidades distritales de Lima Metropolitana, se ha verificado que el 91% de las recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión no han sido implementadas a través de soluciones que optimicen sus capacidades para una gestión más eficiente y efectiva de sus recursos, lo que influye en la prestación de servicios públicos y en la mejora de la calidad de vida de las personas; de modo que, el interés de efectuar la presente investigación es analizar y proponer soluciones que contribuyan con la implementación de recomendaciones, a través de la identificación de factores que impiden o retrasan la implementación, así como, proponer soluciones que fomenten su aplicación.

De esta forma, los servicios de control posterior a través de sus informes de auditoría carecen de eficacia, eficiencia, economía y oportunidad, frustrándose los principios del control gubernamental, situación que afecta la provisión de bienes y servicios al ciudadano.

El trabajo de investigación cuenta con cinco capítulos. El primero corresponde a la introducción a la investigación. En el segundo capítulo se aborda la problemática, los objetivos, justificación y limitaciones. El tercer capítulo, está referido al marco teórico, relacionado con la revisión de literatura, el marco conceptual y normativo referente al tema. En el cuarto capítulo, se hace una descripción, análisis y propuesta del alcance, las fuentes y las formas de recolección de datos; y finalmente en el capítulo quinto, se efectúa el análisis, a la sistematización de los resultados del trabajo, las entrevistas realizadas, así como las propuestas que contribuyan a la mejora de gestión de la entidad.

## **Capítulo II. Planteamiento del problema**

### **1. Antecedentes**

La Contraloría General de la República, en adelante la Contraloría, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que, de acuerdo con el artículo 82° de la Constitución Política, está encargado de supervisar 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.

La Contraloría, como ente rector del Sistema Nacional de Control, establece los lineamientos, las disposiciones y los procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de las entidades que se encuentran bajo su ámbito.

Es atribución del Sistema Nacional de Control emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los informes respectivos constituyendo prueba pre constituida para el inicio de las acciones administrativas y legales que sean recomendados en dichos informes y formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de decisiones y en el manejo de sus recursos, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.

Los resultados de los servicios de control pueden contener recomendaciones, entendidas como medidas concretas y posibles que se exponen en el informe de auditoría resultante de la ejecución del servicio de control, con el propósito de mejorar la eficiencia de la gestión de la entidad, así como contribuir a la transparencia en la gestión de las entidades, implementando las acciones que permitan la determinación de las responsabilidades exigibles a los funcionarios y servidores públicos cuando se ha señalado la existencia de presunta responsabilidad administrativa, civil o penal. La Contraloría y los Órganos de Control Institucional deben realizar el seguimiento<sup>1</sup> de las acciones que las entidades dispongan para la implementación efectiva y oportuna de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control.

Para efectos del presente trabajo, se ha tomado como fuente de análisis las recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad, relacionadas con el manejo de sus recursos y los procedimientos que emplean en su accionar, a fin de contribuir a la transparencia de su gestión, a través de las medidas correctivas que adopta la entidad para superar las causas que originaron la

---

<sup>1</sup> De acuerdo al literal h) del artículo 158 del Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante la Resolución de Contraloría N° 030-2019-CG, del 23 de enero de 2019, y modificada mediante las Resoluciones de Contraloría N° 069-2020-CG y N° 292-2019-CG, las Gerencias Regionales de Control tiene como función realizar el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los informes emitidos por los órganos del SNC bajo su ámbito de control, asimismo, supervisar que el registro y actualización de la información correspondiente, se efectúe de acuerdo a los lineamientos y normatividad aplicable.

observación o deficiencias reveladas en el informe de auditoría, y evitar que en el futuro se produzcan situaciones similares, siendo el foco de atención las recomendaciones que se encuentran en estado “pendiente” y así como el plazo de cumplimiento de aquellas que se encuentran “en proceso”, sin perjuicio de las que corresponda al inicio de las acciones administrativas y legales.

Al respecto, de la revisión efectuada se ha verificado que el 91 % del total de recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad (ver el siguiente numeral), derivadas de los servicios de control posterior, no han sido implementadas en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

## **2. Planteamiento del problema**

Tal como se ha indicado, los informes de auditoría que originan las recomendaciones, exponen por escrito los resultados de la ejecución del servicio de control posterior, con la finalidad de brindar oportunamente al Titular y a otras autoridades u organismos competentes, recomendaciones para mejorar la gestión de la entidad, y para el deslinde de responsabilidades que se hubieren identificado. De esta manera, el informe de auditoría incluye las recomendaciones dirigidas a superar las causas de las observaciones derivadas de las desviaciones de cumplimiento y deficiencias de diseño o funcionamiento del control interno de la materia auditada, evidenciadas durante la acción de control; así como las recomendaciones encaminadas a la determinación de responsabilidades por las instancias que correspondan, de acuerdo al tipo de auditoría; correspondiendo al Titular o los funcionarios competentes disponer la implementación de las recomendaciones.

Una vez emitido el informe debe ser comunicado al Titular de la entidad y a las unidades de organización de la Contraloría competentes, para que se disponga la implementación de las recomendaciones formuladas y las acciones complementarias que resulten pertinentes.

En ese marco, para el presente trabajo de investigación, se partió del análisis de la información disponible más reciente, acumulada a diciembre 2019, que se encuentra dentro del Informe semestral de seguimiento de la implementación de recomendaciones de control posterior de la Gerencia Regional de Control de Lima Metropolitana y Callao<sup>2</sup>, realizados por los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control<sup>3</sup>.

Dicho informe, como se aprecia en el Gráfico 1, muestra que el 83% del total de recomendaciones derivadas de los servicios de control posterior corresponde a recomendaciones orientadas a la mejora

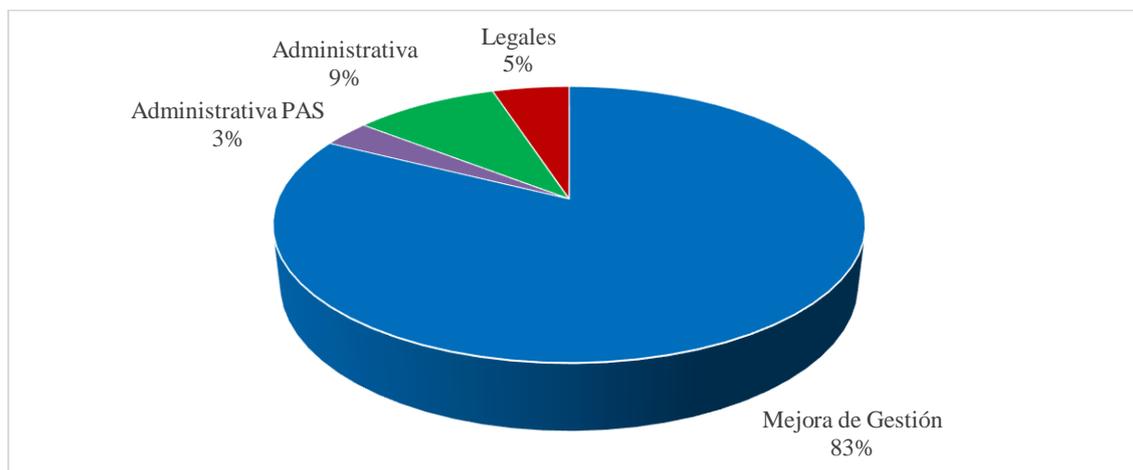
---

<sup>2</sup> El informe semestral es el documento que contiene la información consolidada del avance del proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría.

<sup>3</sup> Contraloría General de la República, Órganos de Control Institucional y Sociedades Auditoras.

de la gestión, lo que no solo representa un porcentaje alto de recomendaciones, sino que evidencia la brecha que existe por identificar oportunidades de mejora e implementar soluciones para optimizar la capacidad y eficiencia de la gestión de la entidad en el manejo de sus recursos, en las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

**Gráfico 1. Recomendaciones derivadas de las auditorías de cumplimiento en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



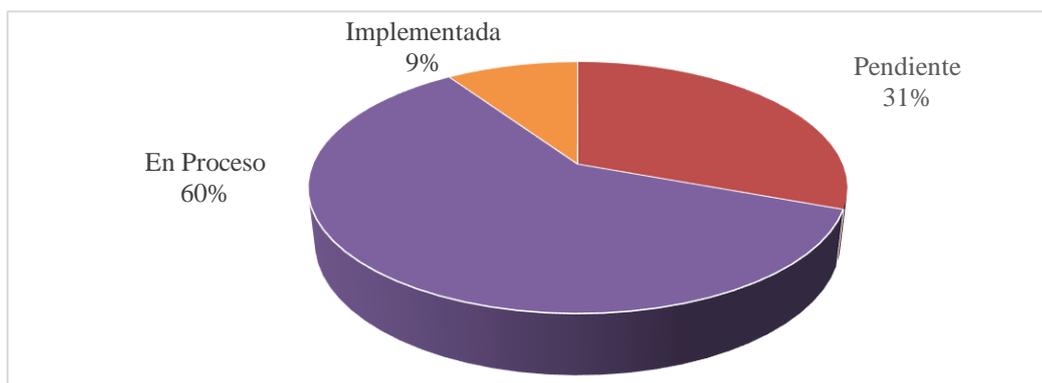
Fuente: Contraloría General de la República  
Período: al 31 de diciembre de 2019

Asimismo, al identificar la mayoritaria participación de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión, se procedió a analizar su estado de implementación.

Como se aprecia en el Gráfico 2, el 31% de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión se encuentran en estado “pendiente” de implementación; es decir, no se han iniciado las acciones orientadas a su implementación; y, el 60% se encuentra en estado “en proceso” de implementación; lo que implica que, si bien se han iniciado acciones orientadas a su ejecución, estas aún no se han implementado.

En resumen, el 91% de las recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión no han sido implementadas, lo que constituye una evidencia objetiva de la brecha existente en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana para implementar soluciones que optimicen sus capacidades para una gestión más eficiente y efectiva de sus recursos, lo que impacta de manera positiva en la prestación de los servicios públicos y en la mejora de la calidad de vida de las personas.

## Gráfico 2. Recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana



Fuente: Contraloría General de la República  
Período: al 31 de diciembre de 2019

### 3. Preguntas de investigación

Tomando como base la problemática expuesta en la sección anterior, a continuación, se formula la pregunta de investigación:

¿A qué se debe el bajo nivel de avance en la implementación de las recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión de la entidad en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana?

#### 3.1 Problemas secundarios

Asimismo, en el marco de la investigación, se formulan las siguientes preguntas como problemas secundarios:

- ¿De qué manera la baja implementación de las recomendaciones de los servicios de control posterior influye en la gestión de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana?
- ¿Qué mejoras se pueden realizar en el seguimiento a la implementación de las recomendaciones?

### 4. Objetivos de la investigación

A continuación, se presentan el objetivo principal y los objetivos secundarios del trabajo de investigación:

#### 4.1 Objetivo principal

El objetivo principal de esta investigación es analizar y proponer soluciones que contribuyan con la implementación de las recomendaciones vinculadas a la mejora de la gestión de la entidad.

## **4.2 Objetivos secundarios**

- Identificar los factores que impiden o retrasan la implementación de las recomendaciones.
- Proponer soluciones que fomenten la implementación de las recomendaciones.

## **5. Justificación**

Se ha identificado que solo el 9% de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión se encuentran implementadas; advirtiéndose ineficacia en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones pendientes y/o en proceso de los informes de auditoría que se remiten a los Titulares las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, lo cual genera que dichas entidades pierdan eficacia y eficiencia para implementar soluciones que optimicen sus capacidades para permitir una gestión más eficiente y efectiva de sus recursos, frustrándose los fines del control gubernamental.

Tomando como referencia el bajo nivel de avance en la implementación de las recomendaciones mencionado, el presente trabajo de investigación busca aportar propuestas para incrementar dicho nivel, con lo cual se estaría contribuyendo, en un sentido amplio, con la generación de valor público por parte de las municipalidades distritales.

Al respecto, cabe mencionar que el literal b) del artículo 4 del Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, señala que se crea valor público cuando se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad. Adicionalmente, tal como se indica en los “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública (aprobados con la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP), el valor público se crea cuando las intervenciones del Estado resuelven problemas de interés público, potencian oportunidades para las actuales y futuras generaciones o contribuyen a las aspiraciones de país que queremos alcanzar. Asimismo, las entidades crean valor público para las personas y la sociedad con su propia gestión; es decir, con la definición de la estrategia, su operación y la entrega de productos (bienes, servicios y regulaciones), y citando a Mark Moore, la creación de valor público brinda a la gestión un enfoque estratégico que coloca como centro a las necesidades y expectativas de las personas y de la sociedad y, que prioriza los resultados generados, manteniendo la confianza y legitimidad. A continuación, se muestra un gráfico que permite visualizar el modelo cadena de valor público relacionado a lo antes señalado:

**Gráfico 3. Cadena de valor público**



Fuente: Secretaría de Gestión Pública (SGP)  
Elaboración propia

Un punto adicional, en el entendido que las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión que no se han implementado impiden la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional, es que según el informe temático “La corrupción en los gobiernos regionales y locales”, publicado en septiembre del 2018 por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, catorce (14) alcaldes distritales de Lima Metropolitana han sido sentenciados por actos de corrupción, sentencias que han significado en suma una reparación civil de S/ 1.164.000,00, dicho informe señala que la mayoría de los actos de corrupción se dieron en los procesos de contratación (58%) que efectuaron las autoridades regionales y locales desde sus respectivas instituciones, específicamente en las contrataciones de bienes y servicios (53%) y también de obras (47%), materias que coinciden con el resultado del análisis realizado en el presente trabajo de investigación.

En ese sentido, tal y como se mencionó, se busca colaborar con el incremento de la implementación de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión, dado el impacto positivo que ello traería en la prestación de los servicios públicos, en la mejora de la calidad de vida de las personas, así como en la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional.

## **6. Limitaciones de la investigación**

Se considera como limitación para la presente investigación la dificultad para acceder a la información de la entidad, la misma que, si bien es de libre acceso, no se encuentra disponible de manera íntegra para su descarga en los portales web de cada entidad, además de no estar razonablemente estructurada para permitir su uso, procesamiento y sistematización de manera oportuna. Sin perjuicio de ello, se considera viable la ejecución del trabajo de investigación.

## Capítulo III. Marco teórico

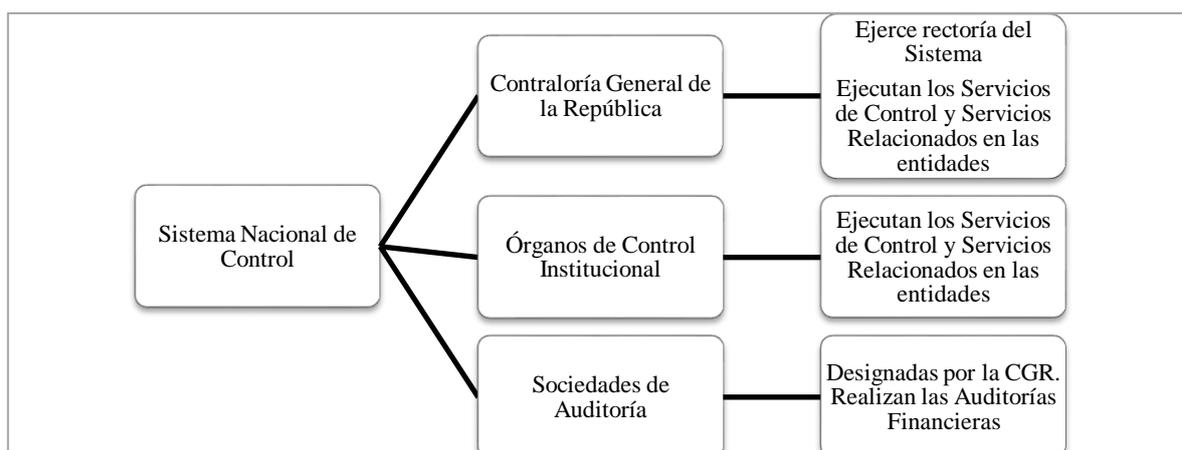
### 1. Marco conceptual

#### 1.1 Sistema Nacional de Control

La Constitución Política del Perú en su artículo 82° establece que la Contraloría General de la República (CGR), es el órgano superior del Sistema Nacional de Control (SNC); en base a ello, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>4</sup> reconoce entre los sistemas administrativos al SNC.

El Sistema Nacional de Control<sup>5</sup> comprende al 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. Se encuentra conformado por la CGR, los órganos de control institucionales (OCI) y las sociedades de auditoría (SOA) cuando son designadas por la CGR.

#### Gráfico 4. Organización del Sistema Nacional de Control



Fuente: Congreso de la República, 2002.  
Elaboración: Propia, 2020.

##### 1.1.1 La Contraloría General de la República

La Contraloría es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control; supervisa, vigila y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado. Asimismo, tiene la misión de dirigir, normar, ejecutar y supervisar el control gubernamental a cargo de los órganos del SNC, mediante la aplicación de normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental.

<sup>4</sup> Ley N° 29158, artículo 46°.

<sup>5</sup> Ley N° 27785, artículo 12° – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la CGR (Congreso de la República 2002).

### **1.1.2 Ejercicio del control gubernamental**

El control gubernamental<sup>6</sup> 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 el 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.

Se desarrolla dentro del marco de los planes anuales de control, que son elaborados por la CGR y los OCI de las entidades del Estado (gobierno nacional, regional y local). Es así que la CGR aprueba anualmente los lineamientos de política y la directiva para la formulación de los planes anuales de control de los órganos de control institucional y de la propia Contraloría.

Se ejerce a través de servicios de control y servicios relacionados, siendo los primeros prestados por la Contraloría, los OCI y las SOA, cuando son designadas por la Contraloría. Por su parte, los servicios relacionados están vinculados a los procesos de carácter técnico y especializado derivados de atribuciones o encargos legales (seguimiento de las recomendaciones, evaluación del control interno y la ley de transparencia, etc.).

