

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DESCONCENTRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

(PE-L1002; 1591/OC-PE)

RESUMEN DE INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Gonzalo Deustua (ICS/CPE), Jefe de Equipo; Carmen Romero (CAN/CPE); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPE); Guillermo López (FMP/CPE); consultor César Sánchez; y Nathalie Hoffman (IFD/ICS), que ayudó a producir este documento.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.



Informe de Terminación de Proyecto

Resumen – PCR*

Nombre del Proyecto: *Programa de Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control*

País: *Perú*

Sector/Subsector: *Reforma / Modernización del Estado - Descentralización & Relaciones intergubernamentales*

Equipo de Proyecto Original: *Raimundo Arroio (RE3/SC3), Jefe de Equipo, Verónica Adler (RE3/SC3), Bernadete Buchsbaum (LEG), Fernando Cuenin (RE3/SC3), Gonzalo Deustua (COF/CPE), Arnaldo Posadas (RE3/SC3), Ana Lucía Saettone (RE3/SC3); y Javier León (Peer Reviewer).*

Número de Proyecto: *PE-L1002*

Número de Préstamo: *1591/OC-PE*

Fecha del QRR: *4 de junio de 2013*

Fecha de Aprobación Final del PCR: *26 de junio de 2013*

PCR Equipo: *Gonzalo Deustua (ICS/CPE), Jefe de Equipo; Carmen Romero (CAN/CPE); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPE); Guillermo López (FMP/CPE); consultor César Sánchez; y Nathalie Hoffman (IFD/ICS).*

*De conformidad con la excepción de divulgación "información específica de países" contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco y a solicitud del país prestatario, el documento original del Informe de Terminación del Proyecto (PCR) no se divulgará. El presente documento corresponde a un resumen del PCR aprobado.

Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA.....	1
II. EL PROYECTO	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	5
i. Objetivo(s) del Desarrollo.....	5
ii. Componentes.....	5
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA).....	6
III. RESULTADOS	8
A. EFECTOS DIRECTOS	8
B. EXTERNALIDADES	9
C. PRODUCTOS.....	9
D. COSTOS DEL PROYECTO	10
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	11
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	11
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	13
C. DESEMPEÑO DEL BANCO.....	17
V. SOSTENIBILIDAD.....	17
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	17
B. RIESGOS POTENCIALES	17
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	18
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	18
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	18
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST	19
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	19

Anexos

- 1. Informe del Taller de Cierre.**
- 2. Informe de la Evaluación Final del Programa.**
- 3. Informe de Evaluación del Prestatario.**

Abreviaturas y Acrónimos

BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	:	Contraloría General de la República
DGPM	:	Dirección Programación Multianual Sector Público (hoy DGPI)-MEF
DGPI	:	Dirección Políticas de Inversión-MEF
ENC	:	Escuela Nacional de Control
NAGU	:	Normas de Auditoría Gubernamental
MAGU	:	Manuales de Auditoría Gubernamental
MEF	:	Ministerio de Economía y Finanzas
MP	:	Ministerio Público
OCI	:	Órgano de Control Institucional
ORC	:	Oficina Regional de Control
PJ	:	Poder Judicial
POA	:	Plan Operativo Anual
POI	:	Plan Operativo Institucional
SOA	:	Sociedades de Auditoría
SNIP	:	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNC	:	Sistema Nacional de Control
TdR	:	Términos de Referencia
UAP	:	Unidad Administradora del Programa.
USAID	:	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PE-L1002

TÍTULO: Programa de Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control

Prestatario: República del Perú
Agencia ejecutora (AE): Contraloría General de la República

Fecha aprobación Directorio: 24-Nov-2004
Fecha efectividad contrato préstamo: 28-Feb-2005

Fecha elegibilidad primer desembolso: 13-Oct-2005

Préstamo(s): 1591/OC-PE
Sector: Reforma/Modernización del Estado-Descentralización & Relaciones Intergubernamentales

Meses en ejecución

* desde aprobación: 99 meses
* desde efectividad del contrato: 96 meses

Instrumento de préstamo: Préstamo-Inversión Específica

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 28-Feb-2010
Fecha actual desembolso final: 28-Feb-2013
Extensión acumulativa (meses): 36
Extensión especial (meses):

Monto préstamo(s)

* Monto original: US\$ 12,000,000.00
* Monto actual: US\$ 12,000,000.00
* Pari Passu (si aplica): 70%/30% (Contrapartida US\$ 5,143,000.00)

Desembolsos

Monto a la fecha: 100%

Costo Total del Proyecto (Estimado Original): US\$ 17,143,000.00

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []
- Envío fondos a otro proyecto? []
- N/A [X]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)

Reducción de Pobreza (PTI): No
Equidad Social (SEQ): No
Clasificación ambiental: A, B, o C

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): extensión mayor a 24 meses
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[] Muy Probable (MP)	[X] Probable (S)	[] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

La Contraloría General de la República del Perú fue creada en 1929. La Constitución Política del Perú en su artículo 82, señala que: "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 propuesta del Poder Ejecutivo, por un período de siete años".

El Sistema Nacional de Control (SNC), creado en 1971 mediante el Decreto Ley 19039 - Ley Orgánica del SNC¹, se define como "el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental". Integran el sistema: i) la Contraloría General de la República (CGR) como ente técnico rector; ii) los Órganos de Control Institucional (OCIs); y iii) las Sociedades de Auditoría (SOAs).

El proyecto fue diseñado en un contexto donde la población en el Perú percibía una importante reducción de confianza en las instituciones públicas, reconociéndose que uno de los principales problemas del país era la corrupción. Los hechos de corrupción que se manifestaron públicamente al más alto nivel del Estado durante la década de los noventa, impulsó un consenso general sobre la importancia de implementar estrategias efectivas y sostenibles que permitieran fortalecer los sistemas de control y transparencia de los agentes públicos.

Al respecto, en la década de los noventa, se presentaron en forma sistemática acciones por parte del Gobierno que debilitaron la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción en los Poderes del Estado. En el Poder Judicial, por ejemplo, comisiones interventoras destituyeron a muchos magistrados y nombraron magistrados provisionales que llegaron a representar más del 80% del total de jueces. En lo que se refiere al Poder Legislativo, éste fue disuelto en 1992 y en el nuevo ejercicio, se redujeron las comisiones de investigación², además del conocido alineamiento de congresistas de la oposición con la bancada de gobierno (los llamados congresistas tráfugas, los que en varios casos se cambiaron de bancada contra las prestaciones monetarias). En el caso de la Contraloría, existió una falta de voluntad política para ejercer la función de control y se debilitó la capacidad institucional del Sistema Nacional de Control (SNC) para atender su función con la cobertura y calidad requeridas, a través del estancamiento y en algunos casos reducción de recursos. Por ejemplo, en 1992 se efectuó un importante recorte de personal en la institución, lo que mermó significativamente su capacidad operativa. Además, el esquema imperante, donde los órganos de control institucional tenían una relación de dependencia funcional y presupuestal del pliego al que estaban adscritos, limitaba y condicionaba el ejercicio efectivo de su función de control.

Adicionalmente, en 2004 el Perú inició un proceso de descentralización administrativa del Estado que buscaba transferir a los gobiernos regionales y locales competencias, funciones y presupuestos para su gestión, lo que como consecuencia requería la expansión y fortalecimiento del Sistema Nacional de Control a nivel subnacional.

¹ En el Perú, el SNC, fue creado por Decreto Ley 19039 - Ley Orgánica del SNC, de 16 de noviembre del 71, el cual definió y reguló su ámbito, organización, obligaciones, responsabilidades y sanciones. Su reglamento fue aprobado por D.S. Nº 001-72-CG de 07 de marzo de 1972. Posteriormente, el Art. 146º de la Constitución de 1979, precisó: "La Ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del SNC". El Art. 82º de la Constitución de 1993, señala que la Contraloría General es el órgano superior del SNC. En la actual Ley 27785, de 22.JUL.2002, el Título II - Sistema Nacional de Control, se establece: Capítulo I - Concepto y conformación del Sistema (arts. 12º al 14º). Capítulo II - Atribuciones del Sistema (art. 15º)

² Por ejemplo, entre 1990-95 se constituyeron 16 comisiones, mientras que en el período de 1995-2000 existieron solamente tres y ninguna de ellas llegó a resultados relevantes.

El diagnóstico realizado con el Banco para formular la operación de préstamo señalaba un conjunto de falencias y desafíos relativos al ejercicio de las funciones propias de la CGR³:

Aspectos misionales y organizacionales

- Limitada capacidad en la planificación de las acciones de control debido a que no se contaba con instrumentos e información que permita establecer prioridades y concentración en las acciones. La CGR requería mejorar y generar nuevos instrumentos clave de control, como por ejemplo, indicadores de riesgo institucional y de vulnerabilidad de entidades y procesos sujetos a control, para realizar una adecuada planificación de sus acciones.
- Limitada capacidad para atender las crecientes denuncias recibidas de diferentes fuentes: por ejemplo, en el 2003 no se pudo atender el 37.5% de las denuncias recibidas, proyectándose una demanda insatisfecha creciente.
- Las normas y manuales de auditoría gubernamental vigentes (NAGU y MAGU) no eran suficientemente flexibles a las características de las municipalidades pequeñas (el 73% de las instituciones sujetas a control son gobiernos locales), ni a la de algunas entidades públicas, como empresas y organismos descentralizados. No se contaba con normativa actualizada y adecuada para llevar adelante las funciones de supervisión de OCIs y SOAs.
- Se identificó una notable diferencia en la calidad de los informes expedidos por el SNC, siendo de especial preocupación la labor de aquellos agentes a cargo del control sobre el nivel municipal y los órganos desconcentrados, la cual debe ser constantemente revisada por la CGR. Al realizar auditorías de gestión se presentan serias limitaciones derivadas de la carencia de metodologías, así como de insuficientes herramientas para la focalización de acciones de control. Son efectuadas únicamente por el personal de la sede central de la CGR y dentro de ella básicamente está referida a las auditorías de gestión ambiental y del patrimonio cultural.
- La actuación de la CGR se orienta principalmente al control ex-post, por lo que se requiere una organización donde tenga mayor peso el control previo a fin de contribuir más proactivamente a la mejora de la gestión en el sector público.
- Ausencia de una política de recursos humanos que permita optimizar los procesos de selección, asignación, capacitación y promoción. La política salarial no es competitiva ni consistente con los niveles de responsabilidad. La institución está sesgada hacia perfiles vinculados al control de la legalidad, pese a los requerimientos de carácter multidisciplinario que requiere el nuevo marco jurídico.
- La Escuela Nacional de Control (ENC) se encontraba con serias limitaciones operativas. Su infraestructura física, equipamiento, procesos y sistemas requerían ser modernizados y también reorientado su enfoque académico.
- La mayor parte de procesos se manejaban manualmente y las aplicaciones informáticas estaban en estado desactualizado. Se encontró severas limitaciones de equipamiento y software para desarrollo y soporte, generando limitaciones en la información y en la posibilidad de compartir información con otros organismos.
- Infraestructura de la sede central limitada debido a su reducido tamaño, antigüedad y material de construcción provisional. Asimismo se encontraron limitaciones en 11 sedes regionales, el local de la Escuela Nacional de Control, así como en las instalaciones del Centro de Instrucción Cusipata.

