

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**Capacidad estatal y resultados de la implementación del  
sistema de control interno en la prevención de riesgos de  
corrupción en una municipalidad de Lima Metropolitana (2020)**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gobierno  
y Políticas Públicas que presenta:

*Jhoan Hernando Jorge Alva*

Asesor:

*Leonidas Lucas Ramos Morales*

Lima, 2022

## Resumen

El perjuicio económico de la corrupción en el sector público ascendió en el 2019 a 921 millones de soles de acuerdo a la CGR. A nivel territorial se ha identificado que al 2018 el Ministerio de Justicia tenía registrado a 4,225 casos por delitos de corrupción que involucraba a autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales. Ante esta situación, existen intervenciones como el Sistema de Control Interno (SCI) que pretende disminuir los riesgos de corrupción. En ese sentido, esta investigación tiene como objetivo explicar el nivel de eficacia de la implementación del SCI como un mecanismo de las políticas anticorrupción por parte de la CGR; para lo cual el estudio se centra en su implementación en una municipalidad de Lima Metropolitana, pretendiendo además contribuir a la inexistencia de estudios sobre la implementación de medidas anticorrupción en los gobiernos subnacionales. Para esto, se propone la metodología cualitativa de estudio de caso sobre la experiencia de la implementación del SCI desde la CGR hasta la municipalidad, incluyendo dos marcos metodológicos: el Modelo Gerencial y el Procces Tracing. Se ha identificado que la implementación del SCI es ineficaz para identificar riesgos de corrupción en los servicios priorizados por el gobierno local, por lo que en este aspecto el resultado se puede considerar como una trampa de capacidad que da la sensación de cumplimiento de los requisitos sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de corrupción, teniendo entre sus razones dificultades a nivel de diseño, capacidad institucional y de implementación.

**Palabras clave:** Sistema de Control Interno, Corrupción, Gobiernos Locales, Capacidad Estatal, Política.

# ÍNDICE

	Pág.
Resumen .....	2
Índice .....	3
Lista de Tablas .....	5
Lista de figuras .....	6
Introducción .....	7
<b>Capítulo I. Estado de la cuestión</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo II. Marco teórico</b>	<b>20</b>
2.1. Corrupción	20
2.2. Política anticorrupción	23
2.3. Novación e innovación	24
2.4. Control interno en la gestión pública	25
2.5. Implementación de políticas públicas	29
2.6. Teoría de la agencia	33
2.7. Trampas de la capacidad	35
2.8. Enfoque integrado de por qué fallan las políticas	39
<b>Capítulo III. Marco metodológico</b>	<b>46</b>
3.1. Estudio de caso	46
3.2. Tipo de estudio de caso	48
3.3. Justificación del caso seleccionado	49
3.4. Herramientas de recojo de información utilizadas	50
3.5. Procesamiento de información	51
3.6. Modelo Gerencial	51
3.7. Process Tracing	53
<b>Capítulo IV. El Sistema de Control Interno</b>	<b>57</b>
4.1. La situación de la corrupción en los gobiernos locales	57
4.2. El sistema de control interno como mecanismo de prevención de la corrupción	60
4.3. Antecedentes de implementación en las Municipalidades	61
Elaboración propia	62
4.4. El Sistema de Control Interno con la Directiva N°006-2019-CG/INTEG	62
4.5. Responsables del Sistema del Control Interno	63

4.6. Procedimiento para la Implementación del SCI	63
4.7. Aplicativo del SCI	70
<b>Capítulo V. Implementación del Sistema de Control Interno en las Municipalidades</b>	<b>71</b>
5.1. Subgerencia de Integridad Pública de la Contraloría General de la República	72
5.1.1 Gestión de Operaciones	72
5.1.2. Desarrollo de Capacidades	76
5.2. Municipalidad	79
5.2.1. Gestión de Operaciones	79
5.2.2. Desarrollo de Capacidades	87
5.3. Órgano de Control Institucional	87
<b>Capítulo VI. Resultados de la implementación del Sistema de Control Interno: la ineficacia del sistema en la identificación de riesgos de corrupción en un gobierno local</b>	<b>89</b>
<b>Capítulo VII. Capacidad Estatal y resultados del Sistema de Control Interno</b>	<b>95</b>
<b>Capítulo VIII. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>101</b>
8.1. Conclusiones	101
8.2. Recomendaciones	103
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>105</b>
<b>Anexos</b>	<b>110</b>
Anexo 1: Matriz de consistencia	110
Anexo 2: Guía de entrevista a CGR	111
Anexo 3: Guía de entrevista a Municipalidad	113
Anexo 4: Consentimiento Informado	115
Anexo 5: Matriz de entrevistados	115
Anexo 6: Planes de Acción – Sección Medidas de Control	116

## Lista de Tablas

Tabla 1: Elementos de las fallas en las políticas.....	40
Tabla 2. Cuatro tipos principales de fallas políticas evitables: magnitud y relevancia en lo no intencional .....	42
Tabla 3. Fallas comunes en los procesos de políticas por etapa del ciclo de políticas .44	
Tabla 4. Actores autorizados afectados por los aspectos políticos del fracaso de las políticas.....	45
Tabla 5: Diferencias entre las directivas de la implementación del SCI .....	61
Tabla 6: relación entre Ejes, Componentes y principios del SCI .....	64
Tabla 7. Paso 2, Plan de Acción Anual - Sección Medidas de Remediación.....	80
Tabla 8. Riesgos identificados .....	82
Tabla 9. Valoración de riesgos .....	83
Tabla 10. Medidas de control.....	83
Tabla 11. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión de Resíduos Sólidos .....	84
Tabla 12. Resumen de resultados del SCI .....	94
Tabla 13. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión - Patrullaje Integrado .....	116
Tabla 14. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión - Prevención de Riesgos de Desastres.....	117
Tabla 15. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión - Ferias Económicas y de Formalización .....	117

## Lista de figuras

Figura 1. Componentes del control interno NIA 315.....	27
Figura 2. Funciones y Actividades de la Implementación de Estrategias.....	32
Figura 3. Manifestación de tensiones en diferentes niveles de participación en el desarrollo.....	38
Figura 4. Tipos de estudios de caso.....	48
Figura 5. Mirada funcional del proceso de gerencia.....	51
Figura 6. Propuesta de Modelo Metodológico de la Investigación.....	56
Figura 7: Proceso de Implementación del SCI en la MDSMP.....	69
Figura 8: Implementación del SCI en la Municipalidad.....	72
Figura 9. Modelo Causal Nivel teórico.....	98
Figura 10. Modelo Causal a Nivel Empírico.....	99



## Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) sostiene que en el año 2019 alrededor del 15% de la ejecución del presupuesto público se habría perdido por sucesos de corrupción e inconducta funcional, siendo las regiones más afectadas, el Callao, Lambayeque y Pasco; y a nivel del gobierno, los sectores de transporte y comunicaciones, salud y educación (Shack, Pérez, & Portugal, 2020, pág. 5). De acuerdo a este estudio, el perjuicio económico asciende a 921 millones de soles, teniendo Lima un perjuicio que se calcula en 385, 989, 542 soles. La incidencia de la corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales en el informe realizado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), se muestra que todas las regiones incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, las autoridades electas entre los años 2002 y 2004, se encuentran vinculados a casos de corrupción. Oscilando entre los 16 hasta los 500 casos aproximadamente por territorio. Las regiones con mayores casos recae en Junín, Cusco y Lima con un índice de más de 400 casos de corrupción.

Los daños que genera la corrupción en los gobiernos subnacionales son incalculables afectando a la población, pues es una práctica común por parte de las autoridades y funcionarios y que el Ministerio de Justicia calcula que al 2018 se tenía registrado 4,225 casos por delitos de corrupción ya sea en calidad de investigadas, procesadas y/o sentenciadas (2018), los casos más graves además desembocan en una inestabilidad y crisis políticas locales y que en la transición del mismo, se ven afectados los ciudadanos que no reciben siquiera los servicios básicos locales (recojo de residuos sólidos, entrega de licencias, ejecución de obras, entrega de alimentos y vaso de leche, entre otros), tales como los casos emblemáticos como “La Centralita” en Ancash entre el año 2014 al 2017, “Los Topos de Lima Sur” en el Distrito de Villa María del Triunfo en el año 2017, Caso San Bartolo y los recientes casos del 2019 con los “Intocables Ediles” de La Victoria (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Procuraduría Pública, 2018, pág. 30), o el reciente caso del 2021 con “Los Elegantes de San John” (Caretas, 2021), en la que terminaron capturando a la Alcaldesa y funcionarios del distrito de San Juan de Miraflores por presuntos actos de corrupción.

Estudios de corrupción a nivel subnacional en el Perú se encuentran entre los más importantes los aportes de Melgar (2017) “La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash” y el de Mujica, Melgar y Zavallos (2017) “Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque” en las que se describen los actos de corrupción y

la relación que se establecen entre los actores, aunque se debe aclarar que estos estudios solo se analizan a nivel de gobiernos regionales.

Esta situación, amerita que el Estado establezca y refuerce mecanismos que permita disminuir los riesgos de corrupción, que si bien se han identificado avances, estos no se han traducido en resultados en los gobiernos locales. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción es el más importante avance presidida por la Comisión de Alto Nivel (CAN) siendo una de las entidades integrantes la CGR como el órgano encargado de diseñar el SCI el cual es uno de los mecanismo de lucha contra los riesgos de corrupción tal como se establece en la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción. El SCI se inicia con la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado, y la RC N° 320-2006-CG Normas de Control Interno y ha contado con 3 directivas: RC N° 458-2008-CG “Guía para la implementación del SCI de las entidades del Estado” (Derogado); RC N° 149-2016-CG, aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/PROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” (Derogado); y la RC N° 146-2019-CG, que aprueba la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG “Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado” (Vigente) y sus modificaciones.

El SCI en el Perú ha sido diseñado tomando el modelo COSO que a partir de cinco componentes básicos: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo, establece un modelo de control organizacional. Este modelo es recogido en la Directiva vigente del SCI y que tiene como uno de sus objetivos la de “cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos” (CGR, 2019). Este diseño debe de ser implementado en los gobiernos locales el cual significa un reto para la CGR como principal responsable de este sistema. En la actualidad, si bien las municipalidades las vienen ejecutando, no se ha comprobado el impacto que tiene en la mejora de la gestión y sobretodo en la reducción de oportunidades de actos de corrupción, pues no se han realizado a la fecha estudios ni una evaluación general del mismo que compruebe su efectividad en la gestión pública local.

Asimismo, se debe de señalar que en la literatura no se ha logrado identificar estudios sobre la implementación de políticas anticorrupción a nivel subnacional, por lo que esta investigación pretende aportar al respecto, centrando el estudio de la



implementación del SCI en las municipalidades. Se considera que este tipo de estudios son necesarios para América Latina y, principalmente, el Perú. La relevancia de esta tesis en ese sentido, es que este estudio tiene una mirada desde la perspectiva local, en cuanto a la implementación del SCI teniendo en cuenta sus procesos, dificultades, recursos, voluntad y la cultura organizacional de la entidad local. De esta manera, esta propuesta responde a un problema científico, que plantea que en el contexto de los estudios de políticas anticorrupción hasta el momento no se ha descrito ni explicado cómo se implementa estas políticas a nivel subnacional; en ese sentido el caso describe y explica los resultados de implementación del SCI a través del marco teórico de la capacidad estatal.

La selección de la municipalidad para el estudio se tomó en cuenta el criterio de sus características estructurales así como de la conveniencia para el investigador. Su importancia radica en ser una de las municipalidades que debe de brindar servicios locales a una de las poblaciones más grandes de Lima Metropolitana, y que además cuenta con un presupuesto anual que sobrepasa los cien millones de soles, por lo que se puede deducir que a mayores presupuestos también acarrea mayores riesgos de corrupción; adicional a estos criterios importantes se toma en cuenta la accesibilidad que tiene el investigador a los actores y documentos para un adecuado análisis. Por esta razón, se mantiene en reserva el nombre de la entidad a fin de cuidar la identidad de los informantes. El estudio desde esta perspectiva local nos permitirá entender cómo es que esta municipalidad en su calidad de agente del SCI ejecuta el SCI, teniendo una mejor perspectiva para el aprendizaje de estos procesos y cómo esto puede servir para mejorar este sistema como un mecanismo que contribuya de manera eficaz en la prevención de la corrupción.

La pregunta principal de investigación que se plantea es: ¿Cómo se explica el nivel de eficacia del Sistema de Control Interno en las Municipalidades? Teniendo como objetivo explicar el nivel de eficacia de la implementación del SCI como un mecanismo de las políticas anticorrupción por parte de la Contraloría General de la República (CGR) en los gobiernos locales. Al respecto, la hipótesis que se sostiene es que la implementación del SCI desde la CGR, como un mecanismo de prevención de corrupción en los gobiernos locales, no ha venido dando resultados en la prevención de riesgos de corrupción el cual se puede explicar por la desconexión entre el diseño y la implementación de este mecanismo, pudiéndose considerar el resultado como una trampa de capacidad que dan la sensación de cumplimiento de los requisitos sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de

corrupción. Para lo cual la entidad local evita identificar esos riesgos, consignando actividades convenientes para su cumplimiento meramente formal.

Para este cometido, se plantea la metodología del estudio de caso simple integrado de la implementación del SCI en una municipalidad de Lima Metropolitana teniendo a dos principales subunidades de análisis: la Subgerencia de Integridad Pública de la CGR y una Municipalidad de Lima Metropolitana; de manera transversal también describimos las funciones del Órgano de Control Interno (OCI) como la encargada del seguimiento de cumplimiento del SCI; y de la CGR como entidad responsable de los lineamientos generales. El estudio de caso es pertinente para este tipo de estudios, además que permite incluir dos marcos metodológicos diferentes, pero complementarios entre sí, por un lado el Modelo Gerencial planteado por Barzelay y Cortazar, y por otro el Procces Tracing.

El modelo gerencial plantea el desempeño de gestionar procesos operativos, ejercer control estratégico de dichos procesos y desarrollar capacidades organizacionales, todos ellos aplicables a la implementación (Cortázar, 2006, pág. 24). Los procesos operativos son las actividades que se realizan y que transforman los recursos de las organizaciones (recursos materiales, financieros y humanos) en productos o servicios, y que por dicho proceso generan un valor adicional (Liu, 2002) citado por (Cortázar, 2006, pág. 11), por su parte el control de gestión, se refiere al control o monitoreo que realizan los responsables (gerentes, funcionarios) de las actividades operativas para mantener y alcanzar los objetivos institucionales garantizando que se guarde coherencia con la estrategia establecida por la organización (Cortázar, 2006, pág. 17); en cuanto al desarrollo de las capacidades esta se realiza de manera constante y transversal como parte fundamental que garantice una adecuada gestión operativa y control de la gestión (Cortázar, 2006, pág. 24).

Este modelo centra y da importancia a la labor que realizan los gerentes encargados de la implementación de las políticas de lo cual, de acuerdo a su desempeño, las políticas podrán ser exitosas o fracasar. En ese sentido, se intenta identificar los procesos y rutinas que se establecen en la municipalidad respecto a la implementación del SCI en las Municipalidades como agente, asimismo identificar las alineaciones y coherencia que se da entre los lineamientos establecidos por el principal hacia el agente, así como el nivel de capacidades en el personal que implementa este sistema en la entidad seleccionada. Para este cometido se revisará fuentes primarias (entrevistas a los actores, documentos), así como fuentes secundarias (documentos realizados en la entidad, reportes, estudios similares), los cuales servirán para el

análisis y que permitirán identificar las dificultades que se podrían establecer y que vienen afectando en el nivel de eficacia de la implementación del SCI.

De manera complementaria, se plantea las técnicas del Process Tracing para transformar la información generada en evidencia que permiten examinar el funcionamiento de mecanismos causales. Esta herramienta es apropiada para que, a partir de estudios de casos o de un solo caso especialmente, se puedan realizar inferencias causales, que permita evidenciar y explicar resultados a partir del análisis de conexiones entre sus variables independientes (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017, pág. 680). Esta propuesta permite el establecimiento del diseño de modelos causales que se construye por la iteración de entradas inductivas y deductivas (o viceversa) para la demostración de la hipótesis, y por ende la construcción de la narrativa lógica del resultado. Estos mecanismos pueden contribuir a entender el desarrollo de la implementación del SCI en la municipalidad seleccionada, el cual deberá de complementar la explicación de los resultados con los aportes teóricos planteados.

Los resultados de esta investigación demuestran que el funcionamiento del SCI implementado desde la CGR, como un mecanismo de prevención de la corrupción a nivel local, no ha permitido identificar riesgos de corrupción a los servicios priorizados por el gobierno local seleccionado. Los riesgos que se identifican a los productos priorizados tienen que ver básicamente con riesgos de la gestión para brindar un mejor servicio sobre el cual tampoco se muestran mejoras considerables, además que en el análisis del gobierno local seleccionado no se identifican riesgos vinculados a la corrupción, la evidencia demuestra que las entidades evitan abordar este tipo de riesgos, dado la discrecionalidad que cuentan para poder decidir sobre los tipos de riesgos a tratar, se ha podido identificar que la selección de los riesgos a los productos son aquellos que en su ejecución muestran un mínimo nivel de potencialidad (procesos menores) para un mejor resultado del servicio, dejando de lado aquellos riesgo potenciales de corrupción en los servicios (licencias, cobros indebidos, supervisión de negocios, amenazas de imposición de sanciones a cambio etc). Entre las causas que se identifican de estos resultados se establecen problemas en proceso a nivel de diseño, capacidad institucional y de implementación del SCI.

A nivel de diseño se plantea que el SCI no considera de manera explícita la identificación de riesgos de corrupción, asimismo no cuenta con un mecanismo establecido de retroalimentación entre la CGR y la Municipalidad que permita realizar mejoras continuas a los procesos, producto del seguimiento y de las evaluaciones. En

cuanto a la capacidad institucional se toma en cuenta los problemas de cantidad (CGR) como en calidad (Municipalidad) de recursos humanos, el diseño de las capacitaciones el cual está dirigido solo a nivel de responsables más no al personal que realmente implementa el SCI, y la alta rotación del personal de las municipalidades. En cuanto a los problemas de la implementación la principal es que las municipalidades al momento de identificar los riesgos estos evitas los relacionados a la corrupción, esto por la discrecionalidad que cuentan, la conveniencia por los recursos disponibles, la voluntad de los responsables y también por la limitada problematización del tema de la corrupción por parte de la CGR.

El marco teórico revisado permite dilucidar las razones de estos resultados el cual se puede explicar por fallos en el proceso y su desconexión entre el diseño y la implementación de este mecanismo, sin embargo las responsabilidades de su implementación también recae a las entidades involucradas a un plano multinivel. Antes de plantear el nivel de fallo de esta intervención, es necesario considerar la intervención de manera integral, si bien esta investigación se enfoca en la identificación de riesgos de corrupción que tiene que ver con el cuidado de los recursos públicos o cualquier acto delictivo, la directiva también plantea la identificación de los riesgos en la gestión, o de los procesos que pueda impedir brindar un adecuado servicio al ciudadano. Al respecto, existe una mejor performance en este segundo punto, por lo que el nivel de fallo del SCI en la Municipalidad identificada es la planteada por McConnell (2015, pág. 17), como un “fallo en conflicto” pues si bien por un lado tenemos una metodología y diseño pertinente que permite identificar los riesgos que podrían mejorar la performance de la gestión local, por el contrario no se está permitiendo la identificación de los riesgos de corrupción a los productos seleccionados, por lo que su contribución en la lucha contra la corrupción no se puede identificar claramente. Entonces el logro del objetivo es marginal, que sirven para mantener la política, pero que es insuficiente para sostener logros plausibles.

Por su parte (Howlett, 2012) en su tipología sobre de cómo puede evaluarse el éxito de las políticas, sostiene que estas residen en tres aspectos que deben conciliarse si se quiere que la política tenga éxito: los aspectos políticos, el proceso, y los aspectos del programa. (Howlett, 2012, pág. 545). Los resultados de esta investigación podrían señalarse como un problema de proceso, que se relaciona con no poder proceder una idea a la realidad a través de la finalización exitosa de las diversas etapas de un proceso de política. Muchos errores de proceso están relacionados a cuestiones institucionales de diseño y capacidad, como la capacidad organizativa y de recursos

humanos y competencias que, cuando escasean, conducen a la limitada generación de una política o a su dificultad para implementarla (Gleeson, Legge, D., & O'Neill, D., 2011) citado por (Howlett, 2012, pág. 546). Generándose un cierto nivel de fallo de la intervención y que se establezca una trampa de capacidad que da la sensación de cumplimiento de los requisitos sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de corrupción a nivel local.

El desarrollo de esta investigación se estructurará en 7 capítulos acorde al objetivo planteado. En primer lugar, se desarrollará el estado de la cuestión, capítulo en donde se presentará los principales aportes de la literatura sobre los estudios realizados en materia de corrupción que afrontan los gobiernos subnacionales y los estudios sobre mecanismos anticorrupción realizados a nivel subnacional. En el segundo capítulo, se aborda el marco teórico en la que desarrollan conceptos claves para la investigación en temas de: i) Corrupción; Política anticorrupción; iii) Novación e innovación; iv) Control interno; v) Implementación; vi) Teoría de la agencia; vii) Trampas de capacidad; y viii) Enfoques sobre el fallo de las políticas públicas.

En el tercer capítulo se hace referencia al marco metodológico en la que se justifica el estudio como una investigación cualitativa mediante el estudio de caso, teniendo en cuenta la implementación del SCI en una Municipalidad de Lima Metropolitana, para lo cual se desarrolla las razones de caso seleccionado, la incorporación para el análisis y la construcción de los instrumentos del Modelo Gerencial y el Process Tracing. En el cuarto capítulo se desarrolla, la situación de la corrupción en los gobiernos locales, el SCI como un mecanismo de prevención de la corrupción, los antecedentes de su implementación, y el desarrollo de la Directiva del SCI en las Municipalidades. En el siguiente capítulo se explica el desarrollo de la implementación del SCI en la Municipalidad seleccionada teniendo en cuenta los diversos actores que participan (CGR, Municipalidad, y OCI) en la misma, para lo cual se describen los procesos que se llevan a cabo en la gestión de operaciones, desarrollo de capacidades y la evaluación.

En el sexto capítulo se apuntan los principales resultados de la investigación referido a la implementación del SCI en la municipalidad seleccionada. En el séptimo capítulo se explica de manera articulada, teniendo en cuenta la teoría desarrollada, de las razones de los resultados de la implementación del Sistema de Control Interno en la municipalidad. Finalmente en el último capítulo se apuntan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

## Capítulo I. Estado de la cuestión

En esta sección se revisará los estudios que se han realizado en dos aspectos: por un lado los estudios que evidencian a la corrupción como un problema que tienen que afrontar los gobiernos subnacionales, y por otro lado los estudios sobre los mecanismos anticorrupción que se vienen realizando en este nivel subnacional, teniendo especial atención en los estudios sobre los Sistemas de Control Interno.

Entre los estudios que evidencia a la corrupción como un problema se encuentra el de Stefoni (2014) *“Denuncias públicas, escándalos periodísticos y políticas anticorrupción: hacia un paradigma de la transparencia”* en la que a partir del análisis del trabajo de Sebastián Pereyra titulado *“Política y transparencia: La corrupción como problema público”*, logra identificar que en aquellos países en los que se tomó seriamente la lucha contra la corrupción se establecieron tres condiciones simultáneas: a) Un movimiento anti-corrupción prevalente, b) el papel de la prensa en la identificación de casos de corrupción y su generación de escándalos, y c) la consideración del tema de la corrupción en la agenda de campañas electorales y de la generación de políticas públicas. El estudio analiza tres casos: el primero analiza sobre la labor de las ONGs y grupos de expertos, respecto a la exposición de la corrupción como un problema. En el segundo analiza escándalos de corrupción que se generaron a partir de las denuncias periodísticas. Y en el tercer caso, analiza las disputas y decisiones de política producto de estos escándalos, y como es que se establecen posiciones entre los actores dentro de la esfera política.

Otro estudio que evidencia la corrupción como un problema se encuentra el realizado por Doing y Riley (2001) *“La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo”* en la que a partir del análisis de estudios de caso, tiene como objetivo valorar la corrupción y las estrategias anticorrupción en Ecuador, Botswana, Hong Kong y Tanzania, así como los intentos de reducir el fraude en las aduanas en Mali y Senegal. Advierte sobre las dificultades que representan las “soluciones universales” y de confiar desmesuradamente en una moda específica respecto de estrategias anticorrupción, sin que se tome en cuenta las particularidades y los casos de corrupción de cada país. Asimismo señala que el éxito de una estrategia de reforma contra la corrupción se debe tener como condición necesaria la voluntad política y un nivel de gestión perseverante. Asimismo, se sostiene que la *“democratización es una condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la corrupción”*.

En esa misma línea de investigación se encuentra la obra de Gutiérrez (2016) *“Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad”* con la metodología de revisión documental, tiene como objetivo proponer políticas de integridad a fin de fortalecer acciones preventivas. La investigación sostiene la importancia de establecer estrategias de prevención para las etapas de formulación y la implementación de las políticas de integridad que tomen en cuenta los valores, principios y conductas de los servidores públicos.

Asimismo, en la investigación de Portal (2016) *“Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública”*, usa una metodología de revisión cualitativa de informes de auditoría en México, tiene el objetivo de identificar al SCI y la integridad como uno de los componentes de la gobernanza hacia la prevención de la corrupción. La investigación muestra el desarrollo del modelo de la gobernanza en la estructura de la Auditoría Superior de la Federación Mexicana, compuesto por diez elementos, destacando entre ellos el sistema de control interno y la política de integridad, y que de acuerdo a los resultados identificados por dicha institución, la principal recurrencia de observaciones de corrupción, el 83% de auditorías practicadas en 2015 (1659), representa de los riesgos vinculados a estos elementos. Ante estos hallazgos la investigación propone fortalecer la gobernanza en las instituciones públicas que permita reducir la problemática de la corrupción.

Un estudio de caso que merece atención en Latinoamérica es el realizado por Almeida (2018) *“Los emprendedores jurídicos como emprendedores morales. La lucha contra la corrupción en Brasil”* en la que a partir de la revisión documental y referencias teóricas, interpreta a la lucha contra la corrupción como una forma de moralización de la política. Considera a los juristas involucrados en el caso Lava Jato como emprendedores morales en el papel que desempeñan como el de impondores y el de creadores de reglas. Se plantea esto por un lado, porque en las intervenciones públicas, dichos juristas prevalecen en la discusión del problema moral por encima de aspecto legal. Por otro lado, dichos juristas son percibidos como reformadores de las instituciones y las leyes que abordan el problema de la corrupción.

En otro estudio de caso en México, es planteado por Monsaivais-Carrillo (2019), con su investigación *“Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México”* a partir de la revisión documental analiza el caso de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mexicano como una propuesta de innovación que fue aprovechada por operadores políticos ante la

aparición de escándalos de corrupción que permitieron la contribución de legisladores y expertos para el diseño del SNA.

Por su parte Boehm, Isaza y Villalba (2015) en su estudio *“Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?”* a partir de la revisión de literatura sobre estudios empíricos y experimentales de la corrupción, presentan y discuten importantes aportes respecto a los estudios empíricos y experimentales de la corrupción. En los estudios de casos de corrupción analizados por los autores muestran algunos descubrimientos y patrones que se repiten, como: a) el caso de la reciprocidad y confianza que se establecen en estos actos; b) las estrategias y campañas para exponer el precio social de la micro corrupción suele establecer algún efecto, mientras que dichas acciones en contra de la corrupción de nivel alto no lo tendrían; c) se identifica un patrón similar, sea del país que fuese, en cuanto del comportamiento de los hombres, que en comparación de las mujeres, ofrecen sobornos con mayor constancia y con mayores montos, así mismo las mujeres reportan un soborno en mayor preponderancia que los hombres; d) demuestran que ante una mayor posibilidad de castigo los individuos pueden moderar su comportamiento; e) Demuestra que se establece una relación efectiva entre el grado de desarrollo moral de una persona, y la probabilidad de un comportamiento ético; f) Asimismo, se plantea que es más probable que ante el ejemplo de un comportamiento deshonesto por parte de un jefe esta puede influenciar en el comportamiento negativo de sus empleados; g) y que finalmente se demuestra que ante un ambiente en la que prevalece el egoísmo y el beneficio individual se aumenta la posibilidad de comportamientos no éticos.

En el Perú, uno de los estudios importantes sobre las estrategias de la Corrupción en los Gobiernos Regionales es de Melgar (2017) con su tesis de licenciatura *“La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash”* con la que intenta entender cómo la construcción de diferentes tipos de redes —locales y nacionales— permitió el desarrollo de actividades o proyectos ilícitos; e intenta explicar cómo es que surge una red de corrupción con altos niveles de organicidad. Este estudio se realizó mediante una metodología cualitativa de estudio de caso y la técnica de revisión de informes y periódicos, y la realización de entrevistas a actores claves. En esta investigación la autora identifica 2 nodos claramente definidos. El primer Nodo de corrupción a nivel local, en la que el Gobernador formó relaciones a través de interlocutores con los grupos de medios de noticia, organizaciones sociales y civiles y funcionarios del gobierno regional. El segundo nodo de corrupción a nivel Nacional integrado por



Belaunde Lossio y los funcionarios relacionados al sistema judicial. La autora sostiene que las redes de criminales se desarrollaron a partir de proyectos delictivos; y fueron dichas redes las que permitieron el mantenimiento del gobierno de Álvarez, puesto que por un lado, posibilitaron por un lado, desarrollar actividades e ingresos ilícitos, y por otro lado, dar protección a los miembros de la organización.

Otro de los estudios que aborda el tema de la corrupción en los gobiernos regionales es el de Mujica, Melgar y Zavallos (2017) *“Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva”*, en la que se plantea de manera descriptiva y exploratoria, analizando datos cualitativos. Para su cometido establece dos objetivos específicos: primero, describir los casos de corrupción, relacionados a presidentes de los gobiernos regionales, registrados entre 2011 y 2014; y segundo, detallar los tipos de relación en cuanto a los casos de corrupción identificados. Para esto establece como fuentes de datos, las notas de prensa y organizaciones civiles sobre casos de corrupción. Asimismo, recurre a información disponible de casos de la Procuraduría Anticorrupción, informes del Congreso y Defensoría del Pueblo.

El estudio identifica cuatro principales grupos: el presidente del gobierno regional, funcionarios de alto rango, servidores de mediana jerarquía, y de baja jerarquía. Adicionalmente, la investigación clasifica a los actores privados que básicamente son aquellos que se encuentran vinculados a empresas privadas ya sean locales, regionales y hasta nacionales. Asimismo, identifica otros actores vinculados a la red como los familiares y amigos de la autoridad regional, funcionarios de distintos gobiernos locales, y a personajes lumpen vinculados al mercado ilegal. Las modalidades de corrupción se establecen en: a) cobro de diezmos a empresas privadas locales para la entrega de licitaciones; b) La existencia de intermediarios para las transacciones entre los gobiernos regionales con empresas nacionales; y c) El establecimiento de redes los gobiernos regionales y las economías ilegales. Asimismo los autores sostienen que se han identificado prácticas similares en otros departamentos a pesar que se encuentren en contextos diferentes (político, económico).