### **1.1.3 Clasificación de los servicios de control**

1. Servicios de control previo
2. Servicios de control simultáneo
3. Servicios de control posterior, a su vez se dividen en:
  - a. Auditorías,
    - Auditoría Financiera
    - Auditoría de Desempeño
    - Auditoría de Cumplimiento
    - Otros que se establezca.
  - b. Servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad;
  - c. Acción de oficio posterior
  - d. Otros que se establezca

A continuación, se detallan los servicios de control a cargo del SNC.

---

<sup>6</sup> Ley N° 27785, artículo 6°- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la CGR (Congreso de la República 2002).

**Tabla 1. Tipos de servicios de control**

<b>Control previo</b>	<b>Control simultáneo</b>	<b>Control posterior</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución de adicionales de obra y supervisión</li> <li>• Endeudamiento Público</li> <li>• Compras con carácter de secreto militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control Concurrente</li> <li>• Visita de Control</li> <li>• Orientación de Oficio</li> <li>• Otros que se establezcan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorías:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Auditoría de Cumplimiento</li> <li>○ Auditoría Financiera</li> <li>○ Auditoría de Desempeño</li> </ul> </li> <li>• Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad</li> <li>• Acción de oficio posterior</li> <li>• Otros que se establezca</li> </ul>

Fuente: Contraloría General de la República, 2020.

Elaboración: Propia, 2020.

### 1.1.4 Servicios de control posterior

Los servicios de control posterior<sup>7</sup> se realizan a través de acciones de control, que son herramientas, por la que el personal técnico de los órganos conformantes del Sistema, efectúan la verificación y evaluación de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental.

A continuación, se detallan las modalidades del servicio de control posterior<sup>8</sup>:

- Auditoría Financiera, es el examen a los estados financieros de las entidades, que se practica para expresar una opinión profesional e independiente sobre la razonabilidad de los estados financieros, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable para la preparación y presentación de información financiera.
- Auditoría de Desempeño, es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.
- Auditoría de Cumplimiento, es realizado por las unidades orgánicas de la Contraloría y los OCI, de acuerdo a su competencia funcional, en el marco de la normativa y principios del control gubernamental; así como las normas, métodos y procedimientos técnicos establecidos por la CGR.
- Servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad, consiste en la intervención oportuna, puntual y abreviada, con el objeto de verificar la existencia de hechos con evidencias

<sup>7</sup> Resolución de Contraloría N°273-2014-CG. Normas Generales de Control Gubernamental (CGR, 2014).

<sup>8</sup> Resolución de Contraloría N°089-2020-CG. Modifica el literal c. del numeral 1.17 de la sección I. Marco Conceptual y el numeral 7.3 de la sección VII. Normas de Servicios de Control Posterior de las Normas Generales de Control Gubernamental (CGR, 2020).

de presunta irregularidad e identificar las posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas que correspondan.

- Acción de oficio posterior, se realiza de manera oportuna y puntual a partir de información proveniente u obtenida del proceso de recepción, evaluación y atención de denuncias, cuyo objetivo es comunicar al Titular de la entidad o Responsable de la dependencia, la existencia de hechos con indicio de irregularidad que afecten la correcta captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado; con el fin que se adopten las acciones inmediatas que correspondan.

## **1.2 Informe de auditoría**

Como resultado de la ejecución de los servicios de control se emite un documento escrito, denominado informe de auditoría<sup>9</sup> en el que se exponen los resultados de la ejecución del servicio de control posterior, con la finalidad de brindar oportunamente al Titular de la entidad y a otras autoridades u organismos competentes, recomendaciones para mejorar la gestión de la entidad y para el deslinde de responsabilidades que se hubieren identificado.

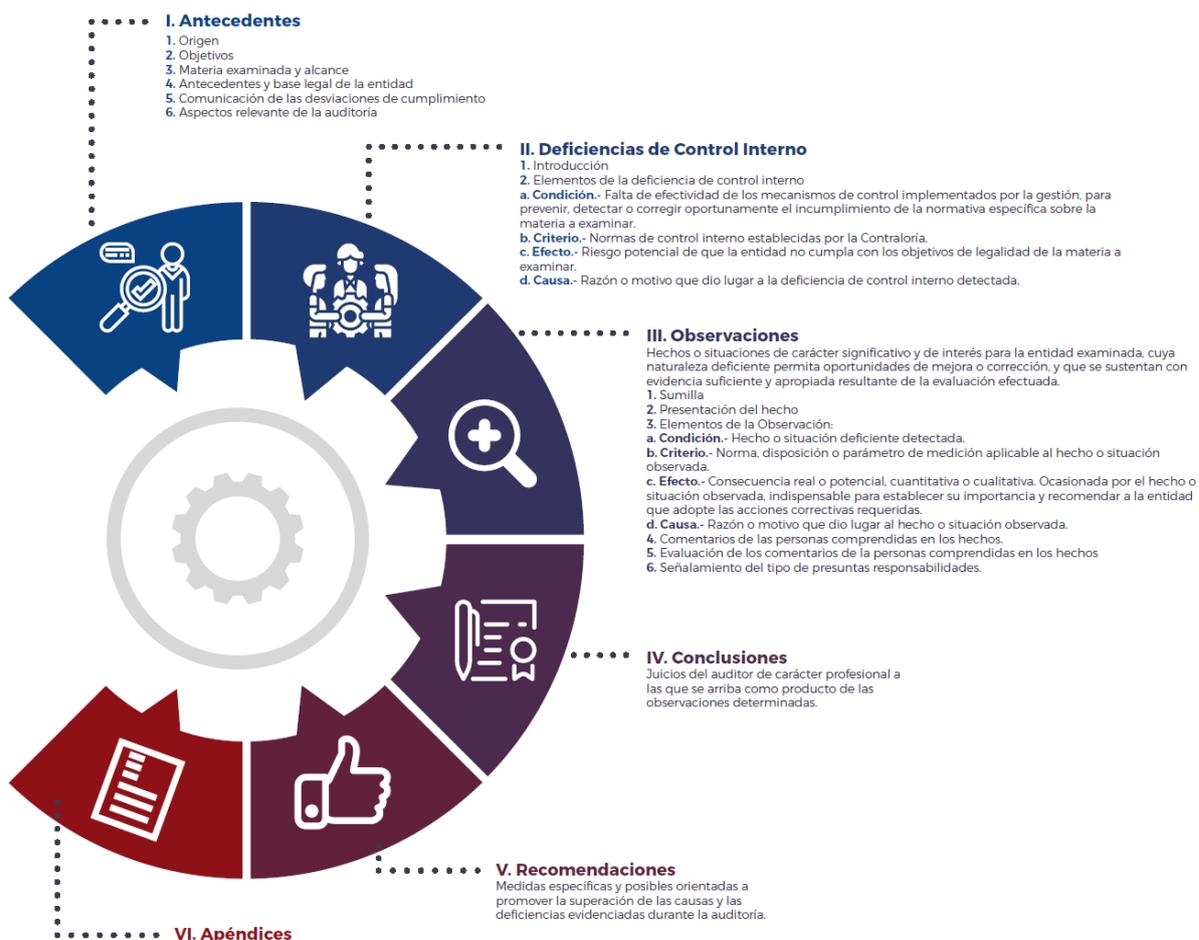
El informe de auditoría de cumplimiento tiene la siguiente estructura:

- I. Antecedentes
- II. Deficiencias de control interno
- III. Observaciones
- IV. Conclusiones
- V. Recomendaciones
- VI. Apéndices

---

<sup>9</sup> Resolución de Contraloría N°273-2014-CG. Normas Generales de Control Gubernamental (CGR, 2014).

## Gráfico 5. Estructura del Informe de Auditoría de Cumplimiento



Fuente: Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, Directiva N°007-2014-CG/GCSII “Auditoría de Cumplimiento”  
Elaboración propia

### 1.3 Origen de las recomendaciones

En la Ley N° 27785<sup>10</sup> se establecen las atribuciones del Sistema Nacional de Control, como facultades que dispone el Sistema, entre ellas, la de emitir como resultado de las acciones de control efectuadas, los informes respectivos constituyendo prueba pre constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes y formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.

<sup>10</sup> Ley N° 27785, artículo 15°- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la CGR (Congreso de la República 2002).

Asimismo, la Ley establece como una de las atribuciones de la Contraloría General de República, supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema.

Además, las Normas Generales de Control Gubernamental<sup>11</sup> establecen que la Contraloría y los Órganos de Control Institucional deben realizar el seguimiento de las acciones que las entidades dispongan para la implementación efectiva y oportuna de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control.

#### **1.4 Recomendaciones**

Las recomendaciones<sup>12</sup> son las medidas concretas y posibles que se exponen en el informe de auditoría resultante de la ejecución del servicio de control posterior, con el propósito de mejorar la eficiencia de la gestión de la entidad, así como implementar las acciones que permitan la determinación de las responsabilidades exigibles a los funcionarios y servidores públicos cuando se ha señalado la existencia de presunta responsabilidad administrativa, civil o penal.

Los órganos conformantes del Sistema, formulan los informes resultantes de la ejecución de los servicios de control posterior que contengan recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno y para el inicio de las acciones administrativas y /o legales que sean recomendadas en dichos informes.

##### **1.4.1 Supervisión y cumplimiento de recomendaciones**

La Contraloría a través de las unidades orgánicas, respecto a los OCI bajo su ámbito, supervisa y verifica el cumplimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría resultantes de la ejecución de los servicios de control posterior a cargo de los órganos del Sistema, impulsando las acciones pertinentes para lograr la implementación de las mismas y acciones legales derivadas del proceso de control.

---

<sup>11</sup> Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG. Normas Generales de Control Gubernamental (CGR, 2014).

<sup>12</sup> Resolución de Contraloría N° 120-2016-CG. Directiva de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad (CGR, 2016).

A su vez el OCI realiza el seguimiento a las acciones que las entidades adoptan para la implementación de las recomendaciones y efectúa el registro oportuno y adecuado de la información que corresponda, en el aplicativo informático implementado por la Contraloría para el registro de los informes.

Esta herramienta informática es diseñada por la Contraloría para el registro, seguimiento y supervisión de las acciones que adopta el titular de la entidad y funcionarios responsables de implementar las recomendaciones.

#### **1.4.2 Clasificación**

A continuación, se detalla la clasificación de las recomendaciones<sup>13</sup>:

##### **1.4.2.1 Recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad**

Se orientan a mejorar la capacidad y eficiencia de la gestión de la entidad en el manejo de sus recursos y en los procedimientos que emplean en su accionar, así como contribuir a la transparencia de su gestión, a través de las medidas correctivas que adopta la entidad para superar las causas que originaron la observación o deficiencias reveladas en el informe de auditoría, y evitar que el futuro se revelen situaciones similares.

##### **1.4.2.2 Recomendaciones para el inicio de las acciones administrativas**

Están orientadas a la implementación de las acciones administrativas por parte de los órganos competentes, que permitan la determinación de la responsabilidad exigible a los funcionarios y servidores públicos por el incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y de las disposiciones internas relacionadas a su actuación funcional cuando en el informe se ha señalado la existencia de presunta responsabilidad administrativa.

##### **1.4.2.3 Recomendaciones para el inicio de las acciones legales**

Están orientadas a la implementación de las acciones legales por parte de los órganos competentes, que permitan la determinación de las responsabilidades exigibles a los funcionarios y servidores públicos cuando en el informe de auditoría se ha señalado la existencia de presunta responsabilidad civil o penal.

#### **1.4.3 Responsable de la implementación**

---

<sup>13</sup> Resolución de Contraloría N° 120-2016-2016-CG. Directiva de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad (CGR, 2016).

El titular de la entidad, es el responsable de implementar las recomendaciones de los informes de auditoría resultantes de la ejecución de los servicios de control posterior, de mantener un proceso permanente de monitoreo y seguimiento de los avances obtenidos hasta lograr su total implementación, de informar y remitir la documentación a la Contraloría y al OCI cuando le sean requeridos, para lo cual designa al funcionario encargado de monitorear el proceso, así como a los funcionarios responsables de implementar las recomendaciones.

## **1.5 Plan de acción**

Es el documento clave e indispensable que sustenta el inicio del proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría, y muestra el compromiso que el titular de la entidad asume para la implementación de las recomendaciones. En este se definen las medidas concretas, plazos y responsables asignados para tal fin.

### **1.5.1 Aprobación del plan de acción**

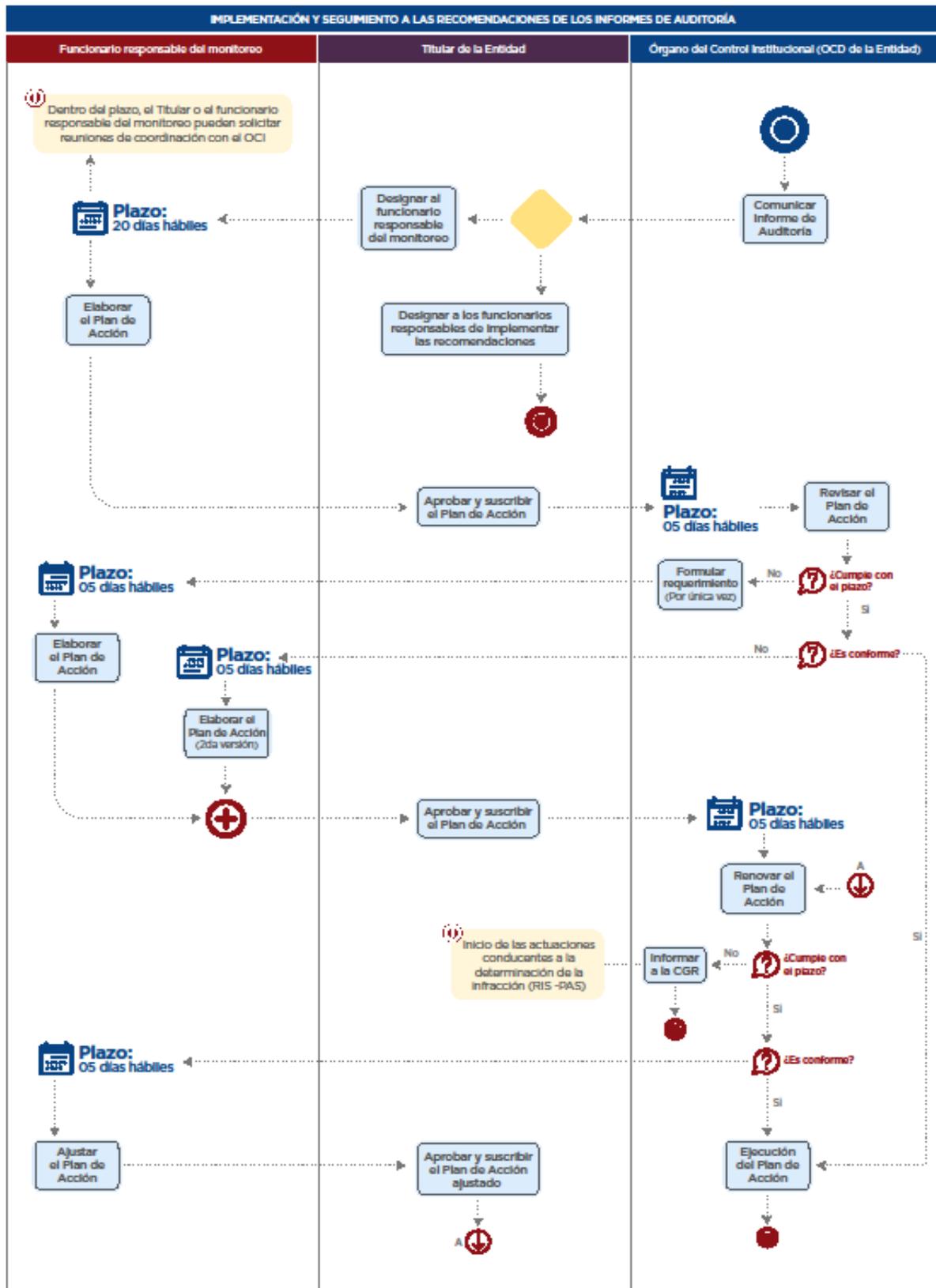
Corresponde al titular de la entidad suscribir y aprobar el plan de acción<sup>14</sup>, y disponer al funcionario responsable del monitoreo del proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones, su remisión al OCI. Para tal efecto, designa a dicho funcionario mediante documento expreso.

A continuación, se muestra el flujo actual seguido para la aprobación del Plan de Acción.

---

<sup>14</sup> Resolución de Contraloría N° 120-2016-2016-CG. Directiva de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad (CGR, 2016).

Gráfico 6. Flujo para la aprobación del Plan de Acción



Fuente: Resolución de Contraloría N° 120-2016-CG, Directiva N° 006-2016-CG/GPROD "Implementación y seguimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría y su publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad"  
Elaboración propia

## **1.5.2 Proceso de implementación**

Es un proceso permanente e interactivo que se desarrolla entre la entidad, el OCI y la Contraloría, y tiene como propósito lograr la implementación de las recomendaciones del informe de auditoría. El funcionario encargado del monitoreo del proceso de implementación y seguimiento de las recomendaciones elabora, suscribe y remite el plan de acción al OCI en los plazos y forma establecidos, coordina con los funcionarios responsables a fin de cumplir lo establecido en dicho documento.

De otro lado, los funcionarios públicos responsables de implementar las recomendaciones suscriben el plan de acción para el inicio del proceso de implementación; adoptando las acciones o medidas dispuestas en el mismo, y todas aquellas necesarias que aseguren la implementación. Asimismo, informa al funcionario responsable del monitoreo del proceso de implementación y seguimiento.

