

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL Y EL
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL EN LOS MUNICIPIOS
DISPERSOS DE LA PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN - CASO MUNICIPALIDAD
DISTRITAL DE ECHARATI DURANTE LOS AÑOS 2010 Y 2014**

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

Henry Armas Alzamora

Asesor:

Giofianni Diglio Peirano Torriani

Lima, 2022

Resumen

El presente estudio tiene por objetivo identificar los problemas que limitan la implementación del control gubernamental y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control en los municipios dispersos de la provincia de La Convención, ya que, a pesar de la gran importancia que significa el control gubernamental como tópico transversal de los sistemas administrativos en el sector público, no se ha implementado de forma adecuada en los municipios dispersos, debido a factores que causan problemas en la implementación. Para ello se ha adoptado un enfoque cualitativo, con un diseño basado en el estudio de caso de la implementación del control gubernamental en el sector público en el Perú, en un contexto local poco explorado, utilizando técnicas de investigación como entrevistas semiestructuradas y revisión documental, habiendo realizado veinte entrevistas dirigidas a personas directamente relacionadas con la implementación del control. Los resultados obtenidos de la presente investigación resaltan que el problema de la implementación del control gubernamental en la Municipalidad Distrital de Echarati, se debe fundamentalmente a que las autoridades y funcionarios obstruyen el proceso valiéndose de argucias legales como la Ley de presupuesto, Ley del empleo público, Ley del canon entre otros; de la misma manera, también arroja que el Estado aún no ha diseñado la estrategia para una verdadera y eficiente implementación. Se concluye que el control gubernamental en la Municipalidad de Echarati, ha mostrado escaso valor público fundamentalmente por la falta de independencia funcional, administrativa y económica del Órgano de Control Institucional, que no permite ejecutar el control de manera efectiva por tener limitaciones y sesgos.

Palabras claves: Control gubernamental, Sistema Nacional de Control, Implementación, independencia funcional, administrativa, económica, valor público.

Abstract

The objective of this study is to identify the problems that limit the implementation of government control and the strength of the national control system in the scattered municipalities of the province of La Convencion, which is considered to be government control as a cross-cutting topic of the administrative systems in the public sector that has not been implemented adequately in the scattered municipalities, due to factors that cause problems in the implementation. For this, a qualitative approach has been adopted, with a design based on the case study of government control implementation in the public sector in Peru, in a local context rarely explored, using research techniques such as semi-structured interviews and documents review, having conducted twenty interviews to people directly related to the implementation of control. The results obtained from the present investigation highlight that the problem of the governmental control implementation in the District Municipality of Echarati, is fundamentally due to the fact that the authorities and officials obstruct the process using legal arguments such as the Budget Law, Public Employment Law, Law of the Canon among others; in the same way, it also shows that the State has not yet designed a strategy for a true and efficient implementation. It is concluded that the Governmental control in the Municipality of Echarati, has shown little public value mainly due to the lack of functional, administrative and economic independence of the Institutional Control Body, which does not allow to execute and effective control because of limitations and biases.

Keywords: Government control, National Control System, Implementation, functional, administrative, economic independence, public value.



A mi padre Graciano Armas y a mi madrecita Margarita Alzamora que en paz descansa, gracias por darme la vida e inculcarme los mejores valores, a mis hermanos por su gran apoyo, a la compañera de mi vida Ana Belissa y a mi hijito Liam por darle sentido a mi vida.

Agradecimientos

En primer término, agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Perú por brindarme una educación de calidad, a los docentes de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno en especial a mi tocayo Profesor Henry Pease quien quedo inmortalizado en la Memoria Universitaria y Política del Perú, fuente de ejemplo e inspiración para concluir con éxito el presente trabajo.

De la misma forma, quedo eternamente agradecido al profesor y asesor Giofianni Diglio Peirano Torriani, por el gran e incansable apoyo que me brindo en el desarrollo de la presente investigación, gracias por transmitirme su enorme experiencia en el campo de la investigación.

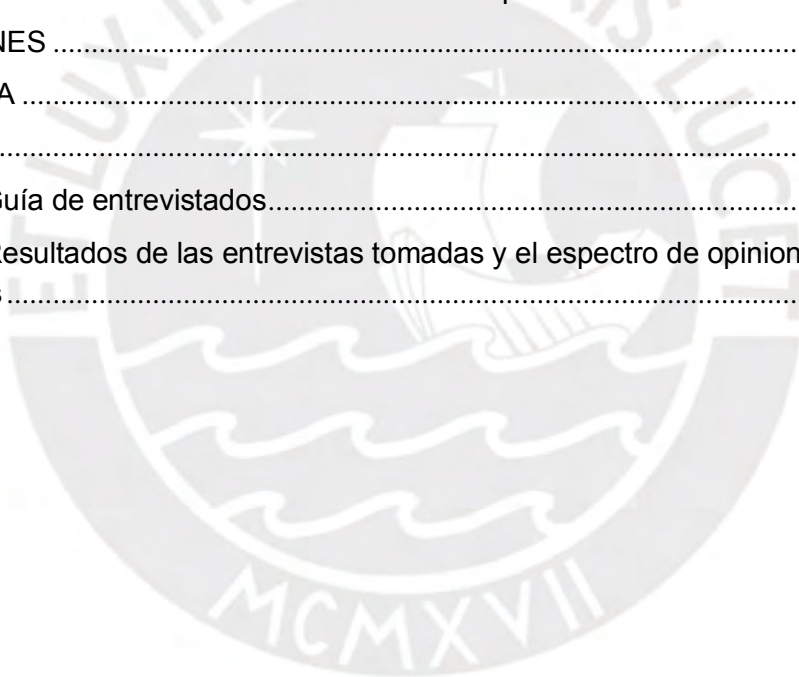
También, no debo dejar de agradecer a los profesionales de la Municipalidad Distrital de Echarati, a los profesionales que laboran en los Órganos de Control Institucional de los diversos Municipios, y al personal de la Contraloría que me brindaron su apoyo incondicional que permitió concretar el presente trabajo de investigación.

Finalmente agradezco a todos los miembros de mi familia por el gran aliento que me brindan para continuar con mi desarrollo profesional y personal.

Índice

Carátula.....	i
Resumen.....	ii
Abstract.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimientos.....	v
Índice.....	vi
Cuadros y Gráficos	viii
Lista de Acrónimos.....	x
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	5
1 MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	5
1.1 Marco Teórico	5
1.1.1 Retos del Sistema de Control Gubernamental y las políticas públicas.	7
1.1.2 Implementación de las políticas públicas.....	10
1.1.3 Problemas en la implementación de las políticas públicas.....	12
1.2 Estado de la Cuestión	15
1.2.1 Del Control Gubernamental.....	15
1.2.2 Actores de la implementación del control gubernamental y el fortalecimiento del SNC 19	
1.2.3 Tipología general de obstáculos en la implementación del control gubernamental.....	21
1.3 Marco Legal Normativo	22
CAPÍTULO SEGUNDO.....	30
2 EL FUNCIONAMIENTO DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI, EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL CONTROL GUBERNAMENTAL.....	30
2.1 Realidad del Sistema Nacional de Control.....	30
2.2 Estructura institucional para la implementación del control gubernamental: el marco institucional del sistema y las competencias del órgano de control institucional. 37	

2.3	Los recursos del órgano de control institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati, para la implementación del control gubernamental.....	49
CAPÍTULO TERCERO		55
3	CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL Y EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI	55
3.1	Las asignaciones presupuestales para la implementación del control gubernamental.....	55
3.2	Los objetivos políticos y particulares distorsionan la autonomía funcional, administrativa y económica del Órgano de Control Institucional que ejerce el control gubernamental.....	58
3.3	Distribución del gasto presupuestal para el cumplimiento de metas del Control Gubernamental.....	61
3.4	El Control Gubernamental con escaso valor público en el control del gasto.....	65
CONCLUSIONES		69
BIBLIOGRAFÍA		73
ANEXOS.....		80
	Anexo 01: Guía de entrevistados.....	80
	Anexo 02: Resultados de las entrevistas tomadas y el espectro de opiniones encontradas.....	81



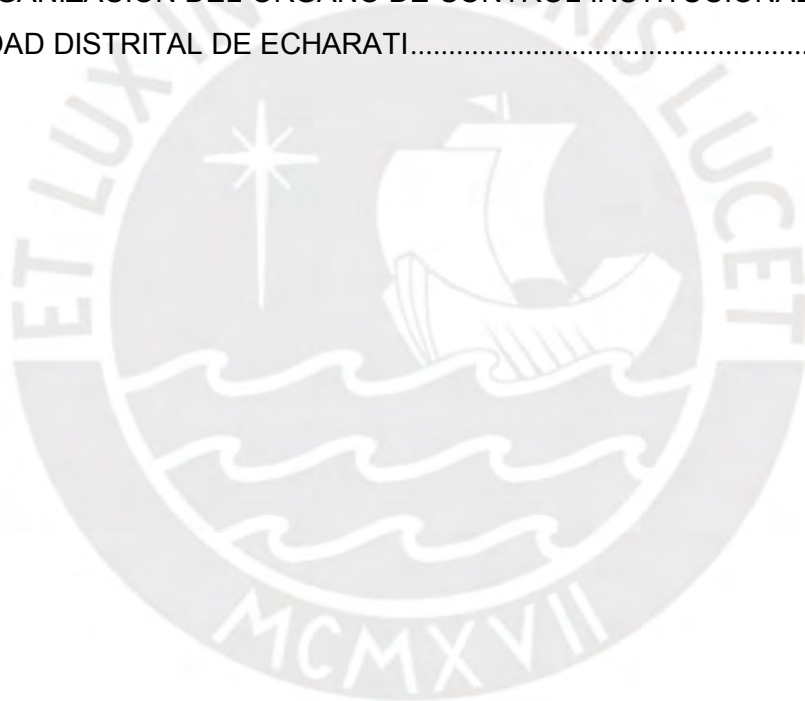
Cuadros y Gráficos

Cuadros

Cuadro 1: FORTALECIMIENTO DE LA CGR	31
Cuadro 2: RECURSOS PRESUPUESTARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI.....	39
Cuadro 3: PROYECTOS DE INVERSION, MANTENIMIENTOS, ESTUDIOS DE PREINVERSION Y ACTIVIDADES DE FUNCIONAMIENTO EJECUTADAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI DURANTE LOS PERIODOS, 2010-2014. 41	
Cuadro 4: CANTIDAD DE PROCESOS DE SELECCIÓN BAJO EL AMBITO DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO, PERIODOS 2010-2014	42
Cuadro 5: PRESUPUESTO ANUAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI Y ASIGNACION PRESUPUESTAL ANUAL OCI	51
Cuadro 6: NÚMERO DE INFORMES PRESENTADOS A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	53
Cuadro 7: ASIGNACION PRESUPUESTAL PARA EL ORGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL – OCI DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI.....	55
Cuadro 8: COMPARACIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES DE CONTROL ÓPTIMA, PROGRAMADAS Y REMITIDAS AL AÑO POR OCI DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI	62

Gráficos

Gráfico 1: ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	25
Gráfico 2: MARCO DE REFERENCIA PARA LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL.....	29
Gráfico 3: EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y SUS ÓRGANOS	30
Gráfico 4: FASES DEL PROCESO DE CONTROL GUBERNAMENTAL.....	35
Gráfico 5: ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI	38
Gráfico 6: PRESUPUESTO INSTITUCIONAL POR AÑOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI, 2010-2014	40
Gráfico 7: UBICACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD.....	50
Gráfico 8: ORGANIZACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI.....	51



Lista de Acrónimos

BM	Banco Mundial.
CGR	Contraloría General de la Republica.
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior.
GL	Gobierno Local
GN	Gobierno Nacional
GR	Gobierno Regional
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
MDE	Municipalidad Distrital de Echarati.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
OCI	Órgano de Control Institucional.
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
PAC	Plan Anual de Control.
PDC	Plan de Desarrollo Concertado.
PEI	Plan Estratégico Institucional.
POI	Plan Operativo Institucional.
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros.

SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera.
SNC	Sistema Nacional de Control.
SOA	Sociedades de Auditoria.
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos.
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos.



INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los últimos años, según los estudios del Banco Mundial el Perú se ha convertido en la octava economía de más rápido crecimiento en el mundo¹; sin embargo, el problema del mal uso de los recursos públicos en los tres niveles de gobierno ha llamado la atención general y ha ubicado entre los primeros lugares de la agenda nacional. El Estado Peruano le ha puesto interés abordando este problema, tejiendo una serie de estrategias normativas y acciones para implementación del control gubernamental en todas las instituciones públicas. La cohesión de muchos esfuerzos ha permitido que en el año 2002 se promulgue la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, consolidando un punto de partida fundamental para realizar el control y vigilancia del adecuado uso y destino de los recursos públicos.

Dentro de la ley antes señalada se hace referencia la creación e implementación de los Órganos de Control Institucional en todas las instituciones públicas con el objetivo de evaluar y verificar “los aspectos administrativos en el uso de los recursos y bienes del estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos” (Ley 27785: 2002) a través de planes y programas. Entendiendo que parte de la implementación del control gubernamental es la implementación de un sólido Órgano de Control Institucional en todas las instituciones públicas, las mismas que deben formar parte de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control y deben trabajar coordinadamente para darle valor público convirtiéndose en algo fundamental, y más si se trata de implementar el control en instituciones que reciben abundantes recursos económicos como el Distrito de Echarati considerado el más

¹ Información extraída de <http://worldbank.org/latinamerica/es/>

rico del Perú, que paso de recibir 500 mil soles en el año 2002 a 288 millones de soles en el año 2010, 482 millones año 2011, 835 millones año 2012, 930 millones año 2013 y 673 millones en el año 2014 tal como se detalla en el Cuadro N° 01, llegando a ser el segundo municipio con mayor presupuesto ubicándose solo después de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Según lo citado por los Autores Pease y Peirano en su libro La Lucha Anticorrupción como Política de Estado «(...) cuanto mayores son los recursos que controla el Gobierno y más extendidas las regulaciones del mercado, mayor es el ámbito o alcance de la corrupción y la conducta rentista» (Pease y Peirano, 2012).

La implementación del control con frecuencia ha mostrado deficiencias sobre todo en la idiosincrasia latinoamericana, donde se puede evidenciar que pese a existir entes encargados de evaluar y verificar el correcto uso de los recursos y bienes estatales, estos en el proceso de su implementación o puesta en marcha, presentan inconvenientes y deficiencias; de hecho, dentro de la asignación de funciones constitucionales, el Estado transfiere responsabilidades a la Contraloría General y sus órganos conformantes para que estos puedan ejercer el control gubernamental en forma coordinada asignándole las estrategias y recursos necesarios para que este se cumpla. Sin embargo, durante los últimos años, dentro del ámbito de los gobiernos locales no se está cumpliendo con la asignación de recursos y por ende tampoco con las estrategias, ya que la percepción de malos manejos o uso ineficiente de los recursos, la corrupción y la cantidad de denuncias se están agravando, en la actualidad, según estudios realizados por organismos internacionales el Perú se encuentra en la lista de los países más corruptos ocupando el cuarto lugar a nivel de los países sudamericanos, ubicado solo después de Venezuela, Paraguay y Ecuador². En ese sentido, la pregunta que conduce la presente investigación es ¿Cuáles son los factores que obstaculizan el proceso de implementación del control gubernamental y el efectivo fortalecimiento del Sistema Nacional de Control en la Municipalidad Distrital de Echarati, provincia de La Convención, región Cusco, durante los años 2010 y el 2014?

² Afirmaciones realizadas por el Banco Mundial y Proética extraída de <http://www.proetica.org.pe/?q=content/>

La hipótesis propuesta en la presente investigación sostiene que, pese a la gran importancia que significa el tema del control gubernamental, como tópico transversal de todos los sistemas administrativos de la administración pública, especialmente para velar por la eficiente y eficaz administración de los recursos escasos de la nación como política para el desarrollo local, regional y nacional, el Control Gubernamental no se ha implementado de forma adecuada en los municipios dispersos de la provincia de la Convención, debido a un marco normativo implícito que posee los instrumentos pertinentes para una adecuada implementación del control gubernamental y un verdadero fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, pero que a la fecha ha identificado algunos factores que causan los problemas en la implantación del control gubernamental, a las imprecisiones procedimentales, poca voluntad política de parte de los titulares de las entidades, la débil institucionalidad pública en los actores políticos y carencia de independencia real del órgano que ejerce el control.

La presente investigación se sostiene en el análisis de investigaciones existentes con respecto a la implementación del control en las instituciones gubernamentales, motivo por el cual se revisaron estudios que fueron realizados en el ámbito nacional de los cuales se encontró escasos estudios, y los que se encontraron están basados fundamentalmente en estudios de la implementación del control interno, que en realidad son temas referidos a cierta parte del control gubernamental que viene a ser funciones de todo servidor y funcionario (control previo y concurrente) del sector gubernamental, mas no así el fenómeno referido al control posterior; sin embargo, en el nivel internacional, sobre todo en países como Estados Unidos y Chile, han abordado el tema en cuanto fallas en el control interno "Informe COSO", en la cual los autores han definido claramente la importancia del control en toda institución y la independencia en la realización de los controles. Dichos estudios han sido utilizados para enmarcar la presente investigación en el nivel de los gobiernos locales del Estado peruano.

Buscando responder las interrogantes planteadas en la presente investigación, el proceso de estudio ha adoptado un enfoque cualitativo, con un diseño basado en el

estudio de caso de la implementación del control gubernamental en el sector público en el Perú, en un contexto local poco explorado, para el cual se utilizó algunas técnicas y métodos de investigación cualitativa tales como: revisión de contenido documental, cuestionarios, entrevistas semiestructuradas y observaciones.

Durante el proceso de investigación de campo se llegaron a entrevistar a veinte personas, entre servidores públicos con experiencia en auditoría gubernamental, jefes y exjefes de Órganos de Control Institucional (OCI) de gobiernos locales, expertos en modernización del estado, profesionales de la Contraloría General de la República y a funcionarios y ex funcionarios de los gobiernos locales. Los criterios para la selección fueron adoptados fundamentalmente a que los informantes tengan o hayan tenido participación vinculante en los procesos del control gubernamental posterior durante los años 2010 y 2014. Los estudios de investigación en cuanto a las entrevistas y declaraciones se realizaron bajo estrictos criterios de reserva y confidencialidad respetando la voluntad de los colaboradores. En cuanto a la revisión documental, se ha realizado el análisis de informes, datos estadísticos, planes, directivas, encuestas, actas y otros documentos emanados por el ente técnico rector del sistema.

El presente trabajo de investigación se ha desarrollado en tres capítulos. El primer capítulo discute el marco conceptual aplicado en la investigación y las investigaciones que se realizaron sobre el tema. En el segundo Capítulo, se describe el ámbito de funcionalidad del control gubernamental y el ámbito de intervención del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati en el proceso de implementación del control gubernamental, y finalmente en el capítulo tercero se trata sobre las causas y consecuencias de los problemas en la implementación del control gubernamental y el fortalecimiento del sistema nacional de control en la Municipalidad Distrital de Echarati.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1 Marco Teórico

En el Perú, al culminar la década de los 90, se superaron muchos problemas que afrontaba el país³, pero también fue la década donde se agravó el tema de la corrupción y el fraude en la administración pública, donde las malas prácticas se convirtieron en pan de cada día. El aparato estatal mudo testigo de constantes desviaciones de los recursos del Estado, vulnerando y pisoteando los principios de eficiencia, eficacia y economía a tal punto de institucionalizarse en todo el aparato estatal con un Sistema Nacional de Control al mando del Sr. Víctor Enrique Caso Lay⁴ que poco o nada hizo⁵.

