



**DEFICIENCIAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL
MARCO DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS DEL
PERÚ**

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA**

**Alumna
IVONNE BENDEZÚ ZÚÑIGA**

**Profesor Guía
ÓSCAR LANDERRETCHE GACITÚA, Ph.D.**

**SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE 2020**

El presente estudio está especialmente dedicado a mis padres, mi hermana, mis hermanos y mi tía quienes son fuente de fortaleza y motivación de persistir en superar mis límites; y por enseñarme a nunca rendirme.

AGRADECIMIENTO

A Dios por todas las puertas que abriste y un agradecimiento infinito a mi familia por su apoyo y su colaboración, porque esto lo logramos juntos. A todos mis profesores del INAP y todo el personal administrativo quienes colaboraron en mi formación académica.

Al Gobierno peruano y en especial a PRONABEC, por la oportunidad y su apuesta en el talento humano para el desarrollo y crecimiento del país.

RESUMEN

Los eventos asociados al fenómeno El Niño Costero ocurrido el 2017 impactaron de forma adversa a trece departamentos del Perú, ocasionando pérdidas humanas e importantes daños en la infraestructura pública. En respuesta, el gobierno creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, entidad encargada de liderar la implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios con el objetivo principal de reconstruir la infraestructura y adoptar estándares más exigentes para que las nuevas construcciones resistan a futuros embates de la naturaleza. En esa línea, se establece el procedimiento de contratación pública especial para la reconstrucción con Cambios, con la finalidad de otorgar flexibilidad y celeridad al proceso de reconstrucción.

El poco avance visible en la reconstrucción durante los tres años de haber iniciado el proceso, hace que esta se mantenga en el ojo público; por ello, el presente estudio pretende ser una contribución al proceso de implementación del Plan, desde la afirmación que los procesos de contratación pública presentan deficiencias significativas y corregibles, a pesar del control concurrente realizado por la Contraloría General de la República; esto como aporte de información relevante para la consecución de los fines y propósitos en las intervenciones del Estado.

ABSTRACT

The events associated with the El Niño Coastal phenomenon that occurred in 2017 adversely impacted thirteen departments of Peru, causing human losses and significant damage to public infrastructure. In response, the government created the Authority for Reconstruction with Changes, an entity in charge of leading the implementation of the Comprehensive Plan for Reconstruction with Changes with the main objective of rebuilding the infrastructure and adopting more demanding standards so that new constructions resist attacks of nature. In this way, the special public procurement procedure for reconstruction with changes is established, in order to grant flexibility and speed to the reconstruction process.

The little visible progress in reconstruction during the three years since the process began, keeps it in the public eye; for this reason, this study aims to be a contribution to the process of implementation of the Plan, from the statement that the public procurement processes present significant and correctable deficiencies, despite the concurrent control carried out by the General Comptroller of the Republic; this as a contribution of relevant information for the achievement of the aims and purposes in the interventions of the State.

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Antecedentes	7
1.2. Afirmación del estudio	9
1.3. Objetivo del estudio	9
1.4. Justificación	10
1.5. Metodología	11
2. MARCO TEÓRICO	12
2.1. La reconstrucción en la gestión pública	12
2.1.1. Factores determinantes en la gestión de reconstrucción después de un desastre	13
2.1.1.1. Diseño institucional	14
2.1.1.2. Sistemas de seguimiento y evaluación	15
2.1.1.3. Sistema de gestión financiera pública	15
2.2. Contratación Pública	16
2.2.1. Formas de contratación	17
2.2.2. Contratación pública e Infraestructura	18
2.2.3. Riesgos en la Contratación pública	19
2.3. Importancia del Control	19
2.3.1. Control Interno	20
2.3.2. Control Externo	21
3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	22
3.1. Reconstrucción con Cambios del Perú	22
3.1.1. Autoridad para la Reconstrucción con Cambios	22
3.1.2. Plan Integral de Reconstrucción con Cambios	23
3.2. Proceso de Contratación Pública para la Reconstrucción con Cambios	27
3.2.1. Fase de expresión de interés	28
3.2.2. Fase de actos preparatorios	28
3.2.3. Fase de procedimiento de selección	29
3.2.4. Fase de ejecución contractual	29
3.3. Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios	30
3.3.1. Modelo de acompañamiento de "Control por Hitos"	31

3.3.2. Características	32
3.4. Deficiencias identificadas en los Procesos de Contratación Pública	32
4. ANÁLISIS Y RESULTADOS	35
5. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	48

FIGURAS

Figura N° 01 Unidades ejecutoras de intervenciones de reconstrucción	24
Figura N° 02 Transferencias y ejecución acumulada	25
Figura N° 03 Órganos del Sistema Nacional de Control y sus relaciones	30

TABLAS

Tabla N° 01 Transferencias y ejecución acumulada por nivel de gobierno	26
Tabla N° 02 Principales riesgos identificados	33

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

El fenómeno climatológico “El Niño Costero” ocurrido en el verano del 2017, es considerado como el tercer fenómeno del niño más intenso de los últimos cien años en el Perú. Los eventos asociados a este, ocasionaron importantes daños, impactando en la vida de las personas y en la economía del país, registrando pérdidas económicas que ascienden a US\$ 3.124 millones, equivalente al 1,6% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.¹

Los daños causados se extendieron por varios departamentos del Perú, por lo que el gobierno declaró en emergencia a trece de ellos, siendo los más afectados Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash y Lima, y en menor impacto a los departamentos de Loreto, Junín, Huancavelica, Ica, Cajamarca, Ayacucho y Arequipa. El total de daños a la vida y la salud de las personas fue considerable: 285.453 damnificados, 1.454.051 afectados, 138 fallecidos y 459 heridos (INDECI, 2017); asimismo, se registraron daños materiales que afectaron la infraestructura pública en los sectores de vivienda, salud, educación, agricultura, transportes y comunicaciones.

En respuesta a los desastres ocasionados por el fenómeno climatológico se crea la Ley 30556 – Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, (en adelante la Autoridad) entidad encargada del diseño, ejecución y supervisión Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (en adelante el Plan), articulando con los

¹ Valoración de daños en el Perú ocasionado por el fenómeno El Niño Costero, realizada por la Consultora Macroconsult, a partir de los daños reportados hasta el 22 de marzo de 2017 por el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), publicado en el diario El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/negocios/danos-nino-us-3-124-millones-macroconsult-408266-noticia/?ref=ecr>

tres niveles de gobierno bajo una orientación de gestión del riesgo de desastres, para el restablecimiento de la infraestructura pública y viviendas dañadas.

El Plan fue aprobado con Decreto Supremo N° 091-2017-PCM de la Presidencia de Consejo de Ministros (2017), añadiendo el componente de cambio que consiste en “la adopción de estándares más exigentes y medidas complementarias que permitan no solo restituir y recuperar la infraestructura dañada o perdida, sino reemplazarla con otra de mayor calidad y más resistente a los embates de la naturaleza. De esta manera, el PIRCC busca robustecer la resiliencia de nuestras comunidades y preparar al país para enfrentar con éxito las amenazas de nuevos eventos climatológicos extremos.” (pág. 3).

A poco más de un año de haberse creado la Ley 30556, esta es modificada por Decreto Legislativo N° 1354 de fecha 02 de junio de 2018, con el objeto de establecer medidas necesarias y complementarias para la eficiente ejecución e implementación del Plan. Además, dispone la creación del Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios², a fin de establecer el procedimiento de contratación de bienes, servicios y ejecución de obras que superen las 8 UIT (Unidades Impositivas Tributarias)³, mediante la simplificación de procedimientos y reducción de plazos; los que son cumplidos por las entidades ejecutoras a cargo de las intervenciones. Las contrataciones cuyo valor sea igual o inferior 8UIT se encuentran fuera del alcance de la Ley 30225 Ley de Contrataciones del Estado, debido a que permite a la entidad contratar directamente al proveedor, sin llevar a cabo un proceso de selección.

Así mismo, las contrataciones de bienes, servicios y ejecución de obras que se desarrollen en el marco del Plan, se encuentran sujetas a procedimientos de control gubernamental a cargo de la Contraloría General de la República (en

² Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 071-2018-PCM, de fecha 05 de julio del año 2018.

³ El valor de la UIT para el año 2019 fue de S/. 4,200.00 Soles, siendo el importe de las 8 UIT de S/. 33,600.00 Soles, equivalente a US\$ 9,912 aproximadamente.

adelante la Contraloría), con el fin de garantizar un control eficaz en el uso de los recursos y bienes del Estado, a través del control concurrente a una o varias actividades, con el objeto de prevenir pertinentemente a las instancias competentes sobre la existencia de falencias que pudiesen afectar el logro de los objetivos y se adopte las medidas correctivas del caso.

1.2. Afirmación del estudio

El presente estudio sostiene que, los procesos de contratación pública presentan deficiencias significativas y corregibles, a pesar de la implementación del control concurrente en el Marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios del Perú.

Así mismo, se pretende responder a la pregunta general del estudio: ¿Cuáles son los principales factores que generan deficiencias en los procesos de contratación pública orientadas a Reconstrucción con cambios?

La implementación del plan es compartida por los tres niveles de gobierno (Gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales), permitiendo que las municipalidades lideren la ejecución de obras por encontrarse más cerca de la población afectada. Esta responsabilidad se cumple por medio de transferencias de presupuesto y ahí es donde las acciones de control cumplen su rol de prevención, verificación de la correcta aplicación de las normas e identificación de deficiencias en los procesos de contratación en lo que concierne a reconstrucción con cambios.

1.3. Objetivo del estudio

El presente estudio busca identificar los principales factores que generan deficiencias en los procesos de contratación pública orientadas a Reconstrucción con Cambios.

Asimismo, se pretende resaltar la importancia del control concurrente en los procesos de contratación pública para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios.

1.4. Justificación

Las contrataciones públicas son un tema muy especial para la administración pública peruana, porque es a través de las contrataciones que las entidades ejecutan los recursos públicos y esto constituye un tema controvertido para la sociedad en virtud de la demanda, en el sentido que los recursos públicos se ejerzan de forma transparente, legal, imparcial y optimizando el gasto público.

