
Control interno y la modernización del Estado en un gobierno regional e institución educativa peruana ***Internal control and the modernization of the State in a regional government and Peruvian educational institution***

Ada Elena Calderón Vargas¹

Roger Brayan Braga Sandoval ²

Sergio Martín Arana Cárdenas¹

¹Universidad Cesar Vallejo, Perú

²Universidad Nacional de Ucayali, Perú.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3975-2923>

<https://orcid.org/0000-0002-5794-1587>

<https://orcid.org/0000-0002-3023-1542>

Correo electrónico(s):

acgcalderon@hotmail.com

roger_braga@unu.edu.pe

saranaca@ucvvirtual.edu.pe

Recibido: 10/02/2022

Aceptado: 16/05/2022

Resumen: El control interno y la modernización estatal conforman un proceso de reforma que busca superar las limitaciones y contratiempos de la gestión pública en sus diferentes instituciones, que en Perú se ha convertido en un asunto de interés. En este sentido, se presenta los resultados de una investigación desarrollada bajo una perspectiva cualitativa con el propósito de conocer el avance de este proceso en la actualidad, para lo cual se realizó una revisión documental y una entrevista a dos informantes clave, quienes ubican el estatus de los cambios emprendidos en un gobierno y en una institución educativa a nivel medio.

Palabras clave: Control interno; Modernización del Estado; Gobierno regional; Institución educativa.

Abstract: Internal control and state modernization are part of a reform process that seeks to overcome the limitations and setbacks of public management in its different institutions, which has become a matter of interest in Peru. In this sense, we present the results of a research developed under a qualitative perspective with the purpose of knowing the progress of this process at present, for which a documentary review and an interview to two key informants were carried out, who locate the status of the changes undertaken in a government and in an educational institution at the middle level.

Keywords: Internal control; modernization of the State; regional government; educational institution.

Introducción

El proceso de control interno y de modernización del país es descrita a nivel gubernamental como una reforma que busca el Estado peruano con el propósito de ofrecer a su población una institución gubernamental renovada que realice sus actividades enmarcadas en un enfoque de servicio a la ciudadanía, eficacia en el

cumplimiento de sus objetivos y suministro de bienes y servicios de calidad. Esto supone una migración en su rumbo, de forma que se enfatice la consecución de resultados y la adopción de instrumentos adaptables y flexibles; en pocas palabras, se trata de implementar una gestión por procesos (Cañari-Otero y Hanco-Bustinza, 2021).

Bajo este tipo de gestión, la organización o institución es concebida como un sistema interrelacionado, cuyas actividades están dirigidas a la generación de un producto o servicio que busca la satisfacción de la población. Seguir esta orientación supone reconocer la importancia de la relación entre las diferentes fases de una actividad, permitiendo incluso simplificarla, lo cual incluye tener claro el resultado esperado por el ciudadano común y encaminar sus acciones hacia la recuperación de la confianza en las instituciones públicas y sus funcionarios. A nivel formativo, abarca el servicio conocido en Perú como módulos de atención en la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) (Maizondo e Hidalgo, 2021).

Al respecto, cabe retomar que, en el marco de la reforma estatal del país, se desarrolló durante el mes de mayo de 2021 un seminario internacional bajo el nombre de “La reforma del Estado. Por un Estado eficiente al servicio de la gente”, donde se planteó la necesidad de que esta instancia recupere su esencia: estar al servicio de la población, de su gente, de forma que manifieste sus condiciones de satisfacer realmente sus requerimientos, dado que no todas las respuestas son cubiertas mediante un aumento de presupuesto.

En este sentido,

Una encuesta de Pulso Perú, previa a la pandemia, acredita la baja satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios públicos. La satisfacción de los ciudadanos en materia de servicios (seguridad, salud, justicia, educación y transporte) bordea el 50%. Tampoco los programas sociales satisfacen a la población. (Barrios, 2022, p. 9).

