REVISTA INVECOM
ISSN en línea: 2739-0063

Índice de madurez del control interno en gobiernos locales (2021-2025): análisis de cumplimiento, estabilidad y replicabilidad

Internal control maturity index in local governments (2021-2025): analysis of compliance, stability and replicability

Recibido: 15/07/2026 - **Aceptado:** 17/09/2026

Alis Milena Calampa-Villegas
https://orcid.org/0009-0009-8331-9482
alis.calampavillegas21@gmail.com
Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú

Manuel Alberto Hidalgo-Tupia
https://orcid.org/0000-0002-9644-2406
mhidalgot@unmsm.edu.pe
Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú

Resumen

El Estado peruano mide la implementación del control interno de cada entidad pública con un índice oficial de madurez que la Contraloría General de la República calcula a partir de una autoevaluación anual, y que desde 2024 alimenta su índice de riesgos de corrupción. Este estudio toma ese índice como objeto de evaluación y no como variable explicativa. Se analizaron los registros administrativos del aplicativo del Sistema de Control Interno correspondientes a las seis municipalidades distritales de la provincia de Utcubamba, Amazonas, en cinco períodos evaluados (2021-2025): 170 entregables y 26 evaluaciones anuales, en un diseño observacional de panel sobre un censo. Mediante pruebas exactas se examinaron el cumplimiento de plazos, la estabilidad temporal del índice y la replicabilidad de su cálculo con la fórmula publicada. El incumplimiento varía entre entidades sujetas a la misma exigencia, de 6,5 % a 65,2 %; el índice oscila hasta 78 puntos dentro de una misma entidad, invierte el orden de las entidades y no muestra dirección sostenida; y 21 de 32 valores oficiales se reproducen con la fórmula normativa, mientras los demás exigen un denominador o un factor presupuestal no publicados. Se concluye que el índice no admite comparación entre períodos ni entre entidades sin declarar la versión del instrumento, y que su uso para clasificar entidades y atribuir riesgo debería condicionarse a la publicación de sus parámetros.

Palabras clave: auditoría de gestión, administración local, administración pública.

Abstract

The Peruvian State measures the implementation of internal control in each public entity through an official maturity index computed by the Comptroller General from an annual self-assessment, which since 2024 also feeds its corruption-risk index. This study takes that index as the object of evaluation rather than as an explanatory variable. We analyzed the administrative records of the Internal Control System application for the six district municipalities of the province of Utcubamba, Amazonas, over five evaluated periods (2021-2025): 170 deliverables and 26 annual evaluations, in an observational panel design on a census. Using exact tests, we examined compliance with deadlines, the temporal stability of the index, and the replicability of its calculation with the published formula. Non-compliance varies among entities subject to the same requirement, from 6.5 % to 65.2 %; the index swings by up to 78 points within a single entity, reverses the ranking of entities, and shows no sustained direction; and 21 of 32 official values are reproduced by the normative formula, while the rest require an unpublished denominator or budget factor. We conclude that the index does not support comparison across periods or entities without declaring the instrument version, and that its use to classify entities and attribute risk should be conditional on publishing its parameters.

Keywords: management audit, local government, public administration.

Introducción

El control interno es, en la definición que comparten los organismos internacionales de fiscalización, un proceso integral ejecutado por la dirección y el personal de una entidad, diseñado para afrontar riesgos y ofrecer seguridad razonable de que se alcanzan sus objetivos, ordenado en cinco componentes que la INTOSAI adaptó al sector público a partir del marco COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO], 2013; International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI], 2004). Cuando un Estado convierte esa definición en obligación legal, el control interno se vuelve una política de capacidad institucional: algo que las entidades deben implantar, reportar y mejorar, y que el órgano rector puede medir.

Perú siguió esa metodología. La Ley N.°28716 dispone que las entidades del Estado implementen obligatoriamente sistemas de control interno, y encarga a la Contraloría General de la República (CGR) dictar la normativa técnica para su implantación y su respectiva evaluación (Congreso de la República del Perú, 2006, arts. 4 y 10); la OCDE revisó ese marco contra los estándares internacionales (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017).

A su vez, la Directiva N.°006-2019-CG/INTEG (CGR, 2019) reorganizó la implementación como un ciclo anual de entregables —plan de acción, seguimientos y una Evaluación Anual— que las entidades registran en un aplicativo informático administrado por la CGR y que produce, para cada entidad y período, un Grado de Madurez del sistema en escala de 0 a 100. Ese número ha adquirido usos que van más allá del reporte: la CGR lo incorpora como uno de los veinticuatro indicadores de su Índice de Riesgos de Corrupción e Inconducta Funcional, cuya edición 2024 evaluó 2928 entidades y reportó que la mitad (1450) tenía un nivel de madurez inferior o igual al básico, mientras que 292 de ellas se encontraban en un nivel de madurez inexistente (CGR, 2024c).