## **1.5.3 Actividades del proceso e implementación**

- Informe de auditoría, es elevado al Titular de la entidad para que tome conocimiento de los resultados y recomendaciones contenidas para su implementación y seguimiento.
- El plan de acción, lo suscribe y aprueba el titular de la entidad, designando al funcionario responsable del monitoreo del proceso y funcionarios responsables de implementar las recomendaciones.
- El funcionario responsable del monitoreo elabora el plan de acción y lo remite al OCI, en un plazo máximo de veinte días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de recibido el informe de auditoría por la entidad.
- Dentro del plazo de veinte días hábiles y antes de su vencimiento, el Titular de la entidad o el funcionario responsable de monitoreo, pueden solicitar reuniones de coordinación con el OCI.
- Si el funcionario responsable del monitoreo no cumple con remitir el plan de acción dentro de los veinte días hábiles, el OCI requiere por única vez a fin de que en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recibido el requerimiento cumpla con remitirlo.
- Vencido el plazo para la remisión del nuevo plan de acción, incurren en infracción el Titular de la entidad y el funcionario responsable, el OCI informa a la CGR para el inicio de las actuaciones conducentes a la determinación de la infracción (RIS-PAS)<sup>15</sup> (no aplicable a la fecha).
- Recibido por el OCI, en un plazo que no debe exceder de cinco días hábiles a partir del día siguiente de recibido, evalúa las acciones y plazos establecidos en el plan de acción.

---

<sup>15</sup> Resolución de Contraloría N° 134-2015-CG. Versión actualizada del Reglamento de Infracciones y Sanciones (CGR, 2015).

- De considerar el OCI que los plazos establecidos afectan el propósito de la recomendación, el funcionario responsable del monitoreo, en el plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la coordinación con el OCI, elabora y remite un nuevo plan de acción suscrito y aprobado por el Titular de la entidad.
- Si el funcionario responsable del monitoreo no cumple con remitir el nuevo plan de acción en el plazo de cinco días hábiles, el OCI formula un requerimiento por única vez.
- Vencido el plazo para la remisión del nuevo plan de acción, incurren en infracción el Titular de la entidad y el funcionario responsable, el OCI informa a la CGR para el inicio de las actuaciones conducentes a la determinación de la infracción (RIS-PAS)<sup>16</sup> (no aplicable a la fecha).
- El Titular de la entidad debe informar al OCI cuando cambie o remueva al funcionario responsable del monitoreo, así como remitir el plan de acción actualizado es de cinco días hábiles a partir del día siguiente del cambio o remoción.
- Excepcionalmente, a petición del titular de la entidad o del funcionario responsable del monitoreo el plazo antes establecido puede ser ampliado por cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al vencimiento del plazo.
- Vencidos los dos plazos establecidos sin que hayan cumplido con remitir el plan de acción actualizado, el OCI informa a la CGR para el inicio de las actuaciones conducentes a la determinación de la infracción (RIS-PAS) (no aplicable a la fecha).
- Si perjuicio de ello, el OCI solicita al Titular de la entidad el plan de acción actualizado.

#### **1.5.4 Evaluación del plan de acción**

De manera excepcional, los plazos y acciones establecidos en el plan de acción pueden ser modificados cuando se presenten situaciones que debidamente sustentadas justifiquen dichos cambios; el funcionario responsable del monitoreo remite al OCI antes del vencimiento del plazo para la implementación de la recomendación, la información y documentación que sustenta la modificación de plazos y acciones.

El OCI efectúa la evaluación correspondiente, y de encontrar que esta se encuentra debidamente sustentada solicita al funcionario responsable del monitoreo con copia al titular de la entidad remita el plan de acción con los nuevos plazos y acciones únicamente de la recomendación respecto de la cual se solicitó la modificación.

#### **1.5.5 Potestad sancionadora de la CGR**

---

<sup>16</sup> Potestad sancionadora de la CGR – Mediante sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0020-2015-PI se declaró inconstitucional el artículo 46 de la Ley N° 27785, referido a las conductas infractoras, en tal sentido, los procesos sancionadores en desarrollo o por iniciarse no podrán continuar hasta que se restituya a la CGR dicha potestad.

Al respecto, mediante sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de abril de 2018, emitida en el Proceso de Inconstitucionalidad correspondiente al Expediente N° 0020-2015-PI/TC, publicada el 26 de abril de 2019, se declaró inconstitucional el artículo 46 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la CGR, incorporado por el artículo 1 de la Ley N° 29622, que determina las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional.

En tal sentido, la Contraloría a fin de asegurar la oportunidad en la emisión de los resultados del ejercicio del control gubernamental, y en tanto se emita la disposición legal que establezca las infracciones por responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de su competencia, o de ser el caso resuelva el pedido de aclaración formulada ante el Tribunal Constitucional, ha considerado pertinente establecer medidas que permitan dar continuidad a la emisión de los informes resultantes de las auditorías de cumplimiento, así como evitar posibles situaciones de impunidad frente a las responsabilidades que deben asumir los funcionarios y servidores públicos por sus actos en la función que desempeñan, en mérito a lo cual la entidad auditada deberá disponer en el ámbito de su competencia, el deslinde de la referida responsabilidad y la imposición de las sanciones que correspondan.

## **1.6 Estado de las recomendaciones**

El OCI evalúa el grado de avance o cumplimiento de la implementación de cada recomendación y determina su estado de acuerdo con el tipo de recomendación a partir de la información y documentación que el funcionario responsable del monitoreo registra en el aplicativo informático o remite al OCI para sustentar las acciones en la implementación de las recomendaciones.

### **1.6.1 Recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad**

A continuación, se detalla la descripción de los estados de las recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión<sup>17</sup>:

**Tabla 2. Recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad**

<b>Estado</b>	<b>Descripción</b>
<b>Pendiente</b>	El titular de la entidad no ha designado a los funcionarios responsables de implementar las recomendaciones, o cuando habiendo sido designados, los funcionarios no han iniciado las acciones orientadas a su implementación; y no se constituyen los supuestos previstos en el estado inaplicable.

<sup>17</sup> Resolución de Contraloría N° 356-2019-CG. Modifica la Directiva de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad (CGR, 2019).

<b>En Proceso</b>	El funcionario designado como responsable de implementar la recomendación ejecuta acciones orientadas a su implementación.
<b>Implementada</b>	Se adoptan acciones, a partir de la recomendación, que corrigen la deficiencia o desviación detectada y desaparece la causa que lo motivo.
<b>Inaplicable</b>	Cuando sobrevengan hechos con posterioridad a la emisión del informe de auditoría que no hagan posible implementar la recomendación. Cuando se advierta que la norma legal que sustenta la recomendación ya no se encuentra vigente.

Fuente: CGR

Elaboración: Propia, 2020.

### 1.6.2 Recomendaciones para el inicio de acciones administrativas

A continuación, se detalla la descripción de los estados de las recomendaciones orientadas al inicio de acciones administrativas<sup>18</sup>:

**Tabla 3. Recomendaciones para el inicio de acciones administrativas**

<b>Estado</b>	<b>Descripción</b>
<b>Pendiente</b>	No se ha iniciado el procedimiento administrativo, no obstante encontrarse aún dentro del plazo para su inicio.
<b>Implementada</b>	Se ha emitido la resolución u otro documento expreso de inicio del procedimiento administrativo, y este ha sido notificado al funcionario o servidor público.
<b>Inaplicable</b>	Cuando se advierta que los hechos que dieron lugar a la recomendación han superado el plazo de prescripción, sin perjuicio que el Titular de la entidad adopte las acciones que correspondan para el deslinde de las responsabilidades.

Fuente: CGR

Elaboración: Propia, 2020.

### 1.6.3 Recomendaciones para el inicio de acciones legales

A continuación, se detalla la descripción de los estados de las recomendaciones orientadas al inicio de acciones legales<sup>19</sup>:

**Tabla 4. Recomendaciones para el inicio de acciones legales**

<b>Estado</b>	<b>Descripción</b>
---------------	--------------------

<sup>18</sup> Resolución de Contraloría N° 356-2019-CG. Modifica la Directiva de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad (CGR, 2019).

<sup>19</sup> Ídem.

<b>Pendiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los casos de naturaleza penal, cuando no se ha presentado la denuncia ante el Ministerio Público.</li> <li>• En los casos de naturaleza civil, cuando no se ha interpuesto la demanda ante el Poder Judicial o cuando antes de interponer esta, se produce un pago parcial del perjuicio económico identificado lo cual debe ser acreditado con documento válido.</li> </ul>
<b>Implementada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los casos de naturaleza penal, cuando se ha presentado la denuncia ante el Ministerio Público.</li> <li>• En los casos de naturaleza civil, cuando se ha interpuesto la demanda ante el Poder Judicial o cuando antes de interponer esta, se ha producido el pago total del perjuicio económico identificado lo cual debe estar acreditado con documento válido.</li> </ul>

Fuente: CGR

Elaboración: Propia, 2020.

## 1.7 Informe Semestral

El informe semestral<sup>20</sup> es el documento que contiene la información consolidada del avance del proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría. La unidad orgánica de Contraloría a cargo de la supervisión al OCI bajo su ámbito, elabora informes semestrales de los avances del proceso de implementación. Este se elabora de acuerdo a los lineamientos internos que establece la Contraloría, sobre la base de la información registrada en el aplicativo informático y el resultado de las visitas selectivas al OCI, teniendo como resultado dos informes semestrales con corte a junio y diciembre respectivamente.

## 1.8 Publicación de las recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad

Las recomendaciones derivadas de los informes de auditoría orientadas a mejorar la gestión de la entidad, cuyo estado es “pendiente”, “en proceso” e “implementada”, se publican en el Portal de Transparencia Estándar de la entidad<sup>21</sup> por parte del funcionario responsable de su actualización. Para tal efecto, el OCI obtiene la información del aplicativo informático implementado por la CGR, cautelando que se cumpla con las siguientes condiciones:

- Proporcionar información respecto a las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas a la mejora de gestión de la entidad.
- Reproducir la recomendación, sin incluir nombres o datos que identifiquen o puedan dar lugar a identificar a las personas involucradas en los hechos del informe, a fin de salvaguardar el honor y buena reputación de las personas involucradas.

El reporte se publica semestralmente con corte a los siguientes períodos:

- Primer semestre: Contiene las recomendaciones y sus estados del período enero-junio.

<sup>20</sup> Resolución de Contraloría N° 120-2016-2016-CG. Directiva de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad (CGR, 2016).

<sup>21</sup> Ídem.

- Segundo semestre: Contiene las recomendaciones y sus estados del período julio-diciembre.

### 1.9 Obligación de publicar las recomendaciones

Las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas a mejorar la gestión de las entidades sujetas a control y su estado correspondiente, se publican en el rubro “Planeamiento y Organización” del Portal de Transparencia Estándar de la Entidad, en concordancia con lo dispuesto en los “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar de las entidades de la administración pública”; información que es actualizada semestralmente. Asimismo, precisar que los informes resultantes de los servicios de control se encuentran publicados en el Portal de Transparencia de la CGR.

Al respecto, se ha evidenciado como resultado del ingreso a los Portales de Transparencia de las municipalidades distritales que 19 (44%) cumplieron con publicar el estado de las recomendaciones en forma semestral.

**Tabla 5. Obligación de las entidades de publicar las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas a la mejora de la gestión de la entidad**

Nº	Municipalidades distritales de Lima Metropolitana	Otros períodos/ falta de registro	Segundo Semestre 2019 (julio-diciembre)	Primer Semestre 2020 (enero- junio)
1	Villa María del Triunfo		X	
2	San Juan de Miraflores			X
3	Pachacamac		X	
4	Santiago de Surco			X
5	Comas			X
6	Rímac			X
7	Pucusana		X	
8	San Juan de Lurigancho	Falta de registro		
9	Lurín	Diciembre 2018		
10	San Luis			X
11	Lurigancho Chosica		X	
12	San Martín de Porres	Diciembre 2018		
13	Ancón	Diciembre 2017		
14	Los Olivos		X	
15	Cieneguilla			X
15	Pueblo Libre		X	
17	Magdalena del Mar		X	
18	San Miguel			X
19	Chaclacayo			X
20	Breña			X
21	Chorrillos			X
22	Villa El Salvador		X	
23	Carabaylo			X
24	Barranco	Junio 2018		

25	Ate			X
26	Santa Anita			X
27	San Isidro		X	
28	La Molina			X
29	Puente de Piedra		X	
30	Punta Hermosa	Diciembre 2019		
31	Miraflores		X	
32	Surquillo			X
33	La Victoria			X
34	Independencia			X
35	El Agustino	Febrero 2019		
36	Santa Rosa	Falta de registro		
37	Lince		X	
38	San Borja			X
39	Jesús María		X	
40	Punta Negra		X	
41	San Bartolo	Falta de registro		
42	Santa María del Mar	Falta de registro		
43	Metropolitana de Lima			X
	<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>19</b>

Fuente: Portal de Transparencia de las Municipalidades  
Elaboración: Propia, 2020.

## 2. Marco Teórico

### 2.1 El control como sistema administrativo

De acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>22</sup>, los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos:

1. Sistemas funcionales
2. Sistemas administrativos

Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley precitada, los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

<sup>22</sup> Ley N°29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Congreso de la República 2007).

Por otro lado, el artículo 46 de la Ley establece que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los sistemas administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control. En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

## **2.2 Descentralización y control gubernamental**

La Constitución Política en concordancia con la Ley de Bases de Descentralización<sup>23</sup> y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establecen que los gobiernos regionales y municipalidades se encuentran bajo el ámbito de fiscalización de las de la CGR, a través de un control y supervisión permanente.

Para tal efecto el auditor interno o funcionario equivalente de los gobiernos regionales y locales, para los fines de control concurrente y posterior, dependen funcional y orgánicamente de la CGR.

## **2.3 Los Gobiernos locales y el control gubernamental**

Son entidades, básicas de la organización territorial del estado, gozan de autonomía política,

---

<sup>23</sup> Ley N°27783. Ley de Bases de la Descentralización. artículo 21.3 (Congreso de la República 2002).

económica y administrativa en los asuntos de su competencia; la estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía.

El concejo municipal, provincial y distrital, ejerce funciones normativas y fiscalizadoras; está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones.

La alcaldía, es el órgano ejecutivo del gobierno local, el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Asimismo, cuentan con órganos de coordinación como el Consejo de Coordinación Local Provincial y Distrital, y la Junta de Delegados Vecinales. Por otro lado, la administración municipal está integrada por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios a la municipalidad.

La fiscalización y control está a cargo del OCI<sup>24</sup>, quien se encuentra bajo la jefatura de un funcionario que depende funcional y administrativamente de la Contraloría, y designado previo concurso público de méritos y cesado por el Entidad Fiscalizadora Superior.

Tiene como ámbito de control a todos los órganos del gobierno local y a todos los actos y operaciones, conforme a ley; emite informes anuales al concejo municipal acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de los recursos municipales. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal electrónico del gobierno local.

## **2.4 Órganos de Control Institucional**

El OCI es el órgano conformante del Sistema Nacional de Control<sup>25</sup>, tiene a su cargo llevar a cabo el control gubernamental de la entidad, promueve la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, mediante la ejecución de los servicios de control (simultáneo y posterior) y servicios relacionados.

### **2.4.1 Dependencia funcional del OCI con la CGR**

El jefe y personal del OCI tienen la obligación de ejercer sus funciones con sujeción a la normativa y a las disposiciones que emita la CGR en materia de control gubernamental. En virtud a dicha dependencia, independientemente del vínculo laboral o contractual que el jefe del OCI mantenga con la CGR o con la entidad, puede ser designado, encargado, dar término a su designación o encargo, supervisado, evaluado y separado del cargo.

---

<sup>24</sup> Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República, (2003).

<sup>25</sup> RC N°353-2015-CG. Directiva de los Órganos de Control Institucional. (CGR 2015).

#### **2.4.2 Independencia funcional del OCI con la entidad**

El OCI ejerce sus funciones con independencia funcional respecto de la administración de la entidad, dentro del ámbito de su competencia, en base a los principios y atribuciones establecidos en la Ley y a las normas que emita la CGR.

#### **2.4.3 Dependencia administrativa del OCI**

Se encuentran sujetos al régimen de la actividad privada, el jefe o personal del OCI que mantenga vínculo laboral con la CGR. En el caso que mantengan vínculo laboral con la entidad se sujetan a las normas del régimen laboral de la entidad que corresponda y su Reglamento Interno de Trabajo.

#### **2.5 Proceso misional: seguimiento, evaluación e implementación de las recomendaciones**

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública<sup>26</sup>, constituye el instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, teniendo como objetivo general “orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país”.

La modernización institucional de la Contraloría busca establecer las bases de un modelo de gestión orientado a resultados, a partir de la aplicación de la gestión por procesos, gestión de la calidad y gestión de riesgos, establecidos como componentes estratégicos; a través de ellos permiten construir las capacidades de gestión para alcanzar los objetivos que respondan a la misión institucional.

Asimismo, ha establecido como uno de sus objetivos específicos el fortalecer la gestión por procesos, a fin de mejorar su desempeño, asegurando la entrega de productos o servicios de calidad que generen resultados e impactos positivos para los clientes y partes interesadas.

En este contexto, en el “Mapa de Procesos de la Contraloría”<sup>27</sup>, se establece el marco general para la intervención de sus procesos, determinándose la designación de los propietarios de los procesos, priorizando los procesos a ser diseñados, rediseñados y mejorados.

Los procesos de la CGR se clasifican en estratégicos, misionales y de apoyo; verificándose que el proceso de seguimiento y evaluación a la implementación de las recomendaciones (PM05.01.01), constituye un proceso misional, dentro de la “Gestión de los resultados del control para la mejora de las entidades públicas (PM05)”.

---

<sup>26</sup> Aprobada mediante D.S N°004-2013-PCM.

<sup>27</sup> Aprobado mediante RC N°207-2029-CG (CGR 2019)

Por último, la Contraloría señala que la gestión de procesos<sup>28</sup> es una disciplina o enfoque de gestión, que visualiza a una organización como un conjunto de procesos, que contribuyen a lograr sus objetivos estratégicos, siendo sus principios: que generen valor requerido por los clientes<sup>29</sup>; gestionados con visión integral; orientados a medir su contribución al logro de los objetivos estratégicos institucionales; cambios motivados por el desempeño; mejoras acompañadas de cambio en la cultura organizacional, y los elementos organizacionales deben ser elaborados a partir de los diseños de los procesos.