La disconformidad de la población ha ido en aumento, sobre todo de los ciudadanos directamente afectados por El Niño Costero, expresado en protestas contra el desempeño de la Reconstrucción con Cambios en diferentes localidades, con demandas orientadas a mayor celeridad de las obras y cuestionamientos que tienen como antecedentes de que en las obras de infraestructura se anida la corrupción, debido a la cantidad de recursos involucrados y el alto nivel de discrecionalidad de los funcionarios públicos. (Propuesta ciudadana, 2018).

Por lo tanto, resulta de interés realizar la investigación para analizar las razones del poco avance del proceso de reconstrucción a pesar de la adopción de mecanismos de gestión que están orientados a agilizar la reconstrucción.

Además, es uno de los primeros estudios que analiza el proceso de reconstrucción con cambios desde la óptica de las contrataciones públicas, por ello, pretende ser una contribución al proceso de reconstrucción con Cambios aportando información relevante para la consecución de los fines y propósitos de las intervenciones del Estado.

1.5. Metodología

La unidad de análisis en estudio es el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, implementado por la Autoridad desde 2017 hasta la actualidad, otorgándole de esta forma una connotación longitudinal.

El estudio es de carácter cualitativo, debido a que “proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad.” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, pág. 17).

Asimismo, es aplicada, pues se ocupa de los procesos de contratación pública desarrolladas en la Reconstrucción con Cambios.

Finalmente, el estudio se sustenta en base a fuentes de información mixta:

- **Primaria:** información recolectada mediante el desarrollo de entrevistas semiestructuradas, aplicado a informantes clave, como: funcionarios de la Contraloría, funcionario del Órgano de Control Institucional, integrantes del equipo especial de Reconstrucción con Cambios y expertos en materia de control gubernamental y contrataciones públicas.
Asimismo, se empleará el Estudio de Percepciones sobre el Proceso de Reconstrucción con Cambios, a octubre de 2018, realizado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Secundaria:** Revisión y análisis de estudios en materia de contrataciones públicas y control gubernamental; normatividad legal, decretos supremos, plan de acción de Reconstrucción con Cambios, directivas, informes de la Contraloría General de la República, entre otros.

2. MARCO TEÓRICO

Este capítulo se refiere a los conceptos teóricos que permiten dar sustento al análisis de las deficiencias significativas y corregibles en los procesos de contratación en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios del Perú a pesar de la existencia del control concurrente.

2.1. La reconstrucción en la gestión pública

Cuando ocurre un desastre, los gobiernos deben activar y desplegar ágilmente una cantidad significativa de recursos públicos para la atención de la población damnificada y la reconstrucción de la infraestructura afectada. La gestión de reconstrucción después de un desastre implica la ejecución de proyectos de inversión dependiendo a los sectores afectados, así como el restablecimiento de los servicios públicos básicos de manera sostenible. (Fengler, Ihsan, & Kaiser, 2008).

Las políticas y acciones que adoptan los gobiernos para la gestión y prevención de desastres, dependen del nivel de entendimiento que tengan los decisores político – administrativos. Así mismo es de importancia la conducta de los ciudadanos como protagonistas de las políticas de la administración pública.

Los desastres se caracterizan por ser eventos impredeciblemente repentinos, por lo que necesitan una respuesta de reconstrucción inmediata y muchas veces toma por sorpresa a los gobiernos por tener sistemas típicamente funcionando regular antes del desastre.

El proceso de reconstrucción se orienta a “devolver a las gentes de la región afectada unas condiciones de vida digna, a través de la aplicación de los recursos a proyectos que promovieran su desarrollo” (Rodríguez, 2012, pág. 283).

Al tenor de Fengler, Ihsan & Kaiser (2008), el proceso de reconstrucción consta de tres fases, siendo los siguientes:

Fase I

Es la fase de emergencia, comprende la prestación de apoyo inmediato y comúnmente es dirigida por el gobierno nacional; esta fase tiene una duración de varias semanas, de forma paralela se programa un plan de reconstrucción.

Fase II

Representa la transición de una emergencia a un programa de reconstrucción a gran escala. La reconstrucción inicia a la par con el desarrollo de actividades de atención inmediata, considerándose como una fase crítica para el éxito del plan de reconstrucción.

Fase III

En esta etapa se consolida el programa de reconstrucción, constituido de componentes y estrategias de reconstrucción.

2.1.1. Factores determinantes en la gestión de reconstrucción después de un desastre

“El gobierno necesita desarrollar y mantener un marco estratégico y programático. Este marco servirá como modo de planificación central y mecanismo de supervisión para la recuperación de desastre transversal e integrado.” (GFDRR, 2015, pág. 16).

El desarrollo del marco estratégico al que se hace mención es para potenciar:

- La asignación y priorización más equitativa de recursos
- Secuencia de actividades de reconstrucción para garantizar los resultados programados.
- La implementación de mecanismos para monitoreo y control.

2.1.1.1. Diseño institucional

El adecuado diseño institucional, permite relaciones de trabajo coordinadas y colaborativas, con mejores canales de comunicación para la difusión de información a las partes interesadas y garantiza la participación activa de la población (Bilau, Witt, & Lill, 2017).

De acuerdo a Fengler, Ihsan & Kaiser (2008), el diseño institucional depende de tres factores clave: (i) escala del desastre y alcance del programa de reconstrucción, (ii) la ubicación del desastre y (iii) la capacidad preexistente del gobierno en el manejo de la demanda de gasto. En tal sentido, proponen cuatro opciones de gestión de proceso:

- **Agencia independiente**, se implementa como mecanismo independiente y especial administrador de recursos, adquisiciones y de personal, con la única misión la reconstrucción.
Resulta necesario establecer cláusulas de extinción, para evitar la permanencia de la agencia más allá de su objetivo. Usualmente se aplica ante la ocurrencia de desastres a gran escala.
- **Integración a un sistema ministerial existente**, es orientada a países pequeños con antecedentes de buena gestión de desastres.
- **Integración a la estructura de gobierno (provincial y local)**, por la cercanía con la población afectada, dependiendo de su capacidad de gestión y resulta positivo en desastres de gran escala.
- **Intervención internacional**, se considera en los casos en que la administración pública no pueda desarrollar sus funciones, pues se corre el riesgo de no recibir el apoyo local necesario.

2.1.1.2. Sistemas de seguimiento y evaluación

El apremio y el volumen de inversión que implica el restablecimiento de servicios públicos afectados tras la ocurrencia de un desastre, requiere de un sistema de control eficiente para garantizar que los recursos se destinen para los fines contemplados en el plan o programa, sin afectar su implementación.

Para Fengler, Ihsan, & Kaiser (2008), los puntos clave de referencia para el sistema de evaluación son “la producción de estimaciones oportunas e integrales de (i) fondos asignados y gastados (que cubren todas las fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas), (ii) el progreso de la reconstrucción e (iii) impactos sociales” (pág. 14).

El control externo que ejerce las Entidades Fiscalizadoras Superiores, es clave en los procesos de reconstrucción, pues brinda seguridad a la sociedad de que los recursos se están gastando de forma adecuada y alerta posibles despilfarros. “Se requieren auditorías tanto internas como externas porque cada una sirve para un propósito diferente. En general, el ámbito de una auditoría externa es mucho más definida con una terminación fija.” (GFDRR, 2015, pág. 49).

2.1.1.3. Sistema de gestión financiera pública

La gestión financiera pública, se define como “el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para concretar los objetivos y las metas del sector público” (Kaufmann, Pimenta, & Urra, 2015, pág. 119).

Para Fengler, Ihsan & Kaiser (2008), el presupuesto que se destina a reconstrucción se caracteriza por:

- **Velocidad**, la ocurrencia de desastres naturales necesita de una actuación gubernamental rápida, por lo que la programación de presupuesto y su aprobación se deben realizar en un tiempo prudente para dar respuesta oportuna al evento.
- **Flexibilidad**, ya aprobado el presupuesto, la atención inmediata por la emergencia necesita de ciertas flexibilidades para la asignación y ejecución de recursos dentro de la normatividad vigente.
- **Múltiples actores**, el gran impacto de los desastres requiere de un trabajo multinivel articulado y colaborativo en la ejecución de presupuesto.

Por las características del presupuesto y las adquisiciones que deben iniciar a fluir rápidamente, es primordial un sistema de gestión financiera pública sólida y de calidad para mitigar la corrupción y maximizar su detección y corrección (Dorotinsky & Pradhan, 2007).

2.2. Contratación Pública

La contratación pública es considerada una herramienta de política pública y un elemento dinamizador de la economía nacional, por los recursos que se destinan a ejecución de obras y en la adquisición de bienes y servicios; tiene como objetivo primordial “la entrega correcta y oportuna de bienes y servicios, protegiendo a su vez el uso de los recursos públicos contra los riesgos de desperdicio, mal uso y corrupción.” (OECD, 2020, pág. 160).

Según el BID (2018), “En 2016 los gobiernos de América Latina y el Caribe gastaron cerca de US\$450.000 millones en compras públicas, lo que incluye la adquisición de bienes y servicios y de equipos de capital.” (pág. 55). En promedio, las compras públicas en Perú representan el 47% del gasto total que realiza el

gobierno, porcentaje que dista del promedio de 29,8% en los países de América Latina, diferencia que se justifica en la mayor proporción de gasto de capital en el gasto general (BID, 2018).

Generalmente la contratación pública se realiza en distintas etapas: planificación, selección y gestión de contratos; fases que coinciden con las establecidas en Perú; también, al igual que “Muchos países de América Latina han creado agencias rectoras de carácter regulador para supervisar y desarrollar políticas y sistemas de compras y contrataciones.” (Pimenta & Rezai, [2015], pág. 365). Entendiéndose que, las Agencias Centrales de Contratación Pública generalmente no realizan contrataciones en nombre de otras entidades públicas, pero si monitorean el desempeño de forma centralizada. (OECD, 2020).

