

D O C U M E N T O D E I N V E S T I G A C I Ó N

IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PERÚ:

EVIDENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS



Serie: Documentos de investigación

Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República. Artículo académico N° 001-2023-CG/OBANT.

IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PERÚ: EVIDENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Líneas de Investigación: Control gubernamental. Ejercicio del control y los servicios de control gubernamental.

Elaborado por la Subgerencia del Observatorio Anticorrupción. Participaron en la elaboración de esta obra: Jeniffer Pérez Pinillos, Rafael Huarcaya Uturnco, Laura Lozada Acosta y William Jiménez Rivera. El contenido de la publicación no refleja necesariamente el punto de vista de la Contraloría General de la República.

Este documento fue posible gracias a la generosa contribución del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de la publicación no refleja necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del Gobierno de los Estados Unidos.

Copyright © 2023 Contraloría General de la República del Perú (CGR) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Para citar este documento:

(Contraloría General de la República, 2023)

Contraloría General de la República (2023). Impacto de la implementación del Sistema de Control Interno en el Perú: Evidencia de la importancia de la gestión de riesgos en las entidades públicas. Documento de investigación. Lima, Perú.

Documento de investigación

IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PERÚ: EVIDENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Contraloría General de la República del Perú

Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María, Lima, Perú.

Tel. +511 330 3000 / Anexo: 5518

Diseño y diagramación:

Gerencia de Comunicación Corporativa

IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PERÚ: EVIDENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

(Contraloría General de la República, 2023).

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Depósito Legal N° 2023-02762

Primera edición digital – Marzo 2023

Resumen

El presente estudio analiza la evaluación anual de la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) en las entidades del Estado peruano, para los años 2020 y 2021. La descripción de los datos evidencia que las entidades de menor presupuesto (entidades pequeñas) son las que tienen mayores dificultades para implementar esta herramienta de gestión, manifestándose principalmente en las que forman parte de los gobiernos locales, seguido de las del nivel regional. También se observa que aquellas dependencias estatales que tienen un Órgano de Control Institucional (OCI) asignado, son las que mejor grado de madurez presentan, en relación a aquellas que no tienen OCI. Por otro lado, se estima un modelo econométrico, donde se identifica que un mayor grado de madurez en el control interno de los municipios permite explicar las mejoras en la gestión de residuos sólidos, esto en relación a que se tienen mejores estándares de cumplimiento en la realización de instrumentos de gestión que regulan la recolección, el transporte y la disposición final de residuos sólidos.

Palabras clave: *Sistema de Control Interno, gestión pública, gestión de riesgos, efectos del control interno, gestión de residuos sólidos.*

Índice de contenidos

INTRODUCCIÓN	07
1 EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	09
1.1 Revisión de literatura	09
1.2 Marco normativo del SCI	11
2 EVALUACIÓN ANUAL 2020 - 2021	18
3 IMPACTO DEL SCI	37
3.1 Metodología	37
3.2 Datos	41
3.3 Resultados	42
4 CONCLUSIONES	44
5 RECOMENDACIONES	46
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
ANEXO	49

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Relación entre ejes, componentes y principios del SCI	15
Tabla 2.	Clasificación de entidades en grupos	16
Tabla 3.	Porcentaje mínimo de presupuesto que se debe incorporar a la gestión de riesgos	17
Tabla 4.	Cumplimiento de la evaluación anual SCI 2020 – 2021, según nivel de gobierno	18
Tabla 5.	Intervalos del grado de madurez de la implementación del SCI	19
Tabla 6.	Preguntas consideradas para construir el índice de cumplimiento	38
Tabla 7.	Variables explicativas	41
Tabla 8.	Resultados de la estimación	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Normativas que regulan el control interno en el Perú	12
Figura 2.	Componentes del Sistema de Control Interno	13
Figura 3.	Marco integrado COSO 2013	14
Figura 4.	Implementación del SCI, según ejes y pasos a seguir	16
Figura 5.	Grado de madurez promedio de la evaluación del SCI, según nivel de gobierno 2020 - 2021	19
Figura 6.	Grado de madurez promedio de la evaluación del SCI, según nivel de gobierno y regiones 2020 - 2021	20
Figura 7.	Entidades por nivel de madurez alcanzado en la evaluación anual del SCI, según nivel de gobierno 2020 – 2021	21
Figura 8.	Entidades por categoría del nivel de madurez alcanzado en la evaluación anual del SCI, según grupos 2020 – 2021	22
Figura 9.	Distribución del grado de madurez del SCI por grupos de entidades del gobierno local 2020 - 2021	23
Figura 10.	Distribución del grado de madurez del SCI por grupos de entidades del gobierno regional 2020 - 2021	24
Figura 11.	Distribución del grado de madurez del SCI por grupos de entidades del gobierno nacional 2020 - 2021	25
Figura 12.	Distribución del grado de madurez del SCI por sectores de entidades del gobierno nacional 2020 - 2021	26
Figura 13.	Madurez por cada componente del SCI, según nivel de gobierno 2020 - 2021	28
Figura 14.	Grado de madurez de SCI para entidades con/sin OCI, según niveles de gobierno 2020 - 2021	30
Figura 15.	Grado de madurez en los ejes gestión de riesgos y supervisión, de acuerdo al nivel de capacitación	31
Figura 16.	Diagrama de dispersión entre ejecución de gasto y grado de madurez del SCI 2021	32
Figura 17.	Diagrama de dispersión entre monto adjudicado en contrataciones y el grado de madurez del SCI 2021	34
Figura 18.	Diagrama de dispersión entre el índice de capacidad preventiva y el grado de madurez del SCI 2021	36
Figura 19.	Histograma del índice de cumplimiento y diagrama de dispersión entre el grado de madurez del SCI y el índice de cumplimiento	39
Figura 20.	Distribución del nivel de cumplimientos y el grado de madurez del SCI según la tipología de distritos	40

Introducción

La sociedad civil, los medios de comunicación, las autoridades judiciales y los políticos en general, frecuentemente, ponen en el debate público la discusión sobre los actos de corrupción e inconducta funcional que suelen presentarse en los diversos espacios de acción donde está presente alguna dependencia del Estado, estos son, las entidades públicas, que son como las células básicas del aparato estatal. Estas entidades reciben el mandato de la Constitución y leyes para cumplir determinadas funciones, de modo que atiendan alguna necesidad presente o futura de un conjunto de ciudadanos, a través de la provisión de bienes y servicios. Para cumplir su fin o misión, cada entidad debe realizar un sinnúmero de actividades y procesos que se traducen en resultados para el ciudadano. Pero dichas actividades y procesos no son automáticos, son dirigidos y encausados, cumpliendo el marco legal vigente, por funcionarios y servidores públicos. Si la gestión de dichas actividades y procesos no están bien definidos y no existen los controles adecuados para minimizar sus riesgos inherentes, se generan las condiciones propicias para la ocurrencia de acciones de corrupción en el aparato estatal, con una probabilidad mayor a que si se establecieran adecuadamente dichos controles.

En este contexto, se requiere diseñar e implementar controles a través de herramientas de gestión que minimicen los riesgos o, alternativamente, impulsar las ya existentes. La Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, sostiene que el diagnóstico del problema público en nuestro país es que los bienes, servicios y regulaciones no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público (PCM, 2022, p. 9). Frente a esto, desde hace unos años se promueve un modelo de gestión basado en una lógica de cadena de valor público, donde lo importante es que las acciones del Estado, en sus diversos ámbitos, generen resultados en términos de satisfacer las necesidades y las expectativas de las personas, creando bienestar a la sociedad (PCM, 2022, p. 9). Para conseguirlo, las entidades deben lograr una articulación entre su presupuesto, sus metas y objetivos estratégicos, así como su proceso de abastecimiento de los bienes, servicios y obras que requieran para tal fin; los mismos que debiesen estar libres de corrupción u otros costos por ineficiencia en la gestión de los recursos públicos.

En el marco de la gestión por resultados, la implementación de un Sistema de Control Interno (SCI) cobra relevancia, pues se constituye como una herramienta de gestión que contribuye a mejorar los procesos internos y externos de la entidad pública, con énfasis en la gestión de riesgos. De hecho, este último es uno de los tres ejes de la implementación del control interno. Toda entidad pública, al cumplir sus funciones, se enfrenta a riesgos que, de ser mal manejados, pueden derivar en corrupción o ineficiencia, generando efectos negativos en la propia entidad, en su personal y en la calidad de las prestaciones públicas que realizan. Dichos eventos riesgosos difícilmente podrán ser totalmente eliminados, pero con una adecuada gestión, que incluye la implementación del control interno, se puede minimizar la probabilidad de su ocurrencia de corrupción e ineficiencia.

La Ley N° 28716, Ley de control interno de las entidades del Estado (2006), establece las bases para la implementación obligatoria del SCI en las entidades públicas. Sin embargo, desde la entrada en vigencia de dicha ley, acompañada de diversas regulaciones y directivas posteriores, el nivel de implementación del SCI en las entidades se ha mantenido bajo. En ese sentido, la Contraloría

General de la República (CGR) identificó que, a diciembre del 2018, solo el 3% del total de las entidades¹ habían implementado su SCI. Desagregado por niveles de gobierno, el porcentaje implementación era el siguiente: local (2%), regional (2%) y nacional (16%) (CGR, 2021, p. 32). Es decir, a nivel de implementación del SCI en los gobiernos regionales y locales era casi nulo. En ese contexto, la Contraloría decidió impulsar un nuevo enfoque para la implementación del SCI. Valiéndose de su facultad de dictar las normas técnicas en materia de implementación del control interno, en el año 2019 se aprobó una nueva directiva para regular el procedimiento de la implementación del SCI, con el fin de que las entidades lo adopten como una herramienta de gestión permanente, promoviendo una gestión eficiente, ética y transparente. Una de las diferencias más resaltantes entre el nuevo enfoque respecto al anterior, es que se prioriza los temas misionales (por ejemplo, para el caso de gobiernos locales: gestión de residuos sólidos, seguridad ciudadana, entre otros) para la aplicación del SCI y la cadena de valor al ciudadano (bienes y servicios públicos), mientras que en el enfoque anterior se priorizaban los sistemas administrativos (CGR, 2021, p. 96).

La presente investigación analiza la evaluación anual de la implementación del SCI en las entidades del Estado para los años 2020 y 2021, siendo estos los dos primeros años de la aplicación del nuevo enfoque del control interno. La evaluación se realiza en el marco de la Directiva N°006-2019-CGR/INTEG, por lo que en esta evaluación se excluye al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a las entidades que están bajo la supervisión de ambas. Para el año 2021, de 3103 entidades obligadas a implementar el SCI, el 91% cumplieron (2812) con reportar las actividades conducentes a su implementación. Sobre el grado de madurez -es decir, el grado de implementación del SCI en la entidad-, cuyo rango va de 0 a 100 puntos, las entidades nacionales tienen un mayor grado de madurez promedio con 77 puntos, seguido de las entidades regionales con 52 puntos y, por último, las entidades del ámbito local con 37 puntos. Se observan grandes disparidades en el grado de implementación del SCI entre los niveles de gobierno, y también al interior de cada nivel de gobierno. Es decir, en cada nivel, a su vez, se clasifica a grupos de entidades por sus características comunes, y se encuentra también fuertes diferencias en su grado madurez. Por ejemplo, entre las entidades del gobierno local, observamos que el grado de madurez promedio de las sociedades de beneficencia es de 29 puntos y el de las empresas municipales es de 49 puntos.

Así también se realizó un ejercicio de estimación econométrica, el cual permite identificar el efecto que tienen las variaciones en el grado de madurez del SCI sobre las variaciones en un índice de cumplimiento en la gestión de residuos sólidos por parte de las municipalidades que administran dicho servicio. Los resultados evidencian que un mayor grado de madurez permite explicar las mejoras en la gestión y el manejo de instrumentos que los municipios emplean para administrar la recolección, el transporte y la disposición final de residuos sólidos. Cabe destacar que la gestión de residuos sólidos constituye uno de los principales servicios públicos que brindan los municipios y, por tanto, es uno de los principales procesos priorizados por dichas entidades públicas en el marco de la implementación del SCI².

El documento, en adelante, se organiza de la siguiente manera: en la sección 1 se aborda el marco normativo del SCI, la sección 2 contiene un análisis descriptivo de la evaluación anual de la implementación del SCI 2020 – 2021, la sección 3 desarrolla el impacto del SCI en la gestión de residuos sólidos, la sección 4 presenta las conclusiones y, por último, la sección 5 brinda recomendaciones.

¹Incluyendo a las empresas del Estado y entidades supervisadas por el FONAFE y la SBS.

²En la evaluación anual de la implementación del SCI 2021, de 1687 municipalidades se identificó que 728 habían priorizado algún producto relacionado a la gestión de residuos sólidos. De las cuales 107 eran municipalidades provinciales y 621 distritales.

01

El Sistema de Control Interno

1.1 Revisión de literatura

El control interno se define como un proceso integral desarrollado por los gerentes y el personal de una entidad, cuyo diseño central gira en torno a que la entidad debe estar preparada para enfrentar riesgos, con el fin de lograr su misión (INTOSAI, s.f., p. 6). En ese sentido, el control interno debe permitir que las entidades ejecuten sus operaciones con eficiencia, eficacia, economía y ética; así como cumplan con las leyes y regulaciones y protejan los recursos de potenciales daños, pérdidas o mal uso de los mismos.

Hay una relación teórica estrecha entre el control interno y la gestión pública. Así, en el marco de la modernización de la gestión pública, el control interno se orienta a una gestión estratégica en la toma de decisiones, de modo que la prestación de bienes y servicios públicos en favor de la ciudadanía esté garantizada en términos de calidad y oportunidad y sea sostenible en el tiempo. En ese sentido, la práctica del control interno debe promover un ambiente propicio para gestionar los riesgos asociados al cumplimiento de los procesos misionales de las entidades públicas, fortalecer el flujo de información relevante y oportuna, además de garantizar razonablemente mecanismos que contribuyan al funcionamiento institucional (OLACEFS, 2019). En suma, el control interno en las entidades del Estado debe contribuir a obtener mejores resultados en la gestión pública, la cual, en última instancia, se orienta a los ciudadanos.

La relación entre la gestión pública y los resultados se enmarca en un concepto que cada vez cobra mayor relevancia y entendimiento por parte de los funcionarios y servidores públicos, esto es, el *valor público*. Este concepto alude al valor creado por el Estado en el proceso de generación de bienes y servicios que deben satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Estos son los resultados que el sector público debe alcanzar, al contrario de la visión tradicional de solo brindar servicios públicos basados en la jerarquía burocrática y el mero uso de recursos (Kaufmann *et al.*, 2015, p. 1). Por ejemplo, mejorar la ejecución en el uso de los recursos públicos, tales como la ejecución del presupuesto público, los procesos de contrataciones, entre otros, son procesos que las entidades realizan frecuentemente. Por tanto, se debe fomentar que dichos procesos sean cada vez más eficaces y eficientes, pues se tendrá como resultado una mejora para la ciudadanía, en el sentido de que una entidad realiza una obra oportunamente, con la calidad y seguridad debida, así como la contratación adecuada, de modo que los usuarios finales puedan ver satisfechas sus necesidades. En ese sentido, “en línea con lo anterior, para optimizar el funcionamiento de las entidades públicas, también es necesario fortalecer el control interno. En el marco del sistema de control gubernamental, uno de los puntos críticos, es lograr que el control externo y el control interno estén articulados entre sí y coadyuven al logro de objetivos institucionales en un escenario de integridad y transparencia” (PCM, 2022, p. 91).

Asimismo, en el ámbito externo “la promoción del control interno ha sido un tema de creciente interés internacional. Las [Entidades Fiscalizadoras Superiores] EFS han procurado mejorar sus competencias para fortalecer el control interno en las instituciones del sector público, con miras a una contribución asertiva para vigorizar la transparencia y la rendición de cuentas, que ayude a mitigar riesgos de corrupción y mal uso de los recursos públicos” (OLACEFS, 2015, p. 13).

En el proceso de implementación del Sistema de Control Interno (SCI) a lo largo de las últimas dos décadas, las entidades han tenido un lento avance en el entendimiento y la internalización de la importancia que tiene el control interno. En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2017a, p. 112) mencionaba que “el principal desafío identificado en Perú es que el ejercicio del control interno y el manejo de riesgos se considera principalmente como una rutina administrativa, un ejercicio de “marcar la casilla”. Existe la idea errónea de que el control interno es una función meramente burocrática, como si fuese potestad solo de los funcionarios y autoridades responsables de la entidad. Asimismo, la OCDE (2017a, p. 126) también sostiene que los gestores de las entidades públicas no asumen su compromiso con el control interno, esperando que los Órganos de Control Institucional (OCI) sean los responsables de liderar las actividades de control interno y de gestión de riesgos. No obstante, los OCI, en el marco del proceso de reforma del Sistema Nacional de Control desplegado, solo ejecutan control externo³.

La gestión de riesgos es el proceso que permite identificar, analizar y cuantificar la probabilidad de pérdida, lo cual permite tomar el control de posibles eventos futuros que puedan afectar el normal desarrollo de las actividades o procesos en curso que realizan las entidades del Estado. De no hacer nada, los posibles eventos de riesgo, en caso de concretarse, afectarían la eficacia, eficiencia, transparencia y economía en la prestación de bienes y servicios que la ciudadanía recibe, afectando así la calidad de vida de las mismas. Los riesgos no pueden eliminarse, solo se pueden minimizar, para ello se requiere, sin embargo, una gestión de riesgos que debe ser liderado por los funcionarios y autoridades de las entidades, involucrando en su proceso a todos los servidores públicos. Así, gestionar los riesgos representa la mejor herramienta frente a los potenciales eventos que pongan en riesgo los proyectos. Identificar y evaluar un plan de potenciales problemas y desarrollar estrategias para minimizarlos, incrementará la probabilidad de éxito en el normal desarrollo de las actividades y los procesos en curso en las entidades.

En ese sentido, la orientación de las entidades tiende cada vez más a incorporar, al menos en su marco normativo, un enfoque de gestión de riesgos aplicado a la gestión pública. Al respecto, la PCM (2022) incorpora el enfoque de riesgos en el diagnóstico que desarrolla en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP). Asimismo, la PCM (2022) establece como un lineamiento para mejorar la gestión interna de las entidades públicas fortalecer la gestión de riesgos: “se busca que las entidades públicas implementen la gestión de riesgos como una herramienta de gestión permanente, que promueva una gestión eficaz, eficiente, ética y transparente” (p. 95). Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las entidades tienen varios procesos misionales relacionados con diferentes productos, por lo que “las entidades gubernamentales deben administrar los riesgos con mayor probabilidad de tener impacto en la prestación de servicios y en el logro de los resultados deseados” (INTOSAI, s.f., p. 25). Lo anterior implica que la implementación de un SCI debe ser gradual, pero a su vez, integral y permanente. Para esto se requiere el compromiso y el entendimiento de los funcionarios y servidores públicos de los beneficios que tiene para la entidad la implementación del SCI.

³ De acuerdo a la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el control externo tiene por objeto la supervisión y verificación de la gestión, la captación y el uso de los recursos del Estado. Dicha acción es potestad de la CGR y los OCI; puede ser preventivo, simultáneo o posterior.

Como ejemplo de la implementación de la gestión de riesgos en las entidades se presenta el caso del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que emitió la Directiva N° 012-2017-OSCE/CD Gestión de Riesgos en la Planificación de la Ejecución de Obras, cuya finalidad es precisar y uniformizar los criterios que deben ser tomados en cuenta por las entidades para la implementación de la gestión de riesgos en la planificación de la ejecución de obras; con lo que, se busca incrementar la eficiencia de las inversiones en las obras públicas. El OSCE plantea que el enfoque integral de la gestión de riesgos debe contemplar, al menos, los siguientes procesos: Identificar riesgos, analizar riesgos, planificar la respuesta a riesgos y asignar riesgos.

