

ESTRATEGIAS PARA OPTIMIZAR EL CONTROL GUBERNAMENTAL: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL Y PREVENTIVO

STRATEGIES FOR OPTIMIZING GOVERNMENT OVERSIGHT:
AN INSTITUTIONAL AND PREVENTIVE APPROACH

ESTRATÉGIAS PARA OTIMIZAR O CONTROLE GOVERNAMENTAL:
UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL E PREVENTIVA

Jaime Antonio Ortiz Rivero

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-7800-8377>

Fecha de recepción: 01/05/2015

Fecha de aceptación: 02/06/2015

Resumen

Este artículo analiza el estado actual del control gubernamental en el Perú y su relación con la lucha contra la ineficiencia y la corrupción. Parte de un diagnóstico inicial —apoyado en la metáfora de Sísifo— que evidencia las limitaciones de las estrategias preventivas y represivas tradicionales. A partir de ello, se proponen reformas orientadas a fortalecer la función del Órgano Superior de Control, con énfasis en la capacitación del personal, la reorganización institucional y la priorización de acciones eficaces que permitan optimizar el uso de recursos, promover la inversión pública y restaurar la confianza ciudadana.

Palabras clave: control gubernamental, estrategias preventivas, corrupción.



Abstract

This article analyzes the current state of government control in Peru and its relationship with the fight against inefficiency and corruption. It begins with an initial diagnosis —supported by the metaphor of Sisyphus— that highlights the limitations of traditional preventive and repressive strategies. Based on this, the article proposes reforms aimed at strengthening the role of the Supreme Audit Institution, with emphasis on personnel training, institutional reorganization, and the prioritization of effective actions that optimize resource use, promote public investment, and restore public trust.

Keywords: government control, preventive strategies, corruption.

Resumo

Este artigo analisa o estado atual do controle governamental no Peru e sua relação com a luta contra a ineficiência e a corrupção. Parte de um diagnóstico inicial —apoiado na metáfora de Sísifo— que evidencia as limitações das estratégias preventivas e repressivas tradicionais. A partir disso, propõem-se reformas voltadas ao fortalecimento da função do Órgão de Controle Superior, com ênfase na capacitação do pessoal, na reorganização institucional e na priorização de ações eficazes que permitam otimizar o uso dos recursos, fomentar o investimento público e restaurar a confiança da cidadania.

Palavras-chave: controle governamental, estratégias preventivas, corrupção.

Introducción

Debido a un castigo de los dioses por haber evadido astutamente la muerte en dos ocasiones, Sísifo, rey de Corinto, fue condenado a empujar una gran roca cuesta arriba hacia la cumbre de una montaña en el Hades para, luego, una vez en la cima, verla rodar cuesta abajo y así empujarla nuevamente, de forma incesante y por toda la eternidad.

Esa leyenda griega, novelada por Albert Camus, sirve como una metáfora de la lucha humana por encontrar un propósito y un sentido a la vida, a pesar de su aparente insignificancia. A diario, notamos que dicha percepción de futilidad, lamentablemente, es compartida por algunas personas cuando las

instituciones del Estado combaten la ineficiencia y la corrupción: consideran que se trata de un esfuerzo inútil y sin esperanza.¹

Una de las instituciones que participa de manera activa en el sistema anticorrupción es, precisamente, la Contraloría General de la República, responsable —según la Constitución Política del Perú— de supervisar las operaciones de la deuda pública, los actos de las entidades sujetas a control y la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, que en 2025 asciende a más de doscientos mil millones de soles². Para el desarrollo de dichas potestades, la Contraloría recurre, por lo general, a dos grandes estrategias, que no debieran ser excluyentes: unas, coloquialmente llamadas preventivas; otras, denominadas represivas. Ambas están orientadas a enfrentar la ineficiencia y la corrupción.

La importancia que la Contraloría asigna a ambas estrategias está contenida en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y en la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Asimismo, han sido incorporadas en el último Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Contraloría correspondiente al periodo 2022-2027³, el cual definió la denominada política institucional de control integral, con énfasis en el control preventivo. El Objetivo Estratégico Institucional 02 precisa: «Contribuir a la gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos en beneficio de la población».