## **2.6 Revisión de experiencias en otros países**

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) afrontan una multiplicidad de desafíos vinculados con el fortalecimiento de sus capacidades y desempeño en pro de brindar valor y beneficios a los ciudadanos; de modo que el seguimiento de recomendaciones de auditoría es un medio muy importante para que las EFS añadan valor a las estructuras de gobierno para la rendición de cuentas y la transparencia.

Es así que en el Informe sobre la Revisión Global de las EFS 2017<sup>30</sup>, se señala que un 85% de las EFS de países en vías de desarrollo y un 91% de las EFS de países de altos ingresos confirmaron tener un sistema interno para el seguimiento de las observaciones y recomendaciones formuladas a las entidades auditadas, lo que incluye las medidas adoptadas por las autoridades competentes de tales entidades. Respecto a las EFS organizadas conforme a un sistema de tribunal o facultadas para aplicar sanciones, un 54% de las EFS encuestadas de países en vías de desarrollo realizan un seguimiento de las sanciones aplicadas por las EFS. En el caso de los países de altos ingresos, dicha proporción asciende a un 85%.

A continuación, presentamos las experiencias en seguimiento de recomendaciones de otros países:

### **2.6.1 España**

Al respecto, el Tribunal de Cuentas de España<sup>31</sup> en sesión del 28 de noviembre de 2019, aprobó el “Manual para la Formulación y el Seguimiento de Recomendaciones”, el cual se encuentra dividido en dos secciones; la primera dedicada a la definición del concepto de recomendación, su fundamento y los criterios y reglas que deben seguirse en su formulación; y la segunda, referente al desarrollo de las actuaciones comunes al seguimiento y a los procedimientos de fiscalización de seguimiento de recomendaciones.

---

<sup>28</sup> Aprobado mediante RC N°410-2019-CG (CGR 2019).

<sup>29</sup> Los clientes son las entidades que reciben los servicios de control gubernamental y partes interesadas son el Congreso de la República, los ciudadanos, el Ministerio Público, el Poder Judicial, entre otros.

<sup>30</sup> Informe elaborado por la IDI para exponer las conclusiones extraídas de la encuesta global y otros datos.

<sup>31</sup> Órgano de control externo reconocido por la Constitución Española, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sin perjuicio de su función jurisdiccional encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de los fondos públicos.

Es así, que la norma técnica 84 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobada el 23 de diciembre de 2013, señala que en los informes de fiscalización se propondrán “las medidas que se consideren adecuadas para la mejora de gestión económica-financiera de la entidad o entidades fiscalizadas que se puedan deducir de los resultados o conclusiones de la fiscalización, especificando a que instancias o autoridades concretas corresponde su puesta en práctica”, definiendo en su Glosario, la recomendación como “aquella propuesta de actuación que se formula en el informe, moción o nota para la mejora de la gestión económica-financiera de la entidad o del sector público fiscalizados”.

Por su parte, el Manual de Estilo del Tribunal de Cuentas, aprobado el 23 de julio de 2015, señala que la finalidad de las recomendaciones consiste en proponer las medidas concretas que se consideren adecuadas para la mejora de la gestión de la actividad económica-financiera de la entidad fiscalizada o la actividad a la que se refiere el informe de fiscalización, y que se hayan deducido de los resultados o conclusiones de la fiscalización.

Resulta importante señalar los criterios que utilizan en la formulación de las recomendaciones, siendo los más resaltantes:

- Vinculadas a los objetivos de cada fiscalización, debiendo ser consistentes y coherentes; asimismo, deben estar basadas y deducidas de las conclusiones de forma que sea evidente la existencia de una relación de causalidad, pero sin reiterar, modificar o contradecir las mismas.
- Ser relevantes, significativas y estar adecuadamente fundamentadas en los trabajos de fiscalización.
- Ser eminentemente prácticas, contemplando acciones que se dirijan a resolver la causa que las origina. Para solventar las deficiencias constatadas se deben proponer soluciones viables, admisibles y que tengan un coste-beneficio razonable.
- Se formularán explícitamente, de manera que permitan su evaluación y seguimiento, proponiendo acciones que puedan implantarse en un período de tiempo razonable.
- Ser claras, concisas y comprensibles; deben tener sentido por sí mismas y contenido suficiente, evitando su división o fraccionamiento, evitando formularse de manera genérica, sin que tampoco puedan llegar a consistir en planes de ejecución detallado; a fin de respetar la autonomía organizativa de la entidad.
- La obligación de cumplir la normativa se dará por supuesta, no pudiendo limitarse las recomendaciones a instar de la entidad fiscalizada el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Por otro lado, la norma 39 de la ISSAI-ES-300<sup>32</sup>, señala la necesidad de llevar a cabo el seguimiento de los resultados de las fiscalizaciones y recomendaciones realizadas, con objeto de determinar y evaluar la eficacia que han tenido las medidas adoptadas. Esta norma puntualiza que “el seguimiento no se limita a la aplicación de las recomendaciones, sino que se dirige a comprobar si la entidad fiscalizada ha tomado las medidas adecuadas para solventar las deficiencias detectadas y las ha corregido tras un período razonable de tiempo”; de modo que, el cumplimiento de las recomendaciones no debe constituir un fin en sí mismo, sino que se orienta a verificar la desaparición de la situación de hecho originaria de la deficiencia que dio lugar a la recomendación.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas cuenta con una herramienta denominada fiscalización de seguimiento, que es utilizada en la evaluación de la eficacia de las actuaciones fiscalizadoras para identificar qué medidas propuestas han resultado más eficientes y por qué, y la que no funcionaron o contribuyeron en menor medida a mejorar la actividad pública y las razones de ello; clasificándolas de la siguiente forma:

- Fiscalización abreviada, orientada al seguimiento de recomendaciones en las que las medidas a implantar no revistan especial dificultad, de forma que la verificación del hecho que dio origen a la recomendación tampoco sea compleja, haciendo uso preferente de medios tecnológicos.
- Fiscalización ordinaria, orientada al seguimiento de recomendaciones cuya implementación reviste especial complejidad o que tengan especial relevancia, de forma que la verificación del hecho que dio origen a la recomendación revista una mayor dificultad; resultando idónea su utilización en los supuestos de incumplimiento de los planes de acción.
- Fiscalización recurrente, es un procedimiento adicional de seguimiento de recomendaciones en aquellos casos de nuevas fiscalizaciones sobre una entidad o una parte del sector público previamente fiscalizados.

Finalmente, consideramos que los criterios utilizados para la formulación de las recomendaciones en los informes de auditoría contribuyen a una buena fundamentación de las mismas, agregando valor para el logro de los objetivos institucionales de las entidades fiscalizadas; debiendo además abordar las causas de los problemas y/o debilidades que los originaron. Asimismo, la aplicación de la fiscalización de seguimiento a través de los distintos mecanismos constituye una herramienta de gran utilidad que permite un intercambio de información fluida y directa con los destinatarios para verificar el progreso en su implantación, además de valorar la solución adoptada con el objeto de resolver la deficiencia detectada; de forma tal que las recomendaciones no pierdan su vigencia.

---

<sup>32</sup> Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa, se basa en la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 300 (ISSAI 300, por sus siglas en inglés), desarrollada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

## 2.6.2 Colombia

La Contraloría General de la República de Colombia es el órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, encargado de ejercer el control fiscal a la administración y a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación. De acuerdo con su Constitución Política, el Control Fiscal es una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva.

De lo revisado, se identifica que el control puede ser Macro o Micro. El Control Macro es el examen que hace la CGR sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. El control Micro es la vigilancia de la gestión fiscal de cada una de las entidades que conforman la estructura administrativa del Estado y de las personas privadas que manejen dineros o bienes del Estado. Se realiza a través de auditorías integrales, mediante la cual se mide y evalúa la gestión o actividades de una organización, mediante la aplicación articulada y simultánea de sistemas de control, con el fin de determinar con conocimiento y certeza, el manejo y uso de los recursos públicos, la correspondencia entre las estrategias, operaciones y propósitos de los sujetos vigilados y sus relaciones con el entorno, que le permita al organismo de control, fundamentar su opinión y conceptos. Se señalan tres tipos de auditorías: i) de Estados Contables, ii) de Cumplimiento o de Legalidad, y iii) de Gestión y Resultados.

Para cada uno de estos tipos de auditoría existen guías elaboradas con base en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, conocidas como ISSAI por sus siglas en inglés, emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), adaptadas al marco jurídico que rige la actuación de la Contraloría General de la República de Colombia.

Respecto de las Auditorías de Cumplimiento, se indica que son evaluaciones independientes, sistemáticas y objetivas mediante las cuales se recopila y obtiene evidencia para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con las disposiciones de todo orden, emanadas de Organismos o Entidades competentes que han sido identificadas como criterios de evaluación. Comprenden cualquier tipo de actividad, planes, programas, recursos, operaciones, transacciones y demás aspectos que integran la gestión fiscal<sup>33</sup> de la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

---

<sup>33</sup> Se entiende por Gestión Fiscal al conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada

De acuerdo con la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el último paso de la Fase de Ejecución de las auditorías de cumplimiento es la conformación y tratamiento de hallazgos, entendiéndose por hallazgo a aquellas situaciones detectadas en las cuales se presentan actos o situaciones de incumplimiento significativo de los criterios<sup>34</sup> sometidos a evaluación, deben estar documentados en papeles de trabajo y debidamente soportados con evidencia suficiente y pertinente. De acuerdo a la guía antes señalada, los hallazgos forman parte del Informe de la Auditoría, en el que se incluyen también las principales conclusiones del trabajo efectuado, así como la solicitud de presentación del Plan de Mejoramiento a la entidad auditada.

La última Fase de las auditorías de cumplimiento es el proceso de seguimiento a las observaciones y hallazgos que se originan luego de cada auditoría. Como se mencionó, con el resultado de la auditoría, los sujetos de control presentan un Plan de Mejoramiento que incluya las medidas correctivas a implementar para subsanar las deficiencias comunicadas en el informe. El seguimiento a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados. Para la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento, se determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas.

### **2.6.3 Honduras**

Se revisó el “Manual de Procedimientos del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría (SISERA)” de Honduras elaborado por la Secretaría General del Tribunal Superior de Cuentas. El SISERA se formula con el propósito de asegurar que las recomendaciones formuladas en los Informes de Auditoría sean implementadas oportunamente para lograr los beneficios esperados, entre otros aspectos, mejorar la eficiencia, eficacia y economía de la administración gubernamental en Honduras.

En Honduras, una vez que inicia el proceso de seguimiento de las recomendaciones, las mismas se clasifican en cinco (05) estados: i) Oficialmente Aceptadas, ii) Oficialmente Ejecutadas, iii) Parcialmente Ejecutadas, iv) No Aplicables; y, v) No ejecutadas.

---

y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

<sup>34</sup> Los criterios de evaluación son los puntos de referencia, parámetros, requisitos o condiciones que se utilizan para evaluar o medir el asunto o materia a auditar de manera consistente y razonable. Se identifican a partir del conjunto de “autoridades” (normas) aplicables y constituyen aquella parte o sección de las mismas que serán sometidas a evaluación durante la Auditoría de Cumplimiento.

Al compararlo con el caso peruano se aprecia que tanto clasificación como el proceso, son muy similares. Se resalta que Honduras describe de manera más detallada, el primer paso del proceso de seguimiento de recomendaciones, correspondiente a las Recomendaciones Oficialmente Aceptadas, precisando los tiempos y plazos desde que estas son aceptadas y analizadas por los funcionarios responsables de su ejecución, hasta la etapa de recepción y levantamiento de objeciones del Plan de Acción.

De acuerdo a la revisión efectuada de experiencias en otros países, respecto del caso de España, consideramos que los criterios utilizados para la formulación de las recomendaciones en los informes de auditoría contribuyen a una buena fundamentación de las mismas, agregando valor para el logro de los objetivos institucionales de las entidades fiscalizadas; debiendo además abordar las causas de los problemas y/o debilidades que los originaron. Asimismo, la aplicación de la fiscalización de seguimiento a través de los distintos mecanismos constituye una herramienta de gran utilidad que permite un intercambio de información fluida y directa con los destinatarios para verificar el progreso en su implantación, además de valorar la solución adoptada con el objeto de resolver la deficiencia detectada; de forma tal que las recomendaciones no pierdan su vigencia. Respecto del caso de Colombia, cabe resaltar que en el resultado de las auditorías se incluyen hallazgos y conclusiones, pero no recomendaciones por parte del equipo auditor; en el informe final de la auditoría se incluye una solicitud para que sean las entidades auditadas quienes presenten un Plan de Mejoramiento con propuestas de acciones correctivas y preventivas para abordar los hallazgos los cuales son revisados en la fase de seguimiento para verificar la efectividad de las mismas. Finalmente, respecto del caso de Honduras, se observan las denominada “Recomendaciones Oficialmente Aceptadas”, en las cuales se especifican los plazos desde que estas son aceptadas y analizadas por los funcionarios responsables de su ejecución, hasta la etapa de recepción y levantamiento de objeciones del Plan de Acción.

De la revisión indicada, se pueden identificar tanto similitudes como diferencias en el seguimiento a la implementación de las recomendaciones que resultan del proceso de auditoría.

## Capítulo IV. Aspectos metodológicos

### 1. Diseño de la investigación

El presente estudio corresponde a una investigación no experimental debido a que no se procederá a manipular variables de forma deliberada; es decir, no se inducen condiciones, estímulos o cambios intencionales a variables independientes. Por el contrario, en la presente investigación lo que se realiza es observar fenómenos y hechos tal y como se dan en su contexto natural, con el fin de analizarlos y plantear posibles soluciones. Kerlinger (1979) indica que “la investigación no experimental o *ex-post-facto* es cualquier investigación en la que resulta imposible manipular variables o asignar aleatoriamente a los sujetos o a las condiciones”.

Por tanto, el análisis está basado en información, conceptos, variables, sucesos y contextos que ya ocurrieron sin la intervención de los investigadores. En este caso, los informes de “Recomendaciones Pendientes y En Proceso” que las Municipalidades distritales Lima Metropolitana elaboran para la Contraloría; y el “Informe Semestral de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de Informes de Control Posterior” elaborado por la Contraloría. Asimismo, se complementa con la realización de encuestas y entrevistas a personas que tienen relación directa con el proceso de seguimiento, tales como el Subgerente de Seguimiento y Evaluación del SNC de la CGR, el jefe del OCI de la Municipalidad Distrital de San Miguel, el responsable del seguimiento de la Gerencia Regional Lima-Callao y un especialista encargado del registro de las recomendaciones en el aplicativo. (ver Anexo 1).

Se han desarrollado las siguientes herramientas de medición y evaluación:

- **Diagramas de agrupación de datos e histogramas de frecuencia.** Análisis que permite agrupar los datos en clases con el fin de contar la cantidad de observaciones en cada una de ellas, representar frecuencias acumuladas o representar de manera simultánea una variable en dos situaciones distintas.
- **Resultados de las encuestas y entrevistas en profundidad.** Análisis estadístico de las respuestas provistas por los resultados de las encuestas y entrevistas realizadas.

### 2. Alcance de la investigación

La naturaleza de la información que se analizará conlleva al empleo de un tipo de investigación de carácter cualitativo dado que mediante este tipo de investigación podremos recolectar y analizar datos para perfeccionar las preguntas de nuestro trabajo de investigación, así como identificar o encontrar

nuevas interrogantes, a fin de proponer una solución que contribuya con la implementación de las recomendaciones vinculadas a la mejora de la gestión de la entidad.

El análisis realizado corresponde a un estudio de diseño no experimental transeccional descriptivo en tanto tiene como objetivo entender las características de las recomendaciones emitidas por los órganos de control, proporcionando la descripción de una o más variables, así como las relaciones entre ellas.

Finalmente, se hace un análisis de tipo correlacional-causal ya que además de describir las características y naturaleza de las recomendaciones, se analiza sus vinculaciones y asociaciones a conceptos y otras variables de gestión pública (por ejemplo, la relación con la población y el presupuesto).

### **3. Población**

La población del presente trabajo de investigación corresponde a las recomendaciones contenidas en los informes de servicios de control posterior orientadas a la mejora de gestión, que se encuentran en estado pendiente y en proceso, en las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

Cabe resaltar que dichas recomendaciones son elaboradas por la CGR y los OCI de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

#### **3.1 Selección representativa de Municipalidades distritales de Lima Metropolitana**

Los autores del presente trabajo de investigación consideraron relevante seleccionar las municipalidades distritales de Lima Metropolitana como grupo representativo, por su relevancia económica y poblacional.

Es así que según el compendio Estadístico de la Provincia de Lima (2019) del INEI:

- La población de Lima Metropolitana asciende a 8.574.974 habitantes, lo que representa el **27,5%** del total de la población nacional (31.237.385 habitantes).
- La población de Lima Metropolitana representa el 33,4% de la población económicamente activa (PEA). Asimismo, dicha población significa el 33.6% de la PEA Ocupada y el 29.6% de la PEA desocupada a nivel nacional.

**Tabla 6. Población Económicamente Activa - Municipalidades distritales de Lima**

	PEA	PEA Ocupada	PEA Desocupada
43 Municipalidades distritales de Lima	4.353.983	4.137.455	216.528
Perú	13.038.325	12.305.718	732.607
	33,4%	33,6%	29,6%

Fuente: INEI, Compendio Estadístico Provincia de Lima 2019

Elaboración propia

- En términos del capital humano que trabaja en las municipalidades, la provincia de Lima emplea al 21.9% de la fuerza laboral total de las municipalidades, de acuerdo al Compendio Estadístico Provincia de Lima 2019 del INEI.