A este nivel de estudios subnacionales se encuentra el informe de “La corrupción en los gobiernos regionales y locales” realizado por el equipo de la Unidad de Análisis de Información de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), y que tiene como objetivo describir, a partir de los casos revisados, la incidencia de la corrupción en las autoridades de los

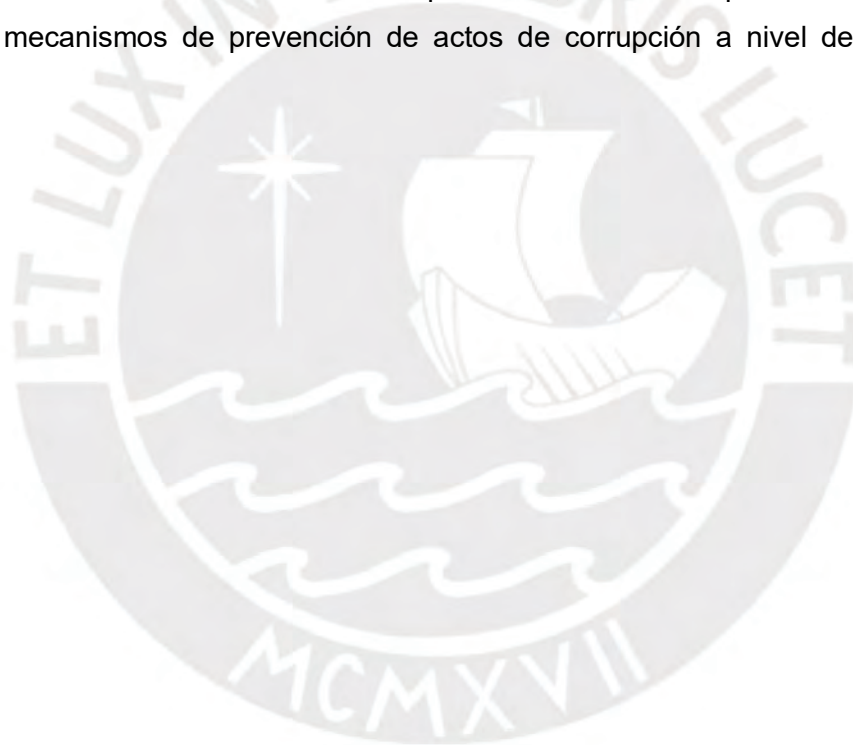
gobiernos regionales y distritales. La metodología consistió en la revisión de casos de corrupción que se identificaron en las sedes de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Así como de la revisión de sentencias que se encontraban registradas en la Unidad de Recuperación Económica y Cooperación Internacional. El informe muestra que todas las regiones incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, tanto los Gobernadores como los Alcaldes electos entre los años 2002 y 2004, se encuentran vinculados a casos de corrupción. Oscilando entre los 16 hasta los 500 casos aproximadamente por territorio. Las regiones con mayores casos recaen en Junín, Cusco y Lima con un índice de más de 400 casos de corrupción en cada región.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2017) establece el *“Reporte de la Corrupción en el Perú N°2. EL sistema anticorrupción peruano: Diagnóstico y desafíos”* a partir de una descripción y análisis de la normativa sobre el sistema anticorrupción peruano, así como el estudio de integridad de la OCDE y la Política Nacional Anticorrupción. El principal aporte de este reporte es el análisis que realiza respecto a las debilidades del Sistema Nacional Anticorrupción, y que se encuentran relacionadas con débil institucionalidad del Sistema y de los mecanismos de coordinación; poca información y evidencia para la formulación de políticas; y el precario desarrollo de un enfoque preventivo.

Mujica y Arbizu (2015) van un poco más allá, en la que a partir del análisis de la corrupción en los gobiernos regionales establecen recomendaciones, en su investigación *“Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales”* pretenden establecer y recomendar políticas específicas de acuerdo a los casos de corrupción identificados. Para ello, realizan un diagnóstico referido a la disponibilidad de información sobre la corrupción en gobiernos regionales; determinar en que se compone, los estratos en que encuentra y los tipos de corrupción; y un enfrentamiento entre los tipos de corrupción y los tipos de iniciativas anticorrupción. En su investigación sostienen que los Gobiernos Regionales deben de brindar especial atención a los casos de peculado y colusión debido a la preponderancia de casos, para ello el diseño de políticas regionales anticorrupción, se debe considerar tanto el combate como la prevención de la corrupción. Sostiene que las políticas de prevención deben de concentrarse en acciones relacionadas con la pequeña corrupción, mientras que las acciones persecución y combate deben centrarse a nivel de gran y mediana corrupción.

Los estudios descritos en este capítulo dan en cuenta la evidencia del problema de la corrupción que afecta a las entidades públicas, sus modalidades, las relaciones que se

establecen, los avances y recomendaciones sobre cómo afrontar este fenómeno. Sin embargo, de la revisión realizada estas evidencias no se construyen a partir de una mirada local, el estudio más cercano al respecto es del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), que describe hechos a partir de la descripción de casos de corrupción en los gobiernos locales por parte de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. La mayoría de estudios a nivel subnacional, se concentran en el análisis de los casos que se generan en la gobierno regionales, como los estudios realizados por Melgar (2017), y el de Mujica, Melgar y Zavallos (2017). Asimismo, estos estudios, si bien evidencian y analizan el problema de la corrupción, no se logra identificar el desarrollo de estudios sobre implementación de políticas anticorrupción a nivel subnacional, por lo que esta tesis pretende aportar en ese sentido, llenar ese vacío en la literatura, centrando el estudio de la implementación del Sistema de Control Interno en las municipalidades, como un aporte a los estudios sobre los mecanismos de prevención de actos de corrupción a nivel de gobiernos locales.



## Capítulo II. Marco teórico

EL objetivo de este capítulo es describir los conceptos más relevantes que permitan analizar esta investigación, en ese sentido se planean los temas de: i) Corrupción; Política anticorrupción; iii) Novación e innovación; iv) Control interno; v) Implementación; vi) Teoría de la agencia; vii) Trampas de capacidad; y viii) Enfoques sobre el fallo de las políticas públicas.

### 2.1. Corrupción

La corrupción hace referencia a un fenómeno complejo de abordar, debido a la dificultad de realizar estudios e investigaciones por la limitada información que se puede conseguir de primera mano, por lo que muchas de sus acciones se mantienen en secreto y en la que existe una alta reciprocidad entre sus integrantes, y el beneficio ilícitos que estos constituyen. A pesar de esta dificultad la CGR calcula que “en el año 2019 alrededor del 15% de la ejecución del presupuesto público se habría perdido por sucesos de corrupción e inconducta funcional, sostiene que el perjuicio económico asciende a 921 millones de soles, teniendo solo a Lima un perjuicio que asciende a 385, 989, 542 soles” (Shack, Pérez, & Portugal, 2020, pág. 5).

Desde el análisis económico de la corrupción por parte de Rose-Ackerman, sostiene que el ofrecimiento de sobornos produce la pérdida de recursos, ya que el tener que conservar las transacciones ocultas, así como la establecer una legislación contra la corrupción implica un costo<sup>1</sup> alto que deben asumirse. Esta autora explora la “interacción entre la actividad económica productiva y la búsqueda improductiva de ingresos centrándose en el fenómeno universal de la corrupción en el sector público” (Rose-Ackerman, 2001, pág. 3).

Otra de las definiciones que se encuentran entre las más usadas, en un sentido amplio, hace referencia a aquella que significa un “*mal uso de un cargo para beneficio personal*”. El significado de la corrupción en ese sentido implica el cobro ilegal por un servicio que se debe brindar, asimismo de disponer, desde el cargo que se ostenta, el poder para fines ilícitos (Klitgaard, McLean-Abaroa, & Parris, Corrupción en las ciudades, 2001, pág. 32). Klitgaard establece una fórmula metafórica en la que sostiene que la corrupción (C) es igual a poder monopólico (M) más la discrecionalidad

---

<sup>1</sup> En estudios experimentales realizados de manera controlada se ha podido evidenciar que la cantidad ofrecida en un soborno podría significar un mayor incentivo para la reciprocidad positiva, es decir entre mayor sea el monto, más fuerte el sentimiento de tener que retribuir y cumplir con favores corruptos ver: (Izasa , Villalba , & Boehm , 2015, pág. 112).

del funcionario (D) menos la rendición de cuentas (R). Es así que a partir de esta fórmula el autor sostiene que una estrategia contra la corrupción no debería de empezar ni acabar con una descarga sobre la ética o sobre la necesidad de cambiar de actitud. Más bien, debería buscar maneras de reducir el poder monopólico, de limitar y evidenciar la discrecionalidad y de aumentar la transparencia; y en todo momento tomar en cuenta los costos (Klitgaard, McLean-Abaroa, & Parris, *Corrupción en las ciudades*, 2001, pág. 54).

En esta definición el poder y la discrecionalidad son los componentes principales de los actos de corrupción, el cual coincide con la mayoría de estudios que se realizan sobre la corrupción como el de Izasa, Villalba y Boehm que entienden a la corrupción como el “abuso de un poder delegado para obtener beneficios privados, sesga decisiones administrativas y políticas, desvía recursos y socava el desarrollo” (2015, pág. 106). Así mismo, se sostiene que “la corrupción no se considera como un reflejo de la realidad objetiva, sino como un producto de relaciones de poder. Cada definición de corrupción tiene implicancias políticas que sostienen o socavan ciertas relaciones de poder y sus ideales o suposiciones políticas.” (Kajsiu, 2018, pág. 140)

En esa misma línea se encuentran organizaciones internacionales como el Banco Mundial que considera a la corrupción como “abuso de poder público para el beneficio privado<sup>2</sup>” (World Bank, 1997, pág. 102), siendo redefinida por Transparencia Internacional que entiende a la corrupción como el “abuso del poder encomendado para el beneficio privado” dejando la posibilidad, con esta precisión, que la corrupción también se puede dar en el sector privado (Huber, 2005, pág. 18).

En el Perú también se admiten estas dos posibilidades, en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se define a la corrupción como “el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales” (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017, pág. 16). Esta situación en el sector público implica el denigrar las funciones públicas al usar estos cargos para el beneficio privado, además

---

<sup>2</sup> Algunos autores discuten en como este concepto de corrupción asumido por el Banco Mundial ha venido estableciendo sus estrategias de apoyos de cooperación en los países subdesarrollados. Huber sostiene que en función a esta percepción, el Banco ha venido planteando propuestas técnicas y reformas. La propuesta del BM se planteaba como la desregulación, reduciendo la burocracia y el tamaño del estado y que por ende reduce la corrupción (Brown y Cloke 2004: 287) citado por (Huber, 2005, pág. 17). De esta manera, la retórica de la lucha contra la corrupción justifica el planteamiento de reformas neoliberales (Polzer 2001: 7; Harrison 2006: 17; Krastev 2004: 35) citado por (Huber, 2005, pág. 17)”.

que se establece una mala gestión de los recursos, y que inclusive puede implicar actos ilegales como el fraude y el crimen organizado (Doing & Riley , 2001, pág. 120).

Los actos de corrupción también se difieren de acuerdo a su magnitud y tipo. Aquellos actos que pueden designarse como “free-lance”, cuando un funcionario o un grupo de estos procura beneficiarse de su poder monopólico para establecer sobornos. Este tipo de corrupción podría tomarse sistémica o institucionalizada, el cual incita magnos costos económicos por lo mismo que deforma los incentivos, genera costos políticos porque perjudica a las instituciones y provoca costos sociales porque distribuye capital y poder a quienes no lo merecen (Klitgaard, McLean-Abaroa, & Parris, Corrupción en las ciudades, 2001, págs. 32-34).

En esta misma línea a partir de lo establecido por la UNODC (2004) citado por Mujica y Arbizú (2015, pág. 12) clasifican a la corrupción de 3 maneras: a) La Gran corrupción que se establece a los cargos altos de diversas organizaciones públicas, de la sociedad civil y hasta de empresas privadas y que por su cargo tienen la capacidad de realizar grandes transacciones financieras; b) Aquellos actos de corrupción que se establece desde cargos de mandos administrativos medios; y c) aquellos actos que se realizan por funcionarios de bajos mandos y que pueden estar en trato directo con los ciudadanos a partir de los servicios que brinde la entidad.

Esta clasificación es interesante para el estudio de la presente investigación, que implica tomar en cuenta que los riesgos de actos de corrupción que se establecen en las municipalidades se podrían clasificar entre la mediana y pequeña corrupción.

El nivel de incidencia de la corrupción en los gobiernos subnacionales se pueden estudiar de acuerdo al análisis de Tanaka, que propone dos variables: “el grado efectivo de competencia política, y el grado de concentración o difusión del poder en la estructura del Estado”. El autor sostiene que de acuerdo a los resultados en el análisis de estas dos variables se establecerían espacios para oportunidades de la corrupción. En su ejemplo sostiene que en el gobierno fujimorista se tuvo un bajo grado de competencia y un alto grado de concentración del poder, por lo que tenía un control centralizado de la corrupción y una alta sofisticación para esos actos. En un contexto del proceso de descentralización genera escenarios caracterizados por un alto grado de competencia y una alta dispersión del poder, estableciendo oportunidades de actos de corrupción de manera difusa en toda la estructura y niveles del Estado (Tanaka, 2005, pág. 355). El autor sostiene que la centralización de la corrupción que implica montos altos y una gran sofisticación, implica mayores pérdidas económicas para el Estado; por el contrario la corrupción que se establece de manera dispersa, y que

implica la transacción de montos bajos, implica un costo en la confianza y legitimidad de los ciudadanos.

Si bien el estudio de Tanaka ayuda a comprender la dinámica de la corrupción en la estructura del estado según su nivel de competencia y concentración de poder, es claro que la corrupción de alto nivel, mediano y pequeña conviven y hasta se podrían retroalimentar (ver estudio de (Cohaila, 2020), pues a pesar de los procesos de descentralización que se vivieron en el país desde la época del gobierno Toledista, en la que no solo se descentralizó el poder sino también la corrupción, pues en los últimos años la gran corrupción de alto nivel (caso Lavajato) se ha constituido de manera sistemática.

En este estudio se considera como un punto más próximo y conveniente el concepto que se formula en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en la que considera a la corrupción como un acto tanto público y privado para la obtención de un beneficio indebido, asimismo se toma en consideración la clasificación de la corrupción de la UNODC trabajado por Mujica y Arbizú (2015) respecto de la gran corrupción, actos de corrupción de mandos administrativos medios, y de los funcionarios de mandos bajos. Dicha investigación se encuentra más cercana a la prevención de hechos de corrupción por funcionarios de mandos bajos al tener el trato más cercano y directo con los ciudadanos por entrega de servicios locales.

## **2.2. Política anticorrupción**

Las políticas anticorrupción buscan “reducir la discrecionalidad de encargados de tomar decisiones y gestionar los riesgos de corrupción que surgen a través de regulaciones de conflicto de interés o proporcionando orientación para la conducta esperada a través de códigos de ética o de conducta” (Izasa , Villalba , & Boehm , 2015, pág. 17)

Estas medidas se relacionan a tres planteamientos distintos ante la corrupción contemporánea y por las cuales se establecen las estrategias anticorrupción, y que tienen que ver con el análisis económico y social, la opinión ciudadana, y los puntos de vista institucionales (Doing & Riley , 2001, pág. 125)

Este estudio toma en cuenta la política anticorrupción que tiene que ver con la reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones y de manera relevante sobre la gestión de los riesgos de corrupción, esto teniendo en cuenta que el SCI tiene al respecto como uno de sus objetivos el resguardo de los recursos y bienes del

Estado ante cualquier hecho o situación irregular, por lo que el mismo se constituye como una estrategia de intervención para la prevención de actos de corrupción, proponiéndose identificar riesgos en la gestión y actos de corrupción que se puedan generar en los procesos para la entrega de servicios.

### **2.3. Novación e innovación**

El concepto de innovación puede abordarse teniendo en cuenta la distinción entre los procesos (y acciones) innovadoras y sus resultados. A estos últimos, de acuerdo a Echevarría, se les denomina novaciones, reservando el término innovación para las acciones que generan esos resultados y en general para los procesos de innovación, entendidos estos como un conjunto de interacciones (Echeverría, 2017, pág. 82).

Se trata de una distinción puramente heurística. La frontera entre las novaciones y los procesos de innovación es empíricamente borrosa, pero analíticamente conviene establecerla. Las innovaciones se generan por procesos interactivos produciendo algo nuevo, útil y valioso en contextos y sistemas determinados. Las novaciones son aquello que resulta de dichas innovaciones. (Echeverría, 2017, pág. 82).

En efecto los procesos de innovación conllevan acciones e interacciones, pero estas no siempre son acciones intencionales y ni siquiera tienen que depender siempre de un conocimiento previo. Las innovaciones surgen a partir de la interacción entre múltiples agentes pero sin que ninguno de ellos sea considerado como “el innovador”, ni mucho menos como “el creativo” (Echeverría, 2017, págs. 74-75).

Por su parte, Según la OECD y el Eurostat: una innovación se refiere a la implementación de un nuevo producto mejorado (bien o servicio), también una mejora de un proceso, o del establecimiento método de organización distinto en las actividades de la empresa u organización laboral (Manual de Oslo, 2005) citado por (Echeverría, 2017, pág. 25).

A este punto es importante determinar que la innovación alude también a dos distinciones terminológicas complementarias, el término “mutación” que alude a una innovación de ruptura, mientras que la palabra “alteración” parece referirse a las innovaciones acumulativas, basadas en pequeños cambios o mejoras.” (Echeverría, 2017, pág. 33). Estos procesos de innovaciones pueden suscitar rechazo, porque conllevan cambios, y a veces transformaciones profundas (Echeverría, 2017, pág. 14).



En esa línea se debe precisar que la innovación no se confunde con lo nuevo. Para que algo sea una innovación, hay otros requisitos, aparte de la novedad: difusión, uso, valoración y apropiación mental, como mínimo. (Echeverría, 2017, págs. 36-37)

La innovación implica novedad, pero también cambio y valor, sea del tipo que sea. Dichos cambios pueden ser tecnológicos o empresariales, así como políticos y sociales, asimismo pueden ser más o menos profundas, extensas o duraderas, pero siempre alteran los sistemas y entornos donde se producen. De no ser así, solo son novedades, no innovaciones. Cuando las transformaciones son radicales estamos ante innovaciones disruptivas (Echeverría, 2017, pág. 20).

Esta investigación toma en cuenta el concepto desarrollado por Echevarria respecto a relacionar la innovación a aquellas que se generan por procesos interactivos que produce algo nuevo, útil y valioso en contextos y sistemas determinados; esto además porque la implementación de SCI como tal conlleva a cumplir una serie de procesos a partir de los productos seleccionados, al respecto la identificación de los riesgos en la entrega de servicios permite revisar actividades e insumos con los cuales se establecen procesos para convertirlos en productos, el cual finalmente debería de generar un resultado que beneficie a los ciudadanos. Es en este proceso, que la entidad local puede realizar mejoras o soluciones innovadoras, reduciendo los riesgos de corrupción por ejemplo, o mejorando y los procesos en la calidad del producto.

#### **2.4. Control interno en la gestión pública**

Los controles en las instituciones se fundamenta en el deber de rendir cuentas, por parte de los ciudadanos y organizaciones que administran dinero público, que no son propios, y que dicha obligación se lleve a cabo de forma adecuada, clara y ordenada, es decir, con la máxima utilidad (Intosai, 1989) citado por (Viñas, 2004-2005, pág. 429).

El Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina (SIMAFAL), define el control como un sistema retroalimentador que examina la realidad de la administración de las organizaciones, mediante una serie de actividades (Zilli, 2004, pág. 181). Para Chiavenato (2002, pág. 11), el control implica concentrarse en el desempeño organizacional verificando si las actividades se vienen realizando de acuerdo a lo planificado para ello es necesario establecer una serie de procedimientos como el acompañamiento, monitoreo y evaluación Citado por (Vásquez, 2016, pág. 144).

El Plan en las organización es un instrumentos importante para el control interno, en la que se plantea las actividades y procedimientos a desarrolla que permita poner a buen recaudo y resguardar el patrimonio; mantener la información fiable de la entidad; cerciorar el cumplimiento de normas y regulaciones; establecer una gestión eficiente y eficaz de los patrimonio financiero y; conseguir cumplir las metas y objetivos planteados (Viñas, 2004-2005, pág. 429).

El control entonces se relaciona con el conjunto de actividades en las organizaciones que garanticen un adecuada función, que permita el efectivo cumplimiento de metas de la organización siendo diligentes en la prevención, el ajuste y la rectificación (Fiorini, 1995) citado por (Zilli, 2004, pág. 181). En este sentido el Control es importante para mantener la estabilidad y permanencia de una buena gestión, (Fernandez, 2003) Citado por (Vásquez, 2016, pág. 150), controlando que se cumplan los objetivos, verificando lo ejecutado respecto de lo planificado, y que de identificar riesgo se apliquen medidas correctivas al respecto (Vásquez, 2016, pág. 143).

En ese sentido, un sistema de control interno firme instituye la primera línea de protección ante los riesgos o amenazas de conseguir los objetivos de eficiencia y eficacia, la fiabilidad de la información tomar adecuadas decisiones, cumplir con normas y regulaciones y el amparo ante los riesgos de estafa, malversación de fondos o uso prohibido de activos corporativos (Velandia, 2009, pág. 1).

Entonces el control interno, plantea establecer o adecuarse a normas y procedimientos que permitan garantizar de manera adecuada lograr los objetivos institucionales de manera eficaz, así como el resguardo de los activos y patrimonio (Anthony & Young, 1999) citado por (Viñas, 2004-2005, pág. 427).

El control en el escenario público plantea que tanto la administración como el resguardo del patrimonio del Estado se establezca con cabal sujeción a la juridicidad, de manera transparente, eficaz, eficiente y economía en beneficio de toda la población (Zilli, 2004, pág. 207).

La norma internacional de auditoria 315, identifica 5 componentes que integran el control interno: ambiente de control, apreciación del riesgo, el sistema de información, acciones de control, y el seguimiento (Vásquez, 2016, pág. 146).

El ambiente de control, supervisa que las actividades se realicen teniendo en cuenta parámetros éticos y de honestidad. En proceso de valoración del riesgo se establece la probabilidad para caer en ese riesgo e impida realizar los objetivos organizacionales. Respecto al sistema de información se verifican los procedimientos

vinculados a tecnologías la información, así como sistemas de información contable y financiero. En relación a las acciones de control, se valora el grado de riesgo, y se recaba información sobre las respuestas de las organizaciones a los riesgos provenientes de las tecnologías de información. En cuanto, al seguimiento de los controles, se aprecia la presencia y funcionamiento del control interno así como su unificación a la estructura organizacional (Vásquez, 2016, págs. 148-149).

**Figura 1. Componentes del control interno NIA 315**



Fuente: Vásquez (2016), y (NIA315).

Los procesos de control no solo se implementa a instituciones privadas sino que estas también se desarrollan en las entidades públicas. De acuerdo a la Global Survey on Risk Management and Internal Control IFAC, el control interno forma parte del gobierno y de la gestión de riesgos de las entidades, implementada por un órgano específico de la organización, de manera que permita identificar y aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas y de esa manera alcanzar adecuadamente los objetivos institucionales (IFAC, 2016, pág. 21) citado por (Vásquez, 2016, pág. 144).

En el Perú las entidades del sector público implementan el control gubernamental, que tiene que ver con la “vigilancia, verificación y supervisión, de los sucesos y resultados de la gestión pública, teniendo en cuenta el 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” (CGR C. , 2016, pág. 20).

Las medidas de control pueden realizarse de manera interna y externa. El control interno pretende garantizar la utilización adecuada de los bienes y recursos y que estos se realicen de manera eficiente y correctamente a través de acciones realizadas por la misma entidad. Por su parte, el control externo tiene en la práctica la misma finalidad, pero la diferencia consiste en que esta es aplicada por la CGR u otro organismo que integre el SCI, para ello toma en cuenta la normativa establecida (CGR C. , 2016, pág. 20).

El control interno tiene diversos modelos que se vienen desarrollando en distintos países como el COCO (Canadá), Kaizen (Japón), el sistema COSO (Estados Unidos), PETERS (Países bajos) , VEINOT (Francia) y KING (Sudáfrica, para empresas que cotizan en bolsa), (Martínez, 2015, pág. 206), modelo Cadbury o Código de buenas prácticas corporativas (Reino Unido) entre otros.

Respecto del modelo interno conocido como COSO, esta fue desarrollado por el Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Comission (COSO) en el año 1992, con el que se estableció a cinco componentes de control relacionados con el “ambiente de control, la evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo” (Martínez, 2015, pág. 206).

Este modelo evoluciona con la aplicación de COSO+ERM en el año 2004, en la que se mejora del modelo inicial de 1992, en la que se incluye la evaluación de riesgos en las organizaciones (Martínez, 2015, pág. 207).

En el 2013 se realiza una nueva actualización y versión mejorada del COSO I y se establece la versión COSO III llamado Control Interno Marco Integrado. El COSO III, pretende proporcionar un grado de seguridad razonable respecto a la consecución de objetivos, para ello establece un proceso a ser realizado por el área administrativa, la dirección y el todo personal de una organización. (COSO, 2013, pág. 4) citado por (Vásquez, 2016, págs. 144-145).

Para esta investigación se toma en cuenta lo desarrollado por la CGR (2016) en la que se incorpora los cinco componentes del control interno planteado por el sistema COSO: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo. Este sistema establece, por un lado, los resultados planteados en la gestión pública para lo cual es necesario la vigilancia, verificación y supervisión de los actos que llevaron a ese resultado, teniendo en cuenta que los

recursos y bienes del estado se utilizaron de manera eficiente, eficaz y transparente. Por otro lado, toma en cuenta si es que en estos actos se viene cumpliendo las normas y los planes establecidos para lo cual se establecen acciones preventivas y correctivas para la mejora de sus procesos administrativos y gerenciales.

## **2.5. Implementación de políticas públicas**

En un sentido amplio, la implementación de políticas involucra las acciones realizadas por personas o grupos de personas en ámbitos públicos y/o privados, de esa manera conseguir objetivos determinados (Van Meter & Van Horn, 2000, pág. 3). Este proceso de implementación de acuerdo a Bardach (1978, págs. 57-58) se establece a partir de dos puntos: primero, en una interconexión de elementos requeridos para establecer un resultado, y en segundo lugar por el agotamiento de actividades vagamente interconectados en la que estos elementos son sujetos o cedidos al proceso de conexión en términos específicos, citado por (Revuelta, 2007, pág. 139).

En este sentido, el análisis de implementación permite a los gobiernos aprender a lidiar con un futuro que puede tornarse incierto y complejo a fin de pronosticar y proyectar posibles resultados, teniendo claro la situación actual (Guerrero, 1999, pág. 462).

Este análisis tiene como objeto explicar el proceso complejo de policy sobre el paso entre la intención hacia la acción, pues en ese camino se pueden generar diversas dificultades como reformulaciones, desviaciones impedimos y todo el proceso de ceder y negociar entre las diversas posibilidades y posiciones. Los imperativos a tomar en cuenta tienen que ver con la legalidad, la razón y el consenso que, se deberán de trasladar y enfocar los intereses de diversos actores, cuya complacencia es posible durante la implementación de la policy (Guerrero, 1999, pág. 469).

La literatura establece diversos modelos de que estudian y explican la implementación de las policy, entre los modelos más importantes y que destacamos para este estudio son el modelo top-down/ bottom-up, y el modelo gerencial.

Respecto a los modelos "Top-down" y "bottom-up" estos se encuentran intrínsecamente vinculados los estudios de implementación y que la mayoría hacen referencia en sus análisis y evaluaciones de policy.

El modelo top-down impulsado por Sabatier (1986), se centra en el análisis de la conducta de aquellas personas o grupos de estas que tienen algún poder o influencia en las decisiones políticas; como es que se establecen y consiguen los objetivos en un

lapso de tiempo; a identificar los elementos que permiten evaluar los resultados e impactos de una política determinada; y la reconstrucción de la política. Este enfoque normalmente se constituye en tomar decisiones a partir de un marco normativo determinado y que luego identifica la consecución de sus objetivos determinando el tiempo en que fueron cumplidos y las razones (Revuelta, 2007, pág. 145).

Por otro lado, el modelo bottom-up se construye desde la parte más baja de la cadena de implementación siendo la estructura un elemento primordial de este proceso. Analiza relación entre los burócratas que se establecen en la estructura más baja y que reciben la política. La construcción de la política se establece de abajo (los que entregan el servicio o la reciben) hacia arriba (tomadores de decisiones y formuladores), teniendo en cuenta la conducta política de dicho momento (contexto) y el recurso adecuado que permitan conseguir objetivos determinados. El análisis de dicho enfoque plantea que “la conducta de los burócratas de rangos más bajos puede afectar los propósitos de los burócratas de un rangos más altos” (Revuelta, 2007, pág. 146).

Respecto a este modelo, Elmore (1978) toma como unidad de su análisis a la estructura organizacional encargada de la implementación, de esa manera estudia el proceso de implementación respecto a cuatro tipos de organización: a) Analizar el proceso de implementación a partir de la identificación de las deficiencias en planificación, el control y la especificación desde el punto de vista de la administración de sistemas; b) Implementación que identifica rutinas y problemas en el proceso burocrático en la generación de políticas; c) Implementación como desarrollo organizacional, en que se toma en cuenta el nivel de consenso y obligación que asumen los responsables para determinar el fracaso o éxito de la implementación, así mismo se establece que a mayor democracia de una organización, se genera una mayor eficiencia; y d) Implementación como un proceso permanente de conflicto y negociación generando influencia entre los representantes políticos y sociales. Citado por (Revuelta, 2007, pág. 146).

El enfoque top-down cuenta con una ventaja comparativa cuando existe una pieza de legislación dominante, o cuando se cuentan con recursos muy limitados. Por su parte, el enfoque bottom-up suele ser más apropiado cuando una gran cantidad actores detentan poder, y cuando no se tiene establecido un marco legislativo dominante, o cuando el interés del investigador se centra en la dinámica de las distintos escenarios locales (Hjern & Hull, 1982, págs. 110-111) citado por (Revuelta, 2007, pág. 147).

Asimismo, existen enfoques híbridos que pretenden incorporar lo mejor de cada uno de los enfoques bottom-up y top-down buscando de esta manera opciones de los “periodos heurísticos”, de resumir de mejor manera dichos enfoques, y de realizar un marco teórico del proceso de la política, citado por (Revuelta, 2007, pág. 148).

Por otro lado, últimamente se ha venido implementado un modelo de análisis de implementación denominado “modelo gerencial” propuesto por Juan Carlos Cortázar, que concibe la implementación como un fragmento del proceso político y social para la construcción de las políticas (Pressman, Wildavsky , 1998 & Lindblom, 1991) citado por (Cortázar, 2006, pág. 9), el enfoque gerencial hace hincapié en el desempeño de los gerentes en el transcurso de la implementación (Cortázar, 2006, pág. 9).

Desde esta perspectiva la implementación desempeña tres funciones primordiales: “gestión de procesos operativos, realizar el control estratégico respecto a dichos procesos y el desarrollo de las capacidades en las organizaciones respecto del proceso de implementación” (Cortázar, 2006, pág. 24).