Sin duda el control gubernamental viene atravesado un complejo proceso de consolidación y fortalecimiento de su propio sistema con verdadera autonomía administrativa, funcional y económica. Durante el transcurso del tiempo, el control ha sido materia de estudio en las organizaciones públicas y privadas por un lado están quienes creen que el control es «un instrumento para detectar malos manejos o actos de corrupción en las organizaciones», «un instrumento para el manejo

³ Se logró estabilizar la economía peruana, se venció en la lucha armada contra el terrorismo, se logró la reinserción al sistema financiero internacional, se logró la pacificación de las universidades, etc.

⁴ Contralor General de la República durante el periodo 1993 – 2000, designado durante el gobierno del ex presidente Alberto Kenyo Fujimori Fujimori, al amparo del Artículo 82° de la Constitución Política del Perú de 1993. Información contemplada en la página web de la Contraloría General de la República. <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/contraloria/contraloriageneral>.⁵
Resolución No 007-2014, emitida por la Corte Suprema de Justicia, que resolvió declarar a Víctor Caso Lay como autor de los delitos [...] en la modalidad de incumplimiento de Deberes.

eficiente de recursos escasos⁶ en las organizaciones»; otros, en cambio consideran que se trata de un arma poderosa que permite reducir los riesgos de fraude y error en las organizaciones, y busca la “eficiencia y efectividad en las operaciones, de la misma manera, busca que la información financiera sea lo suficientemente confiable y finalmente que se dé cumplimiento a la regulación legal” (ESTUPIÑAN, 2015). Sin embargo, entendiendo que el control gubernamental en las instituciones públicas del país, busca el desarrollo mediante el uso efectivo y eficiente de los recursos públicos, y que estos a la vez sean destinados a cubrir las verdaderas necesidades de la sociedad; por consiguiente, es un factor clave e importante en la administración pública y se hace necesario y urgente buscar el camino para lograr la implementación del sistema de control gubernamental en las instituciones públicas geográficamente dispersas.

Así, la investigación en temas de control gubernamental se ha realizado en forma separada, por un lado, el control interno y por otro lado el control externo, centrados en un punto de vista economicista, obviando el punto de vista social y político que este debe tener. Por otro lado, los expertos en temas legales se han abocado a crear diferentes dispositivos legales que van desde leyes hasta directivas, manuales y otros para la positividad del control gubernamental sobre el uso de los recursos públicos desde el campo económico. Para la presente investigación, proponemos dar una mirada conjunta al control gubernamental. La idea es dar a conocer lo que se ha hecho respecto al control gubernamental de modo amplio y preciso, a fin de identificar qué es lo que se ha dejado de observar y ha generado errores y desviaciones en el cumplimiento de la política.

⁶ Se entiende por recursos escasos a los recursos financieros, humanos, tecnológicos, etc., que las organizaciones requieren para generar riqueza en el caso privado y para brindar servicios públicos en el caso de organismos gubernamentales.

1.1.1 Retos del Sistema de Control Gubernamental y las políticas públicas.

El año 2002 entró en vigencia la Ley N° 27785 Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, donde el Control Gubernamental se constituye en un proceso integral y permanente cuya función en el aparato estatal es supervisar, vigilar y verificar las acciones y operaciones que se realizan en la administración o gestión pública, “velando celosamente que el uso de los recursos públicos se realice en forma eficiente y eficaz, buscando siempre los mejores precios y calidad para la entidad con transparencia y apego a la normatividad vigente, pleno respeto al estado de derecho y al debido proceso, con el fin primordial de mejorar la gestión a través de la implementación de medidas que prevengan los riesgos y corrijan las acciones realizadas” (Ley N° 27785 , 2002).

Podemos señalar que, en los tres últimos quinquenios, el proceso de fortalecer y consolidar el control gubernamental se ha constituido en tema de agenda nacional, con amplio interés de la población en el uso eficiente de los recursos del estado, a fin de mejorar la prestación de servicios públicos con la construcción de infraestructura básica necesaria para mejorar la calidad de vida de la población.

Al respecto, los autores Pérez-Carballo definen al control como «aquella función que busca garantizar el cumplimiento de las metas y propósitos previamente planificados. El control es considerado la última fase en el desarrollo de la gestión y sus esfuerzos se centran en garantizar que todos los actos previos realizados en las diferentes fases de la gestión conlleven a la obtención de resultados óptimos». Por su lado Stoner, Freeman y Gilbert, definen el control como «el proceso por la cual se asegura que las acciones, actos u operaciones realizadas se aproximen, alcancen o superen lo proyectado».

Sin la intención de generar una discusión sustancial, es necesario y pertinente denotar la diferencia en las definiciones citadas. Los primeros autores citados realizan su definición tomando al control como una función, en cambio los otros

autores citados, definen el control como un proceso. Analizando ambas concepciones podemos decir que, según la definición realizada por la Real Academia de la Lengua española la función es la tarea o conjunto de tareas que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas para cumplir un objetivo común. Por lo que se deduce, la función es inherente al objetivo de la organización. Por otro lado, el proceso según la Real Academia de la Lengua Española es el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial, que conlleva al cumplimiento de las funciones.

En ese entender, bajo la definición de los autores Pérez-Carballo citados por Dextre y Del Pozo, «queda claro que el control es la función que actúa sobre los objetivos y planes para comprobar su consistencia y corregir las desviaciones, el rendimiento de la organización en la consecución de los objetivos y la gestión en la ejecución de los planes para determinar si es apropiada» (Dextre y Del Pozo, 2012).

Dicho esto, los desafíos o retos que persigue el sistema y el control gubernamental en el Perú, requiere de la participación conjunta de todas las dependencias de las entidades estatales en los tres niveles de gobierno. Por lo que, podemos afirmar no basta con un apropiado diseño y planeamiento de la política pública. Si no que, también es vital y necesario las habilidades burocráticas para aplicar las políticas.

Las capacidades suponen el cumplimiento de sendas exigencias que deben cumplir las organizaciones. Sobre el cual, considero pertinente citar la propuesta de Dextre y Del Pozo, quienes señalan algunos parámetros para un control Eficaz. La efectividad supone el desarrollo eficiente y eficaz del control con claros conceptos de costo – beneficio para conseguir la rentabilidad económica y social necesaria. Los efectos contrarios que pueden suceder en las organizaciones es que se implemente el control que, en vez de coadyuvar a la mejora de la gestión o administración entorpezca la toma de decisiones enlenteciéndose por fallas en la detección de desviaciones de la institución que impactan en el cumplimiento cabal de los objetivos trazados. De manera que, con todos estos instrumentos, la

administración alcanza una gestión competente que garantice el desarrollo cabal de las acciones y actos que permitan cumplir con los objetivos trazados, un avance sostenido en cimientos de una buena cultura de control (Dextre y Del Pozo, 2012: 79).

En nuestro caso, la integridad del funcionamiento del control gubernamental eficaz supondría considerar: Primero, debe estar conformado sobre las bases de una estructura sólida con absoluta independencia, orden jerárquico y responsabilidades bien definidas; segundo, el sistema debe establecer procedimientos claros y coherentes que conduzcan al efectivo cumplimiento y logro de objetivos; tercero, debe existir absoluta predisposición del equipo directivo para que la entidad pueda adoptar y seguir fielmente los principios básicos de eficacia, eficiencia y economía abiertos al control (Dextre y Del Pozo, 2012), y finalmente una sólida Entidad Fiscalizadora Superior que, en el caso de nuestro país viene a ser la Contraloría General de la República apoyado en sus órganos integrantes como son “los Órganos de Control Institucional-OCI y las Sociedades de Auditoría-SOA” (Ley N° 27785 , 2002).

Sin duda, respecto a las políticas públicas referidas al control gubernamental, suponen un manejo político, administrativo y económico en cada una de las organizaciones públicas sujetas a control y en las Entidades Fiscalizadoras Superiores; en este caso, tanto la Contraloría General, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría respectivamente.

En tal sentido, la posición que se asumirá en el presente trabajo de investigación es el análisis y comprensión del funcionamiento formal del sistema de control gubernamental que se da en las instituciones públicas, desde el punto de vista de las ciencias sociales, en otras palabras, analizando los obstáculos en la implementación del control gubernamental como fenómeno social, para lo cual, se pretende detallar cómo es que funciona el sistema de control en instituciones gubernamentales y desde allí realizar la descripción de cómo se dan las

desviaciones en la implementación del control en los gobiernos locales dispersos de nuestro país.

1.1.2 Implementación de las políticas públicas.

En el estudio de las políticas públicas, se cuenta con múltiples definiciones sobre el concepto de política pública; sin embargo, para la presente investigación tomaremos la definición vertida por Subirats quien la postula de la siguiente manera:

«Es una sucesión de diferentes acciones u actos coherentes, estructuralmente concadenados y planificados, decididas y adoptadas por distintos actores que por lo general son públicos y en algunos casos no públicos, con diferentes intereses que conllevan a resolver problemas puntuales que afectan a la colectividad» (Subirats, 2008).

La implementación de las políticas públicas⁷, es un área de estudio que hasta la década de los setenta ha sido desatendida, debido a que muchos autores mantenían la posición que la fase de la implementación de las políticas era simple y solo una mera aplicación de lo previsto en la etapa de toma de decisiones y no ameritaba destinarle dedicación por los especialistas.

Fueron Pressman y Wildavsky los pioneros en realizar los estudios del proceso de implementación de las políticas públicas, y destacaron la importancia que esta tiene atrayendo a los especialistas a este nuevo campo de estudio. Por su lado, Van Meter y Van Horn afirman que el estudio del proceso de implementación de las políticas públicas ha sido un ámbito de estudio al que los especialistas en la materia no le dieron la importancia que amerita, ya que, los esfuerzos se centraron en la fase de toma de decisiones (Revuelta, 2007). Muchos de los estudiosos consideraban que tomada la decisión esta se implementaría sin ningún problema hasta alcanzar el resultado planeado. Sin embargo, en el camino de la implementación se iba encontrando muchos casos de estudio con desviaciones en los resultados finales respecto a sus objetivos planteados; demostrándose de esa

⁷ Tradicionalmente los estudios referidos a políticas públicas han sido divididos en tres etapas: La etapa de toma de decisiones (diseño), la etapa de implementación de la política y la etapa de evaluación.

manera que la necesidad de estudio de la implementación de las políticas era urgente y necesaria debido a la complejidad y dificultad del proceso de implementación.

Es en ese sentido que, se tiene la opinión de Van Meter y Van Horn citados por Revuelta, quienes señalan que «implementar una política significa la realización de acciones u actos individuales o grupales del sector público o privado en busca de cumplir metas y objetivos establecidos» (Revuelta, 2007), de la misma manera, tenemos la posición de Sabatier y Mazmanian citados por Revuelta señalan que «la implementación es el cómo se ejecuta una política pública después de haber sido diseñada » (Revuelta, 2007). Para Pressman y Wildavsky citados por revuelta «el proceso de implementación de la política es más el transcurso donde interactúa el planteamiento de objetivos y los actos u acciones que se deben realizar para alcanzarlos» (Revuelta, 2007), mientras que para Bardach, también citado por Revuelta considera al proceso de implementación como «1) la unión de elementos que conllevan a obtener resultados específicos previamente planificados, y 2) la aplicación de series confusamente relacionados entre sí, en las cuales esos elementos son ciertamente agrupados o unidos al proceso en términos específicos» (Revuelta, 2007).

Del análisis a las opiniones vertidas por los diferentes especialistas citadas en el párrafo anterior, adoptaremos para la presente investigación la afirmación vertida por Pressman y Wildavsky citado por Revuelta que señalan «la implementación de las políticas públicas es el proceso mediante el cual, la política está expuesta a la intervención de diferentes fuerzas (actores o factores) que pueden contribuir, distorsionar u obstaculizar el logro de metas y objetivos planificados» (Revuelta, 2007); entendiendo que en la implementación de las políticas intervienen varios órganos de la administración de diferentes niveles de gobierno; por lo que se acepta la afirmación que cuanto mayor sea el número de actores involucrados en las políticas públicas y su implementación, la probabilidad de alcanzar resultados óptimos se minimizan.

También, para un adecuado estudio de la implementación de las políticas es necesario analizar los diferentes enfoques de la literatura existente. El enfoque top-down cuya traducción en español significa de arriba hacia abajo, que analiza las políticas desde la ley, el programa o el estatuto que dicta la política, y después examina el cumplimiento de los objetivos coherentemente planteados en el tiempo. El enfoque mencionado afirma que cuanto mejor claridad y coherencia se tenga en la formulación de los objetivos, el cumplimiento de estos será más óptimo, siempre en cuando se destine a estos recursos humanos de calidad en las administraciones involucradas en la política.

Por otro lado, se encuentra el enfoque bottom - up denominada también enfoque de abajo hacia arriba, que considera a diferencia del enfoque top-down, que durante el proceso de implementación existen factores que interrumpen y limitan el cumplimiento de objetivos; este modelo intenta entender el proceso de las políticas públicas desde la práctica o desde adentro, analizando y comprendiendo los procesos públicos y sus efectos o resultados en términos de impacto que responde a una respectiva programación, de efectos o situaciones adversas suscitadas por causas externas previstas o no previstas.

Elmore (1978) citado por Revuelta, «postula que en cuanto las leyes sean más estrictas o exista variedad en la utilización de herramientas para la implementación de políticas, las probabilidades de alcanzar con éxito la implementación de políticas son menores» (Revuelta, 2007).

1.1.3 Problemas en la implementación de las políticas públicas.

Sin duda, la fase de implementación de la política pública como cualquier otra de las fases no está exenta de presentar problemas, teniendo en consideración que los objetivos planeados en el campo de las políticas públicas nunca se han cumplido a carta cabal, dejando entrever cierta distancia respecto a los resultados que se obtienen y los objetivos realmente planificados por el equipo técnico, al cual algunos autores lo han denominado como brechas de la implementación.

Tenemos claro que, tratar de políticas públicas no es simplemente consecuencia de seguir ciertas directrices racionales previamente programados o escritos; al contrario, se trata del resultado de complejos procesos y procedimientos. Sobre el cual, Alza (2012) sostiene que las políticas públicas se dan como resultado de distintos procedimientos, y con la adopción de ciertas decisiones con alto grado de complejidad. «...se refiere a un proceso dificultoso, donde las diversas fases o etapas se imbrican, traslapan y refuerzan entre sí». Tenemos presente el complicado carácter de las políticas públicas, sobre todo, debido a que la presente investigación se enmarca en el enmarañado y dificultoso proceso de implementación de las políticas propiamente en el ámbito rural.

Entendiendo que, la sucesión de diferentes acciones u actos coherentes orientados a solucionar la problemática pública muchas veces pueden o no cumplir con su cometido. En realidad, está sujeto sobre todo a, si las políticas públicas cumplen con algunas cualidades básicas que permitan alcanzar el éxito; en ese sentido, Stein citado por Alza (2012) contempla la estabilidad, la adaptabilidad, la coherencia y coordinación, el nivel óptimo de implementación, soluciones orientadas a mejorar el valor público, la eficiencia y efectividad en la implementación, son aspectos esenciales de las políticas públicas. El seguimiento y la diligencia de dichos aspectos favorecen al cumplimiento, incrementando la posibilidad de alcanzar los objetivos planificados.

En ese sentido, Guerrero (1994) afirma que el problema de implementación se origina en la aplicación de las estrategias en el gobierno, los cuales, no dependen solo de una área o dependencia, sino por el contrario, engrana un conjunto de oficinas, dependencias, sectores gubernamentales e incluso empresas del sector privado, colegios profesionales, entre otros grupos de la sociedad organizada. Aspectos que nos conduce a formularnos la siguiente pregunta: ¿de qué manera se puede controlar y dirigir ese sinfín de actividades?

En la línea de análisis, autores como Kaufman (1973) quien resalta los asuntos administrativos, ha identificado tres variables que inciden en el fracaso de la implementación de las políticas públicas, entre ellas menciona al proceso de

comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. Podría decirse que básicamente Kaufman resalta que la burocracia en las instituciones públicas sería el principal problema de la implementación.

En la misma línea de análisis, también Guerrero (1994) refiere que los problemas en la implementación de las políticas surgen o se suscitan fundamentalmente de tres formas: por la forma como se traduce los hechos y acciones en resultados objetivos; por limitaciones en la continuidad de un proceso de política; y por el imperioso hecho de moderar las presiones que conlleva el proceso. También es necesario señalar que Guerrero (1994) afirma que son las autoridades quienes pervierten el formalismo, la rigurosidad y el control administrativo generando obstáculos en la implementación como instancias de veto. Asimismo, el autor señala que para el cumplimiento de los objetivos de una política es necesario garantizar el flujo de recursos financieros y presupuestales del órgano administrativo para realizar cualquier actividad en busca de resultados; ya que, la ausencia de estas haría problemática las implementaciones.

Sin duda, cada uno de los problemas que se van presentando en la fase de la implementación de una política pública permite distinguir la antes mencionada brecha de implementación, a la que Grindle (2009) ha definido como la distancia o diferencia existente entre lo planificado y el resultado obtenido.

En ese entender, aunque las políticas públicas nacen a través de dispositivos legales, estos no garantizan su efectividad. Ya que, existiendo brechas en la implementación estas muchas veces pueden actuar debilitando la confianza ciudadana en el ejercicio gubernamental, reduciendo de esa manera el valor público como consecuencia de la aplicación fallida o inaplicación de las políticas propuestas.

En ese entender, el presente trabajo tiene por objetivo identificar cuáles han sido los problemas de implementación que han conllevado a que luego de 3 quinquenios transcurridos desde que entró en vigencia la Ley N° 27785, no se ha alcanzado hasta la fecha resultados favorables en los gobiernos locales dispersos, ni por el

lado del control interno ni por el lado del control externo previstas estratégicamente en la fase de planificación de la política.

También, es preciso señalar la afirmación de Subirats (1989) que hace en torno a los problemas suscitados en la fase de implementación de las políticas, menciona que, en el transcurso de este proceso, al igual que en la fase de formulación de la política influyen los grupos que serán afectados con dicha decisión y por supuesto también al grupo que se encargará de su conducción. Con la afirmación citada, el autor confirma que tanto en la fase de elaboración como en la de implementación, se envuelve a diferentes niveles gubernamentales en una entramada red de instituciones políticas y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específica.

Finalmente, es cierto que durante el proceso de ejecución o implementación de las políticas públicas se dan aciertos y desaciertos, éxitos y fracasos, y es necesario y vital en el proceso de aprendizaje valorar los fracasos y ponderar los éxitos, analizando los objetivos planificados y los resultados obtenidos para poder determinar las brechas de implementación de lo dispuesto en la Ley N° 27785.

1.2 Estado de la Cuestión

En la presente investigación es relevante conocer los aportes de otros estudios sobre los problemas en la implementación del control gubernamental y el fortalecimiento de los Sistemas de Control. Para ello reseñaremos las contribuciones de las investigaciones sobre la problemática en la implementación del control gubernamental y sobre el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control.

1.2.1 Del Control Gubernamental

El Control Gubernamental en el Perú hasta la década de los 90 estaba regulado por un conjunto de normas incongruentes que dificultaban la adecuada aplicación del control gubernamental en las instituciones estatales sobre el uso de los recursos del

Estado. En el caso concreto de la implementación del Control Gubernamental en los gobiernos locales, las auditorías son realizadas por el personal de planta nombrado, contratado y funcionario de confianza designados por los gobiernos de turno, quienes dependían económica y funcionalmente de la entidad, sin embargo, desde el año 2002, año en que entro en vigencia la Ley del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República (Ley N° 27785), se regula la dependencia de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control.