2.2.1. Formas de contratación

“La selección del contratista por parte de la administración se realiza por alguna de las formas, sistemas o procedimientos contemplados en el ordenamiento jurídico correspondiente.” (CEPAL, 2002, pág. 71). Estas formas de contratación se orientan a la obtención de las mejores condiciones para el Estado y la ciudadanía. Siendo las modalidades más usuales las siguientes:

- **Licitación pública**, se define como el procedimiento administrativo por el que una entidad pública abre un proceso de contratación, en el cual no hay límite de oferentes, pueden concurrir todos los interesados que reúnan las condiciones establecidas en la normatividad vigente, a fin de formular propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente (Martínez, 2012).
- **Contratación directa**, es el mecanismo de selección por el que una entidad pública elige directamente al contratista, sin concurrencia de oferentes; es decir sin previo concurso, no habiendo un procedimiento real de selección. Esta forma de contratación se utiliza cuando el monto estimado objeto de

contratación, no supera el límite máximo establecido en la normatividad vigente (CEPAL, 2002).

- **Concurso público**, Es el procedimiento por el cual se busca seleccionar al contratista más idóneo para ejecutar una prestación pública, centrándose especialmente en las condiciones particulares de capacidad del oferente. “Esta modalidad es, en líneas generales, la que reúne los elementos más aconsejables para aquellos contratos que envuelvan una cierta complejidad ejecutiva, cuya solución exige una particular dotación de la empresa o individuo que la ejecuta” (CEPAL, 2002, pág. 74).
- **Concurso de precios**, “Es el sistema de selección del contratista, mediante el cual la Administración invita a un número determinado de personas naturales o jurídicas para que propongan precios para la ejecución del contrato al que se convoca” (CEPAL, 2002, pág. 75). Esto, siendo el precio el único elemento determinante de la elección.

2.2.2. Contratación pública e Infraestructura

A diferencia de la adquisición de bienes y servicios, la adquisición en proyectos de inversión pública es más compleja, debido a los desafíos que presenta. Por ello, “la forma en que se contratan obras y equipamientos es fundamental para garantizar que la infraestructura sea eficiente en términos de costos y sustentabilidad. En esta etapa, es crucial seguir principios clave como transparencia, competencia, integridad y eficiencia” (OECD, 2020, pág. 166).

La contratación pública en proyectos de infraestructura de gran envergadura es particularmente vulnerable a la corrupción y a riesgos de ineficiencia, es por ello que la mayoría de los países de América Latina aplican marcos regulatorios y legales tratando de ayudar a enfrentar tales acciones (OECD, 2020). No obstante, la implementación de normas legales no resulta suficiente para evitar que sean capturados por intereses particulares, lo que conlleva a la necesidad

de salvaguardas institucionales adicionales y reforzadas. “Los marcos nacionales y la orientación sobre la realización de infraestructura podrían ser herramientas efectivas para mitigar aún más los riesgos y el posible oportunismo político” (OECD, 2020, pág. 166).

2.2.3. Riesgos en la Contratación pública

Los riesgos se pueden presentar en cualquiera de las fases de contratación pública, debido a la amplia potestad que tiene el funcionario a cargo, siendo las más recurrentes, las siguientes:

- En la fase de actos preparatorios: se evidencian en “la elaboración de los documentos y estudios previos, los análisis de mercado y del sector; y los pliegos de condiciones en los que se incluyen los factores de selección, ponderación y demás” (Scheller D`Angelo & Silva, 2017, pág. 14).
- En la fase de selección: se evidencian en las invitaciones a licitar, información incompleta obtenida por los oferentes, falta de competencia o presentación de ofertas coludidas, precios inadecuados; y situaciones de conflicto de intereses que conducen a evaluaciones predispuestas o a corrupción en los procesos de aceptación (Dominguez & Durand, 2015).
- En la fase de ejecución contractual: “información insuficiente sobre los contratistas; elección no transparente o falta de responsabilidad sobre la elección de subcontratistas y asociados; falta de supervisión de los funcionarios” (Dominguez & Durand, 2015, pág. 74).

2.3. Importancia del Control

Se define el control como “(...) una de las actividades necesarias en todo proceso de gestión a los fines de verificar que lo planeado se está cumpliendo o se logró, pero esto no sólo por razones de carácter legal como está establecido en la

normatividad legal vigente (...), sino también por la necesidad del gerente de comprobar el cumplimiento del plan – presupuesto” (Zambrano, 2007, pág. 224).

Para Sánchez “(...) El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas (...), de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.” (Sánchez, [2006], pág. 33).

La función de control es importante “(...) porque es el vínculo final en las funciones de los dirigentes, titulares de entidad y/o de la gerencia. Es la única forma que se tiene para saber si los objetivos organizacionales se están cumpliendo, y si no, las razones por las que no se están logrando. El valor de la función de control radica en su relación con la planeación (...) y la protección de los recursos” (Rozas, 2013, pág. 49).

El control sirve para medir el desempeño efectivo de las organizaciones de acuerdo a la normatividad vigente y evidenciar si las acciones se ajustan a los objetivos trazados por la institución, y en el caso de encontrar hechos o situaciones adversas comunicar a la instancia competente a fin de corregirlas.

El control de la gestión pública se realiza por medio de dos enfoques de operación: control interno y control externo.

2.3.1. Control Interno

El control interno es el que se desarrolla desde el interior de las entidades y “está orientado a la prevención de irregularidades de aspecto administrativo y vigilar el cumplimiento de lo planeado, por lo que en general se lleva a cabo

previo al ejercicio de las actividades administrativas y de las operaciones financieras” (Ortiz, 2016, pág. 38).

El control interno es un proceso integrado y dinámico, que consta de cinco componentes: el entorno de control, la evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación; y monitoreo (Dorotinsky & Pradhan, 2007).

2.3.2. Control Externo

“El control externo es el que se ejerce por una institución distinta a la controlada, en este caso por las EFS, mediante la acción de fiscalizar llamada fiscalización superior (...). El control externo inicialmente se enfocó al control de la legalidad y regularidad de las operaciones, evolucionando a un control orientado a la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las actividades de la administración pública” (Ortiz, 2016, págs. 39 - 40).

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) gozan de garantías constitucionales, de independencia y “son los principales organismos de auditoría del sector público en un país. Su tarea principal consiste en examinar si los recursos públicos son gastados de forma económica, eficiente y eficaz, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes y en concordancia con las prioridades nacionales (...). Al asegurar que el dinero se gaste bien, las EFS pueden contribuir al desarrollo nacional sostenible y a reducir el fraude y la pobreza” (OCDE, 2010, pág. 11).

Las facultades de las EFS⁴, por lo general se encuentran plasmadas en la constitución de un país, por lo que existe diferencias en el desarrollo del trabajo de una EFS, dependiendo a sus tradiciones legales, financieras y políticas (OCDE, 2010). Por lo tanto, la rectoría en materia de control que ejerce una EFS es muy propio en cada país.

⁴ En el caso de Perú, es la Contraloría General de la República.

3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se enfoca su aplicación en la realidad peruana, por lo que, este capítulo hace referencia a elementos que permiten contextualizar el estudio.

3.1. Reconstrucción con Cambios del Perú

Se orienta a rehabilitar y reconstruir la infraestructura dañada y destruida por el fenómeno El Niño Costero, así mismo busca restituir el bienestar perdido de la población afectada.

3.1.1. Autoridad para la Reconstrucción con Cambios

Según la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios (2017), en su Artículo 3 lo describe como “una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, de carácter excepcional y temporal, encargada de liderar e implementar el Plan. La Autoridad cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica, constituyéndose como una unidad ejecutora, con la finalidad de realizar todas las acciones y actividades para el cumplimiento de sus objetivos”

El diseño institucional, corresponde al de una agencia independiente con una implementación descentralizada, de modo que trabaja de manera coordinada y comparte responsabilidades con diversos sectores del gobierno nacional, así como también con gobiernos regionales y locales. La Autoridad se encarga de distribuir los recursos financieros de la reconstrucción, para ello coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y ministerios implicados; y la ejecución de las intervenciones es competencia de los tres niveles de gobierno, implementándolos por medio de administración directa o contratación de empresas privadas (CGR, 2018a).

La Autoridad está liderada por un Director Ejecutivo con rango de ministro y de acuerdo a la Ley 30556 (2017) en su Artículo 4, tiene las siguientes funciones:

- Emite, dentro del marco de sus competencias, directivas de carácter vinculante para las Entidades Ejecutoras de los tres niveles de Gobierno involucrados en El Plan, a efectos de garantizar el cumplimiento oportuno de los objetivos de la Ley.
- Implementa mecanismos de transparencia y monitoreo físico y financiero de los proyectos.
- Ejecuta los recursos asignados para las contrataciones que requiera el cumplimiento de sus objetivos.
- Desarrolla canales de comunicación y coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales y la población, entre otros.

Asimismo, para efectos del seguimiento y vigilancia de la ejecución y cumplimiento del Plan, se cuenta con un directorio presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, e integrado por los ministros de los sectores de Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Riego y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Ley N° 30556, 2017).