Un número que describía la implementación del control interno se convirtió en un componente del riesgo de corrupción atribuido a cada entidad, y los gobiernos locales —1678 municipalidades distritales en el país, 77 en Amazonas (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2023)— son el terreno donde esa política se pone más a prueba.

2 grandes corpus de literatura científica permiten preguntar cómo se comporta ese indicador. El primero estudia la puntualidad del reporte de los gobiernos locales como señal de capacidad administrativa: Dwyer & Wilson (1989) mostraron que el retraso del reporte municipal se asocia a la naturaleza de la noticia que contiene, a la competencia de los funcionarios y a la regulación obligatoria; Kaye-Essien (2020) añadió el ciclo electoral, la falta de personal de seguimiento y la ausencia de sanciones; finalmente, Sutaryo et al., (2022b) vincularon la puntualidad presupuestal de los gobiernos locales indonesios con la madurez de su auditoría interna.

El segundo corpus evalúa la calidad de los índices con los que se gobierna: Gisselquist (2014) propuso 10 preguntas para evaluar índices de gobernanza, 6 de ellas críticas, entre las que están la calidad de los datos, la transparencia y replicabilidad y la sensibilidad a decisiones de diseño; Crusoe et al., (2026) sometieron a prueba retrospectiva un marco de madurez digital aplicado a más de 160 organizaciones públicas y hallaron debilidades atribuibles a haberlo desplegado sin metodología de construcción de escalas; Radnor (2008) describió cómo un indicador mal definido admite lecturas divergentes sin que medie intención.

Entre ambos corpus hay una corriente que usa registros administrativos de madurez del control interno en gobiernos subnacionales —consolidada en Indonesia (Muhtar et al., 2024; Sutaryo et al., 2022a, 2022c; Winarna et al., 2021) y presente en América Latina con registros de órganos de control (da Silva et al., 2023; Méndez & Arenas, 2025)—, pero en todos esos trabajos el índice entra como variable explicativa o como dato dado. Los estudios peruanos sobre control interno municipal miden el constructo con cuestionarios de percepción en una sola entidad (Andrade et al., 2023; Curo et al., 2025; Vasquez et al., 2023); a su vez, el único precedente que usa el aplicativo de la CGR describe la serie de una municipalidad provincial sin abordar la correspondencia entre el año que registra el aplicativo y el período evaluado, ni someter los valores a prueba (Quispe, 2025).

Este artículo toma como objeto el registro administrativo del aplicativo del Sistema de Control Interno (SCI) para las 6 municipalidades distritales de la provincia de Utcubamba, que comparten grupo normativo, a lo largo de 5 períodos evaluados, y responde a tres preguntas: si el cumplimiento de plazos difiere entre entidades sujetas a la misma exigencia, si el índice de madurez es estable en el tiempo y admite comparación entre períodos, y si su cálculo oficial es replicable a partir de la información publicada.

Metodología

El presente es un estudio observacional, cuantitativo y de alcance descriptivo-analítico, sobre datos administrativos de panel. La población es el censo de las 6 municipalidades distritales de Utcubamba (Amazonas) que el aplicativo del SCI clasifica en el Grupo 3: Cajaruro, Cumba, El Milagro, Jamalca, Lonya Grande y Yamón; la municipalidad provincial queda fuera por pertenecer a otro grupo normativo. No hay muestreo ni pretensión de generalización. La ventana comprende el periodo 2021-2025. Se emplean 2 unidades de análisis: el entregable

(n = 170) para la puntualidad, y la entidad-período (30 celdas, 26 con Evaluación Anual presentada) para la estabilidad y la replicabilidad del índice. Esta última prueba se extiende a los 6 valores del período 2020 ya que es aritmética y no requiere comparabilidad entre versiones del instrumento.

El objeto de estudio se compone de 2 productos del aplicativo, que se contrastan entre sí: el primero es el Reporte de Evaluación de la Implementación del SCI (Anexo N.°11 de la Directiva), uno por entidad y período, con puntaje total, respuestas por pregunta, código de entregable y fecha de aprobación (38 reportes en PDF, 32 escaneados); el segundo es el Reporte de cumplimiento de la presentación de entregables, descargado el 10 de agosto de 2026, con fechas de plazo, envío, nivel de madurez, grupo y estado de cada entregable (228 entregables, 170 en la ventana). Ambos fueron obtenidos del aplicativo por la primera autora. Son datos administrativos secundarios de un sistema oficial, mas no un instrumento aplicado por los investigadores. El Grado de Madurez coincide al decimal entre ambas fuentes en los 19 reportes cuya lectura es fiable; en los restantes el campo numérico del escaneo está degradado.