### 3.2 Selección de la población

La población está constituida por un total de 3.461 recomendaciones en estado pendiente y en proceso, correspondientes a 39 Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, que corresponden al periodo de análisis enero de 2001 – junio de 2020. Cabe resaltar que este análisis no se está considerando la Municipalidad Metropolitana de Lima.

**Tabla 7. Distribución de las recomendaciones en estado pendiente y en proceso de 39 Municipalidades distritales de Lima**

Nº	Distrito	Recomendaciones	Nº	Distrito	Recomendaciones
1	Lurín	169	21	Puente Piedra	77
2	Villa María del Triunfo	165	22	San Isidro	77
3	San Juan de Miraflores	164	23	Villa El Salvador	74
4	Santiago de Surco	148	24	Independencia	70
5	Rímac	143	25	Magdalena	70
6	Comas	138	26	Breña	69
7	Pachacamac	138	27	Ate	68
8	Pucusana	132	28	Chaclacayo	63
9	San Juan de Lurigancho	130	29	La Molina	63
10	Barranco	119	30	Santa Anita	62
11	Los Olivos	116	31	Miraflores	58
12	Lurigancho-Chosica	114	32	La Victoria	55
13	Carabaylo	111	33	Santa Rosa	50
14	San Luis	108	34	Punta Hermosa	47
15	Ancón	100	35	El Agustino	41
16	Cieneguilla	87	36	Surquillo	41
17	San Martín de Porres	87	37	San Borja	25
18	Chorrillos	82	38	Jesús María	22
19	Pueblo Libre	79	39	Lince	20
20	San Miguel	79		<b>Total</b>	<b>3.461</b>

Fuente: Página web de las Municipalidades

Elaboración propia

### **3.3 Selección de una muestra de la población y del grupo de estudio**

A fin de poder identificar los factores que impiden o retrasan la implementación de las recomendaciones que nos permitan proponer soluciones que fomenten la implementación de las recomendaciones se seleccionó una muestra representativa de 9 Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana (ver numeral 2.1 del Capítulo 5): Chorrillos, Ate, San Juan de Lurigancho, Breña, La Victoria, San Miguel, Magdalena, San Luis y Barranco. Sobre la base de esta muestra se procederá a analizar el origen, rubro y naturaleza de las recomendaciones.

## **4. Fuentes de investigación**

A continuación, se explican las fuentes de información utilizadas para la presente investigación:

### **4.1 Fuentes secundarias**

La información general fue obtenida de los informes de “Recomendaciones Pendientes y En Proceso” que las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana elaboran y remiten a la CGR; y el “Informe Semestral de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de Informes de Control Posterior” elaborado por la Contraloría.

### **4.2 Fuentes primarias**

Se obtuvo información de fuentes secundarias entrevistando al señor Edgar Raúl Cueva Gamero, jefe del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad de San Miguel y al señor Luis Manuel Portugal Lozano, Subgerente de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (e) de la Contraloría General de la República.

## **5. Método de recolección de datos**

### **5.1 Recolección de datos**

Se realizó un pedido de información a la Contraloría, relacionado a las “Recomendaciones en estado Pendiente y En Proceso” correspondiente a las 43 las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Dicha información fue recibida en la forma de 39 archivos en formato Excel.

Al respecto, la Subgerencia de Comunicación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, remitió la base de datos de las recomendaciones correspondiente a todas las entidades del Estado.

## **5.2 Sistematización datos**

Los investigadores procedieron con la lectura, el establecimiento de criterios y compilación de la información con el fin de elaborar una base de datos que permita una adecuada observación estadística de los datos, así como distintas clasificaciones para su adecuada lectura y descripción.

## Capítulo V. Análisis y resultados

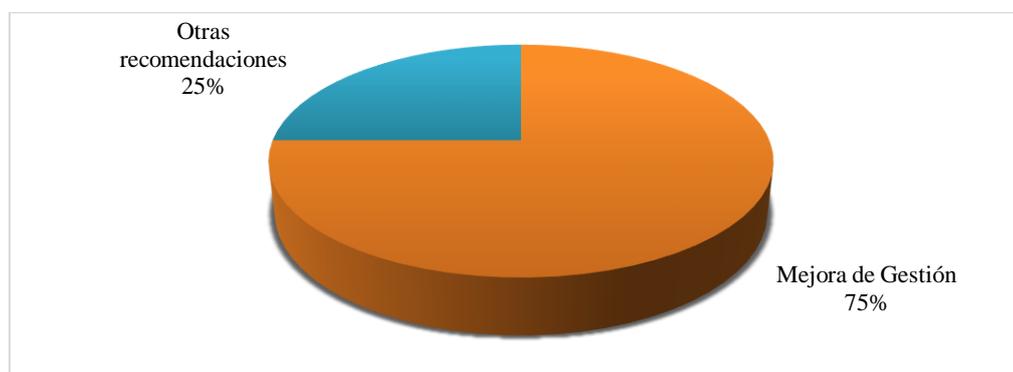
### 1. Análisis general de las recomendaciones

Antes de realizar análisis general, cabe indicar que de acuerdo al Informe Semestral de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de Informes de Control Posterior, emitido por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control, entre el período 2001 al 31 de diciembre de 2019 se tienen un total nacional de 298,743 recomendaciones registradas en el Sistema de Control Gubernamental (ex SAGU) que provienen de informes considerados “aprobados”, de las cuales 52,289 (17.5% del total) de encuentran por implementar. Del total de recomendaciones por implementar, 24,325, es decir el 46.5%, corresponden a recomendaciones emitidas entre los años 2001 y 2014. Por último, del total de recomendaciones, 42,088 son del tipo “mejora de gestión” (es decir, el 14.09% del total), de las cuales 21,147 (50.2%) se encuentran pendientes de implementar en la fecha de corte del análisis.

Luego de sistematizar y compilar la información disponible de las 39<sup>35</sup> Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, al 30 de junio de 2020, se contó 3.461 recomendaciones en estado pendiente y en proceso, de las cuales el 75%, es decir 2.596, recomendaciones son orientadas a la Mejora de Gestión.

Por otro lado, como un dato adicional, en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana, al 30 de junio de 2020, se cuenta con 248 recomendaciones de las cuáles, el 74% es decir 184 recomendaciones, son orientadas a la mejora de gestión.

**Gráfico 7. Participación de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión, 39 Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, al 30 de junio de 2020**



Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

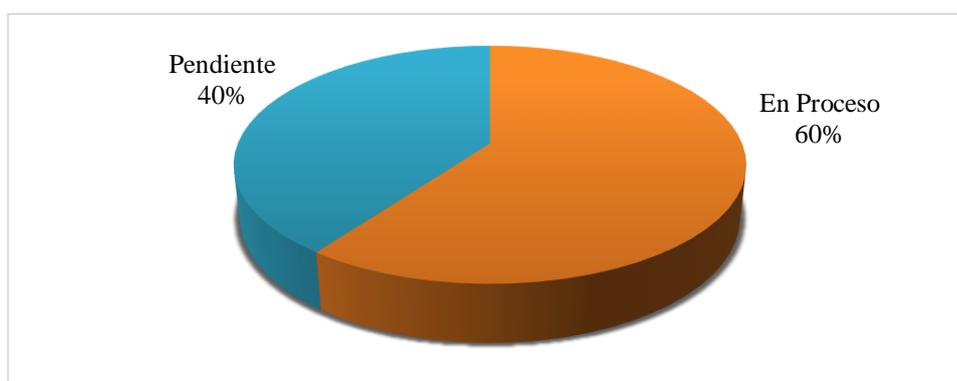
<sup>35</sup> El análisis se realizó sobre la base de treinta y nueve municipalidades. Además de excluir a la Municipalidad Metropolitana de Lima, quedan excluidas las Municipalidades Distritales de Punta Negra, San Bartolo y Santa María del Mar, porque no cuentan con OCL.

Para analizar las 2.596 recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana, se ha tomado como referencia los siguientes criterios:

### 1.1 Por estado de ejecución

Como se aprecia en el gráfico N° 5, al 30 de junio de 2020, el 40% (es decir, 1.038) de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión se encuentran en estado “pendiente” de ser implementadas, mientras que el 60% (es decir, 1.558) se hallan “en proceso” de implementación.

**Gráfico 8. Estado actual de recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”**



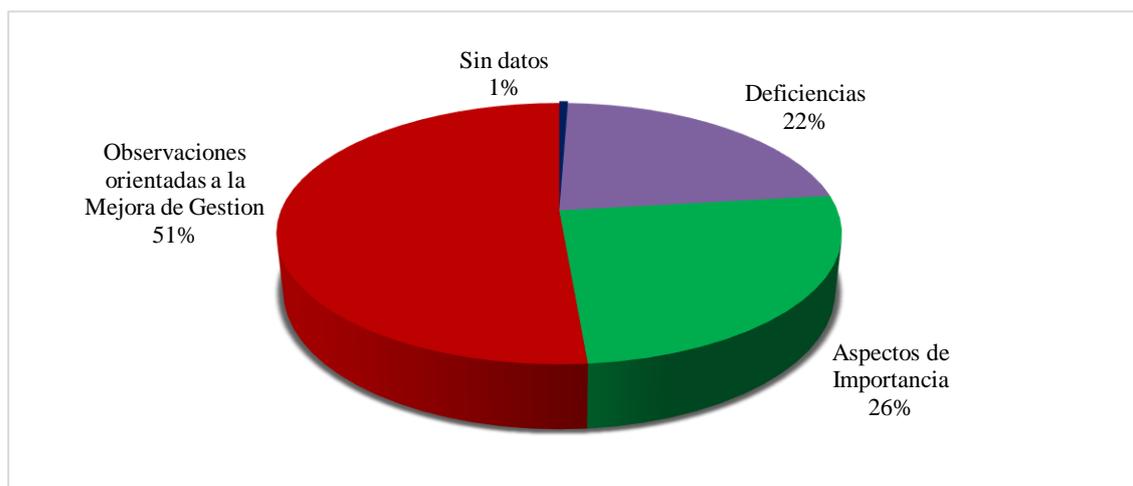
Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

Por otro lado, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión, el 83% (es decir 152) se encuentran en estado “en Proceso”, en tanto el 17% (es decir, 32) recomendaciones, se encuentran en estado “pendiente” de implementación.

### 1.2 Por tipo de recomendación

En el Gráfico N°6 se aprecia que del total de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso” de implementación emitidas en el periodo enero 2001 - junio de 2020, el 51% (es decir, 1.333) recomendaciones derivan de observaciones; el 26% (663) son “aspectos de importancia”; y, 22% (585) obedecen a recomendaciones por deficiencias de control interno. Cabe señalar que no se pudo identificar el origen del 1% (15) de las recomendaciones de la data analizada.

**Gráfico 9. Estado actual de recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”**



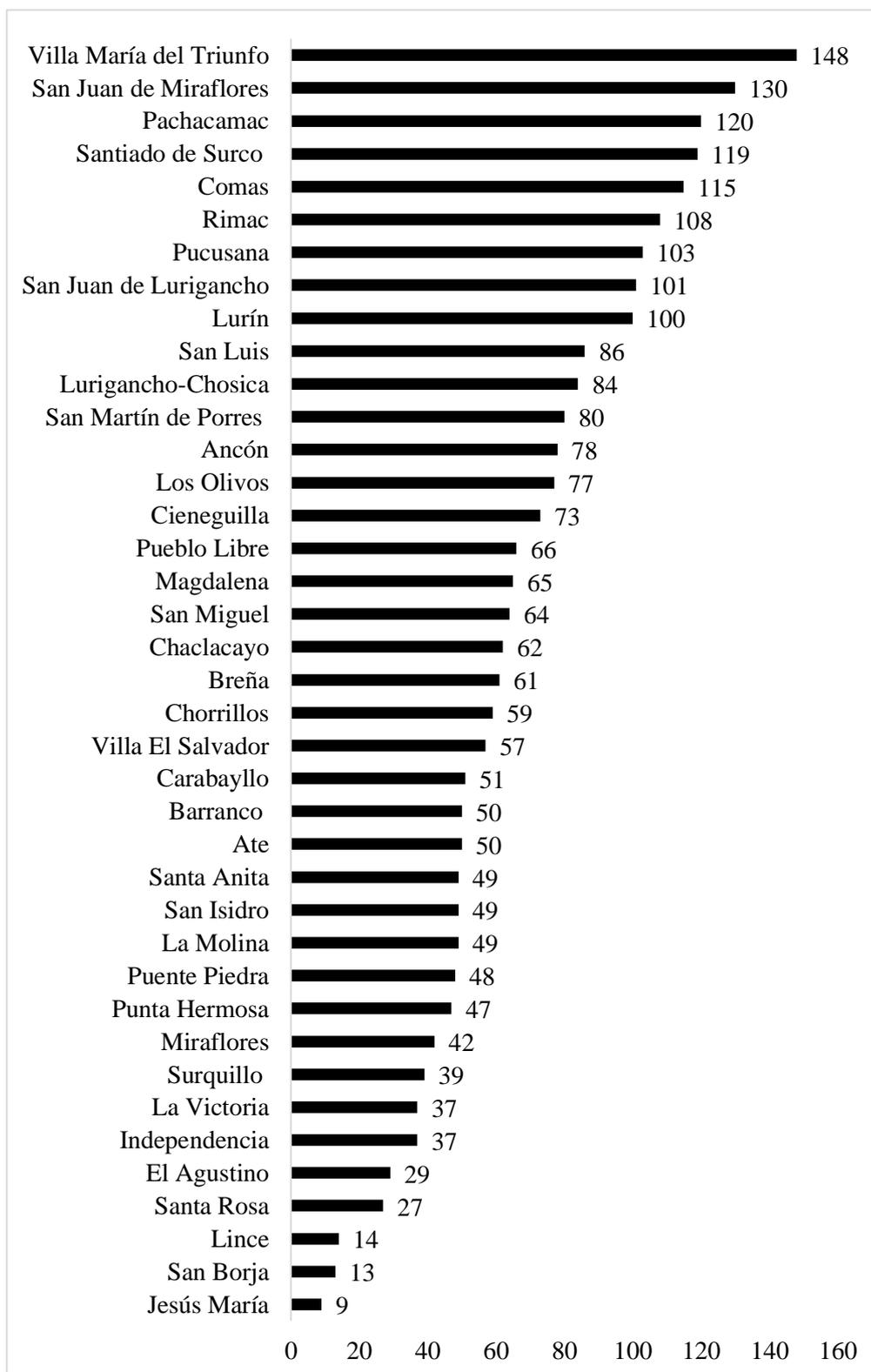
Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

Por otro lado, en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana del total de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso” de implementación emitidas en el periodo enero 2001 - junio de 2020, el 42% (es decir, 77) recomendaciones derivan de observaciones; el 40% (74) son “aspectos de importancia”; y, 18% (33) obedecen a recomendaciones por deficiencias de control interno

### 1.3 Por distrito

El OCI de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo reportó la mayor cantidad de recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado pendiente y en proceso de implementación, con una participación de 5,7 % equivalente a 148 recomendaciones durante el período de análisis (enero 2001 - junio 2020). Asimismo, los OCI de las Municipalidades Distritales de San Juan de Miraflores, Pachacamac, Santiago de Surco y Comas representaron el 5% (130), 4,6% (120), 4,6% (119) y 4,4% (115) de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado pendiente y en proceso de implementación respectivamente, tal como se muestra en el Gráfico siguiente gráfico.

**Gráfico 10. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado pendiente y en proceso, según distrito**



Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

#### 1.4 Por población y presupuesto

Se evidencia que doce (12) Órganos de Control Institucional de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana cuentan representan juntos casi la mitad (49,8%), es decir 1.294, de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”.

Cabe indicar que, al contrastar estos datos con la información del presupuesto y la población de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, se tiene que estas 12 municipalidades acaparan el 36,2 % del presupuesto, así como el 48,4% de la población de la Provincia de Lima.

**Tabla 8. OCI de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana que acumulan la mayor parte de recomendaciones, según presupuesto y población**

Nº	Distrito	Nº de Rec.	Participación Recomendaciones	Presupuesto	Participación Presupuesto	Población	Participación Población
1	Villa María del Triunfo	148	5,7%	108.903.854	2,6%	424.064	4,8%
2	San Juan de Miraflores	130	5,0%	104.003.111	2,5%	401.098	4,5%
3	Pachacamac	120	4,6%	76.981.486	1,8%	121.982	1,4%
4	Santiago de Surco	119	4,6%	346.905.670	8,3%	378.978	4,3%
5	Comas	115	4,4%	115.425.217	2,8%	553.537	6,2%
6	Rímac	108	4,2%	61.370.076	1,5%	179.011	2,0%
7	Pucusana	103	4,0%	18.655.416	0,4%	15.125	0,2%
8	San Juan de Lurigancho	101	3,9%	244.228.631	5,8%	1.114.319	12,5%
9	Lurín	100	3,9%	110.654.524	2,6%	97.503	1,1%
10	San Luis	86	3,3%	33.224.601	0,8%	55.418	0,6%
11	Lurigancho-Chosica	84	3,2%	127.191.515	3,0%	256.294	2,9%
12	San Martín de Porres	80	3,1%	169.936.279	4,1%	704.999	7,9%
	<b>Top 12</b>	<b>1.294</b>	<b>49,8%</b>	<b>1.517.480.380</b>	<b>36,2%</b>	<b>4.302.328</b>	<b>48,4%</b>
	<b>Otros OCI</b>	<b>1.302</b>	<b>50,2%</b>	<b>2.671.533.179</b>	<b>63,8%</b>	<b>4.586.852</b>	<b>51,6%</b>
	<b>Total</b>	<b>2.596</b>		<b>4.189.013.559</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.889.180</b>	

Fuente: INEI, Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración: propia

En este caso, no se agrega análisis de la Municipalidad Metropolitana de Lima en tanto no se consideró en el conteo de presupuesto ni población.

