

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POST GRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**LOS PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA:  
ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 29555 QUE  
INCORPORA PLAZAS Y PRESUPUESTO DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL  
INSTITUCIONAL A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
PERIODO 2011 – 2014**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión  
Pública**

**AUTOR**

**Jorge Ricardo Shack Muro**

**ASESOR**

**Christian Alván Silva**

**LIMA – PERÚ**

**2015**



## **DEDICATORIA**

A mis padres y mi esposa que siempre están allí para alentarme y son el motor de mis acciones.

A mis queridas hijas que son las razones de mi diario esfuerzo.



### **AGRADECIMIENTOS**

A mi asesor Christian Alván por la motivación para la realización de este trabajo; y a todas las personas de la Contraloría General de la República que colaboraron con el suscrito en la obtención de la información necesaria para su elaboración.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN	6
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO</b>	
1. Marco conceptual de las políticas públicas	9
2. La fase de implementación de políticas públicas	13
3. Los problemas de la implementación	16
4. Teoría que sustenta la independencia de órganos reguladores y supervisores	18
<b>CAPÍTULO II: EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL</b>	
1. El Sistema Nacional de Control en el Perú	24
2. Los órganos de control institucional – OCI	31
2.1 Conformación del OCI	
2.1.1 La jefatura	33
2.1.2 Los integrantes del OCI	35
2.2 Las actividades que realizan los OCI	36
2.2.1 Servicios de control	37
2.2.1.1 Servicios de control posterior	37
2.2.1.2 Servicios de control simultáneo por encargo de la Contraloría	38
2.2.2 Servicios relacionados	39
2.2.3 Actividades de apoyo	40
2.2.4 Actividades de reserva	40
3. Diagnóstico de la implementación de la Ley N° 29555	40
3.1 Incorporación de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, gestación del marco legal que permite la incorporación	40
3.1.1 Diagnóstico	45
3.1.2 Modelo operacional	57
3.1.3 Estrategia de incorporación progresiva de plazas y presupuestos de los OCI a la Contraloría	65
3.2 Implementación de la Ley N° 29555	68
3.2.1 Año 2011	70
3.2.2 Año 2012	78
3.2.3 Año 2013	81
3.2.4 Año 2014	82
3.3 La brecha de implementación de la Ley N° 29555	83
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 29555 EN EL PERIODO 2011 – 2014</b>	
1. La complejidad de la acción conjunta, el análisis de actores de la Ley N° 29555	87
1.1 Contraloría General de la República	89
1.2 Jefes de OCI designados de manera directa; jefes, auditores, especialistas y administrativos de OCI contratados bajo la modalidad temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otra.	92
1.3 Ministerio de Economía y Finanzas	94
1.4 Poder Judicial y Tribunal Constitucional	96
2. Aspectos evidenciados como problemas en la implementación de la Ley N° 29555	103
2.1 Inaplicación de las disposiciones establecidas en la Ley N° 29555 para	107

dotar a la Contraloría General de los recursos necesarios para la ejecución de las etapas I y II del proceso de incorporación	
2.2 Complejidad en la labor de incorporación reflejada en la verificación del cumplimiento de requisito de incorporación directa; existencia de distintos regímenes laborales de los destinatarios de la estrategia; y la ausencia de un informe actualizado que recopilara datos de número de personal a incorporarse, monto, composición de remuneración y monto diferencial que la Contraloría General debía asumir para las incorporaciones a realizarse	118
2.2.1 Verificación del cumplimiento de requisito de destinatarios de incorporación directa	118
2.2.2 Existencia de distintos regímenes laborales de los destinatarios de la estrategia	120
2.2.3 Ausencia de un informe actualizado y detallado por parte de la Contraloría General, en el cual se refleje cuánto personal era el que iba a ser incorporado, cuánto ganaban y cómo estaba compuesta su remuneración	123
2.3 Estrategia de incorporación contiene aspectos que vulneran derechos laborales, lo que sustenta la resistencia de algunos actores a la estrategia de incorporación mediante la presentación de demandas ante el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional	126
2.4 Aspectos de índole extra laboral	133
2.4.1 Destinatarios de la incorporación (jefes de OCI, que cumplieran con el requisito de haber ingresado por concurso público de méritos a su entidad de origen) que optaron por no incorporarse a la planilla de la Contraloría General	133
2.4.2 Nivel profesional de los jefes de OCI incorporados	136
2.4.3 Ausencia de un modelo de gestión de OCI definido	139
2.5 Constantes cambios en la dependencia encargada de la ejecución de la incorporación en el interior de la Contraloría General	142
CONCLUSIONES	146
RECOMENDACIONES	148
BIBLIOGRAFÍA	

## INTRODUCCIÓN

La implementación de una estrategia no siempre sigue un camino llano, en la mayoría de ocasiones el camino se encuentra lleno de obstáculos; y para poder sortearlos es imperativo efectuar análisis previos a su puesta en marcha; así como cuestionarnos si efectivamente la vía a seguir es la más adecuada, lo que implica un estadio previo que nos permita, luego de la evaluación de opciones, tomar la que creemos es la mejor decisión en aras de obtener los resultados que deseamos.

Si así es como actuamos al querer ejecutar proyectos personales, este accionar trasladado a la implementación de una política o estrategia pública debería contar con la misma rigurosidad al momento de plantearnos el cómo intervenir en un problema público, y al escoger la estrategia que sea la más adecuada para satisfacer la necesidad que nos mueve a actuar.

En el caso de la Ley N° 29555 que implementa la incorporación de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República, el efecto que buscó fue el consolidar la independencia y autonomía de los órganos de control institucional en el ejercicio del control gubernamental.

La incorporación de los órganos de control institucional a la Contraloría General, fue un tema desde siempre opinable, en donde se planteó el hecho de la tenue línea divisoria que existía entre ejercer la labor de control gubernamental y a la vez depender económicamente de la entidad a la que se efectuaba el control estatal. Este aspecto, argumentaban algunos, sesgaba al auditor y le restaba independencia, y por ello no se lograban los objetivos planteados desde la Contraloría General en su lucha contra la corrupción.

Sin embargo, otros señalaban que esa óptica no era necesariamente correcta ya que el Sistema Nacional de Control funcionó bajo ese planteamiento siempre, y en la mayoría de los casos sigue funcionando así, por lo que argumentar la ausencia de independencia,

por justamente depender económicamente de la entidad que auditabas, era desmerecer la labor de control que se venía realizando.

Si bien existen diversas opiniones en torno al tema de la incorporación de los órganos de control institucional a la Contraloría General, no es la finalidad del presente trabajo establecer si corresponde o no que se lleven a cabo; sino por el contrario analizar una experiencia de la realidad configurada en la emisión de una norma que a pesar de encontrarse vigente no ha reportado los avances que fueron establecidos en su diseño; en tal sentido, lo que se busca determinar son los factores que han llevado a no obtener los resultados esperados en su etapa de implementación.

Para este fin, el presente trabajo ha sido dividido en tres capítulos, en el primero de ellos se presenta el marco teórico respectivo, proponiendo algunas definiciones de lo que configuran las políticas públicas, la etapa de implementación y sus problemas, concluyendo con la teoría que en el campo de la regulación, sustenta la independencia de los reguladores, la misma que puede ser aplicable al ámbito del Sistema Nacional de Control.

En el capítulo segundo se muestra como se encuentra organizado el Sistema Nacional de Control, y se expone al lector lo que constituye un órgano de control institucional, que es la unidad sobre la cual está dirigida la estrategia de incorporación; para luego efectuar un diagnóstico de las acciones que desplegó la Contraloría General en el periodo 2011 a 2014 para lograr la incorporación de las plazas y el presupuesto de los mencionados órganos de control, labor que se realizó desde la gestación del proyecto de ley hasta su emisión y posterior implementación en el periodo señalado; determinándose producto de esta labor que el objetivo inicialmente planteado no fue cumplido en su totalidad, mostrándose lo que se conceptualiza como la brecha de implementación, al evidenciarse una mínima ejecución en las incorporaciones en comparación con las estimaciones efectuadas por la Contraloría General.

El tercer y último capítulo incluye el análisis de los resultados de la implementación de la Ley N° 29555 en el periodo 2011 – 2014, mostrándose los aspectos evidenciados como problemas en la implementación, producto del análisis de la información recabada que fue proporcionada por la Contraloría General de la República.



## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

### 1. Marco conceptual de las políticas públicas

En el campo de la Ciencia Política los términos proyecto, programa y política si bien engloban conceptos distintos, tienen en común que sus propuestas y su implementación puede afectar intereses de diversos grupos, lo cual provocará una reacción a favor o en contra de su aplicación.

Estos términos pueden guardar relación con otros más generales como intervención, reforma, cambio o estrategia. Este último concepto es el que se analizará en la implementación de la Ley N° 29555, cuya finalidad fue incorporar las plazas y el presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, siendo el objetivo principal del presente trabajo el poder determinar las dificultades que ha afrontado la Contraloría General en la implementación de la estrategia, y determinar las causas de los inconvenientes que hacen que los resultados de la implementación de la Ley N° 29555 no sean los esperados.

Un primer paso entonces, es determinar el concepto de política pública, a fin de enmarcar las características o dimensiones que esta debe observar; y que serán materia de contrastación con el contenido de las disposiciones de la Ley N° 29555.

De acuerdo a ello, una primera aproximación a la definición de política pública nos la proporciona Aguilar (1992), quien la concibe como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, por lo que es considerada una acción con sentido.

Adicionalmente, como señala Friedrich, citado en Aguilar (1992), las políticas públicas son un proceso o curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. En ese orden de ideas, estas decisiones no son otra cosa que los cursos de acción o

políticas concretas que deben ser utilizadas por los decisores para hacer frente a la problemática pública.

Hasta aquí podemos advertir que las políticas públicas hacen frente a un problema público previamente determinado, y considerado como tal, se le debe hacer frente; es por ello que el accionar del Estado a través de sus instituciones o entidades, tiene como propósito responder a las expectativas de la ciudadanía en torno a la satisfacción de determinadas necesidades públicas que generalmente se manifiestan a través de la atención de problemas públicos; y que finalmente deben pasar de la formulación de políticas a su efectiva implementación.

Previamente debemos precisar que estos problemas públicos para llegar a ser tales, han tenido que pasar por un tránsito que los defina dentro de la agenda gubernamental o de gobierno, la cual es conceptualizada por Aguilar (1993) como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones”.

Por otro lado, es pertinente señalar que las políticas públicas cuentan con determinadas características, como las referidas por Ernesto Stein en su publicación *La política de las políticas públicas*,<sup>1</sup> entre las cuales se destacan:

- Estabilidad, la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo.
- Adaptabilidad, la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- Coordinación y coherencia, el grado en que son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- Orientación al interés público, el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.

---

<sup>1</sup> Extraída de la página 15 de la tesis de magister elaborada por Tracy Prieto Barragán denominada “ELEMENTOS A TOMAR EN CUENTA PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE MEJOR ATENCIÓN AL CIUDADANO A NIVEL NACIONAL”.

- Eficiencia, el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

Por su parte, Harguindéguy (2013) señala que las políticas deben de basarse en cinco dimensiones:

- Existencia de un contenido.- Es decir, medidas concretas, instrumentos movilizados, etc.
- Calendario.- Programar la acción del gobierno en el tiempo para maximizar su efecto.
- Basarse en la teoría del cambio.- Detrás de cada programa se esconde un razonamiento causal. Se la genera porque se cree que va a tener un efecto sobre un grupo.
- Abarcan cierto campo de acción.- Se compone de un grupo de personas (receptores de la política) y/o de un espacio geográfico.
- Una forma que obligue a la gente a que haga lo que se le pide.- Incluye un factor de coerción.

Siguiendo el planteamiento de Harguindéguy (2013) y aplicándolo al caso concreto de la Ley N° 29555 podemos afirmar que las disposiciones de la referida norma contienen las dimensiones referidas por el citado autor, tales como:

- Existencia de un contenido.- Efectivamente el contenido de la Ley N° 29555, está determinado por su objeto, el cual señala una medida concreta de ejecución, como es la regulación de la incorporación progresiva de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General.
- Calendario.- En torno a esta dimensión, en el Art. 1° de la Ley N° 29555, se estableció que la incorporación tiene la característica de progresiva; precisando el Art. 6° la gradualidad de dicho proceso a iniciarse en el año 2011. Por lo que la acción de la Contraloría General estuvo programada en el tiempo.

- Basarse en la teoría del cambio.- El razonamiento causal de las disposiciones de la Ley N° 29555, se encuentra referido a la consolidación de la independencia y autonomía de las que gozarían los órganos de control institucional, de consolidarse el hecho de pertenecer la totalidad de sus integrantes a la planilla de la Contraloría General, lo cual redundaría en asegurar la aplicación de políticas y estrategias dictadas por la Contraloría General para los OCI; dejando de lado la posibilidad de intervención por parte de la entidad en las labores de control, con lo cual se garantizarían las labores de control en el largo plazo.

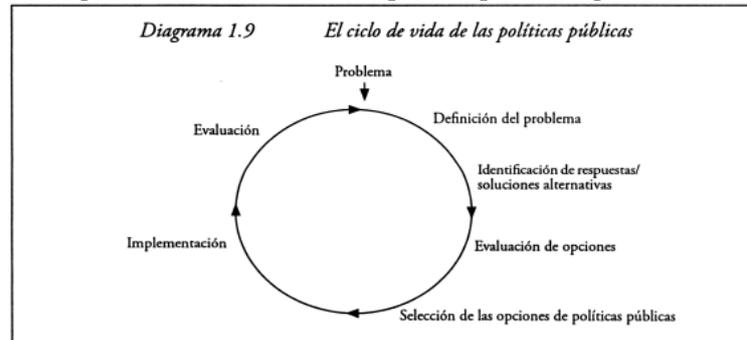
Sobre el particular, si bien podemos señalar que las disposiciones de la Ley N° 29555 señalan como fundamento o causa primigenia la consolidación de la independencia y autonomía de las que gozarían los órganos de control institucional al incorporarse a la totalidad de su personal, considero que este aspecto merece algunos comentarios que se incluyen en el rubro problemática de la implementación del capítulo 3.

- Abarcan cierto campo de acción.- Es también claro advertir que en las disposiciones de la Ley N° 29555 se identifican a los grupos receptores de la política (abarca a los jefes de OCI, auditores, especialistas y administrativos que ingresaron por concurso público de méritos a sus respectivas plazas; así como las plazas y presupuesto de los referidos cargos que estén siendo desempeñados por personas a través de cualquier tipo de contratación). En cuanto al espacio, la norma se encuentra enmarcada o destinada a este grupo en específico que conforma el Sistema Nacional de Control. En cuanto al tiempo de aplicación de la Ley N° 29555, este se circunscribe a las plazas existentes al 31 de diciembre de 2009.
- Una forma que obligue a la gente a que haga lo que se le pide.- Respecto, al factor de coerción, este lo podemos visualizar en las disposiciones del Art. 2° de la Ley N° 29555, que establece que sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, así como para el personal de sus órganos de control institucional.

## 2. La fase de implementación de políticas públicas

Toda política pública para su aplicación transcurre por un determinado ciclo de vida, en el cual confluyen varias etapas, como las que se presentan en el cuadro siguiente, extraído de la obra de Parsons (2007):

**Figura N° 1 Ciclo de vida de las políticas públicas según Parsons**



Por tanto, al ser la implementación una de las fases del ciclo de las políticas públicas, es pertinente esbozar algunas definiciones en torno a la misma.

En el estudio introductorio elaborado por Alejandro Buendía a la obra de Pressman (1998), se conceptualiza a la implementación de la siguiente manera:

*“Implementar, instrumentar, llevar a cabo, realizar, concretar, efectuar... en fin, varios sustantivos, todos con el mismo mensaje de brindar a la ciudadanía la reconfortante (y obligada) respuesta de los gobiernos a sus expectativas en torno a conocer, comprobar y, fundamentalmente, observar las políticas públicas pasando de su estado embrionario de la formulación al más tangible del nacimiento y crecimiento de las políticas (POLICY) en la implementación...”*

De acuerdo a lo señalado por Subirats (1989) en torno a las políticas públicas, el término implementación, también conocido como puesta en práctica, tuvo como iniciadores de su estudio a Pressmann y Wildavsky quienes plantearon la necesidad

de enfocar el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándola de la fase de la toma de decisiones.

Para los citados autores pioneros, la fase de implementación es definida como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”. Cabe agregar que el aporte de estos autores fue poner el foco de interés en la complejidad de la acción conjunta, ante la enorme cantidad de órganos de la administración, niveles de gobierno y grupos afectados inmersos en la puesta en práctica de un programa concreto.

Al respecto, es importante mencionar el postulado de Pressmann y Wildavsky, el cual se sintetiza en que cuanto mayor sea el número de actores afectado por un proceso implementador, menor será la posibilidad de alcanzar los resultados óptimos, postulado que se muestra en el cuadro siguiente, extraído de la obra de Subirats (1989):

**Figura N° 2 Curva de probabilidad de éxito de un proceso implementador en función al número de participantes**

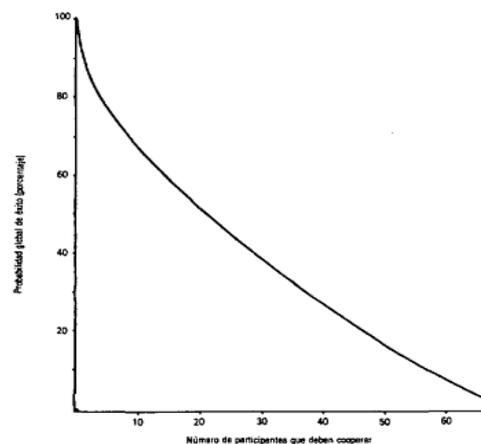


FIGURA 11

Probabilidad de éxito de un proceso implementador en función del número de participantes.

Fuente: STARLING, G., 1988, *Strategies for policy making*, Chicago, Porsey Press, página 507.

Para Thoering citado por Subirats (1989), implementar consiste en “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. Asimismo, al referirse a la puesta en práctica, Bardach, la define como un proceso de reunión, de concurrencia o de ensamblaje de diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado

programático. Elementos que desarrollan cierto número de juegos entre sí, en el curso de los cuales los elementos son concedidos o negados al proceso de reunión o concurrencia en curso a partir de determinadas condiciones.

De las definiciones antes citadas, se tomará especial atención para el análisis de la implementación de la Ley N° 29555, el aporte de Pressman y Wildavsky referido a la complejidad de la acción conjunta, determinadas por la participación de una variedad de actores o interesados inmersos en la puesta en práctica de un programa concreto; así como la necesaria identificación de los actores o involucrados que intervienen en esta estrategia, para lo cual la herramienta de análisis de involucrados nos puede ser de utilidad para confirmar sus posibles acciones en la implementación.

Según De Sebastian (1999), el análisis de involucrados es un instrumento de planificación que sirve para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, programas y proyectos sociales. El referido autor añade que el análisis de involucrados es una manera de tomar en cuenta la oposición y los apoyos que cualquier intervención de las autoridades puede originar; recalando la idea de que grupos pequeños, homogéneos, bien comunicados y organizados, con incentivos grandes y objetivos precisos tienen más probabilidades de obtener sus objetivos que grupos grandes, informales o poco articulados, cuya acción no tiene objetivos precisos ni los incentivos para ella, en comparación con el esfuerzo requerido. Ello en atención a que en una sociedad con múltiples intereses cruzados, cualquier intervención pública que pueda alterar el “status quo” generará reacciones contrarias de los que están conformes con la situación tal como está, porque se benefician de ella; y los que prefieren que cambie porque esperan obtener más ventajas de sus alternativas. Quienes apoyan son los beneficiarios y quienes rechazan son los damnificados ambos son los involucrados en la intervención.

En el caso del presente trabajo, será interesante apreciar si en forma previa a la emisión de la Ley N° 29555, la Contraloría General utilizó una herramienta como esta, independientemente de la denominación que se le haya otorgado, la cual le haya permitido determinar la oposición o apoyo, aliados, entre otros; que pudiera haber generado un proyecto como el que finalmente se plasmó en la ley.

### 3. Los problemas de la implementación

La etapa de implementación como toda etapa del ciclo de políticas públicas puede presentar problemas, esto ante un hecho objetivo relacionado a la considerable distancia que puede presentarse entre los objetivos previstos por la dirección política y los resultados de los servicios públicos, lo que algunos autores han denominado como la brecha de implementación.

Las políticas públicas al ser diseñadas buscan o prevén la solución de algún problema público previamente identificado; sin embargo, en muchas ocasiones no se llega al resultado esperado al implementarlas, surgiendo dificultades que hacen que el o los objetivos vislumbrados no se lleguen a alcanzar o en su defecto se vean diferidos los plazos estimados para su efectiva concretización.

En esta línea de análisis, autores como Guerrero (1994) nos señalan que el problema de implementación puede surgir de tres modos, por la necesidad de traducción de las intenciones en resultados; por la imposibilidad de continuar con un proceso de políticas públicas o por el imperativo de aliviar las tensiones que produce este proceso; sin embargo, agrega que sea por estas u otras razones, el problema de implementación en las organizaciones transcurre a través de un entramado de escalas, competencias, funciones e instancias de veto.

Estos problemas que se presentan en la etapa de implementación traen como consecuencia la aparición de la antes referida brecha de implementación, a la cual Grindle (2007) define como la disparidad que existe entre lo que se anunció como política y lo que en realidad se ejecuta.

En tal sentido, las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero esto no asegura que serán efectivamente ejecutadas. Por ello, las consecuencias que

puede traer la brecha de la implementación, siguiendo a la citada autora, pueden debilitar la aprobación ciudadana en el desempeño gubernamental o llevar a la decepción por la no aplicación de las políticas prometidas.

En torno a lo señalado, será materia del presente trabajo el poder determinar cuáles han sido estos problemas de implementación que han llevado a que luego de casi cinco años de emitida la Ley N° 29555, no se haya logrado con el objetivo último, de incorporar en su totalidad al universo de integrantes de los órganos de control institucional previamente considerados en la planificación de esta estrategia.

Por otro lado, es pertinente citar a Subirats (1989) el cual en torno a los problemas de la fase implementadora, señala que en este proceso, al igual que en el proceso de elaboración de la política han influido aquellos grupos que se sienten afectados con la medida como aquellos que desean conducirla; lo cual es común en la fase de implementación, manteniéndose un ciclo de formulación-implementación-redefinición denominado como proceso de aprendizaje de las políticas públicas.

Añade el autor que el proceso implementador, como en el elaboración de políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, que constituyen lo que se define como *policy network*, es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específica.

Adicionalmente, Subirats nos muestra algunos modelos analíticos que pueden ser utilizados en los estudios de la problemática de la implementación de políticas públicas, entre los cuales se encuentra el modelo top down, basado en una concepción racional o administrativa; cuyo postulado establece que sí confluyen una decisión racional, características administrativas ideales y ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los implementadores se desarrollará mejor y mejores serán los resultados.

Por otro lado, el modelo contrario denominado de abajo-hacia arriba busca reconstruir los efectos de la política a ser estudiada en términos de impacto,

intentando determinar cuántos de esos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas implementadoras, y cuántos responden a causas externas a la política examinada.

Finalmente, el referido autor nos muestra como tercer modelo de análisis, la necesidad de aprender de lo que se ha hecho, de los fracasos pero sobre todo de los éxitos, tomando como punto de partida la fase pre implementadora o de formulación de la política, y como punto de llegada los resultados en la fase post implementación; abarcando el análisis en la comparación de la política versus sus resultados.

En tal sentido, en la presente investigación el último modelo analítico será de utilidad para poder determinar la brecha de implementación de las disposiciones de la Ley N° 29555.

Previamente, es importante precisar algunos aspectos ligados a la estrategia contenida en la Ley N° 29555, la cual se sustentó en la consolidación de la independencia de los órganos de control institucional, y que pueden guardar relación directa con ciertas teorías que avalan su necesidad en el campo de la regulación.

#### **4. Teoría que sustenta la independencia de órganos reguladores y supervisores**

El artículo 1° de la Ley N° 29555 establece que su objeto fue establecer las normas que regulen la incorporación de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, con la finalidad de consolidar la independencia o autonomía del órgano de control institucional en el ejercicio del control gubernamental en las entidades a su cargo.

Sobre el particular, es indudable que para ejecutar la labor de control gubernamental es imprescindible se cuente con integrantes del Sistema Nacional de Control que sean independientes y autónomos en el desarrollo de sus labores. Sin embargo, creemos importante comparar este supuesto con otro campo como es la regulación de

los servicios públicos, en el cual la característica de independencia del regulador también se encuentra presente y es exigible.

Entre las teorías que pueden explicar las razones del por qué los integrantes de los órganos de control institucional deben de pertenecer a la Contraloría General, se puede citar a las que abordan el tema de la independencia en el ámbito de la regulación ya sea en el sector energético como financiero, las cuales plantean el tema de la necesidad de poder contar con un ente regulador o supervisor independiente.

En ese marco podemos citar lo señalado por Quintyn (2004) al abordar el tema de la independencia de los reguladores del sector financiero, autor que menciona que existen dos razones por las cuales es necesario contar con organismos reguladores independientes:

- Para evitar exacerbar las crisis financieras, por lo que es vital que los reguladores queden exentos de presiones políticas del gobierno y del sector de servicios financieros para mejorar la calidad de la regulación y la supervisión; es por ello que recalca que se debe fortalecer y dar mayor independencia a los supervisores bancarios y prestarle el suficiente apoyo político para que puedan cumplir con sus funciones.
- Para poder controlar la inflación, con bancos centrales independientes, ya que un banco central con esta característica contribuye a la estabilidad monetaria, en otras palabras, contribuye a controlar la inflación. Esta independencia, señala el autor, es fundamental para contrarrestar la preferencia natural de los políticos por políticas económicas expansivas que prometen ventajas electorales de corto plazo, pero a riesgo de provocar una mayor inflación a largo plazo; sin embargo, cuando los bancos centrales son independientes logran deshacerse estas presiones políticas, eliminando el sesgo inflacionario que de otra manera desequilibraría la política monetaria.

En síntesis, lo que el citado autor propone es que la independencia de la regulación bancaria representa para la estabilidad financiera lo que la independencia del banco central representa para la estabilidad monetaria; en ambos casos se produce un bien público – la estabilidad financiera. Por tanto, en teoría la independencia otorga a los reguladores el poder intervenir en el mercado, a resguardo de cualquier interferencia política; logrando mayor transparencia, estabilidad y pericia para la regulación y supervisión.

Por otro lado, Vallejo (2013) explica el aspecto de la independencia del regulador al plantear su necesidad como condición suficiente y/o necesaria en el ámbito de la energía nuclear. El autor inicia su planteamiento estableciendo que tanto en su conceptualización más simple como en la ligada a la regulación, la palabra independencia, encuentra diferentes interpretaciones que revelan su carácter complejo.

Para el referido autor, la independencia del regulador debe entenderse como la libertad del regulador de toda presión política, económica o de cualquier tipo, venga de donde venga; sumado a la exigencia de la ubicación en la línea jerárquica dentro de la estructura del Estado. Por tanto, el personal del órgano regulador no puede tener, bajo ninguna circunstancia, interés directo o indirecto en las instalaciones y actividades o las partes interesadas, fuera de sus responsabilidades regulatorias. Es importante, señalar aquí que en lo que respecta al regulador, es el Estado el que debe determinar su independencia.

Añade el citado autor su cuestionamiento en torno a los aspectos que hacen independiente a un órgano regulador, mencionando tres atributos claves que bien pueden ser trasladados al campo del control gubernamental, cuando nos refiramos a la necesidad de que los órganos de control institucional formen parte de la Contraloría General. Estos atributos son los siguientes: la independencia organizativa, la independencia financiera y la independencia administrativa.

La independencia organizativa, considerada como una condición necesaria pero no suficiente, se refiere básicamente a que el órgano regulador tenga autonomía organizativa, la cual define a su vez la relación entre el regulador y el gobierno. Este tipo de independencia cuenta con elementos mínimos o garantías formales necesarias, de acuerdo a la clasificación que realiza W. Smith citado por Vallejo (2013):

- Gozar de un mandato legal que le dé el estatuto de independencia al órgano regulador.
- Existencia de criterios para la selección y nombramiento de los miembros del órgano regulador responsables de la toma de decisiones, así como su estatus y el periodo de su mandato, el que deberá tener una duración fija sin coincidencia con ciclos electorales, protegidos de remociones arbitrarias y con un régimen salarial que le permita atraer y retener personal.
- Existencia de una fuente confiable de financiación para el regulador.

Por otro lado, la independencia financiera considerada una condición suficiente para la independencia del regulador, consiste en que el regulador sea autónomo en el manejo de los recursos financieros y la disposición de los mismos y se encuentre libre de controles indebidos de entidades externas.

Finalmente, la independencia administrativa, definida como condición necesaria pero no suficiente, se encuentra relacionada a cómo funciona y se encuentra estructurada la administración interna de regulador; siendo un elemento crucial el personal, las políticas salariales y la contratación del mismo.

Los organismos reguladores independientes, según Quintyn (2004), pueden enfrentar problemas como responder a los deseos de grupos de interés configurándose la denominada “captura reguladora”, en particular de grupos del sector que regulan; aspecto al cual Vallejo (2013) incluye como las denominadas relaciones peligrosas,

que se sintetizan básicamente en dos fallas regulatorias, que la teoría de la regulación define como la “captura del regulador”<sup>2</sup> y la “puerta giratoria”<sup>3</sup>.

Es importante señalar los efectos negativos de la captura del regulador, las cuales se sintetizan en tres aspectos: el primero es la distorsión de las reglas de la regulación a favor de la empresa en detrimento de los usuarios o de la sociedad. En segundo lugar, la no concreción de la eficiencia productiva que se anhelaba, ya que tanto la corrupción como los *lobbies* tienen costos que son trasladados en el precio regulado elevando su costo marginal. En tercer lugar, la economía pierde recursos, como en el caso de los recursos que se deberán invertir en prevenir la corrupción.

Finalmente, el autor enumera dos razones que pueden minimizar el peligro de la captura del regulador, relacionados a la obtención de una autonomía real del regulador, la cual implica una autonomía tanto de la política como de las empresas reguladas, aunada a la inversión en mejorar la información acerca de las empresas y sus mercados; y que esta sea compartida en forma transparente. Asimismo, se debe considerar la mayor influencia que deben ejercer los usuarios.

Asimismo, se mencionan las 4 dimensiones de la independencia: en la regulación, en la supervisión, en lo institucional y presupuestaria. La independencia en la regulación en el sector financiero significa que los reguladores deben tener un nivel suficiente de autonomía para aplicar normas prudenciales acordes a la naturaleza especial de la intermediación financiera.

Es importante agregar que la independencia en la supervisión no solo debe enmarcarse en la realización de inspecciones, haciendo cumplir sanciones y hasta revocando licencias; sino además en mecanismos de protección al supervisor como

---

<sup>2</sup> La “captura del regulador” según el citado autor, se encuentra referida al hecho de que grupos interesados ejerzan influencia o presión indebida que repercuta en la toma de decisiones del regulador, en base al poder económico, político, entre otros; que puedan tener sobre el regulador, con la finalidad de obtener el favorecimiento de sus intereses por encima del interés general. Un ejemplo de riesgo de captura, se encuentra relacionado a las auditorías que pudieran efectuarse por consultores especializados, caso en el cual se pueden presentar incentivos para que la empresa regulada o auditada, silencie a los auditores mediante sobornos directos u otros favores para que no reporten las infracciones que ha cometido, lo cual es básicamente un acto de corrupción.

<sup>3</sup> La “puerta giratoria”, según el referido autor, se encuentra referida al hecho de que los funcionarios encargados de la toma de decisiones en el campo de los regulados pasen a trabajar como tomadores de decisión en el órgano regulador y viceversa; aspecto que, según el autor se presenta con frecuencia en la mayoría de reguladores del ámbito nuclear, lo cual va en detrimento del principio de independencia.

protección legal, incentivos económicos que permitan a los organismos de supervisión mantener personal competente y desalentar el soborno.

La independencia institucional, se refiere a la situación del organismo frente al poder ejecutivo y el poder legislativo, en base a 3 elementos decisivos como la seguridad en el empleo, reglas claras para su designación y destitución. Una estructura de gestión del organismo debe componerse de comisiones integradas por varios expertos. Y finalmente, un proceso de toma de decisiones abierto, transparente y congruente con la confidencialidad comercial.

La independencia presupuestaria que se define en base a la influencia que tenga el poder ejecutivo y legislativo en la determinación del presupuesto del organismo y su utilización.

El autor esboza que para lograr la independencia efectiva es indispensable que los reguladores y supervisores independientes asuman responsabilidad por sus actividades. Así pues la independencia, correctamente diseñada, comprende mecanismos que obligan al organismo a asumir responsabilidad por sus obligaciones pero al mismo tiempo lo liberan de toda interferencia en sus operaciones.

Finalmente, señala que para que funcione la independencia hay que rendir cuentas; y para que esta última funcione son necesarios 7 criterios a saber: una base jurídica clara del organismo independiente; una declaración clara y pública de sus objetivos; definir las relaciones con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; la designación, reasignación y destitución de los funcionarios superiores; un proceso de toma de decisiones transparente, así como mecanismos de revocación de la independencia.

## CAPÍTULO II: EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

En el presente capítulo se abordará el tema de los avances que ha logrado la implementación de la Ley N° 29555, durante el periodo 2011 al 2014 en base a los datos obtenidos producto de las entrevistas realizadas a personal de la Contraloría General y la revisión de diversa documentación recabada para el presente estudio, entre la que se encuentra la expedida por la Contraloría General de la República vía solicitudes de acceso a la información pública; y la que se ha obtenido producto de la búsqueda en internet, y que nos dieron luces para esbozar unas primeras reflexiones en torno a cómo ha venido ejecutándose esta estrategia.

Sin embargo, es pertinente exponer en forma previa lo que constituye el Sistema Nacional de Control en nuestro país y cómo se encuentra regulado, y dar a conocer al lector la forma en que dicho sistema se encuentra estructurado, para posteriormente centrarnos en uno de sus integrantes, los órganos de control institucional, que son a los que principalmente afecta las disposiciones establecidas en la Ley N° 29555.

### 1. El Sistema Nacional de Control en el Perú

Para referirnos al Sistema Nacional de Control en nuestro país, en primer lugar debemos remitirnos a lo que sobre el particular establece la Constitución Política del Perú de 1993, la cual en su Art. 82° dispone que la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control; siendo ello así, es importante resaltar el reconocimiento, que desde la norma de más alto rango legal en el Perú, se otorga a la existencia del Sistema Nacional de Control.

En relación a ello, en el Art. 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se define a los sistemas administrativos como los que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Al respecto, uno de los sistemas administrativos que esta disposición señala es justamente el de control, indicándose expresamente que este sistema en específico no se encuentra bajo la rectoría del Poder Ejecutivo, ello en concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional previamente citada.

Por otro lado, se debe precisar la existencia de una ley en específico que regula el accionar del Sistema Nacional de Control, constituida por la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; la cual establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho sistema. En atención a lo señalado se advierte que en el Perú, el Sistema Nacional de Control, cuenta con toda una regulación especial que desarrolla su accionar.