El SCI se rige por la Directiva N.°006-2019-CG/INTEG (CGR, 2019), modificada seis veces entre 2020 y 2024 (CGR, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024a, 2024b). Tres rasgos condicionan el análisis. El cuestionario tuvo 4 versiones: 58 preguntas en 2019, 58 en 2021 —con nueva escala de respuesta y solo 3 preguntas que admiten la opción ‘no aplica’—, 63 en 2023 —22 de ellas con esa opción y 63 en la versión vigente desde septiembre de 2024—. El Grado de Madurez se obtiene del puntaje del cuestionario, ponderado por igual entre preguntas, multiplicado por un factor C ligado al porcentaje del presupuesto cubierto por el plan de acción, cuya definición cambió tres veces y cuyo umbral no está publicado: la norma dispone que lo fija la CGR dentro del aplicativo.

Los plazos cambiaron: la regla general fija la Evaluación Anual en el último día hábil de enero del año siguiente; para el periodo 2022, año electoral, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria (CGR, 2022) adelantó el corte al 31 de octubre y el plazo al 30 de noviembre de 2022, de modo que la evaluación quedó a cargo de las gestiones salientes. Para el periodo 2023 se prorrogó al 12 de febrero de 2024 (CGR, 2024a). El 1 de enero de 2023 cambiaron los titulares de las seis municipalidades.

Las variables a considerar fueron: puntualidad, véase, los días entre la fecha de primer envío y la fecha límite, dicotomizada en tardío y no tardío. La fecha límite de la Evaluación Anual se construyó desde la norma, ya que el campo «fecha plazo» del aplicativo la contradice en dos períodos (registra el 31 de diciembre donde la norma fijó el 30 de noviembre de 2022 y el 12 de febrero de 2024) y la conducta observada respalda a la norma; para los demás entregables se adoptó el campo del aplicativo como criterio provisional.

Grado de madurez, es decir, el valor oficial en escala 0-100 de la Evaluación Anual; el aplicativo calcula también uno para la Evaluación Semestral, que cubre solo el primer semestre (CGR, 2019), y este estudio se restringe al anual por comparabilidad interperiodo; presentación, que representa si la Evaluación Anual consta o no en el Reporte de cumplimiento, con solo cuatro ausencias (Cumba, Jamalca y El Milagro en 2022, y Yamón en 2025) pues no son presentaciones verificadas ni datos perdidos, debido a que el aplicativo registra solo lo presentado y esas entidades sí tienen registrados los demás entregables del año.

Por último se tuvo en cuenta la replicabilidad, un valor oficial es compatible con la fórmula normativa existente de un puntaje entero: P tal que $P / (2 \times Np) \times 100$ (reproducido con tolerancia de redondeo a dos decimales), con Np = 58 para 2020-2022 y 63 desde 2023. Ningún registro entró sin superar tres controles: número de preguntas coincidente con la versión vigente, madurez coincidente entre fuentes y valor dentro de su nivel en la escala oficial.

Se usaron pruebas exactas en lugar de asintóticas, porque los tamaños son pequeños, los entregables de una entidad no son independientes entre años y las distribuciones no son normales. Para la primera pregunta, proporciones de tardíos por entidad con intervalos de Wilson al 95 % (Wilson, 1927) y contraste de homogeneidad con el estadístico G de razón de verosimilitud, con valor p por permutación (200000 remuestreos) y análisis de sensibilidad sin las dos entidades extremas. Para la segunda, se realizó una descripción de cada serie y comparación de transiciones consecutivas con la prueba de signos y la de Wilcoxon exactas, pareadas por entidad. Para la tercera, se llevó a cabo una prueba aritmética descrita y, cuando falló, se efectuó una búsqueda del Np alternativo entre 40 y 63 que la haría compatible, corroborada contra los valores publicados de otra municipalidad (Quispe, 2025). Los cálculos fueron realizados en Python, y los datos derivados, scripts y registro de fuentes se depositaron en Zenodo (Calampa-Villegas & Hidalgo-Tupia, 2026).

Se emplearon herramientas de inteligencia artificial generativa (Claude, Anthropic) como apoyo en la consolidación de los archivos exportados del aplicativo, la escritura y ejecución de los scripts de análisis y la mejora de la redacción de algunas secciones del artículo. Todos los datos, cálculos, citas y afirmaciones fueron verificados por los autores contra las fuentes primarias; la responsabilidad del contenido es exclusivamente de los autores.