En cuanto a las operaciones, estas se refieren al conjunto de acciones que se realizan para la transformación y el empleo de diversos recursos físico, financiero, así como habilidades humanas con el cual se establecen servicios que, cuentan con un valor agregado (Liu, 2002) citado por (Cortázar, 2006, pág. 11) estos procesos se establecen en procedimientos repetitivos con las que los ejecutores se ubican en acción (procesos) siguiendo reglas establecidas. En esta etapa es importante el aprendizaje de conocimientos, la lectura de situaciones, identificaciones y controles, así como la posibilidad de establecer acuerdos estables (Cortázar, 2006, pág. 14).

La relación que se establece entre la gestión operativa y el control de gestión es mucho más evidente en cuanto al método de control de diagnóstico. Con esto los responsables pueden monitorear los resultados obtenidos de las operaciones y de esa manera realizar correcciones sobre las desviaciones que se pueda generar respecto a las pautas establecidas. Para conseguir esta labor, los sistemas organizan y descifran la información sobre variables establecidas respecto al desempeño (Cortázar, 2006, pág. 18).

En cuanto al desarrollo de capacidades esta se efectúa de manera transversal realizando diversas acciones que corresponden al desempeño de los otros procesos de implementación (gestión operativa y control de gestión). De esta manera, los problemas se resuelven según las dificultades que se presenten, de manera compartida en el proceso de las operaciones, pero también, como consecuencia de

control de gestión, con los que se identifica los errores y fallas. Los procesos operativos puede formar de manera iterativa nuevas capacidades en un constante proceso de cambio adaptativo. Por último, la adquisición de conocimientos suele establecerse a por el reconocimiento propio de la existencia de debilidades en la organización, siendo esto identificado de la actividad del proceso de control (Cortázar, 2006, pág. 24).

**Figura 2. Funciones y Actividades de la Implementación de Estrategias**



Fuente: (Cortázar, 2006, pág. 25)

La importancia de la implementación del proceso de políticas se establece en la constatación de que no todo lo que ocurre en dicho proceso se desprende del diseño, en ese sentido el proceso de implementación se establece de manera natural y un desempeño propio. En ese sentido, el responsable tiene que afrontar problemas específicos de dicho proceso que pueden poner en peligro el éxito de dicha política y que pueden afectar en la generación de un adecuado valor público que se busca brindar. Asimismo, el proceso de implementación requiere de meditación y gestión estratégica por parte del gerente. (Cortázar, 2006, pág. 2)

Entre los problemas recurrentes que se presentan en el proceso de implementación se encuentra la dificultad de alinearse o ajustarse a lo determinado y pautado en el diseño, además de que es una posibilidad es que el mismo diseño no haya previsto estas situaciones, y que permitan una retroalimentación para un rediseño. De esta manera, el diseño si bien prima sobre las acciones de implementación, es la última en establecer una adecuada respuesta a la solución de los problemas. (Cortázar, 2006, pág. 1)



El modelo gerencial en ese sentido, no toma en cuenta los contextos políticos en que estos se realizan, pues como tal, la implementación responde a un contexto, en la cual la política puede ser afectada por diversas variables independientes y que por lo tanto, pueden establecer el apoyo, la alteración o la obstrucción del cumplimiento de los objetivos expuestos (Revuelta, 2007, pág. 139), esto a pesar que en su formulación se hayan encontrado los consensos necesarios, al momento de la implementación la coyuntura política puede haber cambiado a muchos de los que apoyaban inicialmente estas iniciativas.

Independientemente de las consideraciones importantes de apoyo político<sup>3</sup>, la eficiencia y eficacia de la implementación debe de estar esclarecida por instrumentos, normas y objetivos de la política pública a fin de que sean entendidos íntegramente por los responsables en todos sus niveles de implementación. Por ello, la importancia de comunicar con claridad los parámetros y objetivos que han sido establecidos, y la articulación y congruencia en la difusión de la información, de esta manera los encargados de la implementación puedan saber qué es lo que realmente quieren lograr con de ellos (Van Meter & Van Horn, 2000, pág. 12).

Esta investigación toma en cuenta el modelo gerencial como una forma de análisis de la implementación del SCI en las municipalidades, por lo tanto la construcción de los instrumentos desarrolla preguntas a los distintos actores para identificar los procesos operativos, el control de es estos procesos y el desarrollo de capacidades del personal encargado. De esta manera, se trata de identificar en que procesos se encuentran las dificultades que no permiten realizar una adecuada implementación del SCI.

## **2.6. Teoría de la agencia**

La teoría del principal-agente es parte de la economía organizacional, sin embargo no es exclusiva de esta disciplina, se le considera un enfoque flexible en las ciencias sociales. Dicha teoría se basa en la relación contractual entre un actor o individuo que ostenta el rol de superior (principal) y un subordinado (agente) que tiene como cometido completar una tarea encomendada por el principal de acuerdo a ciertos parámetros; uno de los aspectos más importantes es la falta de información por parte del principal lo que le brinda una ventaja al agente, además de los incentivos que se le

---

<sup>3</sup>Podría suceder que una política tenga un buen desempeño y que, sin embargo, no obtenga el impacto necesario, esto porque puede que haya sido concebida de manera erróneamente o porque ocurrieron situaciones imprevistas. En consecuencia, a pesar de la buena performance de una política esto si bien es una condición necesaria, no suficiente para la consecución de resultados positivos (Van Meter & Van Horn, 2000, pág. 4)

procuren para cumplir con las metas deseadas. Al aplicar este análisis en el sector público podemos encontrar distintos tipos de relaciones de principal-agente, siendo la más conocida la de los ciudadanos (principal) y funcionarios públicos elegidos (agente). Este es considerado el primer nivel en el que se basa la existencia del sistema estatal de un territorio determinado, los siguientes se refieren a las relaciones entre distintos actores del aparato burocrático.

La “teoría principal-agente”, teoría de la agencia, surge en el seno empresarial y se enmarca desde el enfoque neoinstitucionalista (Rodríguez de Rivera, 1999) citado por (Canales, 2009, pág. 3). El agente presta sus servicios para el principal y por dicho servicio y desempeño recibe una remuneración. Esta relación se complejiza cuando hablamos de organizaciones públicas, ya que no es tan directa y la divergencia es tan clara, esto debido a las circunstancias que se presentan y del tipo de labor que efectúa (Canales, 2009, pág. 5).

La relación agente-principal se trata de delegar actividades que por los conocimientos, experiencia y hasta por normativa y otras circunstancias no se puede realizar directamente. Estas tareas encomendadas pueden acarrear en la responsabilidad de muchas personas o involucrar a diversas organizaciones. En la realidad, ninguno de los dos actores posee el mismo conocimiento por lo que esto supone una ventaja y a la vez desventaja en determinados momentos y espacios y que por lo tanto pueden generar dificultades en el momento en que el principal deba de seleccionar y negociar con el agente (Canales, 2009, pág. 4).

Esta asimetría de la información pueden generar dos principales dificultades: en primer lugar se refiere al problema que debe de enfrentar el principal para identificar la verdadera intención del agente seleccionado; y la segunda tiene que ver con los riesgos que implica de poca visibilidad o dificultad de observar al agente (Canales, 2009, pág. 5).

La relación entre el principal y el agente se establece mediante un contrato, de esta manera se protegen los peligros de gestiones oportunistas que pueda realizar el agente. Al existir una racionalidad limitada y el riesgo del oportunismo es plausible (Williamson, 1988) citado por (Araya & Crespo, 2016, págs. 147-148), el agente intentará adquirir el mayor beneficio posible tomando en consideración el riesgo que asume, en ese sentido, el principal deberá establecer una política de resarcimientos según dicho riesgo (Smith & Watts, 1986) citado por (Araya & Crespo, 2016, pág. 148).

De esta manera, el principal intenta encontrar un equilibrio en la relación y de esta manera aminorar los costos que debe asumir, por el contrario el agente busca desequilibrar esta relación usando disímiles estrategias y mecanismos que establezcan desigualdades en la información. Ante esta situación el agente deberá decidir, mediante la información disponible, qué decisión maximiza sus beneficios, y que en situaciones extremas o consensuadas podría empujar a decidir entre delinquir o no hacerlo (Araya & Crespo, 2016, pág. 147).

El enfoque como modelo de explicación tiene limitaciones, por lo tanto es necesario que sea complementado con diversas teorías y enfoques, siendo su fortaleza la perspectiva que ofrece para analizar las relaciones en el sector público, sin embargo dicha utilidad como tal es parcial (Canales, 2009).

Esta investigación toma en cuenta el concepto desarrollado por este marco teórico en cuanto al aporte de la relación existente entre el principal-agente, teniendo en cuenta, claramente las limitaciones respecto al tema de las limitaciones en la información asimétrica. En ese sentido, este enfoque que se analiza permite que se pueda contrastar el diseño del SCI, teniendo en cuenta su directiva, y poder analizar cómo es que esta se viene realizando en la realidad, siendo el principal la CGR y el agente la municipalidad seleccionada. De todas maneras teniendo en cuenta las limitaciones de este concepto, se complementa el análisis con la modelo gerencial.

## **2.7. Trampas de la capacidad**

El concepto de trampas de capacidad está estrechamente vinculado con la capacidad del estado para implementar diversos programas, intervenciones, políticas públicas y mecanismos estatales de manera eficaz y eficiente y que realmente consiga las metas trazadas, con impacto en la población.

De acuerdo a Meter y Horm, la incapacidad estatal se relaciona con 4 elementos: a) los recursos de la política, b) la comunicación entre organizaciones y las acciones de inducción, como el soporte político, el apoyo técnica y la asesoría, c) las características de las organizaciones responsables como la calidad de los recursos humanos, la capacidad de liderar, la energía, las relaciones que se establecen de manera formal e informal con los responsables de los hacedores de política; y d) el contexto político, económico y social, es decir medir y tomar en cuenta a la opinión pública, los grupos de interés, el escenario económico entre otros (Van Meter & Van Horn, 2000, pág. 19).

El énfasis en la forma (lo que las organizaciones “parecen”) sobre la función (lo que realmente “hacen”) es una característica crucial de la trampa de capacidad que enfrentan muchos países en desarrollo. Por lo tanto, el desafío de escapar de esta trampa implica centrarse en la mejora de la funcionalidad del gobierno como la clave para mejorar la capacidad del Estado (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 8).

La mejora del rendimiento y el desarrollo de la capacidad del Estado se ve socaba por la incapacidad de demostrar la influencia del flujo de recursos y la legitimidad. Esta dinámica permite las “trampas de capacidad” en las que la capacidad del Estado se estanca, o incluso, se deteriora, durante largos periodos de tiempo a pesar de que los gobiernos siguen comprometidos en la retórica del desarrollo y continuar recibiendo recursos del desarrollo. (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 2).

Al respecto, mucho tiene que ver las dinámicas de reforma del “mimetismo isomórfico”: la tendencia a introducir reformas que mejoran la legitimidad y el apoyo externo de una entidad, incluso cuando no mejoran el rendimiento. Estas estrategias de mimetismo isomórfico en proyectos, políticas y programas individuales se suman a las “trampas de capacidad”: una dinámica en la que los gobiernos adoptan constantemente “reformas” para garantizar flujos continuos de financiamiento y legitimidad externos que en realidad nunca mejoran (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 4).

Las trampas de capacidad surgen bajo condiciones específicas que producen intervenciones que (a) pretenden reproducir soluciones externas particulares consideradas “mejores prácticas” en agendas dominantes, (b) a través de procesos lineales predeterminados, (c) que informan el estricto monitoreo de las entradas y el cumplimiento de el “plan” y (d) son impulsados de arriba hacia abajo, suponiendo que la implementación ocurre en gran parte por edicto (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 4).

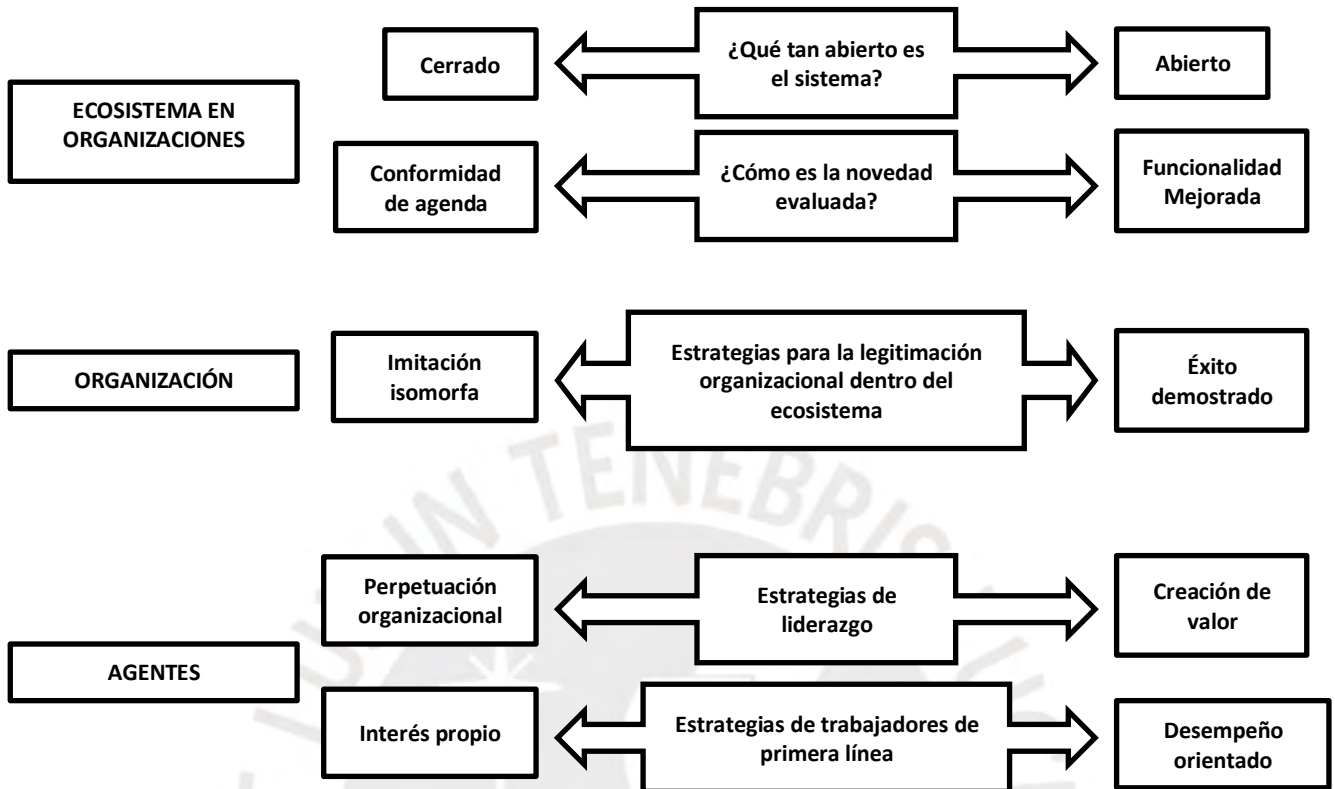
En contrapunto directo a las cuatro condiciones anteriores, los autores propone que los esfuerzos para construir capacidades estatales deberían (i) apuntar a resolver problemas particulares en contextos locales, (ii) a través de la creación de un “entorno autorizante”; para la toma de decisiones que permita “desviación positiva” y experimentación, (iii) involucrando el aprendizaje activo, continuo y experiencial y la retroalimentación iterativa de las lecciones hacia nuevas soluciones, haciéndolo (iv) involucrando a un amplio conjunto de agentes para asegurar que las reformas sean

viables, legítimas y relevantes, es decir, políticamente compatibles y prácticamente implementables (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 4).

Los países se encuentran en trampas de capacidad cuando las condiciones en cada nivel fomentan decisiones y comportamientos en el lado izquierdo de la Figura 3; esto puede crear un equilibrio de bajo nivel (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 5).



**Figura 3. Manifestación de tensiones en diferentes niveles de participación en el desarrollo.**



**Fuente:** Pritchett, Woolcock and Andrews (2010)

En tales situaciones, las organizaciones adoptan estrategias de “mímica isomórfica”; para parecerse a organizaciones exitosas: los líderes buscan supervivencia organizacional, presupuestos continuados y rentas cumpliendo con patrones externos de legitimidad en lugar de impulsar nuevas formas, servicios y soluciones, mientras que el personal de la primera base eligen el cumplimiento rutinario (en el mejor de los casos, en el peor de los casos, a menudo corrupción o malversación) sobre la preocupación por los clientes y ciudadanos a quienes sirven. La difícil realidad es que una vez que se activa la “trampa de capacidad”; no existe ningún incentivo – y a menudo ninguna posibilidad – para que una organización o líder o agente de primera línea se desate (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 6).

En resumen, la política y los procesos de las intervenciones de desarrollo han fomentado trampas de capacidad exacerbadas en muchos países en desarrollo, donde se requiere que los gobiernos adopten las mejores prácticas de reformas que finalmente no pueden funcionar y terminan desplazando ideas alternativas e iniciativas que pueden haber surgido de los agentes locales (Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael, 2012, pág. 20).

Estos conceptos revisados permitirá analizar la hipótesis de esta investigación referida a que la “ineficacia del SCI en la identificación de riesgos de corrupción se puede considerar como una trampa de capacidad” para lo cual la implementación se centra en revisar el cumplimiento de los planes mediante formalismos, sin que esto necesariamente resuelva los problemas de fondo en el tema de los riesgos de corrupción en la entrega de los servicios locales.

Asimismo, esta investigación toma en cuenta la capacidad que tiene el SCI relacionado a lo señalado por Meter y Horm analizando los recursos con los que cuenta, el apoyo técnico, la calidad de los recursos humanos y el contexto en que esto se viene realizando. De esta manera, se podrá determinar si es que el SCI puede considerarse como una “trampa de capacidad” analizando si nivel de énfasis que pone en el aspecto formal por sobre la función que realmente debe realizar.

## **2.8. Enfoque integrado de por qué fallan las políticas**

El éxito de las políticas va a depender sustancialmente en cumplir sus objetivos, sin embargo las intervenciones de políticas se enfrentan a diversos desafíos y factores que deberán de enfrentar, de acuerdo con McConnell, una política fracasa, a pesar de que pueda tener éxito en algunas actividades, si es que no llega a conseguir los objetivos planteados, además de que cuenta con una amplia oposición y el soporte inexistente (McConnell, 2015, pág. 10).

El fracaso puede manifestarse en diversas fases del ciclo de políticas, pero la idea fundamental sostiene que **el gobierno no puede cumplir lo que se propuso realizar** (por ejemplo, la falta de elaboración de legislación, la falta de aprobación de una decisión, resultados) **y no obtiene el apoyo necesario** (McConnell, 2015, pág. 12).

McConnell establece una serie de posibilidades diferentes, no exclusivas, referente al fracaso de las políticas que tienen que ver con: no cumplir los objetivos originales, no se apliquen los mecanismos previstos, no beneficiar al grupo objetivo previsto, cuando los costos superan a los beneficios, cuando los criterios no son muy valorados en el sector político, no se toma en importancia las normas legales, morales o éticas, no se cuenta con el soporte de los principales actores interesados en ese sector, no se mejora la situación anterior a la intervención, no se mejora el rendimiento de las entidades implicadas (McConnell, 2015, pág. 7).

Asimismo, sostiene que aunque en el proceso, los aspectos programáticos y políticos de las políticas están inextricablemente vinculados, es útil separarlos analíticamente porque hacerlo ayuda a desarrollar nuestra comprensión de algunas de las tensiones

internas del fracaso de las políticas, con los gobiernos fallando en algunos aspectos, pero no en otros (McConnell, 2015, pág. 16).

Al respecto establece tres características de los fallos, con la cual sostiene, se puede establecer la verdadera “politiquería” del fracaso, y que algunos fracasos son sobrevivibles y otros no.

- (1) **Fallo tolerable:** El fracaso es tolerable porque el logro de los objetivos propuestos es cumplido y las fallas que se presentan son marginales, además que la oposición es pequeña y/o la crítica es casi inexistente.
- (2) **Fallo en conflicto:** Los errores que se presentan son sostenibles que ponen en peligro el logro de los objetivos y que pueden generar polémica ante la opinión pública y que por ende dañan la política, y ante ello se establecen críticas y defensas en igual medida.
- (3) **(Outright) Fracaso:** El fallo de la política se da, incluso teniendo éxito en aspectos mínimos, si es que no cumple con los objetivos que se trazaron, además la oposición es amplia y el apoyo casi inexistente. En esencia, los fracasos superan el éxito y la política es una responsabilidad política (McConnell, 2015, pág. 17).

Por su parte Howlett (2012), destaca la importancia para la formulación de las políticas de aprender sobre la mejor manera de evitar los fracasos de las políticas. Este autor distingue dos tipos de aprendizajes de políticas: “Políticas delgadas” (técnico-estratégico) y “políticas gruesas” (político experimental) a los cuales los vincula con las tres categorías de fallas de McConnell: políticas, de programas y de procesos.

Howlett (2012, pág. 544) sostiene que en la literatura especializada se identifica seis dimensiones que pueden explicar los fracasos de políticas: Extensión, Evitabilidad, Visibilidad, Intencionalidad, Duración, Intensidad.

**Tabla 1: Elementos de las fallas en las políticas**

<b>Atributo</b>	<b>Rango</b>
Extensión	De grande (régimen) a pequeño (evento)
Evitabilidad	De menor a mayor
Visibilidad	De menor a mayor
Intencionalidad	De menor a mayor
Duración	De largo a corto
Intensidad	De menor a mayor

Fuente: Howlett (2012)



La extensión hace referencia a que las fallas (y éxitos) puede identificarse por su alcance, puede fallar todo un régimen de política, así como el éxito o fracaso de un programa o eventos específicos. Los casos más atroces son cuando todo un régimen de políticas sustancialmente falla y es universalmente reconocido como tal.

La duración tiene que ver con que algunas fallas pueden ser graduales y duraderos y otros de naturaleza corta y aguda, como con "eventos" es decir, un fallo que suele ser muy público y obvio para los votantes y el público en general, teniendo un elemento de "publicidad" o "visibilidad" de los fracasos (Howlett, 2012, pág. 543).

El elemento de la "evitabilidad", en el sentido de que la culpa y la atribución del fracaso es mayor cuanto más podría haberse evitado, como los eventos "impredecibles" e "inevitables" pueden generar más simpatía para los hacedores de la formulación de políticas que los que podrían haber sido fácilmente predecibles, y especialmente los que podría haberse predicho y evitado fácilmente.

El elemento de la intensidad se refiere al nivel de acuerdo de una "comunidad" sobre la evaluación del fracaso. Finalmente, un sexto aspecto implícito en esta definición es que cualquier acción gubernamental puede fracasar debido a malversación, fraude, actividad delictiva, intenciones ideológicas, conspiraciones y otros tipos de derrotar el comportamiento de parte de los funcionarios gubernamentales y los tomadores de decisiones, así como actores gubernamentales (Howlett, 2012, pág. 543).

Estas seis dimensiones existen en forma anidada, lo que reduce su variedad y complejidad. Es decir, un primer nivel, "externo", que se puede distinguir se relaciona con la "intencionalidad". Esta dimensión divide todas las fallas del programa en dos grupos: las causadas por mala voluntad o malevolencia.

La evitabilidad es una segunda dimensión clave, pero uno que, continuamente motiva a los que toman las decisiones en sus esfuerzos por lidiar con el siempre presente riesgo de fracaso y que, en cierto sentido, existe "por encima" de las cuatro dimensiones descriptivas de extensión, visibilidad, duración e intensidad. Estas últimas dimensiones están relacionadas con la magnitud temporal y espacial de una falla ("extensión" y "duración") y su relevancia ("intensidad" y "visibilidad"), lo que nos permite identificar cuatro tipos básicos de fallas no intencionales y potencialmente evitables que acosan a los tomadores de decisiones y proporcionar una buena taxonomía general de este tipo de resultados de políticas (ver Tabla).

**Tabla 2. Cuatro tipos principales de fallas políticas evitables: magnitud y relevancia en lo no intencional**

		Magnitud (extensión y duración)	
		Alta	Baja
Relevancia (intensidad y visibilidad)	Alta	Tipo I: falla mayor Ejemplo: cambio climático (tratado internacional ) fracaso de la política	Tipo II: fracaso enfocado Ejemplo: control de multitudes de deportes (disturbios) fracaso de la política
	Baja	Tipo III: falla difusa Ejemplo: fracaso de la política contra la pobreza	Tipo IV: falla menor contrato de servicio de póliza fracaso de la oferta

Fuente: (Howlett, 2012, pág. 544)

Estas dimensiones, sin embargo, son principalmente descripciones de tipos específicos de los resultados de las políticas y no abordan la cuestión de por qué ocurren fallas de diferentes escalas y tipos o, más significativamente, cómo se pueden evitar mediante el avance de los procesos de gestión del conocimiento o aprendizaje de políticas en el gobierno (Howlett, 2012, pág. 545).

Un aporte en este sentido lo hace McConnell (2010) que ha argumentado útilmente que los orígenes del éxito de las políticas residen en tres aspectos que deben conciliarse si se quiere que la política tenga éxito: los aspectos políticos, el proceso, y los aspectos del programa. (Howlett, 2012, pág. 545)

**(1) El fracaso de las políticas como problema del programa:** En este punto de vista, el aprendizaje de políticas ha sido a menudo visto como una actividad de gobierno relacionado con el logro de estos aspectos técnicos y sustantivos de las políticas (objetivamente o la percepción en el fallo de los resultados esperados) y se espera que estrategias de gestión, como la **adquisición de más y mejores datos y análisis, pueden mejorar la probabilidad de éxito de las políticas al reducir el riesgo de fracaso** de las políticas a través de una mala colección y uso en la formulación o implementación de políticas. Claramente, algunas fuentes comunes de fracaso de las políticas se encuentran en esta dimensión programática de diseño de políticas deficientes (Howlett, 2012, pág. 545).

**(2) El fracaso de las políticas como un problema de proceso:** Esta idea se relaciona con no poder proceder una idea a la realidad a través de la finalización exitosa de las diversas etapas de un proceso de política. Muchos

errores de proceso están relacionados a cuestiones institucionales de diseño y capacidad, como la capacidad organizativa y de recursos humanos y competencias que, cuando faltan, conducen a la falta de generación de una política o a la generación de que es difícil de implementar o cuyas limitaciones no se detectan y alteran, o ambos (Gleeson, Legge, D., & O'Neill, D. , 2011) citado por (Howlett, 2012, pág. 546)

Los diferentes tipos de fallas de procesos ha sido agrupado Howlett (2009) según el lugar en el que ocurren en el proceso de política: en **la etapa de establecimiento de la agenda** en las que en los acuerdos del gobierno se toman demasiadas iniciativas simultáneas (Baumgartner y Jones, 1993); en **la etapa de formulación** en la que intentan abordar problemas "irresolubles" o "perversos" en los que ni la causa de un problema ni su solución es suficientemente conocida (Churchman, 1967) para generar alternativas políticas viables; en **la etapa de toma de decisiones** donde los espacios institucionales diseñados para los procesos en serie pueden atascar las políticas (Jones, 1994) o cuando los gobiernos participan en cambio de registros y otras formas de **comportamiento de negociación** que socavan la integridad de los programas de políticas propuestas (Andersson y Heywood, 2009; Treisman, 2007); en **la etapa de implementación** donde el gobierno asumen la implementación de demasiadas políticas más allá de su capacidad organizacional para proporcionar resultados (Meier y Bohte, 2003); o en **la etapa de evaluación** donde no logran evaluar los resultados de sus políticas y, por lo tanto, no incorporar este conocimiento en reformas de política (mayo de 1992; Scharpf, 1986) (véase el cuadro) (Howlett, 2012, pág. 546).

**Tabla 3. Fallas comunes en los procesos de políticas por etapa del ciclo de políticas**

<b>Etapa de la PP</b>	<b>Fallas comunes</b>
<b>configuración de la agenda</b>	Gobiernos extralimitados que establecen o acuerdan establecer agendas políticas sobrecargadas o inalcanzables.
<b>Formulación de políticas</b>	Intentar abordar los problemas sin investigar las causas del problema, no se procuran identificar los efectos probables de las alternativas de política.
<b>Toma de decisiones</b>	No decidir sobre una política dentro de un período de tiempo razonable o distorsionar su intención mediante la negociación y el intercambio de favores.
<b>Implementación de políticas</b>	No abordar los problemas que se establecen en el proceso de implementación, incluida la escasez de recursos, problemas de principal-agente, fallas de supervisión y otros.
<b>Evaluación de políticas</b>	No se toma en cuenta el aprendizaje que se puede acceder de las políticas ineficaces; además de no considerar o se cuentan con inadecuados procesos de supervisión, seguimiento y evaluación de las políticas, por lo tanto no se establecen mecanismos de retroalimentación de mejora.

Fuente: (Howlett, 2012, pág. 544)

Para una mejor apreciación y aprendizaje sobre las fallas de políticas se debe centrarse en **los matices de los problemas del proceso, no un análisis más preciso de los atributos o resultados del programa. Es decir, estas mejoras requieren la acumulación de un aprendizaje de políticas "más profundo" vinculado a las políticas institucionales y diseño y transferencia de procesos (*Mejora continua*)** (Howlett, 2012, pág. 547).

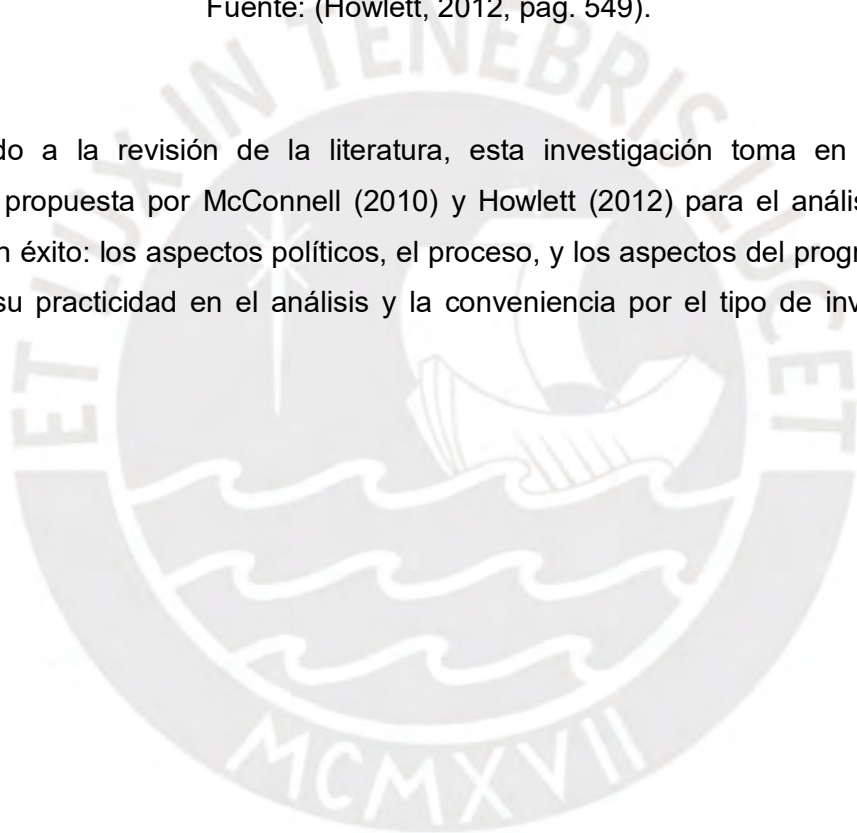
- (3) El fracaso como cuestión política:** Las designaciones de éxito y fracaso de las políticas son herramientas semánticas o "discursivas" utilizadas en los procesos de debate público y formulación de políticas con el fin de buscar ventajas políticas, partidistas y a menudo electorales (Howlett, 2012, págs. 545-549).