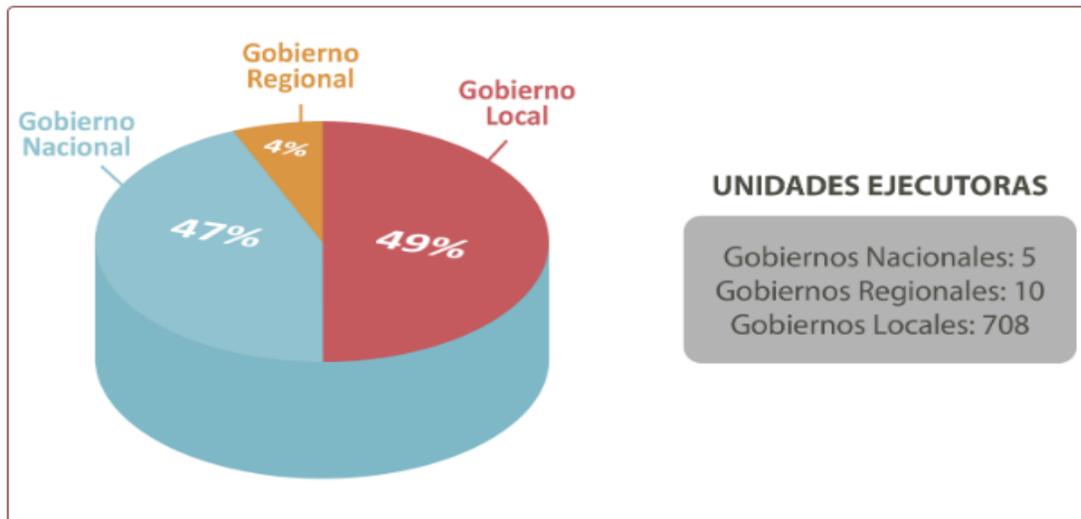
3.1.2. Plan Integral de Reconstrucción con Cambios

El Plan fue aprobado con una inversión total de S/ 25,655 millones de Soles, equivalente a US\$ 7,510 millones aproximado, constituye el 4% del PIB del país e identificó más de doce mil intervenciones. La inversión se distribuye en cuatro componentes: i) 73% se destina a reconstrucción de infraestructura, que tienen el propósito de rehabilitar la infraestructura y bienes públicos afectados por el fenómeno climático, enfocados a los sectores de: transportes, educación, vivienda, saneamiento, salud, agricultura y riego, y pistas y veredas; ii) 21% está orientado a construcción para prevención, con la intención de prevenir daños futuros ocasionados por desastres naturales; iii) 4% se dirige a solución de

viviendas de la población damnificada; y iv) el 2% restante se destina al fortalecimiento de capacidades operativas y de gestión de las unidades ejecutoras; y es bajo este criterio en que se ha financiado la capacidad operativa de la Contraloría en la implementación del control concurrente en las obras de reconstrucción.⁵

Posterior a su aprobación, el Plan ha tenido modificaciones en cuanto a la distribución de la ejecución de las intervenciones de la reconstrucción con cambios y actualmente cuenta con 723 unidades ejecutoras, de las cuales: cinco (5) corresponden al gobierno nacional (Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), diez (10) a gobiernos regionales (Ancash, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes) y 708 pertenecen a gobiernos locales; asimismo, estas unidades ejecutoras cuentan con presupuestos diferenciados, dependiendo a la cantidad de intervenciones.⁶

Figura N° 01 Unidades ejecutoras de intervenciones de reconstrucción



Fuente: Portal web de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

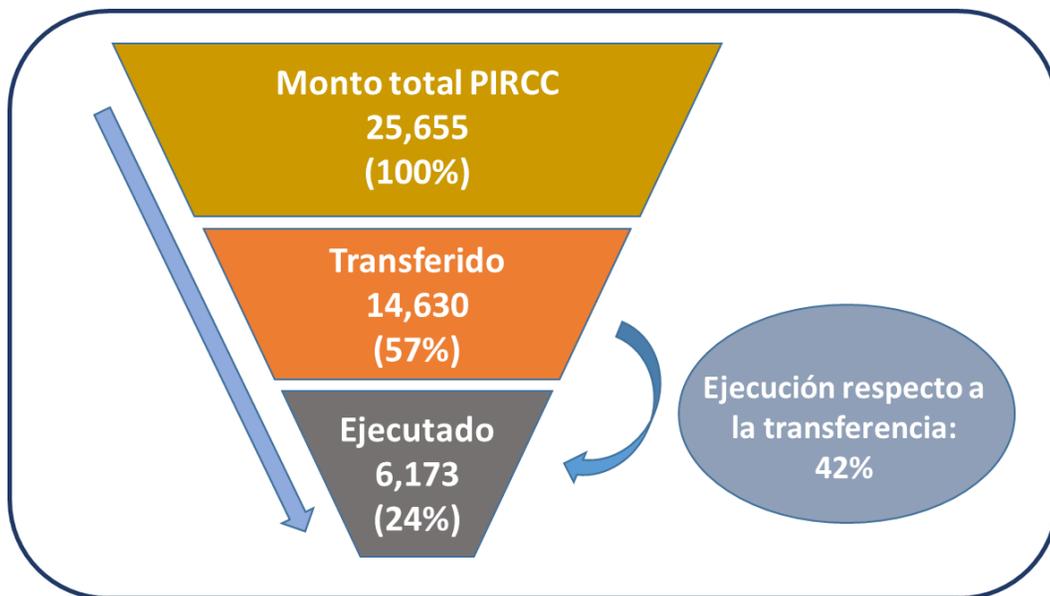
⁵ Datos recuperados del portal web de Reconstrucción con cambios – Presidencia del Consejo de Ministros. <http://www.rcc.gob.pe/plan-integral-de-la-reconstruccion-con-cambios/>

⁶ Idem al (5).

La ejecución de la inversión total se tiene programado hasta el año 2021, plazo que puede ser prorrogado hasta por un año, previa sustentación del Presidente de Consejo de Ministros ante el Pleno del Congreso de la República, dependiendo a los avances de la ejecución del Plan y de la necesidad de ampliación.

En cuanto al nivel de ejecución, a junio 2020 se observa poco avance en la gestión de reconstrucción, correspondiente a un 35% en ejecución física de obras, un 57% en transferencias a las unidades ejecutoras y una ejecución de solo el 24% a nivel nacional del monto total asignado al Plan (Ver gráfico N° 02)

**Figura N° 02 Transferencias y ejecución acumulada
Septiembre 2017 – Junio 2020**
(Expresado en millones de soles)



Fuente: Portal web de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

Además, en una mirada por niveles de gobierno (Ver Tabla N° 1) se observa una ejecución menor al 50% y una ejecución en promedio de 42%; es decir, hay un 58% del total de recursos transferidos que se deja de ejecutar, a pesar de contar con el presupuesto para hacer obras.

**Tabla N° 01 Transferencias y ejecución acumulada por nivel de gobierno
Septiembre 2017 – Junio 2020**
(Expresado en millones de soles)

Nivel de Gobierno	Monto PIRCC	Transferido	Ejecutado *
Nacional	12,543	7,582 (60%)	3,153 (42%)
Regional	6,000	2,426 (40%)	777 (32%)
Local	7,112	4,622 (65%)	2,243 (49%)
TOTAL / Promedio porcentual	25,655	14,630 (57%)	6,173 (42%)

*Respecto a lo transferido

Fuente: Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

De acuerdo a la Presidencia de Consejo de Ministros (2017) en su Decreto Supremo N° 091-2017-PCM, los pilares que constituyen el Plan y rigen el actuar de la Autoridad en la ejecución y seguimiento de los proyectos, son los siguientes:

- **El ciudadano en el centro del proceso**, las obras y proyectos contemplados en el Plan tienen como propósito final, restituir el bienestar perdido de la población afectada; de ello depende su éxito.
- **Inter-institucionalidad**, la implementación del Plan considera un trabajo coordinado y articulado de las instituciones de los diferentes niveles de gobierno; por ello, la asignación de responsabilidades para la ejecución de las obras se realiza bajo la premisa de subsidiariedad, siendo el nivel de gobierno más cercano a la población el encargado de ejecutar las obras y teniendo en cuenta su capacidad de ejecución en el marco de sus competencias.

- **Celeridad y flexibilidad**, a fin de agilizar la ejecución de las obras y rehabilitar los servicios públicos, se establece una serie de flexibilidades en cuanto a la adjudicación de obras mediante mecanismos simplificados, el recorte de los plazos en los trámites de permisos y autorizaciones que la ejecución requiera, y la habilitación urbana a sola firma de un profesional competente.
- **Prevención del Riesgo**, todos los proyectos del Plan adoptan medidas de prevención y preparación con el objetivo de otorgar mayor resiliencia a las infraestructuras frente a futuros embates de la naturaleza.
- **Transparencia**, a fin de transparentar la gestión de reconstrucción se implementó una plataforma digital que permite a la ciudadanía seguir la ejecución de las obras, así mismo se cuenta con el acompañamiento de la Contraloría.

3.2. Proceso de Contratación Pública para la Reconstrucción con Cambios

De acuerdo a la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado (2015), todo proceso de contratación pública se realiza en tres fases: fase de Programación y actos preparatorios, fase de selección y fase de ejecución contractual; sin embargo, en el caso de las contrataciones públicas orientadas a reconstrucción se incorpora una fase previa, la fase de expresión de interés.

La Ley de Contrataciones, señala que el titular de la entidad es el encargado de aprobar y supervisar los procesos de contratación; el área usuaria es quien realiza los requerimientos de bienes, servicios y obras a fin de cumplir objetivos y metas; el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) es quien realiza las actividades relativas a la gestión de abastecimiento al interior de la entidad; y el comité de selección es el órgano facultado de seleccionar al proveedor que brindará la prestación; este comité de selección es designado por el titular de la entidad y está integrado por tres miembros (de los cuales uno de los miembros

debe pertenecer al OEC y por lo menos uno debe tener conocimiento técnico sobre el objeto de contratación).

Para las contrataciones públicas orientadas a reconstrucción, se crea el Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios, bajo Decreto Supremo N° 071-2018-PCM, a fin de implementar medidas necesarias y flexibles (por medio de simplificación de procedimientos y reducción de plazos) para garantizar la eficiente ejecución del Plan.

3.2.1. Fase de expresión de interés

La Presidencia de Consejo de Ministros (2018) en su Decreto Supremo N° 071-2018-PCM, en el Art. 7 señala que: “A través de la expresión de interés la Entidad difunde sus necesidades de contratación a los proveedores, con la finalidad de determinar el requerimiento. La expresión de interés contiene las características técnicas con la descripción objetiva y precisa de los requisitos funcionales del objeto a contratarse, así como las condiciones en las que debe ejecutarse la contratación”.