No hay sujetos humanos ni datos humanos recogidos por los investigadores, por lo que no se requirió dictamen de comité de ética. Los reportes del Anexo N.°11 consignan el documento de identidad del titular y del funcionario responsable. Se observaron 6 entidades de una provincia y los resultados no se extrapolaron. Los entregables de una entidad no son independientes entre años y el umbral del factor C no está publicado, de modo que la replicabilidad solo se evalúa por vía indirecta. El criterio de plazo para entregables distintos de la Evaluación Anual fue provisional, y 32 de 38 reportes fueron escaneos con campos numéricos degradados en 2021-2022.

Resultados y discusión

De las 30 celdas entidad-período, 26 tienen Evaluación Anual y Grado de Madurez (Tabla 1). Las 3 ausencias de 2022 responden a las evaluaciones que, por el régimen electoral, debían presentar las gestiones salientes antes del 30 de noviembre de 2022; las 3 entidades registraron los demás entregables de ese año, de modo que la ausencia es de ese entregable, no de la entidad. La cuarta, Yamón en 2025, ocurre en una gestión en ejercicio y sigue a una Evaluación Anual con valor oficial 0,85.

Tabla 1

Grado de Madurez del Sistema de Control Interno por entidad y período evaluado, 2021-2025

Entidad	2021	2022	2023	2024	2025	Rango
Cajaruro	84,48	85,09[a]	37,90[a]	50,00	49,21	47,19
Lonya Grande	60,34	93,97	23,77[a]	40,32[a]	29,37	70,20
Yamón	41,23[a]	68,42[a]	13,49	0,85[a]	—	67,57
Cumba	12,07	—	29,97[b]	89,68	77,78	77,61
Jamalca	21,55	—	65,08	14,29	19,05	50,79
El Milagro	19,83	—	14,29	33,33	20,63	19,04

Nota: valores oficiales del Reporte de cumplimiento del aplicativo del SCI (descarga del 10 de agosto de 2026). Los periodos evaluación/presentación corresponden a: 2021-2022 (58 preguntas) y 2023-2025 (63 preguntas). — = Evaluación Anual no presentada. Rango = máximo menos mínimo de la entidad. [a] = Valor no reproducible con la fórmula normativa y el número de preguntas vigente. [b] = No reproducible con ningún denominador entre 40 y 63. *Fuente:* elaboración propia.

De los 170 entregables, 49 (28,8%) se presentaron después del plazo, pero la proporción va de 6,5% en Lonya Grande a 65,2% en Yamón (Tabla 2), y los intervalos de las dos entidades más puntuales no se solapan con los de las dos menos puntuales. El contraste rechaza la homogeneidad, $G(5) = 38{,}32$, $p < 0{,}001$, con p exacto por permutación de 5×10^{-6}, y no depende de los extremos: sin Lonya Grande y Yamón, $G(3) = 15{,}33$, $p = 0{,}002$. El gradiente alcanza a la magnitud: en las dos más puntuales ningún retraso superó 16 días; en las tres menos puntuales los máximos fueron 152, 175 y 267 días. Los retrasos se concentran en 2022 (17 de 34 entregables), entre enero y agosto, antes de la elección de octubre, en entregables a cargo de gestiones que dejarían el cargo; y la presentación oportuna es, en buena medida, presentación en el límite: 49 de los 121 envíos no tardíos (40,5 %) se hicieron el día exacto del vencimiento.

Tabla 2

Entregables presentados fuera de plazo por entidad, períodos 2021-2025

Entidad	Entregables	Tardíos	%	IC 95 %	Media de días de retraso	Máximo
Lonya Grande	31	2	6,5	[1,8; 20,7]	9	16
Cajaruro	31	3	9,7	[3,3; 24,9]	6	12
Cumba	28	5	17,9	[7,9; 35,6]	11	132
Jamalca	28	9	32,1	[17,9; 50,7]	29	152
El Milagro	29	15	51,7	[34,4; 68,6]	99	175
Yamón	23	15	65,2	[44,9; 81,2]	15	267
Total	170	49	28,8		16	267

Nota: IC 95% = intervalo de confianza de Wilson. Mediana y máximo calculados sobre los entregables tardíos. Fecha límite normativa para la Evaluación Anual. *Fuente:* elaboración propia.

6 municipalidades bajo la misma directiva, los mismos plazos y el mismo aplicativo presentan proporciones de retraso 10 veces distintas: el marco es constante y lo que varía es la entidad. En la lectura de Dwyer & Wilson (1989) y Kaye-Essien (2020), el retraso no es un trámite desatendido sino una señal de capacidad

administrativa, y el gradiente es un mapa de esa capacidad dentro de una provincia. El contraste con Donatella (2020), que halló convergencia del cumplimiento entre municipios suecos de la misma red profesional, sugiere redes locales débiles: seis entidades vecinas deberían parecerse y divergen. Las no presentaciones se leen con el mismo marco.