Estas normas están sujetas, por supuesto, a las disposiciones de los tratados internacionales debidamente ratificados por el Perú, en particular, por la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), y a los compromisos institucionales suscritos por el Estado peruano y la Contraloría General de la República (OCDE, INTOSAI, OLACEFS).

1 Albert Camus, *El Mito de Sísifo* (Buenos Aires: Editorial Losada, 1953).

2 Constitución Política del Perú, 1993.

Artículo 82.-

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

3 PEI aprobado mediante Resolución de Contraloría n.º 089-2024-CG del 19 de febrero de 2024.

El hecho es que la implementación de las citadas estrategias no ha producido los resultados esperados, y los cuestionamientos contra el Sistema Nacional de Control son múltiples y de conocimiento público. Este estudio teórico de tipo cualitativo, aunque sustentado en data cuantitativa, pretende ofrecer una propuesta renovada para optimizar las estrategias de control gubernamental.

2. Mecanismos de control preventivos y de control posterior

Dentro de los mecanismos de control preventivos se encuentran, principalmente, las acciones de control simultáneo, en las modalidades de control concurrente, visita de control y orientación de oficio, además de numerosos informes como el Reporte de Avance ante Situaciones Adversas, Informe de Hito de Control, entre otros.

Entre los mecanismos de control posterior o correctivos destacan las acciones de cumplimiento y los denominados Servicios de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad. Las acciones de control incluyen en sus informes de auditoría recomendaciones para la mejora del control interno y de operaciones específicas de la gestión. Asimismo, con frecuencia, incluyen el señalamiento de responsabilidades civiles, penales o administrativas, con identificación de los presuntos responsables. Los servicios de control específico se enfocan, principalmente, en esta última tarea: la detección e investigación de irregularidades.

Dichas estrategias preventivas y sancionadoras son complementarias, de acuerdo con lo dispuesto por la citada Ley 27785. Sin embargo, en los últimos lustros, han recibido un énfasis desigual, particularmente en lo que respecta a la asignación de recursos presupuestales. Este trato diferenciado se ha reflejado en cambios organizacionales pendulares, que se aprecian en la definición de planes de control que priorizan una u otra estrategia, con sus respectivos objetivos, metas e indicadores, conforme se aprecia en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y en las memorias institucionales 2010-2023.

En efecto, las acciones estratégicas de carácter preventivo, en términos generales, han puesto el énfasis en alertar a las entidades del Estado sobre desviaciones en la gestión que podrían poner en peligro el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Las estrategias de control posterior, por el contrario, han enfatizado la detección de irregularidades administrativas, civiles

o penales, así como la identificación de los presuntos responsables para su posterior investigación, procesamiento y sanción, cuando corresponda.

Tras varios años en los que la Contraloría General de la República ha priorizado alternativamente una u otra de estas estrategias, algunos funcionarios y servidores públicos, así como una parte de la ciudadanía, han llegado a percibir el control gubernamental como ineficiente y fallido. En estos dos ejes de actuación se ha producido una dispersión de esfuerzos y una sobrecarga de funciones, lo cual ha generado en la población una sensación de inutilidad respecto del control gubernamental, según se refleja en encuestas a nivel nacional.

Al respecto, existen estudios y encuestas sobre el impacto de la labor de la Contraloría. Así, por ejemplo, se encuentra la XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción, elaborada por Proética en 2022⁴, y la encuesta del Instituto de Estudios Peruano para el Instituto Bicentenario en 2024.⁵

Los ciudadanos consideran, por un lado, que la actuación del ente rector del control ha sido irrelevante y no ha promovido la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Además, perciben que ha generado un ambiente de desconfianza, ha obstaculizado las inversiones y ha paralizado la oportuna toma de decisiones debido al temor que las sanciones generan en los funcionarios. Por otro lado, un amplio sector de la población considera que las revelaciones sobre actos ilícitos o irregulares por parte de servidores públicos son tardías, extemporáneas y no aportan valor suficiente para revertir los altos niveles de impunidad, ni logran resarcir adecuadamente al Estado, especialmente en el ámbito de las contrataciones públicas.