El OSCE (2020) sostiene que “la gestión de riesgos es principalmente un proceso de transformación cultural y de actitud, tanto en el sector público como en el privado, a fin de reconocer que los intereses y objetivos de todos los actores de la contratación pública deben encontrarse alineados hacia un único fin: el acceso de la ciudadanía a servicios públicos de calidad y oportunidades de desarrollo, en un marco de equidad, igualdad y valor por dinero” (p. 4). En ese sentido, OSCE (2020) elabora un diagnóstico de riesgos en los procesos de contratación pública en el Perú, donde una de sus conclusiones es que la fase más expuesta al riesgo es la de precompra ⁴, la cual contiene los elementos y documentos que dan origen al proceso de compra, que luego afectarán a la ejecución del contrato.

Dicho esto, el Sistema de Control Interno (SCI) cobra relevancia, pues se constituye como una herramienta de gestión que contribuye a mejorar los procesos internos y externos de la entidad pública, ya que se relaciona estrechamente con la gestión de riesgos.

1.2 Marco normativo del SCI

El marco normativo base del control interno lo conforman la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (2002) y la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (2006). Sobre estos dos marcos normativos, la Contraloría General de la República (CGR) ha ido reglamentando a través de diversas resoluciones y directivas el proceso de implementación del Sistema de Control Interno (SCI) en las entidades del Estado.

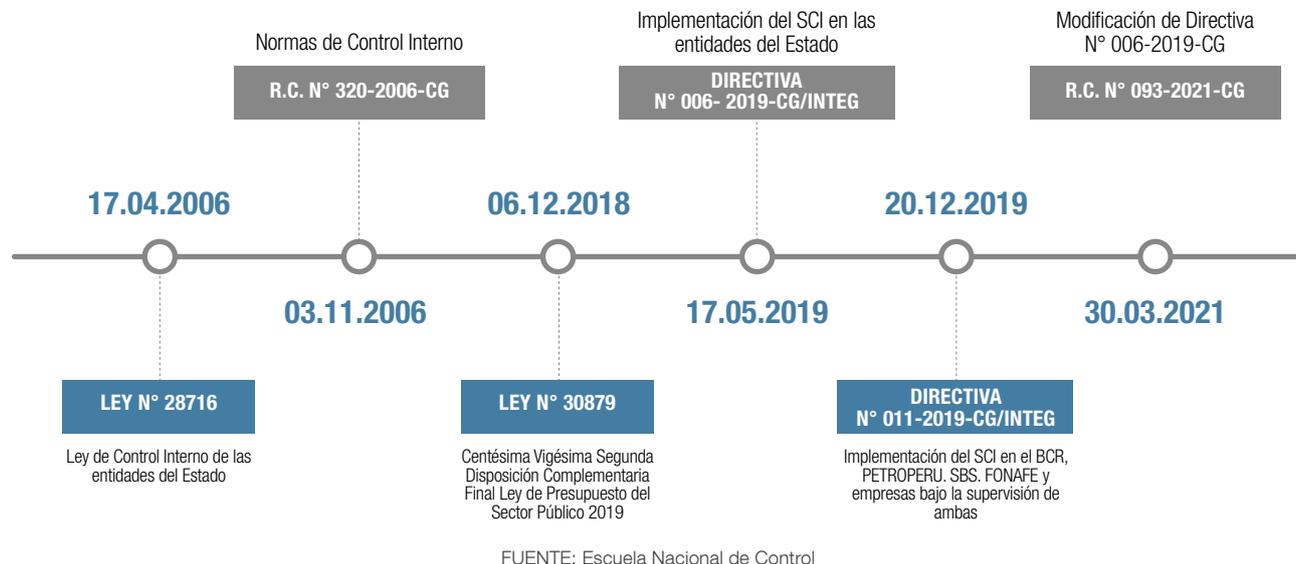
La Figura 1 resume la evolución de las principales normas jurídicas que regulan la implementación del SCI en las entidades del Estado. La R.C. N° 320-2006-CG aprueba las normas de control interno que constituyen los lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno. El tiempo transcurrió y al no haber un avance real en el proceso de implementación del SCI, la Ley N° 30879, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2019, en una de sus disposiciones complementarias, establece la obligación de implementar el SCI en todas las entidades comprendidas en la Ley N° 28716, Ley del Control interno de las entidades del Estado, para lo cual establece un plazo de dieciocho meses bajo responsabilidad funcional. Así, en este nuevo escenario, la CGR ve necesario emitir una nueva directiva que regule el proceso de implementación del SCI, incorporando un nuevo enfoque, donde las entidades implementen el SCI como herramienta de gestión permanente. En este marco, se emite la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, la cual está vigente actualmente. Para efectos del presente estudio, la implementación y la evaluación anual del SCI se revisa en el marco de la vigencia de dicha directiva y sus modificatorias.

La directiva previa exceptúa de su alcance al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a las entidades que se encuentran bajo la supervisión de las dos primeras. Para regular la implementación del SCI en estas entidades, se emite la Directiva N° 11-2019-CG/INTEG.⁵

⁴OSCE (2020) clasifica como precompra a las actividades de planificación de las contrataciones, formulación de requerimiento, indagación de mercado y certificación presupuestal.

⁵Para fines prácticos, el total de entidades en el Estado, que están obligadas a implementar el SCI, están organizadas en dos grupos: las que se regulan por la Directiva N°011-2019-CG/INTEG y por la Directiva N°006-2019-CG/INTEG. El presente estudio abarca solo a este último grupo.

FIGURA 1. NORMATIVAS QUE REGULAN EL CONTROL INTERNO EN EL PERÚ



FUENTE: Escuela Nacional de Control

El artículo 7 de la Ley N° 27785 define al control interno como las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior. Asimismo, se menciona que el control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección. Mientras que el control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

El titular de la entidad tiene la responsabilidad de fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, impulsando a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo.

El artículo 3 de la Ley N° 28716 define el Sistema de Control Interno como el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado. La implementación del SCI se propone cumplir los siguientes objetivos:

- Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.
- 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.
- Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.

- Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.

La Ley de control interno de las entidades del Estado considera siete componentes del SCI: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control gerencial, actividades de prevención y monitoreo, sistemas de información y comunicación, seguimiento de resultados y, por último, compromisos de mejoramiento. Esta ley estipulaba, originalmente, la obligatoriedad de la implementación del SCI en todas las entidades a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 27785. Sin embargo, el año 2009 se introdujo una modificación para que la aplicación de la norma sea progresiva teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de las entidades, así como la disponibilidad de recursos presupuestales, entre otros factores.

El 15 de mayo de 2019, se emite la R.C. N° 146-2019-CG que aprueba la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, la cual tiene como objetivo regular el procedimiento para implementar el SCI, estableciendo plazos y funciones, así como también emite disposiciones para el seguimiento y evaluación de la implementación del SCI.

De los siete componentes para el SCI establecidos en la Ley N° 28716, en la R.C. N°320-2006-CG se agrupan tres componentes en uno solo (ver Figura 2), obteniendo como resultado cinco componentes, bajo el enfoque establecido por el modelo COSO.⁶ Estos cinco componentes son los que también se consideran en la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, que van acorde con el modelo COSO 2013.

FIGURA 2. COMPONENTES DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Ley de Control Interno (Ley N° 28716)	Normas de Control Interno (R.C.N° 320-2006-CG)	Modelo Modelo COSO 2013
1. Ambiente de control	1. Ambiente de control	1. Ambiente de control
2. Evaluación de riesgos	2. Evaluación de riesgos	2. Evaluación de riesgos
3. Actividades de control gerencial	3. Actividades de control gerencial	3. Actividades de control
4. Sistemas de información y comunicación	4. Información y comunicación	4. Información y comunicación
5. Actividades de prevención y monitoreo	5. Supervisión	5. Supervisión
6. Seguimiento de los resultados		
7. Compromisos de mejoramiento		

FUENTE: Directiva N° 006-2019-CG/INTEG.

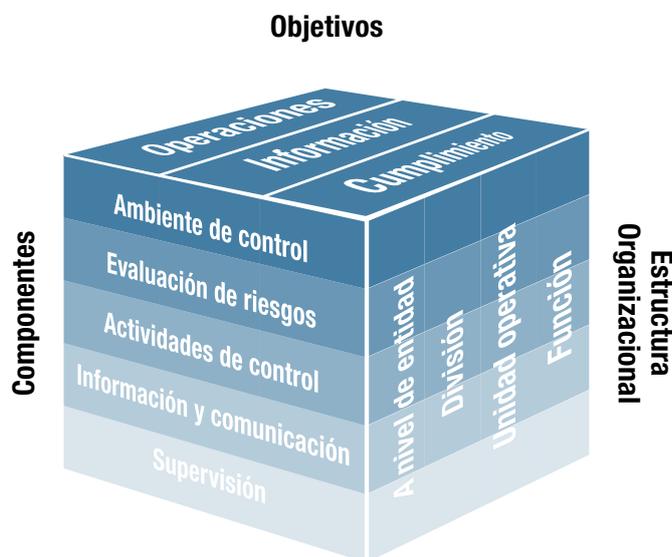
⁶ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO.

En la versión de COSO 2013, el SCI se representa como un cubo donde la cara frontal muestra a los cinco componentes del control interno, en el cual el ambiente de control aparece en la parte superior del cubo (ver Figura 3), dando la idea que el compromiso con el control interno debe emanar desde los altos funcionarios hacia los demás integrantes de la organización. Los cinco componentes se relacionan transversalmente con los objetivos y la estructura organizacional. Una breve descripción de los cinco componentes es la siguiente:

- **Ambiente de control:** es la base del SCI, entre sus factores se incluye la integridad y los valores éticos, la estructura organizacional, las políticas de personal, entre otros.
- **Evaluación de riesgos:** se relaciona con la identificación de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos. Es la base para la gestión de riesgos.
- **Actividades de control:** son los mecanismos que permiten gestionar los riesgos identificados con el objeto de mitigar (minimizar) dichos riesgos.
- **Información y comunicación:** tiene que ver con que la comunicación fluya en toda la organización, tanto descendente como ascendente, de modo que cada funcionario pueda cumplir con sus responsabilidades.
- **Supervisión:** es el proceso que permite verificar la vigencia del SCI en el tiempo. Para ello se requiere supervisiones continuas y/o evaluaciones periódicas.

FIGURA 3. MARCO INTEGRADO COSO 2013

Componentes	Principios
Ambiente de control	5
Evaluación de riesgos	4
Actividades de control	3
Información y comunicación	3
Supervisión	2
TOTAL	17



FUENTE: Escuela Nacional de Control - CGR.

Así, en la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, para cada componente se establecen principios que orientan y facilitan su implementación. Los cinco componentes y sus diecisiete principios fueron agrupados en tres ejes: Cultura organizacional, Gestión de riesgos y Supervisión. Ver detalles en la Tabla 1.

TABLA 1. RELACIÓN ENTRE EJES, COMPONENTES Y PRINCIPIOS DEL SCI

Eje	Componente	Principio
Cultura organizacional	Ambiente de control	La entidad demuestra compromiso con la integridad y los valores éticos.
		El órgano o unidad orgánica responsable de la implementación del SCI demuestra independencia de la Alta Dirección y ejerce la supervisión del desempeño del citado sistema.
		La Alta Dirección establece las estructuras, las líneas de reporte y los niveles de autoridad y responsabilidad apropiados para la consecución de los objetivos.
		La entidad demuestra compromiso para atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes en alineación con los objetivos institucionales.
	Información y comunicación	La entidad define las responsabilidades de las personas a nivel de control interno para la consecución de los objetivos.
		La entidad obtiene o genera y utiliza información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno.
Gestión de riesgos	Evaluación de riesgos	La entidad comunica la información internamente, incluidos los objetivos y responsabilidades que son necesarios para apoyar el funcionamiento del SCI.
		La entidad se comunica con las partes interesadas externas sobre los aspectos clave que afectan al funcionamiento del control interno.
		La entidad define los objetivos con suficiente claridad para permitir la identificación y evaluación de los riesgos relacionados.
	Actividades de control	La entidad identifica los riesgos para la consecución de sus objetivos en todos sus niveles y los analiza como base sobre la cual determinar cómo se deben gestionar.
		La entidad considera la probabilidad de fraude al evaluar los riesgos para la consecución de los objetivos.
		La entidad identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al SCI.
Supervisión	Supervisión	La entidad define y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de los riesgos hasta niveles aceptables para la consecución de sus objetivos.
		La entidad define y desarrolla actividades de control a nivel de entidad sobre la tecnología para apoyar la consecución de los objetivos.
		La entidad despliega las actividades de control a través de políticas que establecen las líneas generales del control interno y procedimientos que llevan dichas políticas a la práctica.
		La entidad selecciona, desarrolla y realiza evaluaciones continuas y/o independientes para determinar si los componentes del SCI están presentes y en funcionamiento.
		La entidad evalúa y comunica las deficiencias de control interno de forma oportuna a las partes responsables de aplicar medidas de remediación y medidas de control, incluyendo la Alta Dirección y el órgano o unidad orgánica responsable de la implementación del SCI, según corresponda.

FUENTE: Directiva N° 006-2019-CG/INTEG.

Para la implementación del SCI se clasifican a las entidades en tres grupos, según su nivel de gobierno y población. Para el caso de los municipios se emplea como referencia la clasificación establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. El detalle de los grupos se muestra en la Tabla 2.

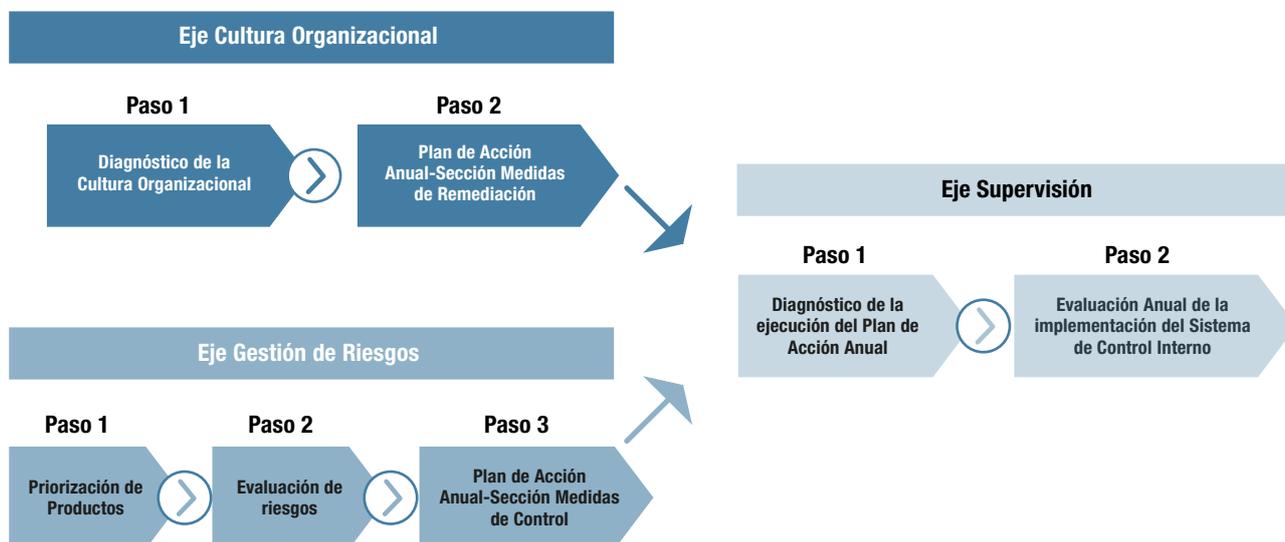
TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE ENTIDADES EN GRUPOS

Grupo	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
01	Todas las entidades (Poderes, pliegos, ejecutoras, autónomas, entre otras).	Sede central de los gobiernos regionales.	Municipalidades que se encuentren ubicadas en Lima Metropolitana y en la Provincia del Callao, así como sus entidades adscritas.
02		Unidades ejecutoras del Gobierno Regional (Unidad de Gestión Educativa Local, hospitales, Dirección/Gerencia Regional, entre otros).	Municipalidades clasificadas por el MEF como tipo A, B, D y E, así como las entidades adscritas, con excepción de las municipalidades comprendidas dentro del Grupo 1.
03			Municipalidades clasificadas por el MEF como tipo F y G, así como las entidades adscritas.

FUENTE: Subgerencia de Prevención e Integridad de la CGR.

En la implementación del SCI, en el marco de la Directiva N°006-2019-CG/INTEG, las entidades deben seguir los pasos señalados en cada eje (ver Figura 4).

FIGURA 4. IMPLEMENTACIÓN DEL SCI, SEGÚN EJES Y PASOS A SEGUIR



FUENTE: Subgerencia de Prevención e Integridad de la CGR.

La R.C. N° 093-2021-CG establece un criterio único de priorización de productos: las entidades deben incorporar progresivamente a la gestión de riesgos los productos que tienen mayor presupuesto para su ejecución, hasta incorporar el último de los productos. La Contraloría establece el porcentaje mínimo del presupuesto que se debe incorporar a la gestión de riesgos, por periodo y tomando en cuenta el grupo de clasificación de entidades. Se debe anotar que dicho porcentaje debe ser del presupuesto operacional. El porcentaje mínimo que deben cumplir las entidades, según el grupo al que pertenecen, y el año respectivo, se puede ver en la Tabla 3.

TABLA 3. PORCENTAJE MÍNIMO DE PRESUPUESTO QUE SE DEBE INCORPORAR A LA GESTIÓN DE RIESGOS

Grupo	2021	2022	2023	2024	2025
01	50%	75%	100%		
02	40%	60%	80%	100%	
03	30%	45%	60%	75%	100%

FUENTE: Subgerencia de Prevención e Integridad - CGR

02

Evaluación Anual 2020 - 2021

La Tabla 4 muestra la distribución de las entidades, según su situación de cumplimiento o no de la evaluación anual del SCI en los años 2020 y 2021, en el marco de la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG. Incluye a las entidades clasificadas en los grupos 1, 2 y 3. No se considera al Fonafe ni a las empresas estatales que se encuentran bajo su supervisión, así como la SBS y las entidades financieras que se encuentran bajo su ámbito.

Para el año 2020, de un total de 3102 entidades obligadas a realizar la evaluación anual de la implementación del SCI, el 90% cumplieron (2777 entidades) con reportar los resultados de dicha evaluación. Comparativamente, se observa que las entidades del gobierno nacional y regional tienen una tasa de cumplimiento muy similar, 96% y 95%, respectivamente. Mientras que, a nivel local, la tasa de cumplimiento estuvo por debajo del promedio, ascendiendo a 87%.

La tasa de cumplimiento global para el año 2021 fue 91% (ligeramente mayor al año previo en 1 punto porcentual), explicada por el incremento en 1 y 2 puntos porcentuales en el nivel de cumplimiento de las entidades del gobierno local y nacional, respectivamente. El año 2021, la cantidad de entidades evaluadas fue de 3103.

TABLA 4. CUMPLIMIENTO DE LA EVALUACIÓN ANUAL SCI 2020 – 2021, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO

	Local		Regional		Nacional		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2020	2176		558		368		3102	
Cumplió	1892	87%	531	95%	354	96%	2777	90%
No cumplió	284	13%	27	5%	14	4%	325	10%
2021	2178		557		368		3103	
Cumplió	1924	88%	528	95%	360	98%	2812	91%
No cumplió	254	12%	29	5%	8	2%	291	9%

FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

La evaluación del nivel de implementación de las entidades da como resultado una puntuación que va de 0 a 100, al cual se le denomina grado de madurez del SCI, siendo 0 y 100 la calificación mínima y máxima, respectivamente. El grado de madurez (GM) se clasifica en 6 categorías: inexistente, bajo, básico, intermedio, avanzado y óptimo. Los intervalos de estas categorías se muestran en la Tabla 5.