Considerando este escenario, se realizó una investigación bajo la perspectiva cualitativa, con el propósito de conocer el avance de este proceso en la actualidad, para lo cual se realizó una revisión documental y una entrevista a dos informantes clave,

uno representante de un gobierno regional y otro de una institución educativa, con el propósito de obtener su percepción al respecto.

Desarrollo

Hacia la reforma del Estado y la modernización del sector público en Perú

La búsqueda de mejora en un servicio de calidad para la población involucra reconocer que optimizar la productividad y la posibilidad de crear valor en las entidades públicas va de la mano, siendo sus productos los bienes y servicios que brinda a la ciudadanía a través de sus instituciones o programas de acción.

De ahí que, una mejoría en esa productividad es alcanzable cuando se logra la misma cantidad de resultados con menos elementos, pero también se comprende como el logro de una mayor cantidad de ellos con los mismos recursos; aspectos que pueden replicarse en cualquier nivel de gobierno o unidad administrativa pública.

De manera complementaria, se retoma que la eficiencia es entendida como la capacidad de disponer de los factores necesarios para dar alcance a un efecto determinado, mientras que la eficacia se vincula con la posibilidad de lograr el resultado esperado. En el ámbito público, significa cumplir con los programas y planes institucionales, alcanzando los objetivos planificados, lo cual permite evaluar hasta dónde el organismo ha conseguido los resultados que se haya propuesto en el lapso establecido (Escuela Nacional de Administración Pública – Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), 2021).

El proceso peruano actual tiene sus inicios en el año 2013, con la aprobación del Decreto Supremo N°004-2013-PCM, el cual plantea la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública para el año 2021 (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013). De este modo, el ente rector de este documento expone una reforma del aparato público basada en el logro de resultados que satisfagan las expectativas y necesidades ciudadanas. Con ello manifiesta el requerimiento de migrar hacia una gestión por procesos contenidos en las cadenas de valor de cada institución, de forma que puedan asegurar que los bienes y servicios a su cargo produzcan resultados y efectos positivos a la ciudadanía, por lo cual presentó una metodología enmarcada en el decreto mencionado.

De acuerdo con Arobes (2022), es importante explicar a los ciudadanos cómo la modernización de la gestión pública es clave para la reforma estatal, de manera que conozcan los procesos involucrados y los impactos que pueden ocasionar.

En referencia con este planteamiento, se parte de conocer y comprender la percepción ciudadana sobre el Estado, junto con un análisis de la capacidad de los funcionarios para implementar los cambios para concretar propuestas de reformas. La idea es lograr que esa modernización contribuya a la generación de valor público y a la mejoría de los servicios que se brindan a las diversas comunidades del país, con lo cual también se busca recuperar su confianza y la relegitimación del Estado.

Al respecto, debe reconocerse que los servicios básicos no son brindados de forma oportuna y efectiva, no siguen ningún estándar de calidad, a lo que se une la situación de abandono observada en los ámbitos rurales de la costa, la zona andina y el área amazónica. Una situación que se vio complejizada con la aparición de la pandemia, que puso en evidencia la fragilidad de los sectores educativos y salud, tanto a nivel de infraestructura como de recurso humano. De igual manera, es visible la problemática de los trámites, cuyas regulaciones y exigencias no contribuyen a su pronta concreción, complicando aún más la necesidad de satisfacer con eficiencia a la comunidad.

Este escenario conduce hacia la insatisfacción del ciudadano con el Estado y a la desconfianza sobre la labor de sus instituciones, sobre todo en el ámbito ministerial y gobiernos locales, siendo caso de excepción la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de estadística e Informática (INEI) (Arobes, 2022). Por otra parte, el elevado índice de rotación del personal dedicado a la función pública limita la continuidad del proceso de reforma estatal.

Para ejemplificar esta situación, cabe retomar que este proceso comenzó en el año 2017, debiendo cumplirse por mandato legal en año y medio, pero ese tipo de cambios, el reinicio constante de capacitación al nuevo personal, brindar a los nuevos integrantes la asesoría técnica requerida y aumentar las horas de trabajo, restringen la continuidad de las actividades y el mantenimiento de una memoria interna en las organizaciones, afectando, en consecuencia, el alcance de los objetivos trazados (Arévalo y Delgado, 2020).