Los estudios sobre el control gubernamental indican que siempre ha existido conflicto de intereses, y su implementación ha sido poco eficaz en las Instituciones Estatales, por dos razones: la primera por falta de un adecuado ambiente de control y, la orfandad y desprotección de los profesionales al realizar sus labores de control gubernamental (Ladino Enrique, 2009). Cada entidad está expuesta a diversas fuerzas internas y externas que conllevan a riesgos.

Al respecto, muchos trabajos mencionan que: «la auditoría interna (control gubernamental) ha pasado a ser una herramienta básica, necesaria y fundamental en el nuevo capítulo de la rendición de cuentas y control» (Intosai, 2006). El modo en la cual las diversas entidades del sector estatal conducen el control interno, y el modo en la cual estos rinden cuentas se ha modernizado, ya que en la actualidad se requiere mayor transparencia y mejores procesos de rendición de cuentas de parte de las instituciones que usan o administran los recursos provenientes de contribuyentes o del tesoro público. Estos cambios han tenido un impacto significativo en el modo mediante el cual la gerencia dispone, vigila e informa respecto al control interno (Intosai, 2006).

Las investigaciones en torno al control se han centrado en cinco aspectos vinculados uno con el otro, “el entorno de control, la evaluación del riesgo, el sistema de información, las actividades de control y la supervisión del sistema de control” (Viloria Norka, 2005), los cuales provienen de la forma de dirigir una Organización y se integran durante el proceso de gestión. Como bien sabemos que una de las investigaciones que ha aportado en forma significativa acerca de la problemática del control interno, es el informe COSO (Viloria Norka, 2005) el cual marca una pista importante sobre el asunto.

En un estudio sobre la auditoria como proceso de control (María del C. Villardefrancos y Zoia Rivera, 2006) realiza una investigación donde señala que los antecedentes de la actividad de la auditoria, nace como forma de supervisión estatal, y concluye con la idea que la auditoria viene a ser un instrumento de control y supervisión el cual necesariamente debe contribuir a la constitución de la disciplina como cultura dentro de la organización que permita la detección de fallas o desviaciones estructurales o vulnerabilidad latente en la organización, cabe señalar que a pesar de los años transcurridos y el desarrollo alcanzado por los profesionales, el objetivo con el que fue creado la auditoria o control gubernamental, muchos funcionarios, servidores y población en general creen que la auditoria o control gubernamental solo consiste en la detección de los fraudes, marcando de esa manera la imagen negativa del auditor y por ende del personal que labora en las diferentes órganos integrantes del Sistema Nacional de Control, aspectos que como podemos darnos cuenta persisten hasta la actualidad.

De estas tendencias se puede concluir que la responsabilidad de la adecuada implementación del control gubernamental recae, básicamente, sobre los funcionarios y servidores públicos inmersos en los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, quienes deben hacer respetar los principios y normas que rige la administración pública, como paso para alcanzar o lograr la modernización del Estado (Cisneros, Fernández y López, 2007), sin embargo ellos no son los únicos responsables, sino también es responsabilidad de los funcionarios⁸ y servidores que ejercen el control previo y concurrente que deben estar predispuestos al control.

Quien ha efectuado el mayor análisis desde la perspectiva normativa del control gubernamental aplicado a los gobiernos municipales en América Latina son German Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera con su obra Control de la Administración Pública Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, en el cual hace una descripción de lo que debe ser el control de la administración pública municipal, como paso para alcanzar o lograr la

⁸ Comprende a los funcionarios elegidos por voto popular y de confianza.

modernización administrativa del Estado, sin embargo no existen mayores trabajos que analicen la lógica de la implementación del control gubernamental por sí mismos, sino que lo hacen vinculándola a otras materias como el caso de la Auditoría privada. En sentido rígido podríamos señalar que la implementación del control gubernamental es uno de los pasos para alcanzar la modernización administrativa y por ello su importancia para el estudio de este.

En efecto, si bien existen perspectivas sobre las fallas en los sistemas de control gubernamental y cómo afectan económicamente, así como los servicios que estas entidades estatales brindan a partir de fallas en el sistema de control (Espeso, Escuder y Romero, 2007), perspectivas de las organizaciones de cómo se debe combatir las debilidades de control a partir de estos (Ladino, 2009), y trabajos con inclinación un poco más perfectible y con visión de la empresa privada que analizan al control más integral y completa (Bautista, 2009), estos no describen la problemática de la Implementación del control gubernamental, por lo que durante el desarrollo del trabajo de campo de esta investigación se efectuara mayores indagaciones sobre el presente tema.

De acuerdo a lo señalado hasta este punto y sin perjuicio de ello, podemos anticiparnos a decir que, de los diversos trabajos de investigación revisados se observa que el problema que se presenta con mayor frecuencia determinado por los autores en el proceso de fortalecimiento de un sistema de control, es la implementación del control en una organización estatal (Ladino, Bautista e Intosai), a la cual la mayoría califica como un “fenómeno cultural” por la comisión de actos adversos a la probidad (Mujica, 2011), sin que esto sea el único. Sobre el particular, el trabajo de Enrique Ladino referente al informe Coso plantea que un elemento fundamental para el control interno es el ambiente de control que viene a ser el entorno que incide en el comportamiento o actuación de los servidores en una organización, el ambiente de control se ha convertido en el alma y base para el resto de componentes del sistema de control interno, proporcionando orden y estructura al sistema, traducido en la predisposición al control, precisando que la implementación del control gubernamental no solo depende del ambiente de control,

pero si es el componente que significa mayor obstáculo para el Estado, de hecho, otro problema importante de la implementación del control gubernamental es el ingreso y cese de funcionarios y servidores públicos auditores y asistentes de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control que son contratados por los gobiernos de turno, y que lejos de tener independencia (Intosai, 2006) están supeditados a las entidades que los contratan.

Las investigaciones hacen repensar sobre la importancia de ponerle atención a la problemática identificada para prevenir los riesgos inherentes y los riesgos de control que existen en toda institución estatal que perjudica el adecuado fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y por ende la implementación del control gubernamental.

Por otro lado, en lo que corresponde a la implementación del Órgano de Control institucional – OCI, en los estamentos del Estado, se cuenta con la investigación respecto a “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” (Shack, 2016), la misma que analiza el proceso de la incorporación de los Órganos de Control Institucional basados en la Ley N° 29555, que abarca el ámbito nacional.

1.2.2 Actores de la implementación del control gubernamental y el fortalecimiento del SNC.

El control interno se encuentra presente en todas las organizaciones públicas o privadas debido a los riesgos existentes en estas por el manejo de recursos económicos (Ladino, 2009). En ese sentido, su trabajo constituye una visión perfectible de los riesgos que existen en toda organización desde la perspectiva del riesgo inherente y riesgo de control y por otro lado los actores que participan en el ambiente de control de toda organización y propone la obligatoriedad del seguimiento y diligencia sobre los mismos. De la misma manera, el mencionado

autor propone un modelo ideal de Control Interno, donde traslada a los funcionarios y servidores tanto de la entidad como del Sistema de Control la responsabilidad de su implementación y uso adecuado de las herramientas que este ofrece.

Existen dos tendencias para definir el ámbito del concepto de control interno, una que limita la definición del Control Interno desde la esfera pública (Cisneros, Fernández y López, 2007), como una opción hacia la modernización administrativa municipal y la segunda que considera que el control interno integral es propio de las empresa privadas (Bautista, 2009), siendo que en ambos casos se dan los riesgos inherentes y de control debido a la participación del ser humano como actor principal y socialmente adaptable a las circunstancias. Al respecto, investigaciones mencionan que el fenómeno de la obstaculización, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y por ende la ineficacia en la implementación de un adecuado control gubernamental no se limita al ambiente de control, funcionarios que ejercen el control o funcionarios sujetos a control, al contrario, en nuestro país existe una idea no tan clara, y de cierta manera un tanto extensa y compleja que los actores o el ambiente de control. Por lo que, hay que prestar atención a los errores en la implementación del control gubernamental (Cisneros, Fernández y López, 2007).

En un estudio sobre los actores que participan en la auditoria como proceso de control María del C. Villardefrancos y Zoia Rivera (2006) ha realizado una investigación donde señala que los antecedentes de la actividad de la auditoria, nace como forma de supervisión estatal, y concluye con la idea que “la auditoria viene a ser una herramienta de control y supervisión el cual debe contribuir con la construcción de la cultura de disciplina en la organización, que permita detectar fallas o desviaciones en la estructura o vulnerabilidad latente en la organización”, cabe señalar que a pesar de los años transcurridos y el desarrollo alcanzado por los profesionales, el objetivo con el que fue creado la auditoria o control gubernamental, muchos funcionarios, servidores y población en general creen que la auditoria o control gubernamental solo consiste en la detección de los fraudes, marcando de esa manera la imagen negativa del auditor y por ende del personal que labora en las diferentes órganos pertenecientes al Sistema Nacional de Control,

aspectos que como podemos darnos cuenta persisten hasta la actualidad, producto de la falta de predisposición al control que existe en toda entidad pública y en la sociedad latinoamericana.

Si bien no existen trabajos específicos sobre cómo implementar el control gubernamental en los municipios rurales, si existen trabajos sobre modelos ideales de control interno en otros espacios que resultan aplicables por la similitud en la vinculación de los actores, como el trabajo de Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (Control de la Administración Pública), o el trabajo de Ladino Enrique (Control Interno: Informe Coso), pero habrá que analizar los métodos particulares para la implementación del control gubernamental, ya que lo que interesa a este trabajo es describir los obstáculos que encuentra el proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y las relaciones que se dan a partir de estos.

1.2.3 Tipología general de obstáculos en la implementación del control gubernamental.

Según el trabajo de Ladino Enrique (2009), se identificó el ambiente de control interno como el principal componente y obstáculo en la implementación del control gubernamental, debido a que este se trata del entorno que incide en el comportamiento o actuación de los servidores en una organización, el ambiente de control es el elemento fundamental y base para el resto de componentes del sistema de control interno, proporcionando orden y estructura al sistema y en tal sentido, los factores que se consideran en el entorno de control son: la integridad, los valores éticos y morales, el talento de los servidores, la capacidad de gestión y dirección, el estilo de dirección para asignar obligaciones y delegar responsabilidades, el orden estructural de la organización vigente y las prácticas y políticas internas adoptadas por el personal, situando el problema principalmente en la falta de predisposición al control prefiriendo la satisfacción política e intereses personales.

Los estudios sobre los tipos de obstáculos en la implementación del control gubernamental nos muestran que la independencia de los auditores y asistentes de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control que son contratados por los gobiernos de turno, y que lejos de tener independencia (Intosai, 2006) están supeditados a las entidades que los contratan.

A la luz de lo expuesto surge la preocupación de la presente investigación por describir cómo las fallas en la implementación del control gubernamental afectan en fortalecimiento del Sistema Nacional de Control en los municipios dispersos de la provincia de La Convención caso Municipalidad Distrital de Echarati.

1.3 Marco Legal Normativo

La Normatividad que regula la Implementación del Control Gubernamental y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control parte del mandato constitucional el cual menciona lo siguiente:

“La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control” (Constitución Política del Perú, 1993 Art. 82°)

El 22 de julio del 2002, fue promulgada la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el mencionado dispositivo legal norma el ámbito de aplicación, la estructura organizacional, las funciones y atribuciones del sistema y define a la Contraloría General como ente superior técnico y rector del sistema. El objeto del dispositivo legal tiende a impulsar el desarrollo del control gubernamental en forma apropiada, oportuna y efectiva, que permita prevenir y vigilar el correcto uso de los recursos públicos, mediante la aplicación de principios, reglas y procedimientos establecidos y que estos a la vez permitan que el desempeño de las funciones de las autoridades y servidores

estatales se realicen con honestidad y probidad, de la misma manera, que conlleven al cumplimiento cabal de metas y objetivos institucionales y que a la vez contribuya a la mejora del desempeño de los actos, acciones y actividades en bien de la Nación (Ley 27785, 2002 Art. 2°). Las disposiciones contempladas en la presente Ley y todas las que sean emitidas por la Contraloría General se aplican sobre toda aquella entidad que esté sujeta a control por el Sistema, indistintamente de sus recursos que lo financian o el ámbito jurídico que lo ampara (Ley 27785, 2002 Art. 1°). Las disposiciones legales emanadas por la presente Ley, y las que emita la Contraloría General en ejercicio de sus funciones y atribuciones, priman sobre cualquier otra norma en materia de control gubernamental” (Ley 27785, 2002 Art. 4°).

En ese sentido, la citada Ley deja de presentar al Control Gubernamental como una responsabilidad propia del Sistema Nacional de Control⁹. Bajo esta premisa la Ley señala que:

“El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia, y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes” (Ley N° 27785, 2002, Art. 6°).

Es de señalar que la Ley 27785, también señala que “el control gubernamental puede ser control interno y externo según quien lo ejerza y, previo, simultaneo y posterior de acuerdo a la oportunidad en la que se desarrolle” (Ley N° 27785, 2002). Es decir, se le ha dado al Control Gubernamental un enfoque constructivo, orientándose básicamente a conseguir mejora en el desarrollo de operaciones de los organismos públicos sobre la base de eficiencia y eficacia (Vásquez, 1996: 185). Obviamente, el control interno que puede ser previo, simultáneo y posterior, es desarrollado con la finalidad de darle un adecuado uso a los recursos públicos es decir bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, tanto el control previo y

⁹ Conformado por la Contraloría General de la República, Órganos de Control Institucional y Sociedades de Auditoría

posterior son desarrollados por los servidores y funcionarios de cada entidad; mientras que el control interno posterior es desarrollado por los superiores de los servidores y funcionarios según las funciones que les corresponda, el control interno posterior también es desarrollado por el órgano de control institucional según la programación de sus actividades anuales, siendo estos materia de regulaciones estrictas, pese a lo cual, tanto servidores, funcionarios y superiores no le están dando la importancia que merece por desconocimiento o simplemente por la falta de voluntad de los servidores y funcionarios (resistencia al control); y por otro lado, por un órgano de control institucional cuyo jefe es designado por el titular de la entidad y el personal contratado por la entidad en ambos casos dependen económicamente de la entidad, siendo una falla en la implementación del control gubernamental por la falta de independencia.

En cuanto al control externo, son las acciones que realizan los órganos del sistema (Contraloría, OCI y SOA), cuyo objetivo fundamental es verificar que se cumplan las normas que rigen a los diferentes sistemas administrativos de la administración pública.

Entendiendo que ninguna nación es una isla en el mundo actual, se tiene el postulado de INTOSAI quien afirma que: ¡Ninguna nación puede estar sola ni debería permanecer sola! (revista INTOSAI. 2002:2), por lo que la Contraloría General de la República es miembro de *The International Organization of Supreme Audit Institutions* con siglas en inglés INTOSAI, organismo que agrupa a las instituciones fiscalizadoras de varias naciones del mundo y viene impulsando desde el año 1992 la implementación del control gubernamental en los estamentos del estado (Salazar,2014).

El Sistema Nacional de Control en el Perú “está compuesto por un 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” (Ley N° 27785, 2002, Art. 12°). El ámbito

de participación del sistema comprende los actos, acciones, operaciones y actividades desarrollados por cada entidad pública, así como el personal que labora en ellas, independientemente del marco legal que los regula (Ley N° 27785, 2002, Art. 12°).

El Sistema Nacional de Control peruano según el mandato legal, se encuentra compuesto por órganos de control los cuales se mencionan a continuación:

- a) La Contraloría General, como ente técnico normativo del sistema (CGR).
- b) Los Órganos de Control Institucional de las entidades y organismos públicos (OCI's).
- c) Las Sociedades de Auditoría independientes (SOA's), cuando son designadas y contratadas por la Contraloría General para la ejecución de servicios de auditoría en las entidades y organismos públicos o de participación pública.

Gráfico 1: Estructura del Sistema Nacional de Control (SNC)



Fuente: Colegio de Abogados de Lima 2012.

a) La Contraloría General.

La Contraloría General de la Republica “es un órgano conformante del Sistema Nacional de Control, y por mandato legal viene a ser el ente técnico rector del Sistema que goza de autonomía, funcional, económica y financiera” (Ley N° 27785, 2002), cuya misión es conducir e inspeccionar que el control gubernamental se realice bajo los estrictos principios de eficacia y eficiencia, buscando constantemente la mejora en la gestión de los recursos públicos del Estado, fomentar el cumplimiento del código de ética del servidor público, la práctica de valores y el compromiso al cual está obligado todo servidor público.

La Contraloría General de la Republica, tiene la función de controlar la ejecución del presupuesto público y el endeudamiento público, función que deviene de un mandato constitucional, si bien es un organismo público con autonomía administrativa, esta debe limitar su acción a lo establecido en la legislación peruana.

b) Órgano de Control Institucional – OCI

El Órgano de Control Institucional, es parte de la Contraloría General y debe tener presencia en todo organismo público en los tres niveles de gobierno, sin excepción alguna, de la misma manera, también debe tener presencia en las empresas que tengan capital estatal del estado sea esta total o parcial (mayoritario), dicho órgano debe estar ubicado a la par del más alto nivel de la jerarquía estructural del organismo público (Ley N° 27785, 2002, Art. 17°).

“La implantación e implementación del Órgano de Control Institucional, así como la dotación de los recursos necesarios para el cabal desarrollo de sus funciones es responsabilidad del Titular de la organización sujeta a control” (Ley N° 27785, 2002, Art. 17°).

El Órgano de Control Institucional depende funcionalmente de la Contraloría General de la República, lo cual indica que el desarrollo de sus labores lo realiza en estricto cumplimiento de las directrices que para tal efecto dicte el Organismo Superior de Control. Sin embargo, se puede decir que mientras el personal del OCI sea contratado y dependa económicamente de la entidad el problema de falta de independencia persistirá.

c) Las Sociedades de Auditoría - SOA.

Las sociedades de auditoría, son empresas de derecho privado especializados en el desarrollo de auditorías independientes, que son contratados por la Contraloría General de la República para el desarrollo de revisión posterior de la información financiera y presupuestaria o de gestión en las entidades y empresas del sector público, la contratación obedece a un concurso público (Ley N° 27785, 2002, Art. 20°).