Despliegue territorial e institucional

- El país iniciaba el proceso de descentralización administrativa que generaría una mayor complejidad de la gestión a nivel subnacional. Se encontraron importantes limitaciones en las ORC a nivel de capacidad operativa, recursos humanos, infraestructura y procesos acordes a los

³ Documento Conceptual del Proyecto. BID, Febrero 2004.

requerimientos para atender las crecientes necesidades de control a nivel subnacional.

- Órganos de Control Institucional (OCI) heterogéneos en cuanto a sus capacidades, con serias deficiencias en el sector municipal y en los órganos desconcentrados. Además, con débil capacidad para formular Informes Especiales. Aunque algunos de los jefes de los OCI dependían de la Contraloría, su labor diaria era realizada bajo la dinámica organizacional de la institución controlada con riesgo de mimetismo.
- Limitada competencia en las Sociedades Auditoras (SOA) para participar en auditorías financieras de las entidades bajo el ámbito de control. Se estimó que la normatividad de concursos y requisitos para certificación estaban desactualizados.

Relaciones interinstitucionales y relación con el ciudadano

- Limitada coordinación interinstitucional entre los actores principales que se ubican en distintas etapas de los procesos de investigación y sanción de actos de corrupción (principalmente la CGR, el Ministerio Público y el Poder Judicial). Requiriéndose coordinación de esfuerzos, políticas coordinadas y compartir información no reservada.
- La CGR a través de estudios evidenció que uno de los problemas de la administración pública peruana era el bajo nivel de probidad administrativa de parte de sus funcionarios. A su vez, la CGR presenta limitaciones para: i) definir y difundir políticas claras de ética pública y promover valores; y ii) diagnosticar las debilidades específicas que afectan a cada institución controlada.
- Se observa limitada participación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción y en ese marco, existe un limitado conocimiento sobre las funciones de la CGR o el ámbito de acción del SNC. Los sistemas de información existentes en la CGR limitan la gestión y respuesta de la misma a las denuncias ciudadanas.

En función a la problemática identificada se concibió el programa que apoyaría a la CGR como un proceso de modernización del SNC, con la finalidad de contribuir a incrementar su efectividad y eficiencia, reducir el problema de la corrupción, y mejorar la calidad de la gobernabilidad del país en su conjunto. El programa se enmarcó en las prioridades nacionales de la agenda política, como el Acuerdo Nacional, y en el Plan Estratégico de mediano plazo de la CGR, el cual fue el principal referente para el diseño conceptual de la intervención. A su vez, mediante Ley No 27658 se declaró al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes niveles y organizaciones, lo que incluyó también sus procedimientos. Por su parte, el Banco estableció como una de sus líneas de fomento en la región, la Estrategia para la Modernización del Estado, que incluía el fortalecimiento del sistema democrático, y en dicho contexto, a los órganos de control del Estado.

Este programa fue diseñado e inició su ejecución en la gestión del Contralor General, Genaro Matute (2001-2008), y a continuación fue ejecutado y finalizado en la gestión del actual Contralor General, Fuad Khoury Zarzar (2009-2016).

La CGR también contaba con la cooperación financiera de otros organismos internacionales de cooperación técnica. En el 2004 con la USAID se encontraba en ejecución un proyecto destinado a fomentar la transparencia y control del proceso de descentralización de los gobiernos regionales. Además la CGR recibió apoyo financiero del gobierno de los Países Bajos para fortalecer al organismo en acciones de control vinculado con la gestión ambiental y patrimonio cultural. Previamente, durante el 2003 se diseñaron un conjunto de operaciones de pre inversión en torno a una serie de proyectos que serían eventualmente apoyados por donantes bilaterales como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El programa tiene como objetivo incrementar la efectividad del SNC, reformando sus enfoques y métodos de control; desconcentrando y fortaleciendo al SNC; y promoviendo una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado; con la finalidad de contribuir a la preservación del principio de Legalidad y de la probidad administrativa, y mejorar la protección del patrimonio del Estado y la eficiencia del sector público.

Los objetivos específicos del programa son:

- Diversificar acciones y actividades de control, y mejorar los métodos y procesos para una mayor eficiencia.
- Mejorar el desempeño de los Órganos de Control Institucional (OCI), Sociedades de Auditoría (SOA) y las Oficinas Regionales de Control (ORC), estructurados e integrados funcionalmente para desarrollar y optimizar el ejercicio del Control Gubernamental en forma desconcentrada.
- Impulsar la difusión de una cultura de valores y probidad, así como promover una mejor coordinación, tanto con los organismos del Estado que integran la cadena de valor, como con instituciones del sector privado y de la sociedad civil; y mejorar el servicio de atención de denuncias ciudadanas que brinda la CGR.
- Cada uno de estos objetivos específicos se relacionó con un componente del programa que se describe a continuación.

ii. Componentes

El primer componente, Modernización Misional e Institucional, se enfoca en los aspectos misionales y operativos de la CGR orientados a procesos de cambio y mejora de los procesos institucionales; así como la provisión de infraestructura física y tecnológica (herramientas informáticas y de comunicaciones) que den soporte al trabajo de la institución, además de la actualización y perfeccionamiento del marco normativo interno, el diseño de nuevos productos, el mejoramiento de la gestión interna y del desarrollo integral del capital humano.

El segundo componente, Fortalecimiento y Desconcentración del SNC, está orientado a mejorar los aspectos relacionados con la articulación entre la CGR, sus Oficinas Regionales de Control (ORC's), y los órganos del Sistema Nacional de Control (SNC), tales como los Órganos de Control Institucional (OCIs) y las Sociedades de Auditoría (SOAs). Ello permitirá mejorar el rol de la CGR como ente rector del SNC, mediante el desarrollo e implementación del sistema de gestión y supervisión de los OCIs, así como la dinamización del mercado de Servicio de Auditoría Externa y, asimismo, fortaleciendo la gestión administrativa y la capacidad técnica de las ORC's, lo que coadyuvará al proceso de descentralización del país. La dinamización del mercado de los OCIs se realizará mediante mejoras en la normatividad de operación, mientras que el fortalecimiento de las ORC se realizará mediante la adopción de nuevos instrumentos de gestión, la mejora de su infraestructura tecnológica y programas de capacitación a su personal.

El tercer componente, Promoción de Probidad, Coordinación Interinstitucional y Atención de Denuncias, busca integrar la gestión del SNC con el entorno, mediante el trabajo conjunto con otras entidades gubernamentales, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Asimismo, se propone estimular la expansión de una cultura de valores y probidad, así como promover una mejor coordinación, tanto con los organismos del Estado que integran la cadena de valor del SNC, como con instituciones del sector privado y, asimismo, mejorar el servicio de atención de denuncias ciudadanas que brinda la CGR. La interrelación entre entidades clave del proceso de control, como la CGR, la Fiscalía y el Poder Judicial,

se fortalecerá mediante la optimización de los procesos de denuncia, investigación y enjuiciamiento, lo que incluirá talleres de capacitación. Asimismo se reformará el Sistema Nacional de Denuncias, a fin de hacerlo más efectivo y atender mejor los requerimientos ciudadanos. Para la ejecución del programa, el Contrato de Préstamo definió la creación de la Unidad Administradora del Programa (UAP), como ente coordinador y de apoyo, recayendo la ejecución en las gerencias de línea de la CGR. Entre las funciones de la UAP se encuentran las vinculadas a la coordinación y el seguimiento del programa para posibilitar el logro de objetivos y metas, a través del cumplimiento de procedimientos operativos y cláusulas contractuales; preparar los informes semestrales y otros requeridos por el Banco; establecer controles operacionales, y coordinar la evaluación de los POAs y el establecimiento de medidas correctivas.

c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

La calidad del diseño será revisada en función a tres criterios:

- i. Cumplimiento del proceso para asegurar calidad en el proceso de toma de decisiones: verificar si se identificó adecuadamente el problema, se plantearon alternativas de solución, se evaluaron cada una de ellas sobre la base de la mejor información disponible, y se tomaron decisiones en función de sostenibilidad y riesgos.
- ii. Oportunidad del diseño: Analizar si el contexto era el apropiado para implementar el programa.
- iii. Riesgo de la ejecución: Analizar si en el proceso de diseño se contemplaron los riesgos en función a cada una de las fases de ejecución.

Respecto al primer criterio, el programa cumplió con los procedimientos exigidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) peruano para lograr la condición de viabilidad técnica, y los requeridos exigidos por el Banco para la aprobación de proyectos. Ello implicó la realización de varios estudios, incluyendo el estudio de factibilidad del proyecto de inversión, el cual incorpora un diagnóstico de la situación del SNC, concluyendo que el problema era la debilidad del SNC para ejercer el Control Gubernamental; identificando como causas: i) metodologías de control inadecuadas; ii) concentración de acciones de control; iii) desarticulación entre el SNC, el Ministerio Público y el Poder Judicial; iv) recursos humanos especializados insuficientes; v) debilidad técnico-operativa de los OCIs; vi) limitaciones tecnológicas; vii) débil vigilancia social; viii) falta de independencia de los jefes de OCIs; y ix) infraestructura física insuficiente. Para la alternativa de solución seleccionada, se calcularon los costos de inversión, operación y mantenimiento, así como los costos financieros. Con relación a los beneficios del programa, éstos se estimaron en función del ahorro en los costos de las acciones de control, en los costos de fortalecimiento de las ORCs, en la recuperación de recursos y en la reducción de pérdida fiscal por efecto disuasivo. En función a ello se evidenció que el programa producía beneficios netos positivos. También se analizaron las condiciones de sostenibilidad y riesgo.

Sin embargo, se constató que se presentaron problemas en la definición de algunos indicadores, como por ejemplo los relativos a la eficiencia, específicamente los indicadores relacionados a la reducción de costos de los procesos de control ya que no se contempló la posibilidad de la necesidad de un mayor nivel de complejidad de dichos procesos, y por lo tanto, un mayor requerimiento de insumos que originaban mayores costos (en vez de menores costos).

En relación al criterio de oportunidad del diseño, si bien el contexto político era favorable, el programa fue bastante ambicioso, dado que la estrategia buscaba una re-ingeniería para una organización que no tenía los recursos y el tiempo suficiente para efectuar un replanteamiento estratégico comprehensivo, en circunstancias donde la lucha contra la corrupción estaba en la prioridad de la agenda política y requería de urgentes intervenciones. A su vez, el Estado no tenía mayor experiencia en

intervenciones en fortalecimiento institucional y la CGR no tenía experiencia de haber desarrollado algún proceso de cambio importante en su historia.