Entonces la modernización de la gestión pública es un proceso de transformación constante para mejorar el quehacer de las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público para las personas. Traduciendo esto que parece muy técnico, diremos que la modernización de la Administración pública es el incremento de la calidad de los bienes y servicios, la oportunidad de contar con múltiples canales para que los ciudadanos puedan realizar sus transacciones, para que cuenten con los servicios esenciales en todo el territorio nacional. (Arobes, 2022, p. 32).

Por otro lado, la aparición de la pandemia no ha hecho más que confirmar una realidad caracterizada por las carencias y la falta de coordinación en el desenvolvimiento de los procesos públicos en todos sus niveles, lo que ha sido denominado ostracismo estatal por Ugarte (2022).

Desde su perspectiva, los ciudadanos no se sienten parte de ellos, ni por responsabilidad ni por beneficios, solo manifiestan su desconfianza ante las personas e instituciones que hacen vida en ese ámbito del país, haciendo ver la entrega de bonos económicos a las familias vulnerables como una gestión a medias de un ente disfuncional. El panorama se complica con los intentos de control interno, que tampoco han demostrado su efectividad, pero que han influido en que profesionales capaces no perciban ningún incentivo ante la posibilidad de formar parte de las instituciones públicas.

Desde este modo, Ugarte (2022) destaca los siguientes aspectos:

- a) La discrecionalidad de la potestad del gobierno vinculada con la confianza ciudadana se manifiesta como una relación desigual.
- b) La desconfianza que siente la población hacia la gestión de entes gubernamentales ha dado paso a diversas regulaciones que intentan controlar a los funcionarios, quienes son percibidos como un elemento oscuro dentro del ámbito estatal, poniendo de manifiesto el desprestigio del campo de los cargos laborales afines con lo político. Es una dinámica que atrapa a quienes se animan a entrar en ese mundo, debido a la numerosa cantidad de regulaciones y controles, lo que además dificulta los intentos de establecer reformas dirigidas a mejorar los procesos existentes.

Agregando que se trata de una desconfianza derivada de un estatus de corrupción que no es reciente y que ante los intentos de regulación implementados muestra que los intentos de innovación y reforma no son del todo reales, cayendo en “...la trampa de la capacidad de las entidades públicas” (Ugarte, 2022, p. 40), enfatizando que “...las regulaciones no son el resultado de la gestión pública. Son solo medios...insuficientes para resolver los problemas de la sociedad” (Ugarte, 2022, p. 42).

Añadiendo este autor, en correspondencia con lo anterior, que los ajustes requeridos deben contemplar:

- a) la heterogeneidad del sector público, es decir, el reconocimiento de la diversidad de cada instancia, evitando la tendencia a una modelización general.
- b) El establecimiento de enlaces con empresas privadas y demandas sociales que favorezcan la generación de acciones colaborativas y transparentes de largo plazo.
- c) Una revisión urgente de las regulaciones estatales internas que promuevan la recuperación de los márgenes de discrecionalidad razonable para los funcionarios públicos, así como la focalización de las áreas de servicio civil que necesitan una intervención inmediata.
- d) Fijar tiempos de implementación de normativas que permitan su maduración, lo cual significa que deben trascender los períodos administrativos para que puedan afianzarse.

Resultados

Una vez revisada la documentación recopilada y realizadas las entrevistas a los funcionarios clave, se presentan los resultados de estas últimas en cuatro tablas que resumen las opiniones manifestadas a cuatro preguntas base, mostrando una panorámica de la situación actual en un gobierno regional y en una institución educativa. A solicitud de los entrevistados, se mantiene su anonimato, distinguiendo sus aportes bajo el término de representante de cada área.