Es la fase previa a la formulación del requerimiento, la misma que es difundida en el SEACE (Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado). Esta fase considera los siguientes componentes:

- Registro y difusión de la expresión de interés
- Formulación y presentación de consultas técnicas
- Absolución de consultas técnicas

3.2.2. Fase de actos preparatorios

Concierne a todas aquellas actuaciones de planificación y programación, previas al desarrollo del procedimiento de selección. Desarrollada en las siguientes etapas:

- Modificación del PAC (Plan Anual de Contrataciones).
- Definición del requerimiento por el área usuaria (Características técnicas + Resultados de expresión de interés)
- Estudio de Mercado
- Certificación y/o previsión presupuestal.
- Aprobación del expediente de Contratación.
- Designación del órgano a cargo de la selección, elaboración y aprobación de las bases del procedimiento de selección.

3.2.3. Fase de procedimiento de selección

Esta fase apunta a que se escoja al contratista sobre la base de una competencia, a fin de satisfacer el requerimiento formulado. Se desarrolla en las siguientes etapas:

- Convocatoria y publicación de bases.
- Registro de participantes.
- Formulación de consultas y observaciones.
- Absolución de consultas y observaciones e Integración de bases.
- Presentación de propuestas, evaluación de ofertas y otorgamiento de la buena pro.

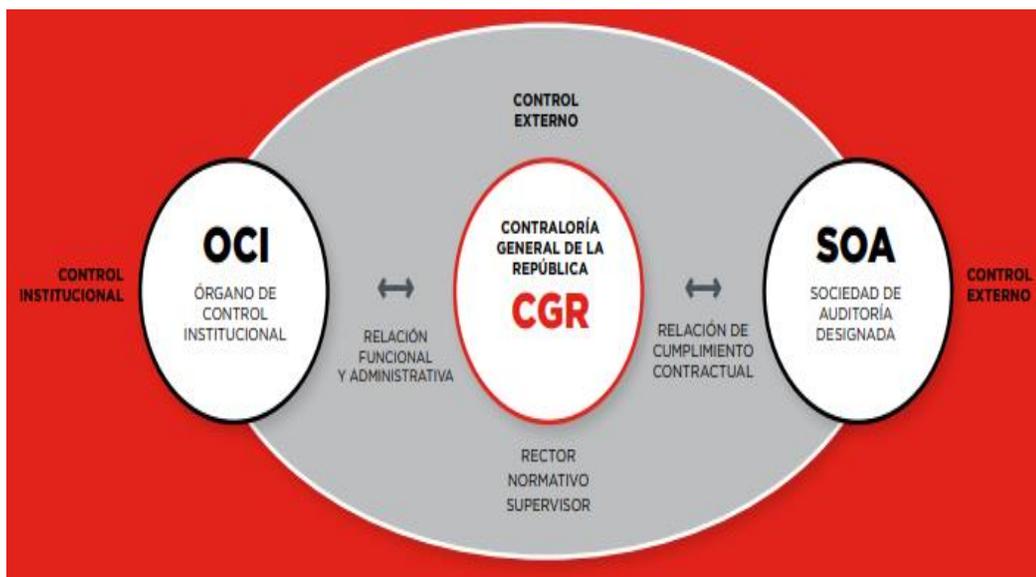
3.2.4. Fase de ejecución contractual

Comprende desde la suscripción del contrato respectivo y se termina cuando ambas partes cumplen sus obligaciones, es decir hasta la conformidad y pago de la última contraprestación, en el caso de los contratos de bienes y servicios, y con la liquidación y pago correspondiente, tratándose de contratos de ejecución o consultoría de obras.

3.3. Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios

El Sistema Nacional de Control peruano está conformado por tres órganos: La Contraloría es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, amparado en el Artículo 82 de la Constitución Política del Perú, tiene como misión dirigir y supervisar el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión institucional; así como promover valores y responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos. Goza de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (Ley N° 27785, 2002). Los Órganos de Control Institucional (OCI), son unidades especializadas de la Contraloría “que funciona de manera autónoma en el interior de la propia entidad pública sobre la cual ejerce el control gubernamental, con la finalidad de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes del Estado” (CGR, [2018]c, pág. 6); y las sociedades auditoras independientes, entidades privadas contratadas y designadas por la Contraloría a fin de realizar auditorías en entidades del Estado (CGR, 2016).

Figura N° 03 Órganos del Sistema Nacional de Control y sus relaciones.



Fuente: CGR – Memoria de la Gestión 2009-2016.

De acuerdo a lo establecido por la Ley N° 30556 (2017), las contrataciones de bienes, servicios y ejecución de obras orientadas a reconstrucción con cambios, se someten a procedimientos de control gubernamental de manera simultánea y ésta lo realizará la Contraloría, con el objetivo de garantizar un control eficaz sin afectar el dinamismo de la ejecución del Plan.

La Contraloría en marco de sus competencias determina establecer una nueva modalidad de servicio de control simultáneo nombrado “Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios”, aprobada con Resolución de Contraloría N° 405-2017-CG, de fecha 04 de noviembre de 2017, en donde se define como “aquella evaluación que se realiza a una o más tareas o actividades de un proceso en curso seleccionado, con el objeto de alertar oportunamente al Titular de la entidad y a las instancias competentes sobre la existencia de situaciones adversas que afectan o podrían afectar el resultado o el logro de los objetivos del proceso en curso materia de control, a fin que se adopten las acciones correctivas que correspondan”.

El proceso del control concurrente se desarrolla en tres etapas: planificación, ejecución; y elaboración y comunicación del informe de control. En ese sentido, esta modalidad de control se enfoca en el cumplimiento de la legalidad, dejando de lado las decisiones técnicas discrecionales adoptadas por los funcionarios.

3.3.1. Modelo de acompañamiento de "Control por Hitos"

Para la reconstrucción con cambios, se determina el modelo de acompañamiento de control por hitos, el cual “es el momento del proceso en curso materia de control, identificado por la Contraloría para el ejercicio del control concurrente” (CGR, 2017, pág. 4).

Estos hitos de control requieren que antes se hayan reconocido los riesgos que puedan ocasionar un efecto negativo en el logro de los objetivos; considerándose la concretización de un riesgo como una situación adversa,

relacionándose con un incumplimiento de normas técnicas e internas, disposiciones legales, contractuales u otros, que afecta o podría afectar sustancialmente la continuidad o el logro de los objetivos del proceso en curso objeto de control, respecto de la cual la entidad tiene la posibilidad de adoptar alguna acción correctiva (CGR, 2017).

3.3.2. Características

La Contraloría (2017) en su Directiva N° 005-2017-CG/DPROCAL “Control concurrente para la reconstrucción con cambios” establece las siguientes características:

- **Oportuno**, se desarrolla en el mismo espacio de tiempo en que ocurre la actividad y la emisión del resultado se efectúa en un tiempo razonable.
- **Expeditivo**, se realiza en plazos breves, de forma que se promueva el dinamismo.
- **Preventivo**, a fin de que la entidad adopte medidas correctivas pertinentes con miras al cumplimiento de objetivos.
- **Proactivo**, permite articular y generar una comunicación fluida con los funcionarios de la entidad e instancias pertinentes a fin de implementar mejoras e iniciativas a la gestión.

3.4. Deficiencias identificadas en los Procesos de Contratación Pública

Producto del control concurrente aplicado a los procesos de contratación pública para la Reconstrucción con Cambios, el Contralor General, Nelson Shack, durante el Balance del acompañamiento de Control Gubernamental en la Reconstrucción, realizado en la ciudad de Catacaos - Piura, informó que entre setiembre de 2017 y febrero de 2018, la Contraloría identificó 297 riesgos, durante la fase de procedimientos de selección y la fase de ejecución contractual

de obras y servicios, plasmados en 101 informes de control concurrente⁷. Así, se señala que el mayor número de riesgos fueron los siguientes:

Tabla N° 02 Principales riesgos identificados:

Fase de procesos de selección	Fase de ejecución Contractual
<ul style="list-style-type: none"> ● Atrasos y postergaciones en el proceso de selección. ● Inconsistencia entre los términos de referencia, bases, ficha y/o expediente técnico. ● Irregularidades del postor en el proceso de selección. ● Irregularidades en la absolución de consulta. ● Irregularidades en el registro en el Seace e irregular otorgamiento de la buena pro. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incumplimientos del contratista. ● Deficiencias vinculadas al expediente técnico. ● Incumplimientos o atrasos de la unidad ejecutora. ● Deficiencias en el control y/o supervisión de la ejecución de la obra. ● Irregular manejo del cuaderno de obras ● Incumplimiento de obligaciones de registro en Infobras e irregularidades del contratista en la ejecución.

Fuente: Elaboración a partir de la Nota de Prensa N° 089-2018-CG

Entre enero y diciembre de 2018 la Contraloría identificó 680 hechos que ponen en riesgo servicios y obras de prevención y reconstrucción en doce regiones afectadas por El Niño Costero, de los cuales el 37.4% (254) corresponden a procesos de selección y el 62.6% (426) de los riesgos forman parte de la fase de ejecución contractual (CGR, 2018b).

Asimismo, la Contraloría durante el año 2019, visitó 430 proyectos y emitieron 880 informes de control concurrente en las 13 regiones en donde se ejecuta las intervenciones de reconstrucción con cambios, identificando 2,177 situaciones

⁷ Información recopilada según Nota de Prensa N° 089-2018-CG: Contraloría expone balance del acompañamiento de control gubernamental en la reconstrucción; emitido por la Contraloría General de la República, de fecha 09 de febrero de 2018. Recuperado de: http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2018/piura/np_089-2018-cg

adversas, en donde el 23.4% (509) están vinculadas al proceso de selección y el 76.6% (1,668) pertenecen a la fase de ejecución contractual. Mencionando que “Las situaciones adversas fueron comunicadas oportunamente a los gestores públicos a fin de que adopten las acciones correctivas que permitan mitigar los riesgos, así como prevenir eventuales irregularidades, actos de inconducta funcional o hechos de corrupción.” (CGR, 2019, pág. 43).