En este sentido, destaca el artículo de Hernando Carpio Montoya publicado por la Universidad ESAN, titulado «¿Quién controla a la Contraloría General de la República del Perú?», el cual cuestiona la calidad y oportunidad de los informes de control.⁶

4 Proética, *XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú* (Lima: Ipsos, 2022). <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf>

5 Instituto de Estudios Peruanos. *Ciudadanía, democracia y gestión descentralizada*. Instituto Bicentenario (Lima, 2024). <https://iep.org.pe/noticias/informes-de-opinion/>

6 Hernando Carpio Montoya, *¿Quién controla a la Contraloría General de la República en el Perú?* Conexión ESAN, 2 de septiembre de 2024. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/quien-controla-a-la-contraloria-general-de-la-republica-en-el-peru>

3. Una perspectiva propositiva

Es factible que la solución al problema de la Contraloría no resida únicamente en la forma en que implementa una u otra metodología de trabajo —sea preventiva o represiva, las cuales pueden y deben coexistir con una adecuada medida y balance—, sino en la necesidad de definir con mayor precisión su rol propositivo dentro del Estado y utilizar sus potestades funcionales para que la administración pública cumpla sus fines de manera óptima, con integridad y eficiencia. A fin de cuentas, la administración pública, sujeta al control, es la encargada de concretar los fines del Estado en materia de transportes, comunicaciones, vivienda, salud, educación, trabajo, entre otros, siendo sus agentes y servidores públicos quienes, en el ejercicio de sus obligaciones, hacen uso de los recursos públicos con el objetivo de satisfacer las necesidades ciudadanas.

Es necesario explicar esta posición, sin perder de vista la antes mencionada leyenda de Sísifo, que nos reta a encontrar sentido y propósito en el trabajo del control gubernamental, alineándolo con los planes y estrategias de modernización del Estado.

Durante años, miles de malos funcionarios y servidores públicos han sido advertidos sobre inconductas funcionales e irregularidades en el ejercicio de sus funciones, o se les ha detectado la comisión de infracciones graves, por las cuales algunos han sido procesados y, en ocasiones, sancionados. Sin embargo, la corrupción ha persistido y la impunidad ha aumentado, generando mayores daños al erario público y deteriorando la confianza ciudadana en las instituciones.

Esta situación afecta, sin lugar a dudas, al Estado como sujeto pasivo de las infracciones⁷. Pero también perjudica a una mayoría de buenos funcionarios públicos que solo pretenden hacer bien su trabajo y servir a su país, y que, por diversos motivos, viven preocupados por la posibilidad de ser imputados sin fundamento, sin lograr liberarse oportunamente de acusaciones por graves perjuicios al Estado que no ocasionaron. Admitir que «justos paguen por pecadores» es una postura jurídica y éticamente inaceptable. Además, desalienta y desmoraliza a los funcionarios y servidores públicos probos —que

7 Contraloría General de la República, *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional 2023* (Lima, 2023) <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6605246/5741555-incidencia-de-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-2023.pdf>

son la mayoría—, afecta la inversión y, en última instancia, el crecimiento y desarrollo del país.⁸

Ante esta situación, cabe preguntarse: ¿debemos continuar haciendo lo mismo? ¿Debe la Contraloría ser un mero observador de irregularidades cometidas dolosa o culposamente por malos servidores, limitándose a emitir advertencias o recomendar a las entidades públicas la imposición de sanciones?

No descartamos que las estrategias preventivas y represivas tradicionales sean necesarias en el control gubernamental. Sin embargo, debemos cuestionarnos: ¿acaso no existen otros enfoques posibles?

En esa línea, formulamos dos interrogantes clave que orientan nuestra propuesta:

1. En relación con los recursos humanos, ¿no sería más eficiente contar con funcionarios capaces y honestos que no incurran en irregularidades en el manejo de los fondos públicos, ya sea por dolo, ignorancia o negligencia?
2. Y respecto a las inversiones, ¿no sería preferible que la Contraloría colabore con las entidades del Estado involucradas, guiándolas en aspectos vinculados al control gubernamental y los procesos sujetos a supervisión, cuyos riesgos conoce perfectamente?

Las respuestas, en ambos casos, son afirmativas. A continuación, analizaremos cada uno de estos aspectos para evaluar su viabilidad y su relación costo-beneficio.