En relación al tercer criterio, si bien el programa respondía integralmente a las causas del problema planteado en el diagnóstico, el diseño no consideró con mayor cuidado la posibilidad de escenarios futuros adversos que afectaran el proceso de transformación que se buscaba implementar en el SNC. Algunas condiciones de ejecución que no se consideraron que pudieran cambiar en el tiempo fueron: i) cambios de la institución en la estrategia de implementación del Programa⁴; ii) el acompañamiento de parte de los agentes ejecutores de la institución sobre la estrategia para efectuar las modificaciones previstas en el programa modificar la forma; y iii) insuficiente alineamiento de las unidades orgánicas de la institución para la priorización de la ejecución de las actividades del proyecto. Adicionalmente: i) no se definió inicialmente la necesidad de un equipo técnico dedicado al programa que brindara apoyo técnico a las gerencias de la CGR para la definición de Términos de Referencia y otros documentos, y el control de la calidad de las intervenciones⁵; v) los recursos informáticos (hardware y software) de la CGR inicialmente eran limitados para soportar las actividades del programa; y vi) no hubo una preparación ad-hoc del personal de la CGR para participar activamente en la implementación del programa (por ej., los conceptos de calidad, gestión para resultados, mejora de procesos y gestión del cambio, no habían sido posicionados en la mente de los funcionarios).

En función a los criterios mencionados, el diseño de la intervención pudo haber analizado con mayor detalle los riesgos en la ejecución. Si bien es cierto el diseño respondía a las necesidades de mejora de la organización en función a la problemática identificada, la ejecución de las actividades planificadas implicaban riesgos que, ni el prestatario, ni la CGR, ni el Banco contemplaron inicialmente en forma suficiente. El planteamiento de escenarios con planes de mitigación de riesgos eventualmente hubiese permitido un proceso de ejecución más rápido y eficiente.

⁴ Desde el Taller de Arranque del programa, La Contraloría manifestó su desacuerdo en contratar firmas consultoras conforme se había considerado en el diseño del programa por lo que se realizaron cambios en el POA 2005-2006, y en el Plan Operativo Institucional (POI) en función de nuevos lineamientos estratégicos de la CGR recién definidos en el primer semestre del 2006.

⁵ El programa asumió el supuesto de que las Gerencias de línea tenían el personal necesario en cantidad y calidad para ejecutar las actividades del programa, y por lo tanto, solo contempló el financiamiento de una Unidad Administrativa del Programa (UAP), con funciones de coordinación (no de ejecución).

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito) Incrementar la efectividad del SNC, reformando sus enfoques y métodos de control; desconcentrando y fortaleciendo al SNC; y promoviendo una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado.				
1. Aumento en el número de informes relacionados a labores de control (acciones de control, acciones rápidas, informes previos) por la CGR Sede Central				
Clasificación: MP				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>		<u>Efectos Directos Logrados</u>		
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
1.1B 284 (Dic 2005)	1.1I 363 (Dic 2008)	1.1E 426 (Fe 2013)	1.1 586 (Feb 2013) > 100% (138 % respecto a la meta)	
2. Reducción del costo directo promedio de los exámenes especiales concluidos en el año realizados por la CGR a entidades del Gobierno Central, en 20% al finalizar el Programa				
Clasificación: PP				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>		<u>Efectos Directos Logrados</u>		
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
2.1B S./59,310 (Dic 2005)	2.1I S./72,786 (Dic 2008)	2.1E S./47,448 (Feb 2013)	2.1 S./64,739 (Feb 2013) (73.29% respecto a la meta)	
Reformulación. [X] N/A				
Reajuste ISDP: [X] N/A				
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):				
[] Muy Probable(MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)				
<p>En lo que respecta al primer indicador la meta ha sido ampliamente superada con un cumplimiento del 138%. Se sobrepasó la meta en cuanto a labores de control efectuadas con los procedimientos nuevos o mejorados, incluyendo acciones de control, acciones rápidas e informes previos. El aumento del número de informes se debe principalmente al incremento del número de informes por veedurías. En lo que respecta al segundo indicador, no se cumplió la meta. Sin embargo, el problema está en la definición del indicador, no en la ejecución. Al respecto, es usual que en el costo de las acciones de control se encuentren variaciones en la intensidad del uso de los recursos, y también hay que considerar la evolución de las acciones de control a un mayor nivel de complejidad, y por lo tanto, la necesidad de un mayor uso de recursos que se traduce en un mayor costo. Por ello, el indicador de “reducción de costo directo promedio” de las acciones de control, no necesariamente revela un mayor nivel de eficiencia y también su uso puede generar un incentivo a reducir la calidad de la intervención a fin de cumplir con la meta del indicador. Es necesario resaltar también que hay distorsiones generadas en la medición del indicador por el tipo de cambio (la meta fue fijada en dólares a S/. 3.5 por dólar y el tipo de cambio a febrero 2013 estaba a S/. 2.58 por dólar). En resumen se puede indicar que a pesar de los tres años de prórroga que tuvo el proyecto, principalmente por los atrasos en el arranque y en la primera etapa, el balance final de su implementación se considera satisfactorio tomando como referencia el satisfactorio balance total final del proyecto, vale decir, el Índice de Performance final (PI) generado de 0.8, el cual incluye la variable temporal, además de la de productos y costos, y la satisfactoria ejecución durante la segunda etapa, donde se evidenció una clara mejoría en la calidad de la gestión y en la concreción de productos y logros del proyecto.</p>				
<p>Estrategia de País: Este proyecto se diseñó y aprobó en el período 2003-2004, en el marco de la Estrategia de País del Banco del período 2002-2006, donde el proyecto se insertó en el tercer objetivo de dicha estrategia, referido a: (iii) la creación de un estado moderno, descentralizado y eficiente. Seguidamente, la nueva estrategia del Banco 2007-2011 da continuidad al trabajo realizado en el país alrededor de temas relacionados a la competitividad, el desarrollo social y a la modernización del Estado. El eje estratégico de la reforma del estado y de la gestión pública de la Estrategia de País consideraba fundamental fortalecer la gobernabilidad democrática del Perú, tema que se consideraba crítico para la instrumentación de la estrategia del Banco en el país, y tenía como objetivo central apoyar los esfuerzos del país para mejorar la gestión del Estado a nivel nacional y subnacional en la provisión de bienes y servicios públicos y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas necesarios para mantener un sistema económico dinámico, competitivo y equitativo. El diagnóstico de dicha estrategia mencionaba que en aquella época persistían los obstáculos al desarrollo de las acciones de control horizontal (i.e., la que se ejerce por parte de otros organismos del Estado como es el Poder Judicial, el Legislativo y la Contraloría General de la República -CGR). El número de acciones de control se ha incrementado significativamente, principalmente en las acciones preventivas, contribuyendo a la internalización y posicionamiento del control como una herramienta de gestión y transparencia en las actividades públicas.</p>				

b. Externalidades

El incremento de la capacidad de la CGR en el desarrollo de sistemas ha permitido el desarrollo de aplicativos para el seguimiento documentario y el acceso a información en línea, que han sido tomados como referencias por otras instituciones como un caso de éxito.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)					
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto				
1. Componente 1: Modernización Misional e Institucional Costo total Componente 1: US\$ 11,720,526.00 Contrapartida: US\$ 4,227,551.00 BID: US\$ 7,492,975.00 Desembolso BID %: 100.00 C11: Mayor participación de las nuevas acciones y actividades de control iniciadas (gestión, políticas públicas, acciones rápidas) en el total de las realizadas por la CGR Clasificación: MS C12: Reducción de los costos directos promedios de los exámenes especiales concluidos (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Gobierno Local (Municipalidad), en un 20% al finalizar el Programa Clasificación: PS C13: Reducción de los costos directos promedios de los exámenes especiales concluidos (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Gobierno Regional, en un 20% al finalizar el Programa Clasificación: MS C14: Reducción de los costos directos promedios de los exámenes especiales concluidos (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Instituciones Públicas Descentralizadas del Gobierno Nacional, en un 20% al finalizar el Programa Clasificación: MS	<u>Productos Planeados</u>		<u>Fin de Proyecto</u>		
	Línea de Base	Evaluación Intermedia	Al Término del Proyecto	Valor	<u>Término de Proyecto</u> % respecto Línea de Base
	(Dic 2005)	(Dic 2008)	(Feb. 2013)		
	1.1B 37%	1.1I 30.24%	1.1E 45%	85.28%	>100% (189.52%)
	1.2B S/. 43,528	1.2I S/. 31,042	1.2E S/. 34,822	S/. 51,889	67.11%
	1.3B S/. 171,620	1.3I S/. 111,358	1.3E S/. 137,296	S/. 118,163	> 100% (116.19%)
	1.4B S/. 272,599	1.4I S/. 178,378	1.4E S/. 218,079	S/. 93,090	>100% (234.72%)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). Como se puede apreciar, la data al final de la ejecución del Programa muestra que se han logrado las metas en casi todos los indicadores, y varias de ellas en exceso, salvo en un indicador (C12) relativo a la reducción de costos directos promedio de los exámenes en los gobiernos locales. En el momento de la medición de la línea de base, el número de acciones de control a nivel de gobiernos locales era reducida, por lo que el costo no necesariamente puede ser una referencia a los costos actuales ya que se ha incrementado el nivel de complejidad de las acciones de control y también hay el efecto ya mencionado referido a la distorsión del tipo de cambio y el incremento de los sueldos el personal.					
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A					
<input checked="" type="checkbox"/> [X] Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> [] Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> [] Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> [] Muy Insatisfactorio (MI)		
2. Componente 2: Fortalecimiento y desconcentración del SNC Costo total Componente 2: US\$ 3,450,800.00 Contrapartida: US\$ 620,500.00	<u>Productos Planeados</u>		<u>Fin de Proyecto</u>		
	Línea de Base	Evaluación Intermedia	Al Término del Proyecto	Valor	<u>Término de Proyecto</u> % respecto Línea de Base
	(Dic 2005)	(Dic 2008)	(Feb. 2013)		