TABLA 5. INTERVALOS DEL GRADO DE MADUREZ DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI

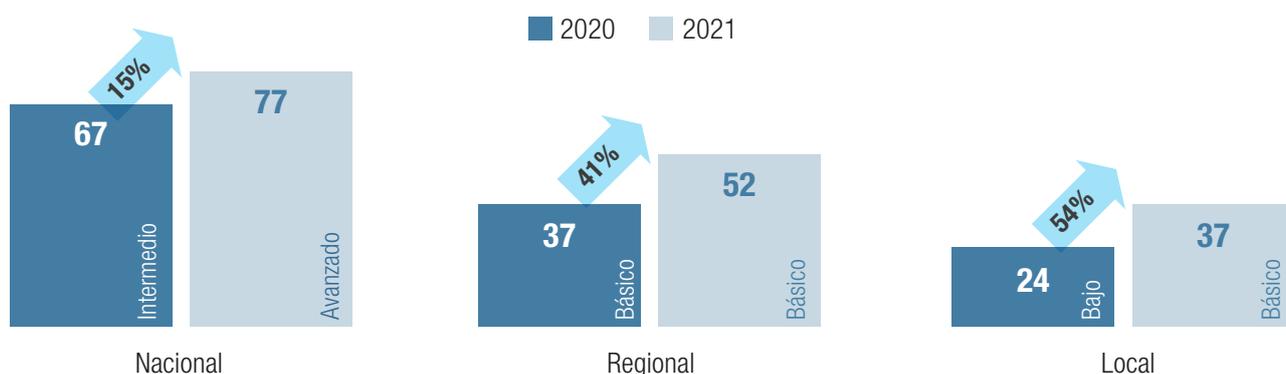
Nivel de madurez	Intervalo
Inexistente	$0 \leq GM \leq 1$
Bajo	$1 < GM \leq 30$
Básico	$30 < GM \leq 55$
Intermedio	$55 < GM \leq 75$
Avanzado	$75 < GM \leq 90$
Óptimo	$90 < GM \leq 100$

FUENTE: Subgerencia de prevención e integridad - CGR

Análisis del SCI por nivel de gobierno y sector

La evolución del grado de madurez promedio⁷ entre las entidades de los tres niveles de gobierno se muestran en la Figura 5. Los gobiernos locales tuvieron el cambio más significativo, en términos relativos, pasando de un grado de madurez de 24 (2020) a 37 (2021), representando un incremento del 54%. Aunque cabe acotar que dicha evolución significa que las entidades del nivel local, en promedio, pasaron del nivel de madurez bajo a básico. Mientras que para el nivel regional el grado de madurez promedio pasó de 37 a 52, representando un 41% de variación interanual, sin embargo, el nivel de madurez se mantiene en un SCI básico. Por último, las entidades del nivel nacional pasaron de intermedio a avanzado, con un incremento del 15% en su grado de madurez promedio.

FIGURA 5. GRADO DE MADUREZ PROMEDIO DE LA EVALUACIÓN DEL SCI, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2020 - 2021



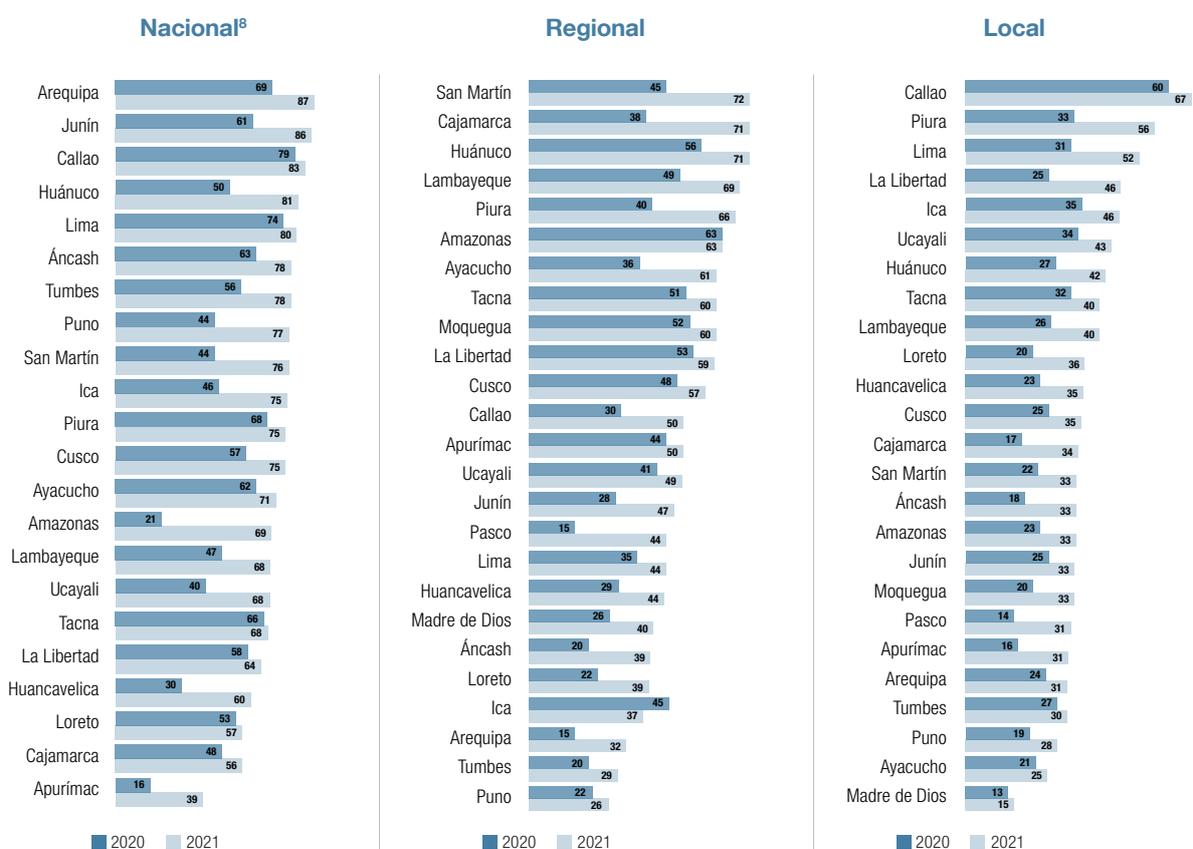
FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

La evolución del grado de madurez promedio de las entidades según su ubicación geográfica por regiones se muestran en la Figura 6, para cada nivel de gobierno. Dentro de las entidades del nivel local, en el año 2021, sobresalen en las 5 primeras posiciones las regiones Callao, Piura, Lima, La Libertad e Ica. Mientras que, si tomamos las 5 primeras posiciones para las entidades del nivel regional, en similar año, sobresalen San Martín, Cajamarca, Huánuco, Lambayeque y Piura. Por último, las entidades del nivel nacional que tienen un mejor promedio para las 5 primeras posiciones son de los departamentos de Arequipa, Junín, Callao, Huánuco y Lima. En general, se observa que en todas las regiones y en cada nivel de gobierno, la evolución del grado de madurez ha sido positivo entre el año 2020 y 2021.

⁷Se considera a las entidades que cumplieron con la evaluación anual de la implementación del SCI. En adelante solo se tomará en cuenta a estas entidades.

Asimismo, se puede corroborar lo que ya se había evidenciado respecto a las disparidades en el grado de madurez entre las entidades agrupadas en los tres niveles de gobierno. En ese sentido, las entidades del nivel nacional, por región para el año 2021, estuvieron ubicados entre un mínimo grado de madurez de 39 (Apurímac) hasta un máximo de 87 (Arequipa). Para el nivel regional tuvo un mínimo de 26 (Puno) hasta un máximo de 72 (San Martín). Por último, para el nivel local dicho rango estuvo entre el mínimo de 15 (Madre de Dios) hasta un máximo de 67 (Callao).

FIGURA 6. GRADO DE MADUREZ PROMEDIO DE LA EVALUACIÓN DEL SCI, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO Y REGIONES 2020 – 2021

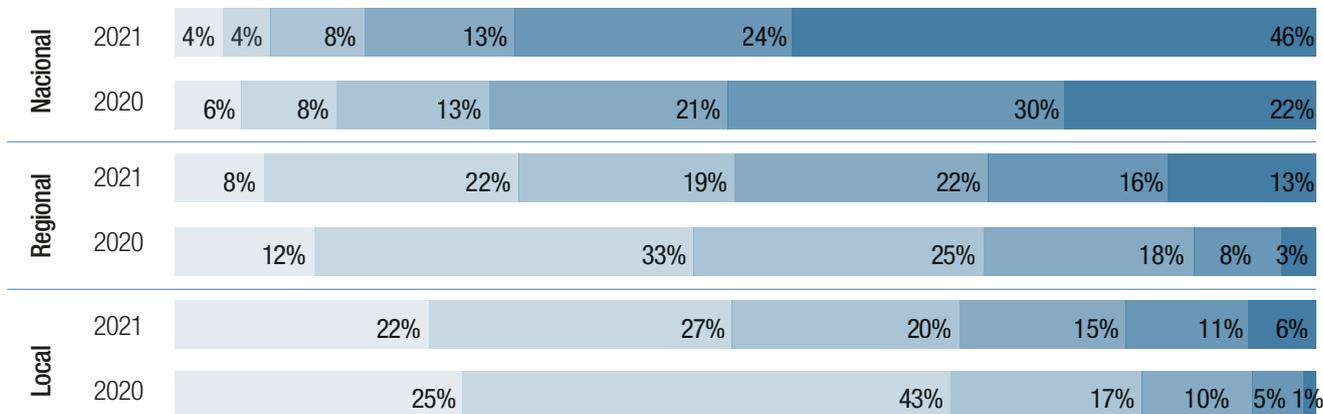


FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR.

La distribución porcentual de las entidades, de acuerdo a la categoría del nivel de madurez en el que se ubican, se muestra en la Figura 7. Como ya se había advertido, la proporción de entidades en el nivel inexistente, bajo y básico es mayor en el ámbito local seguido del regional y nacional. Si se agrupan los tres niveles más altos del grado de madurez (óptimo, avanzado e intermedio) se puede ver las disparidades en el avance de la implementación del SCI en las diferentes entidades del Estado. Así, el avance de las entidades en la implementación del 2020 al 2021 se da en los siguientes términos: en el nivel local pasa de 16% (289) a 32% (604); en el nivel regional, de 29% (155) a 51% (269) y en el nivel nacional, de 73% (257) a 83% (300). Se observa que las entidades del nivel local han mostrado un rápido avance, duplicando la proporción de entidades en las tres categorías más altas. Sin embargo, dichas entidades del gobierno local deben reforzar la implementación del SCI, pues para el año 2021, el 69% (1320 de 1924) se ubicaban en los niveles más bajos (inexistente, bajo y básico).

⁶Para las entidades del nivel nacional se excluye a Madre de Dios, Pasco y Moquegua, debido a que en dichas regiones se registra una sola entidad. La cantidad de entidades distribuido por regiones y nivel de gobierno se puede revisar en la tabla A del anexo.

**FIGURA 7. ENTIDADES POR NIVEL DE MADUREZ ALCANZADO EN LA EVALUACIÓN ANUAL DEL SCI,
SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2020 – 2021**

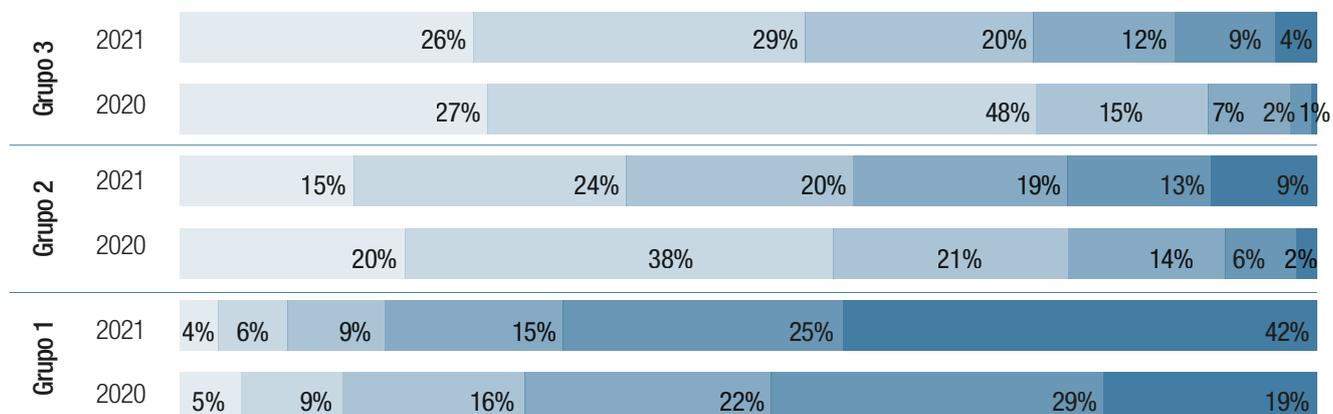


	Inexistente	Bajo	Básico	Intermedio	Avanzado	Óptimo	Total
Local							
2020	473	812	318	182	86	21	1892
2021	426	511	383	282	204	118	1924
Regional							
2020	64	177	135	98	40	17	531
2021	41	117	101	117	84	68	528
Nacional							
2020	20	30	47	74	105	78	354
2021	15	16	29	47	88	165	360
TOTAL 2020	557	1019	500	354	231	116	2777
TOTAL 2021	482	644	513	446	376	351	2812

FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

El desempeño de las entidades clasificadas por grupos se muestra en la Figura 8. Las entidades clasificadas en el grupo 1 han tenido una mejor implementación del SCI, considerando el cambio del 2020 al 2021 para los tres niveles superiores, pasaron del 70% (312) a 82% (370). Considere que el grupo 1 incluye a todas las entidades del nivel nacional, a las sedes centrales de los gobiernos regionales y las municipalidades de Lima Metropolitana y el Callao. El grupo 2, que incluye a las unidades ejecutoras de los gobiernos regionales y a las municipalidades clasificadas por el MEF como tipo A, B, D y E, pasó de 22% (295) a 41% (555). Por último, el grupo 3, que incluye solo a las municipalidades distritales clasificadas por el MEF como del tipo F y G, pasaron de 10% (94) a 25% (248).

FIGURA 8. ENTIDADES POR CATEGORÍA DEL NIVEL DE MADUREZ ALCANZADO EN LA EVALUACIÓN ANUAL DEL SCI, SEGÚN GRUPOS 2020 – 2021



	Inexistente	Bajo	Básico	Intermedio	Avanzado	Óptimo	Total
Grupo 1							
2020	24	40	72	97	131	84	448
2021	16	27	39	70	112	188	452
Grupo 2							
2020	268	506	279	187	81	27	1348
2021	210	327	274	254	174	127	1366
Grupo 3							
2020	265	473	149	70	19	5	981
2021	256	290	200	122	90	36	994
TOTAL 2020	557	1019	500	354	231	116	2777
TOTAL 2021	482	644	513	446	376	351	2812

FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

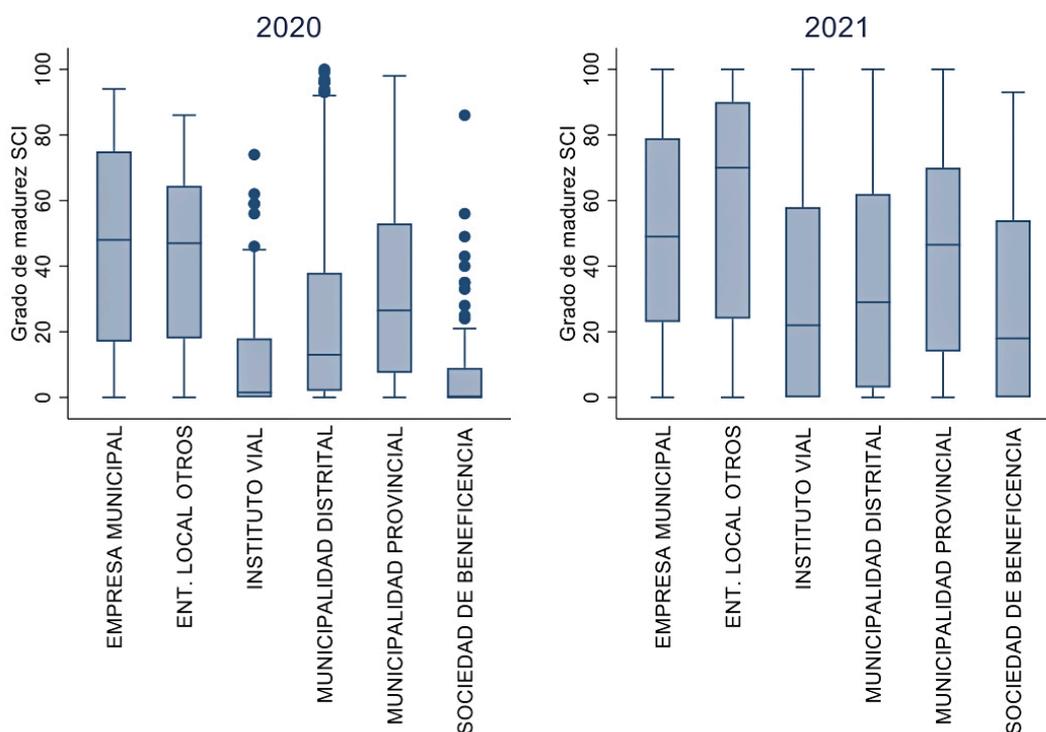
Para caracterizar el desempeño de las entidades se han agrupado las mismas, dentro de cada nivel de gobierno, de acuerdo a criterios de uniformidad (por ejemplo, las unidades de gestión educativa local, institutos viales, etc.) o entidades que pertenecen a sectores importantes (por ejemplo, educación, salud, transporte, etc.).

La Figura 9 muestra la distribución del grado de madurez de las entidades que forman parte de los gobiernos locales. Las entidades locales clasificadas como otros (incluye a los servicios de administración tributaria provinciales, Instituto Catastral de Lima, Autoridad del proyecto Costa Verde, etc.) han tenido una evolución favorable entre el año 2020 y 2021, pasando de un grado de madurez promedio 43 a 60⁹, respectivamente, lo cual significa pasar de un nivel de madurez de básico a intermedio. Asimismo, las empresas municipales (principalmente de agua potable y alcantarillado) representan el segundo grupo con mayor promedio (49) para el año 2021, después del grupo otros, aunque su evolución no ha sido significativa, pues el año previo tenía un promedio de 43, es decir, continúa en el nivel básico. Por otro lado, las sociedades de beneficencia y los institutos viales han tenido un bajo desempeño en la implementación del SCI, manteniendo dicha condición para el 2020 y 2021. Su grado de madurez, si bien ha pasado de 9 a 29 y de 12 a 30, respectivamente, se mantienen en un nivel de SCI bajo, en ambos casos.

⁹Para ver detalles de la cantidad de entidades que agrupa por cada tipo y nivel de gobierno, del promedio del grado de madurez y su desviación estándar, ver la tabla B en el anexo.

Las sociedades de beneficencia tienen como finalidad “prestar servicios de protección social de interés público en su ámbito local provincial, a las niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores que se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad” (El Peruano, 2018). Es importante anotar que las sociedades de beneficencia no se constituyen como entidades públicas, se rigen por lo establecido en el D.L. N° 1411¹⁰, no resulta aplicable las disposiciones de los sistemas administrativos del Estado, tales como abastecimiento, presupuesto público, inversión pública, etc. (MIMP, s.f.), con excepción del Sistema Nacional de Control y de defensa judicial del Estado. En tal sentido, sí es de aplicación la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG. Por otro lado, los institutos viales tienen como misión garantizar la red vial vecinal dentro de su jurisdicción, así como el mantenimiento de las mismas.