4. Capacitación de los funcionarios y servidores públicos

De primera impresión, la formación y capacitación de los funcionarios y servidores públicos es una de las funciones de la administración pública, necesaria para concretar los fines del Estado. ¿Qué puede hacer la Contraloría General al respecto? ¿Acaso ese tema es ajeno a sus funciones? Por supuesto que no. El interés del Sistema Nacional de Control es innegable: un equipo debidamente capacitado reduciría las actuales labores de control o, en todo caso, permitiría

8 Comex Perú, *Se habría perdido S/12.7 de cada S/100 de gasto público por corrupción en 2023*, 9 de agosto de 2024. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/se-habria-perdido-s-127-de-cada-s-100-de-gasto-publico-por-corrupcion-en-2023>

que estas no se enfoquen tanto en estrategias represivas, sino que se orienten a optimizar el desempeño de la gestión pública. Veamos el marco legal y conceptual pertinente.

En primer lugar, cabe mencionar que la Contraloría General de la República es el ente rector del Sistema Nacional de Control. Como tal, la Constitución le otorga la facultad de promover normas que optimicen los resultados del control gubernamental y, además, le da la potestad de supervisar su cumplimiento. Estas atribuciones o competencias funcionales no la convierten en un feudo, pese a su independencia y autonomía, sino en un órgano del Estado que, necesariamente, debe coordinar y articular con otras entidades estatales para el adecuado ejercicio de competencias y el cumplimiento del propósito nacional.

Al respecto, Erika García-Cobián señala que la delimitación competencial de la Contraloría y su condición de organismo constitucional autónomo constituyen una manifestación importante del Estado Constitucional y del principio de división de poderes, distinguiéndose por controlar la ejecución del presupuesto público y contribuir a la protección de bienes constitucionales como la legalidad de la ejecución presupuestal, la gestión adecuada de los recursos públicos, la eficiencia en la atención de necesidades sociales, el buen funcionamiento de la administración estatal y la prevención de la corrupción, entre otros.⁹

En esa misma línea, el artículo 2 de la Ley 27785, promulgada en 2002, establece que el ente rector de control debe propender al desarrollo honesto y probo de las funciones y los actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como al cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con el fin de mejorar sus actividades y servicios en beneficio de la nación¹⁰.

9 Erika García-Cobián, «Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio del “Ne bis in idem”» (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014), 7, <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5509>

10 Ley 27785

Artículo 2.- Objeto de la ley

Es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obteni-

Como puede advertirse, la facultad de fiscalizar al Estado como ente rector incluye la atribución de supervisar a quienes intervienen en el uso y destino de los recursos y bienes públicos, así como de propiciar su desarrollo y el logro de resultados eficientes orientados a satisfacer las necesidades sociales.

Según el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, la palabra «control» tiene varias acepciones; no obstante, destaca la primera de ellas: «Comprobación, inspección, fiscalización e intervención».¹¹

Con base en lo anterior y considerando los resultados obtenidos hasta ahora, así como los insuficientes esfuerzos frente a la ineficiencia y la corrupción, estimamos que la Contraloría requiere ir a la raíz del problema: intervenir en el desarrollo del personal de la administración pública a fin de que esta cuente con recursos humanos calificados.

No se puede negar que las causas de la ineficiencia y la corrupción son múltiples, como también lo son sus efectos, que resultan pluriofensivos. Esta complejidad hace que enfrentarlas sea una tarea difícil. No obstante, es un desafío impostergable, que exige apertura a proyectos innovadores, como el diseño de mapas de calor que permitan identificar las áreas y procesos más vulnerables, y que generan mayor perjuicio al tesoro público.

Asimismo, debe reconocerse que las entidades públicas no solo enfrentan problemas relacionados con su personal, sino también con su normativa, procesos y sistemas informáticos, entre otras actividades administrativas. Todos estos elementos son parte de su desarrollo institucional y corresponden a su competencia. Sin embargo, un aspecto clave en el cual la Contraloría sí puede intervenir —sin asumir funciones de gestión— es en su rol normativo como ente rector de control, supervisando el uso de los recursos públicos y el proceso de capacitación y certificación del personal vinculado a las inversiones y contrataciones públicas, u otras áreas sensibles de la gestión estatal.