BID: US\$ 2,830,300 Desembolso BID %:100.00 C21: Incremento de las acciones de control concluidas por los OCI Clasificación: PS C22: Incremento de las acciones de control concluidas por las ORC Clasificación: MS C23: Incremento del número de SOA con registro vigente Clasificación: PS	2.1B 2,326	2.1I 1,883	2.1E 2,791	1,509	54.07%
	2.2B 2	2.2I 2	2.2E 3	106	>100%(3,533.33%)
	2.3B 90	2.3I 80	2.3E 135	67	49.63%
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Si bien en el segundo componente formalmente no se ha logrado alcanzar la meta en 2 de los 3 indicadores, en relación a las (C21) acciones de control de OCI concluidas, la medición de las recomendaciones implementadas se calcula en función a las realizadas en el mismo periodo; sin embargo, la complejidad de las recomendaciones puede hacer que su ejecución trascienda un periodo, por lo que el indicador podría estar subvaluando los resultados. Asimismo, en el caso (C23) del número de SOA con registro vigente, la información disponible indica que varias se han fusionado, otras salieron del mercado y un grupo desistió debido al incremento de requisitos de registros exigidos por la CGR. Las SOA están concentradas en la capital y en provincia hay profesionales independientes por lo que requiere tener una certificación para ampliar la cobertura.					
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A					
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)					
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):					
3. Componente 3: Promoción de probidad, coordinación interinstitucional y atención de denuncias Costo total Componente 3: US\$ 614,826.00 Contrapartida: US\$ 138,002.00 BID: US\$ 476,824.00 Desembolso BID %: 100 C31: Incremento del número de Acciones Civiles iniciados por la Procuraduría de la CGR con conclusión favorable de las acciones legales derivadas de las Acciones de Control Clasificación: MS C32: Incremento del número de los Procesos Penales iniciados por la Procuraduría de la CGR con conclusión favorable de las acciones legales derivadas de las Acciones de Control Clasificación: MS C33: Aumento en el número de Atenciones y Orientaciones Personalizadas a los Ciudadanos en la Sede Central Clasificación: MS	Productos Planeados Evaluación Intermedia Al Término del Proyecto Línea de Base (Dic 2005) (Dic 2008) (Feb. 2013)			Fin de Proyecto Término de Proyecto Valor % respecto Línea de Base	
	3.1B 3	3.1I 20	3.1E 10	24	>100% (240%)
	3.2B 7	3.2I 8	3.2E 14	42	>100% (300%)
	3.3B 1,326	3.3I 1,801	3.3E 1,724	1,734	>100% (100.58%)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). [X] N/A					
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A					
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):					
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)					

d. Costos del Proyecto

El Programa al cierre, el 28 de Febrero del 2013, alcanzó el 99.4% de ejecución financiera, luego de más de 7 años y medio de haberse suscrito el contrato de préstamo, y con 3 años de retraso de la fecha inicial estimada de terminación del programa. El siguiente cuadro muestra el total ejecutado en monto y porcentaje.

COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES	en dólares americanos						Porcentaje ejecutado		
	PPTO. CONTRATO		TOTAL EJECUCIÓN ACUMULADA		POR EJECUTAR				
	APORTE BID	APORTE CGR	APORTE BID	APORTE CGR	APORTE BID	APORTE CGR	APORTE BID	APORTE CGR	TOTAL
I. COSTOS DIRECTOS	10,794,793	4,995,680	10,794,793	4,936,297		59,383	100.0%	98.8%	99.4%
Componente 1: MODERNIZACIÓN MISIONAL E INSTITUCIONAL	7,430,255	4,154,058	7,430,255	4,108,575		45,483	100.0%	98.9%	99.5%
1.1. : Modernización Misional	704,000	134,628	704,000	141,130		-6,502	100.0%	104.8%	102.4%
1.2. : Mejoramiento de la Gestión Interna	1,061,207	213,700	1,061,207	224,494		-10,794	100.0%	105.1%	102.5%
1.3. : Desarrollo de Capital Humano	607,329	113,600	607,329	113,912		-312	100.0%	100.3%	100.1%
1.4. : Desarrollo de Sistemas de Información	5,057,719	1,140,614	5,057,719	1,077,524		63,090	100.0%	94.5%	97.2%
1.5. : Mejoramiento de la Infraestructura Física		2,551,516		2,551,515		1		100.0%	100.0%
Componente 2: Fortalecimiento y Desconcentración del SNC	2,850,470	685,582	2,850,470	674,044		11,538	100.0%	98.3%	99.2%
2.1. : Fortalecimiento de OCI's y SOA's	377,006	60,582	377,006	60,582		0	100.0%	100.0%	100.0%
2.2. : Fortalecimiento de las ORC's	2,473,464	625,000	2,473,464	613,462		11,538	100.0%	98.2%	99.1%
Componente 3: Promoción de Probidad	514,068	156,040	514,068	153,679		2,361	100.0%	98.5%	99.2%
3.1. : Coordinación Interinstitucional	238,015	91,472	238,015	89,111		2,361	100.0%	97.4%	98.7%
3.2. : Promoción de Probidad	237,826	61,116	237,826	61,116			100.0%	100.0%	100.0%
3.3. : Fortalecimiento de S.A. Denuncias Ciudadanas	38,227	3,452	38,227	3,452		0	100.0%	100.0%	100.0%
II. MANEJO ADMINISTRATIVO	1,020,754	82,500	1,020,754	84,161		-1,661	100.0%	102.0%	101.0%
III. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	184,454	22,820	184,454	21,836		984	100.0%	95.7%	97.8%
AUDITORIAS EXTERNAS	73,109	18,070	73,109	17,449		621	100.0%	96.6%	98.3%
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO	111,344	4,750	111,344	4,387		363	100.0%	92.4%	96.2%
IV. IMPREVISTOS OPERATIVOS DEL PROYECTO							100.0%	100.0%	100.0%
V. COSTOS FINANCIEROS		42,000		42,000			100.0%	100.0%	100.0%
TOTAL GENERAL	12,000,000	5,143,000	12,000,000	5,084,294		58,706	100.0%	98.9%	99.4%
		17,143,000		17,084,294		58,706			99.4%

Las cifras demuestran que se ejecutó el 99.4% del financiamiento total, donde el financiamiento BID se ejecutó en un 100%, y el de la Contrapartida Nacional en un 98.9%, con un saldo no ejecutado de Únicamente S/. 58,706.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Los factores críticos se han estructurado en tres: i) políticos; ii) institucionales; y iii) de gestión.

Factores Políticos

El diseño del programa fue impulsado por el Contralor General en el 2003, Genaro Matute, quien estaba al inicio de su gestión. El proceso de pre inversión (diseño y aprobaciones nacionales) del programa duró año y medio, obteniéndose la viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en octubre del 2004. Asimismo, la CGR cumplió las condiciones contractuales previas al primer desembolso 1.5 meses después del plazo máximo para dicho fin.

Al inicio del Programa el personal técnico encargado del diseño del mismo fue desvinculado de la ejecución, y en algunos casos, de la misma CGR, por lo que se generaron muchas dificultades para la identificación del sustento de los indicadores de la línea de base. Adicionalmente, al poco tiempo de iniciada la ejecución del programa, el Contralor dispuso un ejercicio colectivo de planeamiento estratégico de la CGR, que duró cerca de un semestre, con lo cual la CGR modificó parcialmente sus lineamientos estratégicos, por lo que el programa tuvo que abstenerse de efectuar las actividades planeadas originalmente para la primera etapa de ejecución y se tuvo que alinear al nuevo esquema estratégico de

la institución, teniendo que realizar cambios en su POA. Por otra parte, y paralelamente, la alta dirección de la institución dio lineamientos de política para la contratación de consultorías individuales, en vez de la contratación de firmas consultoras, lo que dificultó la ejecución del programa en la primera etapa habiendo el programa planificado varias consultorías de alto nivel de complejidad técnica, o de determinada envergadura, que requerían de firmas consultoras especializadas, como es natural en todo programa de inversión.

Asimismo, el diseño del programa apoyaba una reingeniería del SNC, lo que implicaba importantes transformaciones en una institución que no había experimentado ningún cambio sustantivo desde su creación. Al percibirse la inexistencia de una concordancia de la línea misional con el programa, se generó una especie de resistencia al mismo, por lo que en la primera etapa de la ejecución se tuvieron que priorizar las intervenciones relacionadas a la tecnología (compra de equipos y software) y la infraestructura, con las cuales todos estaban de acuerdo porque su necesidad era evidente.

Posteriormente, durante la ejecución del programa en el periodo del Presidente Alan García, ocurrieron varios acontecimientos relativos a la gestión pública de alto impacto mediático (incluyendo la necesidad de asumir la supervisión de ciertos programas sociales), que requirieron la atención de la CGR y recargaron el trabajo de varias áreas de la institución, por lo que en varios casos la atención brindada a la ejecución del programa se vio perjudicada.

Factores Institucionales

El programa tuvo la limitación de no contar con un sólido liderazgo explícito que tuviera el poder al interior de la institución para llevar a cabo la estrategia de implementación planificada. Como se comentó, en la primera etapa de la ejecución, la alta dirección de la institución no apoyó vigorosamente al programa. Por otra parte, la coordinación general del programa estuvo a cargo del Gerente General (quien además no pertenecía a la CGR), y no un funcionario de alto nivel en la línea misional de la CGR. Adicionalmente, la Unidad Administrativa del Programa (UAP) se definió como una unidad de coordinación y apoyo (no de ejecución), subordinada a un Comité de Gestión, mientras que las gerencias de la CGR eran las responsables de la implementación de las actividades del programa, apreciándose prontamente que tenían dificultad para aceptar el liderazgo de la UAP.

La estrategia del programa buscó modernizar⁶ el marco normativo interno, en especial las NAGU⁷, lo cual generaría la creación de nuevos productos y la redefinición de procesos. Esta modificación trascendental requería de procesos de gestión interna de la CGR más sólidos y que se contara con el capital humano, los sistemas de información y la infraestructura, que respondieran a esos procesos. En el caso de los sistemas de información y el mejoramiento de la infraestructura, estos tenían dos etapas implícitas: primero, lograr un nivel básico o mínimo⁸, y seguidamente, adaptarse para responder a los nuevos procesos.

Por el lado del recurso humano, se buscaba definir nuevos perfiles de puesto en función a los nuevos procesos, establecer la línea de carrera y las evaluaciones de desempeño, y desarrollar capacitaciones puntuales, entre otras actividades, lo que permitiría afinar el recurso más importante para la implementación o mejora de cualquier proceso administrativo. También, los nuevos procesos en el SNC requerirían del fortalecimiento de los OCIs y ORCs, así como la adecuación de las SOAs al nuevo concepto de control gubernamental. De esta forma, se apoyaría a éstas unidades a adaptarse

⁶ La estrategia planteada constituía en buena parte una "re-ingeniería" del SNC y por lo tanto de la organización que lo sostiene, la CGR.