**Tabla 4. Actores autorizados afectados por los aspectos políticos del fracaso de las políticas**

<b>Locación afectada</b>	<b>Impacto</b>
<b>Ejecutivo (liderazgo)</b>	La evaluación de políticas negativas socava la credibilidad del líder y capacidad para ordenar apoyo.
<b>Legislativo</b>	La evaluación de políticas negativas afecta el comportamiento de la coalición y el parlamento. Apoyo al gobierno.
<b>Partidista</b>	La evaluación negativa de las políticas afecta las lealtades y comportamiento de miembros / activistas hacia líderes y otros.
<b>Electoral</b>	La evaluación negativa de la política afecta el comportamiento de los votantes y el apoyo al partido / gobierno / régimen.

Fuente: (Howlett, 2012, pág. 549).

De acuerdo a la revisión de la literatura, esta investigación toma en cuenta la estructura propuesta por McConnell (2010) y Howlett (2012) para el análisis de una política con éxito: los aspectos políticos, el proceso, y los aspectos del programa. Esto debido a su practicidad en el análisis y la conveniencia por el tipo de investigación planeada.



## Capítulo III. Marco metodológico

En este capítulo se describe y sustenta el diseño de la investigación que se propone para abordar la pregunta establecida. Se plantea y desarrolla en ese sentido, el tipo de estudio de caso, la justificación del caso seleccionado, se proponen las herramientas de recojo de información a utilizar, se explica cómo es que se realizará el procesamiento de información, además de plantear dos marcos metodológicos diferentes pero complementarios: el Modelo Gerencial y el Process Tracing, tanto para construcción del instrumento como para el método causal.

### 3.1. Estudio de caso

La presente investigación es cualitativa definida, de acuerdo a Creswell, como un proceso de interrogación comprensiva tomando en cuenta diversas costumbres metodológicas de investigación que exploran un problema sea este humano o social. Desde esta perspectiva, el científico social edifica un horizonte holístico y complejo, examina discursos, revisa las proyecciones de los informantes y realiza a cabo el estudio en un medio natural (Creswell, 2012).

Esta definición, permite identificar distintos tipos de fuentes de información de acuerdo a este panorama complejo y holístico con que se enfrenta el investigador, de esta manera se emplea la narrativa a fin de detallar estas complejidades, estableciendo para este estudio la tradición metodológica del estudio de caso, para abordar esta investigación propuesta.

Para Creswell (2012, pág. 46) el estudio de caso implica la indagación de un sistema unido a un caso (o a diversos casos) en el tiempo, a través del recojo de información a detalle, de manera profunda y que implica diversas fuentes de datos en diversos contextos. Esta forma se encuentra unida por el tiempo y el lugar, que está siendo estudiado como un programa, un evento, una actividad o individuos. Las diversas fuentes de consulta de la información se establecen a partir de las entrevistas, observación, documentos, registros, materiales audiovisuales y reportes.

En ese sentido, el estudio de caso se entiende como una estrategia de investigación, adecuado para este tipo de investigación que se realizan en la administración pública, que según Yin, se establece de acuerdo a 3 condiciones: a) El tipo de pregunta de investigación, b) El control que un investigador tiene sobre la conducta actual de los eventos, c) El foco sobre lo contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico.

Estas 3 condiciones se relaciona con las principales estrategias de investigación en ciencias sociales: encuestas, análisis de archivos, experimentos, historias y estudio de casos. (Yin, 1994, pág. 4).

Los estudios de casos se establecen ante preguntas de investigación de “como” y “porqué”, cuando el responsable de la investigación tiene poco control de los sucesos, y cuando el centro de la investigación está en un fenómeno contemporáneo y en un contexto de la vida real (Yin, 1994, pág. 1).

Al respecto, la presente investigación pretende responder la pregunta: ¿Cómo se explica el nivel de eficacia del SCI en las Municipalidades?, situación de eventos que se vienen realizando en la realidad y que por lo tanto se tiene poco control sobre lo que se viene desarrollando al respecto, y en la que el foco se centra en la realidad de la gestión municipal respecto a la implementación del SCI.

Asimismo coincide con lo señalado por Chetty (1996) citado por (Martinez, 2006, pág. 12) indica la aplicación del estudio de caso es rigurosa porque:

- Es el indicado para indagar y explorar fenómenos según el tipo de pregunta que se quiera establecer, especialmente aquellas que se formulan a “cómo” y “por qué” ocurren.
- Brinda la posibilidad de estudiar un tema específico.
- Cuando las teorías que se presentan no son las adecuadas.
- Los fenómenos se pueden estudiar desde diversas perspectivas y no solamente desde una sola variable.
- Permite explorar y profundizar en el conocimiento respecto de cada fenómeno interesado, y
- Es una estrategia importante para la investigación, y que no solo debe de ser usado como una aproximación preliminar de un fenómeno específico.

Para el proceso de investigación del estudio de caso, se sigue un orden determinado que permita dar respuestas a los planteamientos establecidos, así como intentar identificar riesgos y respuestas rápidas ante diversas opciones que se puedan presentar y conseguir información relevante. El orden del proceso de investigación propuesto por Martínez (2006, pág. 182) se establece en: a) Establecimiento del problema, preguntas y objetivos de investigación, b) La indagación de literatura existente y elaboración de proposiciones, c) Triangulación de la información que consiste en la consecución de la información por diversas estrategias de recojo de

datos, d) Transcripción de la información recogida, e) el análisis global y profundo, f) Conclusiones e implicaciones de la investigación.

### 3.2. Tipo de estudio de caso

Yin (1994, págs. 24-25) plantea, a partir de una matriz (ver siguiente Figura), dos modos para establecer los estudios de caso: simples y múltiples, y que estas expresan distintos escenarios del diseño y que, dentro dichos tipos, puede existir unidades de análisis de tipo unitarias o múltiples. De esta manera, para abordar los estudios de caso, existen cuatro tipos de diseños que son 1) diseños de caso simple (holístico), 2) diseños de caso simple (integrado), 3) diseño de caso múltiple (holístico), y (4) diseño de caso múltiple (integrado).

**Figura 4. Tipos de estudios de caso**

	Diseño de caso simple	Diseño de caso múltiple
Holística (Unidad de análisis simple)	<b><u>TIPO 1</u></b>	<b><u>TIPO 3</u></b>
Integrada (Unidad de análisis múltiple)	<b><u>TIPO 2</u></b>	<b><u>TIPO 4</u></b>

Fuente: Yin. (1994, pág. 25)

El caso simple hace referencia a la elección de un caso en concreto el cual es elegido por diversos criterios, mientras que el caso múltiple hace referencia a la elección de más de un solo caso. Esta investigación se centrará en un caso simple.

Respecto al caso simple, Yin (1994, págs. 25-26) identifica tres razones que lo justifican, la primera razón se establece cuando la elección de un caso pretende probar una teoría, de esta manera el caso simple se usa para comprobar si las propuestas de una teoría son las adecuadas o si existe alguna de explicación



diferenciada que probablemente sea más adecuada. La segunda razón que justifica abordar un estudio de caso simple es que dicho fenómeno se expresa en un caso único o extremo. La tercera razón, es el caso revelatorio, que se establece cuando para el investigador es posible acceder a observar y examinar un fenómeno que era inaccesible a la indagación científica.

Asimismo, se puede analizar el estudio de caso según en número de unidades de análisis involucradas en el estudio de caso que puede prestar atención a una subunidad o subunidades. De acuerdo a esto, se pueden considerar estudios de caso integrados o estudios de caso holísticos. El estudio de caso holístico ocurre cuando, dentro de un solo caso, no se logra identificar ninguna subunidad lógica por ser de naturaleza global y cuando la teoría adecuada está debajo del estudio de caso este es en sí mismo de una naturaleza holística. El caso integrado por su parte incluye en el análisis a más de una subunidad (1994, págs. 27-29), tomemos el ejemplo en el Perú podría tratarse de estudiar un programa presupuestal, pero que en el análisis se podría también tomar en cuenta las subunidades encargadas de las actividades que componen dicho programa; o en una entidad organizacional como la Municipalidad que la componen diversos órganos y unidades orgánicas de diversos niveles, que en la relación de estos para la entrega de servicios se establecen diversos procesos, es decir actividades coordinadas que intervienen unidades principales y subunidades.

En este estudio, se analiza un estudio de caso simple integrado, en el que se analiza a más de una subunidad, en este caso de la implementación del SCI, no solo se pretende analizar a la municipalidad sino también a la Contraloría General de la República, por lo que se seleccionará las unidades responsables de estas entidades y a los informantes claves de ambas organizaciones.

### **3.3. Justificación del caso seleccionado**

Para este cometido a nivel de municipalidad se realizará el estudio de caso, por lo que se ha escogido una municipalidad de Lima Metropolitana, el cual no se revelará su nombre a fin de salvaguardar la identidad de los actores entrevistados, y por la sensibilidad que puede generar al investigar sobre temas de prevención de riesgos de corrupción.

Aun así, se debe de señalar que los criterios que se han establecido para la elección de esta municipalidad obedece tanto a sus características estructurales como a la conveniencia que significa para el investigador (ver Mejía Navarrete, 2000).

Respecto a sus características estructurales se debe de señalar que esta municipalidad es una de las más grandes de Lima Norte el cual abarca una extensión de 41.5 Km<sup>2</sup>, asimismo, de acuerdo al INEI (2018), hasta el 2018 cuenta con una población de 745 mil 151, el cual es el segundo distrito con mayor población, contando con una densidad de 20 mil hab/km<sup>2</sup>.

Respecto al presupuesto institucional de apertura que maneja este distrito asciende a 136,904,40 soles, este representa el mayor presupuesto de todos los distritos de Lima Norte, el cual se puede deducir que su importancia radica en que al contar con mayores presupuestos, esto también acarrea mayores riesgos, por la magnitud de servicios y bienes que ofrece dicha municipalidad.

Es importante señalar que la historia de este distrito denota a una comunidad emergente que se inició con sucesivas invasiones en sus tierras, pero que con el tiempo se han convertido en una zona de pujante crecimiento, pero que aún arrastra con problemas estructurales importantes respecto a la calidad de servicios que brinda, la inseguridad ciudadana, la inmigración, y la pobreza, entre otras características.

Finalmente, se debe sostener que la elección de este distrito como caso de análisis de la presente investigación, se debe también por la conveniencia que representa al investigador para acceder a la información necesaria respecto a los informantes y los documentos que se pueden acceder.

#### **3.4. Herramientas de recojo de información utilizadas**

La presente investigación utiliza el método cualitativo para la obtención de la información basada en entrevistas a profundidad, con un nivel semiestructurado, con énfasis en comprender las perspectivas de los actores directamente involucrados encargados de la implementación del SCI, el cual se realizará en dos niveles: por un lado a nivel de la CGR, como el principal, responsable del diseño de la intervención; y por otro lado a un nivel de municipalidad, específicamente a los agentes responsables de la implementación de la intervención.

Asimismo, se realizará la revisión documentaria generada por las unidades de análisis, como las directivas, normas, reportes, informes y diferentes archivos pertinentes que sirvan para la explicación de análisis del caso.

Esta estrategia responde al propósito de la investigación que consiste en explicar el nivel de eficacia de la implementación del SCI como un mecanismo de las políticas anticorrupción por parte de la CGR en los gobiernos locales.

### **3.5. Procesamiento de información**

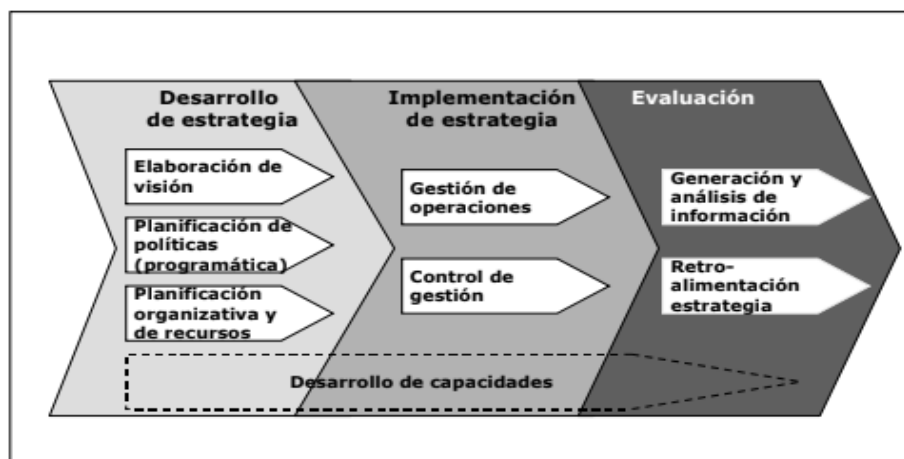
El método de análisis de la data recolectada se analiza en base a un conjunto de códigos establecidos y definidos por las preguntas del estudio de caso, utilizando para ello el paquete informático del Atlas ti, analizando categorías que permitan identificar patrones significativos a partir de la revisión de la evidencia. En ese sentido las conclusiones surgen de estos patrones analizados.

El insumo para los mismos será la información primaria recolectada, en el caso de las entrevistas a los informantes, estas serán transcritas y posteriormente codificadas para su análisis y redacción de los resultados.

### **3.6. Modelo Gerencial**

Como una estrategia para abordar el proceso de implementación del SCI en una Municipalidad de Lima Metropolitana se tomará como referencia el “modelo gerencial” propuesto por Juan Carlos Cortázar. Este modelo se centra en las actividades que realizan los funcionarios en el proceso implementación de la política pública como parte de un proceso político y social (Pressman, Wildavsky , 1998 & Lindblom, 1991) citado por (Cortázar, 2006, pág. 9). Estos funcionarios encargados de las decisiones para la implementación de las políticas, de acuerdo al autor, centran sus funciones en la gestión de los procesos operativos, el ejercicio del control estratégico sobre tales procesos, y el desarrollo de capacidades de los recursos humanos integrantes de la organización y que se encuentran vinculados a la implementación de la política (Cortázar, 2006, pág. 24).

**Figura 5. Mirada funcional del proceso de gerencia**



Fuente: (Cortázar, 2006, pág. 19)

La gestión de los procesos operativos permite transformar a un conjunto de actividades, mediante la aplicación de determinados recursos, en productos o servicios que cuentan con un valor agregado (Liu, 2002) citado por (Cortázar, 2006, pág. 11) estos procesos se establecen mediante procedimientos repetitivos por parte de los operadores que se ponen en acción siguiendo patrones determinados por reglas o estatutos. Esta práctica supone la aplicación de conocimientos previamente adquiridos y entrenados, así como la interpretación de circunstancias que se presentan, semejanzas y reglas, y la disposición de llegar a pactos sólidos sobre las tales interpretaciones (Cortázar, 2006, pág. 14)

En cuanto al ejercicio del control de gestión, los responsables evalúan los procesos para lo cual analizan si es necesario cambiar o mantener las actividades operativas, intentando estas actividades se articulen con la estrategia institucional. Asimismo, la entidad debe de tener en cuenta el contexto determinado para establecer los cambios en la creación de valor. Esta actitud, de acuerdo a Simons (1995, p. 5), plantea que la entidad priorice en conseguir los objetivos y resultados establecidos por la entidad, debiendo aprovechar las oportunidades que se establezcan, pero que estas oportunidades no signifique un peligro para la entidad, y que además se planteen nuevas estrategias ante riesgos que se puedan presentar (Cortázar, 2006, pág. 17).

Por su parte el desarrollo de capacidades es una actividad constante y transversal a las funciones de implementación (gestión operativa y control de gestión). Este aspecto es importante al momento de afrontar problemas en los procesos operativos y las fallas y errores en el proceso del control de la de la gestión. En este caso, el proceso

de experimentación en la resolución de problemas suele ser asumido como resultado del análisis de la información durante el proceso de control de gestión, y que además puede iniciarse por iniciativa propia de los operadores al identificar dichos problemas de manera prematura. Todo el proceso de la actividad operativa genera propiamente nuevas capacidades que se retroalimentan constantemente y que en función de las externalidades que es asediado en la organización, condicionan una manera de adaptarse el sistema. La actividad de control en ese sentido es importante para determinar la necesidad de establecer o importar conocimientos ante la toma de consciencia de las flaquezas existentes en la recorrido institucional (Cortázar, 2006, pág. 24).

Por lo que podemos observar este modelo centra y da importancia a la labor que realizan los gerentes encargados de la implementación de las políticas de lo cual, de acuerdo a su desempeño, las políticas podrán ser exitosas o fracasar.

En ese sentido, por razones de conveniencia para esta investigación, se utilizará este modelo a fin de identificar los procesos y rutinas que se establecen en la municipalidad respecto a la implementación del SCI en las Municipalidades como agente, asimismo identificar las alineaciones y coherencia que se da entre los lineamientos establecidos por el principal hacia el agente, así como el nivel de capacidades en el personal que implementa este sistema en la entidad seleccionada.

Para este cometido se revisará fuentes primarias (entrevistas a los actores, documentos), así como fuentes secundarias (documentos realizados en la entidad, reportes, estudios similares), los cuales servirán para el análisis y que permitirán identificar las dificultades que se podrían establecer y que vienen afectando en el nivel de eficacia de la implementación del SCI.

### **3.7. Process Tracing**

A fin de complementar la metodología respecto a aplicación de técnicas de análisis y evaluación de información empíricos recolectada. Se propone el Process Tracing como aplicación de técnicas que permita transformar la información generada en evidencia que permiten examinar el funcionamiento de mecanismos causales.

El Process tracing implica el examen de pruebas de “diagnóstico” dentro de un caso que contribuyen a apoyar o anular hipótesis explicativas. Una preocupación central de esta metodología son las secuencias y mecanismos en el desarrollo de procesos causales hipotéticos (Bennett, 2010, pág. 3), más concretamente, el Process Tracing

implica varios tipos diferentes de prueba empírica, centrándose en la evidencia con diferentes tipos de valor probatorio.

Los métodos de Process Tracing, en la mayoría de casos, propone que se pueden utilizar para tres propósitos de investigación distintos: a) comprobación de teoría, b) elaboración de teoría y c) análisis y explicación de resultados (2013, pág. 19).

En el primer propósito, se plantea la hipótesis de que un mecanismo causal está presente en una población de casos de un fenómeno. El investigador selecciona un solo caso en el que tanto X como Y están presentes y el contexto permite que el mecanismo funcione. En cuanto a la construcción de teorías, esta se desarrollaría sobre un mecanismo causal entre X e Y que se puede generalizar a una población de un fenómeno dado, partiendo de una situación en la que no conocemos el mecanismo. En tercer lugar, sobre la explicación de resultados, el objetivo es elaborar una explicación suficiente del resultado (2013, pág. 20).

La tercera vertiente del Process Tracing, donde el objetivo no se centra en construir teorías generalizables ni validar teorías pre-existentes; sino en elaborar una explicación causal centrada en el caso de estudio complementando la explicación con literatura referente al tema.

Una forma diferente de entender el Process tracing es la que la plantea como una herramienta novedosa que permite ejecutar inferencias causales a partir del estudio de un solo caso y, de manera especial, para poder establecer mecanismos causales que relacionan las variables independientes con los resultados que queremos demostrar (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017, pág. 680).

Desde esta perspectiva se deja de lado la dicotomía cualitativa entre aquellas querellas y disputas entre los partidarios de la perspectiva inductiva o la deducción, siendo una disputa que no cuenta con fundamento metodológico, por el contrario se plantea que el proceso de investigación se elaboran en la realidad iteraciones de tipo inductivas como deductivas y viceversa, de esta manera se establecen y fortalecen hipótesis determinadas, la discrepancia radica en el inicio de la investigación que dependerá del nivel de desarrollo de la literatura sobre la pregunta de investigación, tomando una decisión de acuerdo a ello, en un inicio de entrada deductiva o inductiva (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017, págs. 680-681).

El Process Tracing se puede considerar como un estudio de resultado único, definido como la búsqueda de las causas de un resultado específico en un solo caso, que permita realizar una explicación aceptable y suficiente de un resultado específico, con

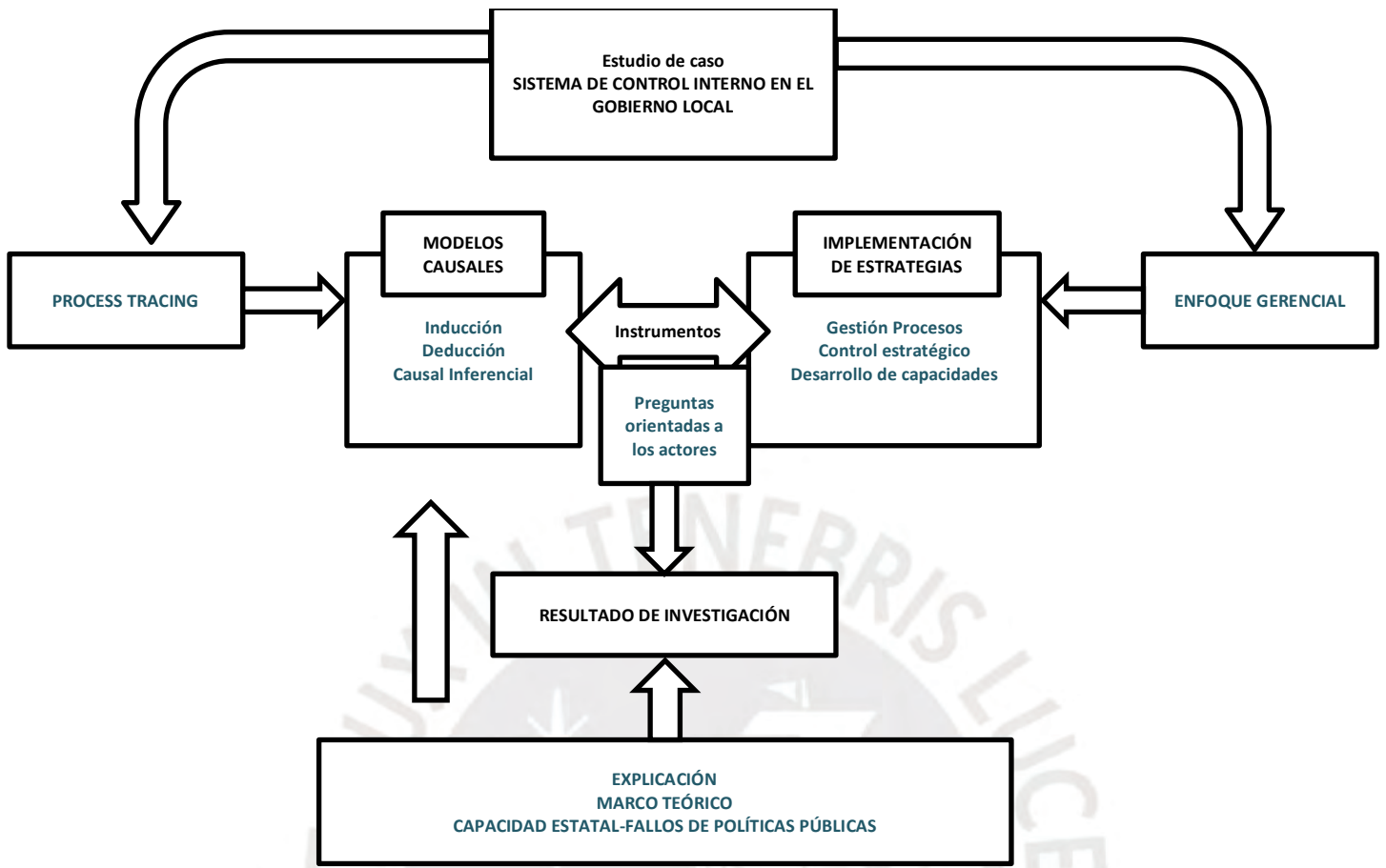
suficiencia definida como una explicación que explica los aspectos importantes de un resultado que no incluya partes redundantes presentes (2013, pág. 27).

Esta metodología, como una herramienta fundamental para el análisis cualitativo (Collier, 2011), además distingue de tres maneras de abordar las investigaciones. Primero, en la evidencia en la que se centra el Process Tracing corresponde a lo que Collier, Brady y Seawright (2010) denominan observaciones del proceso causal (CPO). La idea de los CPO destaca el contraste entre, a) la base empírica de la investigación cualitativa y b) las matrices de datos analizadas por investigadores cuantitativos, que pueden denominarse observaciones de conjuntos de datos (DSO) (2011, pág. 823).

La segunda manera es la descripción. La descripción cuidadosa es la base del rastreo de procesos, que analiza las trayectorias de cambio y causa, pero el análisis falla si los fenómenos observados en cada paso de esta trayectoria no se describen adecuadamente. Por tanto, lo que en cierto sentido es una descripción "estática" es un elemento fundamental para analizar los procesos que se estudian. Y la tercera manera es poner tener en cuenta la secuencia. El Process Tracing presta mucha atención a las secuencias de variables independientes, dependientes e intermedias (Collier, 2011, pág. 823).

En referencia a la presente investigación, se opta por este método, teniendo en cuenta los aportes realizados por estos autores respecto a los mecanismos causales que se plantean, el propósito de la investigación, el modelo de análisis que propone Collier en el abordaje de las investigaciones, pero sobretodo se plante tomar el aporte realizado por Bril, Maillet y Mayaux (2017, pág. 680) en el establecimiento de los modelos causales a partir de la iteración de momentos inductivos y deductivos que fortifican las hipótesis, a un único resultado: un relato causal plausible y determinante. Estos mecanismos pueden contribuir a entender el desarrollo de la implementación del SCI en la municipalidad seleccionada, que deberá de complementar la explicación de los resultados con los aportes teóricos planteados.

Figura 6. Propuesta de Modelo Metodológico de la Investigación





## Capítulo IV. El Sistema de Control Interno

El objetivo de esta sección es describir el funcionamiento del SCI como un mecanismo de prevención de los riesgos de corrupción. En ese sentido se desarrolla, la situación de la corrupción en los gobiernos locales, el SCI como un mecanismo de prevención de la corrupción, los antecedentes de su implementación, y el desarrollo de la Directiva del SCI en las Municipalidades.

### **4.1. La situación de la corrupción en los gobiernos locales**

De acuerdo a los datos del INEI (2020) e Ipsos (2020) el 60,6% y 61% de la población respectivamente tiene la percepción de que corrupción es uno de los principales problemas que perjudican al país, y que la relacionan con hechos vinculados al tráfico de influencias, cobro por contratos y licitaciones, malversaciones de fondos, es decir aquellos que se encuentran vinculados con el poder político. Este dato se corresponde con el nivel de desconfianza con que cuenta la población respecto de las Municipalidades Distritales en la que el 81,5% señala no confiar en estas entidades (INEI, 2020, pág. 7). Por su parte, el Informe Urbano de Percepción Ciudadana en Lima y Callao 2021, de Lima Cómo Vamos (Lima Cómo Vamos, 2021, pág. 7), el 29,8% considera a la corrupción de funcionarios o servidores públicos como uno de los problemas más importantes que afectan la calidad de vida en la ciudad.

Respecto de la incidencia de la corrupción, en el informe realizado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), muestra que todas las regiones incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, las autoridades electas entre los años 2002 y 2004, se encuentran vinculados a casos de corrupción. Oscilando entre los 16 hasta los 500 casos aproximadamente por territorio. Las regiones con mayores casos recae en Junín, Cusco y Lima con un índice de más de 400 casos de corrupción.

Los daños que genera la corrupción en los gobiernos subnacionales son incalculables afectando a la población, pues es una práctica común por parte de las autoridades y funcionarios y que el Ministerio de Justicia calcula que al 2018 se tenía registrado 4,225 casos por delitos de corrupción ya sea en calidad de sentenciadas, procesadas y/o investigadas (2018), los casos más graves además desembocan en una inestabilidad y crisis políticas locales y que en la transición del mismo, se ven afectados los ciudadanos que no reciben siquiera los servicios básicos locales (recojo

de residuos sólidos, entrega de licencias, realización de obras, entrega de alimentos y vaso de leche, entre otros), tales como los casos emblemáticos como “La Centralita” en Ancash entre el año 2014 al 2017, “Los Topos de Lima Sur” en el Distrito de Villa María del Triunfo en el año 2017, Caso San Bartolo y los recientes casos del 2019 con los “Intocables Ediles” de La Victoria, o el reciente caso del 2021 con “Los Elegantes de San John” en la que terminaron capturando a la Alcaldesa y funcionarios del distrito de San Juan de Miraflores por presuntos actos de corrupción.

El caso de “Los Topos de Lima Sur” en el Distrito de Villa María del Triunfo estuvieron implicados el Alcalde Ángel Chilingano su hermano Fortunato Chilingano habían diseñado una estructura delictiva para obtener beneficios económicos en complicidad de funcionarios y servidores públicos, entre los actos delictivos que realizaban se encuentran los cobros ilícitos a discotecas, mercados y centros comerciales. Asimismo, operativos contra empresas madereras, avícolas, de transportes, instituciones educativas particulares, además de los cobros indebidos por concepto de multas. Estas acciones fueron realizadas desde las gerencias de Fiscalización, transporte, desarrollo económico y gestión de riesgo de desastres que mediante operativos coaccionaban a empresarios a entregar dinero para que continúen trabajando en el distrito con sus negocios (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Procuraduría Pública, 2018, pág. 30).

Respecto de los “Los Elegantes de San John” los acusados de liderar esta organización criminal era la misma alcaldesa María Nina Garnica y Walter Huamán Hidalgo quien era su pareja sentimental, la organización criminal contaba con la complicidad de diversos funcionarios claves como la gerente municipal; el subgerente de Abastecimiento y Control Patrimonial; el subgerente de Participación vecinal; el subgerente de Fiscalización y Operaciones; y el ex gerente de Desarrollo Urbano. Entre los actos de corrupción que se les acusa se encuentra el favorecimiento a candidatos de AP para sus campañas políticas entregándoles apoyo económico, logístico y recursos humanos, anomalías en la adquisición de víveres para las canastas básicas en la emergencia sanitaria, direccionamiento de licitaciones, compras simuladas, direccionar contratos con empresas amigas, cobros paralelos para entrega de licencias de funcionamientos, coimas para reapertura de negocios que ya habían sido clausurados, entre otros delitos con los cuales afectaron la gestión municipal en beneficio de estas personas (Caretas, 2021).

Se puede observar que los actos de corrupción recae en las mismas autoridades ediles y los altos funcionarios que dada su nivel de responsabilidad y discrecionalidad en la toma de decisiones estructuran actos delictivos desde la misma entidad. Se puede notar que dichos actos se establecen en servicios directos que se brindan a los ciudadanos como las licencias de funcionamiento, la fiscalización en el transporte de vehículos menores, coimas a los establecimientos comerciales entre otros.



## **4.2. El sistema de control interno como mecanismo de prevención de la corrupción**

El Sistema Anticorrupción Peruano se encuentra organizado en torno a la coordinación de la Comisión de Alto Nivel (CAN), conformado por diversas instituciones entre ellas la CGR, el cual es la responsable del SCI.

En la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción se establece como una de las causas de la corrupción a las dificultades en la implementación del SCI por su incapacidad de detección temprana, por lo que se plantea fortalecer la Gestión de Riesgos al interior de cada entidad pública.