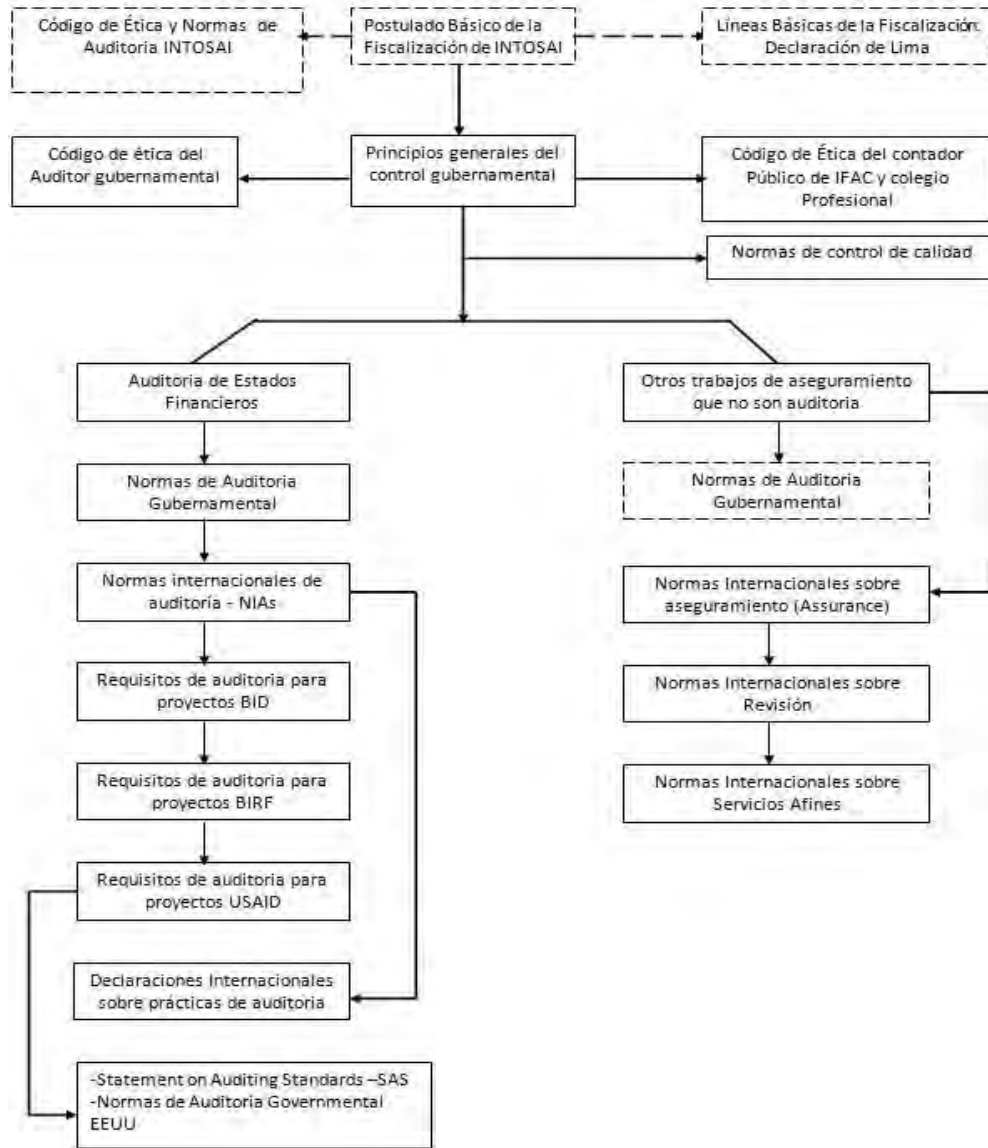
Si bien las contrataciones de las sociedades de auditoría obedecen a un concurso público, organizado y dirigido por la Contraloría General, los gastos son asumidos por las propias entidades sobre las cuales se realizará el control posterior o auditoría externa; de la misma manera, la revisión y validación de los informes es realizado por la propia Contraloría (Ley N° 27785, 2002, Art. 20°). Sin embargo, como veremos más adelante, este es uno de los procesos de implementación del control gubernamental en las cuales, se está mostrando problemas ya que son solo unas cuantas sociedades de auditoría las que son autorizadas por la Contraloría.

Los órganos del Sistema “ejercen la función de control en el marco de la estipulado en la Ley N° 27785 y el resto de disposiciones que dicte la Contraloría General como ente superior del sistema, disposiciones que permitan delinear la

actuación como sistema” (Ley N° 27785, 2002), y el cumplimiento está sujeto a la supervisión constante por la Contraloría General bajo el siguiente marco de referencia:



Gráfico 2: MARCO DE REFERENCIA PARA LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL



Fuente: Auditoría Gubernamental moderna (Fonseca, 2007: 31)

CAPÍTULO SEGUNDO

EL FUNCIONAMIENTO DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI, EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL CONTROL GUBERNAMENTAL.

2.1 Realidad del Sistema Nacional de Control

Según el Informe presentado por el titular de la Contraloría General de la República del Perú en el marco del Presupuesto para el periodo fiscal 2012, el Contralor General ha informado al ejecutivo respecto a la capacidad operativa del Sistema Nacional de Control y sus Órganos:

Gráfico 3: EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y SUS ÓRGANOS



Fuente: CGR, 2012.

Como se puede mostrar en el gráfico anterior, de las 2,369 instituciones estatales que deben tener su Órgano de Control Institucional – OCI, solo 738 han sido implementadas, de los cuales solo 253 pertenecen a la Contraloría General de la República y adicionalmente, el Sistema cuentan con 64 Sociedades de Auditoría con personerías jurídicas calificadas y autorizadas por la Contraloría para ejercer auditorías financieras.

Hasta el periodo 2010, la Contraloría General de la República contaba con una sede central y Oficinas Regionales de Control en 20 departamentos del país (Tumbes, Piura, Cajamarca, Trujillo, Chimbote, Chachapoyas, Iquitos, Moyobamba, Huaraz, Huánuco, Abancay, Huancavelica, Ayacucho, Pucallpa, Cusco, Ica, Moquegua, Puerto Maldonado, Puno y Tacna), sin embargo para el periodo 2011, se ha ido fortaleciendo su capacidad operativa con la implementación de cuatro ¹⁰ Macro Regiones: la Macro región Norte (sede Chiclayo) inaugurada el 17 de diciembre del 2010, la Macro Región Lima – Callao (Sede Lima) inaugurada el 27 de octubre del 2011, la Macro Región Centro (Sede Huancayo) y la Macro Región Sur (Sede Arequipa) inaugurada el 23 de setiembre del 2010.

Cuadro 1: FORTALECIMIENTO DE LA CGR

RUBRO	AÑO					
	2009	2010	2011-E	2012-E	2012-O	2015-E
DESCENTRALIZACIÓN	219	335	537	537	657	702
MACRO REGION NORTE (06 ORC)	60	76	166	166	196	206
MACRO REGION CENTRO (04 ORC)	43	54	124	124	154	154
MACRO REGION LIMA (03 ORC)	63	65	97	97	127	157
MACRO REGION SUR (06 ORC)	53	140	150	150	180	185
OCI'S (LEY 29555)	167	167	455	738	2 058	4 484
JEFES DE OCI	167	167	455	738	738	738
PERSONAL OCI - LEY 29555					1 200	3 626
PERSONAL OCI - DU 062-2010 FFAA/PNP					120	120
SEDE CENTRAL	740	726	774	787	907	934
ALTA DIRECCIÓN	4	4	4	4	4	4
PERSONAL DE LINEA	537	479	517	530	650	650
PERSONAL DE APOYO	199	243	253	253	253	280
FACULTAD SANCIONADORA			14	35	143	143
TOTAL PERSONAL CAP	1 126	1 228	1 780	2 097	3 765	6 263
PERSONAL DEL SNC POR INCORPORAR	5 137	5 035	4 483	4 166	2 498	0

¹⁰ Informe de presupuesto de la Contraloría General de la República para el año fiscal 2012.

Fuente: CGR Informe Anual 2011

Como se puede observar en el cuadro anterior, en el 2009 el Sistema Nacional de Control, contaba con un total de 6263 entre profesionales, técnicos y auxiliares, de los cuales 1126 afectos a las planillas e incorporados a la Contraloría General y 5137 pendientes de ser incorporados, es decir una proporción de 1 a 6, lo cual indica que de cada seis trabajadores solo 1 está formalmente incorporado a la Contraloría.

Con respecto al periodo 2011, la Contraloría General aumento la proporción a 2 de 6, lo cual significa que de cada 6 trabajadores dos fueron incorporados oficialmente a la Contraloría; distinguiendo un aumento significativo en la incorporación de los jefes de Órganos de Control Institucional como resultado de la Ley N° 29555.

Según informe de la Contraloría, al 30 de junio de 2010, antes de la aprobación de la Ley N° 29555, se contaba con 167 Jefes de OCI en la planilla de la Contraloría General de la República y 571 jefes de OCI en las planillas de las instituciones sujetas a control; para el periodo 2011, se incorporaron directamente 86 Jefes de OCI y mediante convocatoria concurso público de méritos se incorporaron a 202 Jefes de OCI (octubre – diciembre 2011). Durante el periodo 2012 la Contraloría inicia con 455 Jefes de OCI en sus planillas y durante ese mismo periodo se incorporó mediante concurso público de méritos a 283 Jefes de OCI (mayo - junio) concretándose al cierre del periodo la Transferencia de plazas y presupuesto de 738 Jefes de OCI.

Los resultados obtenidos se deben principalmente a la aplicación de la Ley N° 29555 y el Decreto de Urgencia N° 062-2010, y cabe señalar que en la medida que no se dé cumplimiento a las normas antes mencionadas el fortalecimiento e independencia de la Contraloría se encontrará congelado en el tiempo.

Como bien se sabe, ni las naciones ni las instituciones dentro de una nación son islas (revista INTOSAI. 2002:2), y para que haya un adecuado control gubernamental, es necesario el apoyo conjunto de muchas instituciones del estado, entre ellas podemos tener la participación y el apoyo interinstitucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP, Superintendencia de Banca y Seguros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, entre otros.

El Objetivo fundamental del Control Gubernamental es promover la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos y minimizar los actos de corrupción en la administración pública, generando valor para el logro de los objetivos nacionales (Ley N° 27785, 2002, Art. 15, literal c.). En otras palabras, “está obligado a promover la transparencia, contribuir en la aplicación del principio de ética pública y sirve como herramienta para la lucha contra la corrupción en el Estado, las instituciones que la conforman y sus servidores” (García, 2013: 454).

Como se observa, la Contraloría General de la República está realizando los esfuerzos necesario para la implementación adecuada del Control Gubernamental, lo cual constituye un avance en lo que respecta a lo organizativo; sin embargo, aún no se ha logrado incorporar a la Contraloría ni el 11% de Órganos de Control Institucional de las entidades estatales; y entendiendo que “las entidades fiscalizadoras superiores solo pueden cumplir eficazmente sus funciones si cuentan con total independencia de la entidad controlada y se encuentran protegidos de influencias externas” (Intosai, 1998). De manera que, las limitaciones y retrasos en el proceso de incorporación de los Órganos de Control institucional, permiten afirmar que los retrasos y limitaciones indudablemente influye en la generación de fallas en el Control Gubernamental.

El desarrollo del Control Gubernamental se caracteriza por ser previamente planeado y con clara definición de sus objetivos, el alcance debidamente delimitado con procedimientos metodológicamente establecidos para lograr los objetivos planeados. En términos concretos el objetivo es lo que se desea alcanzar con la auditoria, identificando los actos, operaciones, acciones o actividades a revisar. Respecto al alcance, este se refiere a los límites que se le asigna al trabajo de auditoria en concordancia a los objetivos planteados. Por otro lado, los procedimientos vienen a ser los pasos, tareas o acciones específicas a desarrollar, metodológica, ordenada y coherentemente establecidos para obtener evidencias cuyas características deben ser suficientes, competentes y relevantes.

En el desarrollo del trabajo de auditoria, el primer paso que debe realizar el auditor es la formulación del plan de auditoria, en la cual describa el objeto de la auditoria, el alcance y los procedimientos a desarrollar. El plan debe ser lo suficientemente específico para que guie el proceso de la auditoria, adecuándose a la cantidad de operaciones, alcance, complejidad y envergadura de la entidad.

El trabajo de auditoria es controlado por medio de evaluaciones constantes sobre el cumplimiento de los planes anuales de control. Los Planes Anuales de Control – PAC, es el instrumento que se formula y se aprueba en forma anticipada y contiene las actividades y acciones a desarrollar por los órganos del sistema en un periodo determinado y alineados a los objetivos aprobados.

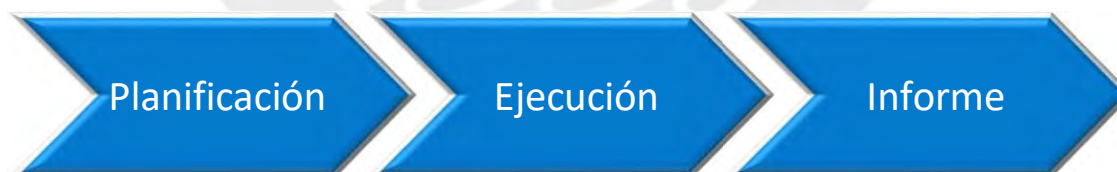
La fase del planeamiento o planificación de la auditoria es supervisada por el nivel jerárquico correspondiente del equipo de auditores. La planeación es un proceso constante inclusive durante el proceso de desarrollo de la auditoria considerando que el plan de auditoria no es absoluto, sino por el contrario, este está sujeto a cambios en el proceso de ejecución por aspectos significativos e importantes que pueda variar el alcance y otros aspectos de la auditoria

La siguiente fase después de la planeación es la ejecución, en esta etapa el equipo auditor desarrolla las actividades o procedimientos programados en el plan, los procedimientos son desarrollados mediante la aplicación de diferentes técnicas y pruebas que permitan determinar las desviaciones (hallazgos) y reunir las evidencias de los actos o hechos ocurridos, los cuales formaran parte de los papeles de trabajo.

Concluida la revisión de la documentación y contrastada con los testimonios y descargos o aclaraciones recibidas, se elabora el informe de auditoría, el cual, debe contener las conclusiones a la cual llegaron los auditores según las evidencias encontradas, y estas a la vez, dan paso a la elaboración de observaciones, pudiendo estas ser, observaciones que conlleven a responsabilidad administrativa, civil o penal a los servidores determinados como responsables. Y finalmente el quipo auditor formulará sus recomendaciones para mejorar o superar las desviaciones encontradas.

A continuación, se detallará cada una de las fases del proceso de auditoria señalando los trabajos que se realizan en cada fase.

Gráfico 4: Fases del proceso de control gubernamental



Fuente: CGR, 2008

En la Fase de planificación se realiza una evaluación del estado situacional de los procesos y del sistema de control interno, para luego formular el Plan de auditoria, herramienta que servirá de hoja de ruta para la ejecución de la acción de control (Salazar, 2014).

En la Fase de ejecución, comprende la aplicación de técnicas y procedimientos auditoría, los cuales permiten conseguir evidencias suficientes, competentes y relevantes.

En la Fase de elaboración de informe, comprende la elaboración del informe propiamente dicha, con las respectivas observaciones y recomendaciones para poder superar las fallas de control detectadas.

Según lo establecido por la Ley N° 27785, las entidades públicas que, en ejercicio de sus atribuciones, decidan destinar recursos estatales tales como donaciones de cooperación de instituciones nacionales o extranjeras recibidas, hacia organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales fuera del alcance del sistema de control, estos están en la obligación de informar a la Contraloría General, respecto al destino y los resultados obtenidos (Ley N° 27785, 2002, Art. 4°).

Estas condiciones incrementan la vulnerabilidad del país frente a los actos de corrupción.

Como se ha podido entender, a lo largo de este capítulo, el control gubernamental, no solo es responsabilidad del ente técnico rector que viene a ser la Contraloría General, si no como se observa el control gubernamental es responsabilidad propia de cada entidad del estado, la misma que debe ser empoderada por su titular y seguida por todas sus autoridades, funcionarios, profesionales y de todo trabajador de acuerdo a sus funciones.

De la misma forma, el control externo gubernamental, es realizado según normativa por los órganos que componen el Sistema Nacional de Control, y como ya se mencionó que ninguna institución es una isla sola en la sociedad, me permito decir que también tiene un compromiso fundamental la participación de la ciudadanía o la sociedad, quienes tienen y deben ejercer también el control externo, denunciando los actos de corrupción apenas tomen conocimiento de acuerdo a los procedimientos señalados para tal fin; en otras palabras se podría decir que “el control gubernamental es tarea de todos” (Sotomayor, 2005: 34).

2.2 Estructura institucional para la implementación del control gubernamental: el marco institucional del sistema y las competencias del órgano de control institucional.

En los últimos años, dentro de la administración pública, se ha venido destacando un enfoque sobre la importancia del control y supervisión en el uso de los recursos públicos. De acuerdo con Ladino (2009), en toda organización se debe establecer mecanismos para asegurar que la conducta y desempeño obedezcan los procedimientos y reglas establecidas, y se podría decir que el control en la administración pública es sumamente importante, aunque para muchos funcionarios y servidores públicos este término tenga una connotación negativa asociada quizás a restricción, imposición, delimitación y vigilancia.

Es así que, por mandato constitucional la Contraloría General supervisa el correcto uso de los recursos públicos, y los Órganos de Control Institucional como parte integrante del Sistema y la Contraloría, ejercen el control en cada entidad pública, y puede ser asumida de dos maneras: en primer lugar en el control simultaneo pues la Órganos de Control Institucional, tienen la facultad de participar como veedor en los procesos de selección que la entidad convoque, de la misma forma también tiene la facultad de realizar veedurías en la ejecución de obras públicas, así como, de realizar arquezos de caja y solicitar todo tipo de información dentro de la entidad y de realizar visitas de control inopinadas.

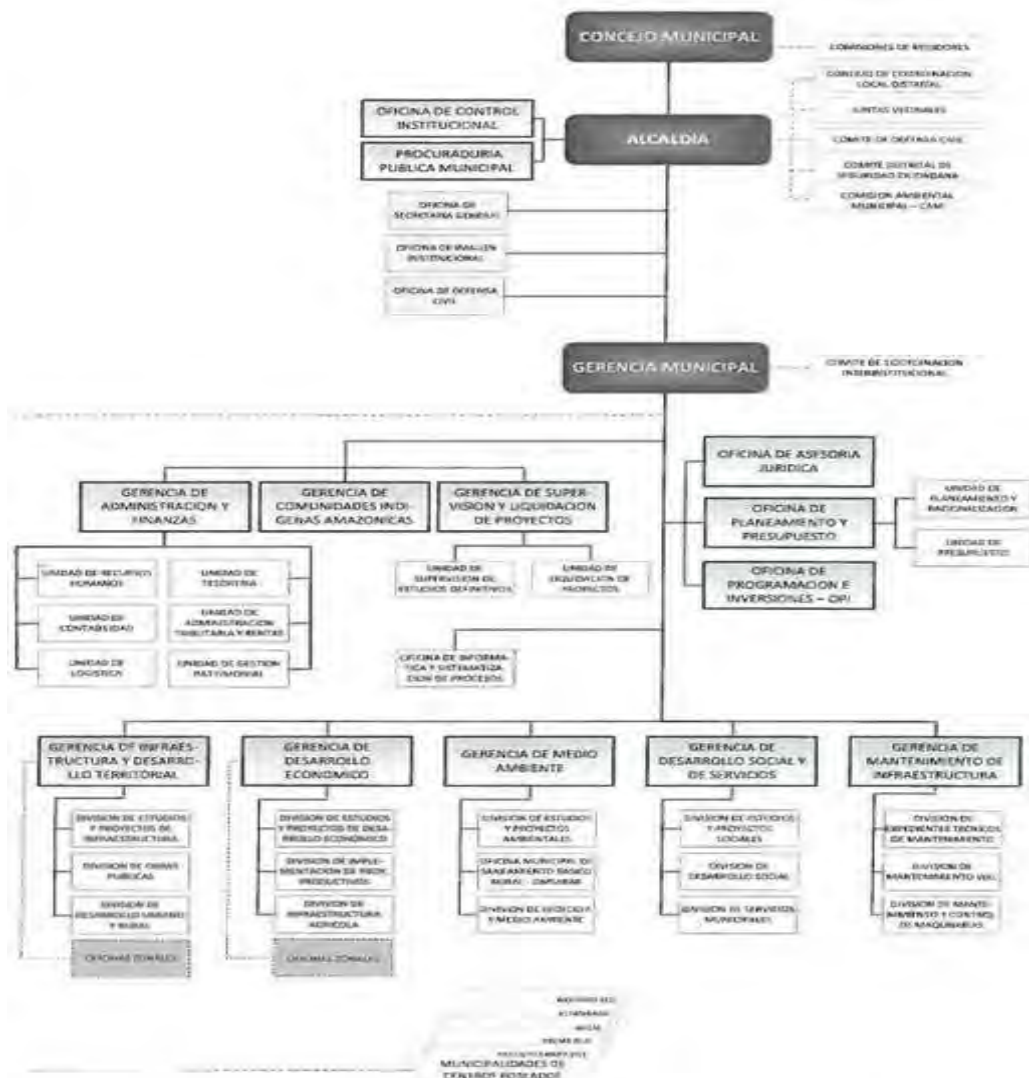
En segundo lugar el control posterior, los Órganos de Control Institucional realizan actividades y acciones de control, respecto a las actividades de control, se encuentra el seguimiento de medidas correctivas las cuales consisten en hacerle seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones derivadas de los informe de auditoría, el cumplimiento de las medidas y normas de austeridad, entre otros, en cuanto a las acciones de control son las auditorias o exámenes especiales que se realizan como parte del plan anual de control.