⁷ Normas de Auditoría Gubernamental

⁸ Cuando nos referimos a lograr el nivel básico o mínimo, queremos expresar que en aquél momento la organización no estaba lo suficientemente preparada para una re-ingeniería comprehensiva como la que se planteó en el programa, careciendo de elementos indispensables para tal fin. Por ejemplo, una computadora era compartida por varias personas (hasta 6) y también los espacios físicos eran limitados. La compra de equipos, software y servicios, así como la construcción y adecuación de nuevos ambientes, eran una condición necesaria para la implementación de los nuevos procesos.

al nuevo proceso, se desarrollarían sistemas que permitan su articulación, y se reformaría y capacitaría al recurso humano, entre otras acciones. Por último, también tendría que preparar al personal de las instituciones (OCIs por ejemplo) cuyas funciones se articulan con el SNC y desarrollar mecanismos de coordinación y nuevas interfaces; difundir a la sociedad los nuevos principios de control y fortalecer la capacidad de recepción y atención de las denuncias a fin de hacer sostenible la nueva imagen que se buscaba generar.

Una vez iniciado el Programa, esta estrategia de implementación fue variando en el tiempo, por diferentes razones⁹. Uno de los temas relevantes fue que el componente de Modernización Misional, que incluía los productos, nuevo marco normativo interno aprobado, procesos y productos mejorados e implantados, y nuevos productos implantados, fue postergado para etapas siguientes de la ejecución. Sin embargo, como se mencionó, una parte importante del programa dependía de los cambios en la normatividad, por lo que, al postergarse la ejecución del Componente de Modernización Misional, se asumía el riesgo de que al final de la ejecución del programa no se hubiera logrado una re-ingeniería profunda del SNC¹⁰.

Factores de Gestión

Como se indicó, en el diseño del programa se especificó que la ejecución de los componentes era responsabilidad de las gerencias de línea, y que la UAP se encargaría de la coordinación administrativa. En la ejecución se comprobó que en varios casos las gerencias no tendrían, el tiempo, o la preparación técnica necesaria, para definir los Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas de las consultorías requeridas, o para revisar adecuadamente, y aprobar puntualmente, los entregables de las consultorías.

Por otra parte, el diseño del Programa no incluyó la necesidad de contar con un Manual de Operaciones, al considerarse que este programa no tenía complejidades extraordinarias para su implementación, que estaba acotado principalmente a una sola institución (CGR), que los documentos contractuales del programa explicitaban las normas, procedimientos y políticas necesarias para la ejecución del mismo, y que la UAP tenía un rol relativamente sencillo de coordinación y apoyo, dado que la ejecución corría a cargo de las gerencias de línea de la CGR, motivo por el cual, no se establecieron taxativamente roles y responsabilidades de estos agentes. Si bien la UAP siguió los procedimientos administrativos y políticas del Banco, la interrelación de los procesos administrativos y operativos con la CGR pudo haber sido mejor, y de haber contado con un Manual de Operaciones, con más detalle organizacional, pudo haber ayudado en el proceso de ejecución.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

A continuación se analizará el desempeño de la ejecución del Programa a través de cada una de las

⁹ La explicación que se puede dar para este cambio podría ser: i) Los funcionarios de la línea de la CGR relacionados al control gubernamental no participaron activamente en el diseño del Programa, ya que se realizó mayormente por personal de la Gerencia General; ii) no se realizó una buena comunicación internamente de las intervenciones que se iban a realizar durante la ejecución del Programa, más allá de los responsables de las mismas; iii) la Alta Dirección fue perdiendo dinamismo ante la resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios.

¹⁰ Un aspecto que fue muy bien recibido por la institución fue la compra de hardware, software y servicios por el lado del subcomponente de Sistemas de Información y del componente de mejoramiento de la infraestructura física. Las carencias y necesidades existentes generaron que se cerraran brechas. Si bien no se logró implementar las mejoras de todos los procesos misionales, éstos y buena parte de los de apoyo han sido sistematizados. En este trabajo la CGR ha incorporado en su cultura la gestión de la calidad y la idea de que la gestión de los procesos es relevante para la mejora del servicio. En lo que respecta a los OCIs y ORCs se han desarrollado mejoras en sistemas de información y también en infraestructura, aunque no con la misma intensidad que en el diseño inicial. En lo que respecta a los recursos humanos, la posibilidad de avance ha sido limitada debido a las restricciones en la implementación de los procesos mejorados que restringe la definición de perfiles de competencia, que es uno de los requisitos para la implementación de la estrategia inicial. Sin embargo, las condiciones generadas a través del Programa han permitido contribuir en la mejora del entorno laboral de las personas que trabajan en la organización. En lo que respecta al componente de promoción de la probidad, la CGR ha realizado un conjunto de eventos, que sumados a los sistemas de información y la infraestructura, han mejorado su imagen frente a la sociedad.

funciones de la unidad a cargo de esta función.

a) Programación

Si bien es cierto que al inicio del Programa hubo demoras en la realización de la primera programación multianual y anual, en etapas posteriores el equipo del Programa no tuvo mayores inconvenientes en realizar esta función. Las revisiones de la programación se debieron a los ajustes en la estrategia de ejecución del programa, las que fueron dispuestas por la alta dirección de la CGR.

b) Preparación de documentos base

La preparación adecuada y oportuna de términos de referencia y especificaciones técnicas fue un problema recurrente en el desarrollo del Programa. En el caso de la preparación de los expedientes técnicos no se presentó el mismo nivel de dificultad.

Como se mencionó, la UAP estaba más orientada a la coordinación y al soporte administrativo y no contó en su equipo con coordinadores técnicos especializados en cada uno de los temas que se buscaba implementar. De esta forma, la responsabilidad de la ejecución recaía en los responsables técnicos de las gerencias de la CGR y éstos no tenían necesariamente el tiempo o la capacidad de elaborar los documentos base de actividades complejas. Esta limitación se manifestó en los problemas que se presentaron en las primeras actividades (definidas como proyectos), especialmente en los servicios, tanto en la fase de contratación, como en la ejecución, todo lo cual ocasionó temor en los responsables técnicos en el desarrollo de nuevos términos de referencia para las siguientes actividades.

La opción de capacitar a los responsables técnicos de las gerencias, en las circunstancias mencionadas, no era viable por el factor tiempo, por lo que se contrató un equipo de especialistas, denominados “facilitadores temáticos”, para que apoyen a las gerencias de línea en la elaboración de los documentos base. Estos tenían diferentes especialidades y la modalidad de contrato permitía un trabajo a destajo, es decir, tenían un contrato marco anual para la realización de un número máximo de TdRs o especificaciones técnicas. La dificultad con este esquema se apreció cuando el contenido de muchos de los documentos base preparados por los facilitadores temáticos no era aceptado por los responsables técnicos de las gerencias, o por la alta dirección, por diferentes razones (cabe agregar que la mayoría de ellos planteaba la contratación de firmas consultoras), por lo que el esquema fracasó, a pesar del nombramiento posterior de un Coordinador Técnico de la CGR para el Programa, el que no pudo solucionar el problema de aprobación de los documentos base.

c) Contratación

En los procesos de contratación de obras, equipos y servicios, no se presentaron mayores inconvenientes. El programa contó con personal de apoyo administrativo, tanto en la UAP, como en la CGR, para el cumplimiento de los procesos de contratación. Sin embargo, para la contratación de servicios de consultoría¹¹, se presentaron dificultades para completar las listas cortas de candidatos, conforme se avanzó en la ejecución del programa.

Para la contratación de obras, la adquisición de equipamiento o de servicios de conectividad,

¹¹ Esto se debió a varias razones de acuerdo a la opinión de los entrevistados: i) durante el proceso de estudio de mercado se solicitaba a varias firmas / consultores que expresaran interés en los servicios solicitados. Estas respondían al inicio con entusiasmo a las convocatorias, pero en muchos casos, posteriormente los procesos de contratación no se convocaban. Conforme esto se repetía sistemáticamente, y existiendo en el mercado un limitado número de firmas y consultores de las especialidades solicitadas, el entusiasmo y la voluntad a expresar interés se reducía progresivamente; ii) algunos de los procesos de contratación que se convocaron seleccionaron a un postor, sin embargo, a pesar de contar con la no objeción del Banco, finalmente por decisión de la CGR no se concretó el contrato. Esto mermó en el mercado la confianza en los procesos de la institución, y en el Programa; iii) en algunas contrataciones no se otorgó la conformidad del servicio, lo que también afectó la imagen de la institución y el prestigio del Programa, y iv) no se contaba en forma permanente con especialistas en los temas objeto de la contratación. En el periodo que se tuvo a los especialistas temáticos en la UAP, éstos no participaban en los comités de selección.

la definición de los expedientes técnicos, las especificaciones técnicas, y las pautas para la conformidad de servicio eran más estandarizadas. Asimismo, la CGR ya contaba con un nuevo departamento de ingeniería y de sistemas de información, que fue una contraparte activa y eficiente en estas intervenciones.

d) Supervisión

En cuanto a las contrataciones, se presentaron problemas para la supervisión por parte de la UAP en las consultorías, no así en el caso de la contratación de obras, y compra de bienes. Las razones para ello pueden ser las siguientes:

- Posibilidad de definir en forma estandarizada lo requerido, en el caso de bienes y obras. La supervisión se facilita si hay estándares técnicos y de calidad, y éstos estuvieron especificados en los documento base.
- Tangibilidad de los productos o servicios, versus los estudios de consultoría que se enmarcan en el área de lo intangible.
- Existencia de una contraparte técnica permanente y con funciones de línea en la CGR (nuevo Departamento de ingeniería y de sistemas de información).

Asimismo, en la ejecución del programa la UAP no contó con un equipo especializado para la supervisión de los servicios de consultoría, lo que dificultó el proceso de ejecución y el otorgamiento de la conformidad del servicio o el visto bueno a los entregables, dado que se asumió desde el diseño del programa que las gerencias de línea deberían efectuar estos procesos.

Como se mencionó, en el caso de la realización de obras y compra de sistemas de información, la CGR contaba con áreas especializadas (Departamento de Ingeniería y Sistemas), que facilitaron la supervisión.

En el caso de obras mayores, como es normal, se tercerizó el servicio.

Por otra parte, durante la mayor parte de la ejecución del programa, la UAP no contó con un adecuado sistema de monitoreo y evaluación implementado para hacer un efectivo (objetivo, riguroso y oportuno) proceso de seguimiento al logro de indicadores y metas del programa, a pesar de los múltiples requerimientos del Banco a la UAP para implementar este sistema desde el inicio de la ejecución, por lo que el monitoreo se efectuaba principalmente en base a la información que presentaban las gerencias de línea y al denominado juicio de expertos. En la etapa final de ejecución del Programa la nueva administración de la CGR implementó el sistema de monitoreo solicitado a través de la Gerencia de Gestión de Proyectos.

e) Ejecución

El principal problema en la implementación del programa ha sido su lenta ejecución (por las diferentes razones explicadas), y por lo tanto, la necesidad de prorrogar la fecha de último desembolso hasta en tres años. Vale decir, se ha registrado un atraso en la ejecución del programa de hasta el 60% del cronograma inicial, lo que ha tenido directa incidencia en el Índice de Rendimiento del Cronograma del Programa (SPI- Schedule Performance Index), y por lo tanto, en el Índice de Desempeño del Programa (PI- Performance Index), que si bien finalizó con un PI de 0.8 (índice aceptable de rendimiento), pudo haber finalizado con una mejor calificación (de 0.9 o más), de no haberse incurrido en estos atrasos, considerando que se lograron la gran mayoría de los objetivos y productos del programa. Asimismo, es necesario resaltar que si bien en la primera etapa de la ejecución, se tuvo una ejecución muy lenta, en la segunda etapa existió una recuperación progresiva del ritmo de ejecución, lo que posibilitó ejecutar todo el financiamiento y ejecutar la gran mayoría de productos.