### Diseño del SCI

- Se establece como parte de una innovación externa tomando en cuenta el modelo COSO.
- Al ser establecido previamente, su diseño debe adaptarse a la realidad peruana.
- Modelo TOP DOWN, las actualizaciones y cambios (mejora continua) del mecanismo se han establecido por actualizaciones del modelo COSO (actualmente COSO III), no se tiene evidencia de que el diseño haya tomado en cuenta a los implementadores, ni los resultados previos.

### SCI actual

- El SCI ha tenido diversos cambios, nace 2006 con la Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las entidades del Estado, y la RC N° 320-2006-CG Normas de Control Interno.
- Ha contado con 3 directivas : RC N° 458-2008-CG Guía para la implementación del SCI de las entidades del Estado (Derogado); RC N° 149-2016-CG, aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/PROD "Implementación del SCI en las entidades del Estado" (Derogado); RC N° 146-2019-CG, aprueba la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado" (Vigente).

### **4.3. Antecedentes de implementación en las Municipalidades**

El SCI tiene se establece con la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, y la “Guía para la implementación y fortalecimiento del SCI en las entidades del Estado”, aprobada por Contraloría en al año 2017, en estos instrumentos se consignó que las entidades locales debían de realizar diversas actividades del SCI en tres etapas: planificación, ejecución y evaluación.

En este contexto, en el segundo semestre del 2016, se establece la meta 17 del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal<sup>4</sup>, para las municipalidades, el cual consistía en la “implementación del Control Interno (fase de planificación) en el proceso de contratación pública”, siendo cumplida por casi todos los distritos, menos Chorrillos ni Punta Negra.

A pesar de este avance, una vez terminada la meta de cumplimiento, y al no tener un incentivo monetario de por medio, la implementación del SCI no fue priorizado en la gestión de las municipalidades; y luego de casi 3 años la CGR establece un nuevo enfoque para la implementación del SCI con la Directiva N°006-2019-CG/INTEG denominada “Directiva de implementación del Sistema de Control interno en las Entidades del Estado” aprobada mediante Resolución de Contraloría N°146-2019-CG.

Con esto la Contraloría propone un nuevo enfoque del SCI que deberán de ejecutar las entidades del Estado, y entre las principales diferencias que se identifican entre ambos enfoques se señala:

**Tabla 5: Diferencias entre las directivas de la implementación del SCI**

<b>Ítem</b>	<b>Directiva N°006-2019-CG/INTEG</b>	<b>Directiva N° 013-2016-CG/GPROD</b>
<b>Responsabilidad de la implementación</b>	En la Municipalidad, la responsabilidad recae en el Alcalde. Asimismo existe la unidad orgánica de Alta Dirección encargada de la planificación,	Los responsables de la ejecución del SCI recaía en el Comité del Control Interno, el cual está integrado por un presidente, un secretario técnico, además de tres

<sup>4</sup> El programa de Incentivo fue creado mediante Ley N° 29332, el cual se establece como un instrumento de Incentivos Presupuestarios creada en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR) que permita mejorar la calidad de los servicios públicos que brindan las municipalidades de todo el Perú, de esta manera contribuir a mejorar la efectividad y eficiencia de los recursos públicos de las entidades locales, relacionándolo con la consecución de resultados establecidos en los objetivos a nivel local y nacional.

	la ejecución, el seguimiento y la evaluación del SCI, el cual recae en la Alta Gerencia.	miembros, los cuales sustentaban sus decisiones mediante actas.
<b>Seguimiento-Sistema Informático</b>	Denominado “Sistema Control Interno – SCI” amigable y predictivo. Genera usuario del Alcalde, del Gerente Municipal y de usuarios operadores de la Entidad.	Denominado “Sistema de Seguimiento y Evaluación de Control Interno – SISECI”. Podían crearse diversos usuarios que eran los responsables de los procesos, y que debían formar parte del Comité.
<b>Orientación de la implementación del SCI.</b>	Enfocado a la identificación y priorización de productos (bienes y servicios) que otorga la entidad al ciudadano, teniendo en cuenta el entorno y cultura organizacional de la entidad. Se enfoca en identificar las deficiencias institucionales y los procesos para la generación del servicio del ciudadano.	Priorización e Identificación de procesos y brechas de la gestión. Está dirigido a usuarios internos, es decir procesos institucionales.

Elaboración propia

#### **4.4. El Sistema de Control Interno con la Directiva N°006-2019-CG/INTEG**

El SCI se refiere a implementar diversas actividades, acciones, políticas, planes, normas, organización, registros, procedimientos y métodos, además el comportamiento del personal y de las autoridades, para la consecución de 6 objetivos básicos:

- a. Realizar las operaciones y calidad de los servicios públicos que brinda la entidad de manera óptima, eficaz, ética, transparente, economía y eficiente.
- b. Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- c. Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- d. Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- e. Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- f. Rendir cuenta por parte de los funcionarios y responsables respecto del uso de los bienes a su cargo.

#### **4.5. Responsables del Sistema del Control Interno**

##### **a. Titular de la Entidad**

En el caso de las Municipalidad corresponde al Alcalde la responsabilidad de la implementación del SCI como máxima autoridad de la entidad, teniendo las siguientes funciones:

- Involucrarse en la selección y priorización de los productos, además de aprobar aquellos que serán incluidos en el SCI.
- Inspeccionar y aprobar los documentos que serán cargados en el aplicativo del SCI.
- Responsable del uso de aplicativo informático del SCI.
- Disponer las actividades necesarias para el registro de documentos e información en el aplicativo del SCI.
- Tomar decisiones a partir de la información generada por la implementación de SCI.
- Disponer las acciones pertinentes para el cumplimiento adecuado del SCI en las entidades.

##### **b. Órgano Responsable de la Implementación del SCI.**

Tiene como responsabilidad la coordinación de la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del SCI. En el Gobierno Local esta responsabilidad recae en el Gerente Municipal y tiene las siguientes funciones:

- Dirigir y supervisar la implementación del SCI.
- Coordinar con otros órganos o unidades orgánicas que participan en la implementación del SCI las acciones de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del SCI.
- Registrar en el aplicativo informático del SCI, la información y documentos y remitirlos al Alcalde para su aprobación.
- Encargado de la capacitación en el tema de control interno a las unidades orgánicas.

#### **4.6. Procedimiento para la Implementación del SCI**

La implementación del SCI que toma en cuenta el modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), que propone cinco componentes: 1) Ambiente de Control, 2) Evaluación de Riesgos, 3) Actividades de

Control, 4) Información y comunicación; y, 5) Supervisión. Asimismo, los componentes tiene establecido 17 principios que han sido agrupados en tres ejes: Cultura Organizacional, Gestión de Riesgos y Supervisión (ver siguiente tabla).

**Tabla 6: relación entre Ejes, Componentes y principios del SCI**

<b>Eje</b>	<b>Componente</b>	<b>Principio</b>
Cultura Organizacional	Ambiente de Control	Se muestra compromiso con valores éticos y la integridad.
		Se demuestra independencia de las unidades orgánicas con de la Alta Dirección para realizar la supervisión del desempeño de la implementación del SCI.
		La Alta Dirección establece las estructuras, las líneas de reporte y los niveles de autoridad y responsabilidad apropiados para la consecución de los objetivos.
		Compromiso de la entidad para mantener y desarrollar a Profesionales competentes para la consecución de los objetivos institucionales.
		Se establecen las responsabilidades de las personas para la consecución de los objetivos respecto del Control Interno.
	Información y Comunicación	Se genera, obtiene y utiliza información relevante y de calidad utilizar en el adecuado funcionamiento del control interno.
		Se comunica internamente a las unidades y órganos, los objetivos y responsabilidades que permita el funcionamiento del SCI.
		Se comunica con las partes interesadas externas sobre los aspectos que afectan al funcionamiento del control interno.
	Gestión de Riesgos	Evaluación de Riesgos
Se identifica los riesgos que ponen en peligro el cumplimiento de objetivos institucionales a fin de realizar una adecuada gestión.		
Se considera la posibilidad de fraude al momento de identificar y evaluar los riesgos.		
Actividades de Control		Se identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al SCI.
		Se detalla y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de los riesgos hasta niveles aceptables para la consecución de sus objetivos.
		Se define y realiza actividades de control de la tecnología que permita ayudar en la obtención de los



		objetivos.
		Se despliega actividades de control a través de políticas que establecen las líneas generales del control interno y procedimientos que llevan dichas políticas a la práctica.
Supervisión	Supervisión	La entidad selecciona, desarrolla y realiza evaluaciones continuas y/o independientes.
		La entidad evalúa y comunica las deficiencias de control interno de forma oportuna.

Fuente: Directiva del SCI

#### **a. Eje de Cultura organizacional**

Compuesto por las unidades de ambiente de control e información y comunicación, y busca promover la reproducción de entornos adecuados para lograr los objetivos planeados en las entidades. Se busca fortalecer la gestión con una organización apropiada, designación clara de responsabilidades, disponibilidad de espacios de comunicación efectivos, adecuado sistema de reclutamiento y mantención del personal competente, y un medio organizacional propicio para la realización de prácticas, valores éticos y reglas de conducta.

En este eje se ejecutan los siguientes pasos:

##### **i. Paso 1: Diagnóstico de la Cultura Organizacional.**

Se establecen las siguientes actividades:

- El Alcalde solicita su usuario del aplicativo del SCI.
- El Alcalde genera el usuario del Gerente Municipal, también puede crear usuarios de apoyo y operadores a los funcionarios involucrados en la implementación, según corresponda.
- Seleccionar las preguntas pertinentes del cuestionario del Anexo 1 de la Directiva respecto al Eje de Cultura organizacional, van desde la pregunta 1 a la 22.
- Identificar las unidades pertinentes de acuerdo a sus competencias para aplicar el cuestionario.
- Mediante memorándum remitir cuestionario a las unidades identificadas.
- Brindar asesoría técnica a las unidades para sus respuestas.
- Recepcionar, validar y seleccionar los medios de verificación de las respuestas afirmativas.
- Registrar las respuestas del cuestionario adjuntando los medios de verificación de ser el caso.
- Validar, visar y firmar por el responsable de la implementación del SCI.

- Escanear el reporte, adjuntar y enviar a través del aplicativo informático a la CGR.

## **ii. Paso 2: Plan de Acción Anual – Sección Medidas de Remediación.**

En este paso se identifican circunstancias que pueden perjudicar el logro de los objetivos institucionales, a los cuales se les considera deficiencias, a los cuales se crean medidas de remediación con el fin de superar dichas deficiencias. Estas medidas se establecen en el Plan de Acción Anual – Sección Medidas de Remediación, para lo cual se realizan las siguientes actividades:

- Establecer medidas de remediación.  
Según las deficiencias identificadas en el Diagnostico, se plantean medidas de remediación que permita remediarlas o superarlas. Para ello deberá diseñarse y aplicar instrumentos que permita identificar las mejores medidas para superar dichas deficiencias y que sean factibles de realizar por la entidad, los instrumentos pueden ser entrevistas grupales, focus group, talleres, entrevistas, etc.
- Elaborar el Plan de Acción Anual – Sección de Medidas de remediación.  
Según se identifiquen, por cada deficiencia deben de establecerse su ejecución, los responsables, los plazos, los medios de verificación, además de las medidas para permitir el cumplimiento de dichas medidas. Deberá de tomarse en cuenta el Anexo 2 de la Directiva.
- Aprobar el Plan.  
La Gerencia Municipal como órgano encargado de la implementación visa el plan realizado y lo remite al Alcalde para su revisión y aprobación; escanearlo y adjuntarlo al aplicativo del SCI para enviarlo a la CGR.

### **b. Eje de Gestión de Riesgos**

Este eje se integra por los componentes de evaluación de riesgos y actividades de control, mediante los cuales se identifica y valora los factores o sucesos que puedan afectar inadecuadamente el cumplimiento de los objetivos institucionales, como aquellos servicios o bienes que se brindan a la población, de esta manera establecer las medidas de control necesarios.

Una vez realizados los pasos, el resultado es la identificación de eventos o factores que pueden perjudicar en la entrega de bienes o servicios a la población, ante los cuales se plantean medidas de control con la misión de reducir estos riesgos. Dichas

medidas planteadas forman parte del Plan de Acción Anual – Sección Medidas de Control.

En este eje se ejecutan los siguientes pasos:

**i. Paso 1: Priorización de Productos.**

- Identificación de productos: Revisar los Planes Estratégicos que cuente la entidad como el Plan Estratégico Institucional, para ello se identifica las Acciones Estratégicas Institucionales que proceden de los objetivos estratégicos de la entidad, las cuales constituyen los productos de la entidad, seleccionándose aquellos servicios finales que se brindan a la población. Otra opción es revisar las cadenas de valor de los programas presupuestales identificando los productos en esa cadena.
- Priorizar productos: identificados los productos, se debe de seleccionar aquel servicio que se brinda a la población, teniendo como criterios de selección la relevancia para la población, el presupuesto asignado, la contribución al logro del PEI, y el desempeño que muestra. La propuesta de priorización de productos debe de ser expuesta al Titular de la entidad para su aprobación.

**ii. Paso 2: Evaluación de Riesgos**

- Identificar los riesgos: se debe de identificar los riesgos que afecten la provisión del servicio por cada producto priorizado. Esta se puede realizar con una estrategia de recojo de información, la realización de un taller participativo con las unidades involucradas en la entrega del servicio y aplicar preguntas orientadoras y previamente elaboradas que permitan identificar los riesgos de manera conjunta y consensuada.
- Valorar los riesgos: Se procede a valorar la probabilidad de ocurrencia de cada riesgo identificado y el impacto que pueda generar en la entrega del servicio, para ello se deberá de revisar el anexo 6 de la Directiva. Registrar en el aplicativo y visualizar el nivel de riesgo.
- Determinar la tolerancia al riesgo: Determinar y seleccionar los riesgos para plantear medidas de control según los niveles a la tolerancia al riesgo (medio, alto y muy alto) de acuerdo a la clasificación y valoración. Finalmente debe de registrarse en el aplicativo informático del SCI.

**iii. Paso 3: Plan de Acción Anual – Sección Medidas de Control.**

- Establecer las Medidas de Control: las medidas de control se establecen para cada riesgo determinado, estas medidas pueden referirse a los procedimientos, política, técnicas y otros mecanismos que permitan reducir el nivel de riesgo;

para ello se propone la realización de entrevistas grupales o talleres participativos que permita identificar las medidas factibles de realizar.

- Elaborar el Plan de Acción Anual: por cada medida de control debe de determinarse la unidad responsable de su ejecución, el plazo y los medios de verificación que permitan verificar el cumplimiento. Esta información se registra en el aplicativo del SCI.
- Aprobar el Plan de Acción Anual: La Gerencia Municipal deberá de visar el plan elaborado y remitirlo al Alcalde para su revisión y aprobación. Por cada producto se aprueba un plan que debe estar integrado al Plan de Acción Anual. Una vez aprobado dicho plan deberá de imprimirse y digitalizarse en PDF y adjuntarlo al aplicativo informático con los vistos y firmas de los responsables. Este plan debe de ser remitido a todas las unidades orgánicas involucradas en la ejecución de las medidas de control.

### **c. Eje de Supervisión**

Este eje se realiza acciones de seguimiento de los planes de los dos ejes anteriores que permiten dar cuenta del avance de la implementación del SCI, además de la evaluación anual de la implementación de SCI.

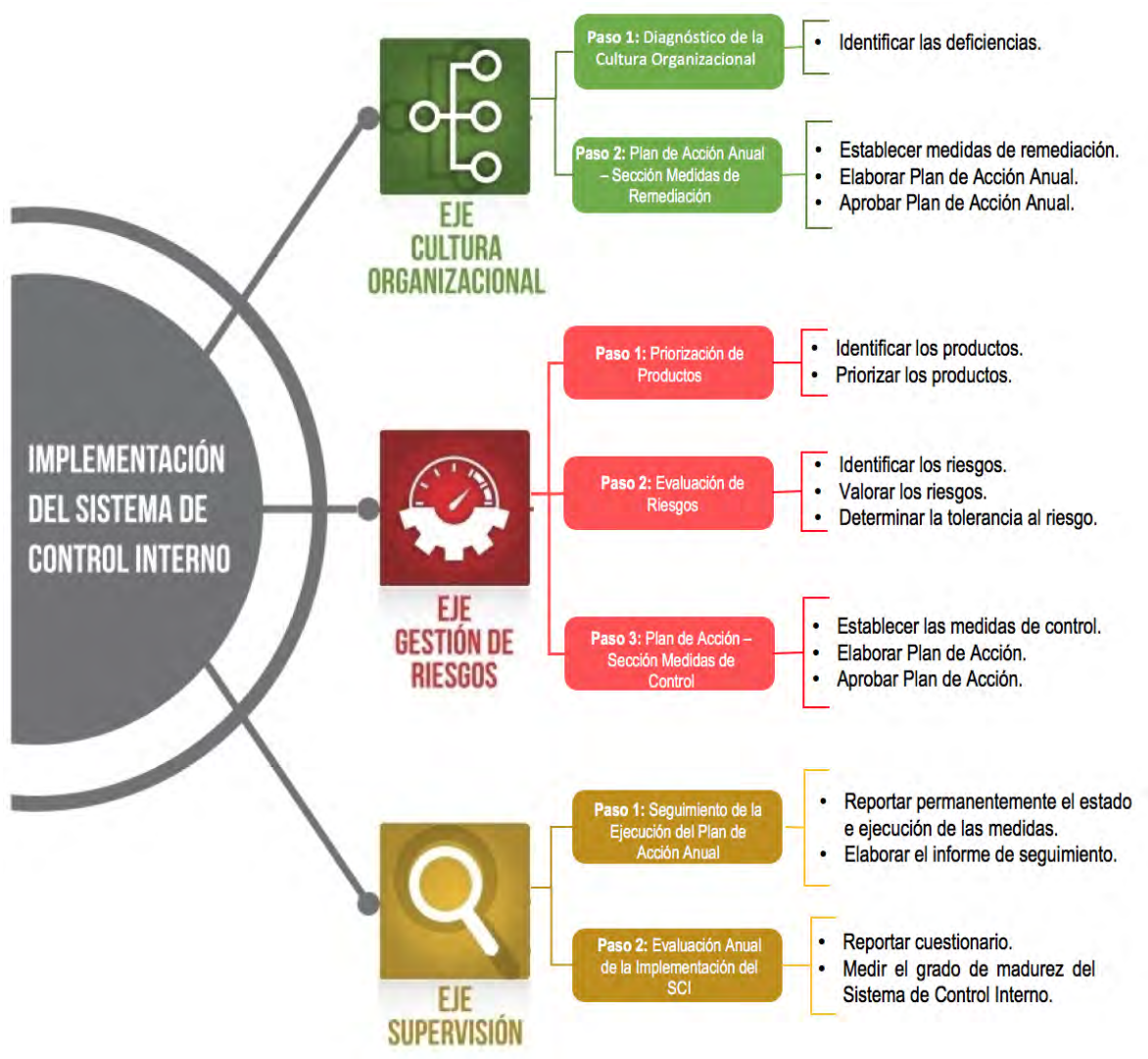
En este eje se ejecutan los siguientes pasos:

- Paso 1: Seguimiento de la Ejecución del Plan de Acción Anual.  
Esta actividad se realiza tomando como referencia los plazos de cumplimiento establecidos en el Plan de Acción Anual, verificando el cumplimiento a través de evidencias o sustentos. A partir de los resultados establecidos en el registro de los avances de cumplimiento en el Aplicativo del SCI se identifica la problemática y se proponen recomendaciones de mejora.
- Paso 2: Evaluación Anual de la Implementación del SCI.  
La Evaluación anual se realiza desarrollando el Cuestionario de evaluación de la Implementación del SCI, el cual se encuentra disponible en el Anexo 1 de la Directiva, el cual debe de ser contestado por las unidades de acuerdo a sus capacidades funcionales correspondiente al periodo anterior. Una vez que las respuestas se registran en el aplicativo del SCI, se genera un reporte para ser visado por la Gerencia Municipal y es remitido al Alcalde para su conocimiento y adopción medidas correspondientes.

Como parte del Eje Supervisión, el seguimiento se realiza de manera permanente respecto a la ejecución de los planes generados; además de una evaluación anual respecto de la implementación del SCI a fin de medir el grado de madurez del SCI.

La implementación de los ejes y pasos del SCI se realizan en un ciclo anual, y que en dicho periodo deben de ser registrados por la municipalidad y evaluados por la CGR y el Órgano de Control interno de dicha municipalidad.

**Figura 7: Proceso de Implementación del SCI en la MDSMP**



**Fuente:** Contraloría General de la República – SCI

#### **4.7. Aplicativo del SCI**

La implementación del SCI de la Municipalidad se consolida en el registro de información en el aplicativo del SCI, que demuestre el cumplimiento de los pasos de los Ejes del SCI, para eso se carga al aplicativo los medios de verificación para establecer su cumplimiento. Se cuenta con tres tipos de usuarios: Usuario del alcalde como titular de la entidad, Usuario del Gerente Municipal como el responsable de la implementación, y los usuarios de apoyo u operador del SCI. El aplicativo cuenta con instructivos de acuerdo a los usuarios, los cuales se encuentran disponibles en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/sci/Login>.



## **Capítulo V. Implementación del Sistema de Control Interno en las Municipalidades**

El objetivo del presente capítulo es describir cómo es que se implementa el SCI en las municipalidades para lo cual se determina quienes son los actores principales que participan en este proceso para lo cual se describen los procesos que se llevan a cabo en la gestión de operaciones, desarrollo de capacidades y la evaluación.

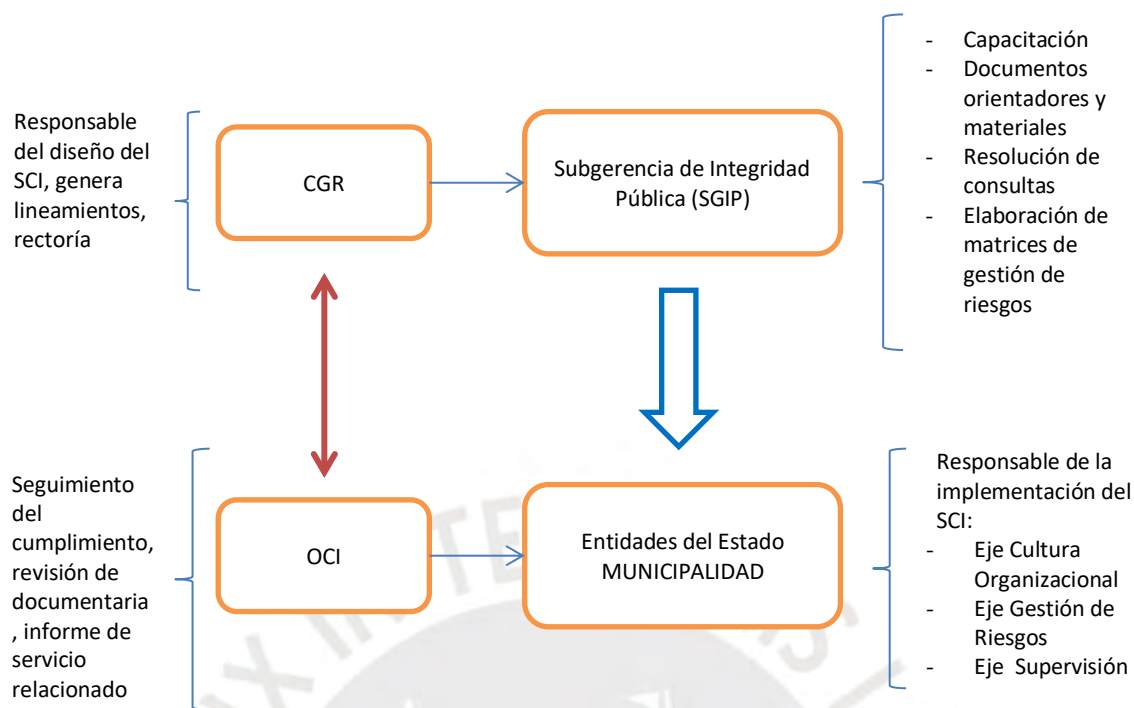
EL SCI es implementado por todas las entidades del Estado, teniendo como principal responsable de su diseño, la función de rectoría y de establecer sus lineamientos a la CGR. La operatividad de esta entidad se establece mediante la Subgerencia de Integridad Pública dependiente de la Gerencia de Prevención y Detención y que a su vez depende de la Vicecontraloría de Gestión estratégica e Integridad Pública.

La Subgerencia de Integridad Pública es la responsable de diseñar, proponer y ejecutar la implementación de las estrategias de integridad pública como parte de la prevención y lucha contra la corrupción e inconducta funcional, teniendo entre sus funciones la formulación y propuestas de la normativa técnica que promueva la implementación, funcionamiento y evaluación del control interno en las entidades públicas.

Las entidades públicas como las Municipalidades son las responsables de la implementación del SCI correspondiente a los tres ejes: Eje de cultura organizacional, eje de gestión de riesgos y el eje de supervisión.

Los Órganos de Control Interno de las municipalidades en este caso, son actores importantes respecto al seguimiento del cumplimiento adecuado del SCI, supervisando los avances, la revisión de documentación presentada, realizando sus informes de servicios relacionados que sirven de insumo tanto para las municipalidades como para la Contraloría General de la República. En la siguiente Figura se puede ilustrar los actores, sus funciones y relaciones que se establecen en la implementación del SCI en una municipalidad.

**Figura 8: Implementación del SCI en la Municipalidad**



## **5.1. Subgerencia de Integridad Pública de la Contraloría General de la República**

### **5.1.1 Gestión de Operaciones**

#### Función

La CGR a través de la SGIP es la encargada de realizar asistencia técnica y dar los lineamientos generales respecto a la implementación del SCI, esto implica hacer seguimiento a las entidades públicas para que desarrollen los tres ejes principales: Eje Cultura Organizacional, Eje Gestión de Riesgos y el Eje de Supervisión.

El eje uno tiene dos entregables: el primero que es el Diagnóstico y el otro que es el Plan de acción, medidas de remediación. Esto último viene a ser un resultado de todas las preguntas en negativo que aparecen en el primer entregable por configurar una deficiencia. De esta manera, el segundo entregable consiste en remediar esas deficiencias identificadas para lo cual se consideran los plazos en que van a implementar las medidas, qué unidad orgánica va a ser la responsable de su implementación y qué documentos son los medios de verificación que van a tener que presentar.



Por otro lado, la implementación del eje 2 sobre la Gestión de riesgos, vendría a ser el tercer entregable. La cantidad de productos a priorizar por las Municipalidades dependen del grupo (1, 2, 3) que formen parte, por ejemplo las Municipalidades de Lima Metropolitana pertenecen al grupo 1 y deberían de haber completado 4 productos hasta el 31 de diciembre de 2020. De acuerdo a lo que se ha podido identificar este sería el centro del problema respecto a su cumplimiento, sin embargo a pesar de esto, la calidad de la información que se carga al sistema como medio de verificación en algunas entidades no ha sido lo adecuado.

*“Las Entidades han presentado 1, 2. Otros sí han cumplido los 3, pero habría que revisar si la información registrada es la correcta. Por ahí saltó una Municipalidad de Lima Metropolitana que había jalado con productos priorizados algunos puntos de las deficiencias, que no tiene nada que ver. Habían mezclado todo. Entonces ahí viene a tallar, detectar esas Entidades, coordinar con ellas y explicarles que tienen que eliminar eso, recuperar ese entregable, modificar y volver a enviar. Entonces ahí es el grueso de las Entidades que no muchos han cumplido con los 3 productos priorizados.”*  
(Informante 1).

Respecto a la calidad de la información, esta labor también es realizada como parte de sus funciones de los Órganos de Control Interno de las Municipalidades, los cuales emiten un informe de servicios relacionados remitidos al titular de la entidad, en la que verifican dos cosas bien puntuales respecto a la implementación del SCI en las entidades: 1) envío de los entregables en los plazos establecidos en la Directiva, y 2) lo que se entiende por calidad, que lo que está cargado en el aplicativo se encuentre acorde de lo que dice la Directiva.

El tercer eje, de supervisión, tiene dos partes, la primera, que sería el cuarto entregable de las entidades, consiste en realizar un reporte de seguimiento del plan de acción anual y cuya fecha de corte era el 30 de septiembre de 2020, pero las entidades tenían el plazo para enviar esta información hasta el 30 de octubre. Para que la entidad pueda cumplir con el envío, previamente tiene que cumplir con sus entregables anteriores. Por eso es que la SGIP se enfoca en todas las Entidades que están pendientes de enviar algún entregable. Una vez que han cumplido, recién el Sistema les permite ya registrar y enviar el cuarto entregable.

Este cuarto entregable que viene a ser el seguimiento, la Entidad adjunta el sustento de la implementación de esas medidas, tanto de remediación como de control porque al momento que crean este cuarto entregable, automáticamente se va a jalar todas esas medidas de remediación del segundo entregable y las medidas de control que son del tercer entregable de todos sus productos priorizados. En el aplicativo la Entidad registra una por una lo que ha venido haciendo hasta el 30 de septiembre para poder implementar esa medida y adjunta el sustento. En algunos casos por el tema de la pandemia no han podido implementar, entonces al registrar información en esa fecha, estarán en proceso. Otras Entidades después de su evaluación y análisis han indicado “no, no es aplicable” pues pondrán el sustento. Hay 6 tipos de estado para eso de acuerdo a la directiva. Van a tener que evaluar y ponerlo. Como se puede observar el seguimiento es un versus entre lo planeado (que es el segundo y tercer entregable) y lo ejecutado.

La segunda parte es a la evaluación que consiste en la aplicación de un cuestionario de 58 preguntas, que es el mismo cuestionario que se realiza en el primer entregable sobre el diagnóstico. La aplicación de este cuestionario da como resultado el grado de madurez de la entidad respecto a la implementación del SCI. Asimismo de acuerdo al resultado se realizará un nuevo Plan de acción, medidas de remediación y se regresa al círculo de implementación del SCI.

#### División interna

La Subgerencia de Integridad Pública (SGIP) se encuentra dividida en 4 equipos con funciones definidas: (1) Equipo del Control interno, (2) el equipo encargado de las Conferencias Anuales Internacionales por la Integridad - CAII, (3) el equipo que ve lo que es Integridad y ética, y (4) el equipo de Rendición de Cuentas.

En lo que respecta a al equipo de Control Interno este tiene las funciones de (1) brindar la capacitación sobre la implementación del SCI a las Entidades públicas del Estado, (2) elaborar documentos orientadores para los funcionarios respecto al registro de información, elaborar sus planes, registrarlo en el aplicativo y hacer el correcto envío de la información a la CGR, (3) resolver consultas puntuales con relación a la Directiva N°006-2019-CG/INTEG, y (4) Elaborar matrices sobre la Gestión de riesgos que se comunican a las Municipalidades y les sirva como un documento de buenas prácticas.

En el momento de esta investigación la SGIP contaba con 10 personas: 1 coordinador que hace las veces del jefe directo de este equipo, 1 abogado y 8 analistas. De los 8 analistas 1 se encarga de las empresas del Estado<sup>5</sup>, 1 se encarga de los sectores, y 5 se dividen las regiones teniendo bajo su responsabilidad a todas las municipalidades que se encuentren en estas circunscripciones territoriales. La cantidad de integrantes va a depender también de otras actividades que requieren especial atención como el apoyo a sectoristas cuando se realizan “operativos” a una determinada Región a la cual se le debe de realizar todos los servicios que ofrece la Contraloría General de la República.

Los analistas son los encargados de preparar material, presentaciones, matrices, y la resolución de consultas que realizan las entidades. Estas actividades se establecen antes de las jornadas de capacitaciones. Dichas actividades son preparadas por los analistas, supervisadas y aprobadas por el coordinador junto con el Gerente.

Los materiales son varias veces revisados por los analistas, a fin de que se identifiquen posibles confusiones, consolidándose todas las aportaciones y opiniones por un personal designado por el coordinador.

La preparación de estos materiales consiste en establecer una metodología similar para todas las entidades públicas que les sirva para la identificación de los riesgos de gestión de un servicio que brindan, sin embargo los ejemplos se adaptan de acuerdo a cada entidad, y que son agrupados para las capacitaciones.

*“La metodología es la misma para todos, pero los ejemplos que se dan sí son diferentes porque no son los mismos productos los que se ofrecen desde el nivel local, regional y nacional. Entonces ahí en esa parte lo que es la gestión de riesgos donde se ve y se desarrolla más el tema de los productos y servicios, ahí sí los ejemplos son diferentes. Cuando hacemos las capacitaciones tratamos de agrupar a las Entidades que maso menos manejan servicios parecidos, ya es más fácil poder llegar a ellos. Más que todo en esta parte del eje de Gestión de riesgos”. (Informante 1).*

---

<sup>5</sup> La empresas del Estado que se establecen en el FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado) se rigen por la Directiva N°011-2019-CG/INTEG, las cuales están integradas por 53 entidades.

- Aplicativo del SCI

Toda la información generada es trabajada en el aplicativo del SCI, que es utilizada por tres tipos de usuarios: rol del titular de la entidad que firma los reportes y remite la información desde el aplicativo, el rol del funcionario responsable que es la máxima autoridad administrativa y los operadores que se pueden crear hasta 5 personas, los cuales pueden ser los responsables de los productos.

La CGR cuenta con un área responsable de la tecnologías de la información que ha diseñado el aplicativo del SCI, este además realiza capacitaciones sobre el uso de este aplicativo, es claro que el reto aquí es que las personas de las municipalidad encargas de subir la información tengan conocimientos básicos de informática, sin embargo las realidades municipales se puede presentar este tipo de falencias, el cual genera una dificultad para cumplir con lo señalado en la Directiva.

*Me ha tocado también Municipalidades de Lima Metropolitana que les han encargado a personas que no saben ni cargar un archivo en PDF, ha sido un poco estresante porque yo me he quedado hasta bien tarde tratando de ayudarles de la manera más básica de básicas. Bien complicado. Yo no sé por qué les encargan a estas personas. No están involucrados en el tema para nada, y eso da qué pensar. Si le estás explicando al titular o funcionario responsable porque encarga el registro, la elaboración del plan a alguien que no sabe qué servicios brinda la Municipalidad. (Informante 1).*

Para el año 2020 las Municipalidades de Lima Metropolitana tuvieron la responsabilidad de priorizar 4 productos, a los cuales se les debe de identificar los riesgos, antes de cada entregable de los productos, la entidad programa las capacitaciones, prepara sus materiales, y absuelve consultas que se realizan respecto a los procedimientos, funcionamiento y problemas del aplicativo.

### **5.1.2. Desarrollo de Capacidades**

Las capacitaciones se realizan tomando en cuenta los cronogramas de entregas y los temas de los mismos. Las capacitaciones son repartidas entre los analistas uno o dos meses antes de que termine el plazo de que presenten un entregable. Como ya se

había señalado previamente, el material de la capacitación es elaborado previamente porque tiene que ser revisado por el Coordinador, por el Supervisor y por el Gerente.

Una vez que es validado el material, se realiza las invitaciones al grupo de entidades de acuerdo al cronograma establecido a los analistas, estas invitaciones son dirigidas a los responsables de la implementación del SCI, en las Municipalidades estas son enviadas al Alcalde y al Gerente Municipal, esta data es adquirida desde el aplicativo informático, en la que se encuentran los correos y celulares, sin embargo algunos usuarios de rol de apoyo no se encuentran actualizados sus datos, o cambiaron de trabajo no les llega la convocatoria o si les llega ya no se encuentran trabajando en la municipalidad.

*¿Por qué muchos no se enteran? Porque muchas Entidades, muchas municipalidades le encargan la implementación del SCI a un tercero. Este tercero a veces ya se va, no actualizan la información y entonces le va a llegar el correo a una persona que ya no está ahí. (...) Entonces, luego se quejan “no, que a mí nunca me dijeron” pero es “porque ustedes mismos no actualizan”. Tú llamas a los teléfonos que están registrados ahí y ni existen. O sea la misma gestión trata o evitan mantener el contacto. Para ellos...mira me ha pasado ayudando al Callao –ahora me he acordado- llamo al teléfono que estaba registrado en el aplicativo y esta persona me dijo “no, yo ya no trabajo ahí”. (Informante 1).*

Una vez realizados las invitaciones los participantes interesados deben de inscribirse para poder asistir a la capacitación, en el momento de las capacitaciones se les remite un link para que accedan al material y otro material para que se registren y puedan acceder a una constancia de participación.

Una de las formas que se está incentivando la participación de los responsables es que ahora se entrega constancias de participación, el cual es como un enganche para que puedan asistir, pues los principales responsables de la implementación casi nunca asisten, de todas maneras para acceder a esta constancia es necesario que aprueben un cuestionario online.

*Eso ha sido como un enganche para que puedan asistir lo de las constancias porque así nomás tampoco asisten, no van los funcionarios responsables, mucho menos el titular, muy rara vez, mandan a otras personas. (Informante 1).*

El nivel de participación es mayoritariamente de aquellos que desempeñan roles de operadores o personas que en el momento les delega el Titular o funcionario responsable, muchos envían reemplazos, debido a que priorizan otras actividades. En ese aspecto, se identifica el poco compromiso de los responsables para asistir a las capacitaciones.

*Es un tema ya de compromiso ya por parte de la misma Entidad, del mismo Titular que tendría que darse el tiempo de asistir a la charla y saber de qué se trata esto, no solamente derivarlo, delegarlo o también un funcionario responsable deberían de asistir, yo sé que hay casos que sí asisten, pero la mayoría envía a otras personas (Informante 1).*

Las capacitaciones, por la actual pandemia son realizadas vía aplicativo zoom, las cuales son de dos o tres semanas intensas, divididas en gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local. Una vez terminada la jornada de capacitaciones se generan diversas consultas por diversos medios por parte de los servidores públicos mediante llamadas y correos electrónicos.

La retroalimentación que reciben el personal de la CGR se realiza a través de un formulario por Google Drive los cuales contienen una serie de preguntas y comentarios, asimismo se realizan consultas mediante correos electrónicos, aunque estos mecanismos no ha sido de gran utilidad por ahora, pues no se sistematizó.

*No muchas Entidades registran estos comentarios porque entiendo que los que participan no están muy enfocados en el tema, son encargados. Entonces ellos lo que quieren es registrar su nombre para que les llegue la constancia de participación, nada más. Y muy raros son los que te ponen pues algún tipo de información muy importante para nosotros. (Informante 1).*

En total las Municipalidades han recibido 4 capacitaciones en el año 2020, la entidad intenta que las capacitaciones coincidan con algún entregable, de esa manera cuenten con la información previamente.

Se considera que estas capacitaciones deberían de ser suficientes para que los responsables implementen adecuadamente el SCI en sus entidades, pues constantemente se viene capacitando a las entidades, además a veces se programan capacitaciones solamente a una institución el cual se adapta el material para eso.

## **5.2. Municipalidad**

### **5.2.1. Gestión de Operaciones**

La municipalidad seleccionada para el estudio inició el SCI con la designación, mediante una Resolución de Gerencia Municipal, al personal de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto como responsables de apoyar en la implementación del SCI en la entidad. En la designación se mencionan a dos responsables directos, uno es el Gerente y el otro es un especialista que tiene la condición laboral de CAS (DL 276). La función que tienen es la de capacitar, sensibilizar, orientar, brindar asesoría técnica, subir los medios de verificación en el aplicativo y todo lo que sea necesario para la implementación.

En la práctica es el personal CAS que se encarga de realizar todas las labores técnicas bajo la dirección y orientación del Gerente, manteniéndose al Titular de la Entidad y al Gerente Municipal como los principales responsables de la implementación del SCI.

*“Sí, formalmente somos los dos que vemos el tema. Ahora eso es cuanto a la capacitación, sensibilización y orientación porque otra muy distinta es el responsable de la implementación...porque el responsable de la implementación es el Gerente Municipal, y también la responsabilidad es del titular de la Entidad”.*  
(Informante 3).

Una vez designado el personal de apoyo, estos desarrollaron un Plan de Trabajo para implementar el Eje 1: Eje Cultura Organizacional, este consistió en realizar como primer paso un diagnóstico de la entidad para lo cual se aplicó un cuestionario a todas las áreas implicadas dando como resultado 6 deficiencias identificadas. Este cuestionario fue remitido desde la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto mediante memorándums a las áreas responsables para que contesten y remitan información y medios de remediación que demuestren por cada pregunta el cumplimiento de dichas actividades. Cuando se contaba con toda la información el personal de apoyo procedió a registrar en el aplicativo los sustentos de las preguntas, aquellas que no se contaba con medios de verificación fueron consideradas deficiencias que se debían de implementar. Una vez realizada el registro se procede a realizar un reporte de Diagnóstico para la firma del Alcalde, escanear y cargar en el aplicativo.

Una vez identificada estas deficiencias se procedió en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto a desarrollar el paso 2, que consistía en establecer el Plan de Acción Anual – Sección Medidas de Remediación que consiste en proponer las medidas de remediación sobre las deficiencias identificadas, las unidades responsables, la fecha de cumplimiento y los medios de verificación, una vez registrado es visado por el Gerente Municipal en el aplicativo, se imprime un reporte firma el Alcalde y se sube al aplicativo. En el siguiente cuadro se puede observar el plan final.

**Tabla 7. Paso 2, Plan de Acción Anual - Sección Medidas de Remediación**

Sección Medidas de remediación							
Eje	Deficiencias del SCI	Determinación de medidas de remediación					Comentarios u observaciones
		Medidas de remediación	Órgano o Unidad orgánica Responsable	Fecha de inicio	Fecha de Término	Medios de verificación	
Cultura Organizacional	Los funcionarios y servidores que forman parte del órgano o unidad orgánica responsable de implementar el SCI en la entidad/dependencia, no han recibido, como mínimo, un curso de capacitación en control interno durante los dos últimos años.	Realizar un curso de capacitación en control interno dirigido a los servidores del órgano responsable del SCI	Gerencia Municipal	15/11/2019	31/10/2020	Informe del curso desarrollado (lista de asistencia, memorándum dirigido a las áreas, etc.)	Curso realizado en coordinación con la Contraloría y con especialistas, también con los órganos de la entidad
	La entidad/dependencia no cuenta con, al menos un funcionario o servidor que se dedique permanentemente, a la sensibilización, capacitación, orientación y soporte a los demás órganos o unidades orgánicas que participan en la implementación del SCI?	Designar un funcionario o servidor para que se dedique de manera permanente a la sensibilización, capacitación, orientación y soporte de las áreas que participan en el SCI	Gerencia Municipal	01/11/2019	01/02/2020	Resolución de Gerencia Municipal que designe un funcionario o servidor responsable de la capacitación, sensibilización, orientación y soporte del SCI	Coordinación con Asesoría Jurídica en el tema legal y con Planeamiento y Presupuesto en el tema técnico
	La entidad/dependencia no realiza la evaluación anual del desempeño de sus funcionarios.	Realizar la evaluación anual de desempeño de los funcionarios	Subgerencia de Recursos Humanos	01/11/2019	30/11/2020	Evaluaciones del desempeño desarrolladas a los funcionarios	Coordinación con los órganos de asesoramiento, de apoyo y demás
	La entidad/dependencia no cuenta con un reglamento de infracciones y sanciones aplicable a su personal, o de contar con el mismo, este no incluye en su tipificación conductas infractoras por incumplimiento de las funciones relacionadas a la implementación del SCI.	Gestionar la inclusión de un punto en el reglamento interno de trabajo que tipifique las sanciones al personal de la entidad sobre el incumplimiento de las funciones relacionadas al SCI	Subgerencia de Recursos Humanos	01/11/2019	01/02/2020	Reglamento interno de trabajo modificado	Coordinación con Asesoría Jurídica en el tema legal y con Planeamiento y Presupuesto en el tema técnico
	La alta dirección no utiliza la información del SCI para tomar decisiones	Utilizar la información del SCI para tomar decisiones	Gerencia Municipal	01/11/2019	31/10/2020	Memorándum de la alta dirección para las áreas de la entidad	Cooperación con las áreas relacionadas a las decisiones
	La entidad/dependencia no informa, de forma trimestral, a los funcionarios y servidores sobre la importancia de contar con un SCI	Comunicar de forma trimestral a los funcionarios y servidores la importancia del SCI	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	01/12/2019	31/10/2020	Informes, publicaciones y todo tipo de difusión en general sobre el SCI	Coordinación con la Subgerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional y con todos los órganos y unidades orgánicas de la entidad

Fuente: Reporte del aplicativo CGR, 2020.

Respecto al Eje 2: Gestión de Riegos, la Municipalidad hasta el 31 de diciembre de 2020 ha priorizado 4 productos: 1) Patrullaje integrado por sectores en beneficio de la población del distrito, 2) Gestión de residuos sólidos atendidos de manera integral en



beneficio de la población del distrito, 3) Asistencia técnica de la cultura de prevención de riesgos y desastres en forma integral y focalizada en las zonas identificadas, y 4) Ferias económicas y de formalización de manera integral a la población

La entidad en general cuenta con 37 Acciones Estratégicas Institucionales establecidas, por ende son los productos, que se derivan a partir de un análisis de los Objetivos Estratégicos de Tipo I del Plan Estratégico Institucional y también de la comparación que se hizo de los Programas Presupuestales a fin de que los productos no se repitan al momento de la priorización.

La priorización de los productos en la entidad, ha seguido patrones y rutinas similares en todos ellos. En primer lugar desde la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto se propone, mediante un informe a la Gerencia Municipal, la priorización de los productos, en el que contiene los criterios de priorización y su factibilidad. Por ejemplo, los criterios que se utilizaron para el producto: Gestión de residuos sólidos atendidos de manera integral en beneficio de la población del distrito, fueron tres:

- Presupuesto: El programa presupuestal 0036 Gestión Integral de Residuos Sólidos de acuerdo al Presupuesto Institucional de Apertura cuenta con 34, 818, 849 millones de soles siendo el presupuesto más alto de los programas presupuestales.
- Relevancia para la población: Este producto se relaciona con la salud y educación de la población para un ambiente saludable libre de contaminación.
- Contribución a lograr del OEI: El producto tiene la prioridad 1 del OEI en mención.

Con esta información, la alta gerencia da el visto bueno para que la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto proceda con el paso 2: Evaluación de Riesgos. Para esto se convoca a los funcionarios y especialistas de las áreas competentes a un taller de trabajo, que permita identificar los riesgos que podrían afectar negativamente el cumplimiento del producto priorizado, para ellos se prepara un material de sensibilización y capacitación del SCI, así como las matrices de trabajo en un ambiente adecuado para ello. Se plantean en ese sentido las preguntas orientadoras, al respecto son los siguientes:

- a) ¿Cuáles son los factores, situaciones o eventos que podrían afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos del producto priorizado?

- b) ¿Cuáles son los factores, situaciones o eventos que podrían afectar en mayor medida el cumplimiento de plazos y estándares del producto priorizado?
- c) ¿Qué acciones, hitos o procesos del producto priorizados se encuentran expuestos a riesgos de corrupción (comisión de delitos contra la administración pública; cobro indebido, colusión, peculado, malversación, soborno, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros)?
- d) ¿En qué casos, un funcionario podría tener incentivos para solicitar o recibir un soborno (coima)?
- e) ¿Cuáles son los riesgos que están relacionados a posibles abusos de poder o alteración de información de la gestión de la institución?

De esta manera, se identifican los siguientes atributos y riesgos del producto priorizado, como se puede apreciar en la siguiente tabla a manera de ejemplo.

**Tabla 8. Riesgos identificados**

<b>PRODUCTO PRIORIZADO</b>	<b>ATRIBUTOS DEL PRODUCTO PRIORIZADO</b>	<b>RIESGO IDENTIFICADO</b>
GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS ATENDIDOS DE MANERA INTEGRAL EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN DEL DISTRITO	QUE EL PRODUCTO LLEGUE OPORTUNAMENTE A LA POBLACIÓN	LLEGARÍA EN UN HORARIO DISTINTO AL ESTABLECIDO
	QUE EL PRODUCTO CUBRA TODAS LAS RUTAS ESTABLECIDAS	TENDRÍA DIFICULTADES PARA CUBRIR LAS RUTAS DEL DISTRITO
	QUE EL PRODUCTO CUMPLA CON LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD Y EFICIENCIA ESPERADOS EN BIEN DE LA POBLACIÓN	PODRÍA DEJARSE RESIDUOS SÓLIDOS EN LAVÍAS PÚBLICAS
	QUE EL PRODUCTO TENGA EL DESTINO FINAL ESTABLECIDO PARA EL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE	PODRÍA EVACUARSE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN BOTADEROS NO AUTORIZADOS

Elaboración de la entidad.

Con esta matriz se procede a valorar los riesgos de acuerdo a una escala de probabilidad y una escala de impacto que oscilan entre nivel bajo, media, alta y muy alta, con puntaje de menor a mayor de 4, 6, 8 y 10, luego de la deliberación se plantean los siguientes resultados:

**Tabla 9. Valoración de riesgos**

RIESGO IDENTIFICADO	VALORACIÓN DEL RIESGO			
	PROBABILIDAD	IMPACTO	VALOR DEL RIESGO	NIVEL DEL RIESGO
LLEGARÍA EN UN HORARIO DISTINTO AL ESTABLECIDO	6	8	48	ALTO
TENDRÍA DIFICULTADES PARA CUBRIR LAS RUTAS DEL DISTRITO	4	8	32	MEDIO
PODRÍA DEJARSE RESIDUOS SÓLIDOS EN LA VÍA PÚBLICA	6	8	48	ALTO
PODRÍA EVACUARSE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS NO AUTORIZADOS	4	8	32	MEDIO

Elaboración de la entidad.

Estos resultados establecen que los cuatro riesgos identificados deben de tratarse por estar en un rango de riesgo no tolerable, solo se acepta un riesgo que se puede tolerar en el nivel bajo.

Una vez determinado los riesgos y su tolerancia, se realiza el paso 3 para establecer las medidas de control, en las que se identifica las causas del riesgo y se establecen las medidas de control para superarlos.

**Tabla 10. Medidas de control**

RIESGO IDENTIFICADO	CAUSA	MEDIDA DE CONTROL
LLEGARÍA EN UN HORARIO DISTINTO AL ESTABLECIDO	LOS TRABAJADORES REALIZAN ACTIVIDADES AJENAS A SU FUNCIÓN	SUPERVISAR LAS ACTIVIDADES LABORALES DE LOS TRABAJADORES
	LA EMPRESA BRINDA EL SERVICIO INCUMPLIENDO CON LA CANTIDAD DE UNIDADES OPERATIVAS PARA CUBRIR TODAS LAS RUTAS DEL DISTRITO	FISCALIZAR U CANTIDAD DE UNIDADES OPERATIVAS QUE BRINDA LA EMPRESA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA RUTA
TENDRÍA DIFICULTADES PARA CUBRIR LAS RUTAS DEL DISTRITO	EJECUCIÓN DE OBRAS EN CALLES QUE DIFICULTAN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RUTAS DE RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS	EJECUTAR PLANES DE DESVÍO POR BLOQUEO DE RUTAS CON NUEVOS PUNTOS DE RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS
	PUESTA DE TRANQUERAS EN CALLES QUE OBSTACULIZAN EL PASO DE LAS UNIDADES RECOLECTORAS	COORDINAR CON LAS ÁREAS ENCARGADAS DE BRINDAR LOS PERMISOS PARA EL USO DE TRANQUERAS

PODRÍA DEJARSE RESÍDUOS SÓLIDOS EN LA VÍA PÚBLICA	TRABAJADORES INEFICIENTES QUE NO CUMPLEN CON LOS PARÁMETROS ESPERADOS PARA UN RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS ADECUADO	EJECUTAR UN PLAN DE CAPACITACIONES AL PERSONAL ENCARGADO DEL RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS
	VECINOS QUE SACAN SUS DESECHOS EN HORARIOS NO ESTABLECIDOS	EJECUTAR UN PLAN DE CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE CULTURA AMBIENTAL PARA LOS VECINOS
PODRÍA EVACUARSE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS NO AUTORIZADOS	LA EMPRESA QUE BRINDA EL SERVICIO BUSCA AHORRARSE COSTOS	FISCALIZAR EL PROCESO DE EVACUACIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS

Elaboración de la entidad.

Luego de establecer las medidas de control se realiza un plan de acción, en donde se adiciona los plazos de implementación para la realización de las medidas de control, también los órganos responsables y los medios de verificación. Tal como se muestra a continuación de uno de los productos priorizados por la municipalidad.

**Tabla 11. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión de Resíduos Sólidos**

PRODUCTO PRIORIZADO	RIESGO IDENTIFICADO	DETERMINACIÓN DE MEDIDAS DE CONTROL				
		MEDIDA DE CONTROL	UO RESPONSABLE	PLAZO DE IMPLEMENTACIÓN		7 MEDIOS DE VERIFICACIÓN
				FECHA DE INICIO	FECHA DE TÉRMINO	
GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS ATENDIDOS DE MANERA INTEGRAL EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN DEL DISTRITO	LLEGARÍA EN UN HORARIO DISTINTO AL ESTABLECIDO	SUPERVISAR LAS ACTIVIDADES LABORALES DE LOS TRABAJADORES - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	28/2/2020	PLAN DE SUPERVISIÓN POR ZONAS ELABORADO
		SUPERVISAR LAS ACTIVIDADES LABORALES DE LOS TRABAJADORES - 2	GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL	1/3/2020	31/10/2020	PLAN DE SUPERVISIÓN POR ZONAS APROBADO
		SUPERVISAR LAS ACTIVIDADES LABORALES DE LOS TRABAJADORES - 3	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/4/2020	31/12/2020	REPORTE MENSUAL DE SUPERVISIÓN DE LA LIMPIEZA PÚBLICA

		FISCALIZAR LA CANTIDAD DE UNIDADES OPERATIVAS QUE BRINDA LA EMPRESA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA RUTA - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	31/1/2020	INFORME TÉCNICO SOBRE EL ESTADO DE LAS UNIDADES OPERATIVAS ELABORADO
		FISCALIZAR LA CANTIDAD DE UNIDADES OPERATIVAS QUE BRINDA LA EMPRESA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA RUTA - 2	GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL	1/2/2020	28/2/2020	INFORME TÉCNICO SOBRE EL ESTADO DE LAS UNIDADES OPERATIVAS APROBADO
		FISCALIZAR LA CANTIDAD DE UNIDADES OPERATIVAS QUE BRINDA LA EMPRESA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA RUTA - 3	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/3/2020	31/12/2020	INFORME TÉCNICO TRIMESTRAL SOBRE EL ESTADO DE LAS UNIDADES OPERATIVAS
TENDRÍA DIFICULTADES PARA CUBRIR TODAS LAS RUTAS DEL DISTRITO		EJECUTAR PLANES DE DESVÍO POR BLOQUEO DE RUTAS CON NUEVOS PUNTOS DE RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	31/1/2020	INFORME DE OBRAS QUE OBSTACULIZEN LA RUTA DE RECOJO
		EJECUTAR PLANES DE DESVÍO POR BLOQUEO DE RUTAS CON NUEVOS PUNTOS DE RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 2	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/2/2020	28/2/2020	PLAN DE DESVÍO DE RUTA Y NUEVOS PUNTOS DE RECOLECCIÓN ELABORADO
		EJECUTAR PLANES DE DESVÍO POR BLOQUEO DE RUTAS CON NUEVOS PUNTOS DE RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 3	GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL	1/3/2020	31/10/2020	PLAN DE DESVÍO DE RUTA Y NUEVOS PUNTOS DE RECOLECCIÓN APROBADO
		EJECUTAR PLANES DE DESVÍO POR BLOQUEO DE RUTAS CON NUEVOS PUNTOS DE RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 4	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/4/2020	31/12/2020	INFORME SEMESTRAL DEL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DESVÍO DE RUTA Y PUNTOS DE RECOLECCIÓN

		COORDINAR CON LAS ÁREAS ENCARGADAS DE BRINDAR LOS PERMISOS PARA EL USO DE TRANQUERAS - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	31/1/2020	SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL ÁREA CORRESPONDIENTE SOBRE TRANQUERAS EN EL DISTRITO
		COORDINAR CON LAS ÁREAS ENCARGADAS DE BRINDAR LOS PERMISOS PARA EL USO DE TRANQUERAS - 2	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/2/2020	31/10/2020	INFORME DE CAMPAÑA INFORMATIVA CON VECINOS DE LA ZONA DONDE ESTA LA TRANQUERA
		COORDINAR CON LAS ÁREAS ENCARGADAS DE BRINDAR LOS PERMISOS PARA EL USO DE TRANQUERAS - 3	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/4/2020	31/12/2020	INFORMES TRIMESTRALES DE CUMPLIMIENTO DE APERTURA DE TRANQUERAS PARA EL INGRESO DE LAS UNIDADES OPERATIVAS
PODRÍA DEJARSE RESIDUOS SÓLIDOS EN LA VÍA PÚBLICA		SUPERVISAR LAS CAPACIDADES DEL PERSONAL ENCARGADO DEL RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	28/2/2020	SOLICITAR PLAN DE CAPACITACIONES DEL PERSONAL DEL AÑO VIGENTE
		SUPERVISAR LAS CAPACIDADES DEL PERSONAL ENCARGADO DEL RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 2	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	28/2/2020	31/10/2020	INFORME DE CAPACITACIÓN AL PERSONAL REALIZADO
		SUPERVISAR LAS CAPACIDADES DEL PERSONAL ENCARGADO DEL RECOJO DE RESIDUOS SÓLIDOS - 3	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/7/2020	31/12/2020	REPORTE TRIMESTRAL DE MEJORAS DEL SERVICIO
		EJECUTAR UN PLAN DE CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE CULTURA AMBIENTAL PARA LOS VECINOS - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	31/1/2020	PLAN DE CONCIENTIZACIÓN ELABORADO
		EJECUTAR UN PLAN DE CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE CULTURA AMBIENTAL PARA LOS VECINOS - 2	GERENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL	1/2/2020	28/2/2020	PLAN DE CONCIENTIZACIÓN APROBADO
		EJECUTAR UN PLAN DE CONCIENTIZACIÓN	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/3/2020	31/12/2020	INFORME TRIMESTRAL DEL PLAN DE

	Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE CULTURA AMBIENTAL PARA LOS VECINOS - 3				CONCIENTIZACIÓN SOBRE LA CULTURA AMBIENTAL VECINAL
PODRÍA EVACUARSE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS NO AUTORIZADOS	FISCALIZAR EL PROCESO DE EVACUACIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS - 1	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/12/2019	31/1/2020	INFORME TÉCNICO SOBRE LOS RELLENOS SANITARIOS FORMALES
	FISCALIZAR EL PROCESO DE EVACUACIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS - 2	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/2/2020	28/2/2020	INFORME TÉCNICO SOBRE EL RELLENO SANITARIA ASIGNADO A LA MDSMP
	FISCALIZAR EL PROCESO DE EVACUACIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN RELLENOS SANITARIOS - 3	SUBGERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA	1/3/2020	31/12/2020	REPORTES MENSUALES DE CARTAS DE LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL SERVICIO DE RELLENO SANITARIO

Elaboración de la entidad.

### **5.2.2. Desarrollo de Capacidades**

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto es la encargada de realizar las capacitaciones de sensibilización en la entidad. Además de la asesoría técnica que brinda a las áreas involucradas de los productos (Seguridad ciudadana, Limpieza Pública y Gestión de Riesgo de desastres, y la Gerencia de Desarrollo Económico).

La labor de esta Gerencia ha consistido básicamente en la orientación técnica del personal de las Unidades Orgánicas encargadas de la implementación de los planes. Asimismo, realiza el seguimiento del cumplimiento del Plan.

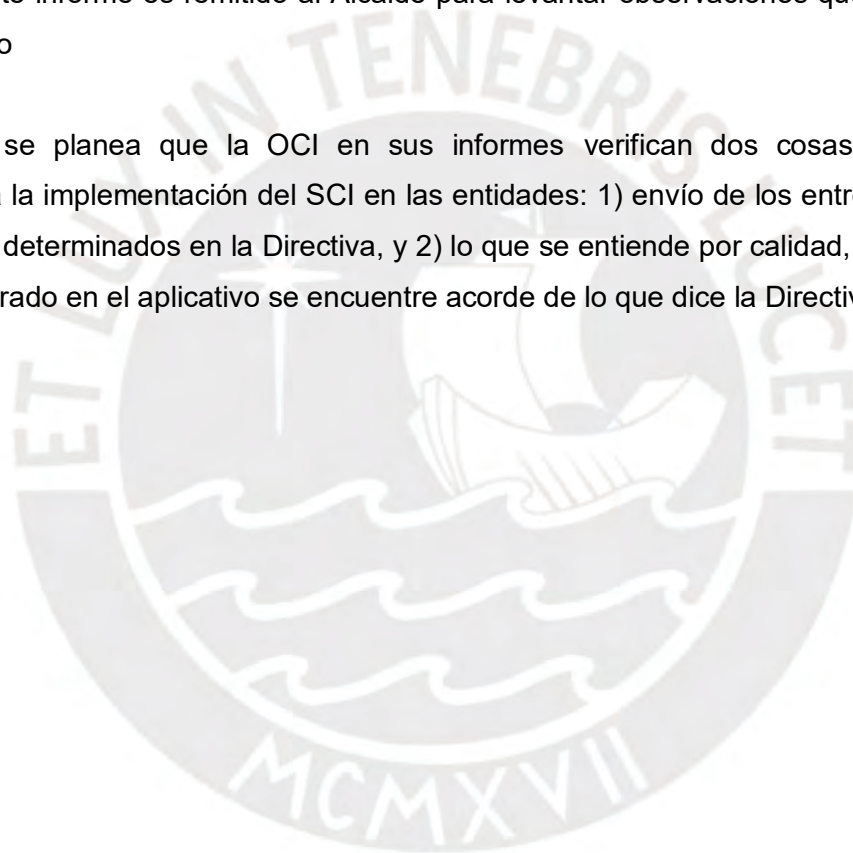
### **5.3. Órgano de Control Institucional**

La OCI hace el seguimiento del cumplimiento de la implementación del SCI en la Municipalidad, para ello realiza el informe de servicio relacionado en la que realiza sus

observaciones y recomendaciones. Informa sobre la “calidad de la información” y solicita de ser el caso añadir información al respecto.

El informe del servicio relacionado se denomina informe del seguimiento de la implementación del SCI. En este informe se indican si la Entidad cumplió o no con el envío, con los entregables en las fechas. Asimismo revisan y alertan sobre los productos priorizados que no están conforme a lo señalado en la Directiva, que tiene que ver con la revisión de calidad. O sea ver y revisar si la información que han puesto es la correcta. Si alguna Municipalidad han puesto información que no cumple con los medios e verificación establecidos, eso se ve reflejado en el informe que hace el OCI. Este informe es remitido al Alcalde para levantar observaciones que se hayan establecido

Entonces se planea que la OCI en sus informes verifican dos cosas puntuales respecto a la implementación del SCI en las entidades: 1) envío de los entregables en los plazos determinados en la Directiva, y 2) lo que se entiende por calidad, que lo que está registrado en el aplicativo se encuentre acorde de lo que dice la Directiva.





## **Capítulo VI. Resultados de la implementación del Sistema de Control Interno: la ineficacia del sistema en la identificación de riesgos de corrupción en un gobierno local**

El objetivo de este capítulo es apuntar los principales resultados de la investigación referido a la implementación del SCI en la municipalidad seleccionada, para lo cual se desarrollan por los hallazgos más resaltantes.

El principal resultado de esta investigación es que se comprueba la hipótesis planteada en que el funcionamiento del SCI implementado desde la CGR, como un mecanismo de prevención de la corrupción a nivel local, no ha permitido identificar riesgos de corrupción a los servicios priorizados por el gobierno local seleccionado por lo cual este resultado se puede calificar como una trampa de capacidad que da la sensación de cumplimiento de los requisitos sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de corrupción. A continuación de desarrollan los principales hallazgos.

### **La municipalidad no identifica riesgo de corrupción en los servicios priorizados.**

Respecto a los productos, todos los riesgos que se identifican tienen que ver básicamente con riesgos de la gestión para brindar un mejor servicio, sin embargo en el análisis de la entidad no identifican a riesgos vinculados con corrupción, la evidencia demuestra que las entidades evitan abordar este tipo de riesgos, dado la discrecionalidad que cuentan para poder decidir.

*Nosotros tampoco podemos decirles que quiero que pongan tal, tal cosa. Les indicamos cómo es la metodología para que hagan sus planes, pero no les podríamos decir quiero que pongas este producto, estos riesgos. Ellos mismos están libres de poner lo que ellos consideran (Informante 1).*

El mecanismo para evitar abordar estos riesgos es en la valoración que realizan de las mismas, las entidades no las identifican, pero cuando las hacen estas cuentan con una baja calificación en la valoración de este riesgo, considerándolas riesgos dentro de lo tolerable, por ende se descartan en su tratamiento. La identificación de los riesgos, metodológicamente pasa primero con la selección de los productos como paso previo

y que estos también son seleccionados por conveniencia, como se desarrolla en el siguiente punto.

### **Productos seleccionados por conveniencia**

Muchos de los productos se eligen por conveniencia institucional, esta conveniencia está vinculado al tema presupuestal, un producto que ya se viene trabajando y cuenta con los recursos, o vinculado al tema del cumplimiento de metas de incentivos a la gestión municipal. Esta discrecionalidad evita que la entidad priorice aquellos productos que pueden representar mayores riesgos de corrupción. Es decir se prefieren identificar productos que se encuentran mejor posicionados (gestión ambiental), cuando debería de ser al contrario, pero este no es un análisis que se realice ni se solicita a la entidad local, es claro que todas las municipalidades cuentan con áreas de mayor riesgo a caer en hechos de corrupción, estas que se encuentran en las unidades orgánicas de línea, tal es el caso por ejemplo de las áreas que se encargan de entregar licencias de funcionamiento, las áreas que verifican la seguridad (ITSE), sanidad, licitaciones de obras, transporte menor, entre otros.

Aun cuando se priorizan productos que cuenten con estos riesgos de corrupción, dichos riesgos no son evidenciados, por ejemplo cuando la entidad identifica un área para implementar el SCI como es el caso de la Unidad Orgánica de Promoción empresarial, de acuerdo a sus funciones establecidas en el ROF de la entidad, ésta en vez de tener en cuenta los riesgos que se pueden establecer en la entrega de servicios de licencias de funcionamiento, prefiere escoger el producto de “ferias económicas y de formalización de manera integral a la población” identificando dos riesgos: “La comunidad (vecinos y comerciantes de la zona) se podrían oponer a la implementación de una feria” “El producto ofertado en la feria podría ser de mala calidad”. Si bien para un sector de los ciudadanos sería importante mejorar este servicio es claro que mejorar el servicio reduciendo los riesgos de corrupción en la entrega de licencias tendría un mayor impacto y beneficio en la ciudadanía. Esta dinámica se repite en la selección de los diversos productos en las áreas de Serenazgo, riesgo de desastres y gestión ambiental (Ver anexo 6).

### **Debilidad en la sostenibilidad del SCI por la calidad y alta rotación del personal en la municipalidad.**

La sostenibilidad del SCI se puede explicar teniendo en cuenta el personal de la institución, se ha identificado que los responsables de su implementación recaen principalmente en el personal CAS o terceros, más no se incluye a personal estable como empleado u obreros. Esta situación tiene que ver también por el limitado compromiso que asumen los funcionarios responsables, que delegan sus funciones a personal que no se encuentra preparada para una labor técnica y que implica tener conocimientos avanzados sobre el servicio, procesos y manejos tecnológicos. Otro factor a tener en cuenta en este contexto, es la alta rotación del personal en las municipalidades, porque este cambio implica un nuevo inicio de preparación, conocimientos, capacitación, implementar los temas, familiarizarse con el aplicativo y la metodología el cual debe de pasar un tiempo para poder realizar adecuadamente las actividades.

### **Alta carga laboral por el limitado personal en la Subgerencia de la Subgerencia de Integridad Pública (SGIP) de la CGR.**

Los encargados de la implementación del SCI en la SGIP es realizado por el equipo de Control Interno, para el cual al momento de la investigación, contaban con 10 personas: 1 coordinador que hace las veces del jefe directo de este equipo, 1 abogado y 8 analistas. De los 8 analistas 1 se encarga de las empresas del Estado, 1 se encarga de los sectores, y 5 se dividen las regiones de todo el Perú teniendo bajo su responsabilidad a todas las municipalidades que se encuentren en estas circunscripciones territoriales. Asimismo, La cantidad de integrantes va a depender también de otras actividades que requieren especial atención como el apoyo a sectoristas cuando se realizan “operativos” a una determinada Región a la cual se le debe de realizar todos los servicios que ofrece la Contraloría General de la República.

Esta estructura y disponibilidad del personal genera una sobrecarga laboral el cual afecta el adecuado desenvolvimiento del equipo respecto a sus funciones de capacitación a las entidades locales, en la elaboración de documentos orientadores para los funcionarios responsables de los registros en el aplicativo, para la elaboración de sus planes, para resolver consultas puntuales de la Directiva N°006-2019-CG/INTEG, y la elaboración de matrices sobre la Gestión de riesgos que se comunica a las municipalidades.

### **Resistencia de los responsables de los productos ante los cambios**

Un aspecto importante que se ha podido determinar desde la perspectiva de la CGR es que las capacidades de los responsables de la implementación así como los servidores involucrados, deben de adecuarse a la nueva directiva, pues el cambio establece el reto de explicar los nuevos componentes y procedimientos, como el enfoque del tratamiento del control a partir de los servicios públicos y no desde los procedimientos específicos. Además los funcionarios tienen la idea de que el SCI es una carga y trabajo adicional a sus funciones, cuando en la práctica en realidad debería de ser entendido como una forma de mejorar su gestión mediante la gestión de sus procesos.

*“Claro, y en la Directiva indica a que se refiere con producto que es el bien o servicio que brinda la Entidad al ciudadano. Y ahí un poquito que nos demoramos con la Entidad porque a veces no lo perciben o no lo entienden así y ponen como productos priorizados otros temas, ¿no? Como por ejemplo, adquisición de bienes de oficina y eso no es. Por eso es que también realizamos ejemplos en las capacitaciones para que lo puedan entender” (Informante 1).*

Otro de los retos, es el cambio de los responsables de la implementación del SCI, en la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD, esta responsabilidad recaía en un Comité del Control Interno de la Entidad, conformado por un presidente, un secretario técnico y tres miembros más, mientras que en la actual Directiva esta responsabilidad recae directamente en el Titular de la Entidad, y a la Gerencia Municipal en este caso encargado de la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del SC.

### **Resistencia de los responsables al control**

Asimismo, desde la perspectiva de la CGR, existe cierta resistencia por parte de las autoridades y funcionarios locales respecto al control, pues en algunos casos se considera al SCI como una carga adicional de trabajo, por lo que muchos intentan trasladar estas funciones a otros funcionarios o contratando un personal adicional que realice estas funciones, sin que entiendan que el control interno debe formar parte de sus funciones, siendo el nivel de gobierno local el más difícil de abordar.

*“Ellos creen que les recargan de más trabajo para lo que es la implementación del SCI, lo ven como actividades adicionales a lo que tienen que hacer. Para ellos es pesado. Lo que no entienden o no concientizan es que eso es parte de sus funciones, no deberían contratar a un tercero (...) La idea es que ellos mismos sean conscientes de la información que están trabajando, ellos son los dueños de sus productos, de sus procesos. Entonces ahí como que “ya no tengo tiempo” –dicen- “pero sí vamos a cumplir” como que ahí hay un problema. Yo sí me he dado cuenta, no concientizan que el SCI es parte de sus funciones”. (Informante 1).*

### **Nivel de compromiso y voluntad de los responsables**

La percepción que se maneja desde la Subgerencia de Integridad Pública es que existe un nivel de compromiso bajo por parte de los titulares y funcionarios responsables de la implementación del SCI en las municipalidades, aunque Lima Metropolitana es la que más vienen cumpliendo. Esto se traslada en algunas dificultades como el no registrar a los operadores que vienen trabajando, o no comparten la información remitida a los responsables. Consideran que el cambio empezará con los informes de control.

*Yo entiendo que ya ese cambio se va a dar cuando empiecen a llegar los informes de control. Cuando ya entiendan que si no hicieron nada previamente para mejorar su gestión, ya empieza a llegar los informes y al susto van a tener cambiar eso. (Informante 1).*

Las Municipalidades de Lima Metropolitana se considera que cuentan con los recursos adecuados, la capacidad operativa, presupuesto, infraestructura, recursos tecnológicos, e información para poder implementar el SCI, sin embargo la falta de compromiso y voluntad de los responsables puede desincentivar que se desarrollen las actividades.

En la práctica, a pesar que la directiva establece responsables directos, la autoridad local y la alta gerencia siguen delegando sus funciones, en el caso de la municipalidad seleccionada para el estudio, el trabajo de dirección, seguimiento, orientación y responsabilidad de todo el proceso recae en la Gerencia de Planeamiento, eso sí teniendo el respaldo de la Gerencia Municipal. La Gerencia de Planeamiento y

presupuesto en este caso lidia con los funcionarios responsables de los productos, teniendo como ya se señaló resultados marginales, en la que el cumplimiento de la misma es óptimo hasta la fecha, pero solo a nivel formal, y no necesariamente en la mejora del servicio. En la práctica no se nota cambios en la mejora del servicio con la intervención del SCI en la entidad local.

**Tabla 12. Resumen de resultados del SCI**

<b>Resultados</b>	<b>Elemento</b>
La municipalidad no identifica riesgo de corrupción en los servicios priorizados	Se evita identificar riesgo de corrupción prefiriendo seleccionar riesgos menos relevantes respecto de problemas de actividades específicas, dado que tiene la discrecionalidad para hacerlo.
Productos (servicios) seleccionados por conveniencia	Por la discrecionalidad que cuenta la entidad, los productos seleccionados son aquellos que no representan mayores riesgos de corrupción. Aun así a los productos seleccionados se evita evidenciar riesgos de corrupción.
Debilidad en la sostenibilidad del SCI por la calidad y alta rotación del personal en la municipalidad.	La sostenibilidad del SCI en la entidad local se ve afectada principalmente por la capacidad del personal técnico encargado de las actividades, así mismo este personal tiene un alto nivel de rotación por su condición laboral, lo que implica un desperdicio de sus capacidades aprendidas.
Alta carga laboral por el limitado personal en la Subgerencia de la Subgerencia de Integridad Pública (SGIP) de la CGR.	La SGIP de la CGR cuenta con personal limitado para poder realizar adecuadamente su trabajo identificándose una sobrecarga laboral que afecta en el desempeño de sus obligaciones.
Resistencia de los responsables de los productos ante los cambios	Existe resistencia a los cambios de la nueva directiva, la metodología establece identificación de servicios más no de sistemas administrativos como era con la anterior directiva.
Resistencia de los responsables al control	Percepción de que el SCI implica una sobrecarga adicional de trabajo en sus funciones, queriendo evitar en todo momento las responsabilidades directas, trasladando sus funciones a otros funcionarios o servidores públicos.
Nivel de compromiso y voluntad de los responsables	Este bajo nivel de compromiso de la alta gerencia hace que se deleguen precisamente sus funciones a otras áreas más técnicas, esto a pesar de que la Directiva actual establece responsabilidades directas.

## Capítulo VII. Capacidad Estatal y resultados del Sistema de Control Interno

En este capítulo se explica de manera articulada, teniendo en cuenta la teoría desarrollada, de las razones de los resultados de la implementación del SCI en la municipalidad. Es decir, no es una mera descripción del resultado descrito en el capítulo anterior, sino que utilizando el marco teórico desarrollado en el capítulo 2, intentaremos explicar de manera heurística del porqué estos resultados identificando las causas previstas para dicho cometido.

### Modelo gerencial y capacidad institucional

Los resultados deben entenderse a partir de las responsabilidades que se establecen en los distintos niveles de la implementación. El modelo gerencial ha permitido identificar las dificultades a nivel de **los procesos operativos** entre las cuales se deben establecer los resultados de acuerdo a la capacidad institucional respecto a los tipos de recursos disponibles y la capacidad del personal para realizar los procesos que conlleven a los resultados deseados.

A nivel institucional se identifica la dificultad del personal para realizar sus funciones de manera adecuada por la excesiva carga y organización de los recursos humanos en la Subgerencia de Integridad Pública (SGIP) de la CGR que no se dan abasto para una adecuada asesoría técnica, capacitaciones y evaluación a las municipalidades. En ese sentido, la unidad orgánica de la CGR se ve desbordada por la carga laboral del recurso humano que no se viene dando abasto en las actividades de inducción, como asesorías y asistencia técnica, sin embargo si es importante señalar que se identifican que las actividades se realizan de manera rutinaria con procesos establecidos de manera concreta tanto para la impartición de capacitaciones y la asesorías a las municipalidades, aunque como se ha venido señalando su labor se encuentra condicionada por el personal disponible y por las respuestas de las Municipalidades con un enfoque centrado solo en la identificación de riesgos de gestión.

A nivel de la Municipalidad las dificultades abarcan diversos motivos, desde aspectos presupuestales, capacidad del personal técnico, responsabilidad de los funcionarios a cargo, resistencia a las disposiciones entre otras. En el aspecto del personal, se cuenta con que los responsables técnicos recaen en personal en condición de contratados por modalidad de CAS y terceros, siendo en su momento, este personal

que cuenta con alta rotación, es decir las capacidades aprendidas se ven perdidas haciendo que la implementación sea insostenible en el tiempo. Los funcionarios por su parte parten del desconocimiento del mismo, muchos de ellos delegan sus responsabilidades a los técnicos que no necesariamente responden a la exigencia, generándose un círculo de ineficiencia. Sin embargo, es importante señalar que la entidad local analizada cuenta con un área técnica responsable, que cuenta con el apoyo de la alta gerencia por lo que le permite exigir y obligar a las unidades orgánicas a responder con las responsabilidades asumidas.

El resultado de estos procesos señalados en las municipalidades es que se ha podido identificar es que la entidad viene “cumpliendo” con los compromisos asumidos respecto a la identificación de los riesgos en los productos, sin embargo esto constituye compromisos que se demuestran en la creación de protocolos y documentos que no necesariamente generan valor en la gestión, sino que además no contribuyen con uno de los objetivos establecidos por la CGR respecto del cuidado y resguardo de los recursos y bienes del Estado ante cualquier hecho o situación irregular, es decir en su implementación no se identifica que la municipalidad aborde directamente los riesgos de corrupción, ni que la CGR impulse la detección de estos.

En ese sentido, se recalca que los resultados de la Implementación del SCI generan una paradoja con respecto a la aparente eficacia que se establece en la gestión de riesgos de los productos a nivel de gestión de los servicios, evitando abordar directamente riesgos de corrupción en la municipalidad. Esta situación corre el riesgo de degenerarse en trampas de capacidad centrado en el formalismo burocrático del cumplimiento sin que esto necesariamente se centre en los problemas centrales de la entidad municipal.

### **Fallo de política**

Por otro lado, teniendo en cuenta el marco teórico sobre las razones de los fallos de políticas o el porqué del fracaso de las políticas se debe de señalar que los resultados de esta investigación podrían señalarse **como un problema de proceso**, que se relaciona con no poder proceder una idea a la realidad a través de la finalización exitosa de las diversas etapas de un proceso de política. Muchos errores de proceso están relacionados a cuestiones institucionales de diseño y capacidad, como la capacidad organizativa y de recursos humanos y competencias que, cuando faltan, conducen a la falta de generación de una política o a la generación de que es difícil de



implementar o cuyas limitaciones no se detectan y alteran, o ambos (Gleeson, Legge, D., & O'Neill, D. , 2011) citado por (Howlett, 2012, pág. 546). Generándose un cierto nivel de fallo de la intervención y que se establezca una trampa de capacidad que da la sensación de cumplimiento de los requisitos y aspectos formales sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de corrupción a nivel local.

### **Modelo Causal**

El diseño de los modelos causales a partir del Process Tracing nos permite entender el principal resultado de esta investigación, como se puede apreciar en las figuras 9 y 10. El modelo causal del Process Tracing permite identificar que la variable dependiente a nivel teórico y empírico respecto al SCI como un mecanismo de prevención de corrupción en los gobiernos locales no ha venido dando resultados en la prevención de riesgos de corrupción, es decir la ineficacia del SCI en la identificación de riesgos de corrupción, es el resultado de los procesos a nivel de diseño, capacidad institucional y a nivel de implementación y la discrecionalidad local.

### **Causalidad de diseño**

A nivel de diseño se identifica que por un lado, la directiva no considera de manera explícita la consideración de identificar los riesgos de corrupción en la entrega de los servicios por parte de las entidades públicas; por otro lado, no se ha desarrollado un mecanismo de retroalimentación, más bien este es limitado tanto en el nivel de seguimiento de la implementación como de un sistema de evaluación que permita la mejora continua como proceso del aprendizaje.

Asimismo, el aplicativo informativo como tal se concentra en la alimentación de evidencia de las actividades que demuestren la superación de los riesgos identificados, sin embargo no existe un control de calidad previo, es decir la CGR lo que se cerciora es que la documentación sea registrada cumpliendo los plazos previstos, sin verificar que realmente que la documentación responda a lo planteado, es decir hay una concentración en lo formal en desmedro del fondo del asunto.

Por su parte, el Órgano de Control Interno hace un control posterior de la documentación, que en parte si bien le presta mucha atención a lo formal, de cumplimiento de plazos, realiza una revisión más detallada de la documentación, pero que en la práctica resultan irrelevantes, por ejemplo, observaciones que no se

plantearon en algunas actividades de capacitación, como fotos, lista de asistentes, horario, constancias etc.

Por lo señalado, si bien es importante tener en cuenta el aspecto formal del SCI, el diseño de este sistema no permite cuestionar el asunto de fondo, no hay un cuestionamiento o una revisión que permita indicar si las acciones realizadas permiten realmente reducir los riesgos ya sean de gestión, pero sobretodo de riesgos de corrupción.

### **Causalidad de capacidad institucional**

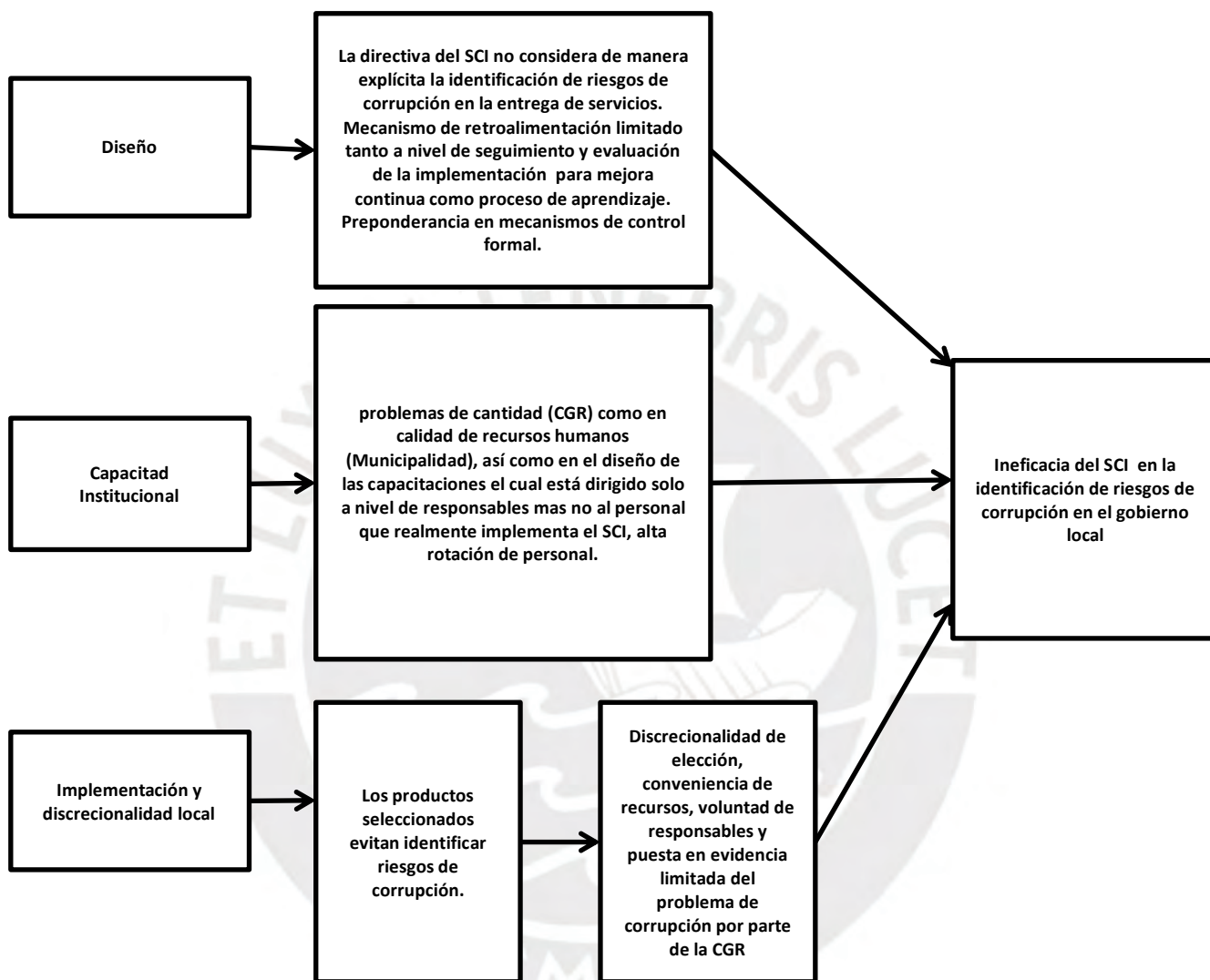
Respecto a la Capacidad Institucional como aspecto principal se toma en cuenta problemas de cantidad (CGR) como en calidad (Municipalidad) del recurso humano, como ya se señaló la cantidad del personal responsable de la implementación desde la CGR es limitada y desborda en sus capacidades por la carga laboral que esto significa y que afecta en el desempeño de sus funciones; asimismo los responsables técnicos designados para la implementación de los productos en las municipalidades muchas veces no cumplen con las condiciones laborales, que son precarias, y por ende la alta rotación del mismo, y tampoco cumplen con las capacidades para poder llevar a cabo las labores técnicas necesarias, afectando en ese sentido en el desempeño. Otro de los puntos a tomar en cuenta es el tema de las capacitaciones respecto a su diseño el cual está dirigido solo a nivel de responsables más no al personal que realmente implementa el SCI, sin embargo se debe de señalar que al momento de las capacitaciones tampoco participan los responsables de los productos, designado estos a un personal que muchas veces no es el adecuado, no cumple el perfil técnico, o que tampoco será el responsable técnico perenne (alta rotación de personal).

### **Causalidad de implementación y discrecionalidad local**

En cuanto a la Implementación y discrecionalidad local; se ha identificado que la municipalidad seleccionada evita identificar riesgos de corrupción de los productos seleccionados, identificando solo aquellos riesgos de gestión que no tienen un real impacto en la mejora de los servicios. Esto se debe en parte a la discrecionalidad de elección de evitar intervenir en servicios sensibles, y que de seleccionarlos, los riesgos que se identifican no los toman en cuenta porque en la consideración estos son “riesgos tolerables”, asimismo para la selección de los productos se tiene en cuenta la conveniencia de recursos invertidos, es decir será mucho más práctico en su implementación; también tiene que ver la voluntad de responsables en la que se

identifica resistencia y la percepción de que la implementación del SCI genera una carga laboral adicional; y la limitada puesta en evidencia del problema de la corrupción parte de la CGR que no ha impulsado la importancia de identificar este tipo de riesgos en los productos.

**Figura 10. Modelo Causal a Nivel Empírico**



El resultado planteado como ineficacia del SCI en la identificación de riesgos de corrupción en el gobierno local, se considera como una "trampa de capacidad" pues el SCI en el proceso de implementación analizado en municipalidad seleccionada, no abordar de manera directa los riesgos de corrupción y caer en falsa ilusión de la eficacia dando relevancia al cumplimiento documentario como medios de verificación antes del verdadero problema en la entrega de servicios, no encontrándose en el mecanismo un criterio de evaluación de impacto. Es decir se cae en lo meramente formal del cumplimiento del plan, sin que esto tenga un resultado específico, tal como

se ha mostrado en la presente investigación, la intervención en la entidad del SCI no permite comprobar que se hayan realizado mejoras en la entrega de los servicio, más aún cuando se han evitado identificar actividades con riesgo de corrupción.

Tomando en cuenta lo planteado por Andrews, Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael (2012, pág. 4) las trampas de capacidad se producen por intervenciones específicas en las que se establecen procesos lineales predeterminados (Directiva de SCI sin mecanismo de retroalimentación, seguimiento y evaluación), monitoreo estricto del cumplimiento del plan, y que son impulsados desde arriba hacia abajo, en la que se supone que la mejora se establece por edicto.



## Capítulo VIII. Conclusiones y Recomendaciones

### 8.1. Conclusiones

- Esta investigación contribuye en la escasez de estudios que tengan como unidad de análisis a los gobiernos locales en el desarrollo de temas sensibles como la corrupción y la implementación de las políticas anticorrupción a nivel subnacional. En este sentido, la relevancia de esta investigación, radica en la mirada desde la perspectiva local, en cuanto a la implementación del SCI como un mecanismo de lucha contra la corrupción.
- La prevención de los riesgos de corrupción en la implementación del SCI en la municipalidad es limitado. Los productos seleccionados evitan identificar este tipo de riesgos, concentrándose solamente en riesgos relacionados a la gestión, entre las razones se identifican a la discrecionalidad que cuentan las municipalidades, la conveniencia por recursos, la falta de voluntad de los responsables, y la limitada puesta en evidencia de este problema por parte de la CGR.
- Los resultados de la implementación del SCI se ve limitada por problemas de cantidad (CGR) como en calidad de recursos humanos (Municipalidad), así como en el diseño de las capacitaciones el cual está dirigido solo a nivel de responsables más no al personal que realmente implementa el SCI.
- El SCI tiene el riesgo de que sus mecanismos se conviertan en trampas de capacidad al no abordar de manera directa los riesgos de corrupción y caer en falsa ilusión de la eficacia dando relevancia al cumplimiento formal documentario como medios de verificación antes del verdadero problema en la entrega de servicios, no encontrándose en el mecanismo un criterio de evaluación de impacto.
- Se ha identificado que las causas de la ineficacia del SCI en la identificación de los riesgos de corrupción, es el resultado de los procesos a nivel de diseño, capacidad institucional y a nivel de implementación y la discrecionalidad local. A nivel de diseño se establece que la Directiva del SCI no establece de manera explícita la identificación de riesgos de corrupción en los productos, tampoco establece un mecanismo de retroalimentación, y la preponderancia en los mecanismos de control posterior formal. A nivel de capacidad institucional se identificaron limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos en la CGR lo que producía una alta carga laboral, asimismo limitaciones en la calidad del

personal idónea en las municipalidades encargadas para de realizar actividades, otros problemas en la capacidad institucional se dieron con la alta rotación del personal, y el diseño de capacitaciones por parte de la CGR dirigido solo a responsables. Finalmente a nivel de Implementación y discrecionalidad local se observaron que los productos seleccionados se evitaban identificar riesgos de corrupción, esto debido a la discrecionalidad que cuentan las municipalidades, además de que lo realizan por conveniencia de recursos disponibles, la poca voluntad de los responsables de incorporar este tipo de riesgos, la limitada puesta en evidencia del problema de la corrupción por parte de la CGR.

- Asimismo no se ha establecido un mecanismo claro de retroalimentación que permita la mejora continua del SCI, teniendo el vicio del diseño de mimetismo isomorfo (TOP DOWN), perdiendo la oportunidad de incluir en el diseño información relevante por parte de los implementadores.
- Los resultados de esta investigación podrían señalarse como un problema de proceso, que se relaciona con no poder proceder una idea a la realidad a través de la finalización exitosa de las diversas etapas de un proceso de política. Muchos errores de proceso están relacionados a cuestiones institucionales de diseño y capacidad, como la capacidad organizativa y de recursos humanos y competencias que, cuando son limitados, conducen a la falta de generación de una política o a la dificultad en su implementación (Gleeson, Legge, D., & O'Neill, D. , 2011) citado por (Howlett, 2012, pág. 546). Generándose un cierto nivel de fallo de la intervención y que se establezca una trampa de capacidad que da la sensación de cumplimiento de los requisitos sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de corrupción a nivel local.

## 8.2. Recomendaciones

- Los resultados deben de evaluarse y servir de aprendizaje para las mejoras que deben de realizarse al SCI, que deberán establecerse a partir del aprendizaje de los fallos identificados, considerando modificaciones en la Directiva del SCI respecto de la necesidad de identificar riesgos de corrupción en los productos, incorporar los mecanismos de seguimiento y evaluación, y de incorporar incentivos por el adecuado cumplimiento, además de sanciones a los responsables por el incumplimiento de las responsabilidades en la implementación del SCI.
- Establecer e impulsar desde la CGR un análisis de los riesgos de corrupción de los productos más sensibles, para ello sería necesario tener en cuenta los informes de OCI respecto de denuncias y quejas de los ciudadanos, esto a fin de identificar los riesgos que las municipalidades deberán de incorporar en el momento de seleccionar sus productos.
- Generar un sistema de retroalimentación que permita a la CGR las mejoras necesarias, tomando en cuenta las propuestas e impresiones de los agentes al estar directamente relacionados con la ejecución de los planes de mejora, por lo tanto podrían surgir ideas y soluciones novedosas.
- Es necesario que la unidad orgánica responsable de la implementación del SCI en la Municipalidad incorpore y organice al personal (analistas) que permita contar con una carga adecuada para el cumplimiento de sus funciones teniendo en ese sentido un mejor desempeño para las asesorías y capacitaciones técnicas a los responsables de implementación en las municipalidades.
- Es necesario sensibilizar a nivel de autoridades municipales la importancia de implementar el SCI a fin de reducir la discrecionalidad de los funcionarios en el mal uso de los recursos y por ende limitar las oportunidades de corrupción, para ello si es necesario reforzar los riesgos en la gestión, sin dejar de lado la identificación frontal de los riesgos de corrupción. Continuar con las responsabilidades a nivel de alta gerencia, pero considerar en la ejecución y superación de los riesgos a personal mejor calificados, con integridad y que tengan la estabilidad necesaria y no perder el valor de su capacitación y conocimiento ganado.
- El SCI como un mecanismo de prevención de la corrupción debe de complementarse con otras intervenciones públicas para una mayor efectividad,

como son los controles gubernamentales (previo, concurrente), y el sistema de integridad para la formación de los valores en los servidores públicos.