En este sentido, la Tabla 1 presenta las respuestas recibidas para la interrogante referida a la opinión que tienen sobre el proceso de control interno y modernización del Estado, detectándose una perspectiva positiva que coincide con los planteamientos de Cañari-Otero y Hancoco-Bustinza (2021) referidos a la migración de rumbo, la

consecución de resultados y la adopción de instrumentos adaptables y flexibles acordes con una gestión por procesos, como lo son el uso de plataformas virtuales y las sanciones a las malas prácticas para conseguir su disminución.

Tabla 1: Opinión sobre proceso de control interno y modernización del Estado.

Pregunta	Representante Regional	Gobierno	Representante Educativa	Institución
¿Cuál es su opinión sobre el proceso de control interno y modernización del Estado a nivel de instituciones educativas para ser competitivos / a nivel de gobierno regional como paso necesario dentro de la función pública?	“Es un paso de verdad de importancia..., ante la emergencia sanitaria la mayoría de los trabajos se han remitido a través de la parte virtual... el trabajo se ha hecho paso a paso de manera ya semi presencial, pero está primando la virtualidad para reuniones y órganos jerárquicos, usando plataformas como el “teams” y el “zoom”...todas las normatividades que están modificando nos ayudan grandemente”.		“Es bueno que vean lo que estamos realizando como directores y si hay irregularidades...sancionar esas malas prácticas...yo creo que como buenos gestores que estamos saliendo ahora, esas malas prácticas que se venían haciendo se están dejando de lado”.	

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 2, a su vez, contempla los cambios que los entrevistados han observado en sus respectivas instituciones, destacando que a nivel gubernamental se reconoce que han sido pocos, debido sobre todo a la complejidad del proceso y la necesidad de una conexión idónea que favorezca la comunicación en línea de distintas dependencias gubernamentales distribuidas en diferentes zonas del país, corroborando de esta manera la necesidad de tener la oportunidad de contar con canales diferentes en todo el país (Arobes, 2022).

Mientras que a nivel educativo favorece que su representante forma parte de una nueva edificación, donde han comenzado con un programa denominado “mi mantenimiento”, con el cual se dirigen los esfuerzos hacia una adecuada utilización de los recursos disponibles, coincidiendo igualmente estos aspectos con los planteamientos de Arobes (2022) respecto a la necesidad de explicar a los ciudadanos los aspectos relacionados con la modernización de una gestión pública.

Tabla 2: Cambios observados en institución educativa / gobierno regional

Pregunta	Representante Gobierno Regional	Representante Institución Educativa
¿Qué cambios ha observado en su institución educativa / gobierno regional en relación con los ajustes implementados por el proceso de modernización del Estado?	“Indiscutiblemente son muy pocos, debido a que también tenemos que reconocer que el efectuar una modernización del Estado no solo conlleva a que sea como persona, las capacitaciones, la mejora en los manejos tecnológicos..., sino también requiere mucho de la implementación de plataformas y en todo caso de los tendidos de redes de manera adecuada, para que estos puedan ser conectados y se pueda realizar el trabajo de manera buena y que no tengamos problemas de conectividad. Sucede que, al momento, de repente, de estar en reuniones no solamente como gobierno regional o como sede del gobierno regional también nos reunimos con las unidades ejecutoras, pero tenemos los problemas de conectividad debido a que algunos se encuentran en zonas de nuestras provincias y en estas provincias el tendido de sus redes es muy pobre”.	“En primer lugar, sobre las infraestructuras que se han venido cambiando año tras año, esta institución es nueva, con una nueva construcción y bueno, a través de ello se ha podido ver que los padres de familia desean que sus pequeños sean matriculados en dicha institución, es el motivo que tiene bastante acogida para las áreas de matrícula y también por esas nuevas inversiones que estamos teniendo que es el programa “mi mantenimiento” que nos ayuda a ver todas las debilidades con referente a la infraestructura..., eso permite que cada día se vean mejor las instituciones, pero hay que tener un manejo adecuado sobre estos recursos que maneja el Estado”.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la Tabla 3, se muestran las respuestas recibidas ante la pregunta sobre el control interno puesto en marcha en las entidades públicas, caracterizándose en el gobierno regional por la rotación de personal en los puestos clave para tratar de controlar los problemas existentes tiempo atrás por el “poder de decisión” que la permanencia en esos mismos cargos les podía otorgar mencionados por Ugarte (2022). A su vez, en las organizaciones educativas se percibe participación de los padres de familia, quienes se animan a realizar las denuncias requeridas ante cualquier detección de irregularidad; de este modo se verifica la exposición de Maizondo e Hidalgo (2021) en referencia con los módulos de atención que funcionan en la UGEL.