Por ejemplo, desde hace años se exige que los servidores del órgano encargado de las contrataciones que, en razón de sus funciones, participan directamente en alguna fase del proceso, sean profesionales o técnicos certificados, con el propósito de garantizar sus competencias¹². Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, en la práctica se observa que pocas entidades cumplen

dos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

11 Real Academia Española. «Control», en *Diccionario de la lengua española* (s. f.). <https://dle.rae.es/control>

12 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, art. 5 del Reglamento de la Ley de Con-

la norma, limitándose a certificar únicamente al jefe del área y no al resto del personal involucrado.

La exigencia del cumplimiento de la norma es una función esencial del Órgano Superior de Control, por lo que debería requerir a los titulares de cada entidad que capaciten al personal correspondiente y, en paralelo, supervisen el cumplimiento efectivo de la norma, bajo responsabilidad. De ese modo, se evitará que colaboradores sin las debidas competencias incrementen el riesgo de perjuicio al Estado¹³.

Insistir en las mismas medidas adoptadas hasta ahora es perpetuar una dinámica ineficaz, como en la mencionada leyenda griega. Las estrategias institucionales preventivas y correctivas implementadas han sido válidas, pero, a la luz de los hechos, las estadísticas y la percepción ciudadana, resultan insuficientes. Se necesita un enfoque distinto.

Dimensionemos su impacto. Según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), las contrataciones públicas representan más del cincuenta por ciento (50%) de los gastos presupuestales del Estado. Su importancia es innegable, como se cita a continuación: «Una contratación pública sólida es fundamental para gobernar de manera eficiente, mejorar los servicios y ganar la confianza de los ciudadanos. La mitad del gasto público en el Perú corresponde a adquisiciones para la compra de bienes, servicios e infraestructura en beneficio de la sociedad».¹⁴

Atendiendo al referido peso presupuestal e importancia de las contrataciones públicas, proponemos que el Estado, impulsado por la Contraloría,

trataciones del Estado, modificado por el art. 2 del D.S. N.º 377-2019-EF, publicado el 14 diciembre de 2019.

Artículo 5.- Organización de la Entidad para las contrataciones (...)

5.3. Los servidores del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad que, en razón de sus funciones intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación, son profesionales y/o técnicos certificados. A través del procedimiento de certificación de los servidores del órgano encargado de las contrataciones de las Entidades, se certifican, o los ya certificados, mejoran su nivel. Dicha certificación habilita a los servidores a prestar servicios en el órgano encargado de las contrataciones y tiene una vigencia de dos (02) años. El procedimiento es de evaluación previa con aplicación del silencio administrativo negativo y tiene un plazo de treinta (30) días hábiles. Previamente, los profesionales y técnicos acceden al Examen de Certificación, que constituye un servicio prestado en exclusividad y se encuentra sujeto al pago del costo previsto en el TUPA.

13 Instituto Peruano de Economía, *Poco conocimiento de funcionarios explica caída de la inversión pública*, publicado originalmente en *El Comercio*, 2 de marzo de 2016, <https://www.ipe.org.pe/portal/poco-conocimiento-de-funcionarios-explica-caida-de-la-inversion-publica/>

14 United States Agency International Development, *Contratación Pública en el Perú*. (2021), 1.

exija a todas las entidades que el personal de las oficinas de contrataciones, entre otras, reciba capacitación permanente y obligatoria, con evaluaciones periódicas y objetivas, así como certificaciones temporales.

Esta propuesta no debe limitarse a los jefes de las oficinas de logística. Debe extenderse —mediante nueva normativa— a todo el personal involucrado en inversiones y adquisiciones de bienes, servicios y obras. La Contraloría, junto con instituciones como el OSCE, Servir y otros organismos estatales, debe articular esfuerzos en torno a este objetivo común, aportando cada uno desde su especialidad y con miras a enriquecer la formación del personal público, promoviendo tanto incentivos positivos como correctivos.

La Contraloría podrá, adicionalmente, auditar los procesos de capacitación y evaluación, e incluso certificar internamente a las entidades que logren contar con el cien por ciento de personal idóneo, lo que permitiría reducir la frecuencia del control externo y focalizarlo en aquellas que demuestren resistencia al control interno, a las reformas de calidad y a la profesionalización de sus recursos humanos, especialmente cuando gestionen altos volúmenes presupuestales.