## 2 Análisis de las recomendaciones emitidas por el SNC

A continuación, se presenta el análisis focalizado de las recomendaciones en nueve (9) Municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

## 2.1 Criterios de selección

En la sección anterior se realiza un análisis general de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión, en estado pendiente y en proceso, emitidas por los órganos del Sistema Nacional de Control.

Con el objetivo de profundizar el análisis en lo referido a las temáticas particulares a las que responden las recomendaciones materia de revisión, se realiza un análisis focalizado en nueve municipalidades distritales de Lima Metropolitana, las que fueron seleccionadas de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Tamaño de la población del distrito
2. Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del distrito

Los criterios son aplicados a las 39 Municipalidades distritales dentro del alcance de la investigación, seleccionándose nueve (9) Municipalidades distritales: tres (3) municipalidades ubicadas en el tercio superior, tres (3) municipalidades en el tercio medio y tres (3) municipalidades ubicadas en el tercio inferior de cada uno de los criterios.

Como resultado de la aplicación de los criterios, se seleccionan las Municipalidades Distritales mostradas en la siguiente Tabla:

**Tabla 9. Municipalidades distritales seleccionadas para análisis específico**

Tercio superior	Tercio medio	Tercio inferior
Chorrillos	Breña	Magdalena del Mar
Ate	La Victoria	San Luis
San Juan de Lurigancho	San Miguel	Barranco

Fuente: Consulta amigable (Ministerio de Economía y Finanzas), Compendio estadístico Lima 2019 (INEI)  
Elaboración Propia

## 2.2 Panorama general de las recomendaciones

Estas recomendaciones representan el 22,1%, es decir 573, del total de recomendaciones de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

**Tabla 10. Distribución de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado pendiente y en proceso de la muestra seleccionada, por distrito**

Nº	Distrito	Recomendaciones
1	San Juan de Lurigancho	101

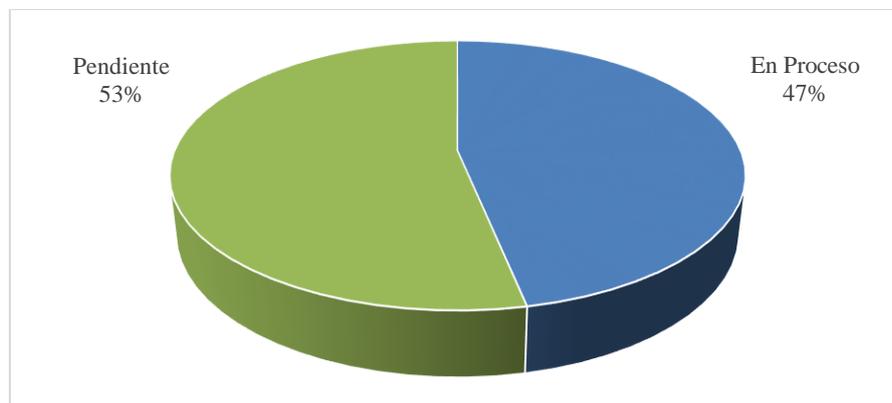
2	San Luis	86
3	Magdalena	65
4	San Miguel	64
5	Breña	61
6	Chorrillos	59
7	Ate	50
8	Barranco	50
9	La Victoria	37
	<b>Total muestra</b>	<b>573</b>
	<b>Otras OCI</b>	<b>2.023</b>
	<b>Total general</b>	<b>2.596</b>

Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

### 2.2.1 Por estado de ejecución

Como se aprecia en el gráfico N° 8, al 30 de junio de 2020, el 53% (es decir 305) de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión se encuentran en estado “pendiente” de ser implementadas, mientras que el 47% (es decir 1.305) se hallan “en proceso” de implementación.

**Gráfico 11. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”, según estado de ejecución**

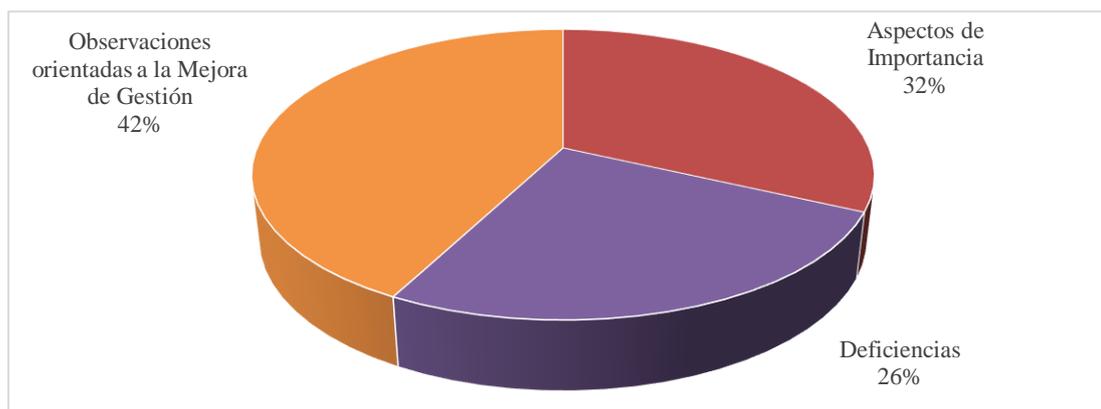


Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

### 2.2.2 Por tipo de recomendación

En el Gráfico N° 9 se aprecia que del total de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso” de implementación emitidas hasta junio de 2020, el 42% (es decir, 240) recomendaciones derivan de observaciones; el 32% (182) son «aspectos de importancia»; y, el 26% (146) obedecen a recomendaciones por deficiencias de control interno.

**Gráfico 12. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión en estado “pendiente” y “en proceso”, por tipo**



Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

### **3. Factores que impiden o retrasan la implementación de las recomendaciones**

A continuación, se detalla el análisis de los factores que pueden impedir o retrasar la implementación de las recomendaciones:

#### **3.1 Sobre recomendaciones que indican elaborar directivas u otros mecanismos**

De acuerdo al Capítulo III de la presente investigación, donde se analizan las recomendaciones emitidas por los órganos que integran el Sistema Nacional de Control en 9 Municipalidades seleccionadas, se observa que 78 recomendaciones (13.8% del total de recomendaciones analizadas) indican elaborar directivas, procedimientos, lineamientos, instructivos, manuales de procedimientos u otros mecanismos para documentar roles, pasos, plazos, instrucciones como acción correctiva ante un problema detectado.

Sobre la definición de “procedimiento” (o similares tales como directivas, lineamientos, instructivos, manuales de procedimientos, etc.), cabe precisar que de acuerdo al punto 5.3.4 de la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública, un procedimiento es la descripción documentada de cómo deben ejecutarse las actividades que conforman un proceso, tomando en cuenta los elementos que lo componen y su secuencialidad, permitiendo de esta manera una operación coherente. Asimismo, de acuerdo al punto 6.2.2 de la norma técnica indicada, la elaboración de procedimientos se realiza cuando se cumpla alguno de los siguientes criterios:

- El proceso vinculado involucre servidores con competencias diversas,
- El proceso vinculado representa una alta carga de trabajo operativa,

- El proceso vinculado no cuente con un nivel de tecnificación o automatización,
- El personal involucrado en el proceso relacionado no cuente con las competencias técnicas suficientes como para ejecutar las actividades siguiendo instrucciones no documentadas del dueño del proceso,
- El proceso vinculado es ejecutado por personal con alta rotación.

En ese sentido, en las recomendaciones que indican elaborar directivas, procedimientos, lineamientos, instructivos, manuales de procedimientos u otros mecanismos se advierte la ausencia de un análisis con los criterios mencionados u otros que asocien que el problema detectado en el servicio posterior tenga como una de sus causas la ausencia de una descripción documentada de cómo deben ejecutarse las actividades que conforman el proceso revisado. Adicionalmente a ello, la elaboración de los mecanismos mencionados en sí mismos no se constituyen en una solución sin que haya de por medio la respectiva difusión y capacitación de dicho mecanismo a los servidores vinculados al proceso revisado.

### **3.2 Sobre recomendaciones que remiten a disposiciones normativas**

De acuerdo al Capítulo III de la presente investigación, donde se analizan las recomendaciones emitidas por los órganos que integran el Sistema Nacional de Control en nueve (9) municipalidades seleccionadas, se observa que 44 recomendaciones (8% del total de recomendaciones analizadas) instruyen el cumplimiento de una ley o normativa específica como acción correctiva ante un problema detectado. Esta situación se aprecia en siete (7) municipalidades de la muestra (Chorrillos, San Juan de Lurigancho, San Luis, Breña, Barranco, Ate y Magdalena).

Al respecto, se aprecia que las recomendaciones de este tipo no identifican un problema específico en la gestión de la entidad, ni elaboran una recomendación que permita mejorar dicha gestión. Sobre el particular, como se aprecia en la tabla 11, quince (15) casos recomiendan el cumplimiento o alineación de medidas con la Ley de Contrataciones y su Reglamento, cinco (5) casos indican la elaboración de directiva acorde a la normativa de contrataciones. Lo mismo sucede con indicar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Control Interno, la Ley de Protección de Datos Personales, con la deficiencia de que no se identifica algún aspecto en particular.

**Tabla 11. Recomendaciones orientadas a la mejora de gestión que indican cumplir con normativa específica**

Dispositivo	Nº de Recomendaciones
Cumplir/Alinear con Ley de contrataciones y/o Reglamento	15
Elaborar directiva de acuerdo a normativa de Contrataciones	5
Alinear con Ley N° 27972	4
Cumplir DL N° 1017 ley de contrataciones del estado y el DS N° 184-2008-EF, su reglamento	3
Alinear con Ley Orgánica de Municipalidades	2
Cumplir Ley N.º 28411 Ley General del Sis <sup>1</sup>	2
Alinear a normativa del Sistema Nacional de Presupuesto y Tesorería	2
Alinear con Ley N° 28294	1
Cumplir artículo 5 del ROF	1
Cumplir Directiva N° 015-2013-CG/CRL	1
Cumplir leyes y dispositivos internos	1
Cumplir normativa del Vaso de Leche, respecto a credenciales	1
Cumplir periodicidad establecida en la normativa de Tesorería	1
Cumplir Resolución de Contraloría General de la Republica N° 195-88 CG	1
Implementar Ley N° 28716 - Ley de Control Interno	1
Implementar Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales	1
Revisar contenido de expedientes técnicos según normativa vigente	1
Cumplir Ley N° 30059	1

<sup>1</sup> El término "Sis" Corresponde a un error en la digitación de la recomendación

Fuente: Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana

Elaboración propia

### 3.3 Sobre la antigüedad de las recomendaciones

Un elemento que llama la atención es la fecha transcurrida desde que se emitieron las recomendaciones, siendo que las más antiguas corresponden al 2001. De acuerdo al Tabla N°5, las recomendaciones emitidas hasta 2010 que aún no se han implementado, representan el 15,5% y las recomendaciones emitidas hasta 2015 que aún no se han implementado, representan el 47,7% del total recomendaciones en estado "pendiente" y "en proceso".

**Tabla 12. Recomendaciones en estado “pendiente” y “en proceso”, por antigüedad**

Año	Recomendaciones	Recomendaciones acumuladas	Recomendaciones acumuladas (participación)
2001	22	22	0,8%
2002	8	30	1,2%
2003	9	39	1,5%
2004	65	104	4,0%
2005	47	151	5,8%
2006	59	210	8,1%
2007	65	275	10,6%
2008	45	320	12,3%
2009	34	354	13,6%
<b>2010</b>	<b>48</b>	<b>402</b>	<b>15,5%</b>
2011	116	518	20,0%
2012	38	556	21,4%
2013	185	741	28,5%
2014	177	918	35,4%
<b>2015</b>	<b>319</b>	<b>1.237</b>	<b>47,7%</b>
2016	305	1.542	59,4%
2017	353	1.895	73,0%
2018	426	2.321	89,4%
2019	257	2.578	99,3%
<b>2020</b>	<b>18</b>	<b>2.596</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: INEI, Página web de las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana  
Elaboración propia

### 3.4 Sobre la revisión de implementación de recomendaciones en las municipalidades

De acuerdo a análisis presentado en el Capítulo III de la presente investigación, donde se revisan las recomendaciones emitidas por los órganos que integran el Sistema Nacional de Control en 9 municipalidades seleccionadas, se observa que el flujo de informar acerca del estado de implementación de una recomendación recorre un camino que incluye pasos meramente administrativos y de conocimiento que no necesariamente agregan valor al propósito en sí de implementar la recomendación y lograr la mejora de gestión en el tema observado, y que por el contrario incrementan los plazos vinculados al proceso de implementación de las recomendaciones.

De acuerdo con el marco conceptual del presente trabajo de investigación, los roles para la implementación de las recomendaciones incluyen al Titular de la entidad, quien asume la responsabilidad por parte de la entidad del cumplimiento del Plan de Acción, a los funcionarios responsables de implementar las recomendaciones, y al funcionario responsable del monitoreo del

proceso, quien hace las veces de consolidador e intermediador entre los dos primeros roles, durante el mencionado proceso. Al respecto, cabe precisar que si bien normativamente se tienen establecidos los roles señalados, lo que ocurre en la práctica es que se involucra a más servidores en el proceso de implementación, lo que implica en la mayoría de los casos, de acuerdo a la información revisada para elaborar el presente trabajo de investigación, la participación de servidores que, por la naturaleza de sus labores (por ejemplo, jefes de unidades de organización de línea o servidores o jefes de unidades de organización responsables de algún sistema administrativo) tienen una carga de tareas alta, lo que origina que las acciones para la implementación de las recomendaciones son desplazadas al competir con otras consideradas de mayor prioridad.

### **3.5 Sobre la facultad sancionadora**

Facultad sancionadora de la CGR: La norma que regula el proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones de los informes de auditoría establece que la CGR tiene la potestad sancionadora en el marco del Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) y del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), en los casos que el Titular de la entidad, los funcionarios públicos, el jefe del OCI y los procuradores públicos incurran en infracción en el proceso de implementación y seguimiento; no obstante, a consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre “Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra diversas disposiciones de la Ley N°29622, que modifica la Ley N° 27785 , y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional”, se declaró inconstitucional el artículo 46 de la Ley N° 27785 , referido a las conductas infractoras; de manera que, resulta inaplicable dicha potestad, verificándose cierta impunidad en caso de incumplimiento de las actividades que integran el proceso de seguimiento.

### **3.6 Registrar en el aplicativo informático del funcionario responsable del monitoreo**

La norma que regula el proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones, establece como una de sus obligaciones, el registro adecuado y oportuno en el aplicativo informático de la información y documentación que sustenta las acciones adoptadas, sin embargo, a la fecha el aplicativo no ha sido implementado, de modo que, la documentación e información viene siendo remitida al jefe del OCI para su evaluación respectiva; dicha situación ocasiona que no se pueda transparentar la información que sustenta el proceso de seguimiento e implementación.

### **3.7 Registro y seguimiento de las recomendaciones en el aplicativo SCG**

Los informes de auditoría son registrados por los órganos conformantes del Sistema en el aplicativo

informático “Sistema de Control Gubernamental”, que es la base a partir de la cual el OCI y las unidades orgánicas competentes de la Contraloría realizan la implementación, seguimiento y supervisión de las recomendaciones, sin embargo, el aplicativo resulta poco amigable a fin de registrar el estado situacional de las recomendaciones, más aún si se tiene en cuenta la falta de un manual de usuario que sirva de guía y/o consulta para un adecuado registro; situación que podría ocasionar un deficiente manejo en el registro de las mismas.

De manera adicional a los dos puntos anteriores, respecto del SCG, y de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas, los usuarios indican que la interfaz del aplicativo es poco intuitivo y amigable, en la que, por una parte, hay que investigar para encontrar las funciones y, por otra parte, una vez ubicadas las funciones, los comandos tienen un tamaño y disposición no adecuados, dificultando el registro de información.

Adicionalmente a ello, los usuarios entrevistados (ver Anexo 1) señalan que el SCG o no cuenta con ciertas funcionalidades o con las que cuenta no funcionan de manera adecuada. A manera de ejemplo se puede mencionar: que el sistema no funciona con los navegadores Google Chrome y Mozilla; el Formato 5A “Situación de las recomendaciones”, muestra solo el número de la recomendación, pero no su contenido de la misma, por lo que es usual que los OCI usen, fuera del sistema, un formato manual como registro, lo que se complica más ante la imposibilidad de exportar la información a un formato editable; alineado a lo señalado en la sección de Limitaciones del presente trabajo de investigación, el sistema tiene una capacidad limitada de caracteres para registrar información, lo que significa, adicionalmente, la imposibilidad de obtener reportes con información íntegra a quienes requieran acceder a dicha información (CGR, otras entidades del Estado, estudiantes, investigadores, empresas privadas, entre otros).

Todo lo anterior se ve agravado por la ausencia de un manual de usuario actualizado que oriente a los operadores para un correcto uso del SCG.

### **3.8 Indicador del proceso de implementación de recomendaciones**

De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2024, la Contraloría tiene el Objetivo Estratégico Institucional 01: Contribuir a la mejora de la gestión de los procesos y sistemas de las entidades públicas y a la reducción de la inconducta funcional y corrupción, objetivo orientado a que la Contraloría a través de sus funciones, como los servicios de control, aporte en la mejora de la gestión de las entidades y, de esta manera, coadyuvar con el uso eficiente de sus recursos. En el marco del objetivo mencionado, se cuenta con la Acción Estratégica Institucional 01.02 Servicios de control oportunos y efectivos, lo que se mide por el porcentaje de servicios de control iniciados con

carpeta de servicios de control (Fórmula: Número de servicios de control iniciados con carpeta de servicios de control / Número total de servicios de control iniciados; Meta al 2020: 15%). Al respecto, se puede mencionar, en primera instancia, que de la revisión del último Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional (POI), Período Enero-Julio 2020<sup>36</sup>, no se puede verificar el nivel de cumplimiento, y, por otra parte, el indicador establecido, si bien podría asegurar el inicio de un servicio de control posterior, no asegura que las recomendaciones se implementen de acuerdo a lo establecido en los Planes de Acción.