La referida ley orgánica define en su Art. 12° al Sistema Nacional de Control como el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

Debe precisarse que el Sistema Nacional de Control, constituye un sistema administrativo transversal a toda la administración pública, en atención al ámbito de aplicación de la propia Ley N° 27785, el cual se encuentra especificado en su

Art. 3°, cuando refiere que las normas contenidas en dicha ley y las emitidas por la Contraloría General son de aplicación a todas las entidades sujetas a control por el sistema, en forma independiente al régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen.

El Sistema Nacional de Control, de acuerdo a lo señalado en el Art. 13° de la Ley N° 27785, se encuentra conformado por los siguientes órganos de control:

**Cuadro N° 1 Conformación del Sistema Nacional de Control**

	1	Contraloría General	Órgano rector
F	2	Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental en las entidades sean de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional	Órganos de Control Institucional – OCI
	3	Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas durante un periodo determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades: económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros	Sociedades de Auditoría – SOA

<sup>a</sup>boración propia en base al Art. 13° Ley N° 27785

Hasta este punto advertimos entonces la inclusión del Sistema Nacional de Control en la norma constitucional aunado a la existencia de una norma en específico que regula su accionar; sin embargo, ¿qué es el control gubernamental?, ¿a qué nos referimos cuando abordamos este concepto?

Respecto al concepto de control gubernamental el Art. 6° de la Ley N° 27785, lo define como:

*“Artículo 6.- Concepto*

*El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a*

*través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.*

*El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.”*

Cabe indicar que adicionalmente a esta definición, el ordenamiento legal del Sistema Nacional de Control incluye a las denominadas Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por la Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, y que constituyen disposiciones de obligatorio cumplimiento, desarrolladas a partir de la Ley N° 27785, las cuales definen al control gubernamental como:

*“1.10 El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.*

*1.11 El control gubernamental constituye un proceso integral y permanente, que tiene como finalidad contribuir a la mejora continua en la gestión de las entidades; así como en el uso de los bienes y recursos del Estado.”*

Las dos normas antes citadas son las que regulan el accionar del Sistema Nacional de Control, en ese sentido, la definición que en ambas normas se incluye, refieren que el control gubernamental se expresa básicamente en tres acciones: supervisión, vigilancia y verificación.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la acción de supervisar incluye ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros. La acción de vigilar, es definida como velar sobre alguien o algo, o atender

exacta y cuidadosamente a él o a ello. Y la acción de verificar, en su primera acepción se encuentra referida a comprobar o examinar la verdad de algo.

Estas tres acciones que enmarcan la definición de control gubernamental, se encuentran referidas a los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.

En torno a ello, es pertinente, señalar aquí lo que debe entenderse como una gestión pública eficiente, en el marco del propio concepto de eficiencia señalado por la Ley N° 27785, referido a la relación existente entre los bienes o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para ese fin, en comparación con un estándar de desempeño establecido.

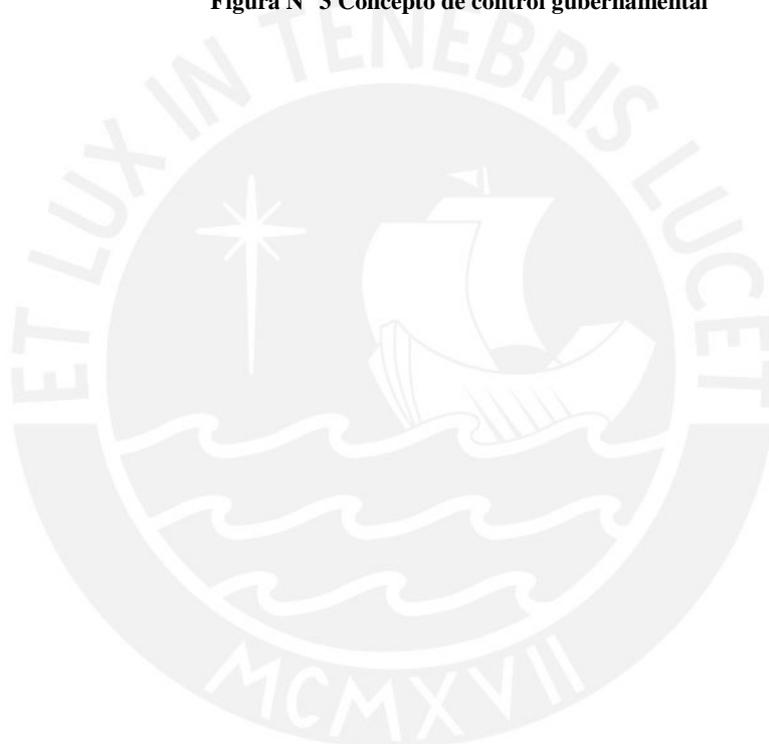
Por su parte, una gestión pública eficaz, es la que cuenta con la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, es decir, que sea una gestión efectiva, respecto de la cual la propia Ley N° 27785 la define como el grado en el cual un programa o actividad gubernamental logra sus objetivos y metas u otros beneficios que pretendían alcanzarse, previstos en la legislación o fijados por otra autoridad.

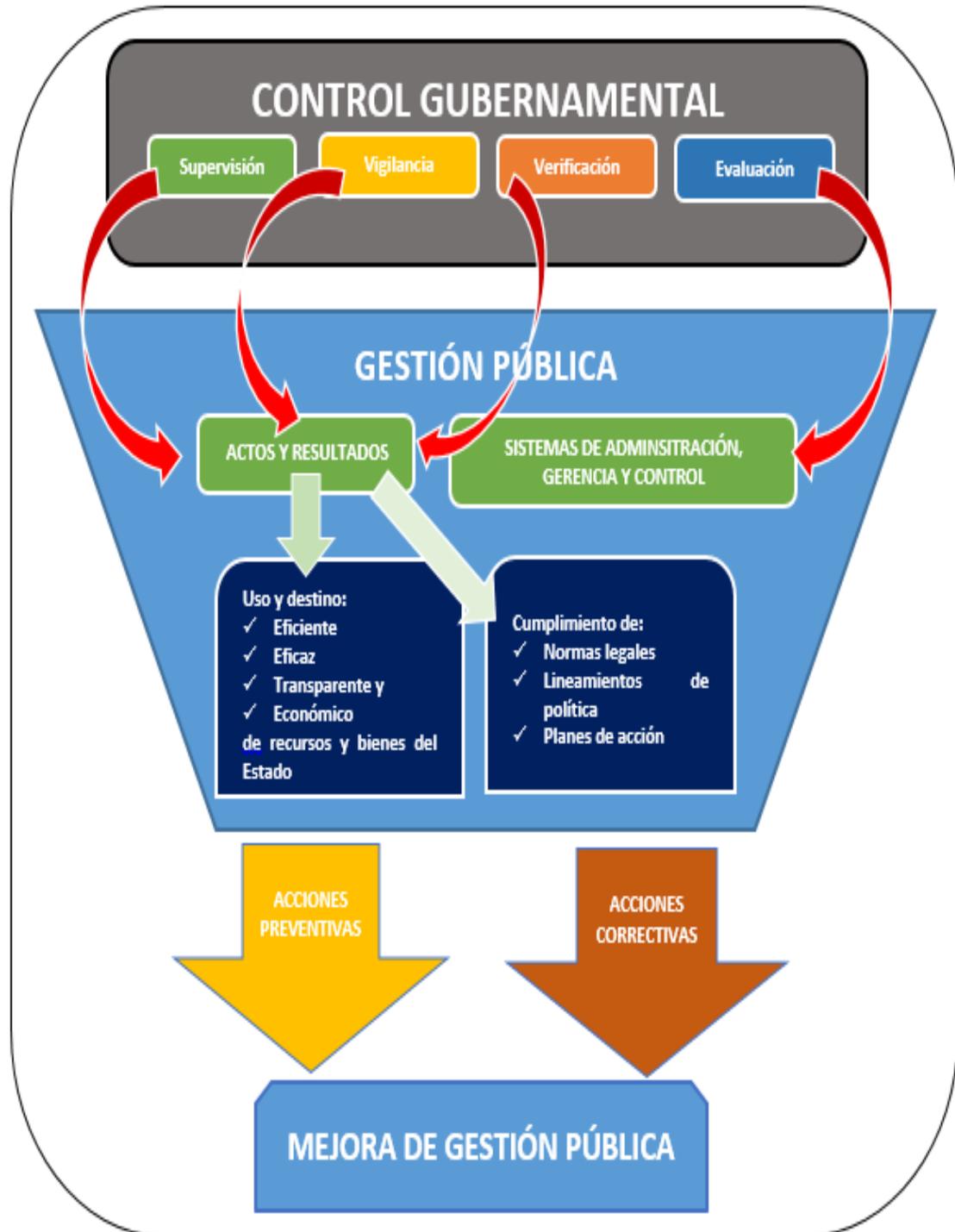
A su vez una gestión pública transparente, denota el cumplimiento del deber de los funcionarios y servidores públicos de permitir que sus actos de gestión puedan ser informados y evidenciados con claridad a las autoridades de gobierno y a la ciudadanía en general, a fin de que estos puedan conocer y evaluar cómo se desarrolla la gestión con relación a los objetivos y metas institucionales y cómo se invierten los recursos públicos.

Finalmente, la economía en la gestión pública se relaciona con los términos y condiciones bajo los cuales se adquiere recursos financieros, humanos, físicos o de sistemas computarizados, obteniendo la cantidad y el nivel apropiado de calidad, al menor costo, en la oportunidad y en el lugar requerido.

En la siguiente figura se sintetiza el concepto de control gubernamental establecido por la Ley N° 27785:

**Figura N° 3 Concepto de control gubernamental**

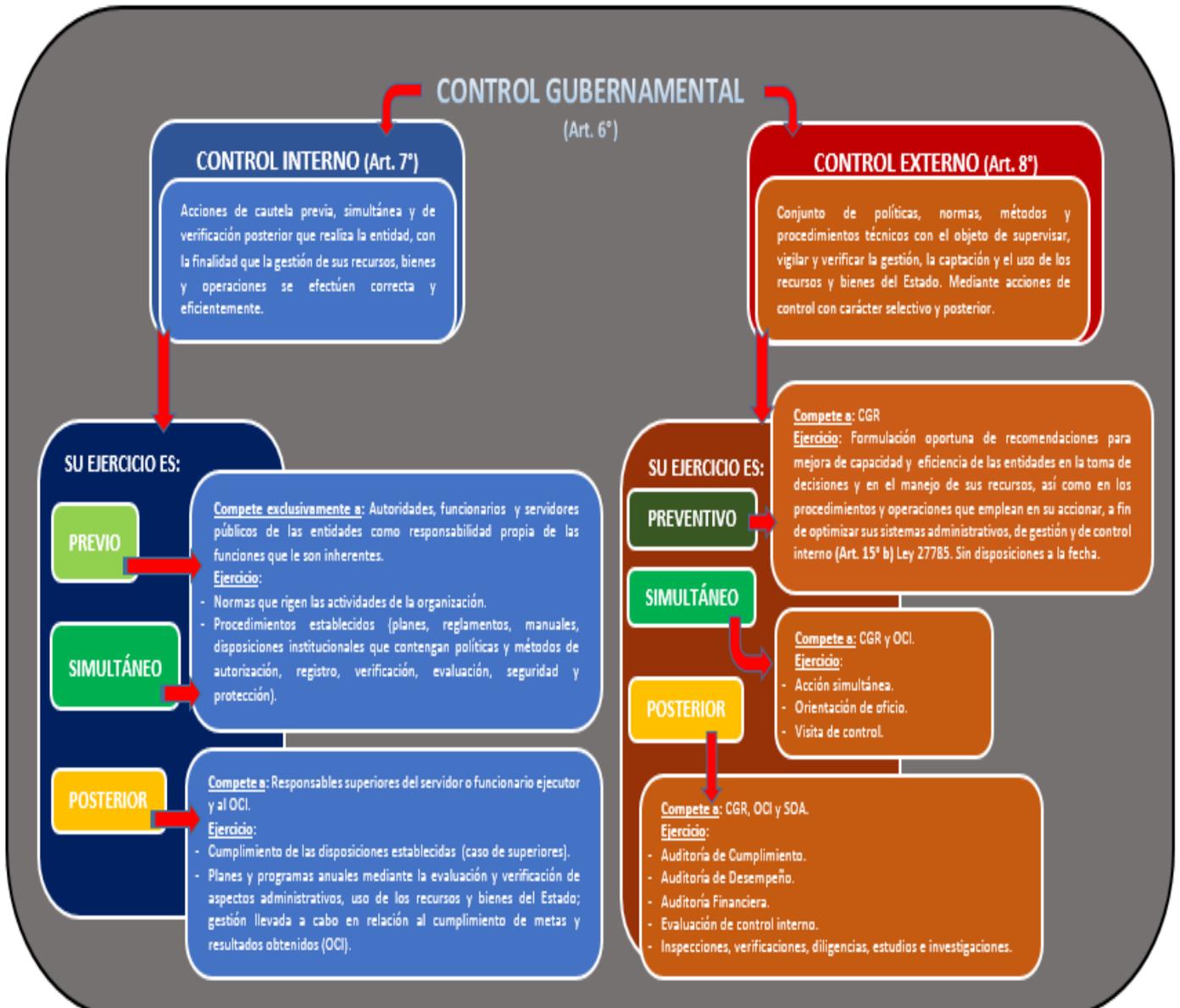




Fuente: Elaboración propia en base al Art. 6° Ley N° 27785.

Por otro lado, el Art. 6° de la Ley N° 27785 ha establecido la siguiente clasificación del control gubernamental:

Figura N° 4 Clasificación del control gubernamental



Fuente: Elaboración propia en base al Art. 6°, 7°, 8° y 15° b) de la Ley N° 27785.

## 2. Los órganos de control institucional - OCI

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control ha establecido la existencia de una unidad orgánica responsable de la ejecución del control gubernamental en las entidades del Estado (Art. 13° de la Ley N° 27785). Esta unidad orgánica incrustada en el organigrama institucional de cada entidad estatal, inicialmente recibió la denominación de Órgano de Auditoría Interna, tal como se aprecia de la lectura del Art. 17° de la Ley N° 27785; sin embargo, dicha dependencia hoy es conocida como Órgano de Control Institucional.

Independientemente de la denominación que se le otorgue, es pertinente señalar que esta unidad orgánica cuenta con determinadas características, que el citado Art. 17° señala en forma expresa, las cuales se refieren a:

- Su ubicación en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad.- Sobre el particular, la Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL denominada “Directiva de los Órganos de Control Institucional”, señala que para un desempeño independiente del control gubernamental y a fin de permitir el acceso y coordinación directa con el Titular, el OCI se ubica en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, es decir, en el primer nivel de la estructura orgánica de la misma.
- Su dependencia respecto a la Contraloría General.- Basada en una relación funcional, ya que este órgano efectuará sus labores de conformidad con los lineamientos y políticas que establezca la Contraloría General y bajo su supervisión permanente. Por tanto, el jefe y el personal del OCI tienen la obligación de ejercer sus funciones con sujeción a la normativa y a las disposiciones que emita la Contraloría en materia de control gubernamental. En tal sentido, el jefe y personal del OCI no están sujetos a mandato del Titular respecto al cumplimiento de funciones o actividades vinculadas al ejercicio del control gubernamental.
- Independencia funcional del OCI con la entidad.- Por la cual el OCI ejerce sus funciones con independencia funcional respecto de la administración de la

entidad, dentro del ámbito de su competencia, sujeta a los principios y atribuciones establecidos en la Ley N° 27785 y a las normas emitidas por la Contraloría General.

- Dependencia administrativa del OCI.- Por medio de la cual se establece que el jefe o personal del OCI de acuerdo a su vínculo laboral ya sea con la Contraloría (régimen laboral de la actividad privada) o laboral o contractual con la entidad (de acuerdo al régimen aplicable a cada una de ellas) se sujetará a las disposiciones propias de cada regulación.

Por otro lado, el referido Art. 17° señala como obligación de los titulares de las entidades, cautelar la adecuada implementación del órgano de control institucional, así como la asignación de los recursos suficientes para la ejecución de las actividades de control.

En torno a este aspecto, se debe señalar que recientemente la Contraloría General ha expedido un nuevo marco legal que regula el accionar de los Órganos de Control Institucional, la Resolución de Contraloría N° 163-2015-CG que aprueba la Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL denominada “Directiva de los Órganos de Control Institucional”.

Esta nueva normatividad ha introducido, en torno a la implantación del OCI por parte del titular de la entidad, la obligatoriedad de solicitar la opinión favorable de la Contraloría General, respecto de la funciones del OCI a ser consideradas en el correspondiente Reglamento de Organización y Funciones – ROF, en forma previa a su aprobación; funciones que deberán guardar concordancia con las establecidas en el numeral 7.1.7 de la referida directiva.

Asimismo, la nueva disposición ha establecido expresamente que es la Contraloría General a través del Departamento de Gestión de Órganos de Control Institucional

- DOCI la que previa supervisión administrativa de la implementación del OCI, emitirá una comunicación al titular de la entidad dándolo por implementado.

Es preciso señalar que en forma excepcional, una entidad puede eximirse transitoriamente de la obligatoriedad de contar con un órgano de control institucional, sustentando la falta de presupuesto y en otras razones debidamente justificadas; sin embargo, ello no significa que se encuentren exceptuados del control gubernamental, ya que para que procedan estos casos es condición indispensable que algún órgano del Sistema ejerza el control posterior sobre ella y/o se prevea una auditoría externa anual (Art. 8° Reglamento de los Órganos de Control Institucional).

## 2.1. Conformación del OCI

### 2.1.1 La jefatura

Quien dirige el órgano de control institucional, es un funcionario con la calidad de jefe, el que se encuentra vinculado funcional y administrativamente con la Contraloría General.

Las formas de designación del citado funcionario, reguladas tangencialmente en el Art. 19° de la Ley N° 27785, señalan que estos son nombrados por concurso público de méritos, existiendo un porcentaje de 25% que pueden ser designados directamente entre el personal de la Contraloría General.

Menciono que esta regulación es tangencial en la Ley, debido a que la Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL regula este aspecto con mayor precisión. A tal efecto, el numeral 7.2 de esta disposición establece que el jefe de OCI puede ser un funcionario o servidor designado por la Contraloría General o en su defecto encargado como jefe por la Contraloría General o por el titular de la entidad. A continuación se

incluye un cuadro que muestra las formas en que un profesional puede llegar a ocupar la jefatura de un OCI:

**Cuadro N° 2 Formas de llegar a ser Jefe de OCI**

Por designación de la CGR	Por encargo de la CGR	Por encargo del Titular de la entidad
Competencia exclusiva de la CGR	De carácter temporal, excepcional y fundamentado que responde a la necesidad de mantener en funcionamiento el OCI	
Se efectúa mediante Resolución de Contraloría publicada en el Diario Oficial El Peruano.	<p><b>Encargo de puesto:</b> Se efectúa mediante oficio emitido por el DOCI que indique fecha de inicio y termino de la encargatura.</p> <p><b>Encargo de funciones:</b> Se efectúa mediante comunicación escrita que indique fecha de inicio y termino de la encargatura y las funciones materia del encargo. Debe ser emitida por el Jefe de OCI antes de ausentarse y puesta en conocimiento del Titular de la entidad y el DOCI.</p>	<p><b>Encargo de puesto:</b> Se efectúa mediante Resolución emitida por el Titular de la entidad, que indique fecha de inicio y termino de la encargatura. Sujeta a opinión previa del DOCI.</p> <p><b>Encargo de funciones:</b> Se efectúa mediante comunicación escrita que indique fecha de inicio y termino de la encargatura y las funciones materia del encargo. Debe ser emitida por el Jefe de OCI antes de ausentarse y puesta en conocimiento del Titular de la entidad y el DOCI.</p>
<p><b>Modalidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Por concurso público de méritos (75%).</li> <li>Por designación directa del personal profesional de la CGR (25%).</li> </ol>	<p><b>Clases:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Encargo de puesto.</b> Deben contar con disponibilidad presupuestal. Procede cuando se cuenta con plaza o cargo de Jefe de OCI vacante. Encargo de carácter temporal sujeto a que la CGR designe al Jefe de OCI</li> <li><b>Encargo de funciones.</b> Deben contar con disponibilidad presupuestal. Procede en caso de ausencia del Jefe de OCI (vacaciones, licencia, comisión de servicios, etc.) Encargo de carácter temporal sujeto a la reincorporación del Jefe de OCI.</li> </ol>	
<b>Periodo de designación:</b> 3 años, que puede ser menor por necesidad del servicio o interés de la CGR. Y se puede prorrogar por un máximo de 5 años.	<b>Periodo de encargo de puesto:</b> No mayor de 6 meses, renovable por un periodo igual en caso no se designe o encargue a otro Jefe de OCI.	<b>Periodo de encargo de puesto:</b> 2 años, renovable por un periodo igual en caso no se designe o encargue a otro Jefe de OCI.
Pueden ser sujeto de traslados a otra plaza de la CGR por necesidad del servicio; previa terminación de la designación o encargo.		

**Fuente:** Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL.

De acuerdo a lo señalado en el cuadro que antecede, se puede advertir que existen dos formas en que un profesional puede acceder al puesto de jefe de un OCI; aspecto que está relacionado a si dicho profesional cuenta con vínculo laboral con la Contraloría General o si mantienen vínculo laboral con la entidad sujeta al ámbito del Sistema Nacional de Control.

Está definido que de encontrarnos en el primer escenario, un profesional de la Contraloría puede ser designado para ser jefe de un OCI, respetando que dicha condición debe limitarse al 25% del número de plazas de jefatura existentes; ya que el 75% restante será cubierto por profesionales que hayan superado el correspondiente concurso público de méritos convocado por la Contraloría para cubrir dichas plazas. O en su defecto, al citado profesional puede encargársele el puesto de jefe de OCI mediante comunicación del Departamento de Gestión de Órganos de Control Institucional - DOCI de la Contraloría General.

En el segundo escenario, un profesional a pesar de no tener vínculo laboral con la Contraloría General puede acceder al puesto de jefe de un OCI, por medio de la figura del encargo de puesto, efectuado por el titular de la entidad donde presta labores o servicios - realizó la distinción porque incluso la figura del encargo puede estar dirigida a profesionales que mantengan un vínculo contractual con la entidad, caso de los contratados por la modalidad CAS - caracterizándose la figura del encargo en la temporalidad del mismo, a instancia que sea la Contraloría General la que pueda designar o encargar con posterioridad a un jefe de OCI proveniente de su *staff*.

### 2.1.2 Los integrantes del OCI

La conformación de los Órganos de Control Institucional se ha definido en el numeral 7.3 de la Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL “Directiva de los Órganos de Control Institucional”, la cual establece que el personal del OCI está conformado por personal especializado (multidisciplinario y seleccionado en función de los objetivos y actividades de la entidad) y de apoyo administrativo, independiente de la vinculación laboral o contractual con la entidad o la Contraloría General. Cabe destacar que cuando la citada disposición se refiere a personal especializado, se refiere al personal auditor y al personal

especialista que participan en el desarrollo del control gubernamental, según la definición del Anexo N° 01 Glosario de Términos del citado cuerpo legal.

Conviene aquí hacer una pausa para determinar quienes integran el OCI. Para dicho fin debemos remitirnos a lo establecido en el glosario de términos de la Directiva N° 007-2014-CG/GCSII “Auditoría de Cumplimiento”, aprobada por la Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, en el cual se define a la comisión auditora, como el equipo multidisciplinario de auditores gubernamentales encargado de realizar la auditoría, de conformidad con las disposiciones y procedimientos técnicos aprobados por la Contraloría, integrada por los roles de supervisor, jefe e integrantes de la comisión.

Asimismo, este grupo de auditores puede contar con la participación de una persona natural o jurídica que posee habilidades, conocimiento y experiencia en un campo particular distinto al de control gubernamental, los cuales reciben el nombre de expertos o especialistas, de acuerdo a lo señalado en el punto 16 del numeral 1.4.3 del Manual de Auditoría de Cumplimiento aprobado por la Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG.

En tal sentido, cuando la Directiva de los Órganos de Control Institucional, hace referencia a profesionales especializados se refiere a los auditores y a los especialistas antes señalados.

## **2.2. Las actividades que realizan los OCI**

Respecto a las actividades que desarrollan los Órganos de Control Institucional, estas se encuentran enmarcadas en las disposiciones de la Ley N° 27785 (Art. 7° y 8°) y de la Directiva de los Órganos de Control Institucional. Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por el Anexo N° 1 de la

Directiva N° 009-2014-CG/PEC “Programación, Ejecución y Evaluación del Plan Anual de Control 2015 de los Órganos de Control Institucional aprobada por Resolución de Contraloría N° 546-2014-CG, se puede resumir que básicamente los órganos de control institucional ejecutan los siguientes servicios y actividades:

**2.2.1 Servicios de control.-** constituyen un conjunto de procesos cuyos productos tienen como propósito dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de control gubernamental que corresponde atender a los órganos del Sistema de acuerdo a su normativa específica. En el caso específico de los órganos de control institucional, estos ejecutan los siguientes servicios de control:

**2.2.1.1 Servicios de control posterior.-** Es el que realizan los OCI, de acuerdo a sus planes anuales de control<sup>4</sup> y a los programas de auditoría<sup>5</sup> que sustentan los servicios de control incluidos en el plan, mediante la evaluación y verificación de aspectos administrativos, uso de los recursos y bienes del Estado; gestión llevada a cabo en relación al cumplimiento de metas y resultados obtenidos. Es en este marco donde los OCI ejecutan las denominadas auditorías de cumplimiento, auditorías de desempeño y las auditorías financieras.

Asimismo, se encuentran incluidas en este tipo de control la atención de denuncias ciudadanas (control social) en el marco

---

<sup>4</sup> Los planes anuales de control constituyen documentos en los que se comprende el número de servicios de control, servicios relacionados, las actividades de apoyo y actividades de reserva determinadas para todo el año; y que son aprobados por el Contralor General (Numeral 6.1.1 de las Disposiciones Específicas de la Directiva N° 009-2014-CG/PEC “Programación, Ejecución y Evaluación del Plan Anual de Control 2015 de los Órganos de Control Institucional aprobada por Resolución de Contraloría N° 546-2014-CG).

<sup>5</sup> El programa de auditoría es el documento que contienen los procedimientos de recopilación y análisis de la información e incluyen las técnicas de auditoría consideradas necesarias para cumplir con sus objetivos. Tiene por finalidad asegurar el desarrollo ordenado de los procedimientos de auditoría, identificar al personal responsable de su ejecución; obtener la evidencia que será evaluada para emitir un pronunciamiento de acuerdo a los objetivos previstos; guía las actuaciones de la comisión auditora; así como sustentar la determinación de los recursos y plazos necesarios para la realización de la auditoría, permitiendo su respectiva medición y evaluación. El programa debe incluir el cronograma con los plazos para las actividades, personal responsable de la ejecución, el costo estimado de la auditoría y la distribución de tareas de acuerdo al tipo de auditoría, y de ser el caso, los expertos necesarios. (numerales 7.15 y 7.19 de las Normas Generales de Control Gubernamental aprobadas por la Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG).

del Sistema Nacional de Atención de Denuncias, cuyas disposiciones establecen que los OCI se encarguen de atender las denuncias ciudadanas relacionadas a actos u operaciones que revelen, por acción u omisión, hechos arbitrarios o ilegales que afecten los recursos y bienes del Estado en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, en contravención a las disposiciones legales.

**2.2.1.2 Servicios de control simultáneo por encargo de la Contraloría.-** La labor del control simultáneo por parte de los OCI, ha sido delegada por la Contraloría General, mediante la emisión de una directiva expresa para tal fin (Directiva N° 006-2014-CG/APROD), la cual establece 3 modalidades de ejecución del control simultáneo por parte de los OCI, estas modalidades son las siguientes:

- **Acción simultánea.-** Orientada a evaluar el desarrollo de una o más actividades en ejecución de un proceso en curso, verificando y revisando documental y físicamente que se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales. Y dentro de la cual se puede incluir a las transferencias de gestión, procesos de selección, ejecución contractual de bienes, servicios, obras, asociaciones público privadas, etc.
  
- **Orientación de oficio.-** Se ejerce cuando la unidad orgánica de la Contraloría o el OCI a cargo del servicio, toma conocimiento de la presencia de situaciones que puedan conllevar a la gestión a incurrir en errores, omisiones o incumplimientos en el desarrollo de una o más actividades de un proceso.

- **Visita de control.**- Consiste en presenciar actos o hechos en curso relacionados a la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos, el estado de las obras y mantenimiento de la infraestructura pública, constatando que su ejecución se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales. Aquí por ejemplo tienen cabida la entrega de donaciones, la constatación del mantenimiento de pistas, veredas, parques, entre otros.

Al respecto, es pertinente señalar la novísima definición y finalidad que ha sido emitida en el numeral 6.1 de la reciente Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL “Directiva de los Órganos de Control Institucional”:

*“El OCI es el órgano conformante del SNC, cuya finalidad es llevar a cabo el control gubernamental en la entidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 8° de la Ley, promoviendo la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de los servicios de control (simultaneo y posterior) y servicios relacionados, con sujeción a los principios enunciados en el artículo 9° de la Ley.”*

**2.2.2 Servicios relacionados.**- Se encuentran vinculados a los procesos de carácter técnico y especializado derivados de atribuciones o encargos legales, que generan productos distintos a los servicios de control posterior y simultáneo; y que son llevados a cabo por los órganos de control institucional con el propósito de coadyuvar al desarrollo del control gubernamental, entre ellos tenemos: los arqueos, el seguimiento de medidas correctivas y de procesos judiciales, la atención y orientación personalizada de ciudadanos, la evaluación de denuncias, la participación en la Comisión Especial de Cautela, la evaluación de la

implementación del Sistema de Control Interno, la verificación del cumplimiento de normativa expresa como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, la relacionada al Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA y la Ley del Silencio Administrativo, entre otros.

**2.2.3 Actividades de apoyo.-** Labor que agrupa a aquellas referidas a tareas administrativas y de gestión del órgano de control institucional.

**2.2.4 Actividades de reserva.-** Las cuales implican el desarrollo de labores de control producto de la atención de encargos específicos que el órgano de control institucional reciba de la Contraloría General.

En tal sentido, la estrategia incluida en la Ley N° 29555 se encontró específicamente dirigida a los integrantes que conforman los órganos de control institucional, cuyos aspectos de fondo serán materia de comentario en el numeral siguiente.

### **3. Diagnóstico de la implementación de la Ley N° 29555**

En este rubro se efectuará un recuento de los antecedentes de la Ley N° 29555 y como se fue gestando desde su primer planteamiento el respectivo proyecto de ley, para posteriormente pasar a detallar sus disposiciones de acuerdo a la autógrafa emitida por el Congreso de la República.

#### **3.1 Incorporación de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, gestación del marco legal que permite la incorporación**

Como antecedente de la inclusión en la agenda del gobierno del tema de la incorporación de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, debemos citar la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto para el Sector

Público para el año fiscal 2010, de 30 de noviembre de 2009, la cual dispuso lo siguiente:

*“DÉCIMA TERCERA.- Confórmase una comisión encargada de elaborar y proponer los instrumentos y disposiciones que se requieran para incorporar progresivamente las plazas y el presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República. Esta comisión está integrada por dos (2) representantes de la Contraloría General de la República, uno de los cuales la presidirá; dos (2) representantes del Ministerio de Economía y Finanzas; y dos (2) representantes de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, estos últimos designados por sus titulares. Debe instalarse dentro de los cinco (5) primeros días de la vigencia de la presente Ley y concluir las funciones encargadas en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, remitiendo los resultados de su labor al Congreso de la República para que las entidades bajo responsabilidad, adopten las acciones según sus competencias, e incluirá, además, la propuesta formal y cuantificada del Ministerio de Economía y Finanzas del proyecto de iniciativa legislativa para viabilizar la transferencia de partidas presupuestarias a favor de la Contraloría General de la República.”*

Cabe mencionar que la dación de la citada disposición se efectuó en el contexto de una nueva gestión en la Contraloría General, a cargo del Contralor General señor Fuad Elías Khoury Zarzar, el cual fue designado mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2008-CR de 13 de mayo de 2009<sup>6</sup>, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez (julio 2006 a julio 2011).

---

<sup>6</sup> La elección de Khoury se produjo después de siete meses de que su antecesor Genaro Matute dejara el cargo, y luego de dos frustrados intentos por elegir al nuevo contralor, al dejarse sin efecto la elección de Ingrid Suárez y fracasara la de Edmundo Beteta.

Habiéndose entonces creado la comisión de la referencia, los organismos conformantes de la misma procedieron a la designación de sus representantes de acuerdo al detalle siguiente:

**Cuadro N° 3 Integrantes de comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465**

Entidad	Representante	Cargo	Documento de designación	Cargo en la comisión
<b>Contraloría General</b>	Oswaldo Yupanqui Alvarado	Vicecontralor General de la República	Oficio N° 001159-2009-CG/DC y Oficio N° 01160-2009-CG/DC	Presidente
	Edgar Alarcón Tejada	Gerente General		Secretario
<b>Ministerio de Economía y Finanzas (*)</b>	José Berley Arista Arbildo (titular)	Viceministro de Hacienda		Integrante
	Rosalía Álvarez Estrada (titular)	Secretario General		Integrante
	Alterno	Sectorista a cargo del pliego CGR	Oficio N° 1449-2009-EF/10	Integrante
	Alterno	Profesional de la Dirección de Normatividad de la Dirección Nacional de Presupuesto Público		Integrante
<b>Secretaría de Gestión Pública de PCM</b>	Raúl Carrasco Clavijo	Abogados de la Secretaría de Gestión Pública	Oficio N° 6750-2009-PCM-SG/SGP	Integrante
	Jennifer Contreras Álvarez			Integrante

**Fuente:** Oficios de designación remitidos por las entidades integrantes de la comisión, elaboración propia.

(\*) La ministra de Economía y Finanzas Mercedes Araoz designó como representantes del MEF ante la citada comisión tanto al Viceministro de Hacienda así como al Secretario General, y como miembros alternos al sectorista a cargo del pliego Contraloría General y a un profesional de la Dirección de Normatividad de la DNPP. Se tuvo acceso a solo dos actas de reunión de la comisión a las que acudieron en representación del MEF la Secretaria General y el Director de la Dirección de Normatividad de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (Juan Peña Vera) y en otra oportunidad la profesional de dicha Dirección (Peggy Alcón Ocaña).

La referida comisión se reunió en dos oportunidades el 05 de enero de 2010 y el 29 de enero de 2010. En la primera reunión, entre los puntos de agenda se incluyeron el estado situacional de los OCI, la propuesta de incorporación progresiva y la definición del alcance de la labor de la comisión.

Respecto al estado situacional de los OCI se señaló que de acuerdo a información proporcionada por la Gerencia de Órganos de Control Institucional de la Contraloría General, al 31 de diciembre de 2009, existían 4,048 entidades gubernamentales sujetas al ámbito del Sistema Nacional de Control, de las cuales 867 entidades contaban con un jefe de OCI y 3,181 no contaban con dicho cargo.

Es en ese sentido, que se requirió apoyo a los representantes del MEF y la PCM para diseñar un formato que les permitiera obtener la información de las plazas y presupuesto del personal que labora en las diferentes entidades del Sector Público; al no contar la Contraloría General con dicha información.

En torno al tema de la propuesta de incorporación progresiva, se planteó que el trabajo de la comisión estaría enfocado únicamente en las 867 entidades que contaban con un jefe de OCI, siéndole aplicables solo a ellos la incorporación progresiva en base a dos etapas, la primera de las cuales incorporaría a los jefes de OCI que no han sido designados por la Contraloría General; y una segunda etapa que contemplaba la incorporación del personal de dichos OCI.