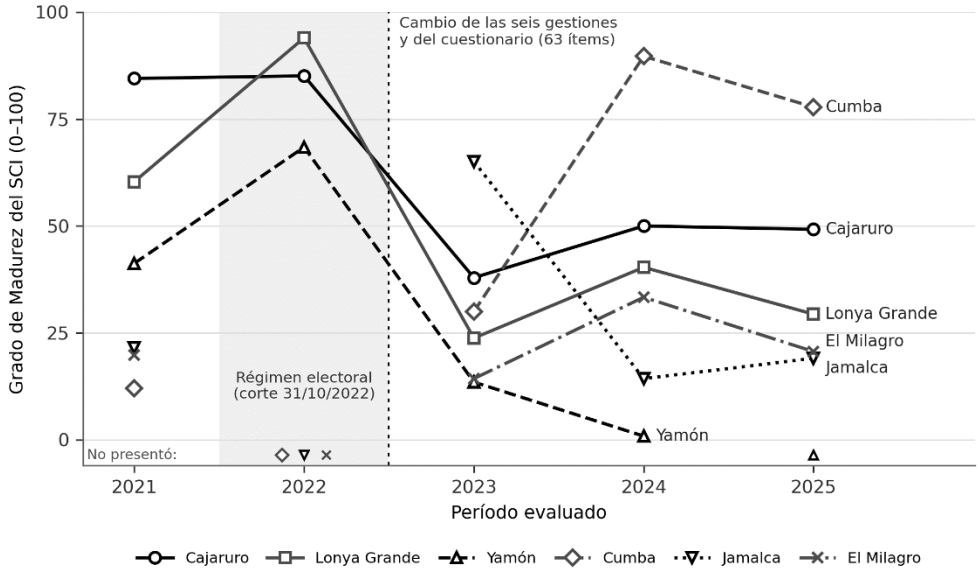
La Directiva remite la responsabilidad por incumplimiento al artículo 8 de la Ley N.°28716, que a su vez remite a la normativa aplicable: el catálogo vigente de conductas infractoras no tipifica la omisión de los entregables del SCI, y la Directiva encomienda a la propia entidad determinar la responsabilidad de sus funcionarios (CGR, 2021); la única consecuencia externa es la publicación de la lista de entidades rezagadas. Cuatro ausencias en cinco años sin consecuencia visible coinciden con el cuarto factor de Kaye-Essien (2020), y los retrasos concentrados en los meses previos a la elección, con la fase preelectoral que ese autor describe. El reverso también aparece: las tres entidades que sí presentaron en 2022 lo hicieron a tiempo y con los tres valores más altos de la serie, el patrón de buenas noticias reportadas puntualmente que Dwyer & Wilson (1989) documentaron, aunque con n = 3 no pasa de observación.

La Figura 1 muestra las trayectorias. El rasgo dominante no es una tendencia sino la amplitud: el rango intraentidad supera 47 puntos en cinco de las seis municipalidades y llega a 77,6 en Cumba, que pasa de 12,07 en 2021 a 89,68 en 2024. Las posiciones no se conservan: Cumba, la de menor madurez en 2021, es la de mayor madurez en 2024 y 2025; Lonya Grande, la de mayor madurez en 2022 con 93,97, cae a 23,77 al período siguiente.

En la escala oficial de seis niveles (CGR, 2021), Cumba pasa de «bajo» a «avanzado» en tres períodos, Lonya Grande de «óptimo» a «bajo» en uno y Yamón de «intermedio» a «inexistente» en dos. Las comparaciones pareadas confirman la ausencia de dirección: en 2021→2022 las tres entidades con dato subieron y en 2022→2023 las mismas tres bajaron (con n = 3 el p mínimo de la prueba de signos es 0,25); en 2023→2024 subieron cuatro y bajaron dos (signos, p = 0,69; Wilcoxon, p = 0,56); en 2024→2025 subió una y bajaron cuatro (p = 0,38; p = 0,19). La caída de 2022 a 2023 —Cajaruro de 85,09 a 37,90, Lonya Grande de 93,97 a 23,77, Yamón de 68,42 a 13,49— se reporta como descripción con cuatro calificaciones: solo tres entidades tienen dato en ambos períodos; los tres valores de 2022 son los máximos de la serie, y una regresión a la media no puede descartarse; entre ambas evaluaciones cambió el cuestionario; y cambiaron los titulares de las seis municipalidades. Los datos no permiten separar estos factores y el estudio no lo intenta.

Figura 1

Trayectorias del Grado de Madurez del SCI en las seis municipalidades distritales de Utcubamba, períodos 2021-2025



Nota: la banda sombreada señala el período 2022, evaluado bajo régimen electoral; la línea discontinua representa el cambio simultáneo de las seis gestiones (1 de enero de 2023); las marcas bajo el eje indican Evaluaciones Anuales no presentadas.
Fuente: elaboración propia con apoyo de una herramienta de inteligencia artificial, con base en los datos oficiales brindados.

Un índice que oscila entre 47 y 78 puntos dentro de una misma entidad en cinco períodos, y que invierte el orden de las entidades de un año al siguiente, no está midiendo un atributo estable; la madurez de un sistema de control, por definición, se acumula. Que las dos fuentes del aplicativo coincidan al decimal muestra que el registro es confiable, pero confiabilidad de registro no es validez de medición: que el sistema conserve bien el número no garantiza que el número compare lo mismo de un año a otro.

De los 32 valores oficiales disponibles, 21 se reproducen con la fórmula normativa; en la ventana 2021-2025, 18 de 26. Los once restantes no son compatibles con ningún puntaje entero sobre el número de preguntas vigente (Tabla 3). Nueve de ellos se vuelven compatibles si el denominador se reduce entre una y cuatro preguntas, lo que es consistente con la exclusión de las preguntas respondidas «no aplica», práctica que la norma no describe. Dos permiten contrastar la aritmética con el documento: los Reportes de Evaluación de Yamón de 2020 y 2021, documentos distintos, consignan ambos un puntaje de 47 y madurez 41,23.

Con 58 preguntas, 47 puntos dan 40,52 y con 57 dan 41,23 exactos, y en la versión 2021 solo tres preguntas admiten «no aplica» (CGR, 2021). El patrón se corrobora fuera de la muestra: de los tres valores publicados para la Municipalidad Provincial de Acobamba (Quispe, 2025), dos se reproducen con el denominador normativo y el tercero solo con una pregunta menos. Un tercer documento muestra el otro componente no publicado: para Yamón en 2024 el reporte consigna puntaje 22, que con 63 preguntas da 17,46, mientras la madurez impresa es 0,85; la única conciliación es un factor C de 0,049, el único caso de la serie en que ese factor se hace visible, y su valor no puede verificarse porque el umbral que lo define no está publicado.

Tabla 3

Valores oficiales de madurez no reproducibles con la fórmula normativa y el número de preguntas vigente

Entidad	Período	Madurez oficial	Np vigente	Puntaje implicado	Np alternativo
Cajaruro	2020	78,95	58	91,58	57 (P = 90)
Cajaruro	2022	85,09	58	98,70	57 (P = 97)
Cajaruro	2023	37,90	63	47,75	62 (P = 47)
Cumba	2023	29,97	63	37,76	—
Lonya Grande	2020	18,86	58	21,88	—
Lonya Grande	2023	23,77	63	29,95	61 (P = 29)
Lonya Grande	2024	40,32	63	50,80	62 (P = 50)
Yamón	2020	41,23	58	47,83	57 (P = 47)
Yamón	2021	41,23	58	47,83	57 (P = 47)
Yamón	2022	68,42	58	79,37	57 (P = 78)
Yamón	2024	0,85	63	1,07	59 (P = 1)

Nota: según el Anexo N.°10 de la Directiva, Grado de Madurez = Σ(V × P / Vm) × C × 100, con V el valor de la respuesta (0, 1 o 2), P = 1/Np, Vm = 2 y C el factor presupuestal. Puntaje implicado = madurez × 2 × Np / 100; reproducible si es entero con tolerancia de redondeo a dos decimales. — = ningún denominador entre 40 y 63 lo reproduce. Solo se registra el periodo 2020 en esta prueba. *Fuente:* elaboración propia.

Gisselquist (2014) propone evaluar los índices de gobernanza con seis preguntas críticas, y tres reciben respuesta aquí. Sobre la calidad de los datos, el índice descansa en autodeclaración con carácter de declaración jurada, sin verificación externa sistemática. Sobre transparencia y replicabilidad, la CGR publica la fórmula, pero no uno de sus parámetros, de modo que 21 de 32 valores se reproducen y 11 no; a diferencia de los proyectos que Gisselquist describe, que publican solo puntajes finales, la opacidad aquí está en un subcomponente, y eso permite medir hasta dónde llega la replicabilidad.

Sobre la sensibilidad a decisiones de diseño, el cuestionario cambió cuatro veces en seis años y el factor C tres, y los valores que solo se reproducen con un denominador reducido apuntan a una regla de tratamiento del «no aplica» que la norma no describe. Radnor (2008) llama muddled al primer nivel de su tipología de gaming, el que ocurre cuando un indicador mal definido permite interpretar la métrica sin intención; este estudio observa resultados y no conductas, y se queda en ese nivel: no hace falta mala fe para que el número se mueva.