FIGURA 9. DISTRIBUCIÓN DEL GRADO DE MADUREZ DEL SCI POR GRUPOS DE ENTIDADES DEL GOBIERNO LOCAL 2020 - 2021



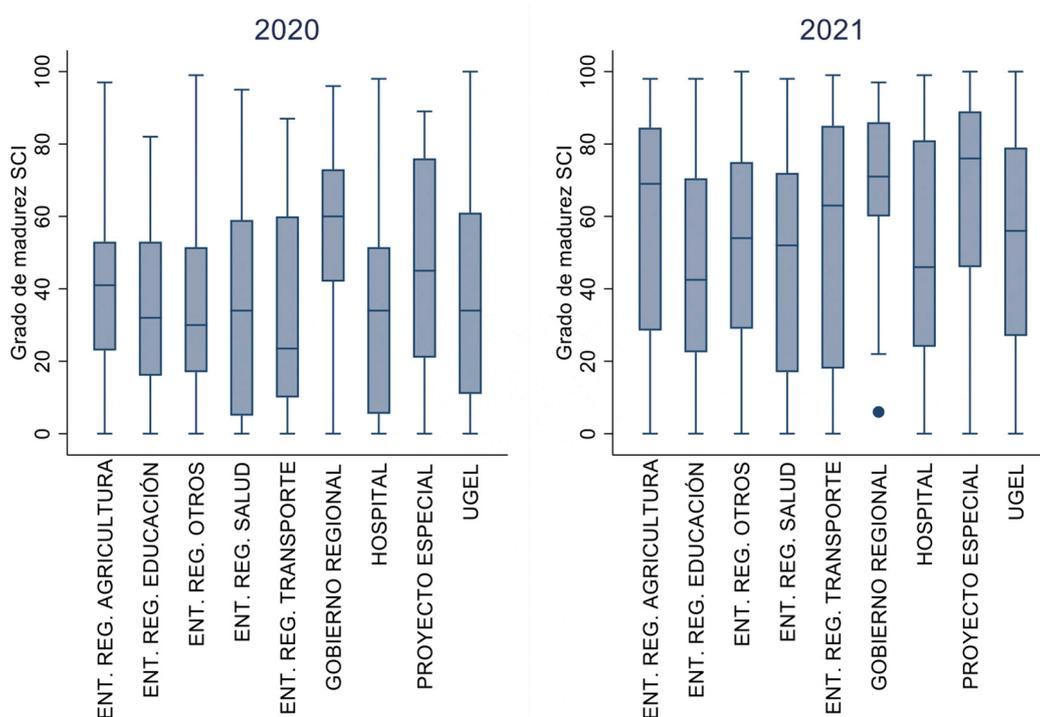
FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR.

La Figura 10 muestra la distribución de la clasificación de entidades del nivel regional. Estas entidades, al igual que las del nivel local, muestran cierta heterogeneidad en la implementación del SCI. Así, las sedes centrales de los gobiernos regionales y las entidades que administran los proyectos especiales (por ejemplo, Chavimochic, Alto Piura, Olmos-Tinajones, entre otros) son las que han tenido una mejor implementación del SCI. Para el caso de las entidades de proyectos especiales, su madurez promedio ha pasado de 48 a 68 (de básico a intermedio), mientras que en el caso de las sedes centrales de los gobiernos regionales dicho promedio se ha incrementado de 56 a 67 (manteniéndose en el nivel intermedio). Es importante, en futuras investigaciones, explicar los factores que están detrás de este desempeño, tomando en cuenta que, en general, el promedio regional se mantiene a nivel básico (ver Figura 5).

¹⁰ DL N°1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia, publicado en El Peruano el 12 de setiembre de 2018.

Los tipos de entidades del nivel regional están mejor distribuidos en el grado de madurez del SCI, a diferencia de la alta heterogeneidad de las entidades del nivel local. Sin embargo, se debe resaltar que hay grupos de entidades que están en el nivel básico, no obstante que son entidades de vital importancia en la prestación de bienes y servicios a la población. Dichas entidades, con un promedio de madurez catalogado como básico, para el año 2021, son las siguientes: unidades de gestión educativa local - UGEL (52)¹¹, hospitales (50), entidades regionales de educación (47), entidades regionales de salud (48), entidades regionales de transporte (50) y otras entidades regionales (53).

FIGURA 10. DISTRIBUCIÓN DEL GRADO DE MADUREZ DEL SCI POR GRUPOS DE ENTIDADES DEL GOBIERNO REGIONAL 2020 - 2021



FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

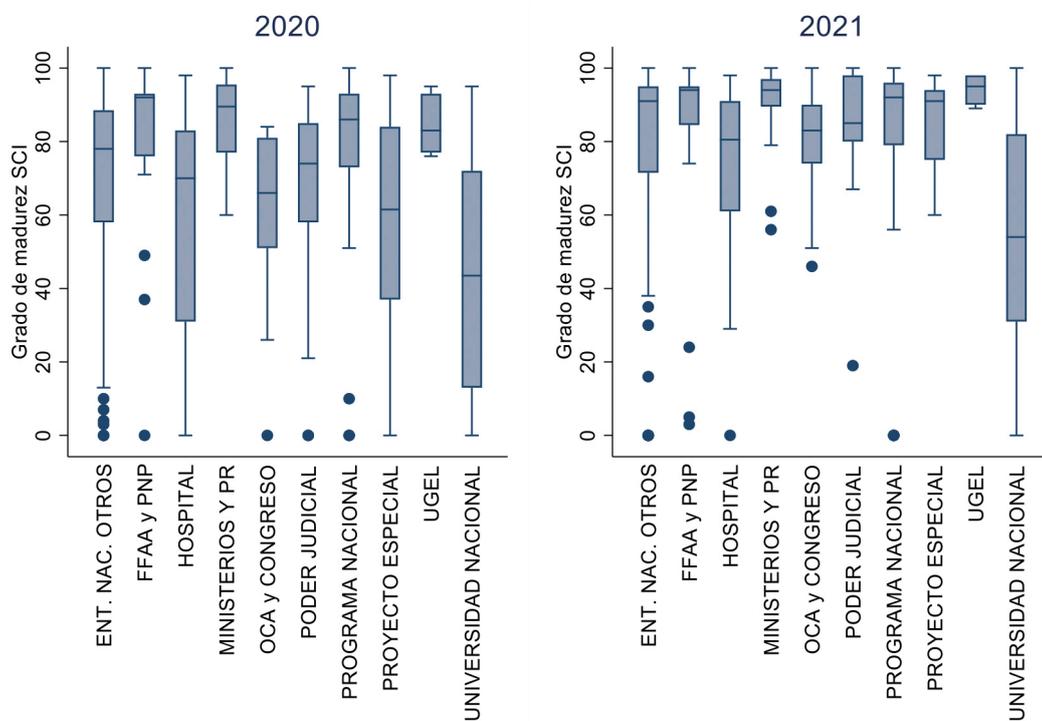
En el caso de las entidades del nivel de gobierno nacional (ver Figura 11), las UGEL (son 7 entidades de Lima Metropolitana) tienen un grado de madurez promedio de 94 para el año 2021, considerado un nivel de madurez óptimo. Esto dista de las 181 UGEL de administración regional, los cuales tenían apenas un promedio de 52. Se debe considerar que las UGEL en el nivel nacional están conformadas por siete entidades, las cuales pertenecen a Lima Metropolitana y están bajo la administración del Ministerio de Educación.

Las UGEL contribuyen con la formulación de la política educativa regional y nacional, son organismos intermedios en el sistema educativo que tienen incidencia en las instituciones educativas, definen y moldean las decisiones respecto a la calidad de la educación en el país. En ese sentido, las UGEL regionales, al tener un nivel básico en la implementación del SCI, no están preparadas debidamente para gestionar sus procesos misionales y los riesgos que ello implica en la prestación del servicio educativo en las instituciones de educación básica regular. Al respecto, Guadalupe y Castillo

¹¹ Estos valores, entre paréntesis, representan el grado de madurez promedio, en cada caso, para el año 2021.

(2014) argumentan que uno de los factores que explican un bajo rendimiento promedio de los estudiantes en la prueba de comprensión lectora es la falta de acciones de monitoreo, apoyo, acompañamiento o supervisión por parte de las UGEL. Así, pues, lo anterior evidencia que la ausencia de procesos para gestionar las funciones de la entidad y los riesgos que ello implica, afectan directamente la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios a la ciudadanía. En el caso particular de las UGEL, la baja calificación en su grado de madurez implica que no están gestionando adecuadamente los riesgos asociados al servicio educativo en los colegios públicos y privados, afectando directamente a la calidad de la educación que reciben los niños y niñas.

FIGURA 11. DISTRIBUCIÓN DEL GRADO DE MADUREZ DEL SCI POR GRUPOS DE ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL 2020 - 2021



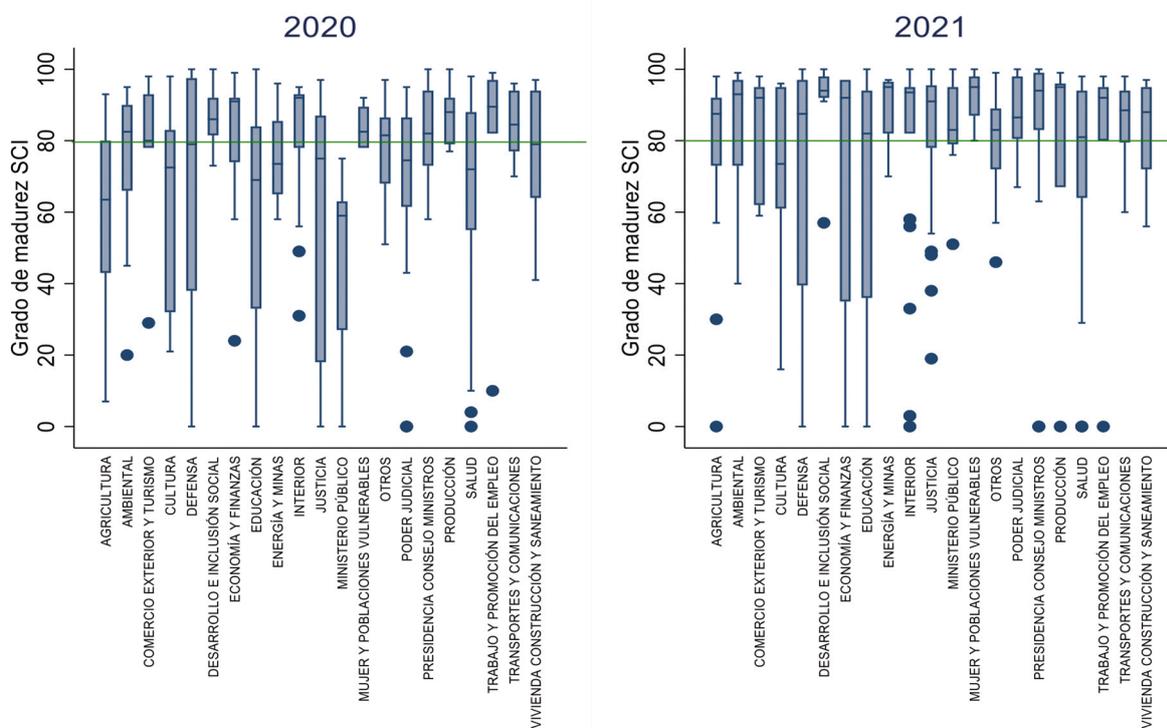
FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

Los ministerios, la PCM y el despacho presidencial conforman el “núcleo central” del Poder Ejecutivo (hacen un total de 20 entidades). Estas tienen un grado de madurez del SCI en el nivel avanzado, para el 2021 tenían un promedio de 90, estando en el límite superior de su nivel. El despacho presidencial y los ministerios están sujetos permanentemente al escrutinio público del denominado ecosistema de control (sociedad civil, prensa, Congreso de la República, Sistema Nacional de Control, etc.), esto debido a la relevancia que tiene para el país las decisiones que adoptan los titulares y los funcionarios en dichas entidades.

Los hospitales bajo la administración del Ministerio de Salud en Lima (26 entidades que incluyen a institutos especializados) también tienen un mejor grado de madurez (73) en relación a los hospitales regionales (50). Por otro lado, en el caso de las universidades nacionales su grado de madurez ha pasado de 43 a 55, manteniéndose en el nivel básico, además de mostrar una mayor dispersión, tal como se observa en la Figura 11.

En general, de los diez tipos de entidades nacionales, siete ya tenían, en promedio, un nivel de madurez avanzado, y los tres restantes se reparten entre básico, intermedio y óptimo (ver tabla B en el anexo).

FIGURA 12. DISTRIBUCIÓN DEL GRADO DE MADUREZ DEL SCI POR SECTORES DE ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL 2020 - 2021



FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

La Figura 12 muestra la dispersión del grado de madurez de las entidades nacionales agrupadas a nivel de sectores. En la Tabla C del anexo se puede ver el número de entidades por cada sector, así como el promedio del grado de madurez y su desviación estándar. Los dos sectores que han tenido un mejor desempeño son el de Mujer y Poblaciones Vulnerables (93) y el de Desarrollo e Inclusión Social (91). Ambos pasaron del nivel avanzado a óptimo, para el año 2021. Estos dos sectores están asociados a la política social, cuyos procesos misionales se orientan principalmente a personas en situación de vulnerabilidad. Resulta interesante su buen desempeño en la implementación del SCI. El sector de Desarrollo e Inclusión Social está asociado directamente al ministerio del mismo nombre (MIDIS), un ministerio relativamente joven, creado el año 2011. Al respecto Vela *et al.* (2014) investigan el contexto de la creación del MIDIS, con el fin de establecer los factores que permitieron el surgimiento de una tecnocracia¹². Uno de dichos factores sería la “existencia de un consenso sobre la

¹² La RAE define a un tecnócrata como un profesional especializado en alguna materia económica o administrativa que, en el desempeño de un cargo público, aplica medidas eficaces que persiguen el bienestar social al margen de consideraciones ideológicas.

importancia de que la política social estuviera a cargo de una entidad que cuente con legitimidad y autonomía” (p. 102). En ese sentido, no es de extrañar que dichos antecedentes expliquen, en parte, una gestión orientada a la implementación del control interno, como mecanismo de prevenir los riesgos inherentes a sus procesos misionales. Sin embargo, se debe acotar que, para tener un panorama más completo, no basta con sacar conclusiones solo considerando la implementación del SCI. Pues, en el marco del concepto de valor público, se debe evaluar los resultados en términos del bienestar que reciben los ciudadanos, usuarios de las entidades del sector de Desarrollo e Inclusión Social.

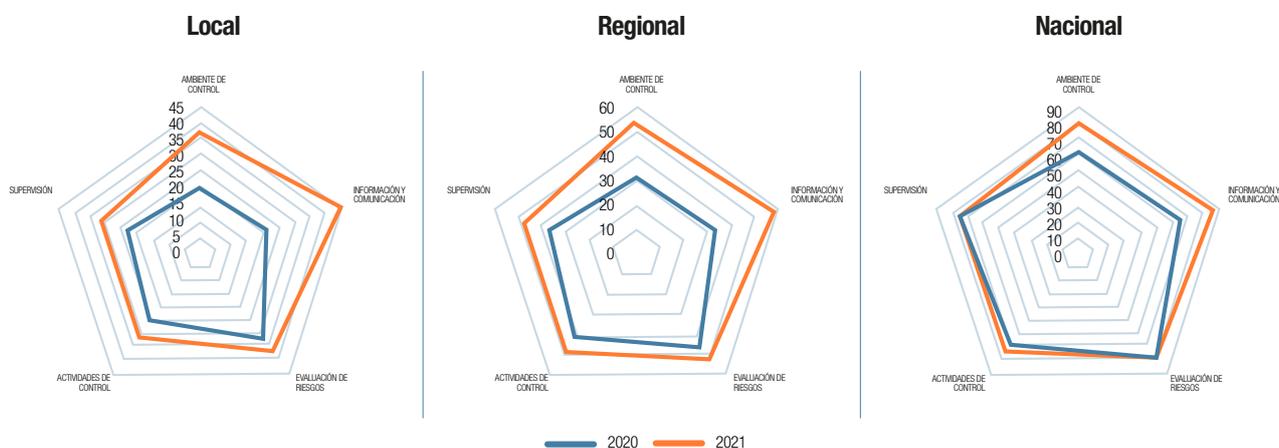
Por otro lado, siguiendo con el análisis de las entidades por sectores en el ámbito nacional, hay catorce tipos de entidades cuyo nivel de madurez es avanzado y cinco están en el nivel intermedio (salud, cultura, economía y finanzas, defensa y educación). El sector Educación, en el nivel nacional, resulta el de más bajo grado de madurez (68). Dentro de este sector, para el año 2021, las tres primeras entidades con mayor grado de madurez son: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, y Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. Estas tres con grado de madurez de 100. En tanto que las tres últimas posiciones lo ocupan tres universidades nacionales, estas son, Amazónica de Madre de Dios, Autónoma de Huanta (Ayacucho) y José María Arguedas de Apurímac; las tres con grado de madurez cero.

De la observación de la Tabla C del anexo, el sector Economía y Finanzas tuvo una disminución en su grado de madurez de avanzado (78) a intermedio (70). Ello se debe a dos entidades que forman parte de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT): Inversión pública SUNAT y Mejoramiento del sistema de información de la SUNAT. Así, para el año 2020 dichas entidades no ingresan al cálculo, pues están en la condición de “no cumplió”. Mientras que para el año 2021, al estar en la condición de “cumplió” y tener ambos un grado de madurez de cero, reducen el promedio. Sin considerar a las dos entidades para el 2021, el grado de madurez promedio se incrementa a 86.

Análisis del SCI por componente

El SCI está constituido por cinco componentes, los cuales se relacionan transversalmente con los objetivos de la entidad (ver cubo tridimensional de Figura 3). Los objetivos representan lo que una entidad está tratando de conseguir y los componentes del SCI representan cómo se pueden alcanzar dichos objetivos (INTOSAI, s.f.). En este contexto, se evalúa el desempeño de las entidades por cada uno de los cinco componentes. Cada componente por nivel de gobierno se comporta alineado al grado de madurez total, es decir, el orden en el grado de madurez que ya se había reportado anteriormente, donde el gobierno nacional lidera el *ranking*, seguido del regional y nacional, también se mantiene para cada componente. Sin embargo, se puede notar claramente que hay un componente que sobresale en los tres niveles de gobierno, pero dicho componente es distinto en cada año, tal como se observa en la Figura 13.

FIGURA 13. MADUREZ POR CADA COMPONENTE DEL SCI, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2020 - 2021



FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

Así, para el año 2020, se ve que el componente que sobresale es el de evaluación de riesgos, siendo una característica común para las entidades del nivel de gobierno local, regional y nacional, con un promedio en cada caso de 32, 45 y 77, respectivamente. Es decir, estas puntuaciones son las más altas en relación al resto de componentes (ver Tabla D del anexo). Sobre este componente, OLACEFS (2015) indica que la “evaluación de riesgos consiste en la identificación y el análisis de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos, y sirve de base para determinar cómo deben ser gestionados” (p. 21). Entonces, las entidades deben evaluar los riesgos para estar preparadas ante la ocurrencia de cualquier evento adverso y, en tal caso, determinar una respuesta apropiada. Además, se debe anotar que los riesgos no pueden ser eliminados, pero sí pueden ser minimizados y, para ello se requiere, precisamente, identificar los potenciales riesgos antes de su ocurrencia y preparar a la organización y al personal para la potencial respuesta frente a la ocurrencia del riesgo.

En el año 2021, el componente que tuvo la mejor nota en madurez es el de información y comunicación, para los tres niveles de gobierno: local (45), regional (59) y nacional (83). El flujo de información es esencial en cualquier organización, pues permite a los funcionarios adoptar las mejores decisiones y al personal ejecutar sus funciones con la celeridad y oportunidad necesarias, de modo que estos insumos, en la cadena del valor público, se materializan en un bien o servicio brindado adecuadamente al usuario final de la entidad pública.