En conclusión, contar con servidores debidamente capacitados y certificados de manera continua reducirá, por lógica elemental, los problemas de ineficacia y corrupción que afectan a la administración pública y que, además, recargan las labores del ente rector de control.

Parafraseando a Albert Einstein, es una locura hacer lo mismo una y otra vez esperando tener resultados diferentes.

5. La Contraloría como un agente activo de la mejora del estado y las inversiones

Ante el escenario descrito, se plantea la necesidad de una reforma integral que vaya más allá de la aplicación de sanciones. Es necesario que la Contraloría se comprometa con los esfuerzos que realiza la administración pública para contribuir al desarrollo y crecimiento del país mediante la promoción de inversiones, en particular, las de carácter público.

Solo por citar un ejemplo representativo del sector productivo nacional, información pública reciente ha señalado que existen proyectos mineros paralizados por más de cincuenta mil millones de dólares. Las causas son múltiples, pero se destacan algunas principales: la falta de competencias y habi-

lidades de los funcionarios públicos, agravada por una constante rotación en los puestos clave; el antes mencionado temor de los funcionarios a ser denunciados o procesados, lo que los obliga a requerir la intervención de numerosos informes técnicos, legales y de otro tipo que, de alguna manera, los releven de responsabilidad funcional; la existencia de procesos secuenciales lentos y engorrosos que no agregan valor; y la corrupción.¹⁵

Ante estas deficiencias que amenazan el desarrollo del país, podemos vislumbrar grandes oportunidades de mejora que requieren un ente rector de control que reoriente su rol, asumiendo un compromiso propositivo, dentro de los límites de sus potestades constitucionales, que promueva indirectamente las inversiones.

En esa línea de ideas, se propone que la Contraloría General deje de ser un mero observador para convertirse en un ente rector que, a través de la creación de una comisión ad hoc de alto nivel, impulse la actualización normativa y la coordinación interinstitucional. El objetivo es que el control no se limite a generar alertas, identificar irregularidades o sancionarlas, sino que contribuya al mejoramiento de las actividades y servicios de la administración pública en beneficio de la nación y, en consecuencia, fomente las inversiones públicas bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia.

En esa línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado que, en el caso del Perú, desarrollar un marco sólido y eficaz de control interno, así como de gestión de riesgos, constituye una oportunidad de mejora. Incluso propone que el rol de los órganos del Sistema Nacional de Control incluya «asesorar y apoyar a la dirección superior [de las entidades] asegurando la adecuación de los procesos de control interno para mitigar los riesgos y asegurando que los gerentes y el personal de las entidades gubernamentales participen activamente en las actividades de control y gestión de riesgos».¹⁶

La participación de la Contraloría General en una comisión ad hoc de alto nivel, conformada por actores claves en la promoción de las inversiones — como la PCM, el MEF, el MINEM, el MINAM, el MINCUL, entre otras entida-

15 César Ramos, *Frente al 'boom' del cobre, ¿cuál es el impacto de tener proyectos mineros paralizados?* Rumbos Mineros, 29 de abril de 2021. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/frente-al-boom-del-cobre-cual-es-el-impacto-de-tener-proyectos-mineros-paralizados/>

16 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú: Reforzando la integridad para un desarrollo sostenible*. OCDE (2017). <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>

des del Estado—, por un lado, brinda la oportunidad de contar desde el inicio con la asesoría del ente rector de control en los temas de su especialidad; y, por otro lado, transmite confianza a los funcionarios de las entidades públicas que directamente promueven las inversiones.

Ello no implica que las Contraloría deba asumir funciones de gestión. En lo absoluto. Significa que actuará de forma oportuna en la orientación que requieren dichos actores para la definición de políticas, planes, estrategias, objetivos y normativas que fomenten la inversión, así como para la optimización de sus procesos de control interno y análisis de riesgos, todo ello dentro del ejercicio de sus funciones contraloras, conforme al marco conceptual y teleológico que hemos explicado en los apartados anteriores.