## Referencias bibliográficas

- Andrews, M., Pritchett, Lant, & Woolcock, Michael. (2012). Trampas de capacidad de escape a través de Problem Driven Adaptación Iterativa (PDIA). *HKS Faculty Research Working Paper Series*.
- Anthony, R., & Young, A. (1999). Management control in Nonprofit organizations.
- Araya, I., & Crespo, F. (2016). Teoría de la agencia: una revisión del origen biológico del delito. *Estudios Gerenciales*, 146-153.
- Atienza, M., & Ruiz, J. (2003). Ilícitos típicos. *Trotta*.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Beach, D., & Brun, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. En H. Brady, & D. Collier (Edits.).
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). PROCESS TRACING. INDUCCIÓN, DEDUCCIÓN E INFERENCIA CAUSAL. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 659-684.
- Canales, A. (2009). La teoría del principal-agente en el análisis de la política científica. X *Congreso Nacional de Investigación Educativa*.
- Caretas. (06 de agosto de 2021). "Los Elegantes de San Jhon": Red criminal conformada por la alcaldesa de San Juan de Miraflores, funcionarios y familiares. Obtenido de <https://caretas.pe/nacional/los-elegantes-de-san-jhon-red-criminal-conformada-por-la-alcaldesa-de-san-juan-de-miraflores-funcionarios-y-familiares/>
- CGR. (2019). *Directiva N° 006-2019-CG/INTEG "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado"*. Aprobado por RC N°146-2019-CG. Contraloría General de la República, Lima.
- CGR, C. (2016). *Servicios y herramientas del control gubernamental. Documento de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos*. Lima.
- Chiavenato, I. (2002). *Administración en los nuevos tiempos*. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=D&q=http://cvonline.uaeh.edu.mx/Cursos/Maestria/MTE/Gen02/admon\\_gest\\_ntics&ust=1601337300000000&usg=AOvVaw1l2ZG582we25kz8dtXNtZQ&hl=es](https://www.google.com/url?sa=D&q=http://cvonline.uaeh.edu.mx/Cursos/Maestria/MTE/Gen02/admon_gest_ntics&ust=1601337300000000&usg=AOvVaw1l2ZG582we25kz8dtXNtZQ&hl=es)
- Cohaila, E. (2020). Confianza interpersonal y corrupción en Perú: análisis de modelos de ecuaciones estructurales. (F. México, Ed.) *Perfiles Latinoamericanos*, 28(56), 151-175.
- Collier, D. (Octubre de 2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.

- Collier, D., Brady, H., & Seawright, J. (2010). Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. *In Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Perú.
- Cortázar, J. (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. INDES Working paper series.
- COSO. (2013). *Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway*. Obtenido de [https://www.consejo.org.ar/comisiones/com\\_43/files/coso\\_2.pdf](https://www.consejo.org.ar/comisiones/com_43/files/coso_2.pdf)
- Creswell, J. w. (2012). *Qualitative inquiry and research design. Choosing Among five Approaches*. SAGE Publicaciones.
- De Almeida, F. (Julio-agosto de 2018). Los emprendedores jurídicos como emprendedores morales La lucha contra la corrupción en Brasil. *Nueva Sociedad*(276), 73-90.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Reporte de la Corrupción en el Perú N°2. EL sistema anticorrupción peruano: Diagnóstico y desafíos*. Lima.
- Doing, A., & Riley, S. (2001). La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudios de casos de países en vías de desarrollo. *GAPP N° 21*, 117-130.
- Dolbear. (1974).
- Echeverría, J. (2017). *El arte de innovar. Naturalezas, lenguajes, sociedades*.
- Elmore, R. (1978). Organizational models of social program implementation . *Public policy vol. 26 núm. 2* .
- Fernandez, M. (2003). *El control fundamento de la gestión de procesos y la calidad total*. Obtenido de <https://books.google.com.co/books?id=PwZuv94SpMkC&printsec=>
- Fiorini, B. (1995). *Derecho administrativo*. Abeledo-Perrot .
- Gleeson, D., Legge, D., & O'Neill, D. . (2011). Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: Comparative lessons to be drawn . *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* , 237-263.
- Guerrero, O. (1999). El análisis de implementación de políticas públicas . *Las políticas públicas* , 460-474.
- Gutierrez Mendoza, M. (julio-agosto de 2016). Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad. *El Cotidiano*, 65-70.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research* núm. 10.
- Hogwood. (1984). *The policy analysis for the real world* . Oxford University Press .

- Howlett, M. (2012). The lesson of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International political science review* , 539-555.
- Huber, L. (2005). *Una interpretación antropológica de la Corrupción*. Lima: IEP.
- IFAC, G. S. (2016). Obtenido de <https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/Evaluar-y-mejorar-el-control-interno-en-las-organizaciones.pdf>
- INEI. (18 de 01 de 2018). *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Recuperado el 11 de Octubre de 2020, de <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/lima-alberga-9-millones-320-mil-habitantes-al-2018-10521/>
- INEI. (2020). *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Lima.
- Intosai. (1989). *Normas de fiscalización y auditoría* .
- IPSOS. (2020). *Estudio de opinión El Comercio - Ipsos*. Lima.
- Izasa , C., Villalba , M., & Boehm , F. (2015). Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos? *Opera N° 17*, 105-126.
- Kajsiu, B. (2018). Un análisis discursivo pos-estructuralista de la corrupción. *Analecta Política Vol.8 N° 14*, 131-158.
- Kaufman. (1971).
- Klitgaard, R. (1990). Controlando la corrupción. *Quipus*.
- Klitgaard, R., McLean-Abaroa, R., & Parris, H. (2001). *Corrupción en las ciudades*. (P. Uquieta, Trad.) La Paz: Santillana de Ediciones, S.A.,
- Lima Cómo Vamos. (2021). *Informe urbano de percepción ciudadana en Lima y Callao 2021*. Lima.
- Liu. (2002). Can public managers learn from trends in manufacturing management? . *International Public Management Review Vol. 3 núm. 2*, 44-59.
- López, O., & Guevara, J. (2015). Control organizacional: una mirada comparativa con el mundo. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 66 , 175-190.
- Martínez, E. (2015). Control interno y competitividad organizacional. *Lúmina N° 16*, 194-213.
- Martinez, P. C. (julio de 2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión(20)*, 165-193.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze . *Public policy and administration*, 1-22.
- Mejía Navarrete, J. (2000). El muestre en la investigación cualitativa. *Investigaciones sociales*, IV(5), 168-180.

- Melgar Vélchez, S. (2017). *La red de la Bestia, la construcción de redes de corrupción dentro del gobierno : el caso de la región Áncash durante la gestión de César Álvarez* . Lima.
- Melgar, S., Mujica, J., & Zevalloz, N. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 16, 45-76.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, & Procuraduría Pública. (2018). *La Corrupción en Gobiernos Regionales y Locales*. Lima.
- Monsivais-Carrillo, A. (Septiembre-diciembre de 2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, XXIII (3° cuatrimestre)(65), 51-69.
- Mujica, J., & Arbizu, J. (2015). *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales*. Lima: CIES.
- Mujica, J., & Arbizu, J. (2015). Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales . *Consortio de Investigación Económica y Social* , 3-35.
- Mujica, J., & Arbizu, J. (2015). *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales*. Lima: FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - PUCP, CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).
- Portal, J. (2016). Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. *El Cotidiano* 198, 7-13.
- Portal, J. M. (Julio-agosto de 2016). Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. *El Cotidiano*(198), 7-13.
- Pressman, Wildavsky , & Lindblom. (1998).
- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas . *Dikaion N° 16*, 135-156.
- Rodriguez de Rivera, J. (1999). *Teoría de la agencia*. Obtenido de [www2.uah.es/](http://www2.uah.es/)
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S.A.
- Sabatier, P. (1986). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policies*.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith Hank. (1994). "Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*(14).
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú. una aproximación exploratoria*. Lima: Contraloría General de la República.
- Simons . (1995). Levers of control. How managers use innovative control systems to drive strategic renewal. *Harvard Business School Press*.

- Smith, & Watts. (1986).
- Spense, M., & Zeckhauser, R. (1971). Insurence, information, and individual action. *The American Economic Review*, 380-387.
- Stefoni, A. (2014). Denuncias públicas, escándalos periodísticos y políticas anticorrupción: hacia un paradigma de la transparencia. Revisión del libro Política y transparencia: La corrupción como problema público, por S. Pereyra. *Sociohistórica*,(33).
- Tanaka, M. (2005). La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo. En F. Portocarrero, *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú* (págs. 355-375). Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú.
- UNODC. (2004). *Policy Manual. Legal Instruments. Case Studies. Anti Corruption Toolkit*. Viena: ONU.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (2000). El proceso de implementación de las políticas, un marco conceptual. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (págs. 1-20). Miguel Ángel Porrúa Grupo.
- Vásquez, O. (2016). Visión integral del control interno. *Contaduría Universal de Antioquía* núm. 69, 141-154.
- Velandia, N. (2009). El control interno, efectivo en los tiempos de crisis. *ProQuest*, 1-3.
- Viñas, J. (2004-2005). Fundamentos, contenidos y derecho comparado de la función de control interno en las entidades locales. *Reala* núm. 296-2097.
- Williamson, O. (1988). Corporate finance and corporate governance. *The Journal of Finance* .
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- Yin, R. (1994). Case Study Research - Design and Methods. *Applied Social Research Methods Series*, 5, 2° ed.
- Zilli, M. (2004). Los controles interno y externo de la Administración Pública en el ámbito nacional de la República de Argentina. *Documentación administrativa* núm.269-270.

## Anexos

### Anexo 1: Matriz de consistencia

PROBLEMA CIENTÍFICO	objetivo del problema científico	PREGUNTA PRINCIPAL	OBJETIVO	HIPÓTESIS
En el contexto de los estudios de políticas anticorrupción hasta el momento no se ha descrito ni explicado cómo se implementa a nivel subnacional; en ese sentido el estudio describe y explica este nivel de eficacia de implementación a través de la trampa de la capacidad.	Explicar el nivel de eficacia de la implementación del Sistema de Control Interno como un mecanismo de las políticas anticorrupción por parte de la Contraloría General de la República en los gobiernos locales.	¿Cómo se explica el nivel de eficacia del Sistema de Control Interno en las Municipalidades?	Explicar las razones y motivos sobre el nivel de eficacia en la implementación del Sistema de Control Interno en una Municipalidad de Lima Norte	La implementación del Sistema de Control Interno de la CGR como un mecanismo de prevención de corrupción en los gobiernos locales no ha venido dando resultados en la prevención de riesgos de corrupción el cual se puede explicar en la desconexión entre el diseño y la implementación de este mecanismo, generándose trampas de capacidad que dan la sensación de cumplimiento de los requisitos sin que ello signifique enfocarse y resolver los principales problemas de los riesgos de corrupción.
		<b>Preguntas secundarias</b>	<b>Objetivos específicos</b>	
		¿Cómo funciona el Sistema de Control Interno en las Municipalidades?	Describir el funcionamiento del Sistema de Control Interno en las Municipalidad.	
		¿Cómo se implementa el SCI en una municipalidad de Lima Metropolitana?	Determinar quiénes son los actores que participan en el proceso de implementación del Sistema de Control Interno y la Política de Integración	
		¿Cuáles son los resultados de la implementación del SCI en las Municipalidades?	Determinar los resultados	
¿Cómo se pueden explicar estos resultados?	Explicar de manera articulada utilizando la teoría de las razones de los resultados de la implementación del Sistema de Control Interno en la municipalidad.			
<b>Unidad de estudio:</b> Eficacia de Implementación de mecanismo anticorrupción en los gobiernos locales en el caso de la CGR (control interno)				

## Anexo 2: Guía de entrevista a CGR

### GUÍA DE ENTREVISTA CGR

#### I. DATOS GENERALES

1. NOMBRE Y APELLIDO:
2. EDAD:
3. SEXO:
4. INSTITUCIÓN QUE TRABAJA/TRABAJÓ:
5. CARGO:
6. TIEMPO EN EL PUESTO:
7. PROFESIÓN:
8. GRADO DE INSTRUCCIÓN:

#### II. PREGUNTAS ORIENTADORAS

Capítulo	M. Gerencial			
¿Cómo se implementa el SCI en una municipalidad de Lima Metropolitana?	Gestión de Operaciones	9	¿Cuál es/eras su función/responsabilidad?	indagar sobre el nivel de mando o cadena de mando en que se encuentra y sus funciones
		10	¿En qué consiste el SCI?	Indagar sobre los objetivos que persigue, si puede contribuir en la prevención de riesgos de corrupción, historia del diseño del mecanismo (Modelo COSO), incluyeron a personal de municipalidad para el diseño, las normas que lo sustentan.
		11	¿Qué Unidad/ órgano de la CGR es la responsable del diseño y la implementación del SCI en las municipalidades?	Indagar sobre el nivel en el organigrama, sus funciones, número de personas que trabajan, presupuesto asignado, sedes, infraestructura, recursos tecnológicos.
		12	¿Cuál es la división interna del personal de la unidad a cargo?	Indagar sobre la existencia de jefaturas, perfil de las personas (profesiones, condiciones laborales, grados de estudios), si es por división de temas o niveles de gobierno.
	Desarrollo de Capacidades	13	¿El personal recibe capacitaciones/entrenamiento?	indagar sobre la frecuencia y el tipo de capacitación que reciben o acompañamiento de los jefes
	Gestión de Operaciones	14	¿Cuál es la labor/papel de la CGR en la implementación del SCI en las municipalidades? ¿Qué actividades realizan al respecto?	Indagar sobre si realizan acompañamiento, capacitaciones, atención de consultas, seguimiento, monitoreo, evaluaciones, reportes.
		15	¿En qué consisten estas actividades?	Indagar sobre los procedimientos por cada actividad, se debe de tratar de identificar la existencia de rutinas, reglas, la puesta en valor.

		16	<b>Qué actores participan en el proceso de implementación del SCI</b>	Si es el Alcalde, solo especialisas...
		17	<b>¿Qué espacios de articulación se crearon? ¿para qué y cómo?</b>	indagar que mecanismos, medios, plataformas se utilizan para articular el mecanismo con las municipalidades
¿Cómo se pueden explicar estos resultados?	Evaluación	18	<b>¿Qué relación tienen con las Municipalidades?</b>	Indagar sobre percepción sobre las municipalidades, pre disponibilidad, el nivel de voluntad, problemas que se presenten.
¿Cuáles son los resultados de la implementación del sistema de control interno en las Municipalidades?	Desarrollo de Capacidades	19	<b>¿Reciben/dan retroalimentación por parte de las municipalidades?</b>	Indagar si es que éstas sirven para identificar dificultades y si es que la retroalimentación son incluidas en el rediseño del mecanismo
	Evaluación	20	<b>Sobre la información generada, ¿cuál es el uso que hacen sobre esto?</b>	indagar sobre el análisis realizado de la información, donde se reporta, como se sistematiza, si sirve para mejorar o redefinir el mecanismo
		21	<b>¿Cuáles son los principales resultados de la implementación del Sistema de Control Interno en las Municipalidades?</b>	indagar sobre la cantidad de municipalidades que han implementado el sistema,
		22	<b>¿Se ha podido identificar el impacto que ha tenido la implementación del SCI en las Municipalidades?</b>	Indagar si existen estudios de evaluación que permita identificar reducción de riesgos de corrupción.
		23	<b>¿Qué tan sostenible es el mecanismo?</b>	Indagar sobre la disponibilidad de las municipalidades de continuar con la implementación
		24	<b>De acuerdo a los resultados ¿se podría mejorar el mecanismo?</b>	identificar que debilidades o amenazas enfrenta el SCI
¿Cómo se pueden explicar estos resultados?		25	<b>¿Cuáles serían las principales dificultades u obstáculos que se presentaron para la adecuada implementación del SCI y que respuestas o solución se ha dado a esto?</b>	Indagar sobre si tienen dificultades presupuestales, nivel de rotación del personal, falta de personal, voluntad de los responsables.



## Anexo 3: Guía de entrevista a Municipalidad

### GUÍA DE ENTREVISTA MUNICIPALIDAD

#### DATOS GENERALES

1. NOMBRE Y APELLIDO:
2. EDAD:
3. SEXO:
4. INSTITUCIÓN QUE TRABAJA/TRABAJÓ:
5. CARGO:
6. TIEMPO EN EL PUESTO:
7. PROFESIÓN:
8. GRADO DE INSTRUCCIÓN:

#### II. PREGUNTAS ORIENTADORAS

Capítulo	M. Gerencial			
¿Cómo se implementa el SCI en una municipalidad de Lima Metropolitana?	Gestión de Operaciones	9	<b>Me podría señalar ¿Cuál es su función y responsabilidad en el proceso de implementación del SCI en la municipalidad?</b>	Indagar la cadena de mando y sus funciones.
		10	<b>¿En qué consiste el SCI?</b>	Indagar sobre los objetivos que persigue, las normas que lo sustentan.
¿Cómo se pueden explicar estos resultados?	Evaluación	11	<b>¿Considera que el SCI puede contribuir en la prevención de riesgos de corrupción?</b>	indagar sobre los servicios/unidades orgánicas que son susceptibles de riesgos de corrupción y si el SCI puede ayudar en la prevención
¿Cómo se implementa el SCI en una municipalidad de Lima Metropolitana?	Gestión de Operaciones	12	<b>¿Qué Unidad/ órgano de la municipalidad son los responsables de la implementación del SCI?</b>	Indagar sobre el nivel en el organigrama, sus funciones, número de personas que trabajan, presupuesto asignado, sedes, recursos tecnológicos.
		13	<b>¿Cuál es la división interna de su unidad?</b>	Indagar sobre la existencia de jefaturas, perfil de las personas (profesiones, condiciones laborales, grados de estudios), si es por división de temas, si existe personal exclusivo para SCI.
	Desarrollo de Capacidades	14	<b>¿El personal ha recibido capacitaciones/entrenamiento/acompañamiento por parte de la CGR? ¿Cuántas? ¿Cuánto tiempo? ¿Han sido suficientes?</b>	indagar sobre la frecuencia y el tipo de capacitación que reciben o acompañamiento por parte de la CGR
	Gestión de Operaciones	15	<b>¿Cuál es la situación actual de la implementación del SCI en la Municipalidad?</b>	EL nivel de avance, los antecedentes, el grado de compromiso, el tiempo que se viene implementando
16		<b>Sobre el nivel de avance de los productos ¿Por qué eligieron esos productos?</b>	Indagar si esos productos elegidos fueron los adecuados, por la facilidad, conveniencia, recomendación de la CGR, por ser los que presentar mayor riesgo.	

		17	<b>Como implementan el SCI por cada producto ¿En qué consisten estas actividades?</b>	Indagar sobre los procedimientos por cada producto, se debe de tratar de identificar la existencia de rutinas, reglas, la puesta en valor.
		18	<b>Que actores participan en el proceso de implementación del SCI en la entidad</b>	indagar sobre la responsabilidad de cada uno
		19	<b>¿Qué espacios de articulación cuentan? ¿Para qué y cómo?</b>	indagar que mecanismos, medios, plataformas que se utilizan para articular el mecanismo con las áreas responsables de los productos
¿Cómo se pueden explicar estos resultados?	Evaluación	20	<b>¿Qué relación tiene con la CGR?</b>	Indagar sobre percepción sobre la CGR, pre disponibilidad, el nivel de voluntad, problemas que se presenten, facilidad de acceso.
¿Cuáles son los resultados de la implementación del SCI en las Municipalidades?	Desarrollo de Capacidades	21	<b>¿Reciben retroalimentación por parte de CGR?</b>	Indagar si es que éstas sirven para identificar dificultades y si es que la retroalimentación son incluidas en la mejora de sus procedimientos
	Evaluación	22	<b>Sobre la información generada ¿Cuál es el uso que hacen sobre esto?</b>	Indagar sobre el análisis realizado de la información, donde se reporta, como se sistematiza, si sirve para mejorar o tomar decisiones en la gestión municipal.
		23	<b>¿Me podría señalar cuales serían los principales resultados de la implementación del Sistema de Control Interno en esta Municipalidades?</b>	Indagar sobre si ha contribuido a mejorar la gestión de los productos, o ha reducido los riesgos de los mismos.
		24	<b>¿Se ha podido identificar el impacto que ha tenido la implementación del SCI en la Municipalidad?</b>	Indagar si existen informes que permita identificar reducción de riesgos de corrupción en los productos priorizados.
		25	<b>¿Qué tan sostenible es el mecanismo?</b>	Indagar sobre la disponibilidad que tienen de continuar con la implementación, de continuar con los productos, o si lo hacen solo por cumplimiento de la norma.
¿Cómo se pueden explicar estos resultados?		26	<b>De acuerdo a los resultados ¿se podría mejorar el mecanismo?</b>	identificar que debilidades o amenazas enfrenta la implementación de SCI en su entidad
		27	<b>¿Cuáles serían las principales dificultades u obstáculos que se presentaron para la adecuada implementación del SCI y que respuestas o solución se ha dado a esto?</b>	Indagar sobre si tiene dificultades presupuestales, nivel de rotación del personal, falta de personal, voluntad de los responsables.

## Anexo 4: Consentimiento Informado

### CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTA

**Objetivo:** Explicar el nivel de eficacia de la implementación del Sistema de Control Interno como un mecanismo de las políticas anticorrupción por parte de la Contraloría General de la República en los gobiernos locales.

#### Consentimiento informado:

El presente estudio, denominado “**Capacidad estatal y resultados de la implementación del sistema de control interno en la prevención de riesgos de corrupción en una municipalidad de lima metropolitana (2020)**” se desarrolla como parte de la Tesis para la obtención del grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

El desarrollo de este estudio está a cargo de Jhoan Hernando Jorge Alva, y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Leonidas Ramos. El propósito de este trabajo es conocer las causas o factores que inciden en el nivel de eficacia de la implementación del sistema de control interno tomando el caso una municipalidad de Lima Metropolitana.

Si usted accede a participar en el estudio, se le solicitará responder preguntas en una entrevista, con una duración aproximada de 40 minutos. Su participación en la investigación es completamente voluntaria por lo que puede suspenderla en el momento que desee. La información que usted proporcione se utilizará solamente para fines de este estudio, manteniendo el anonimato de los informantes.

Para acceder a los resultados de este estudio usted podrá visitar la biblioteca de la universidad o también solicitarlos a los correos: [jhorgea@pucp.edu.pe](mailto:jhorgea@pucp.edu.pe). En caso de tener alguna duda sobre el estudio puede comunicarse a los correos electrónicos antes indicados.

¿Usted da su consentimiento para la realización de la entrevista en los términos anteriormente descritos?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Por otro lado, quisiera consultar si me permite grabar nuestra entrevista,

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

## Anexo 5: Matriz de entrevistados

N°	Organización	Cargo	Fecha de entrevista
1	OCI (A)	Jefa	23/10/2020
2	Municipalidad (A)	Asistente administrativo de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	15/10/2020
3	Municipalidad (A)	Gerente de Planeamiento y Presupuesto	16/10/2020
4	Municipalidad (B)	Gerente de Planificación y Presupuesto	19/10/2020
5	Municipalidad (A)	Especialista en manejo de residuos sólidos	21/10/2020
6	Municipalidad (A)	Técnico administrativo de la Gerencia de Seguridad Ciudadana	06/11/2020
7	Contraloría General de la República	Supervisora de estudios en tema de Control Gubernamental y Gestión Pública	17/10/2020
8	Contraloría General de la República	Analista de la Subgerencia de Integridad Pública	25/10/2020
9	OCI (B)	Jefe	19/10/2020
10	OCI (C)	Jefe	30/10/2020

Anexo 6: Planes de Acción – Sección Medidas de Control

**Tabla 13. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión - Patrullaje Integrado**

PRODUCTO PRIORIZADO	RIESGO IDENTIFICADO	DETERMINACIÓN DE MEDIDAS DE CONTROL				
		MEDIDA DE CONTROL	UO RESPONSABLE	PLAZO DE IMPLEMENTACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN
				FECHA DE INICIO	FECHA DE TÉRMINO	
PATRULLAJE INTEGRADO POR SECTORES EN BENEFICIO DE LA POBLACION DEL DISTRITO	LAS UNIDADES DE SERENAZGO PODRÍAN LLEGAR FUERA DE TIEMPO A LA EMERGENCIA	INCLUIR RUTAS ALTERNAS EN EL PLAN DE PATRULLAJE - 1	SUB GERENCIA DE SERENAZGO	01/07/2020	31/08/2020	PROPUESTA DE INCLUSIÓN DE RUTAS ALTERNAS EN EL PLAN DE PATRULLAJE ELABORADO
		INCLUIR RUTAS ALTERNAS EN EL PLAN DE PATRULLAJE - 2	GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA	01/09/2020	30/09/2020	PROPUESTA DE INCLUSIÓN DE RUTAS ALTERNAS EN EL PLAN DE PATRULLAJE APROBADO
		INCLUIR RUTAS ALTERNAS EN EL PLAN DE PATRULLAJE - 3	SUB GERENCIA DE SERENAZGO	01/10/2020	31/12/2020	INFORME TRIMESTRAL DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE PATRULLAJE MODIFICADO
	LAS UNIDADES VEHICULARES NO LLEGARÍAN A LA EMERGENCIA	EVALUACIÓN, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LAS UNIDADES VEHICULARES - 1	SUB GERENCIA DE SERENAZGO	01/07/2020	31/08/2020	PLAN DE MANTENIMIENTO DE UNIDADES VEHICULARES ELABORADO
		EVALUACIÓN, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LAS UNIDADES VEHICULARES - 2	GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA	01/09/2020	30/09/2020	PLAN DE MANTENIMIENTO DE UNIDADES VEHICULARES APROBADO
		EVALUACIÓN, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LAS UNIDADES VEHICULARES - 3	SUB GERENCIA DE SERENAZGO	01/10/2020	31/12/2020	INFORME TRIMESTRAL DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MANTENIMIENTO UNIDADES VEHICULARES
	LAS UNIDADES DE SERENAZGO PODRÍAN NO CONTAR CON LA PRFESENCIA DE EFECTIVOS POLICIALES QUE ACOMPAÑEN LA EMERGENCIA	REQUERIR EL APOYO POLICIAL - 1	SUB GERENCIA DE SERENAZGO	01/07/2020	31/08/2020	PROPUESTA DE REQUERIMIENTO DE APOYO POLICIAL ELABORADO
		REQUERIR EL APOYO POLICIAL - 2	GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA	01/09/2020	30/09/2020	PROPUESTA DE REQUERIMIENTO DE APOYO POLICIAL APROBADO
		REQUERIR EL APOYO POLICIAL - 3	SUB GERENCIA DE SERENAZGO	01/10/2020	31/12/2020	INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA PROPUESTA DE REQUERIMIENTO POLICIAL

Elaboración de la entidad.

**Tabla 14. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión - Prevención de Riesgos de Desastres**

PRODUCTO PRIORIZADO	RIESGO IDENTIFICADO	DETERMINACIÓN DE MEDIDAS DE CONTROL				
		MEDIDA DE CONTROL	UO RESPONSABLE	PLAZO DE IMPLEMENTACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN
				FECHA DE INICIO	FECHA DE TÉRMINO	
ASISTENCIA TÉCNICA DE LA CULTURA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES EN FORMA INTEGRAL Y FOCALIZADA EN LAS ZONAS IDENTIFICADAS	LA CULTURA DE PREVENCIÓN A TRAVÉS DE CAPACITACIONES PODRÍA EJECUTARSE DE MANERA LIMITADA DEBIDO A LA EMERGENCIA SANITARIA	ORGANIZAR A LAS POBLACIONES VULNERABLES CON ADECUACION A LAS NUEVAS NORMAS SANITARIAS - 1	SUB GERENCIA DE DEFENSA CIVIL	01/07/2020	31/08/2020	PLAN DE CAPACITACIONES CON ADECUACIONES A LAS NUEVAS NORMAS SANITARIAS ELABORADO
		ORGANIZAR LAS POBLACIONES VULNERABLES CON ADECUACION A LAS NUEVAS NORMAS SANITARIAS - 2	GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO	01/09/2020	30/09/2020	PLAN DE CAPACITACIONES CON ADECUACIONES A LAS NUEVAS NORMAS SANITARIAS APROBADO
		ORGANIZAR LAS POBLACIONES VULNERABLES CON ADECUACION A LAS NUEVAS NORMAS SANITARIAS - 3	SUB GERENCIA DE DEFENSA CIVIL	01/10/2020	31/12/2020	INFORME TRIMESTRAL DE CUMPLIMIENTO DEL NUEVO PLAN DE CAPACITACIONES ADECUADAS A LA EMERGENCIA SANITARIA

Elaboración de la entidad.

**Tabla 15. Plan de Acción – Sección Medidas de Control-Gestión - Ferias Económicas y de Formalización**

PRODUCTO PRIORIZADO	RIESGO IDENTIFICADO	DETERMINACIÓN DE MEDIDAS DE CONTROL				
		MEDIDA DE CONTROL	UO RESPONSABLE	PLAZO DE IMPLEMENTACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN
				FECHA DE INICIO	FECHA DE TÉRMINO	
Ferias económicas y de formalización de manera integral a la población	La comunidad (vecinos y comerciantes de la zona) se podrían oponer a la implementación de una feria	Sensibilizar a la comunidad de la zona donde se realizará la feria - 1	Gerencia de Desarrollo Económico	01/01/2021	31/01/2021	Plan de sensibilización a la comunidad de la zona elaborado

		Sensibilizar a la comunidad de la zona donde se realizará la feria - 2	Gerencia de Desarrollo Económico	01/02/2021	28/02/2021	Plan de sensibilización a la comunidad de la zona aprobado
		Sensibilizar a la comunidad de la zona donde se realizará la feria - 3	Subgerencia de Promoción Empresarial	01/03/2021	30/11/2021	Informe final de ejecución del plan de sensibilización a la comunidad de la zona
El producto ofertado en la feria podría ser de mala calidad		Monitorear y promover la fiscalización de los productos que se oferten en las ferias - 1	Gerencia de Desarrollo Económico	01/01/2021	31/01/2021	Plan de monitoreo de la calidad del producto de las ferias elaborado
		Monitorear y promover la fiscalización de los productos que se oferten en las ferias - 2	Gerencia de Desarrollo Económico	01/02/2021	28/02/2021	Plan de monitoreo de la calidad del producto de las ferias aprobado
		Monitorear y promover la fiscalización de los productos que se oferten en las ferias - 3	Subgerencia de Promoción Empresarial	01/03/2021	30/11/2021	Informe final de la ejecución del Plan de monitoreo de la calidad del producto de las ferias

Elaboración de la entidad.