Se observa, entonces, que el grado de madurez aumentó de manera diferenciada en los cinco componentes, por tanto, podría sugerirse la necesidad de crear estrategias diferenciadas para mejorar el desempeño de las entidades en todos los componentes. Crear una estrategia para reforzar el componente que ha obtenido una mejora significativa en el año de evaluación y evitar que retroceda, y otra estrategia dirigida a mejorar los componentes que no presentan mejoras significativas.

Para la evaluación anual del 2020, vemos que los componentes que tuvieron un menor desempeño fueron el de ambiente de control seguido del componente de información y comunicación (con calificación de madurez, en cada caso, de 20-21, 33-35 y 61-64, para los niveles de gobierno local, regional y nacional, respectivamente (ver Tabla D del anexo). Dichos componentes constituyen el eje de cultura organizacional. El componente de ambiente de control es la base del SCI y, entre sus factores, se incluye a la integridad y los valores éticos, la capacidad de los funcionarios, el estilo de dirección y gestión, las políticas y prácticas de personal utilizadas, entre otros. Tal es la importancia de este componente, que en la

versión COSO 2013, representado en un cubo, “el ambiente de control se ubica en la parte superior, para dar la idea de que el compromiso con el control interno debe fluir de la cima, toda vez que la alta dirección como responsable del sistema en primera instancia, debe propiciar un ambiente idóneo para el funcionamiento del control interno” (OLACEFS, 2015, p. 22).

En la evaluación anual del 2021, los dos componentes con menor desempeño fueron el de supervisión y actividades de control (con calificaciones de 31-32, 46-47 y 73-74, para los niveles local, regional y nacional, respectivamente). Un bajo desempeño en el componente de supervisión es un indicativo que las entidades públicas evaluadas muestran debilidades en aspectos como la supervisión continua y evaluaciones periódicas, poniendo en riesgo la identificación de oportunidades de mejora en cada uno de los componentes de control. En el mismo sentido, la baja calificación en el componente de actividades de control, relativa a cada nivel de gobierno, evidencia que las entidades muestran deficiencias en la administración de los riesgos identificados, es decir, que las acciones para minimizar los riesgos no son suficientes o aún muestran debilidad.

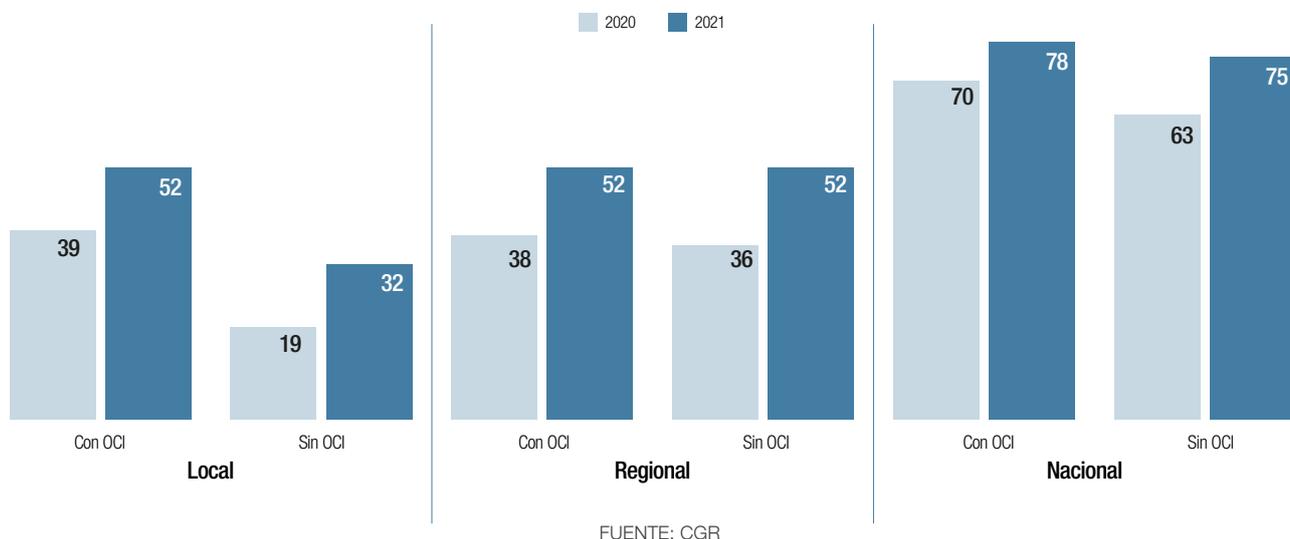
El SCI en entidades con y sin OCI

Todas las entidades no tienen un Órgano de Control Institucional (OCI). De las entidades que cumplieron la evaluación anual del SCI, el porcentaje que cuenta con un OCI es 22% en el nivel de gobierno local, 53% en el nivel de gobierno regional y 62% a nivel de gobierno nacional (ver Tabla E del anexo). La Figura 14 muestra que el grado de madurez de SCI es diferente en las entidades con y sin OCI, para los tres niveles de gobierno.

Así, se observa claramente que las entidades con OCI tienen mayor grado de madurez promedio, en relación a las que no tienen OCI. Este resultado diferenciado en el grado de madurez, debería ser explicado, principalmente, por dos factores: primero, las entidades que tienen asignado un OCI tienen mayor “presión” (ya sea percibida o real) para cumplir con la implementación del SCI, pues, precisamente, una de las funciones del OCI es promover y evaluar la implementación y mantenimiento del SCI por parte de la entidad. Así, los OCI al realizar el seguimiento durante el proceso de implementación del SCI en las entidades genera un impacto positivo en la madurez del SCI. Una segunda explicación es que las entidades con OCI son las de mayor tamaño y presupuesto (ver también Tabla E del anexo), por lo que tendrían mayores recursos para la implementación del SCI. Estos mayores recursos podrían materializarse en cantidad de personal, acumulación de capital humano, personal más experimentado, etc. En ese sentido, la explicación del por qué las entidades con OCI tienen mejor desempeño en la implementación del SCI debería ser una combinación de ambos factores. Es decir, el efecto OCI y el efecto tamaño de la entidad.

Un estudio posterior podría aislar ambos factores y analizar el efecto diferenciado, con el fin de identificar la importancia que tienen los OCI en las entidades. Lo cierto es que una estrategia de supervisión a las entidades en la implementación del SCI, desde la Contraloría General, debería focalizar en complementar el trabajo de los OCI, destinando mayores actividades de capacitación y supervisión en las entidades sin OCI.

FIGURA 14. GRADO DE MADUREZ DE SCI PARA ENTIDADES CON/SIN OCI, SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO 2020 - 2021



Las entidades con y sin OCI revelan, entonces, que el efecto del tamaño de la entidad, medida en términos del tamaño del gasto, podría estar influyendo de manera directa en la implementación del SCI por parte de las entidades. Sin embargo, se debe tomar en cuenta una regla muy conocida en el ámbito académico: la correlación entre dos o más variables no significa causalidad, es decir, una correlación no es prueba de que una variable cause a la otra o viceversa. Con esta anotación necesaria, pasamos a revisar las diversas asociaciones lineales (correlaciones) que se ha encontrado en relación al grado de madurez en la implementación del SCI en las entidades.

Relación entre el SCI y las capacitaciones en control interno

La evaluación del nivel de implementación del SCI en las entidades comprende el desarrollo de las preguntas contenidas en el “Cuestionario de evaluación de la implementación del SCI” (Anexo N° 1 de la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG y sus modificatorias). Es de interés evaluar el efecto de las capacitaciones en temas de control interno sobre el grado de madurez del SCI en las entidades. La hipótesis es que hay un efecto positivo. Por ello, del referido cuestionario de evaluación se han tomado tres preguntas relacionadas a temas de capacitación, las cuales se detallan a continuación:

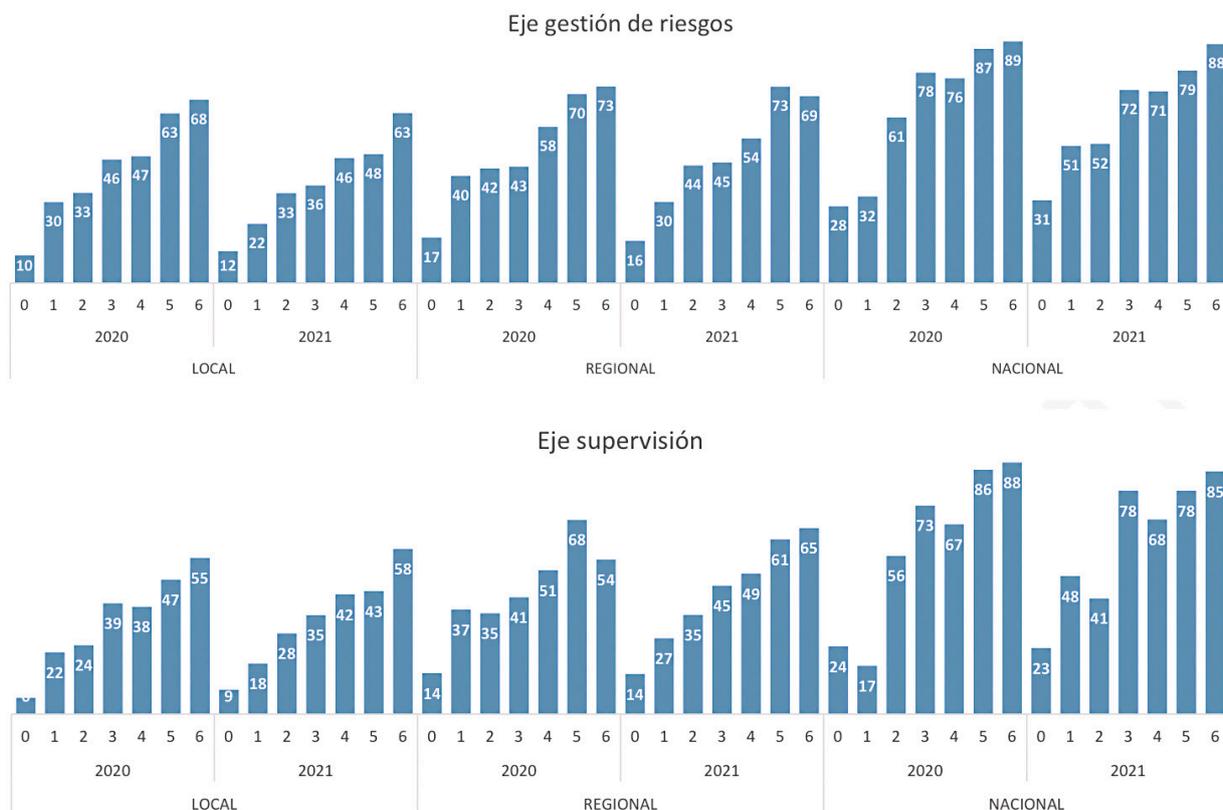
- Pregunta 4: ¿Los funcionarios y servidores que son parte del órgano o unidad orgánica responsable de la implementación del SCI han recibido, al menos, un curso de capacitación en Control Interno durante los dos últimos años?
- Pregunta 5: ¿El órgano o unidad orgánica responsable de la implementación del SCI en la entidad/dependencia, durante el presente año, ha capacitado a los demás órganos o unidades orgánicas que participan en la implementación del SCI sobre temas de control interno?
- Pregunta 6: ¿La entidad/dependencia cuenta con al menos un funcionario o servidor que se dedique permanentemente, a la sensibilización, capacitación, orientación y soporte a los órganos o unidades orgánicas para la implementación del SCI?

Estas tres preguntas forman parte del eje cultura organizacional, específicamente del componente ambiente de control. La directiva establece criterios para asignar puntajes a cada pregunta, de acuerdo a la respuesta consignada: 1 si responde

“Parcialmente”, 2 si responde “Sí” y 0 en otros casos. De acuerdo a la respuesta de cada entidad por cada una de las tres preguntas referidas, se suman las puntuaciones para obtener un puntaje final relacionado a las capacitaciones en control interno. El puntaje final se ubica en el intervalo discreto de 0 a 6, siendo este último el caso donde las tres preguntas han sido respondidas afirmativamente. Así, por cada uno de estos siete valores discretos se va a obtener el promedio del grado de madurez para cada uno de los siguientes dos ejes: gestión de riesgos y supervisión. Se excluye el eje de cultura organizacional, pues las tres preguntas forman parte de dicho eje. Así, la idea es determinar si hay diferencias en el grado de madurez de los otros dos ejes de acuerdo a la puntuación obtenida en la variable capacitación.

Las diferencias en el grado de madurez del eje gestión de riesgos y supervisión, de acuerdo a la puntuación en la variable capacitación se presenta en la Figura 15. En general, se observa que existe una asociación positiva entre el puntaje obtenido en capacitación y el grado de madurez del eje gestión de riesgos y del eje supervisión. Este resultado muestra que las entidades que promueven actividades de capacitación relacionadas al control interno tienen un mejor desempeño en la implementación de los ejes gestión de riesgos y supervisión. Además, se observa que esta correlación positiva es más evidente a nivel de los gobiernos locales y regionales, en relación a los gobiernos nacionales.

FIGURA 15. GRADO DE MADUREZ EN LOS EJES GESTIÓN DE RIESGOS Y SUPERVISIÓN, DE ACUERDO AL NIVEL DE CAPACITACIÓN



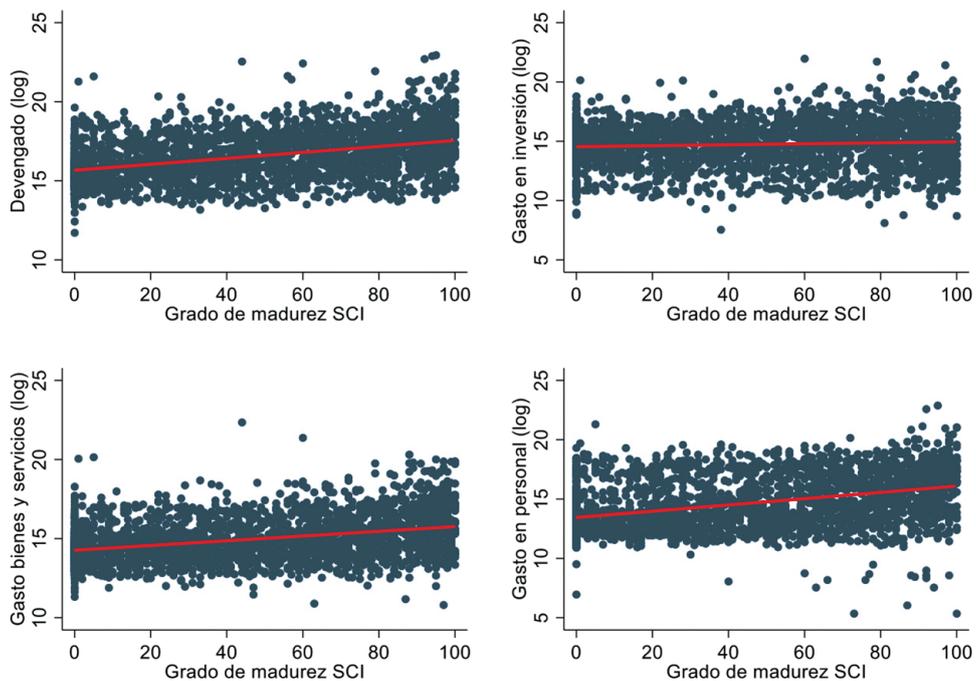
FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

La cantidad de entidades que no cumplieron con ninguna de las tres preguntas (puntuación cero) fueron menores en el 2021 en relación al 2020. Así, para las entidades del nivel local, había 904 con puntuación cero en capacitación, mientras que para el 2021 se redujo a 692. Precisamente, en la Tabla G del anexo se muestra el grado de madurez en los ejes gestión de riesgos y supervisión, de acuerdo al nivel de capacitación, además de la cantidad de entidades en cada caso.

Se debe tener en cuenta que esta asociación entre capacitación y grado de madurez no implica necesariamente una causalidad, pues, puede haber otros factores que expliquen el buen comportamiento, tanto de la puntuación en la variable capacitación como el grado de madurez en los dos ejes (gestión de riesgos y supervisión). En tal caso, las entidades que tienen la máxima puntuación en capacitación estarían concentrados homogéneamente en algún tipo de entidades con mayor grado de madurez. Sin embargo, una inspección indica que no necesariamente es así. Por ejemplo, para el año 2020, las entidades con puntuación de 6 en la variable capacitación, se tenía 303 entidades del nivel local, las cuales se distribuían de la siguiente manera: municipalidades distritales (218), municipalidades provinciales (42), empresas municipales (24), institutos viales (7), sociedades de beneficencia (6) y otras entidades locales (6). Así, en los otros niveles de gobierno, también se muestra un comportamiento similar, es decir, las entidades que tienen la máxima puntuación en capacitación no necesariamente están concentrados en un solo tipo de entidades. Lo anterior refuerza la idea de que es factible la hipótesis de que uno de los factores que puede explicar el mayor grado de madurez en el eje gestión de riesgos y supervisión es la mayor puntuación en la variable capacitación.

Correlaciones entre el SCI y el gasto público y otras variables

FIGURA 16. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE EJECUCIÓN DE GASTO Y GRADO DE MADUREZ DEL SCI 2021



FUENTE: CGR – SIAF

Como ya se pudo evidenciar anteriormente, hay una asociación lineal positiva entre el grado de madurez del SCI y la ejecución presupuestal. Una inspección más detallada al respecto se muestra en el diagrama de dispersión (Figura 16) entre el grado de madurez del SCI con cuatro elementos de la ejecución presupuestal: gasto devengado anual total por entidad; gasto de inversión (activos no financieros); gasto en bienes y servicios; y, gasto en personal. La relación observada confirma que las entidades con mayor presupuesto son las que tienen mejor desempeño implementando el SCI. Como se mencionó anteriormente, la hipótesis en este caso es que las entidades de mayor tamaño son las que tienen mejores capacidades institucionales y de recursos, de modo que es razonable obtener mejores calificaciones en la implementación del control interno.

Sin embargo, específicamente, la dispersión observada entre el grado de madurez y el gasto de inversión no parece tener una correlación positiva como sí lo tienen, aunque ligeramente, los otros tres componentes del gasto (devengado total; bienes y servicios; y personal). Entonces, esto sugiere que las entidades que tienen más recursos para gastos de inversión no necesariamente contribuyen a fortalecer las capacidades institucionales, teniendo en cuenta que la inversión pública es donde más se suelen observar sobrecostos asociados a la ineficiencia o riesgos de corrupción.

En la Tabla F del anexo se puede ver la correlación entre cada uno de los elementos mencionados de la ejecución presupuestal y el grado de madurez; además de otras correlaciones importantes, que luego se mencionan.

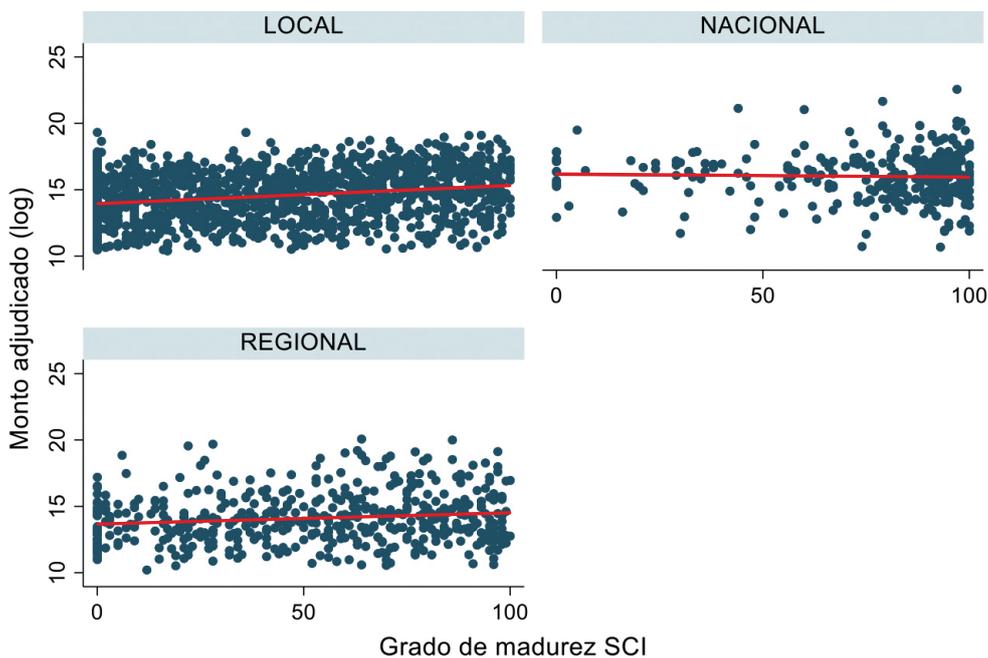
Las correlaciones más importantes están concentradas en las entidades del gobierno local. Esto podría sugerir que en dichas entidades es donde más se evidencia la relación entre el tamaño de la entidad y el grado de madurez del SCI. En consecuencia, las entidades locales pequeñas se asocian a sistemas de gestión deficientes, lo cual se puede manifestar a través de la poca capacidad para gestionar los riesgos, afectando así sus procesos misionales estratégicos; y, en última instancia, afectando a los ciudadanos, quienes recibirán bienes y servicios sin las condiciones de calidad en la provisión de los mismos. Así, por ejemplo, el elemento gasto en personal en los gobiernos locales tiene una correlación positiva con el grado de madurez, cuyo coeficiente es de 0.39, siendo el más importante, en relación al resto de componentes y al resto de niveles del gobierno. Esto es un indicativo más de que las entidades locales con poco presupuesto de personal, entidades muy pequeñas o sin personal permanente (en planilla), tendrán limitaciones de recursos y capital humano, para implementar su control interno.

Otra correlación del grado de madurez del SCI que podría generar cierta duda razonable para futuras indagaciones es la que se relaciona con las entidades que tienen una mayor proporción del gasto de inversión respecto al devengado total. En la Tabla F del anexo se observa que hay una correlación negativa entre el grado de madurez del SCI y la proporción del gasto en activos no financieros en relación al gasto total. Si bien son correlaciones muy bajas, pero el patrón se repite para las entidades del gobierno local y nacional de ambos años (2020 y 2021). Como muestra, dicha correlación para las entidades nacionales el año 2021 fue de -0.16. Una primera interpretación es que las entidades que tienen un mayor componente de gasto de inversión en su presupuesto son entidades tales como las unidades ejecutoras de inversión, programas de desarrollo o de modernización, proyectos especiales, etc. Este tipo de entidades, al ser de reciente creación y tener un horizonte temporal limitado, no han madurado lo suficiente como para sentar las bases de un adecuado SCI¹³ o, alternativamente, sus funcionarios responsables no tienen los incentivos para implementarlo. Una segunda interpretación, que refuerza la idea mencionada anteriormente, es que las entidades con mayor proporción en el gasto de inversión se enfrentan a mayores riesgos de sobrecostos generados por la ineficiencia, corrupción e inconducta funcional.

¹³ A modo de ejemplo, se muestra el caso de algunas entidades: Unidad ejecutora Perú seguro 2025 (100%, 0), Mejoramiento del sistema de información de la SUNAT (100%, 0), Proyecto especial Alto Huallaga (99.8%, 25), Inversión pública SUNAT (97.9%, 0), etc. Los valores entre paréntesis indican la proporción de su inversión respecto al gasto total y su grado de madurez, respectivamente.

Las entidades públicas, para cumplir con sus funciones, tienen que gestionar periódicamente procesos de contratación de bienes, servicios y obras, los cuales constituyen los insumos en la cadena de valor público, que luego se traducen en bienes y servicios para la ciudadanía. Existen riesgos inherentes al proceso de contratación, tales como insumos y/o recursos que no se adecuan a la demanda del área usuaria o la realización de obras públicas sin la calidad y la oportunidad debida. También siempre está presente el riesgo de la ineficiencia, corrupción e inconducta funcional de los servidores y funcionarios públicos. En ese sentido, la implementación del SCI está pensado para que las autoridades lo interioricen como una herramienta de gestión que contribuya a mejorar los procesos internos, mitigar los riesgos inherentes a sus procesos misionales y fortalecer la toma de decisiones. La Figura 17 muestra la dispersión, así como la Tabla F del anexo muestra la correlación entre el grado de madurez y el monto adjudicado agregado por cada entidad. En similar situación al gasto público, el grado de madurez de las entidades locales tiene una baja correlación positiva con el monto contratado, lo cual va en el mismo sentido indicado antes: a mayor grado de madurez, se supone entidades relativamente de mayor tamaño, con mayor presupuesto, por lo que también tienen mayores montos contratados.

FIGURA 17. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE MONTO ADJUDICADO EN CONTRATACIONES Y EL GRADO DE MADUREZ DEL SCI 2021



FUENTE: CGR - OSCE

Entre algunos de los objetivos de la implantación del SCI en las entidades públicas está la de cuidar y resguardar los bienes y recursos del Estado, así como promover la transparencia y la rendición de cuentas de los actos públicos. En ese sentido, la implementación del SCI se debe considerar como un antídoto que tienen las entidades contra los actos de corrupción e inconducta funcional de los servidores y funcionarios del Estado, debido a que la debilidad en la implementación del control interno aunado a la ineficiencia de la gestión son las condiciones favorables para la realización de actos corruptos que hacen daño a la entidad y restan capacidad de respuesta para atender las necesidades de la población.

La Contraloría ha presentado el Índice de corrupción e inconducta funcional (INCO) el cual tiene como objetivo ofrecer una medición que aproxime la magnitud del fenómeno de la corrupción en las entidades públicas del Perú. Dicho índice está estructurado en dos dimensiones, cinco variables y catorce indicadores. La suma de estos catorce indicadores da como resultado el INCO (un índice de índices), cuya puntuación va de 0 a 100, de modo que, a mayor valor, mayor será la corrupción y la inconducta funcional presente en la entidad evaluada.¹⁴

Aprovechando los resultados del INCO, se muestra la correlación entre cada uno de los catorce indicadores que lo constituyen con el grado de madurez del SCI para el año 2021 (ver Tabla F en el anexo). En general, la correlación es baja y, en su mayoría, positiva. Cabe anotar que, en el contexto de los indicadores del INCO y su relación con el grado de madurez, una correlación negativa significaría que mayores valores en el grado de madurez del control interno están asociados con menores indicios de corrupción e inconducta funcional.

Así, de la Tabla F, se puede observar que la correlación relativamente más negativa es la referida al incumplimiento en remisión de obligados a presentar declaraciones juradas, cuyos coeficientes para el gobierno local, regional y nacional son -0.20, -0.21 y -0.16, respectivamente. Estos coeficientes, podrían sugerir, a modo de hipótesis, que la implementación del SCI en las entidades estarían contribuyendo, entre otros, a que los titulares de los pliegos presupuestales cumplan con remitir a la Contraloría los nombramientos o contratos correspondientes de los funcionarios y servidores públicos, de acuerdo a ley.¹⁵ Estas relaciones se deben tomar con cuidado, pues, además de tener una baja correlación, éstas no indican causalidad. Se requieren estudios de mayor profundidad para aislar el efecto causal del SCI.

Esta correlación entre el grado de madurez y el INCO -basado en indicadores objetivos- debería continuar realizándose en los siguientes años, pues a mediano plazo deberíamos comenzar a observar una correlación negativa entre ambos.

Correlación entre el SCI y el Índice de Capacidad preventiva frente a la corrupción de la PCM

El Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP) es una herramienta diseñada por la Secretaría de Integridad Pública de la PCM para medir los avances en la implementación del modelo de integridad. Este modelo consiste en un conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades públicas frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética.

La implementación del modelo de integridad se califica de 0 a 100, donde 0 indica la ausencia de mecanismos estandarizados de prevención de la corrupción, mientras que 100 supone un nivel óptimo de prevención. El reporte nacional de integridad¹⁶ a diciembre de 2021 muestra información solo para los ministerios (19, incluido la PCM) y seis gobiernos regionales (Cajamarca, Cusco, Lima, Loreto, Piura y Lambayeque).¹⁷

La correlación entre el ICP y el grado de madurez del SCI¹⁸, restringido solo a las entidades del cual se disponen datos, es de 0.60, lo cual indica una asociación lineal positiva entre ambas variables. Es decir, un mayor grado de madurez en la implementación del SCI está asociado linealmente con un mayor nivel de implementación del modelo de integridad. El diagrama de dispersión entre ambas variables se muestra en la Figura 18. Se debe anotar que la correlación es distinta si se hace el cálculo para cada grupo: ministerios (0.29) y regiones (0.56). La correlación más débil entre ministerios podría significar que el nivel de exigencia se diversifica entre ambos modelos, siendo que aparentemente el modelo del SCI de la Contraloría evaluaría con mayor exigencia a los ministerios.

¹⁴ Para mayores detalles del INCO y sus resultados, ver la página web del Observatorio Nacional Anticorrupción de la CGR: <https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/index.html>

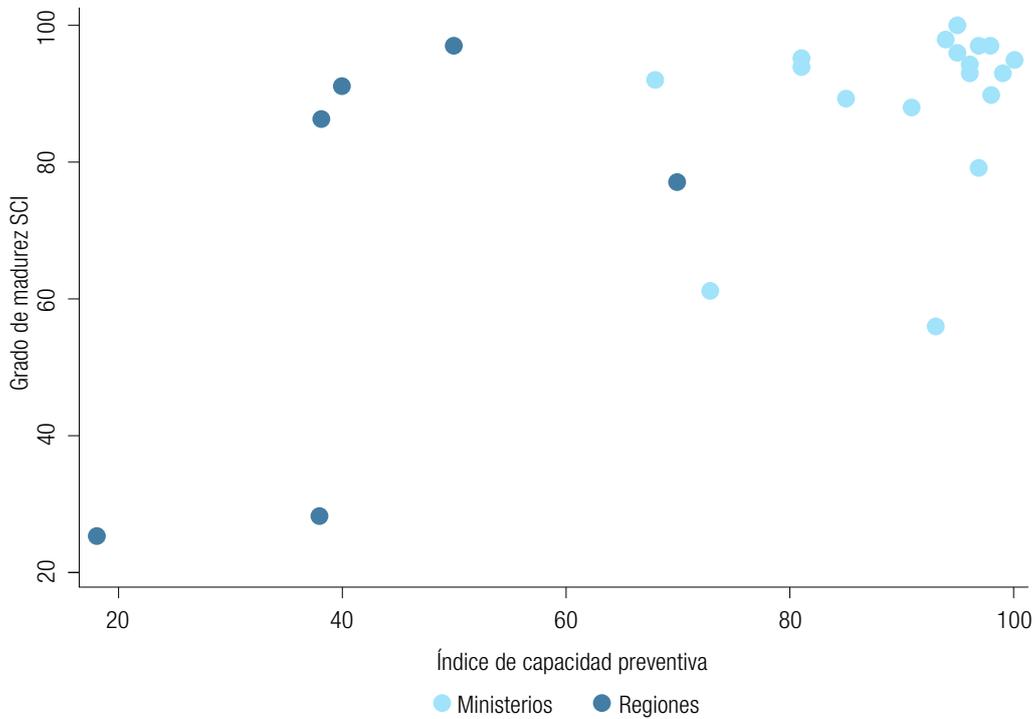
¹⁵ Ley N°27482, Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado.

¹⁶ Ver los detalles del reporte nacional de integridad en el portal web: <https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/>

¹⁷ Ver Tabla H en el anexo.

¹⁸ El grado de madurez del SCI, tanto en el caso de los diecinueve ministerios y seis gobiernos regionales, solo se considera el dato de las sedes centrales. Es decir, no considera a sus diversas ejecutoras.

FIGURA 18. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE CAPACIDAD PREVENTIVA Y EL GRADO DE MADUREZ DEL SCI 2021



FUENTE: Secretaría de Integridad Pública de la PCM - Aplicativo informático del SCI, CGR

La correlación positiva entre el ICP y el grado de madurez es razonable, pues la implementación del modelo de integridad incluye varios componentes que se relacionan al SCI. Dichos componentes del modelo de integridad son: compromiso de la alta dirección; gestión de riesgos; políticas de integridad; transparencia; controles; comunicación y capacitación; canal de denuncias; supervisión y monitoreo; y, por último, encargado del modelo (responsable de la función de integridad). Se debe anotar, además, que el componente controles (del modelo de integridad) incluye el control gubernamental y el SCI. Como se puede notar, este último es una de las fuentes de la correlación positiva.

03

Impacto del SCI

3.1 Metodología

A fin de poder identificar el impacto del nivel de madurez del SCI en los principales objetivos de la gestión de las entidades, se analizará el caso de los gobiernos locales, representados por los municipios, y uno de los principales servicios que brindan a la población: la gestión de residuos sólidos (recordemos que la metodología del SCI ha conllevado a que su implementación se priorice en los procesos misionales de las entidades). En ese sentido, se desea estimar el impacto del grado de madurez del SCI en los indicadores de gestión de residuos sólidos en las municipalidades. Para ello se ha construido un índice que refleja el nivel de cumplimiento de los municipios que gestionan el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos. Dicho indicador refleja si los municipios están realizando gestiones que se orientan a mejorar el servicio de recolección.

Para construir el referido índice se han considerado las respuestas otorgadas por los municipios que fueron objeto de supervisión en los operativos de control simultáneo de limpieza pública, realizados los años 2019 y 2022. Las preguntas, cuyas respuestas se consideran para construir un índice o nivel de cumplimiento, se muestran en la Tabla 6.

Así, la variable dependiente del modelo que se va a emplear será el Índice de cumplimiento en la gestión de residuos sólidos. Dicho índice va de 0 a 100, refiriendo al mínimo y máximo resultado, respectivamente.

El modelo econométrico a estimar sería el siguiente:

$$y = \beta x + \mu$$

Donde y representa la variable dependiente que se desea explicar, esto es, el nivel de cumplimiento en la elaboración y ejecución de instrumentos de gestión. El vector x contiene a las variables independientes, las que deben explicar el comportamiento en la variable dependiente. Mientras que los parámetros a ser estimados están contenidos en el vector β . Por último, el vector μ representa el término de error.

TABLA 6. PREGUNTAS CONSIDERADAS PARA CONSTRUIR EL ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO

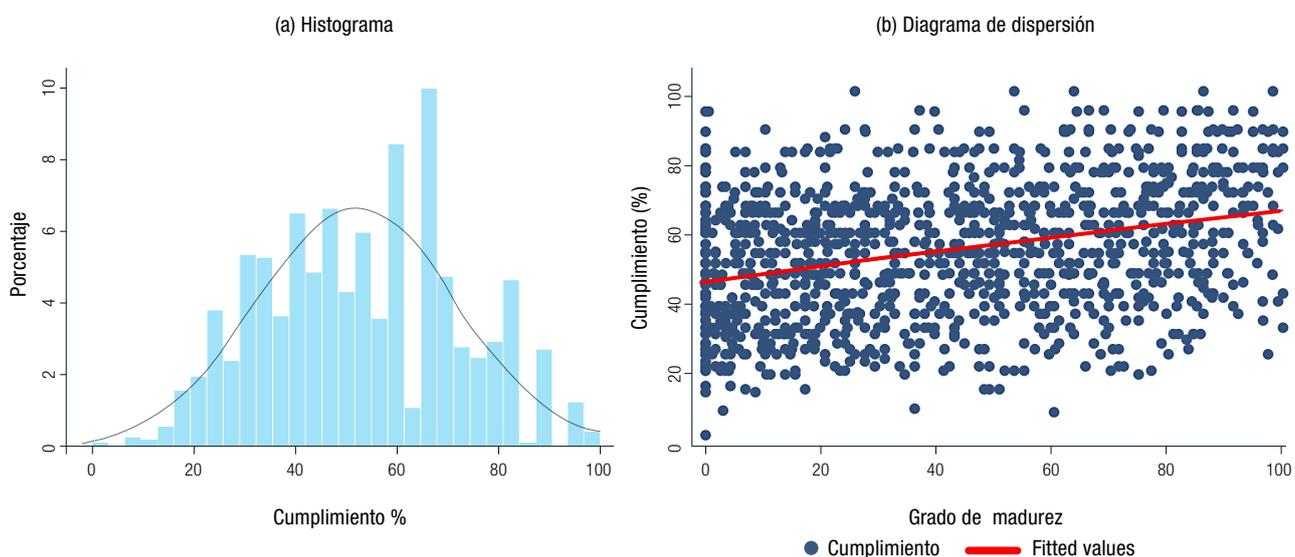
Item	Preguntas
1	¿Cuenta con un Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos (EC-RS)?
2	¿Tiene un plan (instrumento de gestión) vigente la municipalidad para el servicio de limpieza pública?
3	¿La municipalidad distrital ha coordinado con la Municipalidad Provincial para formular su PMRS?
4	¿Su municipalidad brinda el servicio de recolección, transporte o disposición final?
5	La Municipalidad ha reportado la información correspondiente al año anterior sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos del ámbito municipal, en el Sigersol
6	¿La municipalidad brinda el servicio de recolección selectiva?
7	¿Ha emitido el Informe Técnico sobre la estructura de costos para el cobro servicio de limpieza pública en el año?
8	Documento de Gestión ¿Cuenta con un Plan de rutas o instrumento similar?
9	¿Cuenta con personal operativo que brinda el servicio de limpieza pública administrado por la municipalidad?
10	¿Hace entrega de EPP (Equipo de Protección Personal)?
11	¿Ha verificado que los trabajadores hayan cumplido con los exámenes médicos ocupacionales?
12	¿Cuenta con la Vacuna antitetánica?
13	¿Cuenta con seguro complementario de trabajo de riesgo?
14	¿Se encuentran ejecutando estrategias para la erradicación de los puntos críticos?
15	¿Cuenta con un programa de supervisión vigente para las operaciones de manejo de residuos sólidos?
16	¿Ha realizado supervisiones durante el último semestre?
17	¿Cuenta con un lugar para disposición final de los residuos sólidos?
18	Indicar si el tipo de disposición final es relleno sanitario

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción, CGR.
FUENTE: Reportes consolidados de los operativos de control simultáneo

La distribución de la variable dependiente se aproxima a una normal (ver histograma de la Figura 19), por lo que es posible estimar la regresión econométrica por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

La variable explicativa de interés es el grado de madurez del SCI de los municipios que realizan el servicio de recolección de residuos sólidos. El diagrama de dispersión entre el grado de madurez del SCI y el nivel de cumplimiento de los municipios respecto a la realización de acciones y/o instrumentos de gestión se muestra en la Figura 19. Se observa que ambas variables muestran una asociación lineal positiva, esto es un indicador que permite proponer la hipótesis de que los municipios que tienen un mayor grado de madurez en su SCI tienen un impacto positivo en el proceso de gestión de las acciones y actividades que le permitir administrar mejor el servicio de recolección de residuos sólidos en su jurisdicción.

FIGURA 19. HISTOGRAMA DEL ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO Y DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE EL GRADO DE MADUREZ DEL SCI Y EL ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO



ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción, CGR.

39

El hecho de que los municipios tengan un mayor grado de madurez, producto de las evaluaciones anuales del 2020 y 2021, implica que presentaron un mejor desempeño en el cumplimiento de los ejes que forman parte de la evaluación anual del SCI, tales como cultura organizacional, gestión de riesgos y supervisión. En el eje de gestión de riesgos, uno de los pasos que implica dicha evaluación es la priorización de productos que son parte de los procesos misionales de la entidad. En este caso, uno de los productos representativos a nivel de los presupuestos de los gobiernos locales es precisamente el servicio de recolección de residuos sólidos.

La Figura 20 muestra la distribución del nivel de cumplimiento en los municipios, agrupados según la tipología de distritos aprobada por la Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT, el cual clasifica a los distritos de acuerdo a criterios de su dinámica económica, la disponibilidad de oferta de servicios básicos, entre otros. La tipología original de distritos es el siguiente: A0, A1, A2, A3.1, A3.2, AB, B1, B2 y B3. En el presente estudio se ha agrupado los cinco primeros en Tipo A, luego el Tipo AB se mantiene y, finalmente, los últimos tres en el Tipo B.¹⁹

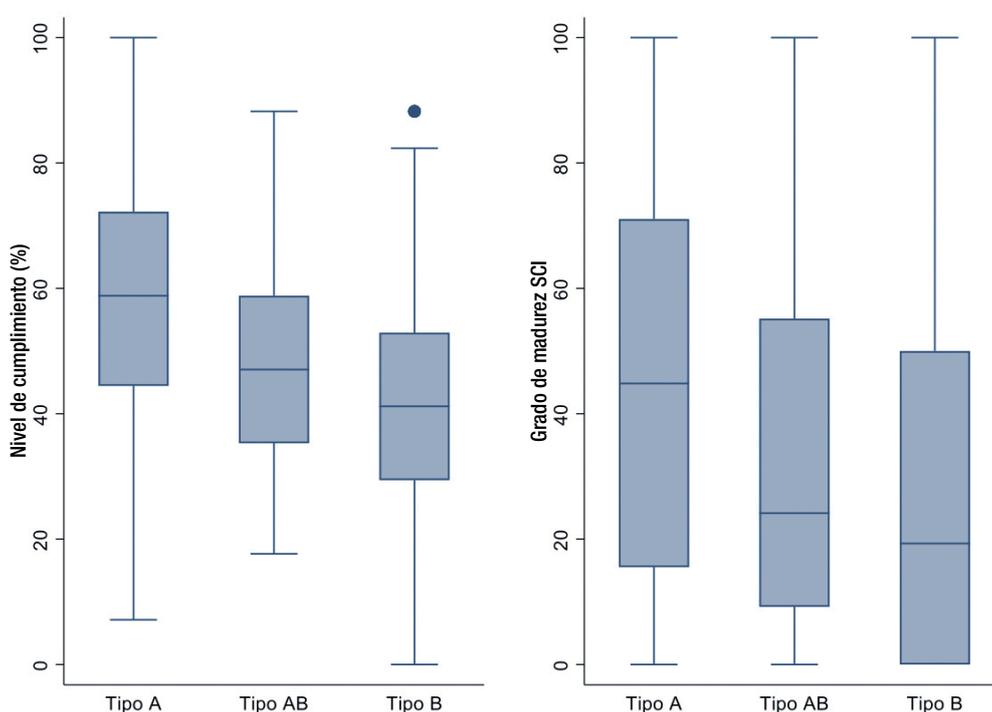
El nivel de cumplimiento de los municipios clasificados como distritos en el Tipo A tienen un mejor nivel de cumplimiento, con una media de 59, pero una mayor variabilidad, pues incluye a un grupo diverso: desde el tipo A0, que incluye a distritos urbanizados o en proceso de urbanización, hasta el tipo A3.2, donde más de la mitad de su población vive en centros poblados con más de dos mil y menos de diez mil habitantes.

El Tipo AB tiene una media de cumplimiento de 50, con una desviación estándar de 15, el cual es menor a la desviación estándar del Tipo A (17). El Tipo AB incluye a los distritos donde al menos hay un centro poblado con más de dos mil y menos de veinte mil habitantes. Por último, le sigue el Tipo B, con una media de 43 y una desviación estándar de 15. Este tipo incluye a los distritos en cuyo ámbito hay solo centros poblados de hasta dos mil habitantes.

¹⁹ Otra alternativa era tomar la clasificación para efectos de la evaluación del SCI (Grupo 1, 2 y 3). El cual, a su vez, considera la clasificación de MEF para efectos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (A, B, C, D, E, F y G). Sin embargo, esta clasificación en grupos 1, 2 y 3 no se ajustaba para efectos de evaluar el impacto del SCI en la gestión de residuos sólidos.

El grado de madurez del SCI también tiene un comportamiento similar en su distribución al del nivel de cumplimiento, agrupado por la tipología de distritos. Así, en la Figura 20 se observa también la dispersión del grado de madurez promedio del SCI. El Tipo A tiene una media de 42, con una desviación estándar de 32. El Tipo AB tiene una media de 31 y desviación estándar de 29. Finalmente, el Tipo B tiene una media de 26 con una desviación estándar de 29.

FIGURA 20. DISTRIBUCIÓN DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTOS Y EL GRADO DE MADUREZ DEL SCI SEGÚN LA TIPOLOGÍA DE DISTRITOS



FUENTE: CGR

Las variables explicativas para estimar el modelo se muestran en la Tabla 7. La variable de interés es el grado de madurez del SCI; se espera que tenga un impacto positivo en el nivel de cumplimiento en el proceso de gestión de residuos sólidos, por parte de los municipios que administran dicho servicio.

Las dos variables dicotómicas, Municipalidad tipo AB y tipo B, permiten comparar respecto al tipo base que es la Municipalidad tipo A; se espera un impacto negativo de los dos tipos de municipalidades. El logaritmo del gasto corriente en residuos sólidos permite capturar el efecto del tamaño de los recursos financieros con que cuenta el municipio para la gestión de residuos sólidos. La variable autofinanciamiento es la proporción del gasto corriente en residuos sólidos que ha sido financiado con recursos propios, tales como los recursos directamente recaudados y los impuestos municipales. Por último, se considera las variables tasa de pobreza del distrito, tasa de morosidad en la recaudación de arbitrios y la densidad poblacional.

TABLA 7. VARIABLES EXPLICATIVAS

Variable	Descripción
Grado de madurez SCI	Grado de madurez del Sistema de Control Interno en las municipalidades. Es la nota que le corresponde de acuerdo a la evaluación anual del SCI, a cargo de la CGR.
Municipalidad AB	Variable dicotómica: 1 si es una municipalidad que pertenece a la tipología distrital AB; 0 en otros casos.
Municipalidad B	Variable dicotómica: 1 si es una municipalidad que pertenece a la tipología distrital B1, B2 y B3; 0 en otros casos.
Gasto en RS (log)	Devengado del gasto corriente (solo actividades) que corresponde al programa presupuestal 0036 Gestión Integral de Residuos Sólidos. Esta variable está en logaritmos.
Autofinanciamiento	Es la proporción del gasto en residuos sólidos (0036) cuya fuente de financiamiento proviene de los Recursos Directamente Recaudados y los Impuestos Municipales.
Tasa de pobreza	Porcentaje de la población distrital en situación de pobreza.
Tasa de morosidad	Tasa de morosidad en la recaudación de arbitrios municipales.
Densidad poblacional	Número de habitantes por Km ² .

3.2 Datos

Para fines de identificar una variable de resultado que haya sido impactada por la implementación del SCI, se recogen los datos del operativo de residuos sólidos realizados por la Contraloría en los años 2019 y 2022.

El año 2019 se realizó el operativo “Por una ciudad limpia y saludable” con el objetivo de determinar si la prestación del servicio de limpieza pública, a cargo de las municipalidades a nivel nacional, se realiza de manera continua, regular, permanente y obligatoria en concordancia con la normativa vigente y estipulaciones contractuales, a fin de comunicar la existencia de riesgos y oportunidades de mejora a las autoridades municipales; así como, obtener información para futuros servicios de control. Dicho operativo se ejecutó a nivel nacional, comprendió servicios de control simultáneo (bajo la modalidad de visita preventiva) y fue liderado por la Subgerencia de Control del Sector Agricultura y Ambiente que depende de la Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos de la Contraloría General de la República.

En el operativo se verificaron las actividades o procesos de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, incluyendo la identificación de puntos críticos, así como el recojo de información concerniente a los recursos necesarios para asegurar la continuidad del servicio. Los municipios visitados fueron 187 provinciales y 510 distritales, haciendo un total de 697 municipios que tienen a su cargo el servicio de limpieza pública.

Del mismo modo, entre el 14 de marzo y el 8 de abril de 2022, se realizó el operativo de control simultáneo “Prestación del Servicio de Limpieza Pública en Municipalidades 2022”, en la modalidad de Visita de Control. Dicho operativo también tuvo alcance nacional, abarcó la visita a 696 municipalidades, de las cuales 511 fueron distritales y 185 provinciales.

Así, de los dos operativos de residuos sólidos se identificó las preguntas comunes (ver Tabla 6), las cuales se emplearon para construir un indicador del nivel de cumplimiento. Asimismo, ambos operativos de residuos sólidos permiten obtener el porcentaje promedio de morosidad de los contribuyentes en el año previo al operativo realizado.

Las otras variables explicativas se obtienen de diversas fuentes de información. Para construir la variable gasto corriente en residuos sólidos y autofinanciamiento se descargó información de la ejecución presupuestal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) al 30 de junio de 2022. La agregación de los datos de la ejecución presupuestal se realizó a nivel de unidades ejecutoras. Por otro lado, la tasa de pobreza y la densidad poblacional se obtuvo de la “Información para el planeamiento a nivel departamental, provincial y distrital”, cuya descarga se realizó de la página web del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN),²⁰

3.3 Resultados

Los resultados de la estimación, por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, se muestran en la Tabla 8. Como mencionamos anteriormente, la variable dependiente que busca explicarse es el nivel de cumplimiento en la gestión de residuos sólidos. La estimación se realiza para cada año por separado (columna 1 y 2) y una estimación conjunta con todos los datos (columna 3). Esto para ver el efecto en el tiempo del grado de madurez en el nivel de cumplimiento.

TABLA 8. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

Variable dependiente: Nivel de cumplimiento			
Variables	(1) 2019	(2) 2022	(3) Pool
Grado de madurez SCI	0.014 (0.024)	0.060*** (0.018)	0.101*** (0.016)
Municipalidades tipo AB ¹	-3.078* (1.834)	-6.609*** (1.723)	-4.725*** (1.438)
Municipalidades tipo B ¹	-3.780* (1.967)	-7.918*** (1.801)	-4.241*** (1.516)
Gasto corriente en RS (log)	3.346*** (0.428)	3.003*** (0.430)	3.672*** (0.344)
Autofinanciamiento	0.022 (0.025)	0.046* (0.027)	-0.008 (0.021)
Tasa de morosidad	-0.055* (0.031)	0.040 (0.029)	-0.027 (0.024)
Tasa de pobreza	0.019 (0.051)	-0.056 (0.047)	-0.023 (0.040)
Densidad poblacional	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)
Constante	4.789 (5.927)	20.339*** (6.233)	5.921 (4.877)
Observations	596	620	1216
R-squared	0.248	0.374	0.283

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

¹ Variable dummy (comparado con respecto a municipalidades tipo A)

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR.

²⁰CEPLAN recoge la tasa de pobreza estimada por el INEI en “Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018”. Para mayor detalle de esta fuente información ver en el siguiente enlace: <https://www.ceplan.gob.pe/informacion-sobre-zonas-y-departamentos-del-peru/>

Los resultados evidencian que el grado de madurez tiene un impacto positivo en el nivel de cumplimiento de los municipios respecto a las gestiones que realizan en la administración de la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos. Así, para el año 2022 resulta ser significativo al 1%, lo mismo para el caso de la agrupación (*pool*) de datos de ambos años. Para poner en contexto estos resultados, se debe tener en cuenta que la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, en el marco de la Directiva N° 006-2019-CGR/INTEG, tiene su primera evaluación anual de implementación los años 2020 y 2021. Así, es razonable que las entidades que han realizado acciones para implementar y ejecutar los productos que implica el SCI muestren resultados en periodos posteriores. Es decir, la implementación del año 2020 debe mostrar resultados, en términos de gestión de sus procesos y riesgos, en los subsiguientes años.

En ese sentido, la hipótesis del efecto no inmediato explicaría los resultados. En el año 2019 no se ve el impacto, puesto que en dicho año si bien era obligatorio la implementación del SCI, no había un avance significativo en ello, dificultad que se venía arrastrando desde la aprobación de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno en las Entidades del Estado, aprobada el año 2006. Los efectos se pueden notar en el año 2022, donde el grado de madurez resulta significativo, después de dos años consecutivos de haber implementado el Sistema de Control Interno. Cabe anotar que el efecto en el nivel de cumplimiento en la gestión de residuos sólidos del año 2022, está tomando datos de la evaluación anual del SCI del año 2021.

Por otro lado, una municipalidad de un distrito tipo AB tiene entre cinco y siete puntos menos, en promedio, en su nivel de cumplimiento, respecto a las municipalidades tipo A, considerando un nivel de significancia de 1%, tanto para el 2022 como también para el *pool* de datos (agrupamiento de datos de los dos años). Las municipalidades del tipo AB se caracterizan por tener un número importante de centros poblados, con accesibilidad relativa y una economía relativamente dinámica. En el caso de las municipalidades tipo B tienen, en promedio, entre cuatro y ocho puntos menos en el nivel de cumplimiento, comparado con los municipios del tipo A. Los municipios del tipo B incluyen a aquellos distritos en cuyo ámbito hay solo centros poblados de hasta dos mil habitantes.

La variación en el logaritmo del gasto corriente en residuos sólidos es significativa estadísticamente para explicar la variación del nivel de cumplimiento. Así, por cada 1% de incremento en dicho gasto, el nivel de cumplimiento aumentaría, en promedio, entre tres y cuatro puntos en su calificación. Esto evidencia que los recursos financieros con los que cuentan los municipios son importantes para financiar el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos. Lo anterior también estaría relacionado con el tamaño del presupuesto que manejan los municipios, de modo que, a mayor presupuesto, se entiende que son municipios que tienen un nivel de consolidación en su dinámica económica por lo que la gestión de sus servicios relacionada a sus temas misionales está mejor consolidada.

Con respecto a la variable de autofinanciamiento de los municipios, se observa un resultado no muy claro. Se puede ver que para el año 2022, muestra un nivel de significancia al 10%, con un impacto positivo en el cumplimiento de la gestión de los municipios.

Otra variable que muestra un nivel de significancia al 10% y con impacto negativo en el año 2019 es la tasa de morosidad. Es un resultado coherente con la lógica económica de la administración de recursos. Esto es, que los municipios con mayor tasa de morosidad tienen menores recursos para gestionar los servicios que son parte de sus funciones, entre ellos, la recolección de residuos sólidos, por lo que muestran un menor desempeño en su gestión.

La tasa de pobreza resulta no significativa estadísticamente, aunque presenta el signo esperado en su coeficiente: impacto negativo. Esto significa que los municipios con una población con mayor tasa de pobreza, tienen una menor recaudación de recursos financieros necesarios para gestionar los residuos sólidos.

04

Conclusiones

El control interno es una herramienta de gestión que contribuye a mejorar los procesos estratégicos, las operaciones internas, la toma de decisiones y a minimizar los riesgos inherentes a los procesos misionales de las entidades públicas. En ese sentido, la implementación del SCI requiere el compromiso de todos los funcionarios y servidores públicos. Para que esto se concrete, es necesario, además de las directivas y demás normas legales, una política que interiorice la práctica del control interno como una filosofía en las acciones cotidianas del personal en las entidades. Esto en el entendido de que el avance en el grado de madurez beneficia tanto a la organización misma como a los usuarios finales del Estado: los ciudadanos.

Los resultados en la implementación anual del SCI para los años 2020 y 2021 muestran avances importantes en casi todas las entidades públicas, sin embargo, hay una fuerte heterogeneidad en el nivel alcanzado. Así, tales diferencias se muestran en el desempeño de las entidades que pertenecen a los gobiernos subnacionales, los cuales tienen menor madurez, en promedio, respecto a los del nivel nacional. A su vez, los del nivel local tienen menor grado de madurez, respecto a los del nivel regional. Para el año 2021, el grado de madurez promedio era el siguiente: local (37, nivel básico), regional (52, nivel básico) y nacional (77, nivel avanzado). Si miramos el *ranking* regional por cada nivel de gobierno, también prevalece el comportamiento diferenciado, por ejemplo, si consideramos las tres primeras regiones, cuyas entidades tienen mejor madurez en el SCI, son las siguientes: local (Callao, Piura y Lima), regional (San Martín, Cajamarca y Huánuco) y nacional (Arequipa, Junín y Callao).

La descripción de los datos realizada en el presente documento sugiere que las entidades pequeñas (de bajo presupuesto) son las que tienden a un menor grado de madurez en la implementación de su SCI. Esta hipótesis explicaría el bajo desempeño en la madurez de las entidades de los gobiernos locales, pues el gasto anual que realizan representa, en promedio, una baja proporción del gasto total anual del total de entidades, respecto a los del nivel regional, y estos a su vez, respecto al nivel nacional. En la evaluación del año 2021, las entidades que cumplieron con la implementación del SCI fueron 1924 (local), 528 (regional) y 360 (nacional). En suma, lo que se evidencia con los datos es que una gran cantidad de entidades locales atomiza el presupuesto por cada una, lo cual no permite aprovechar las economías de escala en los diversos procesos de la entidad: proceso presupuestario, abastecimiento, personal, etc. Por ejemplo, una muestra de lo anterior es el bajo presupuesto de personal, lo que se puede traducir en niveles salariales menores, en comparación a los del nivel regional y nacional. Esto no genera incentivos adecuados para atraer personal capacitado, de modo que el crecimiento del capital humano en cada una de estas entidades está limitado por factores presupuestales, entre otros. Entonces, en este marco, una entidad con bajo presupuesto, con limitado capital humano para apoyar sus procesos internos y bajo nivel de implementación de control interno es un riesgo latente para la ocurrencia de actos de corrupción e inconducta funcional. Sin embargo, se debe acotar que hay diversas causas para la ocurrencia del fenómeno de la corrupción en las entidades, de modo que no se afirma que sea únicamente el tamaño de la entidad el determinante, pues la corrupción es un fenómeno complejo.

Así, en el caso del gasto en inversiones y la proporción de dicho gasto respecto a al devengado total por cada entidad, se observa que no necesariamente hay una correlación positiva con el grado de madurez del SCI (a diferencia del gasto en

personal y en bienes y servicios). En ese sentido, lo anterior puede ser un indicio razonable de que las entidades con mayor gasto en inversiones o con mayor proporción de la misma no contribuyen a fortalecer sus capacidades de gestión, por el contrario, presentan riesgos de oportunidades de corrupción y captura de recursos asociados a la ineficiencia en la gestión pública.

La evaluación de la implementación del SCI por cada uno de los cinco componentes, permitió identificar a aquellos que tuvieron un mayor desempeño relativo (información y comunicación para los tres niveles de gobierno en el año 2021) y también el de menor desempeño (supervisión, igualmente, para los tres niveles de gobierno en el año 2021).

También se identificó que las entidades que tienen un OCI asignado, por efectos de un mejor seguimiento y supervisión, han presentado un promedio más alto en relación a las entidades que no tienen OCI. Esto se corroboró en las entidades de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, este mejor desempeño no se debe exclusivamente al factor OCI, pues los datos revisados indican que las entidades que tienen OCI son también aquellas que tienen, en promedio, mayor presupuesto. De modo que no se niega el efecto que tendría un OCI en promover y hacer el seguimiento en la implementación del SCI en las entidades, pero es necesario aislar el efecto causal puro de un OCI, respecto al efecto del tamaño de la entidad.

Por otro lado, como una muestra para ver el efecto del SCI en la mejora de la gestión de entidades respecto a sus funciones estratégicas (procesos misionales) se realizó una estimación econométrica para identificar el efecto que tendría el grado de madurez del SCI en la gestión de residuos sólidos. La gestión de residuos sólidos por parte de las municipalidades representa uno de los principales productos gestionados, junto a la seguridad ciudadana. Se estimó un modelo econométrico que captura el efecto del grado de madurez del Sistema de Control Interno en la gestión de residuos sólidos. Dicha estimación se realiza por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Los resultados encontrados evidencian que las variaciones en el nivel de cumplimiento de la gestión de residuos sólidos son explicadas por variaciones en el grado de madurez del SCI. Esto evidencia que hay un impacto del SCI en la gestión de productos y la administración de los riesgos en los servicios que prestan los municipios, específicamente en la gestión de la recolección de residuos sólidos.

Asimismo, los datos evidencian que el impacto del SCI se muestra en los siguientes años a su implementación, lo cual es razonable, pues uno de los entregables en la implementación del SCI es la priorización de productos (como el de la gestión de residuos sólidos) y luego se deben identificar los riesgos para tomar medidas de remediación.

Por otro lado, los resultados indican que la disponibilidad de los recursos financieros en el presupuesto es importante para explicar el desempeño de los municipios en la gestión de la recolección de residuos sólidos. Los municipios se ven favorecidos positivamente cuando tienen mayor presupuesto.

Por último, se debe tomar en cuenta que los resultados estimados evidencian el impacto de SCI en los indicadores de proceso, relacionados a la gestión de residuos sólidos. Por lo que es necesario hacer evaluaciones de impacto a largo plazo, que muestren el impacto del SCI en una mejora en la calidad del medio ambiente, de modo que esto implica una mejora en el bienestar del usuario final, en este caso los hogares que conforman cada uno de los distritos. El presente estudio solo estima al impacto en la gestión, mas no en el resultado final deseable en la sociedad con un medio ambiente saludable. Esto debido a limitaciones en el tiempo que abarca el estudio: 2019 – 2022. Para ver el impacto en indicadores de resultado social, tiene que haber un mayor periodo de maduración en la gestión, que se supone debe evidenciarse en ciudadanos más satisfechos con el servicio que presta el municipio en la recolección de residuos sólidos.

05

Recomendaciones

Para mejorar la implementación del SCI en las entidades del Estado, se debe considerar la focalización, entre otras estrategias, como una acción que debería tener efectos en las entidades que aún tienen bajo desempeño. Dicha focalización se debe orientar a los grupos o tipos detectados que mantienen cierta homogeneidad, de modo que la intervención propuesta por los órganos de control también se facilite por estar orientados a grupos homogéneos, claro está, siempre considerando que también hay margen para el manejo de casos particulares, los cuales son más específicos que la división que contempla la normativa vigente de control interno.

En ese sentido, un primer grupo, bastante numeroso de entidades, son aquellas que pertenecen al nivel de gobierno local. Sin embargo, de este nivel, los esfuerzos de focalización se deben concentrar en primer lugar en las sociedades de beneficencia, seguido de los institutos viales y las municipalidades distritales, puesto que este grupo ha tenido el menor grado de madurez promedio para el año 2021: 29, 30 y 35, respectivamente. A nivel regional, existen dos grupos de entidades que requieren un esfuerzo extra para mejorar su desempeño: las entidades regionales de educación y entidades regionales de salud, las cuales son estratégicas para el desarrollo no solo de la región propiamente, sino para todo el país, pues gestionan y ejecutan, como órganos intermedios, las políticas educativas y de salud en todo el país. Y dichos servicios son de vital importancia para la formación de capital humano en el largo plazo; y, son componentes muy valorados por la literatura académica como determinantes del crecimiento y desarrollo económico. Con esta misma argumentación, las universidades nacionales, que son entes del nivel nacional, tienen un SCI en un nivel básico (55 para el 2021), lo cual dista de las otras entidades del mismo nivel. Una mirada sobre los sectores, en el nivel nacional, es necesario orientar los esfuerzos también al sector Educación, seguido del sector Defensa.

Luego, las entidades que no tienen OCI muestran un bajo desempeño siendo la incidencia más pronunciada en las entidades de los gobiernos locales. Como se mencionó antes, las entidades sin OCI son también las de bajo presupuesto, en promedio, por lo que pensar en implementar un órgano de control no necesariamente será viable ni en el corto ni en el mediano plazo debido a las restricciones presupuestales. Entonces, una recomendación viable en el corto plazo es fortalecer el seguimiento y monitoreo que realizan las unidades orgánicas a cargo de dichas entidades (sin OCI).

Por otro lado, de la evaluación por componentes se ha evidenciado aquellos que han tenido un bajo promedio en su desempeño: actividades de control y supervisión en el año 2021, lo cual es transversal a los tres niveles de gobierno. Se requiere profundizar el análisis sobre este comportamiento similar, en términos de tendencia. Así, para el componente actividades de control, se debe identificar con precisión a qué se debe su bajo desempeño (falta de capacidades en gestión de riesgo, los riesgos identificados en la etapa previa no son la prioridad, entre otros posibles factores que lo expliquen). Igualmente, en el caso del componente de supervisión se requiere profundizar las causas de su baja calificación (a modo de hipótesis: falta de liderazgo de los funcionarios responsables, autoridades no tienen incentivos para realizar actividades de supervisión, entre otros). Sin embargo, en general, la evaluación anual solo comprende dos

años. Una evaluación posterior, con más información, tanto en años, como en otras variables, debe permitir caracterizar a las entidades y observar su evolución en el tiempo.

Existen evidencias de que una adecuada implementación del SCI tiene efectos favorables en la gestión de residuos sólidos, además se supone que estos, a su vez, tienen efectos, a mediano y largo plazo, en el bienestar de los ciudadanos, quienes son usuarios del servicio municipal de recolección de residuos sólidos. En este contexto, los resultados sugieren que los municipios del tipo AB y tipo B tienen un menor desempeño en la administración de la recolección de residuos sólidos por lo que se requiere focalizar en dichos municipios tanto las acciones de control simultáneo, como las potenciales capacitaciones para mejorar el diseño de su control interno, con miras a tener mejores resultados a favor de la población usuaria.

Referencias bibliográficas

Contraloría General de la República (2021). La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación.

Lima, Perú.

Dargent, E. (2008). Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008. Reporte final. Lima: CIES/SASE.

El Peruano (2018). Decreto legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de beneficencia. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-regula-la-naturaleza-juridica-funci-decreto-legislativo-n-1411-1690482-4>

Guadalupe, C., & Castillo, L. E. (2014). Diferencias regionales en políticas de apoyo al aprendizaje y su posible impacto sobre los niveles de logro. Documento de Discusión CIUP (N°.14-12).

INTOSAI (sf) Guía para las normas de control interno del sector público. Recuperado el 26 de setiembre de 2022. https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/GUIA-PARA-LAS-NORMAS-DE-CONTROL-INTERNO-DEL-SECTOR-PUBLICO-INTOSAI_.pdf

Kaufmann, J., Sanginés, M., & García, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. BID.

MIMP (sf). Preguntas frecuentes respecto a las Sociedades de beneficencia. <http://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dibp/preguntas-frecuentes-beneficencias.pdf>

OCDE (2017a), Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

OCDE (2017b), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE (2020). Diagnóstico y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública.

OLACEFS (2015). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO. Su aplicación y evaluación en el sector público.

OLACEFS (2019). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO. Su aplicación y evaluación en las EFS. La Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza

Presidencia del Consejo de Ministros (2022). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.

Vela, E., Becerra, M., García, S., Ruiz, G., & Roca, P. (2014). Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 5(9), 85-106.

Anexo

TABLA A. NÚMERO DE ENTIDADES QUE CUMPLIERON CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI DISTRIBUIDOS POR REGIONES, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2020 – 2021

	LOCAL		REGIONAL		NACIONAL	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Lima	194	190	22	23	230	234
Cusco	94	96	32	33	10	11
Callao	10	10	10	10	9	9
Junín	125	131	29	28	9	9
Lambayeque	41	42	13	14	8	8
La Libertad	86	85	36	36	8	8
Puno	111	115	19	19	7	7
Ayacucho	99	111	25	25	6	7
Huánuco	85	85	25	25	7	7
Loreto	49	48	20	21	7	7
Piura	74	75	26	26	6	6
San Martín	90	88	21	21	6	6
Arequipa	94	114	26	26	6	6
Cajamarca	136	133	32	32	6	6
Áncash	166	165	35	32	5	5
Ucayali	21	20	19	20	5	5
Apurímac	85	75	28	27	3	3
Tumbes	17	16	9	9	3	3
Ica	48	52	17	17	3	3
Amazonas	87	85	17	17	3	3
Tacna	26	26	10	9	2	2
Huancavelica	96	103	26	25	2	2
Pasco	26	26	12	11	1	1
Madre de Dios	13	14	8	8	1	1
Moquegua	19	19	14	14	1	1
Total	1892	1924	531	528	354	360

FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

TABLA B. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS ENTIDADES CLASIFICADAS EN CADA NIVEL DE GOBIERNO 2020 - 2021

	2020			2021			Cambio de nivel de madurez 2020 -> 2021
	Grado de madurez SCI			Grado de madurez SCI			
	N° Entidades	Promedio	Desviación estándar	N° Entidades	Promedio	Desviación estándar	
Local							
Municipalidad distrital	1482	22	25	1498	35	32	BAJO -> BÁSICO
Municipalidad provincial	192	33	27	188	45	32	BÁSICO -> BÁSICO
Empresa municipal	65	43	32	67	49	32	BÁSICO -> BÁSICO
Instituto vial	70	12	19	75	30	29	BAJO -> BAJO
Sociedad de Beneficencia	59	9	18	71	29	31	BAJO -> BAJO
Ent. Local Otros	24	43	28	25	60	36	BÁSICO -> INTERMEDIO
REGIONAL							
Gobierno regional	25	56	24	25	67	25	INTERMEDIO -> INTERMEDIO
UGEL	181	37	29	182	52	31	BÁSICO -> BÁSICO
Hospital	68	34	28	67	50	31	BÁSICO -> BÁSICO
Proyecto Especial	15	48	27	15	68	28	BÁSICO -> INTERMEDIO
Ent. Reg. Agricultura	24	42	30	24	59	33	BÁSICO -> INTERMEDIO
Ent. Reg. Educación	37	35	24	36	47	30	BÁSICO -> BÁSICO
Ent. Reg. Salud	107	35	29	105	48	32	BÁSICO -> BÁSICO
Ent. Reg. Transporte	22	34	28	23	50	38	BÁSICO -> BÁSICO
Ent. Reg. Otros	52	36	25	51	53	30	BÁSICO -> BÁSICO
NACIONAL							
FFAA y PNP	24	81	23	24	82	28	AVANZADO -> AVANZADO
UGEL	7	85	8	7	94	4	AVANZADO -> ÓPTIMO
Hospital	26	60	31	26	73	25	INTERMEDIO -> INTERMEDIO
Ministerios y Desp. Presid.	20	86	12	20	90	12	AVANZADO -> AVANZADO
OCA y Congreso	19	60	23	20	80	16	INTERMEDIO -> AVANZADO
Poder Judicial	25	67	27	25	85	17	INTERMEDIO -> AVANZADO
Programa Nacional	33	77	26	33	78	32	AVANZADO -> AVANZADO
Proyecto Especial	16	60	29	16	85	13	INTERMEDIO -> AVANZADO
Universidad Nacional	48	43	32	49	55	31	BÁSICO -> BÁSICO
Ent. Nac. Otros	136	70	26	140	79	25	INTERMEDIO -> AVANZADO
	2777	32	30	2812	45	34	



FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

TABLA C. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS ENTIDADES NACIONALES POR SECTOR 2020 - 2021

	2020			2021			Cambio de nivel de madurez 2020 -> 2021
	Grado de madurez SCI		N° Entidades	Grado de madurez SCI		N° Entidades	
	Promedio	Desviación estándar		Promedio	Desviación estándar		
Mujer y Poblaciones Vulnerables	4	84	7	4	93	9	AVANZADO -> ÓPTIMO
Desarrollo e Inclusión Social	8	87	9	8	91	14	AVANZADO -> ÓPTIMO
Energía y Minas	4	75	16	4	89	13	INTERMEDIO -> AVANZADO
Poder Judicial	24	67	27	24	88	10	INTERMEDIO -> AVANZADO
Transportes y Comunicaciones	8	85	10	8	85	12	AVANZADO -> AVANZADO
Ministerio Público	9	46	25	9	84	15	BÁSICO -> AVANZADO
Justicia	31	58	35	32	82	20	INTERMEDIO -> AVANZADO
Presidencia Consejo Ministros	16	82	13	18	82	31	AVANZADO -> AVANZADO
Ambiente	10	73	24	10	82	22	INTERMEDIO -> AVANZADO
Vivienda Construcción y Saneamiento	9	76	21	9	82	16	AVANZADO -> AVANZADO
Comercio Exterior y Turismo	5	76	27	5	81	19	AVANZADO -> AVANZADO
Agricultura	30	61	22	30	80	21	INTERMEDIO -> AVANZADO
Interior	22	82	17	22	79	30	AVANZADO -> AVANZADO
Otros	12	77	15	13	78	16	AVANZADO -> AVANZADO
Producción	9	86	8	9	77	32	AVANZADO -> AVANZADO
Salud	39	65	29	39	75	25	INTERMEDIO -> INTERMEDIO
Trabajo y Promoción del Empleo	6	78	34	5	73	41	AVANZADO -> AVANZADO
Cultura	10	64	28	10	71	25	INTERMEDIO -> INTERMEDIO
Economía y Finanzas	9	78	24	11	70	39	AVANZADO -> INTERMEDIO
Defensa	12	67	34	12	69	38	INTERMEDIO -> INTERMEDIO
Educación	77	56	34	78	68	32	INTERMEDIO -> INTERMEDIO
Total / PROM / SD	354	67	28	360	77	26	



FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

TABLA D. GRADO DE MADUREZ PROMEDIO POR CADA COMPONENTE DEL SCI, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2020 - 2021

	Local	Regional	Nacional
2020			
Ambiente de Control	20	33	61
Información y Comunicación	21	35	64
Evaluación de Riesgos	32	45	77
Actividades de Control	26	40	67
Supervisión	23	36	71
2021			
Ambiente de Control	37	55	77
Información y Comunicación	45	59	83
Evaluación de Riesgos	37	51	77
Actividades de Control	32	47	74
Supervisión	31	46	73



FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

TABLA E. ENTIDADES CON Y SIN ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2020 - 2021

	2020			2021		
	Cantidad	%	% del devengado anual*	Cantidad	%	% del devengado anual*
Local	1892	100%	14.1%	1924	100%	15.0%
Con OCI	420	22%	9.6%	414	22%	9.8%
Sin OCI	1472	78%	4.5%	1510	78%	5.2%
Regional	531	100%	19.6%	528	100%	19.3%
Con OCI	282	53%	13.7%	282	53%	13.6%
Sin OCI	249	47%	5.9%	246	47%	5.7%
Nacional	354	100%	57.6%	360	100%	56.4%
Con OCI	223	63%	49.2%	224	62%	47.8%
Sin OCI	131	37%	8.4%	136	38%	8.6%
Total	2777			2812		

FUENTE: CGR – SIAF

(*) El porcentaje del devengado anual representa el peso relativo agregado de las entidades respecto a la ejecución anual del presupuesto nacional.

TABLA F. CORRELACIÓN ENTRE EL GRADO DE MADUREZ DEL SCI Y ELEMENTOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

	2020			2021		
	Local	Regional	Nacional	Local	Regional	Nacional
Ejecución del gasto Público						
Devengado (log)	0.335	0.115	0.238	0.275	0.075	0.150
Gasto en bienes y servicios (log)	0.340	0.025	0.247	0.272	0.037	0.107
Gasto de inversión (log)	0.251	0.092	0.009	0.213	0.131	-0.080
Gasto en personal (log)	0.389	0.028	0.186	0.328	-0.025	0.144
Eficacia de inversiones	0.010	0.025	-0.096	-0.013	-0.002	0.028
Proporción inversión/gasto total	-0.155	0.067	-0.134	-0.095	0.102	-0.163
Eficacia ejecución presupuestal	0.053	0.023	0.048	0.013	-0.076	0.166
Peso relativo en gasto por entidad	0.240	0.119	0.093	0.132	0.101	0.056
Procesos de contrataciones						
Cantidad de procesos	0.242	0.100	0.160	0.191	0.113	-0.083
Cantidad de ítem	0.249	0.102	0.163	0.194	0.114	-0.081
Monto adjudicado	0.230	0.065	0.162	0.245	0.143	-0.023
Indicadores del INCO						
Sanciones en el RNSSC				0.201	0.218	0.196
Responsabilidad administrativa				0.167	0.081	0.184
Adjud. que superan monto tope OSCE				0.155	0.150	0.061
Resp. administrativas sin sancionar				-0.043	-0.043	-0.135
No declaran a sus parientes				0.202	0.158	-0.047
No declaran información bancaria				0.199	0.118	-0.064
Incumplimiento en presentar DJ				-0.202	-0.207	-0.159
Daño patrimonial				0.119	0.090	-0.011
Denuncias de corrupción admitidas				0.026	-0.125	-0.269
Responsabilidad civil y penal				0.203	0.089	-0.015
Altos func. con resp. adm., civil y/o penal				0.060	0.040	-0.034
Cantidad de servicios de control				-0.060	0.010	-0.082
Contrataciones con impedimentos				0.289	0.130	0.083
Resp. civiles y penales sin sancionar				-0.059	-0.019	-0.085

FUENTE: CGR – SIAF – OSCE

TABLA G. GRADO DE MADUREZ DEL SCI Y CANTIDAD DE ENTIDADES SEGÚN PUNTAJE DE CAPACITACIÓN

Puntaje en capacitación	Eje Gestión de Riesgos				Eje Supervisión			
	2020		2021		2020		2021	
	Promedio de grado de madurez	Cantidad de entidades	Promedio de grado de madurez	Cantidad de entidades	Promedio de grado de madurez	Cantidad de entidades	Promedio de grado de madurez	Cantidad de entidades
Local		1889		1924		1889		1924
0	10	904	12	692	6	904	9	692
1	30	35	22	37	22	35	18	37
2	33	308	33	265	24	308	28	265
3	46	45	36	66	39	45	35	66
4	47	256	46	323	38	256	42	323
5	63	38	48	55	47	38	43	55
6	68	303	63	486	55	303	58	486
Regional		531		527		531		527
0	17	187	16	106	14	187	14	106
1	40	10	30	12	37	10	27	12
2	42	88	44	71	35	88	35	71
3	43	16	45	24	41	16	45	24
4	58	98	54	93	51	98	49	93
5	70	15	73	31	68	15	61	31
6	73	117	69	190	54	117	65	190
Nacional		354		360		354		360
0	28	39	31	25	24	39	23	25
1	32	7	51	4	17	7	48	4
2	61	52	52	31	56	52	41	31
3	78	9	72	7	73	9	78	7
4	76	55	71	65	67	55	68	65
5	87	24	79	24	86	24	78	24
6	89	168	88	204	88	168	85	204
Total		2774		2811		2774		2811

FUENTE: Aplicativo informático del SCI, CGR

TABLA H. MINISTERIOS Y GOBIERNOS REGIONALES CON INFORMACIÓN DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD PREVENTIVA (ICP) PARA EL AÑO 2021

	Índice de capacidad preventiva	Grado de madurez del SCI		Índice de capacidad preventiva	Grado de madurez del SCI
Ministerios			Gobiernos Regionales		
Promedio	91	90	Promedio	42	67
Mínimo	68	56	Mínimo	18	25
Máximo	100	100	Máximo	70	97
Presidencia del Consejo de Ministros	95	100	Cusco	50	97
Producción	94	98	Cajamarca	40	91
Desarrollo e Inclusión Social	97	97	Lambayeque	38	86
Vivienda, Construcción y Saneamiento	97	97	Piura	70	77
Economía y Finanzas	98	97	Loreto	38	28
Energía y Minas	95	96	Lima	18	25
Trabajo y Promoción del Empleo	81	95			
Educación	100	95			
Mujer y Poblaciones Vulnerables	81	94			
Ambiente	96	94			
Defensa	96	93			
Agricultura	99	93			
Comercio Exterior y Turismo	68	92			
Justicia	98	90			
Relaciones Exteriores	85	89			
Salud	91	88			
Transportes y Comunicaciones	97	79			
Cultura	73	61			
Interior	93	56			

FUENTE: PCM (2021).