Como se puede observar, el control gubernamental es sin duda una herramienta fundamental para reducir los actos de corrupción dentro de la administración pública

(Estupiñan, 2004), pero que, queramos o no la implementación se encuentra subyugada a las decisiones que adopte el poder político.

En cuanto al distrito de Echarati, se encuentra ubicado en la provincia de La Convención, Región Cusco. Durante los últimos años ha cobrado gran importancia, pues es considerado como el distrito más rico del Perú, por recibir los beneficios del Canon Gasífero, y al día de hoy la Municipalidad Distrital de Echarati está estructurada de la siguiente manera:

Gráfico 5: ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI



Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto de la MDE.

Según, los instrumentos de gestión proporcionadas por la Dirección de Planificación, Presupuesto y Racionalización de la Entidad, la Municipalidad Distrital de Echarati en el Cuadro de Asignación de Personal – CAP, cuenta con 178 plazas entre funcionarios y servidores, de las cuales solo 160 se encuentran ocupadas y 18 se encuentran previstas, mientras que según el cuadro de plazas para Contrato administrativo de servicios–CAS cuenta con 68 plazas ocupadas y en lo que concierne a personal obrero bajo el Decreto Legislativo 728, según el reporte alcanzado por la Unidad de Personal de la municipalidad durante los últimos años, el número de obreros y profesionales ha evolucionado año tras año es así que, durante el periodo 2010 contó con 3567 entre obreros y profesionales, en el 2011 contó con 2843, durante el 2012 el número de obreros y profesionales ascendieron a 5629, durante el 2013 se incrementó a 11386 y durante el 2014 se redujo a 10372, indudablemente en referencia al periodo 2006, se ha incrementado abismalmente, de los 26 plazas en el CAP a 178 al día de hoy, de los 50 obreros a los 10 mil al día de hoy, sin duda el incremento en personal servidores, funcionarios y obreros se ha incrementado en proporción geométrica.

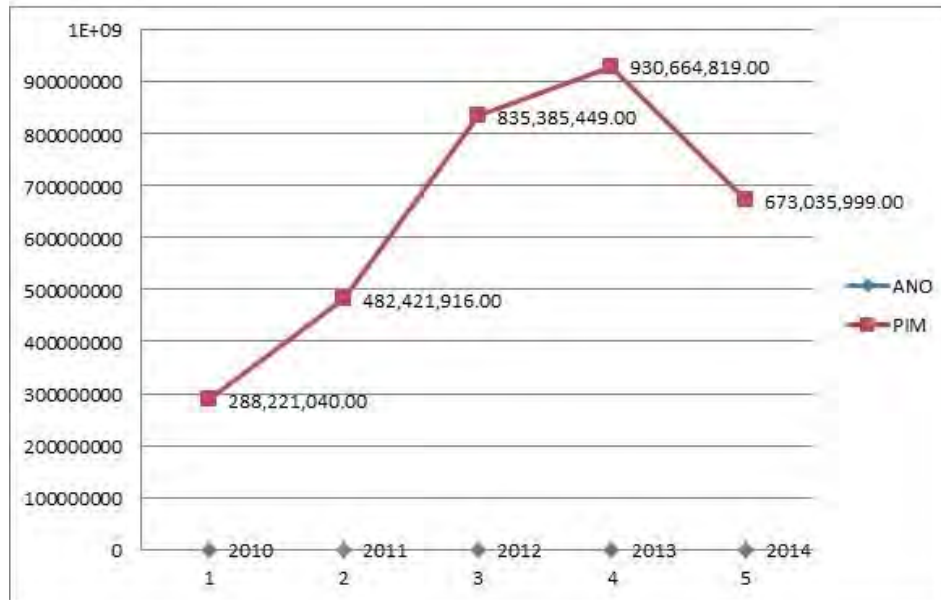
De la misma forma, los recursos económicos que maneja la Municipalidad de Echarati, ha evolucionado de la siguiente manera:

**Cuadro 2: RECURSOS PRESUPUESTARIOS DE LA MUNICIPALIDAD
DISTRITAL DE ECHARATI**

RUBRO	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO				
	2010	2011	2012	2013	2014
00 Recursos Ordinarios	1,487,177.00	1,487,178.00	1,478,851.00	1,572,459.00	1,217,259.00
07 FONCOMUN	8,654,758.00	11,403,857.00	13,205,481.00	14,286,625.00	12,616,079.00
08 Impuestos Municipales	1,276,884.00	2,171,880.00	2,341,409.00	2,178,257.00	2,220,247.00
09 Recursos Directamente Recaudados	3,093,178.00	3,489,020.00	3,405,796.00	1,631,645.00	2,618,391.00
13 Donaciones y Transferencias	1,602,928.00	839,591.00	806,400.00	2,407,435.00	0.00
18 Canon y Sobrecanon	272,106,115.00	463,030,390.00	814,147,512.00	908,588,398.00	654,364,023.00
TOTAL	288,221,040.00	482,421,916.00	835,385,449.00	930,664,819.00	673,035,999.00

Fuente: Sistema integrado de administración financiera – SIAF.

Gráfico 6: PRESUPUESTO INSTITUCIONAL POR AÑOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera
Unidad Ejecutora: 300749.

Como se observa en el gráfico anterior, el presupuesto de la Municipalidad Distrital de Echarati durante los cinco últimos años, se ha incrementado año tras año, llegando en el 2013 a su pico más alto, habiendo recibido durante ese periodo la suma de S/. 930,664,819.00, superando al periodo 2010 en S/. 642,443,779.00; sin embargo, pese a haberse incrementado abismalmente el presupuesto institucional, la capacidad operativa del Órgano de Control Institucional no ha variado.

En consecuencia, al incrementarse el presupuesto también se incrementaron el número de proyectos de inversión, actividades de mantenimientos y estudios de pre inversión, así como de algunas actividades, los mismos que amplían el horizonte para el ejercicio del control gubernamental y por ende amplían la carga para el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad tal como se muestra a continuación:

Cuadro 3: PROYECTOS DE INVERSION, MANTENIMIENTOS, ESTUDIOS DE PREINVERSION Y ACTIVIDADES DE FUNCIONAMIENTO EJECUTADAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI DURANTE LOS PERIODOS, 2010-2014.

DETALLE DE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO	2010		2011		2012		2013		2014	
	CANT	MONTO	CANT	MONTO	CANT	MONTO	CANT	MONTO	CANT	MONTO
PROYECTOS DE INVERSION	361	253,750,182.00	472	415,252,977.86	685	638,144,666.00	1295	694,425,040.00	927	570,534,730.00
MANTENIMIENTOS	56	13,745,373.00	121	25,363,814.42	497	142,136,955.00	754	172,412,595.00	531	74,113,174.00
ESTUDIOS DE PRE INVERSION	67	2,050,050.00	85	22,483,559.72	112	34,969,174.00	217	42,484,527.00	154	10,313,187.00
FUNCIONAMIENTO	20	18,675,435.00	22	19,321,564.00	25	20,134,654.00	23	21,342,657.00	22	19,746,322.00
TOTAL	504	288,221,040.00	700	482,421,916.00	1319	835,385,449.00	2289	930,664,819.00	1634	674,707,413.00

Fuente: Elaboración propia, basado en datos proporcionados por la Oficina de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Echarati y SIAF.

De la misma forma, también se ha incrementado el número de procesos de selección realizados por la Municipalidad Distrital de Echarati, y por ende una vez

más se reafirma que al incrementarse el número de procesos de selección también se incrementó el horizonte de actuación del Órgano de Control Institucional tal como sigue:

Cuadro 4: CANTIDAD DE PROCESOS DE SELECCIÓN BAJO EL AMBITO DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO, PERIODOS 2010-2014

TIPO PROCESO SELECCIÓN	2010		2011		2012		2013		2014	
	CANT	MONTO	CANT	MONTO	CANT	MONTO	CANT	MONTO	CANT	MONTO
AMC	346	14,843,857.71	419	22,172,620.72	533	27,619,501.92	470	23,235,129.03	487	26,427,073.32
ADS	222	17,479,382.61	268	25,363,814.42	398	39,329,207.96	383	39,967,884.06	428	40,245,593.33
ADP	38	8,313,861.16	71	22,483,559.72	40	11,253,614.68	80	23,626,032.63	39	11,231,904.40
CP	10	4,010,829.43	6	3,590,250.40	9	304,564,835.72	6	5,782,061.59	2	1,106,058.84
LP	12	16,980,219.96	16	22,062,435.22	18	27,222,904.80	59	114,353,340.75	42	37,459,076.77
TOTAL	628	61,628,150.87	780	95,672,680.48	998	409,990,065.08	998	206,964,448.06	998	116,469,706.66

Fuente: Elaboración propia, basado en datos extraídos del SEACE.

Como se observa, si bien es cierto, los procesos de selección enmarcados en la Ley de Contrataciones del Estado no son todas las compras que realiza la entidad ya que muchas de ellas se realizan fuera del marco de la Ley de Contrataciones por ser menores a tres Unidades Impositivas Tributarias (UIT) límite que establece la Ley, según el funcionario de la entidad las compras directas en bienes y servicios durante el 2010 ascendieron a 135 millones, el 2011 ascendió a 98 millones, el 2012 ascendió a 167 millones, el 2013 se realizó compras directas por 315 millones y finalmente el periodo 2014 se realizaron compras directas por 347 millones, sin duda un horizonte muy amplio para ejercer el control gubernamental por parte del Órgano de Control Institucional.

Análisis de las competencias del Órgano de Control Institucional según la Ley 27785 y según la Resolución de Contraloría General N° 459-2008-CG, Modificadas por la RC N° 099-2010-CG y RC N° 220-2011-CG.

Sin duda, la participación del Órgano de Control Institucional se encuentra enmarcado en los principios que rige el desempeño del control gubernamental establecidos en la Ley N° 27785, Ley General del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General (2002), que a continuación se detallan:

- ✓ La universalidad, “significa que el OCI, tiene la facultad de revisar cualquier actividad que realiza la entidad pública y sobre el total de recurso que maneja” (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El carácter integral, “está relacionado a la entidad como un todo, eso quiere decir que todo recurso económico, financiero, humano y documental que maneja la entidad pública son materia de control” (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ La autonomía funcional, “significa que los Órganos de Control, se conducen en forma independiente sin ninguna influencia de parte de la entidad u organización estatal. Ningún funcionario sea el nivel que ostente tiene la facultad o la competencia necesaria para obstaculizar, minimizar, postergar o limitar el desarrollo del control” (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El carácter permanente, “el control debe realizarse en toda entidad u organización pública en forma continua y sin limitaciones” (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El desarrollo del control requiere de habilidades técnicas y especializadas en quienes lo ejercen, ya que la labor del control debe ser desarrollada con la adecuada calidad, debe ser consistente y razonable acorde a la entidad en la que interviene (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El ejercicio del control se realiza bajo el estricto cumplimiento de las normas legales y pleno respeto al estado de derecho (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El control gubernamental garantiza el debido procedimiento hacia las organizaciones públicas o privadas, así como hacia las personas (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).

- ✓ El desarrollo del control gubernamental se realiza en forma eficiente, eficaz y con uso adecuado y económico de los recursos escasos del estado, que permitan alcanzar resultados óptimos en el cumplimiento de metas planteadas (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ Para que el control gubernamental sea efectivo, este se debe desarrollarse en forma oportuna, es decir en la ocasión y coyuntura ni antes ni después, si se quiere cumplir con el objetivo (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El control se realiza con plena objetividad, respetando el estado de derecho, el debido proceso y de forma imparcial, sin prejuicios ni influencias de ninguna índole sobre hechos objetivos que sean comprobables dejando de lado todos los hechos subjetivos (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ Si bien los organismos estatales realizan múltiples operaciones, para alcanzar la efectividad del control estos deben ser seleccionados o priorizados en base a su importancia material debiendo actuar sobre aquellas con mayor importancia económica (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El desarrollo del control se realiza en forma selectiva, ya que es imposible la revisión de la totalidad de las actividades y operaciones de una entidad, este debe ser realizado sobre aquellos actos u operaciones donde exista mayor peligro de acciones ilegales (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ En el desarrollo del control se presume que todo funcionario o servidor público ha actuado bajo el marco de la legalidad, salvo que se demuestre lo contrario con pruebas objetivas (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ Para el ejercicio del control es necesario y vital que los órganos tengan acceso irrestricto a la información para ser examinadas, analizadas y evaluadas sin limitación alguna, aun así, tengan la calidad de secreto (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ Durante el tiempo que dure el desarrollo del control es mandato guardar estricta reserva, por lo que, está prohibido divulgar información que pueda afectar el curso del trabajo o pueda perjudicar a la entidad, a los servidores o propiamente al Sistema (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).

- ✓ El desarrollo del control no debe perjudicar o interferir en el normal desarrollo de las actividades dentro de la entidad, estas deben siempre mantenerse continuas.
- ✓ Concluido el desarrollo de las actividades o acciones de control, estos deben ser publicados en forma oportuna, siguiendo las directrices o lineamientos establecidos por el ente técnico rector del Sistema (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El apoyo ciudadano es fundamental en el desarrollo del control, los mecanismos para su participación lo establecen el ente técnico rector del sistema (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).
- ✓ El control tiene la característica de ser flexible, mediante la cual en el desarrollo del control existen prioridades para el cumplimiento de metas y objetivos, donde ciertas actividades tienen mayor prioridad que las otras y su identificación conduce a un control efectivo y eficiente (Ley N° 27785, 2002, Art. 9°).

Sobre lo expuesto, se debe precisar que el cumplimiento de los principios del control gubernamental, es de estricto cumplimiento para todos los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control; sin embargo, de las 20 encuestas realizadas a personal que ha laborado en OCI, el cien por ciento de especialista encuestados puntualizan y observan el principio de Autonomía funcional, donde afirman que es uno de los principios que constantemente está siendo vulnerado, y de nada vale avanzar o cumplir con los demás principios si el titular y/o funcionarios de la entidad limitan o tiene alguna injerencia política sobre las decisiones que se adopten en el Órgano de Control Institucional. Generando un falso compromiso de la entidad para cumplir adecuadamente con la implementación del control gubernamental, generando riesgo de deficiencia y falla en el control.

Atendiendo al principio de carácter técnico y especializado del control, es de señalar que este principio busca que el control gubernamental se realice por profesionales probos y altamente capacitados, en los doce sistemas administrativos que rige la administración pública, sin embargo de las 20 encuestas realizadas a personal especialista que ha trabajado en Órganos de Control, 14 afirman que no se está contratando personal especialista, afectando de esa forma la calidad del control

gubernamental y generando informes deficientes, retrasando y poniendo en riesgo la implementación del control gubernamental. Y por el contrario sería de mucho beneficio que todo personal que labora en el Sistema Nacional de Control cuente con la adecuada pericia profesional, conocimientos técnicos adecuados y dominio de los sistemas que rige la administración pública.

De la evaluación a los dos principios analizados, se puede deducir que mientras la autonomía funcional de los órganos de control institucional continúen siendo tacita, y no se cumpla en la práctica, y más aún que tampoco se está cumpliendo con dotar de personal técnico especializado en control gubernamental, se mantiene permanente la brecha para cumplir con el principio de eficacia, eficiencia, y economía, reflejándose en la baja cantidad y calidad de informes remitidos a la Contraloría (se detallaran más adelante), y el bajo índice de costo beneficio en el uso de los recursos presupuestarios del Órgano de Control Institucional el mismo que debe ejecutar las siguientes funciones:

- a) Los Órganos de Control Institucional, ejercen tanto el control interno como el control externo “en el marco de los artículos 7 y 8 de la Ley N° 27785, el control interno es desarrollado con posterioridad a las actividades de la entidad, en concordancia a las directrices emanadas por el ente técnico rector y en cumplimiento a su PAC (Plan Anual de Control), mientras que el control externo es desarrollado por encargo de la Contraloría General” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- b) “Los Órganos de Control institucional, también deben realizar auditorías a la información financiera y presupuestal, entre otras auditorías en temas de gestión que se programen, de acuerdo a las directrices del ente técnico rector” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- c) “A pedido del Titular de la entidad y por disposición del ente máximo del Sistema Nacional de Control, ejecutan acciones o actividades de control no programadas sobre operaciones financieras u otros, dichas acciones o actividades se realizan bajo las directrices del ente técnico rector” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).

- d) “Desarrollar el control como medida de prevención en las distintas operaciones en la entidad con arreglo a las directrices emanadas por el ente técnico rector del Sistema, con la finalidad de aportar mejoras en el desarrollo de la gestión y sin perjudicar ni generar obstáculo alguno para una adecuada revisión posterior” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- e) “Informar los resultados obtenidos sobre las acciones y actividades de control desarrolladas a la Contraloría General y al Titular, conforme a las directrices emanadas por el ente técnico rector del Sistema” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- f) “En los casos en los cuales se detecten algunos indicios de desviaciones que contravengan las normas legales vigentes están obligados a intervenir de oficio, debiendo informar dichos actos al Titular de la entidad a fin de aplicar los correctivos necesarios” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- g) “Recepcionar las denuncias que realicen los servidores públicos o cualquier otro ciudadano, así como, evaluar y dar atención de ser el caso, en estricto cumplimiento de los lineamientos establecidos por el Sistema y su ente técnico rector” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- h) “Tienen la obligación de planificar con anticipación las acciones y actividades a desarrollar, de la misma manera cumplir estricta y fielmente con lo planificado, y posterior a ello evaluar el grado de cumplimiento conforme a las directrices emanadas por el ente técnico rector del Sistema” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- i) “Realizar la vigilancia a la implementación de las recomendaciones producto de los informes de auditoría, debiendo informar sobre el cumplimiento en forma semestral en el modo que indica las directrices emanadas por el ente técnico rector” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- j) “Brindar el apoyo correspondiente a los equipos que la Contraloría encargue el desarrollo de actividades o acciones de control dentro de la entidad, de la misma manera, el personal del OCI incluido el Jefe, por encargo de la Contraloría deberán realizar acciones o actividades de control en otras

- entidades por motivos contemplados en la normatividad” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- k) “Vigilar que la entidad de cumplimiento estricto a las normas legales y disposiciones internas emanadas por la entidad” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - l) “Alcanzar a la entidad su propuesta de presupuesto anual respetando los techos presupuestales y la capacidad económica de cada entidad” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - m) “Atender en forma responsable las solicitudes que realice la Contraloría General” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - n) “Cuidar sigilosamente que los informes derivados de las actividades y acciones de control, sean publicados de acuerdo a los lineamientos establecidos para ello” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - o) “Asegurar que los instrumentos de gestión de la entidad contemplen, las funciones y estructura acorde a lo establecido en las normas legales vigentes o lineamientos emanados por el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, respecto al OCI” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - p) “Fomentar el fortalecimiento de capacidades a través de la capacitación constante de los colaboradores del OCI, en instituciones legalmente reconocidas de nivel universitario o similares en temas relacionados a los Sistemas Administrativos en la función pública, el control gubernamental y otros relacionados” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - q) “Garantizar la conservación de los documentos, generados en el ejercicio de sus funciones como mínimo por 10 años, posteriores a estos se deberá seguir las normas respecto a la conservación de documentos y/o remisión al Archivo Central de la Nación” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
 - r) “Vigilar y garantizar el estricto cumplimiento del Código de Ética que rige la Administración Pública, en el personal del Órgano de Control Institucional; debiendo, para tal caso inculcar en todos los colaboradores los principios que rige la actuación del Sistema Nacional de Control” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).