Tabla 3: Modalidades del control interno en institución educativa / gobierno regional

Pregunta	Representante Gobierno Regional	Representante Institución Educativa
En el caso de su institución educativa, ¿cómo es el control interno que realiza en este caso la Unidad de Gestión Educativa Local? / ¿De qué manera han contribuido las modalidades de control interno en el desempeño del personal del gobierno regional?	“Se tiene una implementación en el sentido que como trabajadores han existido rotaciones en los puestos clave..., aquellos que ya conocían cuáles han sido los procedimientos administrativos necesarios, qué documentación debe tener cada compromiso, cada obligación de pago y eso. Tenemos que sumar que así como han sido rotados algunos servidores públicos de esos puestos, también ha habido bastante cambios con respecto a la parte de los funcionarios, tenemos que tener presente que son cargos de confianza y que normalmente ellos son los que llevan el control, son las personas responsables y son ellos los que dan las órdenes para que se realice determinado tipo de procedimiento, llámese el proceso de contratación, proceso de pago o al momento que estos jefes requieren determinado servicio o compra de bien, pero no están utilizando las herramientas necesarias y de control para poder adquirir”.	“Bueno...normalmente ellos van cuando hay algunas irregularidades, cuando los padres denuncian, entonces ellos inmediatamente se presentan y hacen todo el seguimiento del caso... y si encuentran algunas irregularidades, sancionar... finalmente termina con el proceso administrativo que pueda tener la directora que está encargada de dicha institución”.

Fuente: Elaboración propia

Seguidamente, la Tabla 4 contiene la calificación que los entrevistados asignan al avance de la modernización del Estado, concordando en ubicarlo en un nivel medio, considerando los aspectos que han logrado implementarse y las limitantes que todavía se presentan para dar paso a una gestión de procesos en su totalidad y al ofrecimiento de un servicio de calidad para la ciudadanía. Elementos que recuerdan los aspectos mencionados por Ugarte (2022) sobre la dinámica propia del sector público, que requiere ser superada para ganarse la confianza de los ciudadanos con actividades transparentes, respetando de igual modo las características intrínsecas de cada dependencia del Estado. Además de seguir la metodología dada a conocer en su momento a través del documento emitido por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de ministros (2013).

Tabla 4: Evaluación del avance del proceso de modernización del Estado en institución educativa / gobierno regional