En la ejecución también debe diferenciarse el caso de contratación de obras y compra de bienes, con la ejecución de servicios de consultoría. Adicionalmente a las razones mencionadas en el punto anterior, otros motivos por lo que fueron más probables los problemas en la ejecución de servicios de consultoría fueron las siguientes:

- El conocimiento técnico de los temas relacionados a los servicios de consultoría está (o debería de estarlo) principalmente en el personal de la propia CGR (cliente), por lo que la interacción del consultor debería ser principalmente de facilitación. Si el cliente no tiene el tiempo, la metodología, la capacidad técnica para trabajar con la consultoría, será difícil lograr un resultado con el que esté de acuerdo.
- Durante la ejecución del programa, la CGR tuvo momentos de mucha presión externa y nuevos encargos por parte del Poder Ejecutivo, por lo que los funcionarios tuvieron una carga de trabajo extrema que restringía su tiempo para la implementación de las actividades del programa.
- Debido a que muchos de los servicios de consultoría generan productos intangibles, no se dimensionaron adecuadamente sus beneficios.
- En el caso de la ejecución de obras, las mayores dificultades se presentaron por las siguientes razones:
 - Demora inicial en la obtención de licencias de construcción para la infraestructura en Lima (casi un año).
 - El edificio en L se construyó en dos etapas. Se requirió recursos adicionales para la segunda etapa y se presentó una demora en conseguirlos.
 - La mayor parte de las instalaciones de las Oficinas Regionales de Control no son propiedad de la CGR, por lo que no es posible realizar mejoras significativas en su infraestructura. Además, los contratos de alquiler de las ORC's son de corto plazo, por lo que muchas veces se requiere mudar las instalaciones.
- Los procesos de compra de terrenos son lentos.

La Evaluación intermedia del programa se realizó en Junio 2009, vale decir, 3.5 años desde el inicio de ejecución del Programa (periodo de ejecución previsto: 5 años). El hallazgo más notorio es que el programa sufrió varios problemas que afectaron su ejecución, evidenciándose que solo se había desembolsado el 49% de lo programado, afectando la posibilidad de obtener los resultados esperados. Se realizaron una serie de recomendaciones relacionadas a lograr el compromiso de la alta dirección, seleccionar a los mejores cuadros para la ejecución del programa, generar las condiciones en la CGR para aprovechar lo implementado por el programa, y utilizar un enfoque de procesos, entre otros. Sin embargo, al final del programa, no todas las recomendaciones habían sido completamente implementadas.

En relación a la capacidad institucional de la CGR para la gestión de proyectos, ésta ha mejorado sustantivamente a partir de lo que hemos denominado la segunda etapa de ejecución del programa, coincidente con la gestión del actual Contralor General y su nuevo equipo técnico, superado el primer año de gestión del nuevo contralor caracterizado por la toma de información, y las reorganizaciones internas efectuadas, incluyendo la incorporación de nuevo personal. Hoy la CGR cuenta con la organización y la capacidad técnica para monitorear y hacer un seguimiento eficiente en la ejecución de los proyectos de inversión, lo que tiene que ver principalmente con las capacidades profesionales de sus actuales funcionarios y técnicos y la nueva organización institucional adoptada con el esquema de gestión de proyectos del PMI (Project Management Institute).

En resumen se puede indicar que a pesar de los tres años de prórroga que tuvo el proyecto, principalmente por los atrasos en el arranque y en la primera etapa, el balance final de su implementación se considera satisfactorio tomando como referencia el satisfactorio balance total final del proyecto, vale decir, el Índice de Performance final (PI) generado de 0.8, el cual incluye la variable temporal, además de la de productos y costos; y la satisfactoria ejecución durante la segunda etapa, donde se evidenció una clara mejoría en la calidad de la gestión y en la concreción de productos y logros del proyecto.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

El Banco ha realizado una permanente labor de acompañamiento operativo y técnico desde el inicio del Programa, posibilitando la preservación de los principales objetivos de la planificación original del programa ante las modificaciones en el ámbito estratégico realizadas en la institución, y los cambios de jefatura de la CGR, convirtiéndose incluso en la memoria institucional del programa¹². Para ello ha respondido en forma oportuna a los requerimientos del programa y mantenido una comunicación fluida con el organismo ejecutor. En ese marco, ha trabajado en forma conjunta con la Gerencia General y la UAP primero, y con la Gerencia de Proyectos después, en la adaptación funcional del programa a las modificaciones de la estrategia de implementación dispuesta por la alta dirección de la CGR, haciendo que se mantenga la matriz de resultados y objetivos del programa, y en la identificación y mitigación (hasta donde fue posible) de riesgos que enfrentó el Programa. Para ello el Banco ha demostrado la flexibilidad necesaria para dar solución a los problemas surgidos y a las modificaciones en los requerimientos de la alta dirección de la CGR.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Los factores críticos para la sostenibilidad del programa están relacionados a mantener la capacidad lograda por el Programa y a continuar acciones en la modernización del SNC y de la CGR. Estos son:

Plan de modernización: La CGR tiene un Plan de Modernización en ejecución. El Plan incluye acciones de la agenda de modernización institucional, tales como la optimización de las normas de auditoría gubernamental, la mejora de los procesos misionales, la consolidación del SNC desconcentrado, el desarrollo de la auditoría de desempeño, y la mejora de la gestión de los recursos humanos, entre otros.

Presupuesto: Se requiere contar con recursos ordinarios para operar y mantener los sistemas implementados por el programa y con recursos de inversión para realizar las inversiones de reposición necesarias para mantener la capacidad. También se requiere contar con el número adecuado de personal para ejecutar eficientemente los procesos.

Compromiso y Liderazgo: La línea institucional es el motor de cambio para el fortalecimiento y modernización del SNC. Un fuerte liderazgo institucional desde la alta dirección (Contralor, Vice Contralor, Gerentes) de la CGR es indispensable para desarrollar y consolidar el Plan de Modernización.

b. Riesgos Potenciales

Uno de los riesgos potenciales para la sostenibilidad de las capacidades generadas por el programa es la disponibilidad de recursos presupuestales suficientes. Al respecto hay que considerar que la CGR depende de los recursos asignados en el Presupuesto General de la República, por lo que los incrementos de los mismos están sometidos a recurrentes negociaciones con el MEF.

¹² Evaluación de la Agencia Ejecutora. Ver anexo adjunto.

Si bien podemos decir que la CGR ha logrado una capacidad de acción básica, progresivamente se requerirán recursos adicionales para mantenerla en función del incremento sostenido de la demanda. El requerimiento de incrementos de personal, los nuevos encargos legales que va asumiendo (que no necesariamente están acompañados de financiamiento), así como el incremento de la cobertura del SNC, requerirá de mayores recursos de financiamiento disponibles¹³. Por otra parte, no existen mecanismos de generación de ingresos propios (exceptuando a la Escuela Nacional de Control que genera escasos recursos), o de recuperación de costos, que pudieran mitigar la incertidumbre de las transferencias financieras del estado.

Adicionalmente, son un riesgo potencial cambios constantes en cargos clave de la alta dirección (exceptuando al Contralor General que tiene un mandato de siete años), especialmente en el cargo de Vice Contralor, así como, la continuidad del compromiso de los nuevos funcionarios con el Plan de Modernización.

c. Capacidad Institucional

La CGR ha tenido un proceso de aprendizaje largo en lo que respecta a su capacidad de gestionar proyectos de mejora institucional. Se mencionaron, entre otras, las limitaciones técnicas y operativas para generar documentos base (Términos de Referencia, especificaciones técnicas, etc.), y para supervisar y validar entregables de las consultorías, los problemas de coordinación intra institucional, los problemas de introducción de políticas o decisiones disfuncionales con la estrategia de gestión del programa en el marco de una estructura organizacional fuertemente vertical (principalmente en la primera etapa de la ejecución), los problemas en el monitoreo y seguimiento de proyectos (principalmente en la primera etapa de la ejecución), las limitaciones en la preparación técnica de algunos funcionarios de las gerencias de línea. Hoy, después de ejecutado el programa, se tiene una organización en pleno proceso de modernización, con nuevos u optimizados instrumentos de control, con avances tangibles en el proceso de desconcentración, comprometida con la mejora continua de los procesos, con una infraestructura básica (informática e infraestructura física) sustantivamente mejorada, y con áreas operativas para gestionar proyectos y su seguimiento por resultados optimizadas.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Algunos de los indicadores que se definieron originalmente en el programa tuvieron algunas limitaciones, principalmente en su aplicabilidad y factibilidad de medición, por lo que en el 2005 se realizó un ajuste parcial del marco lógico, incluyendo algunas líneas de base y metas del programa. Cabe precisar que el marco lógico original del documento conceptual del Banco era de febrero 2004, sin embargo en octubre 2004 para la aprobación del Estudio de Factibilidad del proyecto por el SNIP-MEF, se presentó una versión parcialmente actualizada de dicho documento. Hay que considerar que ambas versiones del marco lógico se basaron en el diagnóstico realizado en el 2003, por lo que para octubre del 2005, fecha de inicio de ejecución efectiva del programa, ya se evidenciaba la necesidad de actualizar la data de las líneas de base de varios indicadores. Por otra parte, en el 2007, en función a la situación presentada en el 2005 respecto a la modificación efectuada por la CGR de sus lineamientos estratégicos para el período 2006- 2010, anteriormente descrita, el programa tuvo que redefinir su estrategia de implementación, lo que requirió el ajuste del marco lógico y del POA de dicho año.

¹³ Por ejemplo, se estima que la capacidad en los sistemas informáticos estarán vigentes unos 2 o 3 años más, cuando se requerirá una importante renovación de equipos y licencias. En el caso de mejoras en la infraestructura queda mucho por hacer especialmente en provincias.