- s) “Garantizar la aplicación de los principios de reserva y confidencialidad en el manejo de la información o documentación conseguida durante el desarrollo de las funciones” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).
- t) “Los Órganos de Control Institucional, por ser parte del Sistema Nacional de Control, están sujetos a las disposiciones que emita el ente técnico rector” (Resolución de Contraloría N° 220, 2011).

2.3 Los recursos del órgano de control institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati, para la implementación del control gubernamental

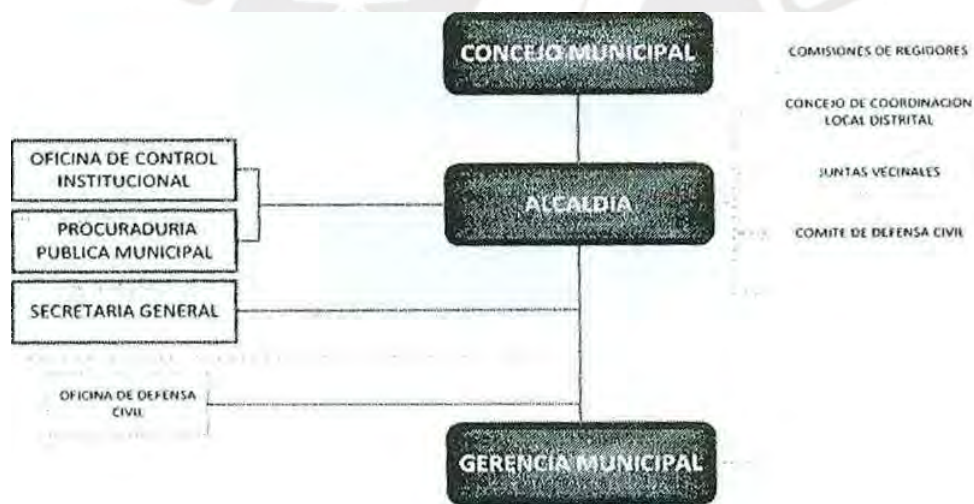
Según las normativas vigentes en el Perú, el control gubernamental viene a ser un proceso permanente e integral, cuya finalidad es la de coadyuvar con la mejora constante de la gestión pública y del uso eficiente de los recursos y bienes del Estado. De hecho, la implementación del control gubernamental implica adoptar acciones preventivas y correctivas pertinentes en forma descentralizada y permanentemente. Dicho proceso también incluye disponer del marco normativo coherente y sostenible, que garantice la actuación de los órganos del Sistema Nacional de Control, brindándole, autonomía en la intervención de los órganos y su equipo técnico que lo conforma, recursos y bienes suficientes para el desarrollo de su labor, el uso de tecnologías de información y comunicación, así como, dotar de profesionales competentes y probos.

La Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, normas complementarias y/o modificatorias, regulan la labor del Control Gubernamental y brindan las herramientas para la ejecución y cobertura de este. Tiene como objetivo fundamental normar la labor técnica y profesional del personal que conforma cada órgano del sistema, así como, la ejecución técnica de procesos y obtención de productos tales como informes o dictámenes (Ley N° 27785, 2002).

Para una correcta comprensión del procedimiento formal de implementación del control gubernamental, es necesario entender el funcionamiento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley N° 27785 y así como la recientemente dictada

Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG (Cuadro N° 1), ya que ambas normas intervienen en las decisiones de la Contraloría General de la República y las entidades sujetas a control, pero a la vez colisionan con la realidad. Tenemos, por ejemplo, que ambas normativas indican que los órganos del sistema dependen administrativa, funcional y económicamente de la Contraloría General de la República; de la misma forma, también indican que los recursos humanos en todos los órganos del sistema son nombrados o designados por la Contraloría, pero sin embargo no viene cumpliéndose, otorgándoles de esa manera prerrogativas a las gestiones de turno para que ellos mismos propongan al personal que entre comillas los fiscalizará.

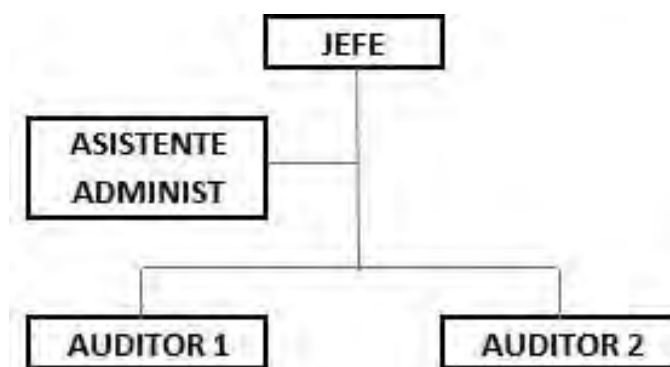
Gráfico 7: UBICACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD



Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto de la MDE

Como se puede observar, el Órgano de Control Institucional, como manda la normativa se encuentra ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura organizacional de la entidad, y constituirá la unidad especializada encargada de ejercer el control gubernamental en la institución y cuya organización interna en el caso estudiado es la siguiente:

Gráfico 8: ORGANIZACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI



Fuente: Órgano de Control Institucional de la MDE

De acuerdo a los estudios de campo realizadas en la Municipalidad Distrital de Echarati, como se puede observar su capacidad operativa en personal de acuerdo a su Cuadro de Asignación de Personal – CAP, aprobado según Ordenanza Municipal N° 015-2013-MDE/LC, y Presupuesto Analítico de Personal – PAP, está compuesta por el jefe de oficina, un asistente administrativo y dos auditores, sin duda colisiona con lo establecido en la Ley N° 27785 (2002), la cual señala claramente que el titular de la entidad tiene la obligación de cautelar la adecuada implementación del Órgano de Auditoría Interna (ahora Órgano de Control Institucional) y la asignación de recursos suficientes para la normal ejecución de sus actividades de control; sin embargo, como se observa de acuerdo al presupuesto, la ejecución de proyectos de inversión, actividades de mantenimiento, cantidad de procesos de selección, operaciones y actividades en general, según las opiniones de los expertos, el equipo humano con la que cuenta el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati no es suficiente, originando de esa forma debilidades en la implementación del control gubernamental.

Cuadro 5: PRESUPUESTO ANUAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI Y ASIGNACION PRESUPUESTAL ANUAL OCI

PERIODO	PRESUPUESTO ENTIDAD	PRESUPUESTO OCI	% EN RAZON AL PRESUPUESTO
2010	288,221,040.00	472,264.00	0.1639%
2011	782,421,916.00	335,038.00	0.0428%
2012	835,385,449.00	379,185.85	0.0454%
2013	930,664,819.00	461,885.95	0.0496%
2014	673,035,999.00	552,225.05	0.0820%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del portal de transparencia económica y datos reportados del SIAF.

De los datos del Cuadro, se observa que durante los últimos 5 años, al Órgano de Control Institucional se ha asignado el monto promedio anual de 440 mil nuevos soles, de los cuales anualmente se destina el promedio de 160 mil nuevos soles para que se audite los estados financieros a través de una sociedad auditora cuyo concurso y designación lo realiza la Contraloría General de la República, de la misma forma, anualmente se gasta un promedio de 220 mil en remuneraciones del jefe, el asistente administrativo y los dos auditores, quedando solo un excedente de 60 para los bienes, servicios y viáticos que correspondan al desempeño de las labores de control, como se observa no cuenta con saldo para contratar personal adicional bajo el CAS o locación de servicios temporales; ya que los montos anuales asignados al Órgano de Control Institucional en comparación al presupuesto que maneja la entidad son irrisorios.

De la misma manera, según las encuestas realizadas a especialista que han laborado en Órganos de Control Institucional, señalan que según la Ley N° 27785 (2002) y según la Resolución de Contraloría General N° 459-2008-CG, que aprueba el Reglamento de los Órganos de Control Institucional (2008), señalan textualmente que “la designación del Jefe del OCI es competencia exclusiva y excluyente de la Contraloría General y se efectúa mediante Resolución de Contraloría publicada en el Diario Oficial El Peruano. La designación se sujeta a lo dispuesto por el artículo 19° de la Ley” (RCG N° 459, 2008), y se efectúa de tres formas: primero por concurso público de méritos, organizado y convocado por la Contraloría General,

segundo por designación directa del personal profesional de la Contraloría General y la tercera opción por traslado, según las consideración de la Contraloría General; cabe resaltar que al designarse al jefe del Órgano de Control por una de las tres opciones citadas, sería beneficioso para la el proceso de implementación del control gubernamental; sin embargo, en la Municipalidad Distrital de Echarati, la jefa del Órgano de Control fue designada por el titular de la entidad de manera directa sin ningún tipo de concurso.

También es necesario resaltar, que el proceso de incorporación del personal de OCI a la Contraloría es lenta, y hasta el momento no alcanza a la Municipalidad Distrital de Echarati, pese a que según el análisis de la página de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas es el segundo municipio a nivel nacional con mayores recursos, y según la opinión de los expertos es donde el control gubernamental se debe puntualizar con mayor incidencia.

Según las estadísticas del Órgano de Control Institucional estudiada, respecto a los informes remitidos a la Contraloría General de la República, como resultado de las actividades y acciones de control de los últimos cinco años se tiene:

Cuadro 6: NÚMERO DE INFORMES PRESENTADOS A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ACCIONES Y ACTIVIDADES DE CONTROL	NÚMERO DE INFORMES PRESENTADOS				
	2010	2011	2012	2013	2014
Acciones de Control	3	3	2	2	2
Actividades de Control	4	4	4	4	4

Fuente: Órgano de Control Institucional

Según la aclaración realizada por los expertos en control gubernamental, como resultado de las acciones de control el Órgano de Control emitirá informes de tipo administrativo con responsabilidad administrativa funcional, de tipo Civil con

responsabilidad Civil de los funcionarios y/o servidores, así como también pueden emitir informes con responsabilidad penal, el cual según la normativa viene a ser una prueba pre constituida para efectos judiciales.

Según los informes emitidos por el OCI de la Municipalidad Distrital de Echarati, solo se han emitido informes administrativos funcionales, los cuales han originado sanciones no significativas, y a la fecha según el reporte de funcionarios y servidores sancionados en aplicación de la facultad sancionadora de la contraloría no se registra ninguno.



CAPÍTULO TERCERO

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL Y EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI.

3.1 Las asignaciones presupuestales para la implementación del control gubernamental.

En la implementación del control gubernamental en la Municipalidad Distrital de Echarati, se ha presentado problemas debido a una asignación presupuestal anual que al transcurrir los años no han variado significativamente acorde al incremento del presupuesto institucional (Ver cuadro N° 1) de los cinco últimos años, tal como lo muestro en el cuadro N°04. Es de señalar que la asignación de recursos para la implementación del control gubernamental supone la asignación de recursos al Órgano de Control Institucional de la entidad, como parte del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, para poder utilizarlo en la ejecución de diversas acciones y actividades de control en aras de verificar el correcto uso de los recursos públicos, por medio de los mecanismos de dependencia funcional y administrativa establecidos. Se ha podido constatar que, durante el periodo de estudio tanto el titular como los funcionarios de línea no han mostrado la predisposición de fortalecer el Órgano de Control Institucional de la entidad.

Cuadro 7: ASIGNACION PRESUPUESTAL PARA EL ORGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL – OCI DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI

PERIODO	PRESUPUESTO ENTIDAD	PRESUPUESTO OCI	% EN RAZON AL PRESUPUESTO
2010	288,221,040.00	472,264.00	0.1639%
2011	782,421,916.00	335,038.00	0.0428%
2012	835,385,449.00	379,185.85	0.0454%
2013	930,664,819.00	461,885.95	0.0496%
2014	673,035,999.00	552,225.05	0.0820%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del portal de transparencia económica y datos reportados del SIAF.

Cabe destacar que la asignación del presupuesto anual al Órgano de Control Institucional también prevé el financiamiento de la Auditoría a los estados financieros acción de control que se realiza cada año, por lo que, la Municipalidad desembolsa anualmente el promedio de 150 mil soles, de la misma forma es de señalar que la carga de personal tanto del jefe de Oficina como de los dos auditores y asistente administrativo con la que cuenta según el CAP y PAP asciende a 220 mil nuevos soles anuales, contando con un promedio de 100 mil nuevos soles para la contratación de bienes y servicios anuales, hasta que se realice el proceso de adhesión de los Órganos de Control a la Contraloría General.

En la práctica, en la Municipalidad Distrital de Echarati, se observa que el presupuesto se distribuye sin considerar la real necesidad del Órgano de Control, considerando mayor presupuesto para sus actividades de gestión y un presupuesto reducido para el control gubernamental. Esto se evidencia en la inmensidad de recursos que la oficina de planificación y presupuesto asigna para la operatividad administrativa y política de la entidad en el Presupuesto institucional de Apertura - PIA; el mismo que es aprobado por el concejo municipal y ratificado por el titular de la entidad. De hecho, la formulación y aprobación del presupuesto es realizado en plena coordinación entre el Titular y el que haga las veces de jefe de presupuesto, los mismo que priorizan la ejecución de acciones y actividades de gestión y relegan la implementación del control gubernamental (fortalecimiento e implementación del OCI); al respecto, una ex jefa del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad

Distrital de Echarati manifiesta su punto de vista en cuanto a las asignaciones presupuestales:

Lamentablemente no existen lineamientos claros que señalen que parte del presupuesto institucional de las entidades deben destinarse a la implementación y fortalecimiento del control gubernamental, es así que, las gestiones siempre han asignado recursos insignificantes a los Órganos de Control Institucional, limitando de esa forma la ejecución de actividades y acciones de control en el gasto público, haciéndonos dependientes económicamente de las entidades sujetas a control, contraviniendo lo establecido en las disposiciones legales que rige el accionar de los órganos de control (Entrevistado 4: agosto 2015).

De la misma forma, una auditora del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati refiere:

En la Municipalidad Distrital de Echarati, las asignaciones presupuestales lo realizan de forma discrecional, ya que año tras año la Dirección de Planificación y Presupuesto solicita el plan operativo de cada unidad orgánica de la entidad, las cuales siempre se ha cumplido, pero nunca nos asignan el monto que solicitamos y simplemente es letra muerta, mientras que a las demás unidades orgánicas muchas veces hasta duplican el monto de lo solicitado, y así es aprobado por el concejo de regidores y ratificado por el titular de la Entidad, y por ende tenemos que reducir la cantidad de actividades y acciones de control programadas (Entrevistado 7: agosto 2015).

Considerando lo mencionado, se puede decir que existe parcialidad en la asignación presupuestal y un marcado rechazo al control gubernamental, notándose claramente la búsqueda de intereses políticos y particulares, entendiéndose que la implementación y fortalecimiento del control gubernamental más bien en la actualidad pasa por la decisión y predisposición política del gobernante de turno, mientras que el órgano de control prácticamente tiene que adecuarse limitando las acciones y actividades de control al bajo presupuesto que la entidad le asigna (Ver cuadro N° 06).

Lo señalado permite afirmar que, la adecuación del Órgano de Control Institucional a los recursos escasos que la entidad le asigna, originada por la determinación unilateral de parte de la gestión edil, obedece a la autonomía de todo gobierno local, mientras dure el proceso de incorporación de los órganos de control institucional a

la Contraloría General. Sin embargo, en el proceso de incorporación del OCI a la Contraloría General de la República, se debe entender que los índices de corrupción y el uso deficiente de los recursos del estado se van incrementando en la municipalidad. Sin embargo, considerando las estadísticas que ubica a los gobiernos locales como las instituciones que día a día aumentan los índices de corrupción y tan solo la presencia del OCI en una entidad limita de cierta forma los actos de corrupción o el uso deficiente de los recursos públicos, por lo que se considera pertinente la adecuación pese al no cumplimiento cabal de la implementación del Control Gubernamental.

3.2 Los objetivos políticos y particulares distorsionan la autonomía funcional, administrativa y económica del Órgano de Control Institucional que ejerce el control gubernamental.

Resalto que, la gestión del control gubernamental supone la participación o decisión política compartida del gobierno nacional y gobierno local acorde a sus propias dinámicas para cada contexto; es así que, en el campo de desarrollo del estudio se ha podido observar el nivel de influencia que ejerce el gobierno nacional y gobierno local en cuanto a sus objetivos institucionales, políticos y particulares los mismos que dificultan una cabal implementación del control gubernamental.

Como se mencionó en capítulos anteriores, la gestión para una correcta implementación del control gubernamental requiere de la participación en primer término del gobierno a nivel nacional, del ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, de las entidades gubernamentales sujetas a control así como de la sociedad civil; sin embargo, pese a que la hoja de ruta para la implementación del control gubernamental (hasta ahora ciertamente deficientes) está regulada por normas legales, cabe decir que cada entidad sujeta a control obedece las normas pre establecidas de acuerdo a su conveniencia política y particular.

Los intereses políticos y particulares, evidentemente generan una distorsión de la independencia funcional, administrativa y económica que debe tener el control gubernamental, tal es el caso que, gran parte de los entrevistados mencionan que las limitaciones en la independencia funcional, administrativa y económica perjudican la implementación del control gubernamental, y los objetivo de verificar el correcto uso de los recursos públicos del estado; al respecto, un ex Jefe de OCI menciona:

En la contratación de personal auditor así como personal técnico, para realizar el control gubernamental, siempre que hacemos el requerimiento de personal, es la Unidad de Recursos Humanos y la comisión para los diferentes procesos de selección quienes se encargan de la evaluación de los profesionales que ingresaran a laborar, solo en algunas oportunidades nos han participado para ser veedor y hacer algunas preguntas a los aspirantes, pero nunca las preguntas que se plantean son determinantes en el proceso de evaluación y calificación, esto indica que solo nos queda aceptar el personal que ellos nos envíen, siendo muchas veces personal del entorno político de los gobernantes y/o funcionarios de confianza. (...) sin duda son hechos que me generan mucha incertidumbre y desconfianza (Entrevistado 5: agosto 2015).

De la misma forma, un ex auditor municipal, al igual que especialistas que ejercen control gubernamental, manifiesta la falta de independencia en la realización del control.

Durante el tiempo que trabaje en el Órgano de Control Institucional, nunca se ha respetado la independencia que debe tener esta unidad orgánica, pero no por el desconocimiento sino más bien por el objetivo político y particular que el gobernante de turno le quería dar a toda la gestión en general; siempre nos obligaban a participar en sus proselitismos políticos que realizaba el alcalde y su partido, hecho que con frecuencia comunicábamos al Jefe del OCI, y siempre le condicionaba que si no apoyábamos no autorizaría nuestro contrato una vez que estos vencieran, y la decisión del jefe era que apoyemos porque no le convenía que nos despidan cumplido el contrato que dicho sea de paso los contratos se realizaban de forma trimestral, acción que perjudicaría el cumplimiento del plan anual de control y le restaría puntos en su record. (...) sin duda como profesionales nos desmotivaba (Entrevistado 9: agosto 2015).