---

<sup>36</sup> Portal de Transparencia de la Contraloría General de la República (Evaluación del Plan Operativo Institucional 2020 de la CGR): [http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2020/evaluacion\\_POI\\_2trim\\_2020.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2020/evaluacion_POI_2trim_2020.pdf)

## Conclusiones y recomendaciones

### 1. Conclusiones

Luego del desarrollo del trabajo de investigación, los autores concluyen lo siguiente:

- Se han identificado los siguientes factores que retrasan o impiden la implementación de las recomendaciones en base a la revisión y análisis de la información de las recomendaciones orientadas a la mejora de gestión dirigidas a superar las causas de las observaciones derivadas de las desviaciones de cumplimiento, deficiencias de diseño o funcionamiento del control interno y de los aspectos de importancia, formuladas en los informes de auditoría resultantes de los servicios de control posterior:

- Recomendaciones estructuradas de manera genérica, situación que no permite promover acciones de mejora, correctivas u otras necesarias en la conducción y ejecución de las actividades encaminadas a su implementación. Tal es el caso que el 8% de las recomendaciones en las nueve (9) municipalidades seleccionadas, recomiendan la solución de un problema exhortando el cumplimiento o alineamiento de procesos con una ley o marco normativo particular. En algunos casos, estas recomendaciones no establecen una correlación entre el problema y el marco normativo, con lo que la recomendación se vuelve ambigua; en otros casos solo citan un artículo específico, lo que genera el riesgo de que el problema no se atienda ante los constantes cambios que se realiza en el marco normativo nacional.

Asimismo, el 13.8% de las recomendaciones en las nueve (9) municipalidades seleccionadas, recomiendan la elaboración de directivas, procedimientos, lineamientos, instructivos, manuales de procedimientos y otros mecanismos para documentar roles, pasos, plazos o brindar instrucciones como única acción correctiva ante un problema detectado, sin contar con un análisis que permita determinar que dicho problema tiene como causa la ausencia de una directiva y que por tanto esa sea su solución.

- La Falta de compromiso del titular de la entidad y funcionarios responsables, debido a que no consideran prioritario adoptar las acciones o medidas dispuestas en el plan de acción; situación que se agrava si consideramos la alta rotación de personal al interior de la entidad así como el que integra el OCI; que en muchos casos no permite que se continúe con el mismo plan de acción y en el caso del personal del OCI realice una evaluación y registro inadecuado de la implementación de las recomendaciones en el SCG debido a la falta de capacitación.

- La antigüedad de las recomendaciones emitidas. La data muestra que el 73% de las recomendaciones en todas las Municipalidades de Lima Metropolitana tienen una antigüedad mayor al 2017, siendo que las recomendaciones más antiguas corresponden al año 2001.
- El aplicativo “Sistema de Control Gubernamental” (SCG) carece actualmente de un conjunto de características vinculadas a su facilidad de uso y a sus funcionalidades (relacionadas al registro de la información, a la facilidad para realizar consultas, a la disposición confusa de los comandos, a la posibilidad de descargar reportes o data para construirlos, a la imposibilidad de funcionamiento en navegadores distintos a Explorer, entre otros, situación que se agrava por la falta de un manual de usuario actualizado) que no dan el suficiente soporte a los usuarios, en los diferentes roles que puedan adoptar, para el seguimiento de la implementación de las recomendaciones.
- Se ha observado que la implementación de una recomendación cuenta con una serie de actividades meramente administrativas y sólo para conocimiento al interior de una Municipalidad distrital, lo cual no agrega valor al propósito de mejorar la gestión, y que, por el contrario, incrementan los plazos vinculados al proceso de implementación de las recomendaciones. Asimismo, se advierte que en la práctica se involucran a jefes de unidades de organización de línea o servidores o jefes de unidades responsables de algún sistema administrativo, aparte de los roles formales mencionados en las directivas, quienes por la naturaleza de sus labores tienen una alta carga de tareas, lo que origina que las acciones para la implementación de las recomendaciones sean desplazadas al competir con otras consideradas de mayor prioridad.
- De la revisión del POI vigente de la Contraloría, no se puede verificar que el indicador denominado “porcentaje de servicios de control iniciados con carpeta de servicios de control” se haya cumplido de acuerdo con lo programado. Por otro lado, dicho indicador no permite asegurar que las recomendaciones se implementen de acuerdo con lo establecido en los Planes de Acción.

## **2. Recomendaciones**

Se presentan las siguientes recomendaciones relacionadas a la mejora de gestión a partir de lo documentado en el presente trabajo de investigación:

- Fortalecer la supervisión y coordinación constante de los informes resultantes de los servicios

de control posterior, verificando:

- Que las recomendaciones de los informes constituyan medidas específicas, claras y posibles de ser subsanadas. Formuladas con orientación constructiva, siguiendo una estructura específica que permita una identificación clara y precisa tanto del problema como de la medida correctiva, a efectos que la administración de la entidad, implemente medidas correctivas que propicien optimizar sus sistemas administrativos, el mejoramiento de la gestión y contribuya al logro de los objetivos institucionales; considerando el costo proporcional a los beneficios esperados.
- Que se impulse la implementación de recomendaciones en forma efectiva y oportuna, a fin que el titular de la entidad y funcionarios responsables tomen conciencia de la importancia de su implementación; para tal efecto, resulta conveniente que el titular establezca los mecanismos de ejecución necesarios para que los funcionarios y servidores de las respectivas áreas de la entidad cumplan de manera oportuna, con implementar las recomendaciones formuladas; así como, se capacite permanentemente al personal integrante del OCI a fin que realice el seguimiento a las acciones que las entidades dispongan para la implementación hasta su registro en el aplicativo SCG.
- Que la decisión de elaborar directivas, procedimientos, lineamientos, instructivos, manuales de procedimientos u otros mecanismos para documentar roles, pasos, plazos, instrucciones sea potestad de la entidad auditada, incluyendo para dicho fin el análisis de los conceptos y criterios la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública, con el propósito de asegurar que el problema detectado en el servicio posterior tiene como una de causas de origen la ausencia de una directiva, lo que motiva por defecto, su elaboración.
- Que se realicen mejoras de la interfaz y en las funcionalidades del SCG, que permitan, entre otros aspectos, contar con una aplicación intuitiva y ágil para los usuarios, obtener reportes en línea del avance de la implementación de las recomendaciones, descargar información en formatos editables para la utilización a necesidad de los usuarios. Adicionalmente, se recomienda que, luego de la puesta en producción de la aplicación mejorada, capacitar a los usuarios, así como preparar material para difundir el nuevo SGC.
- Remitir los informes de auditoría al concejo municipal a fin de que los regidores sobre la base de su capacidad fiscalizadora establecida en la Ley N°27972 “Ley Orgánica de

Municipalidades”, apoyen en la adecuada y oportuna implementación de las recomendaciones de los servicios de control posterior, dando cuenta al OCI respectivo.

- Disminuir los niveles de coordinación y de revisión durante el proceso de implementación de las recomendaciones en las entidades, modificando para ello, la directiva vigente a fin de darle agilidad al proceso, enfocándose en lograr la mejora de gestión con la implementación.
- Incluir en sus documentos de Planeamiento Institucional (PEI y POI) objetivos e indicadores vinculados a otros hitos importantes del proceso de implementación de las recomendaciones resultantes de los servicios de control (y no solo al inicio del control), que le permita cuantificar el grado de avance de los planes de acción establecidos y aplicar acciones correctivas al proceso de implementación de las recomendaciones, de considerarlo pertinente.
- Asignar de manera temporal a los auditores con experiencia que se encuentran con licencia con goce de haber compensable y/o en trabajo remoto, debido a la emergencia sanitaria, a la evaluación de recomendaciones en base a los principios, de oportunidad eficacia, eficiencia y economía que rigen el control gubernamental, a fin de obtener el sinceramiento de las mismas, declarándolas en estado pendiente, en proceso, inaplicables y/o implementadas de ser el caso.

## Bibliografía

- Congreso de la República. (2018). “Ley N°30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 28 de marzo de 2018. Fecha de consulta: 3/08/2020. Disponible en: <<http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/ley-de-fortalecimiento-de-la-contraloria-general-de-la-repub-ley-n-30742-1631374-2.pdf>>.
- Congreso de la República (2003). “Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades”. En: *leyes.congreso.gob.pe*. [En línea]. 27 de mayo de 2003. Fecha de consulta: 06/08/2020. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA05258100005DBE7A/\\$FILE/1\\_2.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA05258100005DBE7A/$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf)>.
- Congreso de la República. (2002). “Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 23 de julio de 2002. Fecha de consulta: 3/08/2020. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC\\_Ley27785.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf)>.
- Congreso de la República. (2002). “Ley de Bases de la Descentralización”. En: *leyes.congreso.gob.pe*. [En línea]. 16 de julio de 2002. Fecha de consulta: 06/08/2020. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/\\$FILE/27783.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/$FILE/27783.pdf)>.
- Contraloría General de la República de Colombia. (2018). “Guía de Auditoría de Cumplimiento”. En: *contraloria.gov.co*. Fecha de consulta: 19/09/2020. Disponible en: <<https://bit.ly/2RHjA5p>>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2020). “Resolución de Contraloría N°089-2020-CG. Modifica las Normas Generales de Control Gubernamental y aprueba la Directiva N°002-2020-CG/NORM “Acción de oficio Posterior”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 05 de marzo de 2020. Fecha de consulta: 11/08/2020. Disponible en: <[https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/37569b62-ae59-4156-94d5-5d799f9c1c57/RC\\_089-2020-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=37569b62-ae59-4156-94d5-5d799f9c1c57](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/37569b62-ae59-4156-94d5-5d799f9c1c57/RC_089-2020-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=37569b62-ae59-4156-94d5-5d799f9c1c57)>.

- Contraloría General de la República (CGR). (2020). “Resolución de Contraloría N°246-2020-CG. Modifica las Normas Generales de Control Gubernamental”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 18 de agosto de 2020. Fecha de consulta: 19/08/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/7f5a5b9b-ffb6-41d9-810e-c073735f23cb/RC\\_246-2020-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7f5a5b9b-ffb6-41d9-810e-c073735f23cb](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/7f5a5b9b-ffb6-41d9-810e-c073735f23cb/RC_246-2020-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7f5a5b9b-ffb6-41d9-810e-c073735f23cb)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2020). Informe Semestral Seguimiento de la Implementación de recomendaciones de control posterior. Período julio-diciembre 2019. En: Gerencia Regional de Control de Lima Metropolitana y Callao.
- Contraloría General de la República (CGR). (2020). Informe Semestral de Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de Informes de Control Posterior. Período julio-diciembre 2019. En: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Resolución de Contraloría N°085-2029-CG. Aprueban el Plan de Modernización de la CGR”. En: *doc.contraloria.gob.pe*. [En línea]. 08 de marzo de 2019. Fecha de consulta: 20/08/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/5700d335-ad64-4bf1-bfe5-9e9b3a1a0d56/RC\\_085-2019-CG\\_.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5700d335-ad64-4bf1-bfe5-9e9b3a1a0d56](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/5700d335-ad64-4bf1-bfe5-9e9b3a1a0d56/RC_085-2019-CG_.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5700d335-ad64-4bf1-bfe5-9e9b3a1a0d56)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Resolución de Contraloría N°198-2019-CG. Modifica las Normas Generales de Control Gubernamental y aprueba la Directiva N°007-2019-CG/NORM “Servicio de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad”. En: *contraloría.gob.pe*. [En línea]. 01 de julio de 2019. Fecha de consulta: 10/08/2020. Disponible en: <[https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/40bcf497-bbfd-445f-a8f9-043615890a8e/RC\\_198-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=40bcf497-bbfd-445f-a8f9-043615890a8e](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/40bcf497-bbfd-445f-a8f9-043615890a8e/RC_198-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=40bcf497-bbfd-445f-a8f9-043615890a8e)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Resolución de Contraloría N°207-2019-CG. “Aprueban Mapa de Procesos de la CGR” y el “Inventario y Propietarios de Procesos de la CGR”. En: *doc.contraloria.gob.pe*. [En línea]. 18 de julio de 2019. Fecha de consulta: 20/08/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/69ba7c87-bcc7-4a24-9846-ab7a8a257d8e/RC\\_207-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=69ba7c87-bcc7-4a24-9846-ab7a8a257d8e](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/69ba7c87-bcc7-4a24-9846-ab7a8a257d8e/RC_207-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=69ba7c87-bcc7-4a24-9846-ab7a8a257d8e)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Resolución de Contraloría N°356-2019-

CG. Modifica la Directiva N°006-2016-CG/GPROD “Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones Derivadas de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 05 de octubre de 2019. Fecha de consulta: 16/01/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/735d1b44-ebc8-4522-b261-3afe0af87dba/RC\\_356-2019-CG-anexo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=735d1b44-ebc8-4522-b261-3afe0af87dba](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/735d1b44-ebc8-4522-b261-3afe0af87dba/RC_356-2019-CG-anexo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=735d1b44-ebc8-4522-b261-3afe0af87dba)>.

- Contraloría General de la República (CGR). “Sistema de Control Gubernamental. Cartilla de usuario: Proyecto de Informe de Control y Seguimiento de Recomendaciones”. Versión 1.0.1. 24 de setiembre de 2019. Disponible en: <<https://apps1.contraloria.gob.pe/login/wfrm/Index.aspx>>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Lineamiento para ejecutar lo establecido en la modificación de la Directiva N°006-2016-CG/GPROD, aprobada con Resolución de Contraloría N°356-2019-CG”. En: Memorando Circular N°020-2019-CG/GDEE del 29 de octubre de 2019 (Versión 1.1) de la Gerencia de Diseño y Evaluación Estratégica del SNC. 04 de noviembre de 2019. Fecha de consulta: 18/01/2020.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Resolución de Contraloría N°401-2019-CG. Modifica plazo establecido en la Resolución de Contraloría N°356-2019-CG”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 11 de diciembre de 2019. Fecha de consulta: 16/01/2020. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\\_401-2019-CG.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_401-2019-CG.pdf)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). “Resolución de Contraloría N°410-2019-CG. Aprueban Directiva N°012-2019-CG/MODER “Gestión por Procesos en la CGR”. En: *doc.contraloria.gob.pe*. [En línea]. 24 de diciembre de 2019. Fecha de consulta: 20/08/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/4a2840e2-9598-4a50-b089-266fd063ce84/RC\\_410-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4a2840e2-9598-4a50-b089-266fd063ce84](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/4a2840e2-9598-4a50-b089-266fd063ce84/RC_410-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4a2840e2-9598-4a50-b089-266fd063ce84)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2018). “Resolución de Contraloría N°136-2018-CG. Modifican la Directiva N°007-2014-CG-GCSII denominada “Auditoría de Cumplimiento” y el “Manual de Auditoría de Cumplimiento”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 03 de mayo de 2018. Fecha de consulta: 7/07/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/8d5cfa95-b463-468c-aba4-e12e9a192413/RC\\_136-2018-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8d5cfa95-b463-468c-aba4-e12e9a192413](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/8d5cfa95-b463-468c-aba4-e12e9a192413/RC_136-2018-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8d5cfa95-b463-468c-aba4-e12e9a192413)>.

- Contraloría General de la República (CGR). (2017). “Resolución de Contraloría N°222-2017-CG. Modifica la Directiva N°006-2016-CG/GPROD “Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones Derivadas de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 28 de junio de 2017. Fecha de consulta: 16/01/2020. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\\_222\\_2017\\_CG.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_222_2017_CG.pdf)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2016). “Resolución de Contraloría N°120-2016-CG. Aprueba la Directiva N°006-2016-CG/GPROD “Implementación y Seguimiento a las Recomendaciones de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 04 de mayo de 2016. Fecha de consulta: 10/01/2020. Disponible en: <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/c19ddfd5-8f84-4456-935d-54621aa34991/RC\\_120\\_2016\\_CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c19ddfd5-8f84-4456-935d-54621aa349](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/c19ddfd5-8f84-4456-935d-54621aa34991/RC_120_2016_CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c19ddfd5-8f84-4456-935d-54621aa349)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2016). “Lineamiento del Seguimiento a la Presentación y Ejecución del Plan de Trabajo para la Implementación de Recomendaciones”. [Documento interno para los OCI]. Versión 01. 15 de abril de 2016.
- Contraloría General de la República (CGR). (2015). “Resolución de Contraloría N°353-2015-CG. Aprueba la versión actualizada de la Directiva N°007-2015-CG-PROCAL “Directiva de los Órganos de Control Institucional”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 03 de diciembre de 2015. Fecha de consulta: 06/02/2020. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\\_353\\_2015\\_CG.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_353_2015_CG.pdf)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2014). “Resolución de Contraloría N°273-2014-CG. Aprueba Normas Generales de Control Gubernamental”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 12 de mayo de 2014. Fecha de consulta: 10/08/2020. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\\_273\\_2014\\_CG.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_273_2014_CG.pdf)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2014). “Resolución de Contraloría N°473-2014-CG. Aprueba la Directiva N°007-2014-CG/GCSII “Auditoría de Cumplimiento”. En: *contraloria.gob.pe*. [En línea]. 23 de octubre de 2014. Fecha de consulta: 07/07/2020. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\\_473\\_2014\\_CG\\_directiva.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_473_2014_CG_directiva.pdf)>.
- Contraloría General de la República (CGR). (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Ed. Marena Morel.