De acuerdo a los informes de gestión de la Contraloría de los años 2018 y 2019, las deficiencias en los procesos de selección identificadas en ambos años, describen la falta de transparencia y afectación de la libre concurrencia de los postores y un trato no igualitario dentro del proceso. En cuanto a las deficiencias en la fase de ejecución contractual de las obras, se identificaron con mayor reiteración, las siguientes⁸:

- La prestación del servicio sin contar con el personal y/o maquinaria ofertados, que propicia la adopción de acciones previstas en el contrato e incide en la culminación del servicio.
- Limitada supervisión en la ejecución del servicio afecta en el logro de los objetivos previstos y/o genera sobrecostos.
- Deficiencias o retrasos en la aprobación de fichas técnicas de prevención postergan el inicio de la ejecución del servicio, propician ampliaciones de plazo y sobrecostos.
- Inconsistencia entre avance físico y valorizado, propicia ejecución del servicio al margen de las características técnicas previstas y pagos por servicios no ejecutados.
- Aprobación de adicionales sin sustento técnico legal y/o sobre estimaciones de metas ejecutadas, propician pagos por servicios no ejecutados/no aportan valor al servicio.

⁸ Información compilada de la Memoria de Gestión Institucional 2018 y del Informe de Gestión 2019, documentos emitidos por la Contraloría General de la República.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS

Para identificar los principales factores que generan deficiencias en los procesos de contratación pública orientadas a Reconstrucción con Cambios, se contó con criterios de ocho entrevistados, quienes son expertos y gestores públicos de diversas instituciones que intervienen en el proceso de reconstrucción. Ellos aportan información relevante y especializada desde su mirada institucional lo que permite comprender de manera integral cómo se han desarrollado las variables y otorgar mayor sustento al estudio⁹. A continuación, se detalla a los entrevistados:

Expertos:

✓ Edgar E. Olaya Olivares	Profesional con vasta experiencia en auditoría gubernamental y especialista en administración financiera del Estado.
✓ Leyli J. Aguilar Ventura	Experta en contrataciones del estado y árbitro del OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones)

Informantes clave:

Nombre completo	Institución	Cargo
✓ Ronald C. Paucar Calderón	Contraloría General de la República de Perú.	Jefe de OCI
✓ Tatiana M. Trucios Esplana		Auditora
✓ Einstein Abad Medina	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Analista en OCI
✓ Rosalía M. Ampuero Estrada	Programa Nacional de Saneamiento Urbano	Especialista en Contrataciones
✓ Danny D. Paytán Ordoñez	Equipo especial encargado de la Reconstrucción con Cambios - Programa Nacional de Saneamiento Urbano	Analista de Proyectos de Inversión
✓ Miguel Ángel Carranza Murga		Especialista en seguimiento de proyectos

⁹ Debido al contexto sanitario por el Covid-19, las entrevistas fueron concretadas por medio de plataformas digitales como Zoom y Skype, permitiendo superar la distancia.

También, se consideraron declaraciones de la actual Directora Ejecutiva de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios Amalia Moreno, quien asumió el cargo en octubre de 2019, tras la salida de tres titulares anteriores de la entidad; y del Contralor General de la República Nelson Shack, información publicada en prestigiosos diarios peruanos de circulación nacional. Así mismo, se consideraron estudios previos del tema, con el objetivo de analizar y determinar si los factores que generan deficiencias en las contrataciones públicas en el escenario general, se repiten en el contexto de la Reconstrucción con Cambios.

Principales factores que generan deficiencias en los procesos de contratación pública

A partir de las entrevistas, se determinan tres factores principales que generan deficiencias en los procesos de contratación pública en la gestión de la Reconstrucción con Cambios.

El primero nos remite al fenómeno de la corrupción, pues son intereses personales de los funcionarios públicos, que son muchas veces actores políticos, que menoscaban la precisión e influyen en la toma de decisiones equivocadas, generando comportamientos que se desalinean de las reglas formales. Esta afirmación que es avalada por el Estudio de Percepciones sobre el Proceso de Reconstrucción con Cambios, realizado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú a octubre de 2018, aplicado a 1700 encuestados en las provincias más afectadas por el fenómeno El Niño Costero, de cinco departamentos: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash; presenta resultados que llaman la atención en cuanto a la evaluación del desempeño de las autoridades en el proceso de Reconstrucción con Cambios, siendo de la siguiente manera: el 50% y el 31% de los encuestados confían nada y poca respectivamente en las autoridades; además que, mayor al 70% de los encuestados se sienten insatisfechos con las gestiones del Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Gobierno Municipal y con las empresas contratistas; en cuanto al componente de

transparencia e integridad, los resultados muestran que, alrededor del 80% de los encuestados considera que las autoridades no rinden cuentas y tampoco proporcionan los canales de información y transparencia sobre las obras, además que el 21% tiene conocimiento de algún caso de corrupción vinculado a autoridades o empresas contratistas durante el proceso de reconstrucción con cambios; entre otros actos de corrupción, el 27% considera que el desarrollo de las obras estuvo a cargo de empresas de dudosa procedencia, y un 26% considera que las autoridades han contratado exclusivamente a familiares o amigos para el desarrollo de las obras para el proceso de reconstrucción con cambios. (PUCP, 2018)

Aquello es confirmado por el Índice de Percepción de la Corrupción 2019, elaborado por Transparencia Internacional, en el que establece un ranking de 180 países en función de los niveles percibidos de corrupción en el sector público, con una escala de 0 (total corrupción) al 100 (total transparencia); resultado que posiciona al Perú en el puesto 101, con un puntaje de 36¹⁰, dejando en evidencia que la corrupción es un grave problema latente en el país.

El segundo factor es la incapacidad técnica, expresado en la escasa experiencia que tiene el país en ejecución de cierto tipo de obras por ser muy complejas y poco usuales, como es el caso de los proyectos pluviales contemplados en el componente de construcción del Plan, limitante que también reconoció la Directora ejecutiva de la Autoridad Amalia Moreno, al manifestar que las obras de prevención estuvieron relegadas y pendientes desde el punto de la gestión pública por la complejidad, tamaño de las obras y por ser multipropósitos y añadiendo que “nunca hemos tenido la ocasión de gestionar un proyecto tan grande: el tratamiento de 17 ríos, 5 drenajes pluviales y 7 quebradas con una mirada integral. Eso nunca ha hecho el Perú”. (RPP Noticias, 2020).

¹⁰ Información recuperada del portal de Transparencia Internacional <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>

Así mismo, la creación de múltiples equipos de trabajo a un inicio, no cumplieron los objetivos para los que fueron creados. Al contrario, generó dilatación de tiempo e incremento en los trámites de la contratación pública, sumado a esto, un mayor desgaste administrativo. Por ejemplo, la solicitud de recursos para la convocatoria era, Programa Nacional de Saneamiento Urbano, Comité Sectorial, Autoridad para Reconstrucción con Cambios, Ministerio de Economía y Finanzas (evaluaba) y recién asignaba los recursos para convocar, demoraba demasiado (2 meses aprox.), trámite que se mejoró después de dos años, con la supresión del comité sectorial, afirmó Carranza.

A esto se suman, los insuficientes niveles de ejecución de las unidades ejecutoras como se observó en la tabla N° 01, cuestión que refleja la poca capacidad que ha tenido el gobierno peruano para ejecutar los recursos en los tres niveles de gobierno.

El tercer factor es de naturaleza legal y se refiere a la normatividad vigente en contrataciones públicas, herramienta que se estableció específicamente para flexibilizar y reducir los plazos de contratación orientadas a Reconstrucción con Cambios. Este objetivo que no llegó a materializarse, porque la herramienta fue creada con escaso consenso con los funcionarios que se encuentran en el día a día en contrataciones e inversiones, advirtiéndose que la reducción de plazos no es el problema, al contrario, puede ser contraproducente para la competencia y las mejores propuestas, considerando que los proyectos tienen ciclos y no porque se haga rápido quiere decir que se obtendrán buenos resultados.

En ese tenor, por ejemplo, la publicación de las primeras bases estándar se contradecían con la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado, lo que ocasionó observaciones, postergaciones y nulidades de procedimientos (Ampuero, 2020); a su vez, dichas contradicciones dieron paso a constantes modificaciones del Reglamento del Procedimiento de Contratación Pública Especial, lo que generó inseguridad normativa e incremento de riesgos en la contratación por la

implantación de vacíos legales, permitiendo que se adjudique a contratistas sin la experiencia técnica de reconstruir algo que ha sido afectado y a “empresas de papel” que ejecutaron obras de mala calidad o las que terminaron en paralizaciones de obra.

En esa línea, la Directora Ejecutiva de la Autoridad, señaló que la norma en contrataciones necesita una reestructuración a fin de que la selección de empresas se enfoque en la experiencia en materia de contratación y no en la presentación de documentos. Además, identificó como brecha actual en la gestión pública, la profesionalización de los funcionarios para la obtención de resultados (RPP Noticias, 2020).

De los estudios previos seleccionados en materia de contrataciones públicas en el Perú, Domínguez y Durand en su “Análisis descriptivo de la problemática de las contrataciones estatales en el marco del sistema de abastecimiento público” (2015), señalan que siendo el proceso de contratación pública dividido en fases y a su vez éstas subdivididas en actividades que siguen un orden lineal y secuencial, cuando ocurre una deficiencia en una sola de estas actividades, ésta puede afectar en la eficiencia de la gestión del proceso de contratación y por consiguiente repercute en la gestión de la entidad; es por ello que la fase de programación y actos preparatorios es fundamental para todo el proceso de contratación pública, puesto que en dicha fase surgen la gran cantidad de causas de las deficiencias que son arrastradas a lo largo del proceso de contratación, perjudicando las fases de selección y ejecución contractual.