Por otra parte, a pesar de que desde un inicio el programa especificó la necesidad de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, y el Banco reiteró dicha necesidad en múltiples ocasiones, su cabal implementación se demoró hasta el 2011, a pesar que desde el 2007 a un funcionario del programa se le encargó la responsabilidad específica de implementarlo, por lo que durante buena parte de la ejecución del programa solo se contó con un seguimiento de la implementación de los productos con base a la información proporcionada por las gerencias. Es necesario precisar asimismo que ello no inhibió a que el Programa cumpliera con las actividades de seguimiento requeridas normalmente por el BID, tal como los informes de progreso semestrales.

A partir del 2010, la Gerencia de Gestión de Proyectos lideró la implementación del sistema de seguimiento de proyectos, utilizando un aplicativo informático adquirido en el 2008. El aplicativo permite visualizar cada proyecto, sus metas, programación, avance, documentos de gestión entre otros. Ello es un avance significativo en el seguimiento y monitoreo de los proyectos actuales y futuros.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Conforme al Plan de Modernización de la CGR, el proceso de modernización del SNC continúa y continuará desarrollándose, tanto con recursos del nuevo proyecto en preparación con el BID, como con recursos propios de la CGR, por lo que la pertinencia de una evaluación ex-post de todo el proceso de modernización, podría efectuarse cuando concluya la ejecución del nuevo proyecto.

Hoy la CGR tiene una posición bastante más sólida para el desarrollo del proceso de modernización institucional y la ejecución de proyectos de inversión. Al respecto la actual CGR cuenta con un Comité de Política, una Gerencia Central de Desarrollo y una Gerencia de Gestión de Proyectos, optimizadas y consolidadas, siendo las dependencias encargadas de la dirección, seguimiento y evaluación de futuras intervenciones.

En la agenda de modernización se incluye la dimensión misional de la CGR (normas, procesos y nuevos productos), el control de desempeño, la gestión de recursos humanos, la consolidación de los órganos desconcentrados y el fortalecimiento de los órganos de control interno.

VII. Lecciones Aprendidas

- Un sólido liderazgo y apoyo constante al proyecto de la Alta Dirección de la institución, incluidas las gerencias de línea, es indispensable para su adecuada y oportuna ejecución. Se ha explicado como la carencia de un vigoroso liderazgo de la alta dirección y/o de un sólido compromiso de gerencias estratégicas, Comprometen la ejecución del proyecto. Al respecto, comunicaciones claras y sesiones eficaces de los comités de dirección del proyecto, enfocadas a resultados, incluidas las de presentación/aprobación, y seguimiento de los documentos de gestión (PEP, POA, PAC, PF, PMR), con participación activa de la alta dirección y de los gerentes de línea estratégicos, son escenarios adecuados para enfatizar objetivos, resaltar la importancia de las intervenciones, subrayar el liderazgo comprometido y fortalecer el empoderamiento institucional.
- Una adecuada y actualizada planificación institucional ex-ante de mediano plazo es indispensable, para poder anclar el nuevo proyecto en las líneas directrices básicas de mediano plazo de la institución, y no tener que estar haciendo cambios en el proyecto en ejecución para adecuarse a las nuevas definiciones estratégicas de la institución.
- En el diseño de cualquier proyecto de carácter institucional, deben participar activamente todos los involucrados, especialmente los responsables de implementar los cambios. El proyecto debe ser validado internamente por las dependencias que intervienen en el mismo (gerencias de línea), y los protagonistas deben tener la certeza de que contarán con los recursos y el apoyo para implementar los cambios y mejoras planificadas. El empoderamiento de los encargados de la ejecución del proyecto es indispensable. Como se ha explicado, en este programa el diseño estuvo a cargo de personal de la Gerencia General, quienes tuvieron una limitada coordinación técnica con las gerencias

de línea. Si bien para próximos proyectos el diseño básico puede ser encargado a una unidad especializada (como la recientemente conformada gerencia de proyectos), considerando que las gerencias de línea no tienen necesariamente el tiempo, o en algunos aspectos las capacidad técnica requerida, ésta tiene que tener una adecuada coordinación técnica con dichas gerencias y obtener la validación de las mismas, por ejemplo mediante talleres específicos, para posibilitar una ejecución más eficiente y empoderada.

- En el diseño de indicadores y definición de líneas de base, es necesario considerar con mucha rigurosidad la pertinencia de los indicadores y los mecanismos de medición y trazabilidad de indicadores y líneas de base, para que puedan ser gestionados adecuadamente.
- Manteniendo un esquema de flexibilidad pragmática, en lo posible debe respetarse la estrategia originalmente diseñada de implementación del proyecto, y la secuencia de las intervenciones, conforme a lo planificado, debido a que ello tiene un razonamiento de base para el logro de los resultados previstos, porque se asumen riesgos cuando se altera el esquema planificado, incluido el de eventualmente no poder cumplir a cabalidad con los objetivos previstos. Si fuesen indispensables modificaciones en la estrategia de implementación, debido a razones sustantivas (no adjetivas), o de fuerza mayor, debería procurarse mantener el logro de los objetivos y metas planificadas y reducir en lo posible el costo de los cambios efectuados.
- Para el seguimiento de la ejecución de los proyectos se debe contar desde el inicio de la ejecución con un adecuado sistema de monitoreo que garantice un eficaz seguimiento e información oportuna y fidedigna para la toma de decisiones y acciones correctivas.
- La Gerencia de Gestión de Proyectos debe mantener y reforzar sus cuadros técnicos e incorporar profesionales que brinden asistencia técnica en forma permanente a las áreas de línea de la CGR en la preparación de los documentos base, en el proceso de contratación, en el monitoreo y validación de entregables, y en la implementación de las mejoras.

PERU

**1591/OC-PE – PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DESCONCENTRACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL (PE – L1002)**

INFORME DEL TALLER DE CIERRE DEL PROGRAMA

12 DICIEMBRE 2012

**Informe preparado por Gonzalo Deustua (ICS/CPE) y César Sánchez Módena
(consultor)**

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES	3
1.1 El Programa.....	3
1.2 Objetivos del Taller de Cierre.....	4
II. PROGRAMA DEL TALLER DE CIERRE	4
2.1 La Agenda	4
2.2 Participantes del Taller	6
III. DESARROLLO DEL TALLER.....	7
3.1 Introducción	7
3.2 Logros y Resultados del Programa	7
3.3 Externalidades	10
3.4 Diseño del Programa	11
3.4.1 Indicadores	11
3.5 Ejecución del Programa.....	13
3.6 Nuevo Programa: Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Eficaz e Integra (PE-L1132).....	15
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
4.1 Conclusiones.....	16
4.2 Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para nuevo Programa	17
V. ANEXOS.....	20
5.1 Presentación de introducción BID (Gonzalo Deustua).	20
5.2 Presentación CGR (Hernando Serna y Gino Dodero)	20
5.3 Presentación Facilitador (César Sánchez Módena – Consultor)	20
5.4 Lista de inscripción de participantes con firma	20

I. ANTECEDENTES

1.1 El Programa

La República del Perú suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID el 28 de febrero de 2005 el Contrato Préstamo N° 1591/OC-PE, programa PE-L1002, denominado: “Programa de Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control”, con el objetivo de contribuir a la preservación de los principios de legalidad y de probidad administrativa, mejorar la protección del patrimonio del Estado y promover la eficiencia del sector público, mediante la modernización de la Contraloría General de la República (CGR) y la consolidación y desconcentración del Sistema Nacional de Control (SNC).

Este Programa propuso la modernización institucional mediante la reforma de los métodos de control en armonía con los retos actuales de la función de control gubernamental, buscando establecer un nuevo equilibrio entre el enfoque de control gubernamental ex-post tradicional y los enfoques de control previo y preventivo, considerando asimismo la desconcentración del Sistema Nacional de Control. Esta propuesta se implementó mediante el desarrollo de tres componentes, que se describen a continuación.

El primer componente, *Modernización Misional e Institucional*, cubre los aspectos misionales y operativos de la CGR orientados a procesos de cambio, modernización y mejora de los procesos institucionales, así como la provisión de infraestructura física y tecnológica (adecuación de locales institucionales, herramientas informáticas y de comunicaciones) que den soporte al trabajo de la institución, además, buscó la actualización y perfeccionamiento del marco normativo interno, el diseño de nuevos productos y también el mejoramiento de la gestión interna y del desarrollo integral del capital humano.

El segundo componente, *Fortalecimiento y Desconcentración del SNC*, se orienta a mejorar los aspectos relacionados con la articulación entre la CGR, sus Oficinas Regionales de Control (ORCs), y los órganos del Sistema Nacional de Control (SNC), tales como los Órganos de Control Institucional (OCIs) y las Sociedades de Auditoría (SOAs). Ello buscó mejorar el rol de la Contraloría General como ente rector del Sistema Nacional de Control, mediante el desarrollo e implementación del sistema de gestión y supervisión de los OCIs, así como la dinamización del mercado de Servicio de Auditoría Externa y también, fortaleciendo la gestión administrativa y la capacidad técnica de las Oficinas Regionales de Control, lo que buscaba coadyuvar al proceso de descentralización del país.

El tercer componente, *Promoción de Probidad, Coordinación Interinstitucional y Atención de Denuncias*, busca integrar la gestión del Sistema Nacional de Control con el entorno mediante el trabajo conjunto con el Poder Judicial y el Ministerio Público (Fiscalía), otras entidades gubernamentales, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Asimismo, se propuso estimular la expansión de una cultura de valores y probidad, así como promover una mejor coordinación, tanto con los organismos del Estado que integran la cadena de valor, como con instituciones del sector privado y mejorar el servicio de atención de denuncias ciudadanas que brinda la CGR.

Dicho programa se encuentra próximo a culminar actividades y desembolsos (30 diciembre 2012), por lo que de acuerdo a lo estipulado en el contrato de préstamo, se realizó el Taller de Cierre del Programa. Además las conclusiones y recomendaciones de este taller son un insumo para elaborar el Informe de Terminación de Proyecto (ITP) y para la formulación del nuevo proyecto para la CGR (PE-L1132 Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Eficaz e Integral).

1.2 Objetivos del Taller de Cierre

El objetivo general del Taller de Cierre fue presentar los logros y resultados obtenidos por el Programa y realizar una reflexión conjunta entre la CGR, el Ministerio de Economía, el Poder Judicial y Ministerio Público y el BID, para evaluar la ejecución del Programa y establecer lecciones aprendidas al respecto, a fin de contribuir a la sostenibilidad de lo implementado y de mejorar el diseño y ejecución de futuras inversiones en el sector y más específicamente del programa en preparación PE-L1132.