- Contraloría General de la República (CGR). (s.f.a.). “Resultados de la búsqueda de informes”. En: *appbp.contraloria.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 14/06/2020. Disponible en: <<https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html>>.
- INTOSAI (2017). *Informe sobre la Revisión Global de las EFS 2017. Informe elaborado por la IDI para exponer las conclusiones extraídas de la encuesta global y otros datos*. Viena: Intosai.
- Larrea, Liliana (2017). “Implementación y Seguimiento de los Informes de Auditoría y su Publicación en el Portal de Transparencia”. *Administración Pública y Control: Gaceta Jurídica*, vol.43, p. 33-36.
- Leonarte, Juan (2014). *Control Gubernamental*. Primera edición. Lima; Perú. Gaceta Jurídica.
- Leonarte, Juan. (2017). “Transparencia y Acceso a la Información y un Efectivo Control del Estado Recomendaciones para Fortalecer el Sistema Nacional de Control y la Administración Pública”. Policy-Brief-01. En: Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Noviembre de 2017. Fecha de consulta: 17/07/2020. <<https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Policy-Brief-01.pdf>>.
- Leonarte, Juan (2019). “9 Recomendaciones para Fortalecer el Sistema Nacional de Control y la Administración Pública”. En: Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. 24 de marzo de 2019. Fecha de consulta: 16/06/2020. <<https://twitter.com/PacificoEGP/status/1109862438814531589>>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). Informe temático “La corrupción en los gobiernos regionales y locales”. En: *minjus.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 19/09/2020. Disponible en: <<https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>>.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2003). “Decreto Supremo N°043-2003-PCM. Aprueba Texto Único Ordenado de la Ley N°27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. [En línea]. 24 de abril de 2003. Fecha de consulta: 27/07/2020. Disponible en: <<https://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS-043-2003-PCM.pdf>>.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2003). “Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. [En línea]. 07 de agosto de 2003. Fecha de consulta: 27/07/2020. Disponible en:

<<https://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS-072-2003-PCM.pdf>>.

- Tribunal Constitucional. (2015). “Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) emitida en el expediente N°0020-2015-TC/AI, Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta contra diversas disposiciones de la Ley N°29622, que modifica la Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional”. En: *tc.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/08/2020. Disponible en: <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>>.
- Tribunal de Cuentas de España. Manual para la Formulación y el Seguimiento de Recomendaciones. Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de noviembre de 2019. [En línea]. Fecha de consulta: 18/09/2020. Disponible en: <<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/NormasManuales/ManualFormulacionySeguimientoRecomendaciones.pdf>>.
- Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. Manual de Procedimientos del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría (SISERA). Reformado mediante Acta Administrativa N° 07-2013-TSC del 27 de mayo de 2013. [En línea]. Fecha de consulta: 19/09/2020. Disponible en: <<https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/manuales/173-manual-de-procedimientos-del-sistema-de-seguimiento-de-recomendaciones-de-auditoria-sisera>>.

## Anexos

### Anexo 1. Respuestas de los entrevistados

A continuación, se presentan las respuestas proporcionadas por los entrevistados que tienen como función el seguimiento, evaluación e implementación de recomendaciones:

	Preguntas	Especialista encargado del registro de recomendaciones en el aplicativo	Responsable del Seguimiento de la Gerencia Regional Lima-Callao	Jefe del OCI	Subgerente de Seguimiento y Evaluación del SNC
1	<b>Generalidades</b>				
1.1	Profesión	Ingeniero de sistemas	Licenciada en administración	Ingeniero industrial	Ingeniero de sistemas
1.2	Tiempo de experiencia en el SNC.	2 años	2 años y medio	20 años (2 años en la M.D. de San Miguel).	4 meses
1.3	Principales funciones	Registro de implementación de recomendaciones.	Consolida la información registrada por los OCI.	Realiza el control interno simultáneo y posterior, ejecuta servicios de control y servicios relacionados y realiza el seguimiento y evaluación de las recomendaciones derivadas de los informes de auditoría.	Gestión integral del proceso de seguimiento e implementación de las recomendaciones.
1.4	¿Cuántas personas trabajan en el equipo del OCI?				Son siete personas (5 manera presencia y 2 en trabajo remoto).
2	<b>Aplicativo SCG</b>				
2.1	¿Conoce de la existencia de algún manual de usuario sobre del aplicativo SCG?	No	Recuerda un manual del año 2016 (no lo tiene físicamente), pero no se ha actualizado para el registro de las recomendaciones derivadas de los Informes de Servicios de Control Específico.	En el año 2001 trabajaba con un manual para el SAGU, pero en 20 años no se ha mejorado el registro de la información respecto al seguimiento de implementación de recomendaciones. No tiene conocimiento de un manual actualizado.	
2.2	¿Considera que el aplicativo SCG	No es un sistema intuitivo, por lo		No, ya que los campos para	Se debe actualizar la plataforma

	resulta amigable para el registro de las recomendaciones y nivel de avance?	que se tiene que investigar sus opciones o consultar a personas que lo hayan usado. Las opciones para el registro están muy escondidas y no se tiene conocimiento de todas las funciones que pueden existir.		registrar el seguimiento de acciones realizadas o acciones por realizar son demasiado pequeños.	informática que soporta SCG, los usuarios han reportado que es muy lento, no funciona con los navegadores Google Chrome y Mozilla, faltándole algunas funcionalidades, entre otros.
2.3	¿Cuáles considera que son las principales dificultades del aplicativo, al momento de registrar las recomendaciones y su estado de avance en la implementación?	Se cuelga, se pone lento y a veces no aparecen las opciones en el aplicativo.		El Formato 5A “Situación de las recomendaciones”, muestra solo el número de la recomendación, más no, el contenido de la misma, por lo que varios OCI utilizan un formato en Word solo para agregar el campo “recomendación”; además el SCG tiene una capacidad limitada de caracteres para registrar las acciones realizadas y acciones por realizar de una recomendación, y tampoco permita exportar la información en formato Word.	
2.4	¿Se puede obtener del aplicativo SCG un informe consolidado por años, reportes por informes, o por tipos de responsabilidad, a fin de agilizar el seguimiento y la evaluación?	Alguna vez vi un reporte, pero no me acuerdo como emitirlo.			
2.5	¿Cuáles considera los principales problemas de los	2.5	El aplicativo no es muy amigable, considera que		

	OCI al momento de registrar las recomendaciones y el avance de su implementación en el aplicativo?		cuando se les observa el seguimiento es porque la información que se encuentra registrada en las acciones adoptadas, no se ajusta al estado de la recomendación. Agrega, que el principal problema es la falta de comprensión de la directiva y modificaciones que regulan el seguimiento.		
2.6	¿Considera que el servicio de internet contratado por la mayoría de entidades públicas dificulta la carga de los registros en el aplicativo?	No es particularmente el internet, existe el problema de señala en diferentes distritos de Lima y por ambiente. El problema reside en que se tiene que habilitar ciertos parámetros de seguridad para poder entrar por los diferentes navegadores y eso puede crear vulnerabilidades en la configuración de la entidad.		En Lima no he visto que haya problemas de internet, para que cargue el aplicativo SCG.	
2.7	¿Remite al titular los reportes bimestrales a que hace referencia la directiva, en los que se muestra el nivel de avance en la implementación de las recomendaciones?			Si, reportes en Word elaborados por el OCI y un informe, los formatos 5ª también se imprimen, pero no tiene mucha utilidad.	
2.8	¿Se puede obtener del aplicativo SCG un informe			Si.	

	consolidado por años, reportes por informes, o por tipos de responsabilidad, a fin de agilizar el seguimiento y la evaluación?				
3	<b>Proceso de seguimiento</b>				
3.1	¿Considera que los OCI deben tener asistencia técnica en el proceso de seguimiento y evaluación de las recomendaciones a su cargo?		En los gobiernos locales la mayoría de su personal es contratado por locación de servicios por lo que son cambiados frecuentemente, de manera que se les brinda asistencia técnica. En el caso del personal del OCI que hace permanentemente esta labor, muy pocas veces requieren de asistencia.		
3.2	¿Se ha coordinado con los OCI a fin que verifiquen la causa de la existencia de recomendaciones que datan de hace más de quince años sin haberse implementado a la fecha?		Se ha coordinado, en varios casos han aplicado la R.C. N° 356-2029-CG, que faculta al OCI poder determinar la inaplicabilidad de la recomendación en los tipos mejora de gestión y administrativa entidad.		
3.3	De acuerdo con tu experiencia ¿Cuál consideras que son las recomendaciones que más tardan en implementarse?		Las que más se repiten en los informes anuales y continúan en el mismo estado son las derivadas de los informes de las SOA. En el caso de las recomendaciones		De acuerdo con la información estadística, son las recomendaciones de sanciones administrativas que dependen de la entidad, declarándose la mayoría de estas

			de mejora de gestión, las que más tardan en implementarse son las que encargan elaborar algún tipo de documento normativo para demarcar un proceso.		como “no aplicables” por el transcurso del tiempo.
3.4	¿Se ha considerado la posibilidad de recomendar como resultado de la revisión o evaluación a las recomendaciones que los OCI tiene a su cargo, el calificarlas como inaplicables, dado el tiempo transcurrido?		La R.C. N°356-2019-CG, faculta al OCI a determinar la inaplicabilidad de las recomendaciones en los casos de recomendaciones de “mejora de gestión” o “procesos administrativos”.		
3.5	¿Cuál o cuáles considera que son los principales factores que impiden la implementación de recomendaciones?			<p>-Cada quien redacta una recomendación como mejor lo entiende o parece, no existe un lineamiento o diseño de recomendación que utilice modelos ya preestablecidos a diferentes casuísticas que ya es conocida en el SNC que pueda servir como referencia al elaborar una recomendación.</p> <p>-El componente de control interno “ambiente de control” de la entidad y el compromiso real de cada titular es vital para que se logre avanzar en la implementación,</p>	<p>- Las constantes modificaciones en el marco normativo en la gestión pública, los cuales son el criterio para las recomendaciones que se formulan.</p> <p>- Los aplicativos informáticos para registrar la implementación de las recomendaciones, en muchos las mismas se encuentran implementadas, pero no se actualiza por problemas de uso del aplicativo.</p> <p>- La pandemia del COVID-19.</p>

				<p>ya que al no haber un mecanismo de sanción por parte del SNC, solo queda el apoyo del titular. De otro lado, el funcionario siempre tendrá otras prioridades, y considera la implementación un tema secundario; sin embargo, desde mi experiencia si el titular convoca y presiona a los funcionarios, existen cambios y avance en la implementación.</p> <p>-Se recomienda la elaboración de una directiva como un mecanismo de control, sin embargo, las entidades se tomen meses y a veces años para elaborarla, mientras tanto la situación que dio mérito a la recomendación se sigue repitiendo. En tal sentido, se debería pensar en recomendaciones a corto y largo plazo.</p> <p>-Muchos auditores creen que para implementar una recomendación tienen que verificar si el mecanismo de control implementado está funcionando (efectuar otro servicio relacionado) y hacen verificaciones,</p>
--	--	--	--	--

				<p>tomándose mese adicionales.</p> <p>-El servicio relacionado es llevado a cabo por el personal de apoyo de los OCI (no genera mayor avance), ya que el OCI centra sus esfuerzos en los servicios de control simultáneo y servicios de control posterior, situación que es fomentada por la unidad orgánica, ya que, en sus respectivos cuadros de controles semanales, no se considera el avance de seguimiento de implementación.</p> <p>-El uso del Plan de Acción al inicio generó que se activará o retomará el interés de los funcionarios, pero en el tiempo ha perdido seriedad ya que casi nadie lo cumple o cambian de gestor y propone otro plan de acción.</p>	
3.6	¿Considera pertinente que la CGR emita una resolución dando de baja recomendaciones que datan de hace más de quince años sin haberse implementado a la fecha?				No es viable jurídicamente que la CGR emita una resolución dando de baja recomendaciones.
3.7	¿Considera pertinente fortalecer algún aspecto en				Sobre las recomendaciones de mejora de gestión se está

	particular respecto del seguimiento y evaluación de las recomendaciones, hasta su registro en el aplicativo?				trabajando un nuevo marco normativo que unifica y estandariza el seguimiento e implementación de las recomendaciones de los servicios de control posterior. Por otro lado, se debe fortalecer el proceso de formulación y elaboración de recomendaciones, propendiendo que los gestores tengan un entendimiento claro de lo que se requiere., para que se pueda implementar lo más rápido posible.
3.8	De acuerdo con su experiencia ¿cuál considera que son las recomendaciones más recurrentes en las municipalidades distritales?				De acuerdo con la información estadística son las recomendaciones de “mejora de gestión” y “administrativa entidad”.
3.9	¿Considera que la implementación de las recomendaciones ha resultado en mejoras de los procesos de las entidades de cara a los ciudadanos?, de ser el caso ¿podría dar un ejemplo?			-Aplicación de Invierte.pe en el SAT para la identificación de depósitos y agencias habilitadas en base a un análisis normativo de evaluación de alternativas en el marco del programa multianual de inversiones, ya que antes se realizaban análisis muy generales bajo criterios propios de	A la fecha, no se ha realizado un estudio integral sobre el impacto particular de la implementación de las recomendaciones del tipo de mejora de gestión en los procesos de las entidades.

				<p>la entidad. Lo cual generó que se tengan criterios técnicos para dimensionar la cantidad de vehículos a secuestrar versus el espacio necesario para custodiarlos.</p> <p>-Recomendaciones para mejora de cruces de información entre la PNP (impone la papeleta), el SAT (cobra la sanción pecuniaria de una infracción de tránsito) y traslada al MTC la sanción no pecuniaria para su ejecución (inhabilitación o suspensión de la licencia de conducir), en este caso el OCI al tener un alcance a nivel de entidad, emite recomendaciones a fin de que se mejoren los cruces de información a fin que todos los infractores sean sancionados de manera pecuniaria y no pecuniaria.</p> <p>- En operativos de secuestro de vehículos, una vez secuestrado el vehículo por deuda, es derivado al depósito vehicular más cercano; sin embargo, no existía un control entre los vehículos intervenidos y enviados al</p>	
--	--	--	--	---	--

				depósito, versus los que efectivamente llegaban al depósito, careciendo de un mecanismo de control, habiéndose emitido la recomendación e implementado.	
3.10	¿Qué antigüedad en promedio tienen las recomendaciones provenientes de los servicios de control posterior en la municipalidad?			Seis años.	
3.11	¿Considera que el titular y funcionarios de la municipalidad asumen su responsabilidad en la implementación de las recomendaciones de los informes de auditoría?			No.	
3.12	¿El titular de la entidad, funcionario monitor y funcionarios responsables cumplen con los plazos establecidos en el Plan de Acción a fin de implementar las recomendaciones?			No.	
3.13	¿Coordina de manera permanente con los funcionarios responsables de implementar las recomendaciones?			Si.	
3.14	¿Considera que la rotación continua			Si.	

	de los funcionarios encargados de la implementación de las recomendaciones en las municipalidades constituye una limitación?				
3.15	¿Considera que la rotación de los jefes de OCI, o la no designación de uno dificultan el adecuado seguimiento del proceso de implementación?			Si.	
3.16	¿Durante su gestión, luego de la evaluación correspondiente, ha identificado recomendaciones inaplicables? De ser el caso, señale los motivos.			Si, existen diversos motivos que van desde el cambio de la normativa, el costo de implementar la recomendación versus el beneficio obtenido; recomendaciones muy generales que no tienen sustento en el informe; recomendaciones que indican lo mismo que señala la normativa, sin mayor valor.	
3.17	¿Considera que el plazo de veinte días hábiles es excesivo para presentar el plan de acción por los funcionarios responsables?			Considero que es razonable, pero las entidades o los funcionarios, consideran que es un tema no urgente, y si hacemos un análisis de la data, es muy probable que sea muy poco porcentaje de funcionarios que lo emita dentro de los 20 días hábiles.	

3.18	<p>¿Tiene conocimiento que se haya identificado responsabilidad a los funcionarios (antes de la suspensión de la potestad sancionadora de la CGR), por no haber cumplido con implementar las recomendaciones dentro de los plazos dispuestos en el Plan de Acción?</p>			<p>En los 20 años trabajando en diversos OCI, recuerdo que la única vez que la CGR ordenó a todos los OCI realizar un Examen especial a la implementación de recomendaciones fue en el año 2003-2004, en ese tiempo trabajaba en el OCI de la M.P. del Callao, identificándose responsabilidades administrativas funcionales; sin embargo, este tipo de responsabilidad por su naturaleza recae en la propia entidad. En 20 años fue el único intento que se hizo como SNC para tratar de sancionar a un funcionario por no implementar alguna recomendación.</p>	
3.19	<p>¿La CGR, a través de la unidad orgánica que lo supervisa efectúa visitas a efectos de evaluar los avances del proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones?</p>			<p>No efectúa visitas, no obstante, una supervisión de la unidad orgánica puede contribuir a que no se deje de lado el servicio relacionado de seguimiento de implementación de recomendaciones y haya presión para abordar el tema o avanzar en el mismo y se puede pensar que ahí está la clave del éxito.</p>	

				Finalmente, más allá de una supervisión, se requiere facilitar e idear mecanismos que coadyuven a realizar la labor de seguimiento.	
3.20	¿La entidad cumple con publicar semestralmente en el Portal de Transparencia, el reporte de las recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad, derivadas de los informes de auditoría?			Si.	

Fuente: Entrevistas y encuestas realizadas por los autores de la presente investigación.  
 Elaboración: Propia, 2020

## **Notas biográficas**

### **Liliana Teresa Larrea Lúcar**

Nació en Lima. Es Abogada por la Universidad de Lima (1993). Ha laborado en la Contraloría General de la República (CGR) como auditora de la Gerencia de Gobierno Locales. Actualmente se desempeña como supervisora líder en la Gerencia de Auditoría del Banco Central de Reserva del Perú (BCR).

### **José Alejandro Selem Novoa**

Nació en Lima. Es Ingeniero Pesquero de la Universidad Nacional Agraria La Molina (2001). Ha laborado en empresas del sector privado y, en el sector público, en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en el Ministerio de Educación, en la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y actualmente, en la Oficina de Normalización Previsional (ONP), siempre relacionado a temas de planeamiento y modernización de la gestión.

### **María Del Carmen Vergaray Galarza**

Nació en Chimbote. Es Economista de la Universidad del Pacífico (2011). Ha laborado en investigación y en el sector público, como especialista en asuntos internacionales en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y en el Ministerio de la Producción (PRODUCE). Actualmente, se desempeña como Ejecutiva en materia de defensa comercial en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI).