

# GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

## Capítulo 9

CARLOS ALZA BARCO  
(EDITOR)



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Gestión pública: balance y perspectivas*  
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

# El nuevo enfoque del control del sistema nacional de control

Paco Toledo

## DEFINIENDO EL CONTROL

Para poder entender el rol del control gubernamental en la modernización del Estado, es importante definir que se entiende por control. Existen varias definiciones, destacando entre estas aquella que entiende al control como *el proceso para asegurarse que las actividades reales se ciñen a las actividades proyectadas*, es decir, es un proceso que permite que las cosas sucedan tal como se han planificado. Otro concepto que se maneja es que *el control permite evaluar resultados y saber si estos son adecuados a los planes y objetivos que se desean conseguir*; e, igualmente, desde un enfoque sistémico, *el control es un conjunto de normas, procedimientos y técnicas a través de los cuales se mide y corrige el desempeño para asegurar la consecución de objetivos y técnicas*.

En consecuencia, el control no solo es la acción de comprobar, inspeccionar, fiscalizar, intervenir o supervisar, sino que tiene a su vez como finalidad ayudar o contribuir al cumplimiento de las metas u objetivos de las organizaciones. Si vemos un caso concreto, cuando un gestor de la administración ejecuta una actividad para cumplir un objetivo determinado, es indispensable establecer mecanismos de control en el proceso de ejecución de dicha actividad que identifiquen y alerten oportunamente sobre cualquier desviación que ponga en peligro el cumplimiento del objetivo, así como es necesario que al final de la actividad exista un ente que, en una suerte de fedatario, determine el grado del cumplimiento del objetivo buscado y dé cuenta de la razonabilidad en el uso de los recursos.

En este marco conceptual, resalta la importancia de la presencia del control en las organizaciones y en sus procesos de producción en la medida en que mejora la calidad de los productos y servicios, acelera la producción de los ciclos de negocios y le agrega valor a las organizaciones.

Existen diversas manifestaciones del control, pero en esta oportunidad me referiré al control gubernamental, que según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como al cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.

### UN NUEVO ENFOQUE: EL CONTROL GUBERNAMENTAL

La Contraloría General de la República (CGR) tiene como tarea ejercer el control gubernamental, labor que debe estar orientada, entre otros aspectos, a la búsqueda de que los recursos públicos generen servicios públicos que beneficien a la ciudadanía en su conjunto. Para lograr este propósito, se han establecido políticas orientadas a que el control gubernamental se realice bajo un enfoque integral que contribuya a una mejor gestión pública y, por ende, a que las entidades públicas produzcan mejores servicios públicos.

Gráfico N° 1. Nuevo enfoque de control



En este enfoque integral, se considera que el control debe privilegiar la actuación preventiva; es decir, fortalecer el control previo, limitado a tres procedimientos: opinión sobre operaciones de endeudamiento, para verificar si las entidades del Estado cuentan con la capacidad financiera para asumir un compromiso de deuda; autorización de los presupuestos adicionales de obras y prestaciones adicionales de supervisión cuando estos se incrementan más del 15% del monto del contrato original; y la opinión sobre compras con carácter de secreto militar. Igualmente, en este rol preventivo existe el servicio de control denominado «veedurías», que implica la actuación de la CGR durante la ejecución de las operaciones (licitaciones, ejecución de obras, etcétera) con la finalidad de detectar «riesgos» que pudieran afectar negativamente el cumplimiento de objetivos de la operación o el incumplimiento de normas, los mismos que son reportados a los titulares de las entidades para que oportunamente puedan hacer los correctivos correspondientes.

Otro elemento del control integral se expresa en el hecho de que la organización de la CGR contemple el concepto de producto/cliente, que implica que un grupo de trabajo este preocupado por las entidades sujetos de control, «clientes», y se ocupe de identificar sus problemas, sus oportunidades de mejora o sus necesidades de control utilizando, entre otras herramientas, el análisis de riesgo. A la par, otro grupo de trabajo busca ser el desarrollador de los productos de control sobre la base de la demanda que genere el encargado del cliente. Con ello se busca optimizar los recursos y ordenar la actuación del control orientándolo principalmente a atender las necesidades del «cliente».

Asimismo, se considera necesario establecer las auditorías especializadas con respecto a las materias a auditar —contratación pública, presupuesto, ejecución de obras, programas sociales y otros—; a la naturaleza o características de la entidad a auditar; o en función al objetivo y alcance de la auditoría —financiera, de cumplimiento, de gestión, operativos sorpresas, etcétera—.

Dentro de este enfoque integral también esta considerada la posibilidad de realizar auditorías orientadas a medir el grado de cumplimiento de las políticas públicas o la auditoría de desempeño, que evalúa el grado de cumplimiento de metas y objetivos; es decir, se buscará ir migrando de una auditoría enfocada principalmente en velar por el cumplimiento de normas y procedimientos a otras que miden cómo las organizaciones cumplen sus fines y sus objetivos.

De otro lado, es necesario promover la transparencia en las operaciones de la administración pública; en ese sentido, es importante que el Estado produzca información y que esta sea accesible para todos, lo cual no solo le permite una mejor rendición de cuentas frente al ciudadano —al permitirle conocer cómo se utilizan sus recursos—, sino que también facilita el ejercicio del control gubernamental, haciendo que las intervenciones de CGR sean más focalizadas y eficientes mediante el uso de herramientas de análisis de la información. Un ejemplo concreto de este concepto es el sistema INFObras, desarrollado por la CGR con apoyo de la GIZ, que muestra información abierta, centralizada y completa sobre la ejecución de las obras públicas.

Finalmente, en el modelo de control integral se considera que debe existir la sanción efectiva para aquellos funcionarios o servidores que no hayan cumplido adecuadamente su trabajo, obviamente respetando el debido proceso. Como parte del trabajo de la auditoría se identifican tres tipos de responsabilidades: administrativa, civil o penal. En el caso de las dos últimas le corresponde a la vía jurisdiccional establecerla y sancionarla, porque en el caso de la responsabilidad administrativa las normas contemplaban anteriormente que fueran los titulares de las entidades quienes debían calificarlas y sancionarlas. Resulta que en la práctica, y así lo demuestran las estadísticas, la responsabilidad administrativa terminaba sin sanción o eventualmente en sanciones menores, lo que generó un ambiente de impunidad en la administración pública. Ante esta situación, el Congreso de la República aprobó una ley que contempla que las faltas graves o muy graves sean procesadas por la CGR. Están en proceso de implementación las unidades orgánicas que se encargarán de esta labor, que incluye la conformación de un tribunal administrativo con la autonomía y facultad suficiente para resolver los casos en última instancia administrativa.

En conclusión, la CGR viene implementando este nuevo enfoque de control orientándolo principalmente a los aspectos de prevención y a contribuir al logro de los objetivos de las entidades del sector público, de tal manera que pueda constituirse en la palanca necesaria para establecer una gestión pública eficiente y transparente.