No obstante, se ha observado que los intereses políticos y particulares han distorsionado la autonomía funcional, administrativa y económica que debe primar

en la implementación del control gubernamental. De hecho, es posible identificar las características de las disposiciones según los principios que a continuación pasamos a detallar:

- ✓ **En lo que respecta a la autonomía funcional**, en la actualidad la Contraloría se encuentra en un proceso de incorporación del personal de los Órganos de Control Institucional, y la responsabilidad de realizar la incorporación es propiamente de la Contraloría General de la República, no obstante, es de señalar que el tiempo para la incorporación está tardando demasiado y presenta deficiencias en cuanto a la designación de los jefes de los Órganos de Control Institucional, el cual hasta la fecha sigue siendo propuesto por el titular de la entidad generando de alguna manera sesgos en la autonomía funcional; aquí, considero pertinente exponer la opinión de un auditor experto en control gubernamental:

Durante los últimos años, los jefes de OCI, que no son designados por la Contraloría General de la república han sido encargados por la Contraloría a proposición del titular de la entidad sujeta a control, esa práctica a mi opinión considero que vulnera la autonomía funcional del control gubernamental, debido a que el titular propone dicho cargo muchas veces para retribuir favores políticos y existe el riesgo de que lleguen a someterse (Entrevistado 8: agosto 2015).

De la misma forma, como ya se mencionó también otro de los factores que influyen en la autonomía funcional es que el personal que labora en el OCI, son contratados bajo la evaluación del personal de confianza de los gobiernos de turno, y muchas veces son manipulados y condicionados a los intereses políticos y particulares del gobernante de turno; aunque según lo establecido por la directiva de OCI, el jefe y personal de OCI no deben estar sujetos al mandado del Titular respecto al cumplimiento de funciones o actividades vinculadas al ejercicio del control gubernamental. En la práctica sucede lo contrario según las declaraciones de profesionales expertos en control gubernamental expuestas líneas arriba.

3.3 Distribución del gasto presupuestal para el cumplimiento de metas del Control Gubernamental.

El proceso de ejecución del control gubernamental en los gobiernos locales se traduce en la elaboración y remisión de informe por cada actividad y acción de control¹¹ que se realice en el marco de su plan anual de control, y a la vez, la elaboración y aprobación del plan anual de control se ajusta al presupuesto asignado por la entidad para los gastos en la ejecución del control gubernamental, esto exige su estricto cumplimiento por la Contraloría General de la República. Tal como se señaló, en el periodo de estudio, se ha evidenciado deficiente asignación presupuestal para la implementación del control, lo cual ha obligado a que los Órganos de Control Institucional reduzcan al mínimo sus acciones de control, orientándolo prácticamente al mero cumplimiento del presupuesto y remisión de informe que exige la Contraloría.

Es preciso señalar que, los montos presupuestales que la Entidad viene asignando para la ejecución del control gubernamental, como se ha detallado en el presente estudio no ha variado significativamente, pese a que el presupuesto institucional se ha incrementado abismalmente al iniciarse la explotación del gas de Camisea, en la actualidad es imposible que se desarrolle un control gubernamental de calidad sin recursos suficientes para ejecutarlo; por lo cual, el OCI se ha limitado en incluir en su plan anual de control las actividades que rutinariamente se deben realizar, el examen especial a los estados financieros que se debe realizar año tras año y dos exámenes especiales (auditorías) más, que dicho sea de paso según las afirmaciones recibidas del jefe y personal de OCI, solo cumplen con la ejecución de un examen especial hasta la emisión del informe correspondiente a la Contraloría General de la República.

¹¹Las actividades de control son las verificaciones del cumplimiento de las normas, entre ellos se tiene el cumplimiento de las normas de austeridad, el TUPA, seguimiento a la implementación de recomendaciones derivadas de los informes de auditoría, informe del cumplimiento del plan anual de control, entre otros; mientras que las acciones de control son los exámenes especiales o auditorías propiamente dichas.

A continuación se presenta el cuadro que contiene las actividades y acciones de control que normalmente debe realizar un gobierno local de la envergadura de la Municipalidad de Echarati, la cual considera la cantidad “óptima”¹² que se debe practicar según los especialistas entrevistados (profesionales auditores tanto de la Contraloría como del OCI), y se hace una comparación entre lo programado de acuerdo a la capacidad operativa del Órgano de Control Institucional y lo ejecutado representado en informes emitidos.

Cuadro 8: COMPARACIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES DE CONTROL ÓPTIMA, PROGRAMADAS Y REMITIDAS AL AÑO POR OCI DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI

ACTIVIDADES Y ACCIONES DE CONTROL	Cantidad Óptima¹³	Cantidad Programada	Informes remitidos
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones derivadas de los informes de auditoría.	2	2	1
Evaluación del Control Interno	1	1	0
Veedurías de procesos de selección, ejecución de obras y ejecución de actividades.	40	5	1
Informe anual al concejo municipal	1	1	0
Verificación del cumplimiento de las normativas en relación al TUPA y la Ley N° 29060.	1	1	1
Visitas de Control a Obras ¹⁴ , almacenes y actividades.	20	0	0
Seguimiento al Registro del Sistema INFOBRAS.	12	2	0
Evaluación del Plan Anual de Control.	2	2	1
Evaluación del Plan Operativo Institucional	2	2	0

¹² Necesidades reales de acciones y actividades de control que una organización pública de la envergadura de la Municipalidad Distrital de Echarati, requiere para llevar a adelante un adecuado control sobre el uso de recursos públicos.

¹³ La cantidad óptima, ha se establece en base a la opinión de los entrevistados profesionales de la Contraloría General de la República y profesionales auditores de OCI.

¹⁴ Las visitas de control de obras, consisten en realizar veedurías in situ, y levantar información sobre el avance de las obras a un tiempo determinado; producto del cual se emiten informes cuyo contenido debe incluir, conclusiones, observaciones y recomendaciones para poder superarlas. Normalmente estos informes son de mucha utilidad en el proceso de la ejecución de una acción de control que puede ser programado para el año siguiente o periodos subsiguientes. Definición publicada en la página Web de la Contraloría General de la República: <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/veedurias/>

Evaluación de Denuncias	48	5	0
Encargos de la Contraloría	8	1	0
Examen Especial a los Estados Financieros	1	1	1
Examen Especial al Área de Rentas Periodo 2012-2013	1	1	1
Examen Especial a la Ejecución del Proyecto de Irrigación Urusayhua.	1	1	0
Otros Exámenes Especiales por la Envergedura de la Entidad	12	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati.

Del cuadro se desprende que, durante el periodo 2014, la cantidad optima de seguimientos al cumplimiento de recomendaciones derivadas de los informes de auditoría se estableció 2 (dos), de los cuales el OCI ha programado en dicho periodo realizar también 2 informes de dicha actividad, sin embargo al cerrar el periodo señalado, solo se realizó la presentación de 01 (un) informe, debido según refiere la jefa de OCI a limitaciones de capacidad operativa; de la misma manera, de las 40 (cuarenta) veedurías a los procesos de selección (cantidad optima que se debe realizar), durante el periodo mencionado se programó 5 (cinco) y no se presentó ningún informe, notándose una gran brecha por cubrir; de la misma manera, también se observa que de 20 (veinte) veedurías a la ejecución de obras públicas que debieron realizar no programaron ni realizaron ninguna; también se observa que otra de las actividades importantes que se debió realizar es el seguimiento al registro de obras en el aplicativo de Infobras¹⁵, el cual fue de 12 seguimientos (uno cada mes), sin embargo según la información proporcionada solo se programó 02 (dos) y no se realizó ninguna. Por último, según los especialistas recomiendan realizar como mínimo 15 acciones de control (exámenes especiales), sin embargo, solo se realizó 2 a los estados financieros y al área de rentas, lo cual demuestra la debilidad del control gubernamental en la Municipalidad.

Esta es la situación real que se observa en la ejecución del control gubernamental objeto de la investigación, por lo que se deduce que la asignación presupuestal

¹⁵ Aplicativo diseñado por la CGR, sirve para que cualquier ciudadano pueda visualizar el estado de avance de las obras en términos físicos y financieros.

obedece a aspectos políticos particulares dejando de lado el valor público que en realidad debe brindar el Control Gubernamental. Un factor que predispone esta desviación del Control se podría decir que es el propio ente rector, en este caso viene a ser la Contraloría General de la República, al no establecer estrategias que permitan una verdadera independencia funcional, administrativa y económica de los Órganos de Control Institucional de las entidades sujetas a control, y que midan cualitativa y cuantitativamente el uso eficiente de los recursos públicos, por ejemplo, variables que midan el grado de satisfacción del manejo de los recursos públicos, el impacto en el grado de confianza en la gestión municipal, el grado de corrupción que existe en la gestión municipal, el grado de independencia de los técnicos y profesionales que desempeñan labores en el Órgano de Control Institucional, el grado de eficiencia en la ejecución del control, etc., los mismos que hasta la fecha no han logrado medirse por la falta de ciertos parámetros o normas que lo establezcan.

Para poder confirmar las observaciones, considero pertinente dar a conocer lo expuesto por el jefe del Órgano Control institucional de la Municipalidad Distrital de Echarati:

La asignación presupuestal que recibe el Órgano encargado de implementar el Control Gubernamental no ha tenido variación significativa en los últimos años, pese a que el presupuesto institucional se ha multiplicado desde que se inició la explotación del Gas de Camisea. Simplemente revisando el presupuesto de los cinco últimos años, se observa que el presupuesto no ha variado significativamente y resulta algo incoherente realizar una labor de control adecuado con limitados recursos presupuestales y recursos humanos especializados. Por tal motivo, las actividades y acciones de control se han reducido al mínimo en cuanto a la cantidad y alcance sobre todo de los exámenes especiales¹⁶. (...) Para cumplir con el plan anual de control, tenemos que limitar el alcance de las acciones de control y bajar la calidad de los informes (Entrevistado 4: agosto 2015).

¹⁶ Examen Especial también se puede llamar Auditoría

Sin duda las afirmaciones vertidas por los expertos en control gubernamental entrevistados, quienes hacen referencia a la falta de independencia en la ejecución del control, así como la falta de autonomía económica,

Para cada año se presenta el Plan Anual de Control, el mismo que es evaluado por la Contraloría General de la República y posteriormente aprobado mediante Resolución de Contraloría, sirve de base para la evaluación del cumplimiento de metas, los mismos que deben ser mayores si la envergadura de la entidad sujeta a control es mayor, pero se ha visto que los objetivos cuantitativos y las metas no han cambiado al pasar de los años, aunque lo óptimo es que esto vaya más allá, a solucionar satisfactoriamente el problema en la implementación del control gubernamental y contribuya con la reducción de los índices de corrupción (Entrevistado 5: agosto 2015).

De los datos recogidos en el campo de estudio, entendemos que la Municipalidad Distrital de Echarati, por los sendos motivos mencionados, tiene que orientar su atención al cumplimiento cuantitativo de su limitado y/o sesgado plan anual de control, y no teniendo como objetivo la cabal implementación del Control Gubernamental. En consecuencia, es evidente que esto lleve a obtener resultados de control de baja calidad y con escaso valor público, el mismo que trataremos a continuación.

3.4 El Control Gubernamental con escaso valor público en el control del gasto.

Según lo postulado por el autor Mark Moore (1998), menciona que el Valor Público se refiere a conseguir o lograr el más alto valor posible para los habitantes de una determinada área geográfica, partiendo de la administración de los recursos escasos como son los recursos humanos, financieros, tecnológicos y físicos que posee la institución, combinados con la visión del cuerpo gerencial, permite maximizar la eficiencia y eficacia, y da cumplimiento a los propósitos considerados en el mandato legal (Moore, 1998).

De lo mencionado por Moore, y la confrontación con lo que viene sucediendo en el control gubernamental en los municipios dispersos, se puede afirmar que, al realizar escasas actividades y acciones de control en un municipio que recibe abundantes recursos económicos, con una débil predisposición a la implementación del control gubernamental, marcado rechazo al control, y con un sesgado plan anual de control por insignificantes asignaciones presupuestales, carente de independencia funcional obviamente deja de lado el alcance y la calidad de las actividades y acciones de control. Tal como se mencionó en capítulos anteriores, en el presente estudio se ha observado que el control gubernamental se realiza solo como un acto de cumplimiento por los factores antes descritos, sin responder al valor para el cual fue creado.

Los gobiernos locales de acuerdo a su envergadura tienen la obligación de implementar su Órgano de Control Institucional (implementación del Control Gubernamental) y el cumplimiento de las normativas de su competencia para alcanzar las metas; la designación de los jefes de OCI a propuesta de los gobernantes de turno, la contratación de personal por parte de la gestión de turno, la falta de pericia de los profesionales, la dependencia económica, sin duda quiebran la independencia que debe tener el control gubernamental, evidenciando el bajo o escaso valor público, generando de esa forma desconfianza en el Sistema Nacional de Control lejos de fortalecerlo.

Esto nos vislumbra para entender los altos grados de corrupción¹⁷, no solo en el municipio de Echarati¹⁸ sino en todos los gobiernos locales, y un alto grado de desconfianza para la sociedad civil, ya que el accionar del Sistema Nacional de Control es solo simbólico y débil. Es así que, la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, cae en un círculo de mero

¹⁷ Boletín Contraloría General, resultados del control en los gobiernos regionales y locales (2009-2014), Cusco se ubica en el segundo lugar con más casos de Funcionarios con presunta responsabilidad penal o civil.

¹⁸ Alcalde gestión 2015-2018 con prisión preventiva por delitos de corrupción, alcalde periodo 2011-2014 con prisión preventiva por delitos de corrupción y alcalde 2007-2010 con sentencia de 10 años también por delitos de corrupción según datos del Poder Judicial.

cumplimiento, por cuanto existen actividades y acciones de control que año tras año se realiza sin ningún resultado relevante, pese a que tácitamente se puede percibir los altos índices de corrupción y de desviación de recursos públicos hacia objetivos políticos y particulares vulnerando los sistemas administrativos; pero, al no haber precisión sobre la verdadera independización del Sistema de Control en los gobiernos locales incide en las fallas de la implementación del control gubernamental; por lo mencionado, es necesario dar a conocer la declaración de un profesional con vasta experiencia en Control Gubernamental:

Desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29555, ley que establece el proceso de incorporación de los Órganos de Control Institucional, sus plazas y presupuesto a la Contraloría General han pasado más de cinco años, y hasta la fecha no se ha logrado consolidar la independencia y autonomía, digo esto, puesto que mientras sigamos dependiendo económicamente de la entidad sujeta a control, actuaremos en base al reducido presupuesto que nos asignen, al personal que ellos coloquen, realizar actividades y acciones que ellos decidan; por eso, desde el gobierno central se debe replantear las estrategias para un verdadero fortalecimiento del control gubernamental dado que la corrupción está avanzando a un ritmo acelerado (Entrevistado 6: agosto 2015). De la misma manera un representante de la sociedad civil (frente de defensa de los intereses de Echarati), señala que constantemente han presentado denuncias por malos manejos del presupuesto en las obras, pero todo cae en saco roto (...), todos se apañan (Entrevistado 19: setiembre 2017).

Finalmente, en cuanto a los resultados respecto al valor público, se puede rescatar que, tan solo la presencia del órgano de control institucional genera un clima de cuidado y diligencia en todas las áreas orgánicas de la entidad sujeta a control; sin embargo, en el desempeño del control gubernamental se observa escasa producción de valor público en la vigilancia del gasto público.

En conclusión, mientras el Órgano de Control Institucional mantenga una dependencia económica con la entidad sujeta a control se constituye en un factor que influye y da paso a los errores en la implementación del control gubernamental. Me atrevo a afirmar esto entendiendo que la responsabilidad de implementar el control es responsabilidad de los alcaldes, cuando en realidad para un correcto y adecuado funcionamiento, debe ser de un organismo autónomo, ya que viendo y

percibiendo la coyuntura política actual “Clientelista” que invierte miles de soles para alcanzar ser elegido, no va a fortalecer un Órgano que le controle o fiscalice sus gastos, al menos en la idiosincrasia latinoamericana es inviable.

De la misma forma, lo antes mencionado se puede corroborar, en las bajas asignaciones presupuestales para la ejecución del control gubernamental, limitando de esa forma en la cantidad óptima de acciones y actividades, así como, el cumplimiento de ciertos procedimientos que se realizan en el desarrollo de una acción y/o actividad de control, teniendo que considerar sendas limitaciones en los informes que luego serán remitidas a la Contraloría General con muy baja calidad y en muchos casos irrelevantes.

También se puede mencionar que, mientras el Órgano de Control Institucional no tenga la independencia administrativa para seleccionar al personal que desempeñará las labores de control y estos a la vez mantengan vínculo contractual con la entidad sujeta a control no se alcanza la autonomía funcional que óptimamente se desea conseguir.

Las metas establecidas en el plan anual de control y las asignaciones presupuestales obviamente inclinan la balanza hacia aspectos eminentemente cuantitativos, ajustados al gasto presupuestal, dejando de lado la calidad y el alto grado significativo en la vigilancia del gasto público que debe empoderar el Sistema Nacional de Control a través del control gubernamental; simplemente, ha dejado de lado la búsqueda de características que generen valor público.

CONCLUSIONES

La implementación del control gubernamental en las instituciones públicas, ha sido estudiada desde el enfoque del control interno y control externo previo, concurrente y posterior. Para fines del presente trabajo de investigación se optó por el estudio del control posterior en el que un órgano de control es fundamental en cualquier institución para garantizar el uso efectivo y eficiente de los recursos públicos, siendo la implementación del órgano de control institucional el punto donde se presenta las fallas, por lo que la descripción de las acciones y hechos adoptados en la implementación del control gubernamental en la municipalidad distrital de Echarati me permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. Hace algunos años atrás, estudiar las políticas públicas se ha convertido en un punto muy importante dentro de la ciencia política, debido a que, a través de ellas, se puede estudiar como es el accionar del Estado frente a los problemas públicos. Y obviamente dentro de todas las fases de las políticas públicas, se destaca la fase de implementación. Pressman y Wildavsky citado por Revuelta (2007) señalan que la implementación de las políticas públicas es el proceso en la cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes – actores y factores – que pueden apoyar, alterar y obstruir el cumplimiento de los objetivos originales planteados. Esto se ha podido evidenciar en la integralidad que requiere la implementación de la política en materia de control gubernamental. Complementariamente, Alza (2012) afirma que en la implementación de las políticas públicas las diversas fases se imbrican, traslapan y refuerzan entre sí, es decir que las fases no se dan de manera ordenada.
2. El control en el uso de los recursos del estado es un problema público, ya que se puede decir que los recursos que el Estado asigna para su ejecución está destinado a cumplir fines y objetivos en beneficio de la población. El control gubernamental es indispensable para que se pueda garantizar el uso efectivo

y eficiente de los recursos públicos Dextre y Del Pozo (2012), por lo que resulta relevante implementar un control gubernamental sólido y con base fundamental en el principio de independencia funcional, administrativa y económica, que le permita ejecutar el control sin limitaciones ni sesgos, más allá de los intereses particulares; sin embargo, según el 82% de las declaraciones recogidas, señala que el sistema está debilitado por falta de institucionalidad y capacitación de los mandos directivos como medios, constatándose así, el escaso valor público del control gubernamental en los municipios dispersos de la provincia de La Convención, y hasta el momento el Estado aún no ha diseñado la estrategia para una adecuada implementación.

3. Los procedimientos para la implementación del control gubernamental se encuentran definidos en las normativas, las cuales señalan claramente las formas y procesos para una adecuada implementación del control en todas las instituciones del sector público (Ley N° 27785, 2002); sin embargo en los gobiernos locales de la provincia de la Convención y específicamente en la Municipalidad Distrital de Echarati, los gobernantes de turno lejos de fortalecer el sistema de control se han ingeniado para debilitarlo y desvirtuar el sentido de las normas, asignándole recursos presupuestarios irrisorios, proporcionándole personal elegidos por la gestión de turno y con contratos condicionados tal como señala el Entrevistado 9 (ex auditor), quizás en alguna forma dándole un sentido formal y discrecional, cumpliendo con implementar el Órgano de Control pero limitándole en la asignación de los recursos, aumentando el grado de dependencia y violentando la independencia que debe tener como base fundamental el ejercicio del control gubernamental.
4. Una de las herramientas para una adecuada implementación es dotarles a los órganos que ejecutan el control en las instituciones públicas de una verdadera independencia, ya que, a partir de este principio, es posible formular planes de acción en aras del uso efectivo y eficiente de los recursos, sin la injerencia política ni intereses particulares de los gobernantes, funcionarios o servidores

públicos. Es decir, como menciona INTOSAI se requiere una herramienta que esté lo suficientemente alejada de presiones políticas para llevar a cabo el control gubernamental y los informes de resultados, opiniones, y conclusiones objetivas y sin temor a represalias políticas (INTOSAI, 2006).

5. Según los datos obtenidos de la Contraloría General de la República, sobre la presentación de informes de actividades y acciones de control realizadas por el Órgano de Control Institucional tal como se expresaron en el Cuadro N° 05 y 07 sobre “informes remitidos, programados y cantidad óptima”, muchos de los informes presentados ante la Contraloría, han sido devueltos para su reformulación y otros simplemente contienen observaciones irrelevantes de carácter administrativo funcional, como si todo en la Municipalidad Distrital de Echarati marchara sobre ruedas sin problema alguno; y por el contrario, si en algunos casos el órgano de control informa sobre irregularidades de gestión, estos constituyen procesos lentos que no concluyen en denuncias Pease y Peirano (2012).
6. La débil producción de informes de control tal como se evidencia en el Cuadro N° 05 y 07, la poca capacidad operativa expresada en el cuadro N° 06 y la falta de independencia de los auditores que laboran en los órganos de control a que se refiere el entrevistado 9, sin duda van en desmedro de la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública (Ley N° 27785, 2002), expresado en el aumento de los índices de corrupción, y delitos cometidos contra la administración pública, según datos del Ministerio Público, el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú, durante el periodo 2010 al 2014; constatándose así, lo planteado en la hipótesis sobre débil institucionalidad pública del control en los actores políticos, y a la poca atención y conocimiento de parte de los actores sociales en lo que respecta a un eficaz y eficiente uso de los recursos públicos, lo cual ha generado escaso valor público.

7. En cuanto a las medidas que se han implementado en el proceso de implementación del control gubernamental y fortalecimiento del Sistema Nacional de Control destaca la incorporación progresiva los Jefes y personal de OCI a la Contraloría General de la República; sin embargo, a la fecha solo se ha incorporado 1200 jefes de OCI en las diferentes entidades estatales tal como se expresa en el cuadro N° 01 respecto a los tres niveles de gobierno, y en la provincia de la convención y todo sus distritos no existe ningún jefe ni personal de OCI, que haya sido incorporado a la Contraloría, es algo que el Estado no ha pensado, razón por la cual es concluyente que la implementación del control gubernamental y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control presentan problemas latentes.
8. Del análisis a los datos expuestos en el cuadro N° 01, publicado en el informe anual de la Contraloría General de la Republica, y las declaraciones vertidas por el entrevistado 6, se evidencia que la estrategia para la incorporación de jefes y personal de OCI a la planilla de la Contraloría General de la Republica, contenidas en la Ley N° 29555, durante el periodo de investigación 2010 – 2014 solo ha llegado a incorporar la proporción 1 de 6 a nivel nacional y cero en el ámbito de la provincia de La Convención, hecho que a la fecha no permite consolidar la independencia y autonomía de control gubernamental, sobre todo en los municipios distritales dispersos de la provincia, que en realidad urge debido al inmenso recurso proveniente del canon gasífero que administran.
9. Finalmente, se ha identificado en la normativa la debilidad; ya que, encarga la implementación de los Órganos de Control a los titulares de las entidades mientras dure el proceso de incorporación de jefes y personal de OCI a la Contraloría General de la República, generando, en consecuencia fallas en la orientación y efectividad en la implementación del control gubernamental y fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, debido a la discrecionalidad que los funcionarios realizan en la distribución presupuestal tal como se muestra en el Cuadro N° 04, reducidos recursos presupuestarios para el OCI que limitan su capacidad operativa.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Illanes, Juan Francisco

2007 Auditoria Gubernamental Integral, Técnicas y Procedimientos.

Pacifico Editores, Lima

ARTER, Dennis R.

2006 Auditorias de calidad para mejorar su comportamiento

Ediciones Díaz de Santos, España

BAUTISTA, Ernesto

2009 La Auditoría Integral como alternativa para agregar valor a los servicios que presta el Contador Público.

Bell, Timothy Peecher, Mark E. Solomon, Ira.

2007 Auditoría basada en riesgos: perspectiva estratégica de sistemas

Ecoe Ediciones, Colombia.

BERMÚDEZ, Jesús María

2000 Control, Auditoria y Revisión Fiscal, incluye Contraloría y Ética Profesional.

Ecoe Ediciones.

BLANCO LUNA, Yanel

2012 Auditoría integral: normas y procedimientos (2a. ed.)

Ecoe Ediciones, Colombia.

Borges Frías, Jorge Luis Arias Gayoso, Grethel

2009 Discrecionalidad y Legalidad

El Cid Editor.

CAMPOS GUEVARA, Cesar Enrique

2003 Los Procesos de Control Interno en el departamento de ejecución presupuestal de una institución de Estado.
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

CAPOTE, Gabriel

2007 El control interno y el control. Economía y Desarrollo
Editorial Universitaria, Cuba

CARDÓN, Rubén

1983 Nueva dimensión del campo de la Auditoria Gubernamental moderna.

Cartategui Pérez, María del Carmen

2009 Debilidades en el ambiente de trabajo que afectan el control interno
El Cid Editor

Cisneros Farías, Germán Fernández Ruiz, Jorge López Olvera, Miguel Alejandro

2007 Control de la administración pública: segundo congreso iberoamericano de
Derecho Administrativo, en Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM

Contraloría General de la República

2002 Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la
Contraloría General de la República
Diario oficial el peruano, Lima
https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf

Contraloría General de la República

2010 Ley N° 29555, Ley que implementa la incorporación progresiva de las plazas
y presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General
de la República.
Diario oficial el peruano, Lima

Contraloría General de la República

2011 Resolución de Contraloría N° 220-2011-CG, Resolución que modifica el reglamento de los Órganos de Control Institucional.

https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/normativa/RC_220_2011_CG.pdf

Coopers & Lybrand

2007 Los nuevos conceptos del control interno (Informe Coso)

Ediciones Díaz de Santos, España

Dextre Flores, José Carlos, Del Pozo Rivas, Raúl Sergio

2012 ¿Control de gestión o gestión de control? Contabilidad y Negocios, revista publicada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28162414005>.

ESTUPIÑAN, Rodrigo

2004 El Control Interno y Fraude

FONSECA LUNA, Oswaldo

2009 Auditoria Gubernamental Moderna

Editorial IICO

FONSECA LUNA, Oswaldo

2010 Sistemas de Control Interno para Organizaciones

Editor Oswaldo Fonseca Luna

GARCÍA BATISTA, Daynelis

2012 Metodología para la evaluación del Sistema de Control Interno (SCI) en el ISMMM: Eva SCI

Instituto Superior Minero Metalúrgico de Moa.

GARCÍA, Erika

2013 El Control Gubernamental del gasto público en el estado Constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional.
PUCP, p 443-475.

Hernández Meléndrez, Epifania Rodríguez González, Lidia Esther

2010 Modelo sistémico de auditoría interna con enfoque de riesgo.
Universidad de Camagüey
Editorial Universitaria, Cuba

IICA – Costa Rica

2009 Manual de Auditoría Interna
Editorial IICA Biblioteca Venezuela

INTOSAI Professional Standards Committee

2006 Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público.

INTOSAI Professional Standards Committee

2006 El control gubernamental en Bolivia
Cuadernos de Investigación Nueva época.

INTOSAI Professional Standards Committee

1998 La declaración de Lima
Criterios sobre las Normas de Auditoría.
https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Lima_INTOSAI.pdf

JIMÉNEZ, Yolanda

2009 Auditoría, la auditoría Administrativa y el Auditor. Argentina

LADINO, Enrique

2009 Control interno: Informe Coso. Argentina
El Cid Editor, Argentina.

Larramendi Valdés, David Jerez Campos, Julio Cesar

2011 Automatización de la gestión del control interno en el sector empresarial
(ETECSA)
Instituto Superior Politécnico José Antonio Echevarría. CUJAE, Cuba.

LEFCOVICH, Mauricio León

2009 Auditoria interna: un enfoque sistémico y de mejora continua
El Cid Editor, Argentina.

LEFCOVICH, Mauricio León

2004 Sistema Matricial de Control Interno. Una forma de prevenir y corregir
El Cid Editor, Argentina.

LEFCOVICH, Mauricio León

2009 El Kaizen y la auditoría interna la mejora continua aplicada al control interno.
El Cid Editor, Argentina.

López Toledo, Marta Rosa Martínez Calderín, Leidisara Pérez Falco, Grisel

2009 Calidad en la auditoria: credibilidad y confianza en los auditores.
El Cid Editor, Argentina.

Mantilla Blanco, Samuel y Cante Sandra Yolima

2005 Auditoria del control interno
ECO Ediciones

Montilla Galvis, Montes Salazar y Mejía Soto

2008 Control Interno en el Sector Público
Editorial Universidad Libre

Muñiz Gonzales, Luis

2003 Como Implementar un Sistema de Control de Gestión en la Práctica.
Editorial ACCID.

Mujica, Jaris

2011 Micropolíticas de la Corrupción. Reses de Poder y Corrupción en el Palacio.
Lima. Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de Estudios Universitarios.

PEASE, Henry y PEIRANO, Giofianni

2012 La Lucha Anticorrupción como Política de Estado
Fondo Editorial PUCP.

Perdomo Moreno, Abraham

2004 Fundamentos de Control Interno
Cengage Learning Editores

Rivera Puente, Irma Laura

2012 Sistema para el control gubernamental bajo los lineamientos de la Contraloría
General de la República.
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

RODRÍGUEZ, Carlos y RIVERA, Irma

2013 Sistema para el control gubernamental bajo los lineamientos de la contraloría
general de la república.
UPC, 2013

SALAZAR, Lesly

2014 El Control Interno: Herramienta Indispensable para el Fortalecimiento de las Capacidades de la Gerencia Publica de hoy. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima. Pontificia universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

SÁNCHEZ, Gonzalo

2010 Auditoria Interna Gubernamental: Mejores prácticas en Latinoamérica y el Caribe

Santillana Gonzales, Juan Ramón

2003 Establecimiento de sistemas de control interno/Establishment of Internal Control Systems.
Cengage Learning Editores.

SOTOMAYOR, Juan

2005 El control gubernamental debe ser tarea de todos
Revista Alternativa Financiera, Vol 2.

Soy i Aumatell, Cristina

2013 Auditoria de la Información: identificar y Explotar la información en las Organizaciones. España.

VÁSQUEZ, Javier y ROSALES, Enrique

1996 El control gubernamental en Bolivia
Cuadernos de Investigación Nueva época.

Vila Espeso, Miguel Ángel Escuder Valles, Roberto Romero Rodríguez, Rosalía

2007 Auditorías Internas de la Calidad.

ANEXOS

Anexo 01: Guía de entrevistados

En vista que las entrevistas que se desarrollaron en el presente estudio fueron anónimas, se realizó la siguiente codificación:

GRUPO DE ACTORES	CÓDIGO	FECHA
Profesionales de la Contraloría General de la República.	Entrevistado 1	Setiembre 2016
	Entrevistado 2	Setiembre 2016
	Entrevistado 3	Setiembre 2016
Jefes de Órgano de Control Institucional – OCI	Entrevistado 4	Agosto 2015
	Entrevistado 5	Agosto 2015
	Entrevistado 6	Agosto 2015
Auditores de Órganos de Control Institucional - OCI	Entrevistado 7	Agosto 2015
	Entrevistado 8	Agosto 2015
	Entrevistado 9	Agosto 2015
	Entrevistado 10	Agosto 2015
Autoridades elegidas por voto popular (Alcaldes y ex alcaldes)	Entrevistado 11	Setiembre 2015
	Entrevistado 12	Octubre 2015
	Entrevistado 13	Octubre 2015
Funcionarios y servidores municipales	Entrevistado 14	Julio 2015
	Entrevistado 15	Julio 2015
	Entrevistado 16	Julio 2015
Representante de las organizaciones de la sociedad civil (frente de defensa)	Entrevistado 17	Setiembre 2017
	Entrevistado 18	Setiembre 2017
	Entrevistado 19	Setiembre 2017
	Entrevistado 20	Setiembre 2017

Anexo 02: Resultados de las entrevistas tomadas y el espectro de opiniones encontradas.

Para realizar el análisis de las causas y consecuencias de los problemas en la implementación del Control Gubernamental en la Municipalidad Distrital de Echarati durante los periodos 2010 – 2014, respecto a las políticas adoptadas, se optó por la aplicación de técnicas para recopilar información como entrevistas a personal de la Contraloría General, jefes y auditores de OCI, Funcionarios elegidos por voto popular, funcionarios y servidores municipales y representantes de la sociedad civil, que estuvieron vinculados directamente con la implementación de OCI, que permitió obtener información útil y necesaria para el estudio de caso.

Es preciso señalar que en las entrevistas efectuadas en primer lugar se hizo de conocimiento de los entrevistados el fin que persigue la investigación, que la información recopilada sería utilizada única y exclusivamente para el desarrollo de dicha investigación, que la identidad de los participante (entrevistados) es anónima tal cual lo decidieron la totalidad de entrevistados, por lo que se sustituyó el nombre de los participante por códigos al momento de citarlos, la información recabada fue corroborada con fuente documental.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, hemos identificado grupo de actores involucrados en las tareas de control gubernamental y sobre todo en el proceso de implementación del control gubernamental, quienes nos brindarían información de primera mano básicos y fundamentales con el tema investigado; para una adecuada estructuración de la información a recabar estos grupos fueron divididos en seis: se tiene el grupo de profesionales que labora o laboraron en la Contraloría General de la Republica, el grupo de profesionales que ocupa u ocuparon la jefatura del Órgano de Control Institucional en la Municipalidad Distrital de Echarati, el grupo de auditores del Órgano de Control, también se consideró a autoridades y ex autoridades elegidas por voto popular, de la misma forma, funcionarios y servidores municipales y por último, también tenemos a representantes de las organizaciones sociales del distrito. Los resultados obtenidos de las entrevistas tomadas concluyen que los profesionales que laboran o laboraron

en la Contraloría, los Jefes de OCI y Auditores resaltan que el problema de la implementación del control gubernamental en la Municipalidad Distrital de Echarati, se debe a que las autoridades y funcionarios obstruyen el proceso valiéndose de argucias legales, como la ley de presupuesto, ley del empleo público, ley del canon, etc.

Por otro lado, los funcionarios y servidores municipales aluden el cumplimiento de las leyes, en materia presupuestal, en contratación de personal bajo los diferentes regímenes laborales, las normas que rigen los diferentes sistemas administrativos entre ellas la Ley del Sistema Nacional de Control, señalan que han cumplido a cabalidad, nunca fueron observados por incumplimiento o por alguna intromisión en la Oficina de Control Institucional y las asignaciones presupuestales que se realiza para el cumplimiento de sus funciones es en forma equitativa y proporcional a todas las áreas administrativas del Municipio.

Mientras que, por el lado de las organizaciones sociales del distrito (El Frente de Defensa de los Intereses de Echarati), mencionan que desconocen la presencia de la Contraloría General de la Republica y aseguran que el jefe de la Oficina de Control Institucional es designado por la gestión de turno, ya que las quejas o denuncias realizadas nunca son investigadas, y solicitan que la Contraloría dote de personal con mayor capacidad para ejercer el control del uso de los recursos del Canon.

El espectro de opiniones sobre las preguntas centrales:

Sobre la pregunta, si el proceso de implementación del Control Gubernamental se viene dando de manera regular y sostenida, los profesionales de la Contraloría, los jefes de OCI y auditores respondieron de la siguiente manera: Si bien es cierto que según la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control, el Órgano de Control Institucional, tiene una dependencia funcional con la Contraloría General de la Republica y efectúa su labor de acuerdo a las políticas y lineamientos que establece el Órgano Superior de Control, en la práctica no se viene dando de esa manera, ya que, aun se sigue dependiendo administrativa y económicamente de la entidad, hecho que los titulares de las entidades lo tienen muy claro y de alguna manera les

permite sabotear la labor de Control, limitándole en la asignación de recursos, dotación de personal, etc.

Respecto a la misma pregunta, los funcionarios elegidos por voto popular, demás funcionarios y servidores, señalan que son muy respetuosos de las leyes y normar que rigen la administración pública y que vienen cumpliendo a cabalidad con lo establecido respecto a la implementación del Órgano de Control Institucional, asignándole los recursos suficientes para el desarrollo de sus labores de control, y no se ha tenido observación alguna por parte de la Contraloría.

Por su parte, la sociedad civil respondió a la pregunta señalando que los profesionales que se encuentran laborando en el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad, son personas allegadas a algunos funcionarios, ¿Qué control ejercen?, Si son parte de ellos, es irregular e insostenible, es por ello que no atienden las quejas y denuncias que se hacen y siempre caen en sacos rotos.

Sobre la pregunta, pese a los cambios en el Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la Republica, ¿Cuáles crees que han sido las principales causas que han predispuesto la deficiente implementación del control gubernamental?, sobre el cual, los profesionales de la Contraloría, los jefes de OCI y auditores respondieron de la siguiente manera: a la fecha los cambios realizados en el Sistema han sido importantes, sin embargo no tiene los resultados que se esperaban, debido a que se encontró un enmaraño de problemas respecto a la contratación de personal del OCI, Decreto Legislativo N° 276, 728 y 1057, reposiciones por medida cautelar, no hay una estrategia clara para la asignación de recursos a los OCI. Durante el periodo 2010 se dio la Ley N° 29555, con el objetivo de incorporar progresivamente las plazas y presupuesto de los órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República, sin embargo, a la fecha el resultado obtenido en la incorporación de jefes de OCI bordea el 10%, sin embargo, en cuanto al presupuesto no se tuvo ningún avance.

Respecto a la misma pregunta, los funcionarios elegidos por voto popular, demás funcionarios y servidores, respondieron que es la contraloría quien no ha encontrado

las estrategias para una adecuada y eficiente implementación del Control Gubernamental en las municipalidades, las normas que dictan no son acordes a la realidad de las municipalidades rurales y fueron diseñadas con fundamentos centralistas.

Mientras que la sociedad civil respondió que, en todas las municipalidades de la provincia de La Convención, la Contraloría no tiene presencia y se demuestra con los altos índices de corrupción e innumerables procesos sobre el tema en la Fiscalía y el Poder Judicial.