Para el ejercicio de este rol asesor y promotor del cambio, la Contraloría General debe no solo reorientar su enfoque de control, sino también reorganizar la institución para alcanzar resultados con impacto significativo en el desarrollo y crecimiento de la nación. Debido a sus recursos limitados, será indispensable que priorice sus actividades definiendo criterios claros para distinguir entre acciones urgentes, importantes y trascendentes. Esto permitirá evitar la dispersión de esfuerzos y, por el contrario, focalizarlos en aquellas áreas que, por su relevancia presupuestal e impacto social, generen mayores beneficios para la ciudadanía.

6. Conclusiones y recomendaciones

El verdadero desafío para el control gubernamental no es la aplicación aislada de estrategias preventivas o represivas, sino la necesidad de transformar el enfoque institucional. La profesionalización del personal de la Contraloría y del Estado —especialmente en las áreas que promueven las inversiones y contrataciones públicas—, la modernización de los procesos internos y la priorización de acciones estratégicas son elementos esenciales para que la institución cumpla su misión de manera eficaz y genere un impacto positivo en la gestión pública, en línea con la propuesta contenida en la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

En esa línea, se recomienda reformular la función de la Contraloría para que se convierta en un agente activo de articulación y mejora institucional en la gestión pública, y no solo en un ente sancionador o formulador de alertas. La transformación cultural y operativa es clave para romper con el ciclo

de ineficiencia, promover las inversiones y restaurar la credibilidad ante la ciudadanía.

Una propuesta concreta en esta dirección es la creación de una comisión ad hoc de alto nivel para la promoción de las inversiones, con la participación de la Contraloría General como ente rector de control. Esta participación no solo propiciará el desarrollo y crecimiento del país, sino que también impulsará una mayor confianza por parte de los funcionarios, servidores públicos y la ciudadanía en general en las instituciones del Estado.

REFERENCIAS

- Camus, Albert. *El mito de Sísifo*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1953.
- Carpio Montoya, Hernando. «¿Quién controla a la Contraloría General de la República en el Perú?». *Conexión ESAN*. 2 de septiembre de 2024. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/quien-controla-a-la-contraloria-general-de-la-republica-en-el-peru>
- Comex Perú. *Se habría perdido S/ 12.7 de cada S/ 100 de gasto público por corrupción en 2023*, 9 de agosto de 2024. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/se-habria-perdido-s-127-de-cada-s-100-de-gasto-publico-por-corrupcion-en-2023>
- Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República, 1993. https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf
- Contraloría General de la República. *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*. Lima: Contraloría General de la República, 2021. https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf
- García-Cobián Castro, Erika. «Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio del “Ne bis in ídem”» (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014). <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5509>
- Instituto de Estudios Peruanos. *Ciudadanía, democracia y gestión descentralizada. Instituto Bicentenario*. Lima: IEP, 2024. <https://iep.org.pe/noticias/informes-de-opinion/>
- Instituto Peruano de Economía. *Poco conocimiento de funcionarios explica caída de la inversión pública*. Publicado originalmente en *El Comercio*, 2 de marzo de 2016. <https://www.ipe.org.pe/portal/poco-conocimiento-de-funcionarios-explica-caida-de-la-inversion-publica/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú: Reforzando la integridad para un desarrollo sostenible*. OCDE (2017). <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>

Proética. *XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*. Lima: Ipsos, 2022. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf>

Ramos, César. *Frente al 'boom' del cobre, ¿cuál es el impacto de tener proyectos mineros paralizados?* Rumbos Mineros. 29 de abril de 2021. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/frente-al-boom-del-cobre-cual-es-el-impacto-de-tener-proyectos-mineros-paralizados/>

Real Academia Española. «Control». En *Diccionario de la lengua española* (s. f.). <https://dle.rae.es/control>

United States Agency for International Development. *Contratación pública en el Perú*. 2021.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

CORRESPONDENCIA

jaime_ortizrivero@yahoo.com

Trayectoria académica del autor

Jaime Antonio Ortiz Rivero es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Maestro en Control Gubernamental por la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República. Experto en Derecho Civil, Derecho Procesal Civil, Control Gubernamental y Sistemas anticorrupción. Conferencista nacional e internacional ante la Academia de la Magistratura, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Asociación de Bancos del Perú y Centrum de la Pontificia Universidad Católica del Perú.