Como alcance del trabajo de la comisión se propusieron los temas siguientes:

- ✓ Determinar la cantidad de trabajadores que a dicha fecha laboraban en los OCI.
- ✓ Determinar el régimen laboral y contractual al que pertenecen (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, Contratos Administrativos de Servicios, entre otros).
- ✓ Estudio de impacto del régimen laboral y pensionario que se genera por la incorporación del personal a la Contraloría General.
- ✓ Definición de las propuestas de instrumentos y disposiciones legales.
- ✓ Cuantificación de los recursos del personal que deben ser transferidos a la Contraloría General en el año 2010.
- ✓ Cuantificación de los recursos que deben ser incluidos en los presupuestos de los años siguientes, para financiar el costo de operación de los OCI (remuneraciones y bienes y servicios), luego de la incorporación del personal a la Contraloría General.
- ✓ Apoyo por parte del MEF para la obtención de información requerida y utilización del “Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y Datos de los Recursos Humanos del Sector Público”.

En la segunda reunión de fecha 29 de enero de 2010, se definieron como temas de agenda la inclusión entre otros, de la propuesta de plan de trabajo de la comisión y los avances del equipo de apoyo a la comisión. Este equipo de apoyo estuvo integrado por los profesionales de la Contraloría General siguientes:

**Cuadro N° 4 Equipo de apoyo a la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465**

	Nombre y apellidos	Cargo
1	Percy Espino Menacho	Coordinador
2	Iber Gómez Ari	Integrante
3	Jorge Pasco Loayza	Integrante
4	César Herrera Jiménez	Integrante
5	Julia Martel Zavaleta	Integrante

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

Respecto a la propuesta de plan de trabajo, esta fue presentada a los miembros de la comisión por parte de funcionarios de la Contraloría General (Ing. Paco Toledo Yallico, Gerente Central del Sistema Nacional de Control (e) y el Ing. Percy Espino Menacho del Despacho Vicecontralor), oportunidad en la cual señalaron que el plan de trabajo se esquematizaba en tres etapas:

**Cuadro N° 5 Contenido del Plan de Trabajo de la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465**

a) DIAGNÓSTICO		
<b>Capacidad operativa:</b> ✓ Recolección de información de capacidad operativa de los 867 OCI a nivel nacional ✓ Identificación del número de personal que labora en el OCI, sus escalas remunerativas, régimen laboral y contractual, si cuentan con plaza presupuestada o es CAS, si están dentro del CAP o PAP, fecha de inicio de labores en el OCI, etc.	<b>Presupuesto asignado a los OCI:</b> ✓ Se determinará el presupuesto asignado a los OCI (de acuerdo a su capacidad operativa) remuneraciones según presupuesto asignado y CAS.	<b>Problemática legal: laboral, presupuestal y de control:</b> ✓ Evaluación del impacto legal de la transferencia de plazas y presupuesto de las entidades a la CGR en lo laboral, presupuestal y en el ámbito de control.
b) MODELO OPERACIONAL		
<b>Modelo operacional propuesto:</b> ✓ Definición de la viabilidad del modelo operacional que se adoptará, bajo la premisa que el Estado al trasladar las plazas y presupuesto, facilita la tarea de la CGR de brindar el servicio de control gubernamental a las entidades del Estado.	<b>Definición de la estructura orgánica y capacidad operativa de los OCI:</b> ✓ Se estima que cada OCI requerirá una estructura organizacional determinada (tamaño, remuneraciones, número de personas, perfiles y competencia del personal, etc.)	
c) ESTRATEGIA DE INCORPORACIÓN PROGRESIVA		
<b>Incorporar a Jefes de OCI que no pertenecen a la CGR:</b> ✓ Aplicable solo a los Jefes de OCI que fueron designados por cada entidad, en base a una	<b>Incorporar a personal de los OCI:</b> ✓ Aplicable al personal de los OCI, tanto de las entidades que tienen Jefes de OCI designados por la CGR, como de las entidades que designaron directamente a sus	

priorización que se determine después del análisis.	Jefes de OCI.
---	---------------

**Fuente:** Acta de reunión de la comisión de 29/01/2010, elaboración propia.

Respecto a los avances del equipo de apoyo a la comisión se advierte que se conformó un equipo encargado de determinar la capacidad operativa de los OCI a ser incorporados a la Contraloría General, proponer el modelo operacional, planear escenarios a seguir sobre la forma legal de incorporar las plazas y el presupuesto de los OCI a la Contraloría General y determinar el importe a ser transferido a la misma.

De igual manera se evidenció que se publicaron en el diario oficial *El Peruano*, a solicitud de la Contraloría General, de tres comunicados oficiales, a efecto de obtener información relacionada a los OCI:

**Cuadro N° 6 Relación de comunicados oficiales emitidos por la Secretaría General de la CGR para la obtención de data de los OCI**

N° Comunicado oficial	Fecha	Finalidad	Plazo para adoptar acciones
001-2010-CG	26/01/2010	Que las entidades públicas del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales actualicen la base de datos del Módulo de Gestión de RRHH a cargo del MEF.	5 días
003-2010-CG	02/02/2010	Que los gobiernos locales, entidades de tratamiento empresarial, empresas pertenecientes al FONAFE y otras entidades no precisadas en el Comunicado N° 001-2010-CG, proporcionen información mediante un formato en el que conste información sobre las plazas y presupuesto del personal que labora en los OCI sea cual fuere el régimen laboral y contractual al que pertenecen, a ser remitido a la DNPP del MEF.	5 días
004-2010-CG	02/02/2010	Que los Jefes de OCI que mantienen relación laboral y contractual con la entidad en la que prestan servicios remitan información actualizada según aplicativo informático de la CGR.	5 días

**Fuente:** Comunicados emitidos por la Secretaría General de la CGR, elaboración propia.

El producto de este trabajo fue reflejado en el Informe N° 01-2010-CG/OCI de 18 de marzo de 2010, denominado “Incorporación de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República” - Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el años fiscal 2010 del mes de marzo de 2010; mediante este documento se proporcionó a la comisión conformada por la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, el insumo respectivo para poder emitir su informe final.

La información más relevante para la presente investigación, contenida en el citado informe fue la siguiente:

### 3.1.1 Diagnóstico

- ✓ **Capacidad operativa:** En torno a las entidades bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control que cuentan con OCI, se determinó que las entidades sujetas a control, de acuerdo a los datos proporcionados al 15 de marzo de 2010 por el Sistema de Control Gubernamental que utiliza la Contraloría General, ascienden a 4,048 de las cuales, sólo 749 entidades cuentan con un OCI. En 184 OCI sus correspondientes jefes se encuentran en la planilla de la Contraloría General y el personal de estos se encuentran en las planillas de la entidad. En tanto, en las 565 OCI restantes, las remuneraciones de los jefes y del respectivo personal se pagan con cargo al presupuesto de las entidades.

**Cuadro N° 7 Relación de entidades que cuentan con un OCI**

Descripción	Cantidad	%	Vínculo laboral de los jefes de OCI		
			Planilla de	Cantidad	%
Entidades con OCI	749	19%	CGR	184	25%
			Entidad	565	75%
Entidades sin OCI	3299	81%			
<b>Total</b>	<b>4048</b>	<b>100%</b>		<b>749</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI.

Otro aspecto que se refleja en este acápite del citado informe, es el relacionado a la data que se obtuvo producto de la encuesta de RRHH – OCI, al 15/03/2010, al 95% efectuada por el equipo de apoyo (se señala este porcentaje en atención a que de los 749 OCI a los que se cursó solicitud de información solo 713, que representan el 95%, la proporcionaron; y 36 que representan el 5% no lo hicieron); por lo que las cifras que se muestran a continuación en todos los cuadros provienen de dicha fuente.

- ✓ **Situación laboral de los OCI e ingresos anuales:** En el citado informe se señaló que la cantidad de trabajadores que prestaban servicios en los OCI según su régimen laboral y sus ingresos anuales en Nuevos Soles, eran la siguiente:

**Cuadro N° 8 Trabajadores que prestan servicios en los OCI según su régimen e ingresos anuales**

Régimen Contractual	Modalidad	Cantidad de Trabajadores			Ingresos Anuales en Nuevos Soles		
		Parcial	Total	%	Parcial	Total	%
D.L. N° 276	Nombrados	875	1,244	35.28%	28,408,273.16	39,392,968.68	27.26%
	Contratados	369			10,984,695.52		
D.L. N° 728	Nombrados	651	819	23.23%	52,490,753.12	61,300,156.93	42.42%
	Contratados	168			8,809,403.81		
Otros	CAS	1,108	1,463	41.49%	32,569,802.19	43,801,257.43	30.31%
	SNP y otros	355			11,231,455.24		
<b>TOTAL</b>			<b>3,526</b>	<b>100%</b>		<b>144,494,383.04</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI.

Como se puede apreciar, el total de plazas identificadas en los OCI con cargo al presupuesto de las entidades del sector público, al 95% (al faltar 36 OCI que brinden información en la labor de recolección da data por parte de la Contraloría General), asciende a 3,526; cuyos ingresos que reciben los trabajadores que las cubren, ascienden a S/. 144'494,383.04 en la condición de nombrados y contratados, así como bajo regímenes contractuales del Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y otras modalidades, como la Contratación Administrativa de Servicios e incluso por servicios no personales.

Otros datos relevantes que proporciona el Informe N° 01-2010-CG/OCI, son los relacionados a la distribución de los trabajadores de los OCI por cargo e ingresos percibidos.

**Cuadro N° 9 Distribución de los trabajadores por cargo e ingresos percibidos**

Cargo	Trabajadores		Remuneraciones	
	Cantidad	%	Importe	%
Jefes de OCI	529	15.00 %	27,742,495.24	19.20%

Audidores	1,991	56.47%	89,887,959.28	62.21%
Especialistas	231	6.55%	7,734,280.07	5.35%
Administrativos	775	21.98%	19,129,648.45	13.24%
<b>Total</b>	<b>3,526</b>	<b>100.00%</b>	<b>144,494,383.04</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI.

De igual manera, es importante mostrar algunos datos adicionales determinados por el equipo de apoyo, como los relacionados a la situación particular que se encontró en el caso de los jefes de OCI, al evidenciarse que de los 749 reconocidos con dicha calidad por la Contraloría General, solo 184 se encontraban a dicha fecha, en la planilla de la Contraloría, y el resto pertenecía a la planilla de las entidades sujetas a control.

Cuadro N° 10 Situación de Jefes de OCI de acuerdo a su designación

Modalidad Designación	OCI CGR	OCI ENTIDAD	TOTAL	% TOTAL
Concurso público para ser Jefe de OCI	123	156	279	37%
Designación directa	54	41	95	13%
Encargatura	7	368	375	50%
<b>Total</b>	<b>184</b>	<b>565</b>	<b>749</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI.

Finalmente, en el referido informe se muestran datos relacionados al régimen laboral tanto de los jefes de OCI, auditores y especialistas contratados por la entidad en relación al importe de sus ingresos:

Cuadro N° 11 Régimen laboral de Jefes de OCI, auditores y especialistas contratados por la entidad e importe de sus ingresos

Régimen Laboral	Modalidad Contractual	Cantidad			Ingresos anuales Nuevos soles		
		Parcial	Total	%	Parcial	Total	%
<b>JEFES DE OCI</b>							
D.L.N°276	Nombrados	198	348	61.59%	7,612,644.92	12,516,422.69	45.12%
	Contratados	150			4,903,777.77		
D.L.N°728	Nombrados	97	123	21.77%	10,499,160.19	12,663,997.62	45.65%
	Contratados	26			2,164,837.43		
Otros	CAS	38	58	10.27%	1,673,493.80	2,562,074.93	9.24%
	SNP y otros	20			888,581.13		
Pendientes de remitir información		36	36	6.37%			
<b>Total</b>			<b>565</b>	<b>100%</b>		<b>27,742,495.24</b>	<b>100%</b>
<b>AUDITORES</b>							
D.L.N°276	Nombrados	394	536	26.92%	13,550,291.49	16,708,589.90	18.59%
	Contratados	142			3,158,298.41		
D.L.N°728	Nombrados	437	544	27.32%	37,078,137.34	42,485,638.62	47.27%
	Contratados	107			5,407,501.28		
Otros	CAS	738	911	45.76%	24,371,426.89	30,693,730.76	34.15%
	SNP y otros	173			6,322,303.87		
<b>Total</b>			<b>1,991</b>	<b>100%</b>		<b>89,887,959.28</b>	<b>100%</b>
<b>ESPECIALISTAS</b>							

Régimen Laboral	Modalidad Contractual	Cantidad			Ingresos anuales Nuevos soles		
		Parcial	Total	%	Parcial	Total	%
D.L.N°276	Nombrados	54	70	30.30%	1,805,868.31	2,281,392.29	29.50%
	Contratados	16			475,523.98		
D.L.N°728	Nombrados	10	24	10.39%	482,923.88	1,171,043.23	15.14%
	Contratados	14			688,119.35		
Otros	CAS	86	137	59.31%	2,820,053.21	4,281,844.55	55.36%
	SNP y otros	51			1,461,791.34		
<b>Total</b>			<b>231</b>	<b>100%</b>		<b>7,734,280.07</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI.

- ✓ **Plazas y presupuesto de los OCI:** En torno a este rubro, en el informe se detalla que han sido calculadas en base a las 713 entidades, que representan el 95% del total de 749 que cuentan con OCI, y que reportaron información de la encuesta de Recursos Humanos – OCI al 15/03/2010; mostrándose el cuadro siguiente en el que se determinó el monto total de remuneraciones y otros ingresos correspondientes a la incorporación:

**Cuadro N° 12 Monto de plazas y presupuesto de entidades con OCI**

Detalle	S/.	Ejecutado 2009
Total remuneraciones	115,183,749.49	80%
Otros ingresos	29,310,633.55	20%
<b>Total General</b>	<b>144,494,383.04</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI.

Sin perjuicio de las cifras mostradas, el equipo de apoyo dejó constancia en el informe que era necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas otorgue la conformidad a las mismas.

- ✓ **Problemática legal: laboral, presupuestal y de control:**

**Respecto a la problemática laboral:** Se señala en el informe emitido por la comisión de apoyo, que el ámbito de aplicación de la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, se extiende a las 565 entidades cuyos jefes de OCI no pertenecen a la Contraloría General, entendiéndose que 184 entidades tienen jefes de OCI que han sido designados por la Contraloría, bajo la modalidad de designación directa o concurso público de méritos.

Adicionalmente, señala el informe, se debe considerar que dentro de las 565 entidades, existen jefes de OCI que han ingresado por concurso público de méritos, designación directa o se encuentran en calidad de encargados; ingresos efectuados en todos los casos por la entidad en la que prestan servicios, las mismas que se encuentran sujetas tanto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, como al Decreto Legislativo N° 728.

Por tanto, consideraron que la estrategia legal de aplicación de la norma presupuestal, debe considerar si la incorporación de plazas y presupuesto debe contemplar, asimismo, al personal del OCI respectivo (Jefe, personal auditor y administrativo); aspecto con el que coincidieron los dos abogados externos contratados para evaluar la implementación de la norma presupuestal (abogados Mario Pasco Cosmopolis y Javier Neves Mujica), quienes señalaron que el traslado de plazas y presupuesto debe incluir la incorporación del personal directamente vinculado a la función de control (jefes de OCI y personal auditor), para lo cual debe existir una evaluación previa por parte de la Contraloría en temas referidos al control gubernamental.

El planteamiento de incorporación excluía entonces al personal administrativo (secretaria, amanuense, chofer, etc.), los cuales tienen la función de prestar apoyo administrativo al personal que realiza el control gubernamental; y que no están relacionados de manera directa con el ejercicio o práctica del control, por lo que se consideró que la incorporación de este personal administrativo no era concordante con los fines de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465.

Por otro lado, en este rubro se menciona la situación especial del personal de las fuerzas armadas y la policía nacional.

Sobre el particular, la comisión de apoyo de la Contraloría respecto a la conformación de cada OCI de las fuerzas armadas y policía nacional evidenció que el personal que labora en dichos OCI, se encuentra bajo un régimen laboral especial público, no se encuentra sujeto a los regímenes laborales de la actividad privada o del sector público. El personal militar, oficial y subalterno en muchos casos, presta sus servicios de manera temporal a través del destaque y luego de cierto tiempo es reubicado en otros puestos.

Esta situación especial hacía inviable que sean materia de consideración del proyecto de ley de incorporación, ya que no podría incorporarse a personal militar.

**Cuadro N° 13 Conformación de los OCI de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional al 18/03/2010**

	Fuerza Aérea del Perú – FAP	Policía Nacional del Perú - PNP	Marina de Guerra del Perú
<b>Número de plazas</b>	31	72	50
<b>Plazas cubiertas por personal civil</b>	23 (Régimen Decreto Legislativo N° 276)	1 (Régimen Decreto Legislativo N° 276)	30 (Régimen Decreto Legislativo N° 276)
<b>Plazas cubiertas por personal militar/policial</b>	8 (Régimen laboral especial público)	71 (Régimen laboral especial público)	20 (Régimen laboral especial público)

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI elaboración propia

Adicionalmente, los integrantes de la comisión de apoyo de la Contraloría, señalaron que de plantearse la incorporación únicamente de plazas y presupuesto en el caso de los OCI de las fuerzas armadas, se presentaría el caso de la existencia de plazas previstas conforme al CAP, exclusivamente para personal militar, el cual no debería ser materia de transferencia, sino por el contrario debería continuar siendo parte de las fuerzas armadas. Por lo que la norma en planteamiento, de considerar ese tipo de incorporación (plazas y presupuesto), generaría que dichas entidades adolezcan de tales plazas, aun cuando el personal que la ocupa no esté incluido en el traslado y deba permanecer en ellas.

Por otro lado, en este rubro se abordó el tema de la ubicación del OCI en las entidades, en el supuesto de haberse ya producido la transferencia de plazas y presupuesto de estas dependencias a la Contraloría General, señalándose que se debería mantener al OCI en el mayor nivel jerárquico de la entidad; y seguir siendo dotados de los recursos necesarios para su normal funcionamiento.

Al respecto, se mencionó que la dotación presupuestal y de recursos para el soporte material, logístico y del personal administrativo de dichos órganos, seguirá siendo obligación de las entidades. El OCI como unidad orgánica pertenece a la entidad y dependen operativamente de ella, mientras que un sector de las personas que prestan servicios en dicho órgano (jefe y personal auditor) mantendrá una dependencia laboral con la Contraloría; sin que la misma signifique que el OCI tenga que desaparecer de la estructura orgánica de las entidades.

**Respecto a observaciones de índole presupuestal:** Es importante citar en este rubro los comentarios que los miembros de la comisión de apoyo expusieron en su informe final, en torno a un tema de relevancia como era el presupuestal.

Sobre el particular, se dejó establecido que el encargo surgido de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, estaba restringido a la incorporación de plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría, transferencia que de acuerdo a los lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro para Asignación de Personal – CAP de las entidades de la administración pública, aprobado por D. S. N° 043-2004-PCM, debía ser entendida como una dotación presupuestal prevista para el pago de remuneraciones de personal, la misma que debería estar considerada en el Presupuesto Analítico de

Personal - PAP y debidamente prevista en el presupuesto institucional.

En relación al CAP, se precisó que de acuerdo a los lineamientos citados, su configuración debía realizarse en función a los cargos definidos y aprobados por la entidad, es decir, que al haber establecido la Ley la incorporación de plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría, dicha norma no ha dispuesto la transferencia de los cargos, por lo que en principio, no debería alterar el CAP de las entidades. Abona este argumento, lo señalado en el Art. 10° de los lineamientos señalados, que disponen que “los cargos contenidos en el CAP son independientes de las plazas contenidas en el Presupuesto Analítico de Personal – PAP”.

Por lo que se llegó a la conclusión que existía la posibilidad de incorporar las plazas previstas para los OCI, así como su presupuesto, sin necesidad de considerar el CAP de las entidades.

Asimismo, se dejó establecido que la incorporación incluía solo las plazas y el presupuesto de los OCI, más no al personal que ocupaba los cargos en el CAP. Este aspecto, señalaron permitiría a la Contraloría un manejo de recursos destinados a remunerar y pagar los servicios del personal del OCI, pero no implicaría una dependencia administrativa y laboral plena de dicho personal respecto a la Contraloría, toda vez que esta debería incluir ciertas potestades como de designación, separación, supervisión y evaluación de desempeño, así como el ingreso a la planilla de la Contraloría. Por tanto, coligieron que en este esquema la Contraloría sólo haría las veces de un administrador de los recursos.

Ante tal escenario, cada entidad tendría que mantener al personal que ocupaba las plazas incorporadas a la Contraloría y eventualmente

reubicarlos o seguir afrontando las remuneraciones y beneficios, aun cuando las plazas y presupuesto hayan sido trasladadas a la Contraloría; caso en el cual el personal seguiría manteniendo su vínculo con la entidad, la cual sin embargo, ya no contaría con el presupuesto para remunerarlo, presentándose tres escenarios:

- Generar un problema presupuestal en cada entidad para poder afrontar con el personal cuyas plazas se incorporen a la Contraloría; ya que las entidades al haberse quedado sin las plazas asignadas al OCI, tendrían que solicitar un incremento presupuestal al MEF para la creación de nuevas plazas, al ser las originales materia de traslado a la Contraloría.
- Generar un problema social, si las entidades decidieran poner fin al vínculo laboral con el personal cuyas plazas se incorporen a la Contraloría por no contar con presupuesto.
- De ser factible que las entidades mantengan al personal, aun cuando la dotación presupuestal haya pasado a la Contraloría (lo cual consideraron poco probable) se tendría una situación en que la independencia y autonomía que se pretende, no sería del todo salvaguardada por la medida, toda vez que la Contraloría no mantendría una plena dependencia laboral y administrativa del trabajador, quien seguiría siendo empleado de la entidad sobre la cual realiza labores de control.

Es por ello que consideraron pertinente evaluar la posibilidad de dar preferencia al personal que ocupaba las plazas incorporadas a la Contraloría, a fin de no generar mayores impactos sociales y una imagen negativa de la Contraloría.

Asimismo, se sugirió el establecimiento de un sistema basado en la dependencia administrativa y laboral del personal de los OCI respecto a la Contraloría; escenario en el cual la Contraloría

incorporaría a este personal dentro de su organización, reservándose todas las atribuciones que se desprendan de la dependencia laboral que mantendría.

Por tanto, consideraron que el personal que a dicha fecha ocupa plazas en los OCI, debería tener la prioridad para ocupar las plazas una vez sean trasladadas a la Contraloría General a fin de evitar un clima inestable e imagen hostil hacia la misma. Para lo cual, consideraron que sería factible, para evitar costos sociales, la posibilidad del traslado de plazas y presupuesto, al cual se incluya el personal del OCI, sujeto a evaluación y selección conforme a los criterios de la Contraloría.

Dentro de este aspecto, se sugirió que las plazas a ser cubiertas lo sean con personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, estableciéndose para tal personal una dependencia funcional, administrativa y laboral.

Asimismo, se precisó que la Contraloría debería prever, antes de efectuar la incorporación de las plazas, presupuesto y personal, aquellos beneficios sociales que no se perciben en los regímenes laborales distintos al Decreto Legislativo N° 728; como es el caso de los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N° 276, los cuales perciben un aguinaldo inferior a la gratificación que percibe un trabajador del Decreto Legislativo N° 728, lo que implicaría la posibilidad de incurrir en mayores costos, que deberían ser cuantificados a fin de integrarlos a los recursos a ser incorporados a la Contraloría.

Por otro lado, respecto al instrumento a utilizarse, se señaló que las incorporaciones de las dotaciones presupuestales a la Contraloría, se realizarían a través de transferencias de partidas, conforme al Art. 38° literal b) de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional

de Presupuesto, las cuales constituyen traslados de créditos presupuestarios entre pliegos. Por lo que debería fijarse un mecanismo que permita al MEF efectuar la transferencia de partidas a favor de la Contraloría con cargo a los recursos que existan para el pago del jefe y personal del OCI en los pliegos sujetos al Sistema Nacional de Control, y que permita el cumplimiento de la Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465.

Finalmente, se menciona cierto inconveniente respecto a que no todas las entidades sujetas a la futura norma de incorporación, constituyen pliegos presupuestarios, por cuanto no se les ha aprobado crédito presupuestario alguno, de acuerdo a las disposiciones de la Ley N° 28411<sup>7</sup>; pudiéndose presentar el caso de entidades que no canalicen sus recursos a través del MEF, casos en los cuales dichas entidades deberían transferir el presupuesto del OCI directamente a la Contraloría.

**Respecto a aspectos de control:** El informe señala que la Ley N° 29465 implicaba una tácita modificación del Art. 19° de la Ley N° 27785 y de su modificatoria Ley N° 28557, debido a que la dependencia funcional y administrativa ya no será solamente del jefe de OCI sino también del personal auditor, existiendo entre ambos una relación laboral que hace que la Contraloría tenga la calidad de empleador, identificándose con claridad las tres características inherentes a la relación laboral (prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación).

---

<sup>7</sup> De acuerdo a lo señalado por el Art. 5° de la Ley N° 28411 constituye una entidad pública, todo organismos con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, sus Organismos Públicos Descentralizados y empresas, los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos. Por su parte, dentro del total de entidades públicas señaladas por la Ley N° 28411, el numeral 5.2 del Art. 5° señala que constituyen pliegos presupuestarios aquellas entidades a las que se les apruebe un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público, pliegos que son creados o suprimidos por Ley.

Desde el punto de vista del control gubernamental, esta implementación debía considerar que no solo existen nuevos gestores del control gubernamental, sino que el nuevo escenario puede dar lugar a que propiamente el control gubernamental sea practicado a través de nuevas formas o modalidades; creándose nuevas condiciones para el ejercicio del control gubernamental; para lo cual la Contraloría deberá emitir las normas que sean necesarias.

### 3.1.2 Modelo operacional

#### ✓ **Modelo de categorización de entidades para establecer los niveles remunerativos de los jefes de OCI**

En el informe en comentario, se señaló en torno a este tema, que con la Resolución de Contraloría N° 391-2008-CG de 03 de octubre de 2008, se aprobó el modelo de categorización de entidades para establecer los niveles remunerativos de los jefes de OCI de las entidades bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control. Para esta labor se emplearon dos características independientes: la categoría presupuestal y la categoría intrínseca.

**Categoría presupuestal:** Los niveles de la categoría presupuestal, se establecieron en base a la aplicación del principio de Pareto (el 20% de entidades acumula el 80% del presupuesto total evaluado).

Esta categoría presupuestal, luego de aplicar el principio de Pareto en las entidades que formaron parte del estudio (no se consideró a la Municipalidad Metropolitana de Lima y a la Municipalidad Provincial del Callao), consideró 5 categorías de acuerdo al detalle siguiente, el cual ha sido confeccionado por la referida comisión de apoyo, con información presupuestal remitida por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección Nacional de Contabilidad Pública del MEF:

Cuadro N° 14 Categoría presupuestal

Presupuesto URSP (2008 = S/2,600)		Número de entidades	Categoría presupuestal	Presupuesto acumulado	
Desde	Hasta			Desde	Hasta
150,769	Más	23	A	0%	60%
55,000	150,769	46	B	60%	76%
22,106	55,000	80	C	76%	89%
6,788	22,106	145	D	89%	97%
0	6,788	142	E	97%	100%

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

Para el caso de la categoría presupuestal para municipalidades, se mostró en el informe, el cuadro siguiente:

Cuadro N° 15 Categoría presupuestal municipalidades

Presupuesto URSP (2008 = S/2,600)		Número de entidades	Categoría presupuestal	Presupuesto acumulado	
Desde	Hasta			Desde	Hasta
2,874	Más	210	A	0%	60%
1,313	2,874	270	B	60%	77%
752	1,313	305	C	77%	87%
378	752	466	D	87%	95%
0	378	774	E	95%	100%

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

**Categoría intrínseca:** Esta clasificación de acuerdo al informe señalado, corresponde al nivel de jerarquía o posición que existe entre entidades, y por el tipo y naturaleza de la entidad; y fue elaborada en base a la organización del Estado Peruano al 29 de noviembre de 2007, y a la información proporcionada por la base de datos de entidades del Sistema de Control Gubernamental – SICCGR manejado por la Contraloría.

Cuadro N° 16 Categoría intrínseca de las entidades

NIVEL	CÓDIGO	TIPO
-------	--------	------

1	A	EL CONGRESO, LOS MINISTERIOS Y EL PODER JUDICIAL
2	B	LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTONOMOS
3	C3	LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y/O RECTORES, LOS ORGANOS DE LINEA DEL GOBIERNO CENTRAL (EJERCITO, FAP, MARINA Y POLICIA NACIONAL), EL CONSEJO SUPREMO DE JUSTICIA MILITAR Y LA ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES
4	C1	LOS OPD DEL GOBIERNO CENTRAL Y LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA
5	D1	LAS EMPRESAS DE HIDROCARBUROS Y REMEDIACIÓN Y EL FONAFE
6	D2	LAS EMPRESAS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE, LAS EMPRESAS EN LIQUIDACIÓN Y OTRAS EMPRESAS
7	E	LOS GOBIERNOS REGIONALES, LA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA Y LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
8	C2	LOS PROGRAMAS Y PORYECTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS PROYECTOS ESPECIALES DE LAS OPD
9	D3	LAS EMPRESAS FINANCIERAS
10	F	LAS UNIVERSIDADES
11	D4	LAS EMPRESAS DE SANEAMIENTO Y LAS EMPRESAS DE ELECTRICIDAD
12	H1	LOS INSTITUTOS EDUCATIVOS, LOS INSTITUTOS DE SALUD Y EL INFES
13	G1	LAS DIRECCIONES DE SALUD Y DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO Y ZONAS REGISTRALES DE LA SUNARP
14	G2	LAS DIRECCIONES DE EDUCACIÓN Y DE SALUD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES
15	H4	LOS HOSPITALES, LAS REDES DE SALUD, LAS UGEL, LAS UNIDADES TERRITORIALES DE SALUD, LAS DIRECCIONES SUBREGIONALES Y LOS PROYECTOS ESPECIALES DE LOSM GOBIERNOS REGIONALES
16	H3	LOS HOSPITALES DEL GOBIERNO CENTRAL
17	H2	LAS REDES DE SALUD Y LAS UGEL DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO
18	G3	LAS DIRECCIONES AGRARIAS, DE TRANSPORTE Y DE COMUNICACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES
19	I1	LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE CAPITAL DE REGIÓN
20	I2	LAS OTRAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
21	L1	MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA PROVINCIA Y CALLAO
22	J	LAS BENEFICENCIAS PUBLICAS Y LAS OPD MUNICIPALES
23	K	EMPRESAS MUNICIPALES (CAJAS MUNICIPALES, EMPRESAS DE SANEAMIENTO Y OTRAS EMPRESAS)
24	L2	LAS OTRAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

La combinación de la categoría presupuestal o categoría municipal, según corresponda, y la categoría intrínseca, daba lugar a la categoría de entidad o categoría de control, que conforma una matriz de control con seis niveles, cuadro que se muestra a continuación:

**Cuadro N° 17 Matriz de control (Niveles de control)**

CATEGORÍA INTRÍNSECA	TIPO	CATEGORIA PRESUPUESTAL				
		A	B	C	D	E
A	EL CONGRESO, LOS MINISTERIOS Y EL PODER JUDICIAL	NIVEL I	NIVEL I	NIVEL I	NIVEL I	NIVEL I

B	LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTONOMOS	NIVEL I	NIVEL I	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL II
C3	LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y/O RECTORES, LOS ORGANOS DE LINEA DEL GOBIERNO CENTRAL (EJERCITO, FAP, MARINA Y POLICIA NACIONAL), EL CONSEJO SUPREMO DE JUSTICIA MILITAR Y LA ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL II	NIVEL II	NIVEL II
C1	LOS OPD DEL GOBIERNO CENTRAL Y LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL III
D1	LAS EMPRESAS DE HIDROCARBUROS Y REMEDIACIÓN Y EL FONAFE	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL IV
D2	LAS EMPRESAS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE, LAS EMPRESAS EN LIQUIDACIÓN Y OTRAS EMPRESAS	NIVEL II	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL IV
E	LOS GOBIERNOS REGIONALES, LA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA Y LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL IV
C2	LOS PROGRAMAS Y PORYECTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS PROYECTOS ESPECIALES DE LAS OPD	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL IV
D3	LAS EMPRESAS FINANCIERAS	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL IV	NIVEL IV
F	LAS UNIVERSIDADES	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL III	NIVEL IV	NIVEL IV
D4	LAS EMPRESAS DE SANEAMIENTO Y LAS EMPRESAS DE ELECTRICIDAD	NIVEL III	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL V
H1	LOS INSTITUTOS EDUCATIVOS, LOS INSTITUTOS DE SALUD Y EL INFES	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL V
G1	LAS DIRECCIONES DE SALUD Y DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO Y ZONAS REGISTRALES DE LA SUNARP	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V
G2	LAS DIRECCIONES DE EDUCACIÓN Y DE SALUD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V
H4	LOS HOSPITALES, LAS REDES DE SALUD, LAS UGEL, LAS UNIDADES TERRITORIALES DE SALUD, LAS DIRECCIONES SUBREGIONALES Y LOS PROYECTOS ESPECIALES DE LOSM GOBIERNOS REGIONALES	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V
H3	LOS HOSPITALES DEL GOBIERNO CENTRAL	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL VI
H2	LAS REDES DE SALUD Y LAS UGEL DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL VI	NIVEL VI
G3	LAS DIRECCIONES AGRARIAS, DE TRANSPORTE Y DE COMUNICACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL VI	NIVEL VI
II	LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE CAPITAL DE REGIÓN	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V
I2	LAS OTRAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES	NIVEL IV	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V
L1	MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA PROVINCIA Y CALLAO	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V
J	LAS BENEFICENCIAS PUBLICAS Y LAS OPD MUNICIPALES	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V

K	EMPRESAS MUNICIPALES (CAJAS MUNICIPALES, EMPRESAS DE SANEAMIENTO Y OTRAS EMPRESAS)	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V
L2	LAS OTRAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES	NIVEL IV	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V	NIVEL V

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

Finalmente, en el referido informe se incluyen las combinaciones entre categorías presupuestales e intrínsecas por categoría de entidad o de control, de acuerdo al cuadro siguiente:

**Cuadro N° 18 Categoría presupuestal e intrínseca por categoría presupuestal**

CATEGORIA DE CONTROL	CATEGORIA PRESUPUESTAL	CATEGORIA INTRÍNSECA
NIVEL I	A,B,C,D,C,E	A,B,C3,C1,D1
NIVEL II	A,B,C,D,C,E	B,C3,C1,D1,D2,E,C2,D3,F
NIVEL III	A,B,C,D,C,E	C1,D1,D2,E,C2,D3,F,D4
NIVEL IV	A,B,C,D,C,E	D1,D2,E,C2,D3,F,D4,H1,G1,G2,H4,H3,H2,G3,I1,I2,L1,J,K,L2
NIVEL V	B,C,D,E	D4,H1,G1,G2,H4,H3,H2,G3,I1,I2,L1,J,K,L2
NIVEL VI	D,E	H3,H2,G3

Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

En este rubro, el informe explica que la asignación de la categoría de control se estableció mediante la combinación de la categoría intrínseca y de la categoría presupuestal o categoría municipal, de forma que el nivel de control de la entidad expresa la importancia que tiene la entidad para fines del control gubernamental.

Los niveles de control más altos corresponden a las entidades con mayor importancia relativa dentro del Estado, y que a su vez cuentan con mayor presupuesto, lo que a su vez involucraba que cualquier deficiencia o irregularidad que se ejerciera en ellas, tendría un mayor impacto en el Estado Peruano.

✓ **Modelo de operación de los OCI que plantearía la Contraloría durante su proceso de modernización**

Respecto al modelo operacional de los OCI, el informe elaborado por el comité de apoyo a la comisión designada por la Ley N°

29465, estableció una propuesta que giraba en base a cuatro términos: estructura de gobierno, tamaño de los OCI, línea de carrera del personal y la organización interna el OCI.

**Estructura de gobierno:** Se consideró una relación funcional y administrativa jerarquizada entre distintas instancias, empoderando en las funciones de control a las Oficinas de Control Institucional, Oficinas de Control Regional y Macro Regiones, dentro del proceso de descentralización y modernización de la Contraloría. Las instancias previstas en la estructura de gobierno de la Contraloría se esquematizaron mediante la siguiente pirámide:

Figura N° 5 Propuesta de estructura de gobierno CGR

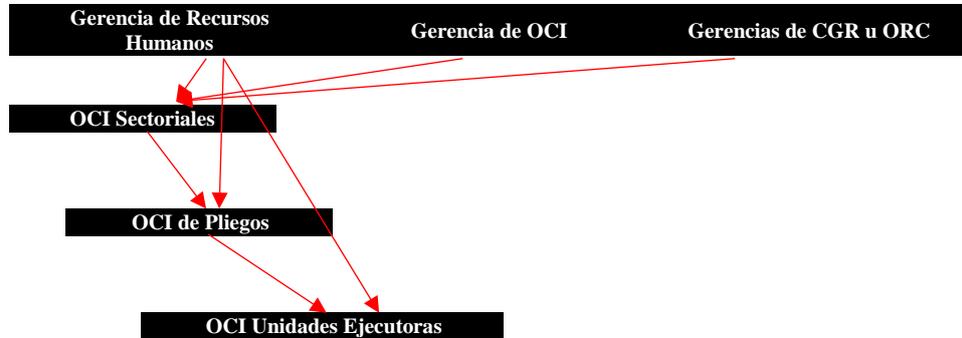


Fuente: Informe N° 01-2010-CG/OCI

Asimismo, se planteó establecer una relación jerárquica entre los OCI de las entidades sectoriales, de pliegos y unidades ejecutoras, la cual grafica la propuesta de relación jerarquizada entre las

gerencias de la Contraloría, Oficinas Regionales de Control y Oficinas de Control Institucional.

**Figura N° 6 Propuesta de relación entre las Gerencias de la CGR y los OCI**



**Tamaño de los OCI:** Se indicó en torno a este punto, que el tamaño de la organización de un OCI debe corresponder a una clasificación de las entidades sujetas al control gubernamental, en base a criterios de gestión de recursos, importancia relativa dentro de la estructura de gobierno del Estado peruano y riesgos en la gestión de recursos.

Se precisó que el tamaño de cada uno de los OCI se definiría en función de la categoría de entidad al que pertenece, según la categorización establecida por la Contraloría. Asimismo, se estableció que 3,299 entidades que no contaban con OCI, por lo que se estaba evaluando la alternativa de crear OCI itinerantes que presten servicios de control gubernamental en un grupo de estas entidades, mejorando la cobertura actual.

**Línea de carrera del personal:** Se señaló que sería necesaria su definición, con definición de perfiles y competencias, políticas de promoción entre los distintos niveles de entidades, políticas de

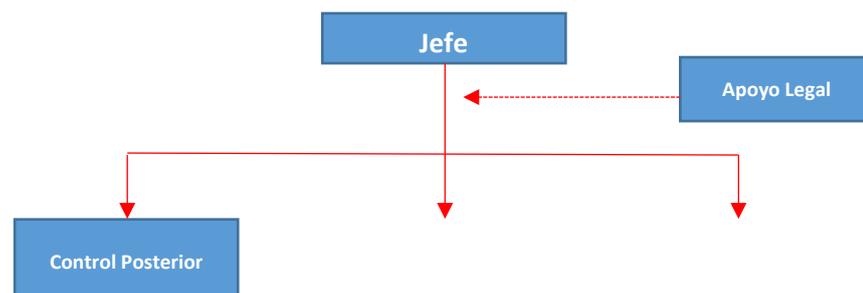
traslado en el mismo nivel de entidades, así como los procedimientos y criterios para su implementación.

**Organización interna del OCI:** Se mencionó que existía una propuesta de modelo de estructura orgánica de los OCI, la cual planteaba que se organice en función a los productos que genera en el ejercicio del control gubernamental, y que se pueden agrupar en las siguientes áreas que constituirían un OCI:

- a. Control Posterior, que incluye la realización de las acciones de control (exámenes especiales).
- b. Control Preventivo y Control de Gestión, que incluye la realización de la verificación de denuncias en campo, acciones rápidas, operativos sorpresa y veedurías, verificación de cumplimiento de metas y objetivos de las entidades.
- c. Actividades de control, que comprende el desarrollo de los encargos legales, evaluación de expedientes y evaluación de denuncias en gabinete.

De acuerdo al nivel de control del OCI, se propuso en el informe en comentario, considerar un área de apoyo legal, encargada de asesorar y opinar en asuntos legales requeridos por la jefatura del OCI; el modelo se presenta en el cuadro siguiente:

Figura N° 7 Modelo de organización de un OCI



En el caso de los OCI de las entidades sectoriales, se propuso la inclusión adicional de un área de Planeamiento y Seguimiento, la cual se encargaría del planeamiento del control gubernamental en el sector a su cargo, con la integración de las labores de control entre las distintas unidades ejecutoras del sector; así como del seguimiento a la ejecución de las labores de control gubernamental en las mismas.

Respecto a la cantidad de personal en cada OCI, este sería definido en función a su tamaño, considerando la conformación de equipos de trabajo, tanto en las áreas de control posterior, control preventivo, control de gestión, actividades de control y área de planeamiento y seguimiento. De requerirse una mayor capacidad operativa, los recursos adicionales que se requieran para su implementación, serían solicitados y autorizados por el MEF a través de un crédito suplementario.

### **3.1.3 Estrategia de incorporación progresiva de plazas y presupuestos de los OCI a la Contraloría**

La estrategia a seguir contemplaba 2 etapas. La primera etapa preveía la incorporación a partir del ejercicio presupuestal 2011, de las plazas y presupuesto de 529 jefes de OCI, lo que representaba S/.27'742,495.24 en el presupuesto del año 2010, más el monto que se determinaría, respecto de 36 OCI que no remitieron información. La segunda etapa, contemplaba que a partir del segundo semestre de

2011 y en el 2012, se incorporen 2,222 auditores y especialistas cuyos ingresos representaban S/. 97'622,239.35.

No se contempló dentro de la estrategia de incorporación las 75 plazas que corresponden al personal administrativo, cuyos ingresos ascendían a S/. 19'129,648.45.

La información y datos del Informe N° 01-2010-CG/OCI emitido por el equipo de trabajo de la Contraloría General, fue tomada como base del denominado “Informe de la Comisión encargada de elaborar y proponer los instrumentos y disposiciones que se requieran para incorporar progresivamente las plazas y el presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República”, el mismo que fue presentado el 05 de abril de 2010, al Presidente del Congreso y al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República, por la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465.

Las conclusiones del referido informe fueron las siguientes:

- ✓ No se pudo obtener información de los órganos de control institucional al 100%, toda vez que la misma debe de levantarse en cada centro de costo (OCI) y en los tres niveles de gobierno, situación que no permitió contar con la data para determinar el número total de plazas y presupuesto a ser incorporados en forma progresiva a la Contraloría, al contarse con información al 95%.
  
- ✓ El proceso de incorporación se iniciaría en forma progresiva en dos fases:

La primera fase con dos etapas, la primera incluye la incorporación de plazas y presupuesto de los jefes de OCI, la segunda la incorporación de personal auditor y administrativo de los OCI.

La segunda fase comprende la culminación del levantamiento de información, y la propuesta de incorporación progresiva de plazas y presupuesto del resto de entidades que determine la Contraloría, bajo los mismos criterios empleados en la primera fase.

- ✓ Las entidades sujetas a control eran 4,048 de las cuales, 749 entidades contaban con un órgano de control institucional, en las cuales: 184 jefes de OCI pertenecen a la planilla de la Contraloría, y el resto a las planillas de las entidades; 565 jefes de OCI que se encuentran en las planillas de las entidades cuyas remuneraciones se pagan con el presupuesto de las entidades.
- ✓ El total de plazas identificadas en los OCI con cargo al presupuesto de entidades del sector público es de 3,526 lo que hace un total de S/. 144'494,383.04 que corresponde a los ingresos que perciben las personas en condición de nombrados y contratados.
- ✓ Las transferencias de plazas a la Contraloría conllevaba la nivelación remunerativa y demás beneficios, conforme a la política institucional de la dicha institución. Las acciones que se requieran para tal propósito deben ser determinadas y gestionadas por la Contraloría.
- ✓ Se debía contar previamente con instrumentos y disposiciones que se requieran para la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría, tales como: la aprobación del proyecto de ley que lo concrete, en tanto la transferencia de recursos se establecerá en las respectivas leyes anuales de presupuesto del sector público, a propuesta de

la Contraloría; la aprobación de un proyecto de ley que modifique la Ley N° 27785, entre otros.

Finalmente, se debe señalar que la Contraloría General en su organización interna decidió encarar el tema de la implementación de la futura ley que regulara la incorporación, como un proyecto en específico. En tal sentido, mediante el Memorando Circular N° 00001-2010-CG/DC de 04 de mayo de 2010, el despacho del Contralor General procedió a designar al equipo encargado de la ejecución del proyecto denominado “Transferencia de personal y nuevo modelo de operación de los OCIs”, designaciones que fueron completadas con la emisión del Memorando Circular N° 00003-2010-CG/DC de 28 de mayo de 2010; tal como se muestra a continuación:

**Cuadro N° 19 Conformación de equipo CGR encargado del proyecto “Transferencia de personal y nuevo modelo de operación de los OCIs”**

	Grupo	Personal designado	Unidad Orgánica
1	Dirección	María Teresa Merino Caballero	Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano
2		Edgar Alarcón Tejada	Gerencia General
3		Janes Rodríguez López	Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional
4	Patrocinador	Janes Rodríguez López	Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional
5	Jefe de Proyecto	Oscar Yalta Vascones	Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional
6	Facilitador	Julia Martell Zavaleta	Gerencia Central de Desarrollo
7	Miembros del equipo de proyecto	Jenny Kato	Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano
8		Shirley Llerena Mansilla	
9		Iván Ugarte Casafranca	Gerencia de Logística
10		Oswaldo Wetzell Lázaro de Ortecho	
11		César Herrera Jiménez	Gerencia de Tecnologías de la Información
12		Julio Rojas Medina	Gerencia Central de Desarrollo
13		Hólcer Chávez Zambrano	Gerencia de Planeamiento Estratégico y Control

Fuente: Memorando Circular N° 00001 y N° 00003-2010-CG/DC proporcionados por la CGR, elaboración propia.

### 3.2 Implementación de la Ley N° 29555

El 13 de julio de 2010 se publicó en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*, la Ley N° 29555 que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República.

Las disposiciones más relevantes de la citada norma se resumen en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 20 Disposiciones más relevantes de la Ley N° 29555**

Objeto de la ley	Incorporación progresiva de plazas y presupuesto de los OCIs a la CGR, en virtud
------------------	--

(Art. 1°)	de la décima tercera disposición final de la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público Año Fiscal 2010. Finalidad: Consolidar la independencia y autonomía de los OCI en el ejercicio del control gubernamental en las entidades a su cargo.
Alcance de la ley (Art 2°)	De obligatorio cumplimiento para entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, independientemente del régimen laboral o fuente de financiamiento bajo el cual operen; así como para el personal de sus OCI.
Proceso de incorporación (Art. 3°)	De manera progresiva y en 2 etapas a partir del año 2011: Etapa I: Incorporación de plazas de jefes de OCI. Etapa II: Incorporación de plazas de personal auditor, especialista y administrativo. Entidades: Dispondrán acciones de cese o de resolución contractual del personal que presta servicios en el OCI, según corresponda, previo requerimiento de la CGR. A las entidades le corresponde el pago de la liquidación de los derechos y beneficios de dicho personal.
Incorporación de plazas y presupuesto (Art. 4°)	Número de plazas de OCI a ser incorporado a la CGR es el existente al 31/12/2009. Monto de presupuesto a ser incorporado a la CGR comprende: presupuesto de remuneraciones, contraprestaciones, retribuciones y otros ingresos pagados a las personas que prestan servicios en el OCI durante el año 2009. Incorporaciones comprenden: 1.Plazas y presupuesto de los jefes de OCI independientemente del régimen laboral de la entidad que han ingresado por: - Concurso público de méritos a dicho cargo. - Fueron designados de manera directa por la entidad. - Se encuentran ejerciendo el cargo en calidad de encargados. - Cuentan con contratos, contrato temporal, contrato a plazo indeterminado, contrato sujeto a modalidad, contrato administrativo de servicios u otro. 2.Plazas y presupuesto de los auditores y especialistas que han ingresado por: - Concurso público de méritos a dicho cargo. - A través de una contratación que haya generado una relación con la entidad mediante nombramiento, contrato temporal, contrato a plazo indeterminado, contrato sujeto a modalidad, contrato administrativo de servicios u otro. 3.Plazas y presupuesto de los administrativos que han ingresado por: - Concurso público de méritos a dicho cargo. - A través de una contratación que haya generado una relación con la entidad mediante nombramiento, contrato temporal, contrato a plazo indeterminado, contrato sujeto a modalidad, contrato administrativo de servicios u otro.
Determinación de plazas (Art. 5°)	CGR define el número de plazas necesarias para el funcionamiento de los OCI, en el nuevo marco operacional de la CGR, lo que establece en sus instrumentos de gestión.
Gradualidad del proceso de incorporación (Art. 6°)	De manera progresiva a partir de año 2011. CGR propone al MEF que durante la fase de programación y formulación presupuestal para el Año Fiscal 2011 considere el diferencial de presupuesto para la implementación de la Etapa I de la estrategia, en el marco de progresividad establecida en la décima tercera disposición final de la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público Año Fiscal 2010. MEF asigna los recursos presupuestales necesarios en el Ejercicio Fiscal 2012 para la ejecución de la Etapa II.
Incorporación directa (Art 7°)	Personal que ingresó por concurso público de méritos a las plazas de los OCI es transferido a la CGR independientemente de su régimen laboral, y son cesados y liquidados en sus derechos y beneficios por la entidad de origen a la fecha que inicien sus labores en la CGR, iniciando una nueva relación laboral bajo el régimen del D. Leg. N° 728.
Concurso Público de Méritos (Art. 8°)	Las plazas definidas por la CGR para el funcionamiento de los OCI, distintas a las plazas por incorporación directa, son ocupadas previo concurso público de méritos realizado por la CGR.
Incorporación de presupuesto (Primera Disposición Complementaria)	Incorporación de presupuesto incluye el financiamiento de los contratos por locación de servicios, contratos CAS y otros tipos, de las personas que prestan servicios en los OCI.
Plazas y presupuesto no incluidos en el proceso (Segunda Disposición Complementaria)	Excluidos del proceso de incorporación: - Plazas y presupuesto que se rigen bajo regímenes especiales públicos: FFAA, PNP, carrera diplomática, personal médico y de otros trabajadores de la salud y carrera magisterial pública. - Personal cualquiera sea su régimen laboral que tuviera a noviembre de 2004 el derecho a una pensión del Decreto Ley N° 20530. Una vez se liberada esta plaza, conjuntamente con su presupuesto es transferida a la CGR. - Las entidades del Estado que tienen atribuciones constitucionales para nombrar y remover a sus funcionarios y empleados.

Fuente: Ley N° 29555 elaboración propia.

Con la finalidad de poder efectuar el diagnóstico de la implementación de la citada ley, se tuvo acceso a los informes de gestión de la Contraloría General correspondientes a los años 2011 al 2013; y se obtuvo vía solicitudes de acceso a la información pública presentadas ante la Contraloría, diversa documentación que da cuenta de las acciones de implementación de la Ley N° 29555.

Adicionalmente, se obtuvo documentación adicional e información en torno a la implementación, producto de las entrevistas efectuadas a cuatro funcionarios de la Contraloría General<sup>8</sup> vinculados directamente al tema de la incorporación de plazas y presupuestos de los OCI.

De la revisión de los referidos documentos e información obtenida, se advierten las siguientes acciones desplegadas por la Contraloría General en torno a la implementación de la Ley N° 29555:

### 3.2.1 Año 2011

#### **Implementación de ETAPA 1, incorporación directa del primer grupo de jefes de OCI a partir del 01 de enero de 2011:**

Mediante el Memorando Circular N° 001-2010-CG/DC de 04 de mayo de 2010, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 29555, y a fin de implementar la etapa 1 de la estrategia de incorporación, el despacho del Contralor General dispuso la conformación de una comisión a cargo

---

<sup>8</sup> Al respecto, debe precisarse que los mencionados funcionarios prefirieron que no se les identifique en el presente trabajo de investigación, razón por la cual nos referiremos a ellos solo como entrevistado 1, 2, 3 y 4.

del proyecto denominado “Transferencia de personal y nuevo modelo de operación de los OCI” con la finalidad que definan los objetivos, alcances y cronograma del proyecto de acuerdo a sus roles. Esta comisión estaría dirigida por el Gerente General, el Gerente de Gestión de Órganos de Control Institucional y el Gerente de Gestión y Desarrollo Humano, e integrada por profesionales de la Contraloría General.

Entre las actividades que desarrolló la citada comisión se solicitó a las entidades del Estado, sujetas al Sistema Nacional de Control y que cuentan con órganos de control institucional, que actualicen la información de sus OCI a través de un aplicativo web denominado “Encuesta OCI”.

La referida encuesta fue atendida por los titulares de las entidades informando el número de plazas y presupuesto de sus OCI, a fin que la Contraloría General cuente con el sustento respectivo para el proceso progresivo de incorporación de los OCI.

Con la información alcanzada la comisión procedió a remitir los Oficios Circulares N° 15-2010-CG/OCI y N° 16-2010-CG/OCI a 168 entidades cuyos jefes de OCI se incorporarían a la Contraloría General, con la finalidad que presenten a la Contraloría General copia del acto administrativo o de administración que acredite que el jefe de OCI ingresó a la plaza vía concurso público de méritos.

La Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional recibió la documentación que las entidades remitieron y la envió a la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano para su evaluación.

El 02 de diciembre de 2010 mediante el Memorando N° 02899-2010-CG/DH, la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano informó que

había constatado que 48 jefes de OCI acreditaron el ingreso a sus respectivas entidades por concurso público de méritos; por lo que procedió a remitir la relación a la Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional.

Posteriormente, la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano, mediante el Memorando N° 02977-2010-CG/DH de 10 de diciembre de 2010, remitió una segunda relación de 14 jefes de OCI que acreditaron su ingreso por concurso público, observando que en estos casos, faltaba suscribir una declaración jurada acompañada de sus 12 últimas boletas de pago en las que conste los conceptos y montos que la entidad les abona.

Adicionalmente, el Departamento de Seguridad de la Contraloría General, mediante los Memorandos N° 422-2010-CG/SEG, N° 431-2010-CG/SEF y N° 439-2010-CG/SEG de 07, 13 y 16 de diciembre de 2010 informó a la Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional, que 16 jefes de OCI se encontraban incurso en procesos judiciales.

Por tanto, en el mes de diciembre de 2010 la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano determinó que 62 jefes de OCI habían acreditado su ingreso por concurso público de méritos, de los cuales 16 estaban incurso en procesos judiciales. De los 46 jefes de OCI que había acreditado su ingreso vía concurso público y sin proceso judicial alguno, quedaron solo 45 al haber renunciado uno de ellos, a partir del 01 de enero de 2010 (jefe de OCI de la ONPE).

Un aspecto adicional que se analizó, respecto de los 45 jefes de OCI antes señalados, fue el tema de sus remuneraciones, estableciéndose que de acuerdo a la categoría de la entidad de procedencia, estos fueron

agrupados en cinco niveles remunerativos<sup>9</sup> de acuerdo al detalle siguiente:

**Cuadro N° 21 Jefes de OCI a ser incorporados según nivel remunerativo Primer Grupo**

<i>Nivel de la entidad</i>	<i>Cantidad</i>
NIVEL I	3
NIVEL II	7
NIVEL III	3
NIVEL IV	20
NIVEL V	12
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>

Producto de las coordinaciones efectuadas con la alta dirección de la Contraloría General, y en el marco del proceso progresivo de homologación a la política salarial de la Contraloría, del personal a ser incorporado, se propuso que se incorpore como primer grupo de jefes de OCI, a los que cuenten con un nivel remunerativo IV y V (sombreadas en amarillo en el cuadro anterior), que corresponde al nivel salarial que venían percibiendo en su entidad de origen.

Por tanto, de los 45 jefes de OCI inicialmente propuestos, el número se redujo a 32 jefes de OCI que contaban con nivel remunerativo IV y V, a los que se procedió a incorporar a la Contraloría, desde el 01 de enero de 2011, quedando pendientes 13 jefes de OCI que no contaban con dicho nivel remunerativo.

**Implementación de ETAPA 1, incorporación directa del segundo grupo de jefes de OCI a partir del 01 de marzo de 2011:**

<sup>9</sup> Debe precisarse que hasta el mes de setiembre de 2011 las disposiciones que regulaban el aspecto referido a los niveles y categorías de los cargos de los jefe de OCI de las entidades bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, fueron 5, aprobadas mediante las resoluciones de Contraloría N° 433-2003-CG; N° 375-2004-CG; N° 393-2004-CG; N° 431-2004-CG; y N° 391-2008-CG las cuales fueron dejadas sin efecto a partir del 29 de setiembre de 2011 con la expedición de la Resolución de Contraloría N° 262-2011-CG a efecto de contar con un único documento que contenga dichos niveles y categorías.

Mediante la Hoja Informativa N° 00017-2011-CG/GOCI, se sustentó en forma similar las acciones desplegadas para la incorporación del segundo grupo de jefes de OCI a la Contraloría General. En torno a estas acciones se indicó en el citado documento, que mediante diversos memorandos la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano acreditó el ingreso por concurso público de méritos de cierto número de jefes de OCI, los que se indican a continuación:

**Cuadro N° 22 Jefes de OCI que acreditaron su ingreso por concurso público  
Segundo Grupo**

N°	Documento	Fecha	Número de jefes de OCI que ingresó por concurso público
1	Memorando N° 2899-2010-CG/DH	02/12/2010	16
2	Memorando N° 3075-2010-CG/DH	21/12/2010	04
3	Memorando N° 3076-2010-CG/DH	02/12/2010	04
4	Memorando N° 133-2011-CG/DH	20/01/2011	17
5	Memorando N° 164-2011-CG/DH	24/01/2011	01
6	Memorando N° 186-2011-CG/DH	25/01/2011	06
7	Hoja Informativa N° 00028-2011-CG/DH	28/01/2011	04
<b>TOTAL</b>			<b>52</b>

En base a los Memorandos N° 422-2010-CG/SEG, N° 431-2010-CG/SEF y N° 439-2010-CG/SEG de 07, 13 y 16 de diciembre de 2010 emitidos por el Departamento de Seguridad de la Contraloría General, se informó a la Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional que 12 jefes de OCI incluidos en los 52 referidos en el cuadro anterior, se encontraban incurso en procesos judiciales. Por lo que, 40 jefes de OCI quedaban aptos para ser incorporados a la Contraloría General.

Asimismo, se señaló que los 40 jefes de OCI aptos a ser incorporados estaban agrupados en los niveles I, II, III, IV y V de acuerdo a la categoría de la entidad de donde provienen, según el detalle siguiente:

**Cuadro N° 23 Jefes de OCI a ser incorporados según nivel remunerativo Segundo Grupo**

Nivel de la entidad	Cantidad
NIVEL I	2
NIVEL II	9
NIVEL III	7
NIVEL IV	13
NIVEL V	9

TOTAL

40

Producto de las coordinaciones efectuadas con la alta dirección de la Contraloría General y en el marco del proceso progresivo de homologación a la política salarial de la Contraloría General del personal a ser incorporado, se propuso que se incorpore como segundo grupo de jefes de OCI, a los que cuenten con un nivel remunerativo I, II, III, IV y V (sombreadas en amarillo en el cuadro anterior) que corresponde al nivel salarial que venían percibiendo en su entidad de origen.

Sin embargo, a diferencia del primer grupo, los 40 jefes de OCI antes referidos fueron objeto de evaluación de desempeño por parte de la Gerencia Central de Control Sectorial y la Gerencia Central de Control Descentralizado de la Contraloría General, habiendo emitido esta última el Memorando N° 0043-2011-CG/GCDE de 21 de febrero de 2011, en el que califica a las entidades de su ámbito de control con los indicadores rojo (deficiente), ámbar (regular) y verde (eficiente); por lo que la Gerencia General dispuso sean incorporados únicamente los jefes de OCI que hayan sido calificados con los indicadores ámbar y verde, dejando en suspenso la incorporación de 8 jefes de OCI que obtuvieron calificación rojo.

Por tanto, se procedió a incorporar a la Contraloría General, desde el 01 de marzo de 2011, a 32 jefes de OCI quedando pendientes 8 jefes de OCI evaluados con indicador rojo.

**Implementación de ETAPA 1, incorporación directa del tercer grupo de jefes de OCI a partir del 16 de mayo de 2011:**

Mediante la Hoja Informativa N° 00034-2011-CG/GOCI, se sustentó en forma similar las acciones desplegadas para la incorporación del tercer

grupo de jefes de OCI a la Contraloría General. En torno a estas acciones se indica en el citado documento que mediante diversos memorandos la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano acreditó el ingreso por concurso público de méritos de cierto número de jefes de OCI, lo que a continuación se indican:

**Cuadro N° 24 Jefes de OCI que acreditaron su ingreso por concurso público  
Tercer Grupo**

N°	Documento	Fecha	Número de Jefes de OCI que ingresó por concurso público
1	Memorando N° 2899-2010-CG/DH	02/12/2010	12
2	Memorando N° 2923-2010-CG/DH	03/12/2010	01
3	Memorando N° 3075-2010-CG/DH	21/12/2010	02
4	Memorando N° 3076-2010-CG/DH	21/12/2010	03
5	Memorando N° 133-2011-CG/DH	20/01/2011	11
6	Memorando N° 164-2010-CG/DH	24/01/2011	01
7	Memorando N° 186-2010-CG/DH	25/01/2011	01
8	Memorando N° 270-2010-CG/DH	04/02/2011	03
9	Memorando N° 557-2010-CG/DH	11/03/2011	06
10	Memorando N° 646-2010-CG/DH	21/03/2011	07
<b>TOTAL</b>			<b>47</b>

Mediante los Memorandos N° 191-2011-CG/GG y N° 192-2011-CG/GG de 17 de marzo de 2011, la Gerencia General de la Contraloría General solicitó a la Gerencia Central de Control Descentralizado de la Contraloría General, la evaluación de desempeño de 31 jefes de OCI incluidos en la relación del cuadro anterior, y mediante el Memorando N° 212-2011-CG/GG de 28 de marzo de 2011, la apreciación preliminar respecto a su desempeño funcional.

Producto de la citada consulta se obtuvo la respuesta siguiente:

**Cuadro N° 25 Resultados de evaluación de jefes de OCI para ser incorporados  
Tercer Grupo**

Calificación	Cantidad	Total	Detalle
Verde (favorable)	1	24	Para incorporarse en el tercer grupo
Ámbar (regular)	20		
Sin respuesta	2		
No precisa	1		

Sentencia Judicial	1	1	Con sentencia judicial
Proceso	7	7	Evaluación pendiente
Rojo (deficiente)	15	15	Para ser removidos
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>Total propuestos</b>

Como se advierte fueron propuestos para la tercera incorporación de los jefes de OCI a 24 personas (sombreadas en amarillo en el cuadro anterior); adoptándose la acción de suspender la incorporación de 23 jefes de OCI cuya evaluación de desempeño funcional se encontraba en proceso (7 casos) y los que fueron calificados en forma deficiente (15 casos); y con sentencia judicial (1 caso).

Respecto al tema remunerativo, la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano determinó que los 24 jefes de OCI a incorporarse, mantendrán el nivel salarial que venían percibiendo en la entidad de origen.

Por tanto, se procedió a incorporar a la Contraloría General, desde el 16 de mayo de 2011, a 24 jefes de OCI.

### **Implementación de ETAPA 1, incorporación vía concurso público de méritos de jefes de OCI año 2011:**

La Secretaria General de la Contraloría General, en el marco de la solicitud de acceso a la información pública presentada por el suscrito, proporcionó información respecto a que para esta etapa, adicionalmente a las incorporaciones directas de jefes de OCI que ingresaron por concurso público a la entidad donde prestaban labores, se realizaron incorporaciones vía concurso público de méritos, para cubrir plazas de jefes de OCI, llegándose a incorporar bajo este criterio en el año 2011, a 99 jefes de OCI.

### **Informe de gestión de la Contraloría General año 2011:**

Las acciones de incorporación antes descritas fueron incluidas en el informe de gestión de la Contraloría General del año 2011. Este documento en su página 73 incluye el apartado 3.2. Gestión de Órganos de Control Institucional, en el cual se mostró el cuadro siguiente, en torno a las incorporaciones efectuadas:

**Cuadro N° 26 Incorporación de Jefes de OCI período: 2010-2011**  
**(En números y porcentajes)**

Modalidad	Detalle	Cantidad estimada	Plazas cubiertas	Cobertura %
Jefes de OCI – funcionarios CGR	JOCI CGR	200	200	100
Incorporación directa	Primer grupo	93	89	95.7
	Segundo grupo			
	Tercer grupo			
Concurso público de méritos	General de OCI	202	108	53.5
	OCI pequeños (*)	272	0	0
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>767</b>	<b>397</b>	<b>51.8</b>

Fuente: Departamento de Gestión de OCI

(\*)Ubicados principalmente en provincias, cuya cobertura está prevista de culminar al 30.Oct.2012, condicionada a la transferencia de presupuestos del MEF.

Para completar esta etapa 1, se mencionó que en enero de 2012 se realizó un programa integral de inducción para los 108 jefes incorporados y se preveía cubrir las 370 plazas de jefes de OCI que no fueran asignadas en el concurso público del año 2011.

Una segunda etapa, se haría efectiva a partir del año 2012 y procuraría la incorporación de 1,960 plazas para el personal auditor, especialista y administrativo de los OCI, la cual se previa concluir en el ejercicio fiscal 2013, de contarse con los recursos presupuestales aprobados por Ley, y se mostró el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 27 Previsiones para la incorporación de personal de los OCI**  
**(En números)**

MODALIDAD DE INCORPORACIÓN	DETALLE	CANTIDAD ESTIMADA	TOTAL ACUMULADO	FECHA DE CULMINACIÓN PREVISTA
Plan de incorporación	Plan de trabajo	----	-----	30/11/2011
Incorporación directa	Región Sur	120	560	01/02/2012
	Región Centro	120		01/03/2012
	Región Norte	120		01/04/2012
	Región Lima	200		01/05/2012
Concurso Público de	Región Sur	300	1,400	01/04/2012

méritos	Región Centro	300		01/06/2012
	Región Norte	300		01/08/2012
	Región Lima	500		01/10/2012
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>1,960</b>	<b>1,960</b>	

Fuente: Departamento de Gestión de OCI

### 3.2.2 Año 2012

#### **Implementación de ETAPA 1, incorporación directa del cuarto grupo de jefes de OCI a partir del 09 de enero de 2012:**

Mediante la Hoja Informativa N° 00003-2012-CG/GOCI, se sustentó en forma similar las acciones desplegadas para la incorporación del cuarto grupo de jefes de OCI a la Contraloría General. En torno a estas acciones se indica en el citado documento, que mediante diversos memorandos la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano acreditó el ingreso por concurso público de méritos cierto número de jefes de OCI, a saber:

**Cuadro N° 28 Jefes de OCI que acreditaron su ingreso por concurso público  
Cuarto Grupo**

N°	Documento	Fecha	Número de Jefes de OCI que ingresó por concurso público
1	Memorando N° 2899-2010-CG/DH	02/12/2010	06
2	Memorando N° 3075-2010-CG/DH	21/12/2010	01
3	Memorando N° 3076-2010-CG/DH	21/12/2010	03
4	Memorando N° 133-2011-CG/DH	20/01/2011	06
5	Memorando N° 164-2011-CG/DH	24/01/2011	01
6	Memorando N° 186-2011-CG/DH	25/01/2011	01
7	Memorando N° 270-2011-CG/DH	04/02/2011	01
8	Memorando N° 557-2011-CG/DH	11/03/2011	03
9	Memorando N° 646-2011-CG/DH	21/03/2011	02
10	Memorando N° 1075-2011-CG/DH	26/05/2011	04
11	Memorando N° 1411-2011-CG/DH	18/07/2011	01
12	Hoja de Evaluación Electrónica N° 21-L560-2011-00663	10/10/2011	01
13	Hoja de Evaluación Electrónica N° 21-L560-2011-00740	03/11/2011	01
14	Hoja Informativa N° 00093	30/09/2011	01
15	Hoja Informativa N° 00094	30/09/2011	01
16	Hoja Informativa N° 00120	22/11/2011	01
17	Hoja de Evaluación Electrónica N° 21-L560-2011-00740	18/11/2011	01
<b>TOTAL</b>			<b>35</b>

Mediante los Memorandos N° 191-2011-CG/GG y N° 192-2011-CG/GG de 17 de marzo de 2011, la Gerencia General de la Contraloría General solicitó a la Gerencia Central de Control Descentralizado de la Contraloría General, la evaluación de desempeño de 31 jefes de OCI de 31 jefes incluidos en la relación del cuadro anterior, y mediante el

Memorando N° 212-2011-CG/GG de 28 de marzo de 2011 y Memorando N° 664 y 665-2011-CG/GG ambos de 14 de octubre de 2011, la apreciación preliminar respecto a su desempeño funcional.

Producto de la citada consulta se obtuvo la respuesta siguiente:

**Cuadro N° 29 Resultados de evaluación de jefes de OCI para ser incorporados  
Cuarto Grupo**

Calificación	Cantidad	Total	Detalle
Eficiente (verde)	1	7	Para incorporarse en el cuarto grupo
Regular (ámbar)	6		
Sentencia judicial	1	1	Sentencia judicial pendiente
Deficiente (rojo)	27	27	Evaluación pendiente
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>Total propuestos</b>

Como se advierte fueron propuestos para la cuarta incorporación de los jefes de OCI a 7 personas (sombreadas en amarillo en el cuadro anterior); sin embargo, el número se redujo a 6, en razón a que uno de ellos contaba con proceso judicial, sobre el cual la Contraloría General requirió información sobre el estado situacional, decidiéndose excluirlo del proceso de incorporación.

Se adoptó la acción de no incorporar a 29 jefes de OCI cuya evaluación de desempeño arrojó el resultado de “Deficiente informe en proceso” (12 casos), “Deficiente Resolución” (10 casos), “Renuncia” (1 caso), “Separado” (3 casos) y “Denuncia Penal pendiente” (1 caso); estando en proceso de separación del cargo, los casos determinados con “Sentencia judicial pendiente” (1 caso) y “Renuncia” (1 caso).

Respecto al tema remunerativo, la Gerencia de Gestión y Desarrollo Humano determinó que los 6 jefes de OCI a incorporarse, mantendrán el nivel salarial que venían percibiendo en la entidad de origen.

Por tanto, se procedió a incorporar a la Contraloría General, desde el 09 de enero de 2012, a 6 jefes de OCI.

### Implementación de ETAPA 2, incorporación vía concurso público de méritos de personal auditor de OCI año 2012:

Respecto a la etapa 2, referida a la incorporación de plazas del personal auditor, especialista y administrativo, se obtuvo información vía solicitud de acceso a la información pública, de la realización en este año de un concurso público para la incorporación de personal auditor para los OCI de las FFAA; mediante el cual se incorporaron 37 profesionales del OCI.

### Informe de gestión de la Contraloría General año 2012:

Este documento en su página 97 incluye el apartado 3.2. Gestión de Órganos de Control Institucional, en el cual se mostró el cuadro siguiente, en torno a las incorporaciones efectuadas:

**Cuadro N° 30 Incorporación de jefes y personal de los OCI a la CGR: período 2011 - 2012**  
(En números y porcentajes)

MODALIDAD	JEFES DE OCI		PERSONAL DE LOS OCI	
	Cantidad	Cobertura	Cantidad	Cobertura
Funcionarios CGR antes Ley N° 29555	200	26%	0	0%
Incorporación directa	94	12%	0	0%
Concurso público de méritos	108	14%	40	1%
Por incorporar (*)	365	48%	3,680	99%
<b>TOTAL</b>	<b>767</b>	<b>100%</b>	<b>3,920</b>	<b>100%</b>

Fuente: Gerencia de Control Operativo

(\*) OCI de provincias, cuya cobertura se condiciona a la transferencia de presupuestos del MEF

Al respecto, se señaló que se encuentran pendientes de incorporar 365 plazas de jefes de OCI por la modalidad de concursos públicos.

En una segunda etapa, a partir del año 2012, se procura la incorporación de 3,920 plazas para el personal auditor, especialista y administrativo de los OCI, proceso que se prevé concluir en el año 2014, siempre y cuando se cuenten con los recursos presupuestales aprobados por Ley.

En el año 2012 se realizó un Piloto de Incorporación del personal de los OCI, mediante el Concurso Público de Méritos N° 003-2012, a fin de incorporar personal auditor en los OCI de las Fuerzas Armadas, proceso que culminó con la adjudicación de la totalidad de las 40 plazas convocadas.

### 3.2.3 Año 2013

#### **Implementación de ETAPA 2, incorporación vía concurso público de méritos de personal auditor de OCI año 2013:**

En el año 2013 se efectuaron dos concursos públicos de méritos para incorporar personal auditor de los OCI. El primero de ellos fue el Concurso Público de Méritos N° 001-2013-CG "Fortalecimiento de los OCI" en el cual se logró incorporar 172 auditores. Y el Concurso Público de Méritos N° 002-2013-CG "Fortalecimiento de los Órganos de Control Institucional de los Gobiernos Regionales", mediante el cual se incorporaron 69 auditores.

### 3.2.4 Año 2014

#### **Implementación de ETAPA 2, incorporación vía concurso público de méritos de personal auditor de OCI año 2014:**

En el año 2014, se efectuó un concurso público, destinados a incorporar personal auditor de los OCI de los Gobiernos Regionales, denominado

Concurso Público de Méritos N° 003-2014-CG "Fortalecimiento de los Órganos de Control Institucional de los Gobiernos Regionales y Unidades Orgánicas de la CGR", llegándose a incorporar sólo a 1 auditor.

En tal sentido, de acuerdo a la información recabada de los informes de gestión de los años 2011 y 2012, y la proporcionada por la Contraloría General en torno a la implementación de la Ley N° 29555, se muestra el siguiente cuadro que resume las acciones adoptadas desde el año 2011 al 2014, para llevar a cabo las incorporaciones que la referida norma habilitaba<sup>10</sup>:

**Cuadro N° 31 Incorporaciones de jefes y de personal auditor de los OCI informadas por la CGR vía acceso a la información pública - periodo 2011 a 2014**

Tipo de personal	Etapas	Documento que sustenta incorporación	Modalidad de incorporación	Fecha de incorporación	Número de personal incorporado
Jefes de OCI	1	Hoja Informativa N° 00005-2011-CG/GOCI de 11/01/2011	Incorporación directa - primer grupo	01/01/2011	32
		Hoja Informativa N° 00017-2011-CG/GOCI de 22/02/2011	Incorporación directa - segundo grupo	01/03/2011	32
		Hoja Informativa N° 00034-2011-CG/GOCI de 11/05/2011	Incorporación directa - tercer grupo	16/05/2011	24
		Hoja Informativa N° 00003-2012-CG/DOCI de 03/01/2012	Incorporación directa - cuarto grupo	09/01/2012	6
		Resultados publicados por comité de selección el 16/12/2011	Concurso público de méritos para la incorporación de Jefes de OCI	26/12/2011	99
<b>TOTAL Jefes de OCI</b>					<b>193</b>
Personal auditor del OCI	2	Resultados publicados por comité de selección el 20/07/2012	Concurso público de méritos N° 003-2012-CG "Personal requerido por los OCI de FFAA/ PNP" (*)	20/08/2012	37
		Resultados publicados por comité de selección el 10/05/2013	Concurso público de méritos N° 001-2013-CG "Fortalecimiento de los OCI"	Mayo de 2013	172
		Resultados publicados por comité de selección el 06/12/2013	Concurso público de méritos N° 002-2013-CG "Fortalecimiento de los Órganos de Control Institucional de los Gobiernos Regionales"	Diciembre de 2013	69
		Resultados publicados por comité de selección el 04/11/2014	Concurso público de méritos N° 003-2014-CG "Fortalecimiento de los Órganos de Control Institucional de los Gobiernos Regionales y Unidades Orgánicas de la CGR"	Noviembre de 2014	1
<b>TOTAL personal auditor OCI</b>					<b>279</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>					<b>472</b>

(\*) Las incorporaciones sombreadas en rojo si bien no son consecuencia directa del mecanismo de incorporación planteado en la Ley N° 29555, ya que la Segunda Disposición Complementaria de esta ley excluyó expresamente a las plazas y presupuesto de los OCI que se rigen bajo regímenes especiales públicos como la FFAA y PNP; responden a una situación particular generada por el D.S. N° 006-2010-DE mediante el cual se dispuso la asignación de empleo y cargo del personal militar y policial que desempeña funciones en los OCI de las FFAA y PNP, plazas que quedaron liberadas para ser ocupadas por personal que la CGR designe; y que fueron financiadas en virtud del D.U. N° 062-2010 que dispuso la asignación por parte del MEF, de recursos necesarios para que la CGR cobertura las plazas de jefes, auditores, especialistas y administrativos de los referidos OCI, partidas que fueron transferidas mediante el D.S. N° 044-2011-EF de 17/03/2011.

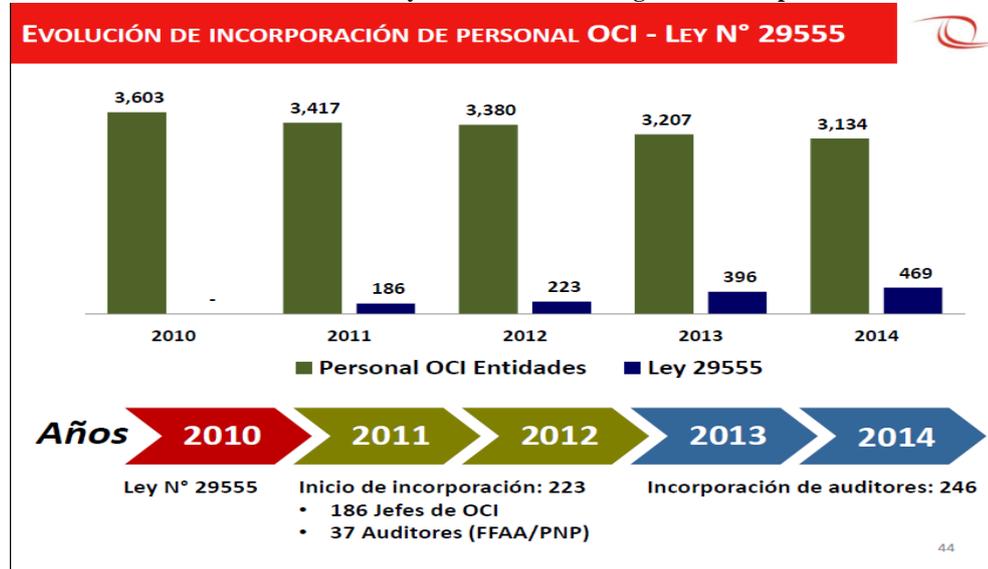
Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar, que la información de los números de plazas antes referidas, fue contrastada con un cuadro incluido en la exposición efectuada por el Contralor General ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, en el mes de setiembre de 2014, denominada

<sup>10</sup> Debe precisarse que de acuerdo a lo informado por la Secretaria General de la Contraloría General, no se han realizado posteriores incorporaciones que las referidas en el cuadro resumen mostrado.

“Fortalecimiento Institucional y Lucha contra la corrupción”<sup>11</sup>, la cual muestra un número aproximado a las 470 incorporaciones efectuadas en el periodo 2011 al 2014.

**Figura N° 8 Evolución de incorporación de personal OCI Ley N° 29555 informada a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República**



Fuente: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2014/fiscalizacion/documentos/CGR10092014.pdf>

### 3.3. La brecha de implementación de la Ley N° 29555

Sobre la base del modelo analítico mostrado por Subirats para estudiar la problemática de la implementación de la Ley N° 29555, se escogió el modelo de análisis referido a la necesidad de aprender de lo que se ha hecho, tomando como punto de partida la fase pre implementadora o de formulación de la política, para lo cual nos hemos basado en los datos elaborados por la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465; y como punto de llegada los resultados en la fase post implementación; para lo cual se analizó el periodo de inicio de la implementación, año 2011 hasta el año 2014; basando el análisis en la comparación de la política versus sus resultados.

<sup>11</sup> La referida exposición fue efectuada por el Contralor General ante el Congreso de la República, el 10 de setiembre de 2014 ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, en la cual se incluyó como orden del día, la exposición de los resultados de la incorporación progresiva de los Órganos de Control Institucional de los Gobiernos Regionales bajo la estructura de la Contraloría General de la República.

Se efectuó una comparación entre el número de plazas determinadas en el Informe N° 01-2010-CG/OCI elaborado por el personal de la Contraloría General que apoyó a la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465; la cual utilizó la referida información como insumo en su informe remitido al Congreso de la República, así como los plazos de implementación señalados en el Art. 6° de la Ley N° 29555; versus los avances de la implementación de la norma en el periodo 2011 al 2014, por parte de la Contraloría General; haciéndose evidente la siguiente brecha en la implementación de la Ley N° 29555:

**Cuadro N° 32 Brecha de implementación de la Ley N° 29555**

Plazas determinadas trabajadores OCI según Informe N° 01-2010-CG/OCI (Diagnóstico)			Ley N° 29555		Implementación de la Ley N° 29555 según información proporcionada por CGR				Brecha de implementación	
Cargo	Cantidad		Etapas de incorporación Art. 3°	Plazos de incorporación Art. 6°	Modalidad de incorporación	Fecha de incorporación	Número de personal incorporado			% en comparación plazas determinadas trabajadores OCI según Informe N° 01-2010-CG/OCI (Diagnóstico)
	Parcial	Total					Parcial	Total		
Jefes de OCI	529	529	Etapa 1	A partir de 2011	Incorporación directa - primer grupo	01/01/2011	32	193	36.48%	63.52%
					Incorporación directa - segundo grupo	01/03/2011	32			
					Incorporación directa - tercer grupo	16/05/2011	24			
					Concurso público de méritos para la incorporación de Jefes de OCI	26/12/2011	99			
					Incorporación directa - cuarto grupo	09/01/2012	6			
Audidores	1,991	2,997	Etapa 2 (*)	A partir de 2012	CPM N° 001-2013-CG "Fortalecimiento de los OCI"	Mayo de 2013	172	242	8.07%	91.93%
Especialistas	231				CPM N° 002-2013-CG "Fortalecimiento de los OCI de los Gobiernos Regionales"	Diciembre de 2013	69			
Administrativos	775				CPM N° 003-2014-CG "Fortalecimiento de los OCI de los Gobiernos Regionales y Unidades Orgánicas de la CGR"	Noviembre de 2014	1			
<b>Total</b>	<b>3,526</b>	<b>3,526</b>			<b>Total</b>		<b>435</b>	<b>435</b>	<b>12.33%</b>	<b>87.67%</b>

(\*) No se considera las incorporaciones de las 37 plazas de personal de los OCI de las FFAA/PNP efectuadas mediante el CPM N° 003-2012-CG, ya que las mismas no están contempladas en la estrategia de acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 29555.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los datos mostrados, se advierte que en base a cifras totales obtenidas, la Contraloría General en el periodo 2011 a 2014, únicamente incorporó, en virtud de las disposiciones de la Ley N° 29555, a un 12.33% del total diagnosticado en el año 2010, lo que evidencia una brecha de 87.67% de incorporaciones pendientes de implementar, a cinco años de haberse emitido la Ley N° 29555.

Adicionalmente, esta brecha ha sido confirmada por los entrevistados en su totalidad, los cuales han respondido lo siguiente, ante la pregunta: ¿considera que los resultados alcanzados en la fase de implementación de la Ley N° 29555 han sido los esperados?

Entrevistado N° 1: “...la ejecución no salió en torno a lo deseado...”

Entrevistado N° 2: “... no creó que se cumpla el plan de incorporación ni hoy ni nunca...”, “...La Ley N° 29555 está dada pero no se cumplió...”

Entrevistado N° 3: “...El objetivo de la Ley N° 29555 de incorporar a la totalidad de jefes y personal del OCI inicialmente previsto, no se ha logrado”.

Entrevistado N° 4: “...la misma (la Ley N° 29555) no ha sido aplicada en ninguna de las incorporaciones efectuadas por la Contraloría... la Ley N° 29555 no tiene futuro...”

En tal sentido, es materia del siguiente capítulo la develación de los probables factores y causas evidenciadas producto del trabajo de campo efectuado; y que han conllevado a no obtener los resultados previamente previstos por la Contraloría General en la implementación de la Ley N° 29555, para lo cual previamente se efectuará un comentario en torno a la utilidad del análisis de involucrados, el cual ha contribuido a confirmar las reacciones de algunos de los actores a los que esta ley afectó.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 29555 EN EL PERIODO 2011 – 2014**

Para efectuar el análisis de los resultados alcanzados por la Contraloría General en el periodo 2011 – 2014, respecto a la implementación de las disposiciones de la Ley N°

29555, se recurrió a la aplicación de técnicas de recopilación de datos como la entrevista a personal de la Contraloría General que estuvo vinculado directamente con las incorporaciones efectuadas, lo cual permitió obtener información relevante en torno a la aplicación de esta estrategia.

Cabe indicar que en las entrevistas realizadas se utilizó el conocimiento informado, el cual fue enunciado al inicio de cada entrevista, detallándose entre otros aspectos los fines de la investigación, que la información recolectada sería utilizada expresamente para dicho fin; la custodia y resguardo del anonimato del informante, que en el presente caso fue la opción que eligieron la totalidad de entrevistados, por lo que se procedió a sustituir sus nombres y apellidos por números cuando se necesitó citarlos.

Asimismo, se informó que la información sería grabada siempre y cuando el informante lo desee; así como que podría dejar de participar en el momento que creyera conveniente; y que una vez concluida la investigación podría tener acceso al producto final de la misma.

Por otro lado, se recurrió al análisis documental a fin de examinar normas concordantes, información bibliográfica y otros aspectos relacionados al tema de investigación.

Para el análisis de la información recabada se aplicó la herramienta de análisis de actores o involucrados, así como técnicas de análisis documental, la indagación, la conciliación de datos, tabulación de cuadros y comprensión de cuadros y figuras.

Finalmente, los datos fueron procesados utilizando técnicas de clasificación y ordenamiento de datos.

### **1. La complejidad de la acción conjunta, el análisis de actores de la Ley N° 29555**

La herramienta de análisis de actores o involucrados muestra su utilidad antes de la puesta en práctica de una política o estrategia; siguiendo lo manifestado por De

Sebastian (1999), al referirse que debe realizarse “ex ante”, es decir, en el estadio de la planificación, cuando se fijan los objetivos y por tanto, a los beneficiados y perjudicados, y se eligen las acciones a ejecutar para obtener esos objetivos, que implican cambios en el “status quo”.

En el caso de la implementación de la Ley N° 29555, se elaboró en el presente trabajo, la matriz de análisis de actores bajo el método de marco lógico (BID) señalado por Licha (2009), con la finalidad de confirmar las actuaciones y reacciones de algunos de los actores evidenciados en las acciones posteriores ejecutadas a favor o en contra de las disposiciones de la citada Ley.

La ejecución de esta herramienta nos permitió obtener información ordenada y clasificada sobre las posibles acciones de los afectados, útil para la toma de decisiones; y muestra una imagen aproximada de las fuerzas que se movilizarían en un sentido o en otro.

Asimismo, el alcance operativo del análisis, ha permitido determinar para cada parte, cuáles son los verdaderos motivos que causan la oposición o el apoyo, de qué fuerzas sociales o recursos materiales dispone cada cuál, qué alianzas se formarán, qué acciones estarían dispuestos a llevar a cabo para oponerse o apoyar, las posibilidades de negociación con la oposición, cómo modificar el proyecto, etc.

La matriz elaborada se presenta a continuación:

**Cuadro N° 33 Matriz de análisis de actores Ley N° 29555**

ROL	ACTORES	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS	INTERES EN LA LEY N° 29555	CONFLICTOS Y ALIANZAS
Organización/Actor esencial por ser implementador de la norma.	Contraloría General de la República	Ejercer el control gubernamental como entidad rectora del Sistema Nacional de Control en las diversas entidades del Estado	Existencia de jefes de OCI, auditores, especialistas y administrativos que no pertenecen a la CGR y que realizan su labor dependiendo económicamente de las entidades donde laboran	Es quien implementa la Ley N° 29555, su participación es imprescindible. Capacidad de electuar condiciones con MEF, entidades, OCI para ejecutar las disposiciones de la Ley N° 29555.	Contar con OCI independiente y autónomo. Incorporación contratada en un determinado grupo de actores. Jefes de OCI, auditores, especialistas y administrativos (plazas variables al 31/12/2009). Gran expectativa de poder incorporar a todos los que se planeó incorporar y fortalecer su capacidad operativa.	Conflictos con jefes de OCI auditores, especialistas y administrativos que no están considerados en la incorporación directa por no haber ingresado a sus puestos por concurso público de mérito. Conflicto con el MEF por la aprobación del presupuesto que requiere para la implementación de todas las bases de la incorporación. Conflicto con el Congreso de la República, en la aprobación y sustentación del presupuesto anual de la CGR que contemple el presupuesto necesario para la implementación de la Ley N° 29555. Puede establecer alianza con el Congreso de la República en el caso de la contestación de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N° 29555.
Grupo/Actor no esencial al ser sujeto pasivo de la Ley N° 29555	Jefes de OCI ingresantes por CPM	Ejercer el control gubernamental como integrante del SNC en las entidades a las que pertenecen	Incorporación a la CGR puede afectar beneficios que pudieran percibir en sus entidades de origen. Cambio de empleador previa liquidación y reinicio de nueva relación con CGR lo que afecta CTS.	Sujetos pasivos de la incorporación. Capacidad de coordinar con sus pares sobre el tema de la aplicación de la Ley N° 29555, pero con poca o casi nula capacidad de influir en cambios en las disposiciones ya establecidas en la Ley N° 29555. Pueden renunciar si no desean pertenecer a la CGR.	Due la incorporación se lleve a cabo para incorporarse en forma directa y pertenecer a la CGR.	Si bien su incorporación está planteada como directa, pueden surgir algunos conflictos laborales con la CGR y la entidad de origen, por el tema de la liquidación con la entidad de origen, y verse perjudicados por la no continuidad de su vínculo. Podrían establecer alianzas con los jefes de OCI designados de manera directa o los contratados en torno al tema laboral.
Grupo/Actor esencial puede presentar demandas de amparo o de inconstitucionalidad que paralicen la implementación	Jefes de OCI designados de manera directa	Ejercer el control gubernamental como integrante del SNC en las entidades a las que pertenecen	Incorporación de plazas y presupuesto les deja fuera de posibilidad de incorporación directa, deberán postular en concursos públicos que se convoquen lo que crea inestabilidad laboral.	Capacidad de coordinar con sus pares sobre el tema de la aplicación de la Ley N° 29555, pero con poca o casi nula capacidad de influir en cambios en las disposiciones ya establecidas en la Ley N° 29555.	Due la incorporación no se implemente ya que tendrían que postular a dichos cargos vía concurso público. Pueden manifestar rechazo.	Conflictos laborales por el tema de la liquidación con la entidad de origen y cortarles el vínculo laboral ante el requerimiento de la CGR del traslado de su plaza y presupuesto, se ven perjudicados por este cambio en su status laboral. Podrían establecer alianzas con los jefes de OCI contratados por el tema laboral que comparten.
Grupo/Actor no esencial al ser sujeto pasivo de la Ley N° 29555	Jefes de OCI que ejercen el cargo en calidad de encargados	Ejercer el control gubernamental como integrante del SNC en las entidades a las que pertenecen	Incorporación de plazas y presupuesto les deja fuera de posibilidad de incorporación directa, deberán regresar a sus plazas de origen o en todo caso postular en concursos públicos que se convoquen si desean seguir laborando en el SNC.	Sujetos pasivos de la incorporación. Capacidad de coordinar con sus pares sobre el tema de la aplicación de la Ley N° 29555, pero con poca o casi nula capacidad de influir en cambios en las disposiciones ya establecidas en la Ley N° 29555. Pueden negarse a ser incorporados (renunciando si no desean pertenecer a la CGR)	Due la incorporación no se implemente porque tendrían que regresar a su plaza de origen, o en todo caso postular a una plaza de jefe que convoque la CGR. Pueden manifestar rechazo.	Estos jefes de OCI no generarán conflicto, ya que al ser encargados volverían a su plaza de origen, ya que las encargaturas son temporales.
Grupo/Actor esencial puede presentar demandas de amparo o de inconstitucionalidad que paralicen la implementación	Jefes de OCI contratados: temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otro	Ejercer el control gubernamental como integrante del SNC en las entidades a las que pertenecen	Incorporación de plazas y presupuesto les deja fuera de posibilidad de incorporación directa, deberán postular en concursos públicos que se convoquen lo que crea inestabilidad laboral.	Capacidad de coordinar con sus pares sobre el tema de la aplicación de la Ley N° 29555, pero con poca o casi nula capacidad de influir en cambios en las disposiciones ya establecidas en la Ley N° 29555.	Due la incorporación no se implemente ya que tendrían que postular a dichos cargos vía concurso público. Pueden manifestar rechazo.	Conflictos laborales por el tema de la liquidación con la entidad de origen y cortarles el vínculo laboral ante el requerimiento de la CGR del traslado de su plaza y presupuesto, se ven perjudicados por este cambio en su status laboral. Podrían establecer alianzas con los jefes de OCI designados de manera directa por el tema laboral que comparten.
Grupo/Actor no esencial al ser sujeto pasivo de la Ley N° 29555	Auditores, Especialistas y Administrativos de OCI ingresantes por CPM	Ejercer el control gubernamental como integrante del SNC en las entidades a las que pertenecen	Incorporación a la CGR puede afectar beneficios que pudieran percibir en sus entidades de origen. Cambio de empleador previa liquidación y reinicio de nueva relación con CGR lo que afecta CTS.	Sujetos pasivos de la incorporación. Capacidad de coordinar con sus pares sobre el tema de la aplicación de la Ley N° 29555, pero con poca o casi nula capacidad de influir en cambios en las disposiciones ya establecidas en la Ley N° 29555. Pueden negarse a ser incorporados (renunciando si no desean pertenecer a la CGR)	Due la incorporación se lleve a cabo para incorporarse en forma directa y pertenecer a la CGR.	Si bien su incorporación está planteada como directa, pueden surgir algunos conflictos laborales con la CGR y la entidad de origen por el tema de la liquidación con la entidad de origen, y verse perjudicados por la no continuidad de su vínculo. Podrían establecer alianzas con sus pares en torno al tema laboral.
Grupo/Actor esencial puede presentar demandas de amparo o de inconstitucionalidad que paralicen la implementación	Auditores, Especialistas y Administrativos de OCI contratados: temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otro	Ejercer el control gubernamental como integrante del SNC en las entidades a las que pertenecen	Incorporación de plazas y presupuesto les deja fuera de posibilidad de incorporación directa, deberán postular en concursos públicos que se convoquen lo que crea inestabilidad laboral.	Contratos a la implementación de la Ley N° 29555 por que nos los incluye en ningún supuesto de incorporación directa. Les perjudica por tener que ser cesados, liquidados cuando sus plazas y presupuestos sean requeridos por la CGR a sus entidades de origen. Pueden plantear demandas ante el Poder Judicial o ante el Tribunal Constitucional para impedir aplicación de disposiciones de Ley N° 29555.	Due la incorporación no se implemente ya que tendrían que postular a dichos cargos vía concurso público. Pueden manifestar rechazo.	Conflictos laborales por el tema de la liquidación con la entidad de origen y cortarles el vínculo laboral ante el requerimiento de la CGR del traslado de su plaza y presupuesto, se ven perjudicados por este cambio en su status laboral. Podrían establecer alianzas con los jefes de OCI designados de manera directa o los contratados por el tema laboral que comparten. Podrían solicitar vía amparo la aplicación de ciertas disposiciones de la Ley N° 29555 o vía acción de inconstitucionalidad de toda la norma.
Grupo/Actor no esencial al ser sujeto pasivo de la Ley N° 29555	Entidades sujetas al Sistema Nacional de Control (Entidad de origen)	Ejercer sus funciones de acuerdo a sus normas.	Perderán plazas y presupuesto que ya tenían asignados. Reducción presupuestal.	Deben cooperar ante el requerimiento de traslado de plazas y presupuesto cuando la CGR lo señale. Su participación es imprescindible para viabilizar las disposiciones de la Ley N° 29555.	No tienen gran interés en la implementación, no necesariamente la entienden o apoyan	Pueden presentarse conflictos judiciales ante las demandas de amparo que puedan presentar los trabajadores a los que se les aplique la Ley N° 29555. Conflictos con la CGR en cuanto al trámite de incorporación de plazas y presupuesto. Conflicto con el MEF en torno a la asignación del presupuesto que deben obtener al reducirse el mismo por el pedido de la CGR, lo que originaría que soliciten presupuesto adicional.
Organización/Actor esencial por ser el que proporcionará los recursos para la implementación de la Ley N° 29555	Ministerio de Economía y Finanzas	Planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella.	Aprobación de mayor presupuesto para la CGR para la implementación de la incorporación de plazas presupuestadas de acuerdo a disposiciones de la Ley N° 29555	Debe atender las solicitudes de la CGR en la fase de programación y formulación presupuestal a fin de otorgar el diferencial de presupuesto para la implementación de las incorporaciones dispuestas por la Ley N° 29555. Su participación, cooperación y coordinación es imprescindible para que la Ley N° 29555 se pueda ejecutar. Capacidad de negar financiamiento.	Aunque pueden apoyar la implementación, lo hará siempre y cuando no se requieran más recursos financieros.	Conflicto con la CGR sobre tema presupuestario para la implementación de la Ley N° 29555 en su totalidad.
Organización/Actor esencial por que de su decisión depende la aplicación de la Ley N° 29555 aunque solo para los que demandan amparos	Poder Judicial	Impartir justicia	Resolver las probables demandas de amparo que se presenten contra la aplicación de disposiciones de la Ley N° 29555.	Capacidad de decidir si se aplican o no las disposiciones de la Ley N° 29555 únicamente a las personas que hayan planteado acciones de amparo contra la Ley N° 29555.	No tiene interés en la implementación, no les afecta en su acción.	Podrían presentarse conflictos con los demandantes (jefes de OCI que ingresaron directamente o contratados; Auditores, Especialistas y Administrativos de OCI contratados: temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otro) para obtener una respuesta en los plazos establecidos para sus demandas de amparo.
Organización/Actor esencial por que de su decisión depende la aplicación de la Ley N° 29555	Tribunal Constitucional	Órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.	Resolver demanda de inconstitucionalidad que se presente contra la Ley N° 29555.	Capacidad de decidir por la inconstitucionalidad de la Ley N° 29555, lo cual la haría inaplicable a todos los destinatarios.	No tiene interés en la implementación, no les afecta en su acción.	Podrían presentarse conflictos con los demandantes (jefes de OCI que ingresaron directamente o contratados; Auditores, Especialistas y Administrativos de OCI contratados: temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otro) para obtener una respuesta en los plazos establecidos para su demanda de inconstitucionalidad.
Organización/Actor no esencial, su intervención no interfiere en la implementación de la Ley N° 29555	Congreso de la República	Emisión de leyes	Contestar la eventual demanda de inconstitucionalidad que se le curse. Aprobar ley de presupuesto con la inclusión de recursos suficientes para la CGR para implementar las etapas de la Ley N° 29555	Capacidad de aprobar lo no leyes de presupuesto que contemplan los recursos necesarios para el pliego CGR destinados a la implementación de la Ley N° 29555.	Aunque expidieron la Ley N° 29555, el tema de implementación no es un tema que les despierte un gran interés.	Conflicto con la CGR sobre la aprobación de un presupuesto que les permita la implementación de la Ley N° 29555 el cual podría trasladarse al MEF ante posibles requerimientos de la CGR para que interceda ante dicho ministerio para la asignación del presupuesto que se requiere. Puede generarse alianza con la CGR en el caso de contestar la demanda de inconstitucionalidad debido a que es el ente que sustenta la Ley N° 29555 aprobada a través del Congreso.

Conceptos	Definición
Actores	Son actores los grupos, organizaciones y líderes, formales o informales, que operan en un entorno determinado, afectados (positiva o negativamente) por un problema bajo consideración y su posible solución, frente a lo cual se posicionaran a favor o en contra según sus intereses.
Intereses u objetivos que persiguen los actores	Los intereses de los actores son los objetivos que persiguen los grupos, organizaciones o líderes por se, es decir, los beneficios y derechos que reclaman en función de la razón de ser de sus organizaciones.
Problemas Percibidos por los actores	Los problemas percibidos por los actores son las percepciones que cada actor tiene con respecto al problema sobre el cual se intenta actuar. Incluye la identificación cabal de problemas que afectan a cada grupo de actores.
Recursos y mandatos de cada actor	Esta categoría de recursos y mandatos de cada actor permite identificar información estratégica requerida para esdmar las fortalezas y debilidades de cada actor. Específicamente permite identificar qué recursos (materiales, cognitivos y simbólicos) cada grupo de actor está dispuesto a comprometer en la acción propuesta o contra ella; y qué responsabilidad institucional/organizacional define a cada grupo de actores.
Interés o expectativa que tienen los actores en una política o acción	Interés o expectativa de los actores en la estrategia de acción se refiere a las expectativas que cada actor tiene con respecto a la acción propuesta. Expresa su interés, aspiración y motivación con respecto a la acción propuesta.
Conflictos/alianzas potenciales entre actores	Con esta categoría de Conflictos/alianzas potenciales se trata de identificar los principales conflictos de intereses, patrones de cooperación y alianzas de cada grupo de actores con el resto, con el fin de generar hipótesis sobre alianzas y conflictos entre ellos y su posible evolución en el tiempo.

Como se muestra en el cuadro anterior, se ha resaltado en amarillo a los actores considerados esenciales o principales, a los cuales se los agrupó en cuatro (4) grupos, ello en base a un análisis de su comportamiento antes y después de la implementación de la Ley N° 29555, lo que nos ha ayudado a considerar si se encontraban a favor o en contra de dicha norma, lo cuales se señalan a continuación:

### 1.1 Contraloría General de la República

Se considera a esta entidad como un actor por ser una organización afectada negativamente por el problema determinado referido a la ausencia de consolidación de la independencia y autonomía con que debe contar todo órgano integrante del Sistema Nacional de Control para el ejercicio de sus funciones, y que ellos ven reflejado en el accionar de ciertas entidades con respecto a los integrantes de sus órganos de control institucional, los cuales al depender económicamente de la entidad que auditan, se encuentran a merced de las decisiones que la entidad adopte en torno a la continuidad de sus contratos (mayoría de servidores contratados bajo la modalidad CAS), lo que afecta la capacidad operativa y continuidad de labores desempeñadas por dicha unidad.

Ante este problema la solución planteada por este actor es la incorporación progresiva de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, en tal sentido, esta entidad, propulsora de la norma, se posiciona en un primer momento como impulsora de la norma, para concretar su aprobación ante el Congreso de la República, y posteriormente como impulsora de su implementación, visualizándose claramente **a favor** de la misma.

Está claro que el interés que persigue la Contraloría General es ejercer el control gubernamental como entidad rectora del Sistema Nacional de Control en las diversas entidades del Estado, reclamando que esta función la puedan ejercer con total independencia y autonomía de la entidad auditada.

Respecto a los problemas percibidos por parte de este actor, antes de la aprobación de la Ley N° 29555, se puede evidenciar el diagnóstico que la Contraloría General efectuó como entidad integrante de la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, cuyo informe final vislumbró entre otros aspectos, la existencia de jefes de OCI, auditores, especialistas y administrativos que no pertenecen a la Contraloría General y que estaban ligados a su entidad bajo diversos regímenes laborales (Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 1057), así como la dificultad que presentó contar con el universo de plazas y presupuesto que se incluiría en este proyecto de incorporación; los sujetos que serían materia de la incorporación (jefes de OCI, auditores, especialistas y administrativos en base al criterio de si habían ingresado a su plazas en la entidad de origen por concurso público), y lo que conllevaba la transferencia de plazas básicamente, la nivelación remunerativa y demás beneficios, conforme a la política institucional de la Contraloría General, al evidenciarse una variedad de niveles remunerativos distintos en las entidades de origen respecto a las plazas materia de incorporación. Aspectos que se evidenciaron en la etapa de implementación de la Ley N° 29555.

En torno a los recursos y mandatos que posee la Contraloría General, podemos señalar como una de sus fortalezas, ser el ente rector del Sistema Nacional de Control, por tanto, tiene la facultad de normar sobre el tema, proponer proyectos de ley como el presentado al Congreso, por lo que su participación es imprescindible. Cuenta además con la capacidad de efectuar coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas, entidades y órganos de control institucional para ejecutar las disposiciones de la Ley N° 29555.

Respecto al interés o expectativa de este actor en torno a la implementación de la Ley N° 29555, es evidente que la motivación principal es lograr contar con órganos de control institucional más independientes y autónomos, con la gran expectativa previa de poder incorporar a todos los que se planeó y fortalecer su

capacidad operativa; aspecto que como se ha señalado en la presente investigación no se ha logrado en su totalidad.

Finalmente, respecto a los principales conflictos de interés, patrones de cooperación y alianzas, se advierte que desde el planteamiento inicial del proyecto de ley se buscó la intervención de las principales entidades que tuvieran relación con el tema de la incorporación como fueron los integrantes de la comisión conformada, en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, por la Contraloría General, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; entidades que cooperaron en la elaboración del diagnóstico de la incorporación y estrategia.

En torno a los conflictos, se pudo vislumbrar como hipótesis el futuro conflicto que podría surgir con los jefes de OCI, auditores, especialistas y administrativos que no estaban considerados en la incorporación directa, de acuerdo a los supuestos de la Ley N° 29555, por no haber ingresado a sus plazas por concurso público de méritos. Aspecto que efectivamente se concretó en las acciones de amparo y demandas de inconstitucionalidad contra las disposiciones de la Ley N° 29555; en estas últimas demandas la Contraloría General podría establecer alianza con el Congreso de la República para el caso de la contestación de la demanda que se plantee.

Asimismo, se puede vislumbrar como hipótesis el conflicto que puede surgir con el Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de haberse incorporado a este ministerio en la elaboración del mecanismo mediante el cual se dote de recursos a la Contraloría General para el fin mismo de las incorporaciones, el diagnóstico efectuado determinó la necesidad de una cantidad considerable de recursos (S/. 144,494,383.04 aproximadamente) para el logro de sus objetivos, los mismos que requieren la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas para la implementación de todas las fases de la incorporación. Este aspecto también liga al Congreso de la República ante el cual la Contraloría General tendrá que

recurrir para la aprobación o sustentación de su presupuesto anual, que contemple el presupuesto necesario para la implementación de la Ley N° 29555.

## **1.2 Jefes de OCI designados de manera directa; jefes, auditores, especialistas y administrativos de OCI contratados bajo la modalidad temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otra**

A estos actores se los ha agrupado en un solo grupo en atención a que son afectados negativamente por la implementación de la Ley N° 29555, por lo que se puede señalar que se posicionarán abiertamente **en contra** de la misma ya que perjudica sus intereses. El tema de la existencia de jefes, auditores, especialistas o administrativos que perciban sus remuneraciones de la entidad que auditan no es un problema para ellos.

¿De qué forma perjudica la Ley N° 29555 los intereses de este grupo? Básicamente en el aspecto relacionado a que la incorporación de plazas y presupuesto en la forma establecida por la Ley N° 29555, los deja fuera de toda posibilidad de incorporación directa a la Contraloría General, a pesar de existir un considerable grupo de personas que cuentan con varios años de servicio ligados a sus entidades, mediante contratos CAS, que como sabemos son de naturaleza temporal, y renovables cada año: sin embargo, la norma en comentario los obligará a postular en concursos públicos que la Contraloría General convoque, lo cual evidentemente menoscaba la “estabilidad laboral” con la que contaban. Encierro entre comillas el tema de la estabilidad en el régimen CAS en atención a que este régimen a diferencia de los regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, no cuenta con la característica de estas contrataciones, que es el plazo indeterminado y donde la única manera de cortar el vínculo laboral es mediante la determinación de una falta grave, expresamente contenida en dicha legislación y que garantiza cierta estabilidad en el trabajador estatal.

Por el contrario, el régimen CAS denominado últimamente como régimen laboral especial de la administración pública, carece de dicha característica ya que la temporalidad de este contrato está enmarcada en un año fiscal, luego del cual puede ser renovado, pero siempre enmarcado en una posibilidad a cargo del empleador, e incluso en su regulación se incluye el caso de la resolución del contrato en forma unilateral por parte del empleador, con la única obligación de cumplir con el pago de una indemnización, ya que esta es la única acción de eficacia restitutiva que le es aplicable a los trabajadores CAS a manera de protección ante un despido arbitrario o injustificado, ya que en este régimen no existe la readmisión al empleo.

En torno a los intereses de este grupo, podemos indicar que es el ejercer el control gubernamental como integrante del Sistema Nacional de Control en las entidades a las que pertenezcan; siendo un derecho que reclaman el poder seguir ejerciendo dicha labor en la entidad a la cual postularon mediante concursos CAS e incluso desde antes que esta forma de contratación con el Estado existiera, bajo la modalidad de servicios no personales.

En torno a la forma como este grupo identifica el problema, podemos indicar que previamente a la emisión de la Ley N° 29555, este grupo no mostró ninguna actuación al no tener participación directa en su elaboración y posterior aprobación; sin embargo, una vez emitida la norma identificaron cabalmente el problema que repercutía directamente en su relación laboral con la entidad donde trabajan.

Respecto a los recursos y mandatos de este grupo, se puede indicar la capacidad de coordinación que pueden establecer con sus pares sobre el tema de la aplicación de la Ley N° 29555; sin embargo, mantienen poca o casi nula capacidad de influir en cambios en las disposiciones ya establecidas en la Ley N° 29555. En tal sentido, el interés o expectativa de este grupo es que la incorporación no se implemente ya que tendrían que postular nuevamente a las plazas que la Contraloría General determine vía concurso público.

Finalmente, en lo que respecta a los conflictos potenciales que pudieran surgir en torno a este grupo podemos indicar el principal, que es el tema laboral por el aspecto de la liquidación con la entidad de origen y cortarles el vínculo laboral ante el requerimiento de la Contraloría General del traslado de su plaza y presupuesto, al verse directamente perjudicados por este cambio en su estatus laboral; y que repercutirá en probables acciones judiciales.

### 1.3 Ministerio de Economía y Finanzas

Este ministerio es considerado un actor esencial tanto en la etapa previa, de elaboración del proyecto de ley, como en la etapa posterior, de implementación de la Ley N° 29555, al operar el entorno referido a la determinación de la existencia de los recursos necesarios para que se materialicen las disposiciones de la Ley N° 29555.

El problema de la ausencia de independencia y autonomía de los integrantes de los órganos de control institucional que perciben sus remuneraciones de las entidades que auditan, no les afecta. La solución al problema, basada en la implementación de la Ley N° 29555, podría generarle ciertos inconvenientes en torno a la materialización del mecanismo de transferencia de partidas establecido en la Ley N° 29555.

Podríamos señalar que inicialmente se posicionará **a favor** de la solución del problema, al haber participado activamente como integrante de la comisión conformada en virtud a la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465. Sin embargo, en la implementación de la norma y ante las probables solicitudes de presupuesto para cumplir con la finalidad de la norma por parte de la Contraloría General, se podría generar cierta posición **en contra** siempre y cuando no se requieran más recursos financieros.

Respecto a los intereses del Ministerio de Economía y Finanzas, debemos indicar que estos se basan específicamente en planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo su rectoría.

Por su parte, en torno a los problemas percibidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en torno a la ausencia de independencia y autonomía de los integrantes de los órganos de control institucional que perciben sus remuneraciones de las entidades que auditan, se podría indicar que la aprobación de mayor presupuesto para la Contraloría General, para la implementación de la incorporación de plazas y presupuestos de acuerdo a disposiciones de la Ley N° 29555, podría convertirse en un inconveniente para dicho ministerio que puede afectarlo al tener que priorizar la distribución del presupuesto entre otros temas.

El mandato que debe cumplir este ministerio, de acuerdo a las estipulaciones de la Ley N° 29555, es atender las solicitudes de la Contraloría General, en la fase de programación y formulación presupuestal, a fin de otorgar el diferencial de presupuesto para la implementación de las incorporaciones dispuestas por la Ley N° 29555. Su participación, cooperación y coordinación es imprescindible para que la Ley N° 29555 se pueda ejecutar. Sin embargo, cuenta con el recurso o capacidad de negar el financiamiento ante la atención de otras prioridades.

El interés o expectativa del Ministerio de Economía y Finanzas en la implementación de la Ley N° 29555 puede traducirse en apoyo; sin embargo, lo harán siempre y cuando no se requieran más recursos financieros que los inicialmente estimados.

Finalmente, respecto al conflicto potencial que este actor pueda establecer, se advierte que este puede presentarse en relación a la Contraloría General respecto al tema presupuestario para la implementación de la totalidad de las disposiciones de la Ley N° 29555 de acuerdo al diagnóstico efectuado

(incorporación de 3,526 plazas identificadas en los OCI con cargo al presupuesto de entidades del sector público que hacen un total de S/. 144'494,383.04 que corresponde a los ingresos que perciben las personas en condición de nombrados y contratados).

#### 1.4 Poder Judicial y Tribunal Constitucional

Estas dos entidades han sido agrupadas como actores esenciales en atención a la labor que desempeñarán entorno a la solución del problema determinado, es decir, en la aplicación o implementación de la Ley N° 29555, decidiendo su aplicación o inconstitucionalidad según sea el caso. Cabe indicar que, de primera intención el problema determinado, no les afecta ni positiva ni negativamente, por lo que **no se posicionarán o favor o en contra de la misma.**

Los intereses de los integrantes de este grupo son similares, en el caso del Poder Judicial su objetivo es impartir justicia, y en el caso del Tribunal Constitucional es interpretar y llevar el control de la constitucionalidad de las normas, esas son sus razones de ser.

Respecto a los problemas percibidos por los actores sobre la implementación de la Ley N° 29555, podemos indicar que en el caso del Poder Judicial, este se centra en determinar el sentido de sus disposiciones en el marco de las sentencias que deban emitir ante las demandas de amparo que se presenten contra la aplicación de disposiciones de la Ley N° 29555. Por su parte, en el caso del Tribunal Constitucional, el problema se centra en la resolución de las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra la Ley N° 29555.

En ambos casos, el problema de la aplicación se encuentra identificado, al vulnerarse derechos laborales en algunas disposiciones de la Ley N° 29555 (numerales 3.2. y 3.3. del Art. 3°), lo cual afecta intereses de grupos de actores

como son los jefes de OCI designados de manera directa; jefes, auditores, especialistas y administrativos de OCI contratados: temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otro.

En torno a los recursos y mandatos de este grupo de actores podemos indicar se centra en sus capacidades de decidir si se aplican o no las disposiciones de la Ley N° 29555 (únicamente a las personas que hayan planteado acciones de amparo contra la Ley N° 29555 o en su totalidad, en el caso de demandas de inconstitucionalidad, lo cual la haría inaplicable a todos los destinatarios). Se debe resaltar que este grupo no tiene interés en la implementación de la Ley N° 29555, ya que no les afecta en su accionar.

Finalmente, en lo que respecta a probables conflictos que puedan surgir en torno a este grupo, se puede advertir que podrían presentarse conflictos con los demandantes (jefes de OCI que ingresaron directamente o contratados; auditores, especialistas y administrativos de los OCI contratados bajo la modalidad temporal, plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS u otra) para obtener una respuesta en los plazos establecidos para sus demandas de amparo; o en su caso para su demanda de inconstitucionalidad.

Producto de la utilización de la herramienta de análisis de actores o involucrados, debemos recordar lo señalado por Pressman y Wildavsky en torno a la complejidad de la acción conjunta, basada en el número de actores afectados inmersos en la puesta en práctica de un programa concreto. Aspecto que se corrobora en una estrategia tan puntual como la establecida en la Ley N° 29555, habiéndose determinado preliminarmente hasta trece actores o interesados, resaltándose en amarillo a los actores cuya participación se consideró esencial en la estrategia.

Es por ello pertinente, cuestionarnos si en la fase previa a la implementación de la Ley N° 29555 se efectuó algún tipo de análisis como el comentado a efecto de determinar una estrategia a seguir.

De acuerdo a la información recolectada podemos afirmar que los actos previos a la emisión de la Ley N° 29555, como fueron los ejecutados por la comisión creada por la Ley de Presupuesto del año 2010, y las labores que la comisión de apoyo de la Contraloría General realizó durante el mes de marzo de 2010, reunieron cierto tipo de información, como la determinación del universo de sujetos pasivos de la aplicación de la futura Ley N° 29555; y en donde se determinó la estrategia a seguir para lograr en los plazos establecidos, la incorporación de las plazas y presupuestos de los órganos de control institucional a la Contraloría General.

En este punto nos referiremos a dos aspectos que nos parecen importantes mencionar y que fueron desarrollados por la comisión de apoyo integrada por funcionarios de la Contraloría General, los cuales efectuaron un diagnóstico de la situación de los órganos de control institucional y la estrategia a seguir para la incorporación.

### **Respecto al diagnóstico efectuado**

Producto de la revisión del Informe N° 01-2010-CG/OCI de 18 de marzo de 2010, denominado “Incorporación de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República” - Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el años fiscal 2010 del mes de marzo de 2010; se advierte las labores realizadas por la Contraloría General para la determinación del universo de plazas y presupuesto que serían materia de la posterior estrategia de incorporación.

Así se refleja la determinación del universo de entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, conformadas por 4,048 de las cuales, 749 contaban con un órgano de control institucional; y fue solo a estas últimas sobre las cuales, se esbozó la estrategia de incorporación.

Paralelamente, se advierte que en el diagnóstico efectuado, se llegó a determinar incluso el número de 3,526 plazas, con el presupuesto correspondiente que ascendía a S/. 144´494,383.04. Plazas que se encontraban divididas por régimen de

contratación: Decreto Legislativo N° 276 (1,244 plazas entre: 875 nombrados y 369 contratados), Decreto Legislativo N° 728 (819 plazas entre: 651 nombrados y 168 contratados), y otros tipos de contratación (1,108 plazas por contrato administrativo de servicios – CAS y 355 plazas por servicios no personales y otros).

En este informe se llegaron a determinar otros aspectos, que desde dicha etapa previa se vislumbraron como inconvenientes a tener en cuenta, de índole legal laboral, presupuestal y de control, los cuales podemos resumir de la siguiente manera:

- Existencia de diversidad de formas de ejercicio del cargo de jefe de OCI: ingreso por concurso público de méritos, designación directa o en calidad de encargados. Todos estos ingresos fueron efectuados por la misma entidad, dentro de las 565 entidades cuyos jefes de OCI no pertenecen a la Contraloría General.
- Entidades que se rigen por distintos regímenes laborales como son el Decreto Legislativo N° 276 así como al Decreto Legislativo N° 728.
- Estrategia legal de aplicación de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, debía considerar no solo la incorporación de plazas y presupuesto sino también al personal del OCI respectivo; llegándose a definir que el traslado de plazas y presupuesto debe incluir la incorporación del personal directamente vinculado a la función de control (jefes de OCI y personal auditor). Por lo que el planteamiento excluía al personal administrativo del OCI, cuyas labores no están relacionados de manera directa con el ejercicio o práctica del control.
- Exclusión en la estrategia de incorporación, a las plazas del personal de los OCI de las fuerzas armadas y la policía nacional; los cuales se encuentran bajo un régimen laboral especial público, no sujetos a los regímenes laborales de la actividad privada o del sector público.
- Encargo establecido en la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, restringido a la incorporación de plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría, por lo que la transferencia que debía entenderse como una dotación presupuestal prevista para el pago de remuneraciones de personal, la misma que debería estar considerada en el Presupuesto Analítico de Personal - PAP y debidamente prevista en el presupuesto institucional.

- La Ley N° 29465 no dispuso la transferencia de los cargos, por lo que en principio, no debería alterarse el CAP de las entidades; bajo la premisa que “los cargos contenidos en el CAP son independientes de las plazas contenidas en el Presupuesto Analítico de Personal – PAP”.
- Prever, antes de efectuar la incorporación de las plazas, presupuesto y personal, aquellos beneficios sociales que no se perciben en los regímenes laborales distintos al Decreto Legislativo N° 728; como es el caso de los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N° 276.
- Determinar el mecanismo que permita al MEF efectuar la transferencia de partidas a favor de la Contraloría, con cargo a los recursos que existan para el pago del jefe y personal del OCI en los pliegos sujetos al Sistema Nacional de Control; y que permita el cumplimiento de la Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465.
- No todas las entidades sujetas a la futura norma de incorporación, constituyen pliegos presupuestarios, entidades que no canalizan sus recursos a través del MEF, casos en los cuales dichas entidades deberían transferir el presupuesto del OCI directamente a la Contraloría.
- La Ley N° 29465 implica una tácita modificación del Art. 19° de la Ley N° 27785 y de su modificatoria Ley N° 28557, debido a que la dependencia funcional y administrativa ya no sería solamente del jefe de OCI sino también del personal auditor, existiendo entre ambos una relación laboral que hace que la Contraloría tenga la calidad de empleador; aspecto que plantea un nuevo escenario que puede dar lugar a que propiamente el control gubernamental sea practicado a través de nuevas formas o modalidades; creándose nuevas condiciones para su ejercicio.
- Modelo de operación de los OCI pendiente de definición (establecimiento de relación jerárquica entre los OCI de las entidades sectoriales, de pliegos y unidades ejecutoras; definición del tamaño de cada uno de los OCI, en función de la categoría de entidad al que pertenece según la categorización establecida por la Contraloría, creación de OCI itinerantes que presten servicios de control gubernamental en un grupo de estas entidades, mejorando la cobertura actual).
- Ausencia de definición de una línea de carrera del personal (perfiles y competencias, políticas de promoción entre los distintos niveles de entidades,

políticas de traslado en el mismo nivel de entidades, así como los procedimientos y criterios para su implementación).

- Ausencia de definición de la organización interna del OCI (propuesta de modelo de estructura orgánica de los OCI en función a los productos que genera en el ejercicio del control gubernamental; de acuerdo al nivel de control del OCI inclusión de área de apoyo legal, área de Planeamiento y Seguimiento, así como la definición de la cantidad de personal en cada OCI, en función a su tamaño, considerando la conformación de equipos de trabajo tanto en las áreas de control posterior, control preventivo, control de gestión, actividades de control y área de planeamiento y seguimiento).

### **Respecto a la estrategia concebida**

Un primer diseño de la estrategia finalmente planteada en el Art. 3° de la Ley N° 29555, se ubica en la primera reunión de 05 de enero de 2010, de la Comisión designada por la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el años fiscal 2010, la cual en base a la información sobre el estado situacional de los OCI, proporcionada por la Gerencia de Órganos de Control Institucional de la Contraloría General, al 31 de diciembre de 2009, determinó la existencia de 867 entidades que contaban con un jefe de OCI, por lo que la propuesta de incorporación progresiva se enfocó en esas 867 entidades, siéndole aplicables solo a ellos la incorporación progresiva en base a dos etapas: la primera de las cuales incorporaría a los jefes de OCI que no han sido designados por la Contraloría General; y una segunda etapa que contemplaba la incorporación del personal de dichos OCI (únicamente auditores y especialistas no administrativos).

Posteriormente, el diseño de la estrategia se fue afinando y al emitir la comisión de apoyo conformada por profesionales de la Contraloría General, el Informe N° 01-2010-CG/OCI de 18 de marzo de 2010, se enfocó el tema de la incorporación en 749 entidades que contaban con jefe de OCI, y en las que adicionalmente se logró determinar el número de plazas materia de incorporación: 3,526 plazas. En este

informe no se varió el número de etapas de la estrategia a seguir, sin embargo, se efectuaron ciertas precisiones como las siguientes:

- Etapa 1: A efectuarse en el año 2011, incluye las plazas y presupuesto de 529 jefes de OCI.
- Etapa 2: A efectuarse a partir del segundo semestre de 2011 y en el año 2012, incluye plazas y presupuesto de 2,222 auditores y especialistas de los OCI.

En el informe de la Comisión designada por la Décima Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465 se tomaron los datos antes referidos, en cuanto al número de entidades con jefes de OCI, y el número de plazas al que se aplicaría la estrategia; sin embargo, se sumaron a la incorporación al personal administrativo<sup>12</sup> y se modificó el contenido de las etapas:

- Fase 1: con dos etapas:
  - Etapa 1: Incorporación de plazas y presupuesto de jefes de OCI.
  - Etapa 2: Incorporación de plazas y presupuesto de personal auditor, especialista y administrativo.
- Fase 2: culminación de levantamiento de información y la propuesta de incorporación progresiva de plazas y presupuesto del resto de entidades que determine la Contraloría General, bajo los mismos criterios empleados en la primera fase.

Sin embargo, se mencionó en este informe un aspecto a destacar referido a que las transferencias de plazas a la Contraloría General conllevaba la nivelación remunerativa y demás beneficios, conforme a la política institucional de la Contraloría General. Por tanto, la comisión en comentario dejaba establecido un criterio que finalmente, no fue incorporado en las disposiciones de la Ley N° 29555

---

<sup>12</sup> Al respecto, el entrevistado N° 2 manifestó que: “Cuando se plantea la norma se ven escenarios, uno de los primeros escenarios fue incorporar a todos, pero ello requería de mucho presupuesto, que no tenía la Contraloría. Finalmente, se optó que únicamente se incorporarían los jefes y personal (auditores y especialistas) del OCI que ingresaron por concurso público. Así nace el proyecto presentado por la CGR. Es en el pleno del Congreso donde se incorpora también a todo el personal administrativo.”

referido a que necesariamente el planteamiento de incorporación considerado traía como consecuencia que la Contraloría General debía contar con recursos adicionales para poder efectuar la nivelación remunerativa de las plazas a incorporarse que sean menores a las establecidas en la política remunerativa de la Contraloría.

Finalmente, la estrategia establecida en el Art. 3° de la Ley N° 29555 fue la siguiente: incorporación de manera progresiva y en 2 etapas a partir del año 2011:

- Etapa I: Incorporación de plazas de jefes de OCI.
- Etapa II: Incorporación de plazas de personal auditor, especialista y administrativo.

Asimismo, se incluyó la mención expresa que las entidades dispondrían acciones de cese o de resolución contractual del personal que presta servicios en el OCI, según corresponda, previo requerimiento de la Contraloría General; correspondiéndoles a las entidades el pago de la liquidación de los derechos y beneficios de dicho personal.

Como se puede advertir, la estrategia que finalmente llegó a materializarse no fue lo suficientemente clara en detallar la problemática que posteriormente surgió, referida a establecer qué conllevaba la transferencias de plazas a la Contraloría General (nivelaciones remunerativas de los incorporados y por ende mayores recursos con los que la Contraloría General debía contar) y la introducción de aspectos que contienen vulneraciones a derechos laborales, los mismos que serán materia de comentario en la problemática de la implementación que se expone a continuación .

## **2. Aspectos evidenciados como problemas en la implementación de la Ley N° 29555**

De acuerdo a los resultados de la revisión documentaria y las entrevistas efectuadas a cuatro funcionarios de la Contraloría General, directamente vinculados con la implementación de la Ley N° 29555; en forma previa a la determinación de los

problemas de la implementación de la citada Ley, se comentará los pasos que siguió la Contraloría para poder viabilizar las disposiciones de dicha norma.

Al respecto, es importante señalar que la Ley N° 29555 fue publicada el 13 de julio de 2010, y en sus disposiciones fue clara en señalar que la incorporación de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional de las entidades a la Contraloría, se realizaría de manera progresiva, a partir del año 2011 (numeral 3.1 del Art. 3° y numeral 6.1 del Art. 6° Ley N° 29555).

Asimismo, esta norma acotó el número de plazas de los órganos de control institucional a ser incorporados a la Contraloría, conformado por las plazas existentes al 31 de diciembre de 2009 (Art. 4° Ley N° 29555); aspecto que según comentó el entrevistado N° 2, fue incluido para evitar que las entidades inicien posteriores procesos de convocatorias de plazas, que traigan como consecuencia una futura incorporación a la Contraloría General, por ello se cerró el número de plazas por incorporar con el establecimiento de una fecha límite.

En cuanto al monto del presupuesto de los órganos de control institucional a ser incorporado a la Contraloría, se estableció que éste comprendía: el presupuesto de las remuneraciones, contraprestaciones, retribuciones y otros ingresos pagados a las personas que prestan servicios en dichos órganos al año 2009 (jefes, auditores, especialistas y administrativos que hayan ingresado por concurso público de méritos a dicho cargo, que hayan sido designados de manera directa por la entidad, sean encargados, cuenten con contratos temporal, a plazo indeterminado, sujeto a modalidad, CAS, entre otros).

La Ley en mención definió el discurrir del proceso de incorporación, estableciendo dos etapas, la primera de ellas destinada a incorporar las plazas de los jefes de los órganos de control institucional; y la segunda las plazas del personal auditor, especialista y administrativo de dichas dependencias (Numeral 3.1 del Art. 3° Ley N° 29555). Adicionalmente, señaló que las entidades en las cuales prestaban servicios el personal de los órganos de control institucional, dispondrían las acciones de cese o

de resolución contractual, previo requerimiento de la Contraloría General (Numeral 3.2 Art. 3° Ley N° 29555).

De igual forma la Ley N° 29555, estableció la incorporación directa a la Contraloría del personal de los órganos de control institucional, únicamente en el caso que hayan ingresado por concurso público de méritos a las plazas de dichos órganos, independientemente de su régimen laboral. Personal que sería cesado y liquidado en sus derechos y beneficios por su entidad de origen a la fecha que inicie sus labores en la Contraloría (Art. 7° Ley N° 29555).

Adicionalmente, la norma en comentario, estableció que las plazas adicionales que sean definidas por la Contraloría para el funcionamiento de los órganos de control institucional, distintas a las cubiertas por incorporación directa, serían ocupadas previo concurso público de méritos realizado por la Contraloría (Art. 8° Ley N° 29555).

De acuerdo a los datos recopilados en torno a la implementación de la Ley N° 29555, se puede apreciar que la Contraloría General efectuó acciones para incorporar plazas y presupuesto desde el año 2011 al año 2014, iniciando la implementación de la Ley N° 29555 durante el año 2011, ejecutando la incorporación directa de jefes de OCI, mediante cuatro promociones, dentro de la etapa I, establecida por el numeral 3.1 del Art. 3° de la Ley N° 29555. Asimismo, respecto a esta etapa I, se efectuó en el año 2011, un concurso público para cubrir plazas de jefes de OCI; logrando incorporar un total de 193 jefes de OCI.

Por otro lado, la etapa II se implementó desde el año 2012 hasta el año 2014, a través de cuatro concursos públicos, para cubrir las plazas de auditores de las FFAA y PNP y los Gobiernos Regionales; logrando incorporar 279 profesionales para los referidos órganos de control institucional.

Se debe señalar que, de acuerdo a los manifestado por los entrevistados N° 2 y N° 4, así como lo dispuesto por las Leyes de Presupuesto del Sector Público

correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014, la totalidad de incorporaciones mencionadas fueron financiadas con cargo a recursos propios de la Contraloría General.

Cabe mencionar que en el año 2011, se emitió el Decreto Supremo N° 044-2011-EF que autorizó la transferencia de partidas a favor del pliego 019 Contraloría General en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011; por el monto de S/. 15'497, 630,00 (genérica de gasto 2.1 personal y obligaciones sociales), para financiar, entre otros, el costo diferencial por la incorporación de los Jefes de los Órganos de Control Institucional y la cobertura de las plazas referidas al personal de los Órganos de Control Institucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en el marco de las disposiciones de la Ley N° 29555. Las incorporaciones señaladas se resumen en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 34 Incorporaciones efectuadas por CGR periodo 2011 a 2014**

Año	Fecha incorporación	Etapa	Grupo	Tipo de incorporación	Número de personal incorporado	Tipo de personal		Nivel remunerativo (1)	Evaluación de desempeño para ser incorporado	Financiamiento de incorporaciones
						Jefe de OCI	Auditores			
2011	01/01/2011	I	Primero	Directa (Art. 7° Ley N° 29555)	32	x		IV y V	No	Recursos propios CGR
	01/03/2011	I	Segundo	Directa (Art. 7° Ley N° 29555)	32	x		I, II, III, IV y V	Si	Recursos propios CGR
	16/05/2011	I	Tercero	Directa (Art. 7° Ley N° 29555)	24	x		Mismo nivel que entidad de origen	Si	Recursos propios CGR - D.S. N° 044-2011-EF (5)
	26/12/2011	I	Primero	Concurso Público (Art. 8° Ley N° 29555)	99	x		N/A	N/A	Recursos propios CGR
2012 (2)	09/01/2012	I	Cuarto	Directa (Art. 7° Ley N° 29555)	6	x		Mismo nivel que entidad de origen	Si	Recursos propios CGR
	2012	II	Primero	Concurso Público (Art. 8° Ley N° 29555) Personal OCI FFAA/PNP	37		x	N/A	N/A	Recursos propios CGR
2013 (3)	05/2013	II	Segundo	Concurso Público (Art. 8° Ley N° 29555) Fortalecimiento OCI	172		x	N/A	N/A	Recursos propios CGR
	12/2013	II	Tercero	Concurso Público (Art. 8° Ley N° 29555) Fortalecimiento OCI Gobiernos Regionales	69		x	N/A	N/A	Recursos propios CGR
2014 (4)	11/2014	II	Cuarto	Concurso Público (Art. 8° Ley N° 29555) Fortalecimiento OCI Gobiernos Regionales y Unidades Orgánicas CGR	1		x	N/A	N/A	Recursos propios CGR
<b>TOTAL</b>					<b>472</b>	<b>193</b>	<b>279</b>			

(1) Niveles y categorías de los cargos de los jefes de OCI de las entidades bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control.

(2) Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012. VIGÉSIMA OCTAVA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL - Exonerase a la Contraloría General de la República de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la presente Ley, a fin de garantizar el proceso de implementación de la Ley 29555 y el Decreto de Urgencia 062-2010, referidos a la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; así como para lo establecido en la Ley 29622 sobre capacidad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional; y, continuar con su proceso de modernización institucional. La presente disposición será financiada con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

(3) Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. CENTÉSIMA VIGÉSIMA CUARTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL - Exonerase a la Contraloría General de la República de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la presente Ley, a fin de garantizar el proceso de implementación de la Ley N° 29555 y el Decreto de Urgencia N° 062-2010, referidos a la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; así como para lo establecido en la Ley N° 29622 sobre capacidad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional; y para continuar con su proceso de modernización institucional. La presente disposición será financiada con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República. (\*)

(\*) De conformidad con la Centésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, publicada el 02 diciembre 2013, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2014, se proroga hasta el 31 de diciembre de 2014 la vigencia de la presente disposición.

(\*) De conformidad con la Sexagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30281, publicada el 04 diciembre 2014, se proroga la vigencia, hasta el 31 de diciembre de 2015, de lo dispuesto en la presente disposición. La misma que entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2015.

(4) Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014. CUADRAGÉSIMA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL - Dispónese que la Contraloría General de la República en el marco de lo dispuesto en la Ley 29555, Ley que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los Organos de Control Institucional a la Contraloría General de la República, prioriza los gobiernos regionales y gobiernos locales en donde se implementará el proceso de reforma para la modernización y descentralización del control, dando inicio al proceso de incorporación de plazas y presupuesto de los respectivos órganos de control institucional, regulado en la citada Ley.

(5) D.S. N° 044-2011-EF autoriza transferencia de partidas a favor del pliego Contraloría General en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. La Contraloría General de la República mediante el Oficio N° 00086-2011-CG/DC, solicitó la asignación de recursos adicionales para financiar, entre otros, el costo diferencial por la incorporación de los Jefes de los Organos de Control Institucional y la cobertura de las plazas referidas al personal de los Organos de Control Institucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y mediante este dispositivo se le asignó S/. 15 497 630,00 (genérica de gasto 2.1 personal y obligaciones sociales).

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se señalan los aspectos que el suscrito ha determinado como problemas en la implementación de la Ley N° 29555, los mismos que se encuentran relacionados, y han sido medulares para ocasionar la brecha en la implementación de la Ley N° 29555.

## **2.1 Inaplicación de las disposiciones establecidas en la Ley N° 29555 para dotar a la Contraloría General de los recursos necesarios para la ejecución de las etapas I y II del proceso de incorporación.**

El aspecto presupuestal es el que ha merecido mayores comentarios por parte de los cuatro entrevistados, y ha sido determinado como el principal inconveniente en la implementación de la Ley N° 29555.

Al respecto, la Ley N° 29555 en los numerales 6.2 y 6.3 del Art. 6° estableció aspectos referidos a la gradualidad del proceso de incorporación, y en ese sentido, señaló que la Contraloría General propondría al Ministerio de Economía y Finanzas, durante la fase de programación y formulación presupuestal para el Año Fiscal 2011, el diferencial de presupuesto para la implementación de la incorporación de las plazas y presupuesto de los jefes de OCI (Etapa I). Y sería el Ministerio de Economía y Finanzas, el que se encargaría de asignar los recursos presupuestales necesarios en el Ejercicio Fiscal 2002 para la ejecución de la incorporación de las plazas y presupuesto de los auditores, especialistas y personal administrativo de los órganos de control institucional (Etapa II).

La totalidad de entrevistados para la realización del presente trabajo de investigación refirieron que, estas disposiciones de la Ley N° 29555 no habían sido aplicadas, ya que las incorporaciones efectuadas durante el periodo materia de estudio (2011 – 2014) se efectuaron con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General.

Al respecto, es necesario recordar que este aspecto fue abordado antes de la emisión de la Ley N° 29555, en el Informe N° 01-2010-CG/OCI, elaborado por funcionarios de la Contraloría General que apoyaron a la comisión conformada por mandato de la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465; documento que en el literal I. del numeral 3 del ítem VII Implicancias Legales, advirtió desde la óptica presupuestal, observaciones relacionadas a la necesidad de fijar un mecanismo que permita al Ministerio de Economía y Finanzas efectuar las transferencias de partidas a favor de la Contraloría General, con cargo a los recursos que existan para el pago de remuneraciones del jefe y del personal del OCI en los pliegos sujetos al Sistema Nacional de Control.

Desde la planificación de la estrategia se dispuso que el instrumento mediante el cual se efectuaría la incorporación de las dotaciones presupuestales a la Contraloría General, conforme a lo establecido en el Art. 39° literal b) de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, serían las transferencias de partidas, conceptualizadas como el traslado de créditos presupuestarios entre pliegos y catalogadas como modificaciones presupuestarias en el nivel institucional.

Adicionalmente, en el literal J. del citado informe se advirtió otro aspecto relacionado al tema presupuestal, referido a que no todas las entidades que serían materia de la aplicación de la estrategia de incorporación, constituirían pliegos presupuestarios<sup>13</sup>, al no haberseles aprobado crédito presupuestario alguno; por lo que podrían existir entidades que no canalicen sus recursos a través del Ministerio de Economía y Finanzas, en cuya eventualidad las transferencias del presupuesto del OCI las tendrían que efectuar de manera directa a la Contraloría General.

---

<sup>13</sup> Conforme a lo dispuesto por el inciso 5.2 y 5.3. del Art. 5° de la Ley N° 28411 constituyen pliegos presupuestarios aquellas entidades a las que se le apruebe un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público, pliegos que son creados y suprimidos por Ley.

Si bien el citado informe se elaboró antes de la emisión de la Ley N° 29555, se observa que la preocupación por una clara definición del mecanismo presupuestal que pueda dar viabilidad a la propuesta de incorporación si se encontró presente.

Posteriormente, con la emisión de la Ley N° 29555, se advierte que esta estrategia de incorporación, se encontraba dirigida únicamente a las entidades que constituían pliegos presupuestales y canalizaban sus recursos a través del Ministerio de Economía y Finanzas, tal como se establece en el Art. 6° de la citada ley, referido a la gradualidad del proceso de incorporación.

Producto de la labor de recolección de información, en base a las entrevistas efectuadas a cuatro (4) funcionarios de la Contraloría General vinculados al tema de las incorporaciones que se llevaron a cabo, se puede señalar que justamente las disposiciones antes señaladas, numerales 6.2 y 6.3 de la Ley N° 29555, son las que han reportado dificultades al momento de implementar la Ley, de acuerdo a lo previsto.

Así por ejemplo, producto de la entrevista efectuada al entrevistado N° 2; se pudo conocer que: *“...el diseño de trasladar los recursos del presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General no fue bien definido en la Ley N° 29555, no logró establecerse en una norma...”*

Adicionalmente, el referido entrevistado señaló que: *“...el trámite establecido en la Ley era un trámite muy engorroso que conllevaba a que cada entidad, a la cual la Contraloría General le solicitará la incorporación de sus plazas y posterior presupuesto de su órgano de control institucional, debería efectuar una transferencia de recursos mensual al Ministerio de Economía y Finanzas; y luego este al pliego de la Contraloría General, aspecto que pasa por todo un trámite burocrático, que en realidad nunca fue operativizado en ninguna incorporación que efectuó la Contraloría General en el marco de la Ley N° 29555 durante el año 2011...”*

El entrevistado N° 2 refirió que los recursos que se utilizaron para la incorporación de los jefes de OCI que ingresaron en forma directa a la Contraloría General, por cumplir el requisito de haber ingresado a su plaza de origen en su entidad por concurso público de méritos, en el periodo 2011 y 2012, correspondieron a recursos propios de la Contraloría General, es decir, fueron obtenidos mediante la solicitud de recursos adicionales que dicho organismo solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su parte, el entrevistado N° 3 señaló en torno a este tema que: *“...las disposiciones de la citada norma hacen inviable que cada entidad transfiera el presupuesto que maneja para sus OCI a la Contraloría General...con este esquema se dejó fuera del ámbito de la incorporación a las empresas del Estado bajo el ámbito del FONAFE...(entre las que se encuentran Electro Norte, Electro Centro, SEDAPAL, Electro Perú, CORPAC, PERUPETRO, Editora Perú, Serpost, Banco de la Nación, entre otras), las cuales cuentan con un manejo presupuestal distinto al del Ministerio de Economía y Finanzas.”*

En torno a esta limitante presupuestal, el entrevistado N° 4, encargado del tema presupuestal en la implementación de la Ley N° 29555, señaló que la imposibilidad de aplicar los referidos numerales 6.2 y 6.3 de la citada ley, se debió a que tanto los Gobiernos Regionales y Locales, no cuentan con un Presupuesto Analítico de Personal - PAP que se encuentre presupuestado, es decir, que cuenten con el monto de dinero disponible para poder transferirlo a la Contraloría General para las incorporaciones ante un eventual requerimiento del órgano de control; ello porque su presupuesto se encuentra conformado tanto por transferencias del Tesoro Público y en su mayoría por Recursos Directamente Recaudados (RDR), los cuales a inicio de año son proyectados y esperan contar con ellos durante el transcurso del año.

Por esta razón, ante la eventual solicitud de la Contraloría General para que se realicen las transferencia de recursos, tanto del jefe como del personal de sus respectivos OCI, era imposible que un Gobierno Regional o Local pueda transferir suma alguna, ya que no contaban con ella; esto aunado al hecho que de contar con el dinero para poder ser transferido, esta decisión requería de un acuerdo de Consejo, y como sabemos los recursos de estos gobiernos son priorizados entre las diversas necesidades que se les presenten, no siendo prioridad la incorporación de plazas y presupuesto que señala la Ley N° 29555.

Este aspecto se presentó, según manifiesta el entrevistado N° 4, en el año 2011 al intentar incorporar a los primeros jefes de OCI, e igualmente ha surgido en el 2015, cuando la Ley de Presupuesto incorporó una disposición para que los Gobiernos Regionales y Locales, en caso requieran contratar personal bajo el régimen laboral especial CAS, para desempeñar labores en sus órganos de control institucional, tuvieran la potestad de poder transferir recursos a favor de la Contraloría General para financiar la contratación del personal requerido, así como asumir los gastos que implique la ejecución de dicho contrato<sup>14</sup>; e igualmente en la suscripción de los denominados “Pactos de Integridad” con algunos Gobiernos Regionales<sup>15</sup> lo cual, señaló el entrevistado, no ha reportado transferencia alguna a la Contraloría para las incorporaciones, siendo inviables.

Un aspecto adicional que debe recalcar, es el referido por el entrevistado N° 4 el cual indicó que: “... tanto el proyecto de Ley N° 29555 así como la disposición de

---

<sup>14</sup> Ley N° 30281, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2015

“QUINGUAGÉSIMA SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.- Dispónese que las entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales, en caso requieran contratar personal bajo el Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057, para que desempeñen funciones en las Oficinas de Control Institucional de las mismas o las que hagan sus veces, podrán transferir a favor de la Contraloría General de la República (CGR) los recursos necesarios para financiar la contratación del personal requerido, así como para asumir los gastos que implique la ejecución de dicho contrato, a efectos de que la CGR efectúe el proceso de selección del personal bajo el régimen laboral antes mencionado, la contratación del mismo, así como el pago correspondiente en el marco de los respectivos contratos.

Para efectos de la transferencia de recursos a que hace referencia el párrafo precedente, las entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales quedan autorizadas a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, las que se aprueban, para el caso de las entidades del Gobierno Nacional, mediante, decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro del Sector respectivo, a solicitud de este último, y para el caso de los gobiernos regionales mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros a solicitud de este último.”

<sup>15</sup> La Contraloría General en los meses de marzo y abril de 2015 ha suscrito los denominados “Pactos de Integridad” con los Gobiernos Regionales de Ica y Arequipa respectivamente, mediante los cuales busca asegurar los recursos económicos necesarios para fortalecer el OCI de dichas dependencias, lo que significaría que dicho personal pasará a depender de la Contraloría General, creando las condiciones para garantizar la independencia del control gubernamental. Estos pactos señalan expresamente el compromiso del Gobierno Regional de transferir a la Contraloría, los recursos presupuestales necesarios para su plena operatividad.

*la Ley de Presupuesto de 2014 (que contiene disposiciones para la incorporación) fueron efectuados por el área de asesoría jurídica de la Contraloría General, sin contar con la opinión de la Oficina de Finanzas, la cual pudo haber expuesto esta problemática que ha conllevado a que la Ley N° 29555 sea inaplicable...”*

La conclusión a la que arriba el entrevistado N° 4 es que: “...la Ley N° 29555 no tiene futuro, el aspecto más práctico es seguir la estrategia que se ha optado de solicitar al MEF mayores recursos para efectuar concursos públicos e ir cubriendo plazas para las distintas entidades. Debe recordarse que la Ley N° 29555 habla de incorporación de plazas y presupuesto; sin embargo, debe quedar en claro que cuando se refiere a la transferencia recursos, únicamente se refiere a dotación presupuestal y no abarca la transferencia de plazas; por lo que la redacción de la Ley N° 29555 no ha sido la más adecuada.”

Por lo tanto, se ha corroborado que la Contraloría General no recibió recursos de ninguna entidad para implementar la incorporación de las plazas de los jefes de OCI, lo que pone en evidencia esta importante limitación que dificultó la puesta en práctica de la Ley N° 29555, tal y como está concebida.

El aspecto antes referido se corroboró con lo señalado en el Informe de Gestión de la Contraloría General del año 2012, al indicarse en dicho documento que se encontraban pendientes de incorporar 365 plazas de jefes de OCI; y que la segunda etapa a iniciarse en dicho año hasta el 2014, preveía incorporar a 3920 plazas correspondientes al personal auditor, especialista y administrativo. Como se puede apreciar, al cabo de un año del inicio de la implementación de la Ley N° 29555, se reflejaron los primeros frenos que esta política presentaba, al hacerse mención en el informe de gestión como traba principal, la ausencia de recursos aprobados por ley.

Ante esta problemática, de acuerdo a lo señalado por el entrevistado N° 3, la Contraloría General optó por no seguir las incorporaciones por la vía dispuesta por la Ley N° 29555; decidiendo recurrir directamente al Ministerio de Economía y Finanzas para solicitar mayores recursos para esta finalidad; lo cual constituyó una variación de la estrategia.

Este hecho se corroboró con los oficios proporcionados por la Contraloría General, mediante los cuales el despacho del Contralor General solicitó al Ministro de Economía y Finanzas, recursos adicionales para el año fiscal 2013 y 2014 para poder cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29555, de acuerdo al detalle siguiente:

**Cuadro N° 35 Solicitudes de recursos adicionales para implementación Ley N° 29555 de CGR al MEF para ejercicios 2013 - 2014**

Oficio N°	Fecha	Asunto	Recursos adicionales solicitados Ejercicio 2013-2014 S/.
01535-2012-CG/DC	18/10/2012	Demanda adicional de recursos para el año fiscal 2013 - Pliego 019: Contraloría General/Cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29555 y el Decreto de Urgencia N° 062-2010	122,934,859.00
02324-2013-CG/DC	08/11/2013	Demanda adicional de recursos para el año fiscal 2014 - Pliego 019: Contraloría General/Incorporación de jefes y personal de los OCI de los Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales	21,572,694.00
01127-2014-CG/DC	22/07/2014	Demanda adicional de recursos para el año fiscal 2014 - Pliego 019: Contraloría General/Incorporación de jefes y personal de los OCI de los Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales	9,826,584.00
		Total	154,334,137.00

Como se puede apreciar, la Contraloría General solo para los ejercicios 2013 y 2014 acudió al MEF para solicitar recursos adicionales para la implementación de la Ley N° 29555, los cuales ascendieron a S/. 154'334,137.00; aspecto que se debe resaltar ya que inicialmente en la etapa de diagnóstico de la incorporación de plazas y presupuesto en el marco de la Ley N° 29555, se estimaron recursos totales para dicha implementación en el rango de S/. 144'494,383.04.

Cabe agregar que, de acuerdo a lo señalado, en torno a este punto, por la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Memorando N° 1385-2015-EF/50.06 de 23 de junio de 2015: "...la asignación de créditos presupuestarios en el Sector Público a favor de los

*pliegos presupuestarios (entre ellos al Pliego 019 Contraloría General) se efectúa cada año a través de la Ley Anual de Presupuesto, aprobada por el Congreso de la República... es facultad exclusiva del mismo pliego la distribución y priorización de los recursos asignados anualmente, entre los que se encuentran los mayores recursos que demanda el pliego. Dichos recursos son distribuidos por el pliego entre sus diversas obligaciones y necesidades, así como entre las metas y objetivos institucionales (entre las que se encuentra lo normado en la Ley N° 29555).*

*(...) los montos aprobados por el Congreso de la República a través de las Leyes Anuales de Presupuesto de los años 2011 al 2015 a favor del Pliego 019 Contraloría General en el Grupo Genérico del Gasto 1. Personal y Obligaciones Sociales (donde se registran los gastos que incluye el pago del personal activo y otros beneficios por el ejercicio efectivo del cargo; es decir, donde el pliego registra los gastos por las plazas de su personal, por ejemplo las implementadas, en el marco de la Ley N° 29555), que evidencian los incrementos de los montos aprobados anualmente, conforme a lo siguiente:*

GENÉRICA DE GASTO	LEY N°29626	LEY N° 29812	LEY N° 29951	LEY N° 30114	LEY N° 30281
	2011	2012	2013	2014	2015
I. PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	181,818,358	218,760,466	249,760.00	256,502,290	301,486,000

*(...)”*

Como se puede apreciar, el Ministerio de Economía y Finanzas proporcionó el presupuesto anual respectivo al Pliego 019 Contraloría General en relación a sus demandas de presupuesto y necesidades, las cuales en su oportunidad fueron sustentadas para la aprobación de cada ley anual de presupuesto. Asimismo, el referido ministerio, a través de la Dirección General del Presupuesto Público, señaló que las provisiones otorgadas en la partida 1. Personal y Obligaciones Sociales, dentro de la cual se encuentran los montos destinados a la aplicación de la Ley N° 29555, reportan incrementos de un año a otro.

En torno a este aspecto, es preciso señalar que la Contraloría General proporcionó datos en torno al presupuesto ejecutado en la genérica de gasto Personal y Obligaciones Sociales desde el año 2011 al 2014, en respuesta a la

solicitud de acceso a la información pública presentada por el suscrito, información que muestra los datos siguientes:

Cuadro N° 36 Ejecución del presupuesto CGR periodo 2011 - 2014

GENERICA DE GASTO	PRESUPUESTO EJECUTADO			
	2011	2012	2013	2014
Personal y obligaciones Sociales	159,697,106	199,957,800	231,339,952	245,117,688

De acuerdo a ello, tomando únicamente los años materia de la presente investigación que cubren el periodo 2011 al 2014, se advierte un incremento anual de la genérica de gasto Personal y Obligaciones Sociales de la Contraloría General del 2011 al 2012 de un 25,2%; del 2012 al 2013 de un 15,6%; y del 2013 al 2014 de 5,9%.

Finalmente, es importante señalar que una vez aprobada la Ley N° 29555 en el año 2010, las subsiguientes leyes de presupuesto del sector público de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 emitidas en la gestión del actual gobierno del Presidente Ollanta Humala, otorgaron exoneraciones a la Contraloría General para poder implementar la incorporación de plazas y presupuesto de los OCI.

Las exoneraciones a las cuales se hace referencia, estaban referidas al ingreso de personal, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

De igual forma se exoneró a la Contraloría General de las medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público, en materia de personal, que involucraban la prohibición del ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes:

- La designación en cargos de confianza y de directivos superiores de libre designación y remoción, conforme a los documentos de gestión de la entidad, a la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, y demás normativa sobre la materia.
- La contratación para el reemplazo por cese del personal o para la suplencia temporal de los servidores del sector público. En el caso de los reemplazos por cese del personal, este comprende al cese que se hubiese producido a partir del año 2010, debiéndose tomar en cuenta que el ingreso a la administración pública se efectúa necesariamente por concurso público de méritos y sujeto a los documentos de gestión respectivos. En el caso de suplencia de personal, una vez finalizada la labor para la cual fue contratada la persona, los contratos respectivos quedan resueltos automáticamente.

De acuerdo a lo señalado, se tiene que la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011 estableció, en su Décima Cuarta Disposición Complementaria Final, medidas específicas en materia del Sistema Nacional de Control, entre las que destacó que para efectos de implementar el proceso de modernización institucional y lo dispuesto en la Ley N° 29555, la Contraloría General de la República quedaba exonerada de lo dispuesto en los artículos 6°, 9° y 11°, párrafo 11.1, de la referida Ley.

Los artículos mencionados se encontraban relacionados a prohibiciones en ingresos de personal; medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público, en materia de personal, en materia de modificaciones presupuestarias; y a nivel de Pliego, el manejo de la Partida de Gasto 2.1.1 “Retribuciones y Complementos en Efectivo” la cual no podía habilitar a otras partidas de gasto ni ser habilitada, salvo las habilitaciones que se realicen dentro de la indicada partida entre unidades ejecutoras del mismo pliego.

Por su parte, la Vigésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, estableció lo siguiente:

*“VIGÉSIMA OCTAVA.- Exonérase a la Contraloría General de la República de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la presente Ley, a fin de garantizar el proceso de implementación de la Ley 29555 y el Decreto de Urgencia 062-2010, referidos a la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; así como para lo establecido en la Ley 29622 sobre capacidad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional; y, continuar con su proceso de modernización institucional. La presente disposición será financiada con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.”*

Similar situación se advierte en la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, la cual en su Centésima Vigésima Cuarta Disposición Complementaria Final estableció lo siguiente:

*“Exonérese a la Contraloría General de la República de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la presente Ley, a fin de garantizar el proceso de implementación de la Ley N° 29555 y el Decreto de Urgencia N° 062-2010, referidos a la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los órganos de control institucional, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; así como para lo establecido en la Ley N° 29622 sobre capacidad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional; y para continuar con su proceso de modernización institucional. La presente disposición será financiada con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República.”*

En la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, ya no se exoneró a la Contraloría General de las restricciones en materia de ingresos de personal y medidas de austeridad; sino por el contrario se

estableció la priorización de la incorporación de las plazas y presupuesto establecida por la Ley N° 29555, a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (cuadragésima segunda disposición).

Por tanto, de acuerdo a las cifras mostradas, las normas de presupuesto citadas y lo manifestado por los entrevistados, se colige que la implementación de las incorporaciones que se lograron efectuar siguieron un desarrollo distinto a la figura de transferencias de partidas entre pliegos, como inicialmente estaba estipulado en la Ley N° 29555; y asimismo, la Contraloría General desde el punto de vista presupuestal, contó con exoneraciones que contribuyeron a que en cierta medida se prosiga con la finalidad de incorporar a personal de los órganos de control institucional, pero sin lograr el número de incorporaciones inicialmente previsto.

## **2.2 Complejidad en la labor de incorporación reflejada en la verificación del cumplimiento de requisito de incorporación directa; existencia de distintos regímenes laborales de los destinatarios de la estrategia; y la ausencia de un informe actualizado que recopilara datos de número de personal a incorporarse, monto, composición de remuneración y monto diferencial que la Contraloría General debía asumir para las incorporaciones a realizarse.**

La complejidad de la labor efectuada por la Contraloría General para la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 29555, quedó evidenciada en las respuestas proporcionadas por los entrevistados, las cuales advierten una serie de aspectos que frenaron la dinámica del proceso de implementación, los cuales se señalan a continuación:

### **2.2.1 Verificación del cumplimiento de requisito de destinatarios de incorporación directa.**

De conformidad con lo dispuesto por el Art. 7° de la Ley N° 29555, el personal del órgano de control institucional que había ingresado por

concurso público de méritos a las plazas de dichos órganos, era transferido a la Contraloría General, independientemente de su régimen laboral; y cesado y liquidado en sus derechos y beneficios en su entidad de origen.

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, este fue un aspecto que demandó un arduo trabajo del equipo de la Contraloría General, para poder determinar y corroborar que los jefes de OCI cumplieran con el requisito de haber ingresado por concurso público de méritos a la plaza que ocupaban en su entidad.

Como lo señala el entrevistado N° 2 *“...tuve un equipo que se encargó de recopilar toda la data tanto de jefes como de auditores, de saber cómo habían ingresado. El tema era que la gran mayoría habían llegado por distintas formas y había que hacer una depuración; y el tema de depurar era bien complicado, por ejemplo para cada jefe que se incorporaba a la Contraloría le pedían todo su legajo; y cada uno era un caso distinto, pero no obstante se tenía toda una programación, eso era parte del proyecto...”*

Este aspecto es corroborado por el entrevistado N° 3, el cual señaló sobre el particular que *“...el mayor trabajo de la citada comisión fue el de determinar si el personal (jefe de OCI principalmente) había ingresado por concurso público a su entidad, a efecto que opere la incorporación directa del dicho personal.”*

Asimismo, es importante mencionar que esta labor de incorporación directa ha quedado inconclusa, no habiéndose incorporado a todos los jefes de OCI que cumplen la condición de haber ingresado por concurso público, lo cual se mantiene hasta la fecha, desde la desactivación de la comisión a cargo del proyecto de implementación de la Ley N° 29555, en el año 2012, ello de acuerdo a lo manifestado por el entrevistado N° 3 el cual refiere que: *“... al liquidarse la comisión encargada del tema de la incorporación en el año 2012, se quedaron pendientes de evaluación aproximadamente 120 expedientes que se han quedado en ese estado...”*

El aspecto en mención ha sido corroborado, al obtenerse copia del Memorando N° 00223-2015-CG/DOCI de 03 de julio de 2015, mediante el cual el gerente del Departamento de Gestión de Órganos de Control Institucional de la Contraloría General, consulta a la Gerencia Central de Administración de dicha institución, si la Contraloría General cuenta con recursos presupuestales para continuar con la incorporación de plazas de jefe de OCI y del personal auditor que hubieren ingresado por concurso público a los órganos de control institucional de las entidades, y que al amparo de la Ley N° 29555 podrían ser incorporados; en atención a que cuentan con un pasivo de 116 expedientes pendientes de evaluación, relacionados a la Ley N° 29555, que estuvo a cargo de la comisión conformada para realizar las acciones relacionadas a la implementación de la citada norma, la cual cesó en sus funciones cuando se desactivó el entonces Departamento de Gestión de OCI en el año 2012.

En torno a este aspecto, se debe precisar que si bien se contó en forma preliminar con un diagnóstico elaborado por el personal de la Contraloría General que apoyó a la comisión conformada en virtud a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto para el Sector Público 2010, Ley N° 29465; documento en el cual se pueden apreciar ciertos datos referidos a régimen laboral, cantidad de trabajadores y el presupuesto estimado para las incorporaciones; se ha evidenciado que en la etapa de implementación de la Ley N° 29555, se tuvo que efectuar un trabajo más minucioso, al tratar de incorporar a los jefes de OCI que señalaron haber ingresado por concurso público a su entidad de origen, pero que debieron acreditar en forma documentada dicho hecho, lo cual de acuerdo a lo señalado por los entrevistados no fue un tema sencillo, al ser cada caso distinto; y como se ha corroborado perdura hasta la fecha de realización de la presente investigación.

### **2.2.2 Existencia de distintos regímenes laborales de los destinatarios de la estrategia.**

La disparidad de regímenes laborales que encontró la comisión de la Contraloría General a cargo del proyecto de implementación de la Ley N° 29555, dificultó aún más la implementación de la norma; ante la existencia por ejemplo de jefes de OCI por incorporar pertenecientes al régimen del Decreto Legislativo N° 276, cuya remuneración en su entidad de origen, estaba compuesta por diversos conceptos, por lo que empezaron a surgir dudas y consultas de las entidades y los propios jefes de OCI a ser incorporados, en torno a cuál monto era el que se iba a considerar para su incorporación.

Ante ello, la Contraloría General determinó que se incorporaría como monto, todo concepto que se encuentre incluido como remuneración en la boleta de pago correspondiente; los montos extras no acreditados no fueron considerados en el monto a ser incorporado, según lo manifestado por el entrevistado N° 4.

Se evidenció la existencia de diferentes escalas remunerativas en las entidades de origen del personal (jefes de OCI) que se pensaba incorporar, las cuales no calzaban con la política remunerativa de la Contraloría General; por lo general los jefes de OCI a incorporarse pertenecientes al Decreto Legislativo N° 276 ganaban mucho menos, y la Contraloría General tuvo que determinar cuánto más debía incrementar su presupuesto para equipararlo al escalón respectivo de su escala salarial (P1, P2, P3, etc.)<sup>16</sup>.

Este aspecto evidenciado, que guarda relación con el tema presupuestal, fue señalado por el entrevistado N° 3, ante la dificultad que tuvo que enfrentar la Contraloría General cuando intentó implementar la Ley N°

---

<sup>16</sup> La forma cómo se operativizaron las pocas incorporaciones que se han efectuado se realizaron mediante la presentación de documentos por parte de las entidades a las que la Contraloría General solicitó información, para que acrediten el ingreso por concurso público a la entidad del jefe de OCI por incorporar, la posterior revisión de la comisión y los que cumplían este requisito pasaban a ser incorporados en grupo es decir, por promociones, a los cuales se les pagó con los recursos transferidos en el año 2011 (S/.15'000,000).

29555, con el reto de reunir en una sola estructura remunerativa bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 que es el que rige en dicho organismo, a una diversa cantidad de situaciones, relacionadas a los diferentes regímenes en los que se encontraban los jefes de OCI y el personal del OCI al tratar de incorporarlos, así como las distintas escalas remunerativas de cada uno de ellos.

Sobre el particular, el entrevistado N° 3 señaló que se presentaron casos como los siguientes:

- Destinatarios de la incorporación que ganaban menos que lo establecido en la política remunerativa de la Contraloría General.- Casos que eran un problema para la Contraloría General, ya que aún si se llegaba a materializar la transferencia de recursos, la Contraloría General tendría que asumir el diferencial del sueldo del personal incorporado, lo cual la afectaba presupuestalmente.
- Destinatarios de la incorporación que ganaban más que lo establecido en la política remunerativa de la Contraloría General.- En estos casos el personal de los órganos de control institucional que iba a ser transferido percibía en sus entidades de origen, beneficios mayores e incluso gozaba de una política remunerativa mayor (caso de los OCI del Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca y Seguros) que la establecida en la Contraloría General; profesionales que finalmente decidieron no incorporarse al tener la opción de quedarse en su entidad de origen ocupando otra plaza.

Adicionalmente, el entrevistado N° 3 manifestó en torno a este tema que: *“... el meollo de asunto de la incorporación o problema principal de la misma fue cómo la Contraloría, lograba reunir en una sola estructura remunerativa la cantidad de situaciones distintas que encontró relacionadas a los diferentes regímenes en los que se encontraban los jefes de OCI y el personal del OCI al*

*tratar de incorporarlos, así como las distintas escalas remunerativas de cada uno de ellos”. “...si no se aborda primero el tema laboral a nivel estatal, en el que se ordene la dispersión de salarios y de regímenes, cualquier norma que salga como la Ley N° 29555 y tenga la buena intención de incorporar plazas y presupuestos a la Contraloría no se podrá aplicar o será de muy difícil concreción de sus objetivos...”*

Este aspecto, nos remite a un problema de mayor envergadura que es el relacionado a la coexistencia de distintos regímenes laborales, diferentes reglas de juego y distorsión del sistema de remuneraciones en el Estado peruano, al cual la Autoridad Nacional de Servicio Civil viene haciendo frente con la implementación de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil y su reglamento, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM, siendo uno de sus objetivos, alcanzar un único régimen remunerativo para terminar con el desorden en las contrataciones, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos; ley a la cual anecdóticamente la Contraloría General de la República, se encuentra exonerada, de acuerdo a lo establecido por la Primera Disposición Complementaria Final de la misma.

El aspecto en comentario es una de las limitaciones de mayor relevancia producto del levantamiento de información efectuado, problemática que se encuentra aún presente y que sigue obstaculizando estrategias como las incluidas en la Ley N° 29555.

Un ejemplo de ello lo podemos advertir, de acuerdo a lo manifestado por el entrevistado N° 3, en los dos “Pactos por la integridad” suscritos entre la Contraloría General y los Gobiernos Regionales de Ica y Arequipa en los meses de marzo y abril de 2015, mediante los cuales los Presidentes Regionales han adoptado la decisión de transferir los recursos presupuestales de sus OCI a la Contraloría General; sin embargo, al momento de instrumentalizar estos acuerdos la Contraloría se enfrenta de nuevo a los mismos problemas que tuvo al inicio de la aplicación de la Ley N° 29555, es decir, a la disparidad de regímenes de los jefes de OCI y

personal, así como diferentes políticas remunerativas, en muchos de los casos, menores que los de la Contraloría, lo que conlleva a que necesariamente esta entidad deba contar con los recursos extraordinarios que les permita nivelar a los futuros incorporados, caso contrario los acuerdos suscritos no se viabilizan.

### **2.2.3 Ausencia de un informe actualizado y detallado por parte de la Contraloría General, en el cual se refleje cuánto personal era el que iba a ser incorporado, cuánto ganaban y cómo estaba compuesta su remuneración.**

La ausencia de un informe actualizado y detallado por parte de la Contraloría General, en el cual se refleje cuánto personal era el que iba a ser incorporado, cuánto ganaban y, cómo estaba compuesta su remuneración, fue el aspecto adicional que refirió el entrevistado N° 4, encargado del aspecto presupuestal en la implementación de las disposiciones de la Ley N° 29555 desde el año 2011.

Según refirió el citado entrevistado, este informe era medular para poder efectuar las incorporaciones no solo de los jefes de OCI, sino también de todo el personal de dicha unidad orgánica.

Adicionalmente, el citado funcionario refirió que, al no existir en los Gobiernos Regionales y Locales un PAP presupuestado, y como las transferencias se hacen a nivel de genérica de gasto, el problema que se sumaba era el poder establecer cuánto ganaba cada jefe de OCI por ser incorporado y sumar un total, aspecto que no ocurrió, ya que en la Contraloría General carecía de un informe actualizado que compilara datos referidos a cuántos eran, cuánto ganaban y cuánto era el diferencial, de ser el caso, que la Contraloría General debía otorgar de su presupuesto para incorporarlos.

Este inconveniente se presentó igualmente para las entidades cuyo presupuesto se encontraba conformado por transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas, como son los ministerios, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas para realizar las transferencias a las que la Ley N° 29555 hacía referencia, tenía que efectuarlas vía Decreto Supremo, por lo que la ausencia de un informe actualizado y detallado como el que se hace referencia; no permitió que vía un decreto supremo se pudieran transferir al pliego 019 Contraloría General, las partidas correspondientes, al no contemplarse la emisión de varios decretos supremos, ya que al tratarse de recursos ordinarios, lo usual es que la asignación de los mismos se materialice por pliegos, no por entidad<sup>17</sup>.

En torno a este aspecto, debemos mencionar que producto de la recopilación de información efectuada en la presente investigación, se puede afirmar que la Contraloría General sí bien efectuó un diagnóstico inicial para poder determinar el universo de jefes de OCI y personal que debía estar incluido en la estrategia de incorporación (datos mostrados en el Capítulo II Pág. 46, en donde se puede apreciar que el sondeo inicial al 2010 arrojaba un total de 3,526 trabajadores, y S/.144'494,383.04 como ingreso anual total requerido para efectuar la incorporación de dicho personal), era necesario un informe actualizado que permita establecer datos tan relevantes como la cantidad de personal que iba a ser incorporado, así monto y composición de su remuneración; información que hubiera permitido determinar a la Contraloría General los recursos adicionales que requeriría para materializar las solicitudes de mayores recursos para estas incorporaciones.

---

<sup>17</sup> En el año 2011 (17/03/2011) el Ministerio de Economía y Finanzas otorgó recursos a la Contraloría General para las incorporaciones (S/.15'497, 630,00), para efectuar el pago a las personas incorporadas bajo la genérica 2.1 Personal y obligaciones sociales en el marco de la Ley N° 29555. De acuerdo a lo manifestado por el entrevistado N° 4 existieron dificultades para poder operar las primeras incorporaciones, al no contar estas con plaza ni presupuesto se les asignó con el nombre de plaza N° 29555; y posteriormente se les niveló con una plaza de la Contraloría General correspondiente a Profesional 1 - P1. Cabe señalar que todas las incorporaciones efectuadas se realizaron mediante el mecanismo de solicitud directa de mayores recursos al Ministerio de Economía y Finanzas. Es importante indicar en este rubro, que si bien la Ley N° 29555 en todo momento se refiere a la incorporación de plazas y presupuesto, en la realidad al no operar la Ley, la Contraloría General fue la encargada de ir creando plazas para poder incorporar al personal.

En torno a este aspecto, es importante señalar que a la fecha la Autoridad Nacional del Servicio Civil, viene supervisando el tránsito de las entidades al nuevo régimen del servicio civil, regido por la Ley N° 30057, proceso de tránsito que cuenta entre una de sus etapas, con la denominada etapa de mejora interna, en la cual, según los "Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil", aprobados por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE, se debe aprobar, entre otros documentos de gestión, el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE).

El Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), de acuerdo a lo señalado por la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, reemplaza al Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP); y se constituye en un instrumento de gestión en donde las entidades establecen los puestos, su valorización y presupuesto asignado de cada uno de ellos, incluidos los puestos vacantes presupuestados.

La información contenida en este CPE puede ser de gran utilidad para los fines del proceso de incorporación regulado por la Ley N° 29555, ya que la Contraloría General se podría evitar la labor de construcción de la data relacionada a la cantidad de personal que conforman los órganos de control institucional, así monto y composición de su remuneración; la cual se encuentra contenida en el referido documento de gestión.

### **2.3 Estrategia de incorporación contiene aspectos que vulneran derechos laborales, lo que sustenta la resistencia de algunos actores a la estrategia de incorporación mediante la presentación de demandas ante el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.**

Este aspecto ha sido evidente desde antes de la dación de la Ley N° 29555, al haberse obtenido el informe legal emitido por el Estudio de Carlos Blancas Bustamante a solicitud de los servidores del Órgano de Control Institucional del

Ministerio de Economía y Finanzas, los cuales se mostraban cautelosos respecto a la aprobación de una ley que fuera abiertamente en contra de sus derechos laborales.

En el referido documento, se analizaron las implicancias legales del proyecto de ley, el cual es el antecedente inmediato de la Ley N° 29555. Básicamente el proyecto señaló que a partir del año 2011, se realizaría la incorporación progresiva, en sucesivas fases, de las plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría General, y estableció que las entidades en las que prestaban servicios el personal de dichos órganos, adoptaría las acciones de cese o de resolución contractual de dicho personal según corresponda, previo requerimiento de la Contraloría General, procediendo al pago de la liquidación de los derechos y beneficios correspondientes.

La referida mención, que fue recogida en la misma forma por los numerales 3.2 y 3.3 del Art. 3° la Ley N° 29555, significaba que dichos trabajadores no serían incorporados a la Contraloría General y consiguientemente serían cesados o despedidos al momento de producirse la incorporación de las plazas que ocupaban.

La disposición en comentario tiene la excepción respecto de aquel personal que ingresó a laboral a los OCI por concurso público de méritos, supuesto en el cual se les reconoce el derecho a ser transferidos en forma directa a la Contraloría General, debiendo sin embargo, ser cesados y liquidados en su entidad de origen a la fecha en que inicien labores en la Contraloría, para dar comienzo a una nueva relación laboral.

Sobre el particular, en el informe en mención se señaló que ya en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional se había pronunciado respecto al derecho de trabajo, como por ejemplo en la sentencia de 11 de julio de 2001 (Exp. N° 1124-2001-AA-TC), en la cual se señaló que el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 22° de la Constitución, tiene un contenido esencial que

implica dos aspectos; el de acceder a un puesto de trabajo; y, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Es decir, el derecho al trabajo incluye el denominado principio de causalidad, mediante el cual al momento extintivo de la relación laboral existe la exigencia del respeto al mismo.

Asimismo, en este informe se mencionó la relación que el citado principio mantiene con el Art. 27° de la Constitución, el cual establece que la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario. Artículo que es derivado del Art. 22° que prevé el derecho a la conservación del puesto de trabajo, salvo que exista causa justa para el despido.

Por otro lado, el informe jurídico al que se hace alusión, agrega que la doctrina peruana en materia de interpretación de ambos artículos constitucionales, menciona en relación al derecho al trabajo, que debe entenderse de la interpretación de ambas disposiciones, la tutela del trabajador frente al despido que carezca de causa o motivo, pues esta circunstancia permite calificar el acto extintivo del empleador como contrario al derecho al trabajo, y genera el derecho del trabajador a ser protegido ante los efectos perjudiciales de dicha conducta antijurídica.

Esta exigencia derivada de la noción del derecho al trabajo, de que la extinción laboral obedezca a una causa justa, excluye la posibilidad de que la sola voluntad del empleador sea suficiente para legitimar el acto extintivo.

En el ámbito del régimen laboral privado, el Art. 22° de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, establece que para el despido de un trabajador sujeto a este régimen, que labore cuatro o más horas diarias para un mismo empleador, es indispensable la existencia de una causa justa contemplada en la ley y debidamente comprobada.

En el ámbito del régimen laboral público, el artículo 34° del Decreto Legislativo N° 276 señala que la carrera administrativa termina, entre otras causas, por

destitución, la cual solo procede por la comisión de una falta grave tipificada en el artículo 28° de dicha norma y previo proceso administrativo disciplinario.

Por tanto, agrega el mencionado informe, que nuestra legislación no se limita a establecer la exigencia de causalidad para la validez del despido, sino que además establece el principio de tipicidad de la causa justa, al señalar que solo es causa justa la contemplada en la ley.

En tal sentido, la tipificación de las causas justas de despido o cese y, en su caso, la de las faltas graves que justifican la extinción de la relación laboral del trabajador, debe excluir la arbitrariedad y la subjetividad, pues tales causas y/o faltas, deben corresponder a hechos objetivos susceptibles de ser demostrados y congruentes con el principio de razonabilidad.

En mérito a las referidas consideraciones, el citado informe concluyó que el proyecto de ley que incorpora las plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría General, no se ajustaba a las exigencias que dimanarían del derecho fundamental al trabajo, el principio de causalidad de la extinción de la relación laboral y la interdicción de la arbitrariedad, al resultar evidente que al no producirse la supresión de las plazas de los OCI sino su transferencia de las entidades públicas a la Contraloría General, no existe una justificación objetiva para cesar a las personas que las vienen ocupando.

Finalmente, en este informe se señaló que de aprobarse el proyecto de norma, resulta posible la impugnación de la misma tanto vía acción de inconstitucionalidad, dirigida a lograr que se deje sin efecto la misma; así como vía acción de amparo, que deberá ser interpuesta por las personas agraviadas o amenazadas por la aplicación de la norma, con el objeto que esta se inaplique y se reponga o salvaguarden sus derechos, según sea el caso.

Asimismo, se hace la precisión que la acción de inconstitucionalidad sólo puede ser interpuesta por los funcionarios, entidades o colectivos de ciudadanos

enumerados en el artículo 203° de la Constitución, en tanto que la acción de amparo, puede ser interpuesta por cualquier persona, siempre que acredite ser agraviada por la aplicación de la norma.

El aspecto antes referido, evidencia que desde el origen esta estrategia incluyó aspectos que iban en contra del derecho al trabajo, y que fueron advertidos por los destinatarios de la norma.

Al respecto, no se evidencia que desde la Contraloría General se haya efectuado un análisis de esta problemática, más aún si los supuestos esbozados en el informe citado se materializaron mediante la presentación de las siguientes acciones de amparo:

- Ante el Tercer Juzgado Constitucional de Lima, bajo el expediente N° 22296-2010-0-1801-JR-CI-03, la cual fue interpuesta por 15 trabajadores del OCI de SEDAPAL, demandando tanto a esta empresa como a la Contraloría General en protección a su derecho al trabajo, protección contra el despido arbitrario y la estabilidad en el empleo, los cuales adujeron son amenazados por la aplicación de la Ley N° 29555, consistente en despedirlos de sus puestos de trabajo sin la existencia de una causa justa y sin procedimiento previo ni derecho de defensa; por lo que solicitaron la inaplicación del artículo 3° numeral 3.2. de la Ley N° 29555; se abstengan de despedir, cesar o resolver el contrato de trabajo de los demandantes o alternativamente se les reponga en sus puestos de trabajo, en caso que durante la tramitación del proceso la demandada proceda a despedirlos, cesarlos o resolver sus contratos; y se les inaplique el artículo 7° de la Ley N° 29555 en la fecha en que se disponga su incorporación a la Contraloría, la misma que de ser el caso deberá efectuarse sin solución de continuidad y con respeto a sus derechos y beneficios laborales adquiridos.

Cabe precisar que la citada acción de amparo fue declarada fundada; por tanto las disposiciones demandadas de la Ley N° 29555 por los trabajadores del

OCI de SEDAPAL, no les podrán ser aplicadas en el momento en que la Contraloría General requiera su incorporación.

- Ante el Noveno Juzgado Constitucional de Lima, la cual en primera instancia fue declarada infundada; y en segunda instancia revocada y declarada fundada por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, bajo el expediente N° 23802-2010, interpuesta por trece trabajadores del OCI de PETROPERÚ contra la citada empresa y la Contraloría General, ordenando la inaplicación a los demandantes de las disposiciones del artículo 3.2 de la Ley N° 29555, la abstención por parte de PETROPERÚ de despedir, cesar o resolver el contrato de trabajo de los demandantes en aplicación del citado artículo 3.2, o en el caso de haber sido despedidos, cesados o resueltos sus contratos durante la tramitación del proceso sean repuestos en su puesto de trabajo conforme a la plaza presupuestal que le corresponde aunque hubiere sido transferida a la Contraloría General, e inaplicable para los demandantes las disposiciones del Art. 7° de la Ley N° 29555.

Este aspecto lo podemos relacionar a lo señalado por De Sebastian (1999) en torno a la efectividad de los grupos pequeños y organizados, cuando recalca la idea de que grupos pequeños, homogéneos, bien comunicados y organizados, con incentivos grandes y objetivos precisos tienen más probabilidades de obtener sus objetivos que grupos grandes, informales o poco articulados, cuya acción no tiene objetivos precisos ni los incentivos para ella en comparación con el esfuerzo requerido.

En las dos acciones de amparo en comentario, han sido grupos pequeños y homogéneos, configurados básicamente por auditores de los órganos de control institucional, los cuales han contado con un nivel de organización y comunicación que les ha permitido asesorarse y plantear una demanda al considerar vulnerados sus derechos con la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 29555, con el objetivo claro que se les inaplique los artículo 3.2 y 7°, que vulneran su derecho al trabajo; aspecto que ha sido confirmado por el Poder

Judicial, habiendo obtenido su objetivo último que es la no aplicación para sus casos de las referidas disposiciones.

Por otro lado, se obtuvo documentación relacionada a la acción de inconstitucionalidad de la Ley N° 29555, interpuesta por Javier Antonio Romero Sánchez en representación de 6,857 ciudadanos, tramitada ante el Tribunal Constitucional mediante el expediente N° 000006-2012-PI/TC, la cual fue admitida a trámite el 11 de abril de 2012, y a la fecha se encuentra en dicho estado, habiéndose corrido traslado al Congreso de la República para el trámite respectivo; demanda que ha sido producto de la coordinación entre este grupo de afectados por la Ley N° 29555, la cual se evidencia con la documentación obtenida referida a correos electrónicos cursados entre diversos jefes y auditores de los OCI integrantes del Sistema Nacional de Control, solicitando la recolección de firmas para poder cumplir el requisito admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad, que requiere de 5,000 firmas.

En torno a este tema, han coincidido los entrevistados al señalar que efectivamente las disposiciones de los Art. 3.2 y 7° de la Ley N° 29555 podrían vulnerar derechos laborales. Sin embargo, el entrevistado N° 3 señala que ese escenario no se llegaría a producir, ya que la Contraloría General no podría ir en contra de los derechos laborales de las personas, intentando reclamar se le traspase una plaza; aunado al hecho que esa no es la estrategia que la Contraloría General viene efectuando en la actualidad, toda vez que lo que se está realizando es la solicitud de mayores recursos presupuestales al Ministerio de Economía y Finanzas para la realización de concursos públicos de méritos para cubrir plazas en los OCI determinados por la Contraloría General.

Por ello, agrega el entrevistado, aunque a la fecha hay algunas personas que han obtenido sentencias favorables bajo el marco de recursos de amparo e incluso de declararse la inconstitucionalidad de estas disposiciones, es poco probable que la Contraloría General requiera dichas plazas.

Como puede advertirse, el planteamiento de las acciones de amparo a las cuales se ha tenido acceso, ha surgido por parte de los auditores de dos OCI (SEDAPAL y PETROPERÚ) al considerar que las disposiciones contenidas en el Art. 3.2 y 7° de la Ley N° 29555 vulneran su derecho al trabajo, los mismos que han sido identificados en la matriz de actores o involucrados como afectados en la aplicación de esta norma, y cuyas acciones eran previsibles; logrando la inaplicación de las citadas disposiciones a sus casos concretos, corroborándose que las mismas contienen aspectos contrarios al ordenamiento legal laboral vigente, y que fortalecen la posición de los afectados, al brindárseles protección contra el peligro existente de aplicárseles dicho marco legal.

Se suma a este hecho, el que a la fecha se encuentre pendiente de resolver la acción de inconstitucionalidad contra los mismos artículos, la cual de ser declarada fundada traería como consecuencia que estas disposiciones se dejen sin efecto; aspectos que confirman el deficiente diseño de la estrategia de incorporación contenido en la Ley N° 29555.

## **2.4 Aspectos de índole extra laboral**

### **2.4.1 Destinatarios de la incorporación (jefes de OCI, que cumplieran con el requisito de haber ingresado por concurso público de méritos a su entidad de origen) que optaron por no incorporarse a la planilla de la Contraloría General**

En el marco de la disparidad de regímenes laborales y remunerativos señalados, el entrevistado N° 3 aportó información respecto a un hecho puntual extra laboral que también se presentó al momento de efectuar la incorporación de plazas de los jefes de OCI, al identificarse casos de destinatarios de la incorporación (jefes de OCI, que cumplieran con el requisitos de haber ingresado por concurso público de méritos a su entidad de origen) que optaron por no incorporarse a la planilla de la Contraloría General.

En este rubro señaló que existió un pequeño grupo de jefes de OCI que decidieron no incorporarse, por considerar que contaban con años de servicio en su entidad de origen y una rutina ya establecida, y desempeñaban sus labores en la ciudad de Lima principalmente; por tanto, tomaron esa decisión en atención a que les era menos beneficioso incorporarse a la planilla de la Contraloría General, ya que estarían sujetos a traslados o rotaciones a sedes de provincias, aspecto que los desalentaba.

#### **2.4.2 Nivel profesional de los jefes de OCI incorporados**

En torno a este aspecto, el entrevistado N° 2 señaló como una de las razones que a su parecer había contribuido a que el tema de las incorporaciones de jefes y personal del OCI no sea considerado a la fecha como primordial, el referido al nivel profesional de las personas que fueron incorporadas (en referencia a los jefes de OCI que han sido incorporados en forma directa), las cuales de acuerdo a las evaluaciones efectuadas por la Contraloría General determinaron que no reunían el perfil o capacidad técnica para asumir el cargo de jefes de OCI, muchos de los cuales a la fecha se encuentran realizando en la Contraloría General, labores de auditor (un nivel inferior), y que se concluye, estuvieron en cargos de jefatura, no por tener la competencia sino porque llegaron al cargo por diversos medios; determinando la Contraloría un problema adicional que acarreaba la incorporación, lo cual no contribuía al ejercicio de las labores de control.

En la Contraloría General se cuestionó este tipo de incorporación directa, ya que de continuar con dicha línea de incorporación, lo que podrían estar incorporando es personal que no tenga las competencias para ocupar esos puestos, por eso esta fue una de las razones que primó para que se deje de lado el tema de la incorporación directa, y que el interés por seguir incorporando profesionales ya no exista, más aún si el periodo de la actual

gestión está en su etapa final; según lo manifestado por los entrevistados N° 2 y N° 3.

En torno a este aspecto, se debe precisar que en el informe emitido por el Abog. Mario Pasco Cosmopolis, el 15 de febrero de 2010, dirigido al Vice Contralor General, en el marco de la contratación que realizó la Contraloría General, para que examine los alcances de la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465; se abordó el tema relacionado a la interpretación que debía efectuarse en torno al tipo de incorporación establecida por la citada norma, es decir, si implicaba la incorporación de personal, o solo la incorporación de plazas y presupuesto.

Al respecto, en la página 5 del citado informe se señaló que: *“...La interpretación inicial que puede esbozarse, de extremo simplismo y por ello de aparente fácil implementación, sería entender que la norma obliga a incorporar al personal de las diversas entidades en las mismas condiciones que tienen, en estos momentos, en sus entidades de origen... Una medida así, de engañosa sencillez, traería un caos descomunal para la Contraloría y sería fuente incesante de innumerables problemas. Describiremos algunos:*

- *La Contraloría no podría llevar a cabo ningún proceso de selección, sino que tendría que incorporar a la totalidad de personas, cualesquiera sean su nivel de capacitación, sus antecedentes, su rendimiento, etc...”*

De acuerdo a lo señalado, se advierte que el riesgo de incorporar personal en forma directa, fue alertado a la Contraloría General en forma previa a la dación de la Ley N° 29555, dispositivo que combinó la incorporación de plazas, presupuesto y personal, para un único caso, el personal del órgano de control institucional que haya ingresado por concurso público a la plaza que ocupaban en su entidad de origen, el cual sería transferido a la Contraloría General en forma independiente a su régimen laboral, tal y como se señaló en el Art. 7° de la Ley N° 29555.

En tal sentido, se puede señalar que el riesgo de transferir a personal con un deficiente nivel de capacitación o rendimiento cuestionable, es un riesgo que la Contraloría General debió asumir por disposición legal, en atención a que no se puede equiparar la situación de quienes ingresaron a su plaza por concurso público de méritos, a aquellos que tienen la calidad de encargados, designados o contratados. Ello en virtud a que quien ingresó al cargo por concurso público de méritos, convocado por la entidad por haber postulado específicamente a un cargo específico (en el presente caso la jefatura de un OCI o algún puesto dentro de esta dependencia), no puede ser removido sin una causa justificada.

Por tanto, consideramos que si bien este aspecto ha sido mencionado por los entrevistados como una causal, para que el tema de las incorporaciones de jefes y personal del OCI no sea considerado a la fecha como primordial, no es del todo acertado, ya que la disposición legal incluida en el Art. 7° de la Ley N° 29555, así lo estableció, como una forma de garantizar el derecho del personal que había ingresado por concurso público de méritos a su plaza de origen.

Cabe comentar en este rubro, que la interpretación de la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29465, que fue la que sugirió el abogado en mención, y que adoptó la Contraloría General, se basó en concebir la incorporación como una transferencia de plazas y su asignación presupuestaria, al señalar que: *“...la transferencia sea de plazas y no de personas permite reconducir las acciones de una manera distinta, ya que la Contraloría conservaría la capacidad de seleccionar al personal, y no asumirlo de manera automática y ciega...”*

#### **2.4.3 Ausencia de un modelo de gestión de OCI definido**

Uno de los aspectos que el entrevistado N° 1 manifestó en torno a los problemas de implementación de la Ley N° 29555, fue el relacionado a la ausencia de un modelo de gestión de los órganos de control institucional

definido por la Contraloría General, y que permita la gestión de estas dependencias.

Sobre el particular, es pertinente mencionar que la propuesta del modelo operacional de los órganos de control institucional fue incluido en el informe elaborado por el comité de apoyo a la comisión designada por la Ley N° 29465, propuesta que se basó en base a cuatro ejes: estructura de gobierno, tamaño de los OCI, línea de carrera del personal y la organización interna el OCI.

En el referido informe se propuso una relación funcional y administrativa jerarquizada entre distintas instancias, que buscaba empoderar las funciones de control a las Oficinas de Control Institucional, Oficinas de Control Regional y Macro Regiones, dentro del proceso de descentralización y modernización de la Contraloría. Asimismo, se planteó establecer una relación jerárquica entre los OCI de las entidades sectoriales, de pliegos y unidades ejecutoras.

En la propuesta en comentario se incluía adicionalmente la estimación del tamaño de la organización de un OCI, basada en una clasificación de las entidades sujetas al control gubernamental, tomándose como referencia para dicha clasificación criterios de gestión de recursos, importancia relativa dentro de la estructura de gobierno del Estado peruano y riesgos en la gestión de recursos. Y el tamaño de los mismos se definiría en función de la categoría de entidad al que pertenece, según la categorización establecida por la Contraloría. Y finalmente, al evidenciarse un considerable número de entidades que no contaban con un órgano de control institucional, se propuso la alternativa de crear órganos de control institucional itinerantes que presten servicios de control gubernamental en un grupo de estas entidades, mejorando la cobertura actual.

La propuesta consideró asimismo, la línea de carrera del personal de los órganos de control institucional, la cual debía incluir la definición de perfiles y competencias, políticas de promoción entre los distintos niveles de entidades, políticas de traslado en el mismo nivel de entidades, así como los procedimientos y criterios para su implementación.

En torno a la organización interna del OCI, se propuso una nueva estructura orgánica que planteaba que se organice en función a los productos que genera en el ejercicio del control gubernamental.

Finalmente, respecto a la cantidad de personal en cada OCI, este sería definido en función a su tamaño, considerando la conformación de equipos de trabajo, tanto en las áreas de control posterior, control preventivo, control de gestión, actividades de control y área de planeamiento y seguimiento. De requerirse una mayor capacidad operativa, los recursos adicionales que se requieran para su implementación, serían solicitados y autorizados por el MEF a través de un crédito suplementario.

De acuerdo a lo manifestado por el entrevistado N° 1, el cual estuvo a cargo del equipo encargado de la ejecución del proyecto denominado “Transferencia de personal y nuevo modelo de operación de los OCIs”, el establecer este nuevo modelo fue la primera labor que se encomendó al citado grupo de trabajo, *“... nuevo modelo que estaba concebido para ser aplicado a nivel de todo el Sistema Nacional de Control; sin embargo, la propuesta no tuvo la acogida necesaria a nivel de jefes inmediatos, ni alta dirección de la Contraloría General, en atención a que el tema del nuevo modelo de gestión de OCI no fue bien aceptado ya que al interior de la propia Contraloría no se había desarrollado un modelo similar; y algunos funcionarios encargados de tomar las decisiones vieron con recelo el tema de la aprobación de un modelo que en síntesis rompiera el tema del manejo interno que existe hasta la fecha en materia de designación de jefes de OCI y su monitoreo; ya que la propuesta proponía la gestión de los OCI de una manera más técnica, incluyendo temas de meritocracia en las designaciones...”*

De acuerdo a lo comentado por el citado entrevistado, se dispuso que la comisión a su cargo se encargue únicamente del tema de la transferencia de plazas y presupuesto, dejando de lado el tema de la implementación del nuevo modelo de gestión de OCI, para ser visto en forma posterior cuando se apruebe el nuevo modelo de control y un modelo de gestión específico para la Contraloría General; aspectos que hasta la fecha no han sido implementados, ya que según refiere el citado entrevistado, no se cuenta con un sistema de gestión de recursos humanos que incluya elementos meritocráticos y de transparencia en los diversos subsistemas que regulan la gestión del personal.

En mérito a la información recabada se puede señalar que el haber dejado de lado la implementación del nuevo modelo de gestión de órganos de control institucional, ha contribuido a que sea más difícil la labor de implementación de las incorporaciones establecidas por la Ley N° 29555; ello en el entendido que un modelo de gestión ya implementado hubiera permitido contar con información valiosa para las incorporaciones a efectuarse como la estructura, tamaño, línea de carrera del personal y la organización interna de los órganos de control institucional, y coadyuvar a distinguir si efectivamente el profesional por incorporar era requerido de acuerdo a la necesidad operativa del modelo.

Por tanto, se pueden apreciar que factores extra laborales como la eventualidad de un traslado o cambio de sede para el desarrollo de las labores de control, o la incorporación de personal que no reúna el nivel profesional para el desempeño del cargo; y la ausencia de un modelo de gestión de OCI definido, fueron de acuerdo a los entrevistados, aspectos que influyeron en la continuidad de las incorporaciones.

## **2.5 Constantes cambios en la dependencia encargada de la ejecución de la incorporación en el interior de la Contraloría General**

## Años 2011 y 2012

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados se obtuvo información respecto a cómo al interior de la Contraloría General se definió al equipo encargado de implementar las disposiciones de la Ley N° 29555.

Al respecto, como se ha detallado en el diagnóstico del capítulo II, la implementación de las disposiciones referidas a la incorporación de plazas y presupuesto, estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario procedente de varias áreas de la Contraloría General, y fue concebido como un proyecto denominado “Transferencia de personal y nuevo modelo de operación de los OCIs”. Cabe indicar que la dirección y la jefatura del proyecto en mención estuvieron a cargo de la Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional.

El periodo de gestión de la comisión en comentario abarcó los años 2011 y 2012, lapso en el cual se llegaron a efectuar las siguientes incorporaciones:

- Jefes de OCI que cumplieron con el requisito de haber ingresado por concurso público de méritos en sus entidades de origen (94 jefes de OCI incorporados); y en aplicación del Art. 7° de la Ley N° 29555 les correspondía una incorporación directa; previo cese y liquidación en sus derechos y beneficios por su entidad de origen e iniciando una nueva relación laboral con la Contraloría General, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728.
- Jefes de OCI mediante la realización de un concurso público de méritos (99 jefes de OCI incorporados).
- Personal para los OCI de las FFAA y la PNP (37 profesionales incorporados).

Este aspecto ha sido confirmado por los cuatro entrevistados; asimismo se obtuvo copia del Memorando N° 00223-2015-CG/DOCI de 03 de julio de 2015, en el cual se señala que la citada comisión cesó sus funciones en el año 2012

cuando se desactivó la Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional; aspecto que coincide con lo manifestado por los entrevistados.

En tal sentido, se ha tomado conocimiento que en forma paralela, la Contraloría General en el año 2012, decidió desactivar la gerencia y el proyecto que dirigía la implementación de las incorporaciones.

Este hecho es explicado por el entrevistado N° 3, afirmando que entre las razones de la liquidación de la comisión se encuentra la inexistencia de presupuesto para continuar con las incorporaciones, y al haberse cambiado el esquema de las incorporaciones ya no siguiendo la mecánica de la Ley N° 29555, sino vía solicitudes de mayor presupuesto al MEF, no había ninguna razón para continuar con una comisión dedicada a este tema.

#### **Años 2013 y 2014**

En función a la información proporcionada por los entrevistados N° 1 y N° 3, las funciones de la comisión encargada de la implementación de las incorporaciones pasaron al Departamento de Recursos Humanos de la Contraloría General, la cual en el periodo que ejecutó este proceso efectuó las incorporaciones mediante la realización de concursos públicos de méritos (incorporación de 242 profesionales para los OCI).

Cabe señalar que en la actualidad se ha vuelto a incorporar en la estructura organizacional de la Contraloría General, al hoy denominado Departamento de Gestión de Órganos de Control Institucional el cual es el encargado de ejecutar las incorporaciones bajo un esquema distinto al que estableció la Ley N° 29555.

Los cambios evidenciados se han efectuado en el contexto de constantes modificaciones de la estructura orgánica de la Contraloría General durante la actual gestión.

Como se puede advertir, la gestión de la incorporación en el interior de la Contraloría General ha pasado por varias reestructuraciones, ya que al inicio se creó un proyecto específico encargado de efectuar la implementación de la Ley N° 29555, para lo cual se creó una comisión especial para dicho fin; la cual durante un año de labores logró efectuar la incorporación de cierto número de jefes de OCI; sin embargo, transcurrido un año de gestión, esta comisión fue desactivada y la labor de la incorporación se trasladó al Departamento de Recursos Humanos; y por último, en el presente año 2015 se vuelve a crear el Departamento de Gestión de OCI – DOCI, el cual a la fecha se encuentra a cargo del proceso de incorporación; lo que denota la ausencia de definición en la dirección de la estrategia.

## CONCLUSIONES

- 1) La estrategia contenida en la Ley N° 29555 que regula la incorporación progresiva de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General, consistente en que las entidades estatales efectúen transferencias de sus recursos destinados a solventar las remuneraciones y demás beneficios del personal de sus órganos de control institucional a la Contraloría General, con la finalidad de consolidar su independencia y autonomía en el ejercicio del control gubernamental, evidenció durante el periodo de investigación 2011 a 2014, una limitada ejecución al incorporar únicamente 472 plazas de jefes de OCI y personal auditor, que equivalen al 12.33% del total de plazas diagnosticado en el año 2010 ascendentes a 3,526 plazas.

- 2) El principal factor que conllevó a la brecha de implementación evidenciada, en los cuatro primeros años de vigencia de la Ley N° 29555, ha sido la inaplicación de las disposiciones establecidas en los numerales 6.2 y 6.3 de la citada norma, que regulan la dotación a la Contraloría General de los recursos necesarios para la ejecución de las etapas I (incorporación de plazas de jefes de OCI) y II (incorporación de plazas de personal auditor, especialista y administrativo); ello debido a la ausencia de definición de un mecanismo que permita al Ministerio de Economía y Finanzas efectuar las transferencias de partidas a favor de la Contraloría General, con cargo a los recursos que existan para el pago de remuneraciones del jefe y del personal del OCI en los pliegos sujetos al Sistema Nacional de Control; lo que conllevó a que la Contraloría General varíe la estrategia de incorporación, recurriendo a solicitudes de recursos adicionales al Ministerio de Economía y Finanzas, con los cuales se han logrado efectuar las mínimas incorporaciones evidenciadas hasta la fecha, referidas a incorporaciones directas de jefes de OCI que ingresaron por concurso público de méritos a su plaza de origen; y algunas plazas de auditores de órganos de control institucional de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Gobiernos Regionales.
  
- 3) La Contraloría General no recibió recursos de ninguna entidad para implementar la incorporación de las plazas de los jefes de OCI y personal auditor, especialista y administrativo, efectuadas durante el periodo de investigación, básicamente por la distinta composición del presupuesto tanto de los gobiernos regionales, locales y las entidades del gobierno nacional; ya que para lograr la aplicación de los numerales 6.2 y 6.3 de la Ley N° 29555, los primeros requerirían contar con los recursos a ser transferidos, y con los acuerdos de Consejo que los viabilicen; y en el caso de los ministerios, contar con la cantidad de recursos previamente definida por la Contraloría General, para que en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas se emita el correspondiente Decreto Supremo que operativice la transferencia de partidas entre pliegos, lo que demandaba para del órgano superior de control una labor previa de determinación actualizada del universo de jefes de OCI y profesionales de dicha dependencia, que refleje cuánto personal era el que iba a ser incorporado, cuánto ganaban y cómo estaba compuesta su remuneración, esto por

cada entidad, para después ser agrupada por pliego presupuestal, aspecto que no se realizó.

- 4) La complejidad de la labor de incorporación ha sido otro factor que ha contribuido a la obtención de los limitados resultados obtenidos en la implementación de la Ley N° 29555, la cual se reflejó en la verificación del cumplimiento del requisito de incorporación directa, basado en la acreditación del ingreso por concurso público de méritos a la plaza de la entidad de origen; aunado a la existencia de distintos regímenes laborales y escalas remunerativas de los destinatarios de la estrategia, que dificultaron que la Contraloría General lograra reunir en una sola estructura remunerativa la cantidad de situaciones distintas que encontró; así como la ausencia de un informe actualizado elaborado por la Contraloría General, que recopilara datos relacionados al número de personal a incorporarse, monto y composición de la remuneración de los candidatos a ser incorporados; lo que hubiera contribuido a poder determinar el monto diferencial que la Contraloría General debía asumir para las incorporaciones a realizarse.
- 5) El contenido de las disposiciones de la Ley N° 29555 establecidas en el numeral 3.2 del Art. 3° y el Art. 7°, referidas a las acciones de cese o resolución contractual del personal de los órganos de control institucional y el pago de sus liquidaciones y demás beneficios al momento que la Contraloría General lo requiera; han constituido otro factor que ha frenado la implementación de las incorporaciones, ya que vulneran derechos laborales, y de llegar a ejecutarse configurarían despidos incausados (numeral 3.2. del Art. 3°) sin expresión de causa alguna derivada de su conducta o labor; y asimismo vulneraría el derecho a la igualdad (Art. 7°) en atención a que contiene un elemento diferenciador basado en el ingreso por concurso público de méritos del personal que labora en los OCI, que carece de justificación razonable y que constituye un tratamiento discriminatorio que no justifica el trato diferenciado hacia los actores; ello de acuerdo a las sentencias emitidas en las acciones de amparo interpuestas por auditores de los órganos de control institucional, los cuales se han organizado para plantear dichas acciones legales contra las referidas disposiciones, obteniendo resoluciones que declaran fundada sus pretensiones, y por ende inaplicables los referidos artículos; aunado al hecho que se encuentra en trámite la

emisión, por parte del Tribunal Constitucional, de la sentencia que resuelva la demanda de inconstitucionalidad planteada contra los referidos artículos; aspecto que independientemente del momento en que se emita, conlleva a que las comentadas disposiciones de la Ley N° 29555 no se lleguen a implementar a los integrantes (auditores, especialistas y administrativos) de los órganos de control institucional.

- 6) Aspectos como la política interna de personal de la Contraloría General, que incluye traslados o rotaciones a sedes de provincias, la poco atractiva política remunerativa de la Contraloría General, en comparación a las que rigen las entidades de origen de algunos jefes de órganos de control institucional; la posterior determinación del bajo nivel profesional de los jefes de OCI incorporados; y la ausencia en la Contraloría General de una política de gestión de OCI definida, que permita contar con información valiosa para las incorporaciones a efectuarse como la estructura, tamaño, línea de carrera del personal y la organización interna de los órganos de control institucional, contribuyeron de alguna manera a frenar las incorporaciones dispuestas por la Ley N° 29555.
- 7) Como factor adicional que se ha sumado a la no obtención de los resultados esperados en la implementación de la Ley N° 29555, se encuentran los constantes cambios en la ejecución de la incorporación en el interior de la Contraloría General, evidenciándose en un primer momento el establecimiento de un proyecto y comisión debidamente determinado, con personal a cargo de la estrategia y monitoreado por un área específica, la Gerencia de Gestión de Órganos de Control Institucional, la cual al año de iniciarse la implementación de la ley fue desactivada, cesando sus funciones en forma paralela la comisión a cargo del proyecto de incorporación; para transferirse dicha función al área de recursos humanos de la Contraloría General la cual no evidenció un avance significativo en el tema de la incorporación; para finalmente retornar esta función en el año 2015, al hoy denominado Departamento de Gestión de Órganos de Control Institucional.
- 8) El planteamiento de incorporación contenido en la Ley N° 29555, en mi opinión no ha sido el más adecuado, y ha generado resistencias de los actores afectados en sus intereses, los cuales han reaccionado, como es natural, en contra de su aplicación;

siendo de utilidad la herramienta de análisis de involucrados o de actores para obtener información ordenada y clasificada sobre las posibles acciones de los afectados, además de contar con una imagen aproximada de las fuerzas que se movilizarían en un sentido o en otro, información que es de suma utilidad para la toma de decisiones.

- 9) El desarrollo del trabajo de investigación ha permitido la confirmación de los postulados de Pressmann y Wildavsky, referidos a la complejidad de la acción conjunta que se sintetiza en que cuanto mayor sea el número de actores afectados por un proceso implementador, menor será la posibilidad de alcanzar los resultados óptimos; hecho que se ha evidenciado en la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 29555 que no ha cumplido los objetivos previstos, y que hace necesario un replanteamiento de la estrategia por parte de la Contraloría General, para poder lograr la incorporación progresiva de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional a efectos de consolidar la independencia y autonomía de esta dependencia en el ejercicio del control gubernamental en las entidades a su cargo.

## RECOMENDACIONES

Los aspectos evidenciados como problemas de implementación de la Ley N° 29555 hasta la fecha se vienen reiterando en la implementación de otras estrategias adoptadas por la Contraloría General para poder viabilizar la incorporación de plazas y presupuesto de los órganos de control institucional, como es el caso de los denominados “Pactos por la integridad” suscritos entre la Contraloría General y algunos Gobiernos Regionales, en los cuales a pesar de existir el compromiso de dichos gobiernos de

efectuar las transferencias presupuestales que aseguren los recursos económicos necesarios para consolidar su independencia y autonomía en el ejercicio del control gubernamental, se mantienen como convenios de buena voluntad, al seguir enfrentándose a barreras como las presupuestales, la diversidad de regímenes laborales, diferentes reglas de juego, y distorsión del sistema de remuneraciones de las entidades de las que proceden los integrantes de los órganos de control institucional, sumado al frente judicial que se tendrá que enfrentar de declararse inconstitucional las disposiciones de los Art. 3° y Art. 7° de la Ley N° 29555.

En mérito a lo cual, se sugiere que la Contraloría General replantee la estrategia de incorporación de plazas y presupuesto, estableciendo un plan que en el mediano plazo, le permita establecer el mecanismo que asegure la dotación de recursos necesarios para efectuar las incorporaciones, definición en la cual debe incorporar la participación de la oficina de Finanzas del órgano superior de control, que es en buena cuenta la que tendrá que operativizar el procedimiento, y que no fue tomada en consideración al momento de diseñar un curso de acción establecido en la Ley N° 29555; en el entendido que a la fecha el camino seguido de solicitar mayores recursos al MEF para dicho fin, si bien ha reportado ciertos resultados, estos resultan limitados y no dinamizan el proceso de incorporación, y lo sujetan a la decisión de un solo y relevante actor, como es el MEF.

En forma paralela, se recomienda que la Contraloría General defina y aplique una política clara de gestión de los órganos de control institucional, que contemple la estructura, tamaño, línea de carrera del personal y la organización interna de los órganos de control institucional; lo cual contribuiría enormemente en proveer información necesaria para la toma de decisiones en las futuras incorporaciones que se deban efectuar. En este camino puede ser de utilidad la información que a la fecha vienen elaborando las entidades que se encuentran transitando al nuevo régimen del servicio civil normado por la Ley N° 30057 (171 entidades entre gobierno nacional, regional y local, según lo informado por SERVIR al 17 de agosto de 2015), contenida en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), instrumento de gestión que, de acuerdo al Art. 128° del Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por el D.S. N° 040-2014-PCM, reemplaza al Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y al Presupuesto Analítico de

Personal (PAP), y en donde las entidades establecen los puestos, la valorización de los mismos y el presupuesto asignado a cada uno de ellos, incluidos los puestos vacantes presupuestados, entre otra información; para lo cual la Contraloría General puede establecer coordinaciones con la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR para obtener esta información y extraer la referida a los integrantes de los órganos de control institucional e incorporarla en la estrategia de incorporación de plazas y presupuesto de dichas dependencias.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar, Luis (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed., primera edición), Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barzelay M., Cortázar J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Sebastián L. (1999). *Análisis de los involucrados*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En Mariñez F., Garza. V. *Política Pública y democracia en América Latina Del análisis a la implementación*. (pp. 33-51). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero O. (1994). Los usos del análisis de políticas públicas. [versión electrónica]. *Gestión y política pública* 3(1). 19-43.  
<http://www.omarguerrero.org/articulos/Implementacion.pdf>
- Harguindéguy, J. (2013). *Análisis de Políticas Públicas* (1ra. Ed.). España: Tecnos (Grupo Anaya S.A.).
- Hernández, R. (2006). *Metodología de la Investigación* (4ta. Ed.). México: Mc Graw Hill.
- Licha, I. (2009). *Herramientas para la formación de políticas. El análisis de los actores*. Fondo España – PNUD.
- Méndez, I. (2008). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas, por Wayne Parsons, (2007) Argentina: Edgar

Elgar y FLACSO México. [versión electrónica]. *Limina R. Estudios Sociales y Humanísticos* 6(2). 212-214. <http://www.redalyc.org/pdf/745/74511194016.pdf>

Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (1ra. Ed.). España: Paidós.

Pressmann, J.L., Wildavsky A. (1998). *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (3ra. Ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Prieto, T. (2014). Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de mejor atención al ciudadano a nivel nacional. Tesis de maestría publicada, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Quintyn, M & Taylor M. (2004). ¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero? *Temas de Economía* (32) 1-20.

Skertchly, Allan. (1998). Ocho pasos para el análisis de políticas. Un manual para la práctica [versión electrónica]. *Gestión y Política Pública* 7(1). 195-198. <https://mail.google.com/mail/u/0/#label/Personal/14cd8aa920141486?projector=1>

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Subirats J., Knoepfel P., Larrue C., Varonne F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (1ra. Ed.). España: Ariel S.A.

Vallejo, Jorge. (2013). *La independencia del regulador: ¿condición suficiente y/o necesaria?* IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety – IRPA 2013. Brasil: Sociedad Brasileira de Protecao Radiológica – SBPR.