Los autores identifican la debilidad en las capacidades de los gestores públicos (aspecto humano) como causa principal de las deficiencias en los procesos de contratación pública; señalando que el requerimiento es el principal insumo del proceso de contratación pública y siendo el área usuaria el encargado de su elaboración, estos desconocen los reglamentos técnicos, disponibilidad en el mercado, entre otros. En ese sentido, afirman que el problema de un requerimiento

mal elaborado o direccionado, es el reflejo de problemas subyacentes, como el de falta de capacitación y la existencia de corrupción, expresado en características que solo pueden ser cumplidas por un proveedor o una marca; por ello recomiendan que invertir en el aspecto humano (capacidades) es fundamental para mejorar la eficiencia a lo largo de todo el proceso de contratación (Dominguez & Durand, 2015).

Para Salazar & Angles, son dos las limitantes que generan deficiencias en el sistema peruano de contrataciones públicas, la corrupción y el marco normativo, debido a que la corrupción es un fenómeno que aparece en los vacíos regulatorios de las instituciones públicas y a que la contratación con el Estado, requiere la articulación de los once sistemas administrativos, en donde la rectoría no recae en la entidad pública contratante. “Es decir, mientras una entidad pública requiere adquirir bienes, el proceso de contratación se desarrolla bajo las reglas diseñadas por otras, situación que dispersa las responsabilidades administrativas y penales, incrementando la discrecionalidad de los funcionarios públicos contratantes.” (Salazar & Angles, 2018, págs. 25-26).

A esto, se suma lo identificado por Carpio, quien señala como los principales desencadenantes de la problemática en la contratación peruana a: i) la corrupción, manifestados en pliegos mal elaborados, valores referenciales incorrectos, evaluaciones parcializadas, impugnaciones resueltas sin considerar criterios legales y otros, que delatan claramente la corrupción de los funcionarios encargados de realizar los procesos de selección; situaciones que son confirmadas por la realidad diaria; ii) la incapacidad profesional, que genera dilatación o frustración de los procesos de contratación por errores e incumplimientos de normas legales en el momento de redactar las bases, originando múltiples observaciones y consultas a las mismas; incapacidad que también se observa en la fase de ejecución contractual, por ejemplo en las admisiones de adicionales y ampliaciones de plazo por falta de pronunciamiento oportuno; y iii) la legislación compleja para contratar,

afirmación que obedece a los constantes cambios de la normatividad en contrataciones (Carpio, [2010], págs. 78-79).

La adición de los estudios previos en materia de contrataciones públicas desarrolladas en el contexto peruano, permite robustecer el presente estudio y a la vez permite afirmar que los factores desencadenantes de las deficiencias en los procesos de contratación pública general y que lamentablemente desde hace años agobian al país, son los mismos que se repiten en el proceso de Reconstrucción con Cambios; y que a su vez deja en evidencia la precariedad que tiene el sistema de contrataciones públicas en el Perú.

Aquello también lo identificó el gobierno peruano, lo que se expresa en la medida adoptada el pasado 22 de junio de 2020, en donde el actual presidente de la nación Martín Vizcarra firmó un acuerdo bilateral con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con el objetivo de reactivar la reconstrucción, por medio de asistencia técnica en la ejecución de obras y transferencia de conocimientos a profesionales peruanos. Asimismo, desarrollará la función de Agente de Procura, es decir, el Estado cooperante desarrollará e implementará estrategias de contratación y conducirá procesos de procura internacional para la selección de proveedores que se encargarán de la ejecución de las obras, con ventajas de flexibilidad, transparencia, competencia, innovación y reducción de riesgos de incumplimiento; siendo característica de esta modalidad el estar fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado Peruano (Gestión, 2020), medida que confirma el planteamiento del presente estudio.

En Perú comúnmente se ha pensado que el mayor déficit en la gestión es el presupuesto, enfocándose a conseguir mayores presupuestos para la ejecución de proyectos, pero cuando se cuenta con ello, no se desarrolla como fue establecido. Lo mismo pasa con la regulación, la gestión se ha enfocado en la creación de marcos regulatorios, tanto así que constantemente se realizan cambios a la Ley de Contrataciones del Estado, al igual que al Reglamento de Procedimiento de

Contratación Especial para Reconstrucción con Cambios. Ello, junto a la creación de regímenes aplicables a casos especiales ha convertido a la norma de contrataciones en algo muy variado e inconsistente, ocasionando de esta manera inseguridad jurídica.

Estas prácticas desacertadas en la gestión pública, han hecho que se pierda de vista lo realmente importante, los proyectos y sobre todo el estudio previo que da inicio a un proyecto, que históricamente ha quedado en evidencia la falencia que se tiene en la elaboración de los perfiles y expedientes técnicos, el cual suele terminar en paralizaciones de obra.

Control concurrente

El control concurrente es una herramienta de gestión importante en el proceso de Reconstrucción con Cambios porque garantiza que los recursos se destinen para los fines contemplados en el Plan, precisión confirmada por otros estudios que concluyen que el control concurrente tiene un efecto favorable en la ejecución de los proyectos contemplados en el Plan a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ya que permite la identificación de situaciones adversas relacionadas a los deficientes procesos constructivos que afectarían la ejecución de obras, además que influyen en la adecuada gestión de los recursos públicos (Perez, 2019, pág. 111).

Es clara la relevancia del control concurrente como parte de la solución en la lucha contra la corrupción es así que, el Contralor General de la República de Perú, Nelson Shack, en la VII Conferencia Anual Anticorrupción Internacional – CAAI 2017 “lucha contra la corrupción: Retos y perspectivas”, argumentó que “el objetivo principal es anticiparse a posibles actos ilícitos de corrupción o inconductas funcionales en la administración pública, para evitar pérdidas económicas al Estado, que socavan la democracia y la confianza en las instituciones” (La República, 2017).

No obstante, en cuanto al dinamismo del control concurrente, se tienen dos percepciones opuestas, la primera, desde el punto de vista de quienes ejercen el control y señalan que el control concurrente contribuye a una gestión proactiva y coadyuva a que se tomen mejores decisiones en los procesos de contratación y la segunda, desde la óptica de quienes son controlados, los cuales perciben que los informes que brindan a petición de la instancia de control son una carga adicional a su trabajo y además señalan que, los funcionarios que realizan el control, tienen poco conocimiento de la normatividad legal que rige la reconstrucción, llegando a percibir como una pérdida de tiempo el otorgar explicaciones.

Ante tal señalamiento, los funcionarios de la Contraloría General de la República indican que, los Órganos de Control Institucional a nivel nacional no cuentan con el personal y recursos logísticos suficientes para el ejercicio del control, lo que no se condice con la realidad, ya que son ellos los que están de cara en las entidades; situación que no ocurriría en las Oficinas Regionales de Control.

Para el experto en control gubernamental Edgar Olaya, la función pública es inmensa y las posibilidades de control son muy amplias, sumado la existencia de limitados recursos a disposición del ente contralor. En consecuencia, el control concurrente resulta insuficiente para la Reconstrucción con Cambios y como las obras objeto de control, resultan seleccionadas por priorización, se dejan a un gran número de obras fuera del alcance del control.

En este punto, cabe precisar que el ejercicio del control ha recibido un duro golpe en la lucha contra la corrupción, por la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, en el que cuestiona el listado de las infracciones que resultan pasibles de sanción, resultando inviable que la Contraloría General de la República continúe aplicando sanciones administrativas.

Las drásticas sanciones impuestas por la CGR, entre ellas, inhabilitaciones en el ejercicio de la función pública hasta por un máximo de 5 años, dejaban una clara

señal punitiva ante la lesiva conducta de los funcionarios públicos, también actuaba de forma disuasiva dirigida a funcionarios públicos que pudieran considerar atentar o ejercer una desviación al cumplimiento de la norma (Olaya, 2020). En esa misma línea, el Contralor General Nelson Shack, afirma que “La sentencia emitida por el TC modifica el ordenamiento jurídico afectando los esfuerzos desplegados por el Sistema Nacional de Control en la identificación y sanción a los malos funcionarios presuntamente responsables de haber incumplido sus funciones y/o afectado los intereses del Estado, y que han sido comprendidos en los informes de control y sobre quienes se venían determinando responsabilidades administrativas con sanciones de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública.(...)” (Gestión, 2019).

5. CONCLUSIONES

La información presentada permite afirmar que el lento avance en la reconstrucción se atribuye al deficiente proceso de contratación pública que se ha venido realizando, esto a pesar del marco especial en contrataciones establecido para la reconstrucción. Por tanto, el presente estudio ha buscado determinar los principales factores que generan deficiencias en los procesos de contratación orientadas a Reconstrucción con Cambios en el Perú; y que, a la luz de la investigación, se identificó a la corrupción, la incapacidad técnica y el marco legal como principales desencadenantes de las deficiencias en los procesos de contratación.

Por lo general se ha señalado a la corrupción como la falencia número uno en la contratación pública, esto por su alta vulnerabilidad a esta actividad estatal y por los niveles elevados de discrecionalidad de los gestores públicos; no obstante, en el marco de la Reconstrucción con Cambios, se revela como el mayor desencadenante de las deficiencias en los procesos de contratación pública, la incapacidad técnica, reflejado en el bajo nivel de ejecución del presupuesto de las unidades ejecutoras, a pesar de contar con el presupuesto; y la inexperiencia para el desarrollo de cierto tipo de proyectos.

El Acuerdo de Gobierno a Gobierno con el Reino Unido e Irlanda del Norte, representa un reconocimiento expreso de la incapacidad del gobierno en el manejo de su presupuesto e inversiones de forma segura y eficiente; y a su vez visibiliza los factores que generan deficiencias en los procesos de contratación pública identificados en el presente estudio. Pero también es importante señalar, que esta medida a la que tuvo que recurrir el gobierno producirá un efecto positivo y como una oportunidad de mejora en la gestión de proyectos, pues éste garantiza el desarrollo de proyectos aplicando buenas prácticas internacionales para asegurar el cumplimiento del objetivo de reconstrucción y la implementación de contratos que procuran ser cien por ciento colaborativos que no permiten la paralización de obras.