Pregunta	Representante Gobierno Regional	Representante Institución Educativa
En términos medio, alto y bajo, ¿cómo calificaría el avance de la modernización del Estado en su institución educativa / en el gobierno de Ucayali?	“Nos encontramos en un término medio, se han implementado no solamente los portales de transparencia del gobierno regional, tenemos el casillero electrónico para que pueda ser ingresada la documentación no solamente de las unidades inspectoras, sino también de las personas que vienen de manera externa y se han adquirido servidores con la finalidad de que nuestros módulos tanto de SIAF como tramite documentario tenga la envergadura de poder recibir todo tipo de información... se han adquirido procesadores con la finalidad de poder ayudar dar celeridad al momento de generar una aceleración al ampliar la banda, lo que es el internet, ya que en el gobierno regional tenemos tres locales..., a su vez, se está tratando en lo posible de que las unidades ejecutoras que están también fuera pero también pertenecen al gobierno regional también incrementen el uso de sus plataformas digitales”.	“En Santa Rosa creo que estoy en medio, porque todavía siento que me faltan algunas cosas en referencia a las capacitaciones. Es cierto que tenemos varias capacitaciones, pero todavía nos falta que tengamos esa conciencia de saber ingresar a estos cursos, de dominar algunas cosas, todavía tenemos unas debilidades. Pero yo creo, poco a poco, con esta modernización yo creo que nosotros vamos a ser conscientes de que debemos dominar temas que son netamente de nuestra practica pedagógica y en infraestructura también necesitamos que toda institución tenga sus bibliotecas bien implementadas, bibliotecas escolares, cosa que se está haciendo, porque desde el año 2021 hemos empezado con estas implementaciones en las instituciones, son el proyecto creo que de UGEL implementar en toda institución las bibliotecas escolares. Entonces ya estamos dando un pasito más para lograr esta ansiada educación de calidad hasta el 2033”.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Como todo proceso de control interno y modernización estatal, Perú no escapa a la incertidumbre que generan los cambios de estructura y modalidades de atención a la comunidad desde los gobiernos regionales e instituciones educativas, observándose una muestra de ello en las expresiones de los representantes del gobierno regional y la institución educativa contactados. Se trata de ajustes que de una u otra forma enfrentan la cultura burocrática habitual con el propósito de ganar participación y satisfacción de necesidades. Asimismo, contempla estimular el cambio y la obtención de mejores resultados en la gestión de cada dependencia. Teniendo como norte que la prioridad debe ser servir a la ciudadanía y seguir procesos de mejora continua.

En todo caso, aunque los resultados de las entrevistas ubican su avance en un nivel medio, es notorio que el camino por recorrer está incompleto, de conformidad con la documentación consultada. Considerando que el objetivo final que se espera de esta reforma de los entes del gobierno debe ser la eliminación del continuismo y la rutina

burocrática, así como de trámites administrativos que no aporten valor a la labor de lo público, debe enfatizarse la comprensión que cada funcionario debe tener para hacer un uso acorde de los recursos con que se cuenta y la importancia de una evaluación continua de la eficiencia para estar en condiciones de ofrecer una gestión pública de calidad.

Referencias bibliográficas

- Arévalo, F. y Delgado, J. (2020). Evaluación según modernización del Estado en la gestión municipal. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2), p.914-935. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.131
- Arobes, S. (2022). La modernización de la gestión pública como clave para la reforma del Estado. En Corrales, A. (Ed.), *Pautas para la reforma del Estado en el Perú: por un Estado eficiente al servicio de la gente* (pp. 30-36). Huancayo, Perú: Fondo Editorial Universidad Continental.
- Barrios, F. (2022). Presentación. En Corrales, A. (Ed.), *Pautas para la reforma del Estado en el Perú: por un Estado eficiente al servicio de la gente* (pp. 9-10). Huancayo, Perú: Fondo Editorial Universidad Continental.
- Cañari-Otero, C. y Hanco-Bustanza, P. (2021). Influencia de la gestión por resultados en la efectividad de las políticas de reforma y modernización del Estado. *Polo del Conocimiento*, 6(2), 744-763. doi: 10.23857/pc.v6i2.2310
- Escuela Nacional de Administración Pública – Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2021). Gestión por procesos para la administración pública. Cuaderno de trabajo. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública – Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
- Maizondo, F. e Hidalgo, I. (2021). Modernización y calidad del servicio en la Ugel N° 01, San Juan de Miraflores, Lima, 2019. *Revista Gobierno y Gestión Pública*, 8(1), 61-75. <https://doi.org/10.24265/iggp.2021.v8n1.06>
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). *Documento orientador: Metodología para la implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública en el*

marco del D.S. N°004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Recuperado de

Ugarte, M. (2022). La simplificación y la confianza: los grandes retos para innovar y modernizar. En Corrales, A. (Ed.), *Pautas para la reforma del Estado en el Perú: por un Estado eficiente al servicio de la gente* (pp. 37-44). Huancayo, Perú: Fondo Editorial Universidad Continental.

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.