Conclusiones

El registro administrativo del Sistema de Control Interno muestra tres cosas sobre las seis municipalidades estudiadas y sobre el instrumento con que se las evalúa. Entidades sujetas a la misma norma, del mismo grupo y de la misma provincia cumplen los plazos de manera muy desigual, con proporciones de retraso de 6,5 % a 65,2 % y retrasos que en unas no pasan de dos semanas y en otras superan los ocho meses.

El índice de madurez no se comporta como la medida de un atributo acumulativo: oscila con amplitud, invierte el orden de las entidades y no sostiene ninguna dirección. Y su cálculo solo se reproduce en veintiuno de treinta y dos casos a partir de la información publicada.

Los resultados admiten dos lecturas que conviven. Las constantes modificaciones de la Directiva comprometieron la comparabilidad del índice, pese a que dichas modificaciones respondieron a problemas reales —pues la Resolución N.°320-2024-CG introduce criterios documentales estandarizados que reducen la discrecionalidad de la autoevaluación (CGR, 2024b)—. El instrumento mejora y, al mejorar, deja de ser comparable con sus versiones anteriores. Crusoe et al., (2026) concluyen que los organismos que publican puntajes de madurez deberían exigir evidencia de validación antes de usarlos en documentos de política; la recomendación se traslada sin cambios y con urgencia añadida, pues el Grado de Madurez ya alimenta un índice de riesgo de corrupción (CGR, 2024c).

La literatura que usa índices semejantes como variables explicativas (Winarna et al., 2021) o como datos dados (da Silva et al., 2023; Méndez & Arenas, 2025) no los interroga; este estudio propone que, antes de usarlos, conviene preguntarles si miden. Quedan abiertos el análisis por pregunta del cuestionario, que permitiría una evaluación psicométrica como la de Crusoe et al., (2026), y la reconstrucción del factor C, que solo la publicación de su umbral haría posible.

Para la política de control interno la consecuencia es concreta. Un índice que no es del todo replicable, que cambió cuatro veces de instrumento en seis años y cuya serie no admite comparación entre períodos no debería emplearse para calificar trayectorias ni para clasificar entidades —y menos para atribuirles riesgo de corrupción— sin declarar la versión del cuestionario con que se obtuvo cada valor. La recomendación no es abandonar la medición, sino publicar los parámetros que faltan y fijar el instrumento el tiempo suficiente para que la serie signifique algo. Quedan abiertas la evaluación psicométrica del cuestionario a partir de las respuestas individuales y la extensión del diseño a más entidades y provincias.

Referencias

Andrade, D., Rosado, C., Becerra, D., Toro, R., Pinglo, F., & Rodriguez, V. (2023). Internal control and procurement of goods and services in a Peruvian municipality. *Journal of Law and Sustainable Development, 11*(2), e0707. https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i2.707

Calampa-Villegas, A., & Hidalgo-Tupia, M. (2026). *Datos de «¿Qué mide el índice de madurez del control interno? Cumplimiento, estabilidad y replicabilidad en gobiernos locales, 2021-2025» [Conjunto de datos]*. Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.22834330

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Internal control—Integrated framework*. COSO. https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/2750-New-COSO-2013-Framework-WHITEPAPER-V4.pdf

Congreso de la República del Perú. (2006, 18 de abril). *Ley N.°28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/396705-28716

Contraloría General de la República. (2019, 17 de mayo). *Resolución de Contraloría N.°146-2019-CG, que aprueba la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG, «Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado»*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/345861-146-2019-cg

Contraloría General de la República. (2020, 7 de mayo). *Resolución de Contraloría N.°130-2020-CG, que modifica la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/594193-130-2020-cg

Contraloría General de la República. (2021, 31 de marzo). *Resolución de Contraloría N.°093-2021-CG, que modifica la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/1782104-093-2021-cg

Contraloría General de la República. (2022, 9 de marzo). *Resolución de Contraloría N.°095-2022-CG, que modifica la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/2807204-095-2022-cg

Contraloría General de la República. (2023, 25 de febrero). *Resolución de Contraloría N.°073-2023-CG, que modifica la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/3957775-073-2023-cg

Contraloría General de la República. (2024a, 31 de enero). *Resolución de Contraloría N.°041-2024-CG, que modifica la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/5147072-041-2024-cg

Contraloría General de la República. (2024b, 16 de julio). *Resolución de Contraloría N.°320-2024-CG, que modifica la Directiva N.° 006-2019-CG/INTEG*. Diario Oficial El Peruano. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/5798371-320-2024-cg