En paralelo, esta medida crea una paradoja dentro del gobierno, porque se puede trabajar con la dirección del gobierno británico y por supuesto con el impulso de la fuerza laboral peruana, pero todos los demás proyectos se seguirán haciendo con todas las normas poco ágiles, generando de esta manera un doble estándar en los procesos de contratación pública orientadas a reconstrucción con cambios, como una confirmación de que alguien más debería encargarse de su ejecución.

Es importante que la Contraloría General de la República participe en el proceso de Contratación pública orientadas a Reconstrucción con Cambios en la modalidad de control concurrente. A diferencia del control posterior, en donde muchas veces llega tarde y en donde no se pueden resolver los problemas, la lógica de la intervención concurrente permite alertar al gestor público de lo que está haciendo “mal legalmente”, para que pueda tomar las medidas correctivas y pueda dar solución a fin de cumplir con los objetivos establecidos en el Plan. En ese sentido, la Contraloría fortalece el control social, alerta tanto al ejecutor como a la sociedad a través de la publicación de los informes, respecto de lo que está ocurriendo en los procesos de contratación pública. No obstante, la Contraloría ha generado una situación complicada para los funcionarios públicos, bajo la percepción de que el control concurrente obstaculiza la gestión de sus actividades y esto a su vez incrementa su carga laboral.

Con respecto a los informes de gestión emitidos por la Contraloría General de la República, durante los años 2018 y 2019, se identificó 680 y 2,177 situaciones adversas respectivamente, que ponen en riesgo servicios y obras de prevención y reconstrucción, concentrados en la fase de selección y ejecución contractual; entre los mayores riesgos identificados figuran los incumplimientos del contratista, inconsistencia entre los términos de referencia, bases, ficha y expedientes técnicos; riesgos que en su mayoría son corregidos por las entidades, a consecuencia de un seguimiento constante por parte de la Contraloría en la implementación de sus recomendaciones.

Así mismo, el incremento de las situaciones adversas en los procesos de contratación pública en el marco de Reconstrucción con Cambios y la omisión en la implementación de recomendaciones realizadas por la Contraloría, es resultado de la incapacidad de sancionar de la Contraloría, debido a la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, en donde elimina la posibilidad operacional de sancionar a funcionarios que transgreden la norma, fallo que estará vigente hasta que el Congreso de la República de Perú pueda discutir la ley y ella sea promulgada.

BIBLIOGRAFÍA

- BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo:
<file:///C:/Users/H%20P/Downloads/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>
- Bilau, A. A., Witt, E., & Lill, I. (2017). Analysis of Measures for Managing Issues in Post-Disaster Housing Reconstruction. *Tallinn University of Technology*, 28.
- Carpio. ([2010]). Perú - Compras: Ilusión Infundada de un Sistema Público de Compras Eficiente. *Derecho & Sociedad*, 76 - 80.
- CEPAL. (2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf
- CGR. ([2018]c). *Servicios y Herramientas del Control Gubernamental*. Obtenido de Contraloría General de la República del Perú:
https://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/2_SERVICIOS%20Y%20HERRAMIENTAS%20DEL%20CONTROL%20GUBERNAMENTAL_2019.pdf
- CGR. (2016). *Memoria de la Gestión 2009 - 2016*. Lima - Perú.
- CGR. (2017). Resolución de Contraloría N° 405-2017-CG. *Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios*. Lima, Perú.
- CGR. (2018a). *Escuela Nacional de Control*. Obtenido de La reconstrucción con cambios en el Perú: evidencia preliminar de su eficacia: https://enc-ticketing.org/comunicaciones/enconocimiento/investigacion/DT_2018-04.pdf
- CGR. (2018b). *Memoria de Gestión Institucional 2018*. Obtenido de https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Memorias_2018-CGR.pdf
- CGR. (2019). *Informe de Gestión 2019*. Lima: Gerencia de Comunicación Corporativa. Obtenido de Memoria Anual 2019:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/833847/g100620informe_gestion_comprimido.pdf
- Contreras, A., Martínez, F., Regalado, F., & Vásquez, K. (2017). *Impacto del Fenómeno de El Niño*. Obtenido de Asociación Peruana de Economía: <http://perueconomics.org/wp-content/uploads/2014/01/WP-97.pdf>
- Dominguez, T., & Durand, N. J. (2015). *Análisis Descriptivo de la Problemática de las Contrataciones Estatales en el Marco del Sistema de Abastecimiento Público*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Dorotinsky, W., & Pradhan, S. (2007). Exploring Corruption in Public Financial Management. En J. Campos, & S. Pradhan, *The Many Faces of Corruption Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (págs. 267 - 294). Washington, D.C.: The World Bank Publication.

- Fengler, W., Ihsan, A., & Kaiser, K. (2008). Managing Post-Disaster Reconstruction Finance International Experience in Public Financial Management. *Policy Research Working Paper*, 35.
- Gestión. (2019). *Tribunal Constitucional deja sin efecto facultad sancionadora de la Contraloría*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/tribunal-constitucional-deja-efecto-facultad-sancionadora-contraloria-265014-noticia/?ref=gesr>
- Gestión. (2020). Obtenido de <https://gestion.pe/blog/agenda-legal/2020/08/se-anuncian-primeros-procesos-de-procura-internacional-a-traves-del-contrato-de-gobierno-a-gobierno-de-la-reconstruccion-con-cambios.html/?ref=gesr>
- GFDRR. (2015). *Guía para Desarrollar Marcos de Recuperación de Desastres*. Obtenido de Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de los Desastres: <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/drif-guide-espanol.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. D.F. México: McGRAW-HILL / Interamericana Editores S.A.
- INDECI. (2017). *Boletín Estadístico Virtual de la Gestión Reactiva N° 07*. Obtenido de Instituto Nacional de Defensa Civil: <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/201708091706381.pdf>
- Kaufmann, J., Pimenta, C., & Urra, F. J. (2015). Gestión financiera pública. En BID, *Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 119 - 154). Washington.
- La República. (2017). *Contraloría General comparte nuevo modelo de control concurrente en foro internacional*. Obtenido de Henry Morales: <https://larepublica.pe/sociedad/1154546-contraloria-general-comparte-nuevo-modelo-de-control-concurrente-en-foro-internacional/>
- Ley N° 27785. (2002). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Lima, Perú.
- Ley N° 30556. (2017). Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. 14. Lima, Perú.
- Ley N° 30225. (2015). Ley de Contrataciones del Estado. Lima, Lima, Perú.
- Martínez, C. (2012). *ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES GUBERNAMENTALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2004-2011: DEBILIDADES Y FORTALEZAS*.
- OCDE. (2010). *Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf
- OECD. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Obtenido de

file:///C:/Users/H%20P/Downloads/Panorama_de_las_Administraciones_P%3%BAblicas_Am%3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_2020.pdf

- Olaya, E. E. (2020). *Contadores Públicos EIRL*. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/10fEQkgqZCVfo_LG7O-VqS3Li71bO4QKd/view?fbclid=IwAR2oGzYkjbFfyxUbIEO1mobtB2Uo2JGXCyXkFSQkvd3tCG-V7jyk-LVgpEg
- Ortiz, J. A. (2016). *El Impacto de la Fiscalización Superior en la Eficacia del Gobierno*. México: D3 Ediciones S.A. de C.V.
- PCM. (2017). Decreto Supremo N° 091-2017-PCM. *Aprueba el Plan de la Reconstrucción al que se refiere la Ley N° 30556*. Lima, Perú.
- PCM. (2018). Decreto Supremo N° 071-2018-PCM. *Aprueban el Reglamento del Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios*. Lima, Perú.
- Perez, J. J. (2019). *"El Control Simultáneo en la ejecución de los proyectos de reconstrucción a cargo del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento 2018"*. Lima.
- Pimenta, C., & Rezai, N. ([2015]). Capítulo 8: Compras y contrataciones públicas en América Latina. En BID, *Gestión financiera pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia* (págs. 347 - 401). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PUCP. (2018). *Estudio de Percepciones sobre el Proceso de Reconstrucción con Cambios – Informe Integrado*. Obtenido de Observatorio integridad: <http://www.observatoriointegridad.pe/sites/default/files/2018-11/01%20Informe%20Final%20RCC%20-%20Integrado.pdf>
- Reglamento de la Ley N° 30225. (2015). Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. *Decreto Supremo N° 350-2015-EF*. Lima, Perú.
- Rodríguez, J. (2012). Lecciones desde la planificación territorial y reconstrucción post desastre en Armenia, Colombia. *EURE*, 279 - 289.
- Rozas, A. E. (2013). *El impacto social del control público en el Perú*. Lima.: Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Ciencias Contables y Empresariales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- RPP Noticias. (2020). *RPP Noticias*. Obtenido de <https://rpp.pe/politica/estado/que-son-los-acuerdos-de-gobierno-a-gobierno-y-por-que-son-una-alternativa-para-la-ejecucion-de-obras-en-el-pais-noticia-1277289?ref=rpp>
- Salazar Morales, D. A., & Angles Arenas, A. (2018). *El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado*. Obtenido de Pontificia Universidad Católica de Perú - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas: http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2018/07/Cuaderno-investigacion-EG-10_Disclaimer.pdf

- Sánchez, L. C. ([2006]). El impacto de la actividad fiscalizadora de las entidades públicas de control en el buen uso de los recursos públicos. *Revista Española de Control Externo*, 33 - 56.
- Scheller D`Angelo, A., & Silva, S. (2017). La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. *Revista Via Iuris*, (Nº 23). Pp.
- Ware, G., & al., e. (2007). Corruption in Public Procurement A Perennial Challenge. En J. Campos, & S. Pradhan, *The Many Faces of Corruption Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (págs. 295 - 334). Washington, D.C.: The World Bank Publication.
- Zambrano, A. (2007). *Planificación Estratégica, Presupuesto y Control de la Gestión Pública*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: Texto C.A.