Contraloría General de la República. (2024c). *Índice de riesgos de corrupción e inconducta funcional - INCO 2024: análisis a diciembre 2023 [presentación, 12 de julio de 2024]*. CGR. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/5686160-indice-de-riesgos-de-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-inco-2024

Crusoe, J., Magnusson, J., & Eklund, J. (2026). Digital maturity: Testing an existing framework through scale development. *Government Information Quarterly, 43*(3), 102160. https://doi.org/10.1016/j.giq.2026.102160

Curo, W., Asenjo, E., Cernaqué, O., & Guivin, A. (2025). Internal control and financial auditing in the quality of budget execution at a local government in Peru. *Sapienza, 6*(2), e25030. https://doi.org/10.51798/sijis.v6i2.831

da Silva, A., Ferreira, A., & Moutinho, V. (2023). Determinants of irregularities in municipal public management: the case of municipalities in the state of São Paulo. *Revista de Administração Pública, 57*(5), e2022-0398. https://doi.org/10.1590/0034-761220220398x

Donatella, P. (2020). Determinants of mandatory disclosure compliance in Swedish municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 32*(2), 247-265. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2019-0048

Dwyer, P., & Wilson, E. (1989). An empirical investigation of factors affecting the timeliness of reporting by municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy, 8*(1), 29-55. https://doi.org/10.1016/0278-4254(89)90010-0

Gisselquist, R. (2014). Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. *Policy Studies, 35*(5), 513-531. https://doi.org/10.1080/01442872.2014.946484

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Perú: Indicadores de gestión municipal 2022*. INEI. https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4234921-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2022

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2004). *Guidelines for internal control standards for the public sector (INTOSAI GOV 9100)*. INTOSAI. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf

Kaye-Essien, C. (2020). Performance reporting delay in local government: a global south view. *International Journal of Public Sector Management, 33*(4), 673-689. https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2019-0177

Méndez, N., & Arenas, F. (2025). Use of public resources and audit observations in local governments. *Revista de Administração Pública, 59*(6), e2025-0243. https://doi.org/10.1590/0034-761220250243x

Muhtar, M., Winarna, J., y Sutaryo, S. (2024). Local development in the emerging market: does integrated government internal control matter? *Journal of Governance and Regulation, 13*(2, special issue), 307-316. https://doi.org/10.22495/jgrv13i2siart7

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *OECD integrity review of Peru: Enhancing public sector integrity for inclusive growth*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264271029-en

Quispe, Y. (2025). Implementación del Sistema de Control Interno (SCI) en la Municipalidad Provincial de Acobamba, 2019-2022. *Gaceta Científica, 11*(1), 29-38. https://doi.org/10.46794/gacien.11.1.2358

Radnor, Z. (2008). Muddled, massaging, manœuvring or manipulated? A typology of organisational gaming. *International Journal of Productivity and Performance Management, 57*(4), 316-328. https://doi.org/10.1108/17410400810867526

Sutaryo, S., Sahari, S., Jakpar, S., & Balia, S. (2022a). Internal audit function and public service quality: Evidence from Indonesian local governments. *Public Administration Issues*, (5), 110-133. https://www.researchgate.net/publication/360401744_INTERNAL_AUDIT_FUNCTION_AND_PUBLIC_SERVICE_QUALITY_EVIDENCE_FROM_INDONESIAN_LOCAL_GOVERNMENTS

Sutaryo, S., Sahari, S., Sulong, S., & Balia, B. (2022b). Timeliness of local government budgeting in Indonesia: Do internal audit function and political factors matter? *International Journal of Economics and Management, 16*(1), 65-81. https://www.researchgate.net/publication/372787890_Timeliness_of_Local_Government_Budgeting_in_Indonesia_Do_Internal_Audit_Function_and_Political_Factors_Matter

Sutaryo, S., Sahari, S., Jakpar, S., & Balia, S. (2022c). Internal audit function, political characteristics, and compliance with government accrual accounting standards. *Contaduría y Administración, 68*(1), 25-57. https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2023.3357

Vasquez, J., Cruz, L., Navarro, L., Benavides, A., López, R., & Rodriguez, V. (2023). Relationship between internal control and treasury management in a Peruvian municipality. *Journal of Law and Sustainable Development, 11*(2), e0706. https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i2.706

Wilson, E. (1927). Probable inference, the law of succession, and statistical inference. *Journal of the American Statistical Association, 22*(158), 209-212. https://doi.org/10.1080/01621459.1927.10502953

Winarna, J., Muhtar, M., Sutaryo, S., & Amidjaya, P. (2021). Government internal control system and local government administration performance: Evidence from Indonesian local governments. *Public Finance Quarterly, 66*(2, special issue), 88-107. https://doi.org/10.35551/PFQ_2021_s_2_5