Los objetivos específicos del taller de cierre fueron:

- Presentar los logros y resultados del Programa y evaluar los indicadores del Marco Lógico.
- El análisis del diseño del Programa y recomendaciones para el diseño de la nueva operación PE-L1132.
- Realizar una recopilación de los aspectos relevantes en cada una de las dimensiones de la fase de ejecución del Programa: estrategia, programación y presupuesto, especificación de requerimientos, arreglo institucional, definición de documentos base (términos de referencia, especificaciones técnicas, expedientes técnicos), procesos de contrataciones y adquisiciones, aspectos financieros, implementación, supervisión, monitoreo y evaluación.
- Análisis de la sostenibilidad el programa y sus externalidades.
- Sistematizar conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

II. PROGRAMA DEL TALLER DE CIERRE

La agenda del Taller de Cierre y los participantes se presenta a continuación:

2.1 La Agenda

El taller se realizó el miércoles 5 de Diciembre del 2012, en las instalaciones de la Representación del BID en Lima: Dean Valdivia 148, piso 10, San Isidro – Lima; de 8:30 a 18 horas. Las actividades programadas fueron las siguientes:

8.30 - Registro de participantes.

9.00 - Inauguración. Fernando Montenegro (BID)

9.10 - Introducción. Gonzalo Deustua (BID) / Hernando Serna (CGR). Presentación Facilitador César Sánchez

9.25 - Descripción del Programa: Contrato de préstamo 1591-OC-PE / Objetivos / Componentes / Subcomponentes / Presupuesto. Gonzalo Deustua (BID).

9.45 - Logros y Resultados, Objetivos y Efectos Directos. General y por componentes. Productos. Marco Lógico. Externalidades. Hernando Serna (CGR) / César Sánchez.

10.25 - Comentarios / Debate

10.45 - Receso

11.00 - Diseño del programa: logros, mejorías posibles, lecciones aprendidas / César Sánchez

11.20 - Comentarios / Debate

11.40 – Ejecución del Programa: esquema y mecanismos de ejecución (etapas). Desempeño del Ejecutor. Monitoreo de la ejecución. Logros y mejorías posibles. Factores críticos. Lecciones aprendidas. Matriz de Riesgos. Desempeño del Banco / Gino Dodero (CGR) / César Sánchez

12.20 - Comentarios / Debate

12.40 – Sostenibilidad. Factores Críticos. Riesgos potenciales. / César Sánchez

13.00 – Comentarios / Debate

13.20 – Palabras de Cierre Parte I: Gonzalo Deustua (BID) / Hernando Serna (CGR)

13.30 – Almuerzo

15.00 – Programa de Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Eficaz e Integra / Javier Urra (BID) – Videoconferencia.

15.20 – Comentarios / Debate

15.40 – Adquisiciones y Contrataciones / Ariel Rodríguez (BID) / César Sánchez

16.00 – Comentarios / Debate

16.20 - Aspectos Financieros y Auditoría / Guillermo López (BID) / Gino Dodero (CGR) / César Sánchez

16.40 – Conclusiones / César Sánchez / Gonzalo Deustua (BID)

17.00 – Cierre. Gonzalo Deustua (BID) / Hernando Serna (CGR)

2.2 Participantes del Taller

Por el BID participaron:

- Fernando Montenegro, Jefe de Operaciones (CAN-CPE).
- Gonzalo Deustua, Especialista Senior Modernización del Estado (ICS/CPE)
- Carmen Romero Pinto, Asociada de Operaciones (CAN/CPE)
- Raimundo Arrollo, consultor BID y Jefe de Equipo de diseño del Programa (Video Conferencia)
- Javier Urrea, Jefe de Equipo PE-L1132 (ICS/CBR) (Video Conferencia)
- Fernando Glasmann, Especialista Financiero (FMP/CPE)
- Guillermo López, Especialista Financiero (FMP/CPE)
- Ariel Rodríguez, Especialista Adquisiciones y Contrataciones (FMP/CPE)
- César Sánchez Módena, Consultor, Facilitador del Taller

Por la Contraloría General de la República (CGR) participaron:

- Hernando Serna (Gerente. Gerencia de Desarrollo)
- Paco Toledo (Gerente Central. Gerencia Central de Calidad)
- Javier de las Casas (Gerente Central. Gerencia de Planeamiento y Control de Gestión)
- Gino Dodero Ortiz de Zevallos (Gerente. Gerencia Departamento de Proyectos)
- Leoncio Rodríguez (Gerente. Gerencia de Tecnologías de la Información)
- Fernando Ortega (Gerente. Gerencia de Cooperación Técnica)
- Luis Alonso Robas (Gerente de Control Especializado)
- Jaime Ortiz (Procurador General de la CGR)
- Iván Castillejo (Funcionario. Gerencia de Desarrollo)
- Antonio Villar (Especialista Financiero. Unidad Administradora del Programa BID)
- Marco Antonio Gonzales (Especialista Adquisiciones y Contrataciones. Unidad Administradora del Programa BID)
- Boris Córdova (Consultor FAG (Fondo Apoyo Gerencial)
- Giancarlo Ugaz (Supervisor de Proyectos)
- Carlos Aliaga Calderón (Profesional de la Gerencia de Desarrollo)
- Vicente Mendoza (Profesional de la Gerencia de Desarrollo)

Por el Poder Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Economía y Finanzas:

- Fanny Uchuya (Asesora de la Presidencia del Poder Judicial)
- Jorge Caloggero (Asesor de la Presidencia de la Fiscalía de la Nación)
- Armandina Guevara (Dirección General Política de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas)

En el Anexo 5.4 se presenta la lista de participantes con firmas.

III. DESARROLLO DEL TALLER

Bienvenida

El Taller se inició con las palabras de bienvenida de Fernando Montenegro, Jefe de Operaciones del BID, quién resaltó la importancia del taller de cierre como un instrumento para sistematizar lecciones aprendidas, el que es de especial utilidad cuando se está en proceso de formulación de una nueva intervención para la CGR financiada por el Banco (PE-L1132).

3.1 Introducción

Gonzalo Deustua, a cargo de la supervisión de la ejecución del Programa en la Representación del BID, realizó la introducción al taller de cierre, especificando la agenda y los objetivos a lograr durante el día de trabajo, y presentó a los participantes del taller, tanto a los presentes en la Representación en Lima, como a los que participaron desde el extranjero a través del sistema de video conferencia: desde la Sede, Raimundo Arroio, Jefe del Equipo de Diseño del Programa, hoy en calidad de consultor; y desde la Representación en Brasil, Javier Urra, Jefe de Equipo del nuevo programa en preparación para la CGR (PE-L1132).

Resaltó la importancia de preservar la memoria institucional en este tipo de intervenciones, debido a que han participado y rotado muchas personas durante la ejecución del Programa, lo que ha llevado a que solo uno de los funcionarios de la CGR que participó en el inicio del Programa y en su Taller de Arranque, esté presente en la última fase de ejecución y en el Taller de Cierre. Señaló asimismo que es imperativo que las mejoras y sistemas implementados tengan una adecuada sostenibilidad institucional a fin de que perduren en el tiempo, muestren todos sus potenciales beneficios y maximicen el impacto en la institución y en la gestión pública, en el mediano y largo plazo. A continuación realizó una breve descripción de la data básica, los objetivos, componentes y subcomponentes del Programa (Ver anexo 5.1).

También señaló al respecto, que si bien se habían cumplido la mayoría de las metas de los indicadores del Programa, por lo que se esperaba un PI (performance index) final entre 0.83 y 0.87, y de que se había ejecutado el 100% del presupuesto, también era cierto que había un retraso acumulado en la culminación del programa de 2 años y 10 meses, lo que nos debería hacer reflexionar sobre el particular y dejar importantes lecciones aprendidas para no incurrir en demoras similares en la ejecución del nuevo programa actualmente en preparación.

3.2 Logros y Resultados del Programa

Hernando Serna, Gerente de Desarrollo de la CGR y Coordinador del Programa, realizó una presentación de los logros y resultados a nivel de cada uno de los componentes del Programa (ver anexo 5.2). Resaltó al respecto la definición del Nuevo Modelo de Gestión de la CGR, donde se centra la modernización de los procesos de la gestión de la CGR y los productos de control incluyendo un enfoque desconcentrado. Resaltó también la realización de importantes productos y normativa para el sistema de control, como: (i) el desarrollo de los productos de Acciones Rápidas y Veedurías (enfoque preventivo de control), (ii) aplicativos de soporte al control gubernamental para evaluación de información masiva

(declaraciones juradas, rendición de cuentas, exoneraciones, medidas de austeridad), (iii) herramienta para el desarrollo de las auditorías (e-quipu), (iv) capacidad sancionadora, producto de la ley de determinación de la responsabilidad administrativo-funcional, (v) ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, (vi) ley de incorporación progresiva de plazas y presupuesto de los OCI a la CGR.

En relación al Componente 1, Modernización Institucional, resaltó, entre otros, los siguientes resultados y productos: (i) implementación del Sistema de Información Gerencial (BSC), (ii) implementación de línea de producción de microformas certificada, (iii) estandarización del lenguaje de programación para el desarrollo de aplicativos, (iv) fortalecimiento técnico de la Escuela Nacional de Control (ENC) mediante el desarrollo del aula virtual y nuevo laboratorio, (v) herramienta de gestión documentaria (workflow-chasqui), (vi) introducción de la cultura de gestión por procesos (PAS, PIR, etc.), (vii) introducción de la cultura de gestión de calidad (ISO 9001), (viii) metodología de gestión de proyectos implementada (PMI), (ix) proceso automatizado para selección y control de personal, (x) proceso automatizado para la evaluación de desempeño, (xi) mejora de las capacidades del personal encargado de las áreas de desarrollo, calidad seguridad y operaciones, (xii) mejoras significativas en la velocidad de procesamiento y almacenamiento de datos, (xiii) mejora del control de información virtual a través de equipos y software de seguridad especializados, (xiv) renovación masiva de hardware, software y equipos de telecomunicaciones, con estaciones de trabajo individuales de última generación, a fin de soportar los nuevos procesos y servicios de control, y mejorar la interconexión entre la sede central, las macro-regiones y las ORCs, (xv) nuevo DataCenter, (xvi) mejora de la infraestructura física de la CGR, (xvii) equipamiento de las ORCs de Piura, Arequipa, Tacna y Cuzco.

En relación al Componente 2, Fortalecimiento y Desconcentración del SNC, relievó los siguientes resultados y productos, entre otros, y además de los ya señalados: (i) creación de 4 Macro-Regiones, (ii) ampliación de la cobertura regional de control con la operación de 16 nuevas Oficinas Regionales de Control (ORCs), (iii) mejora de la seguridad y accesibilidad a la documentación regional mediante una plataforma integrada de líneas de digitalización de documentos, (iv) mejoras de las comunicaciones y coordinación interinstitucional mediante el sistema de videoconferencias, (v) integración en línea de la información de los procesos de control de los OCIs (SAGU Web), (vi) metodología estandarizada de auditoría financiera (SOA).

En relación al Componente 3. Coordinación Interinstitucional, Promoción de la Probidad y Atención de Denuncias, resaltó los siguientes productos, entre otros: (i) la realización de 2 diplomaturas de especialización en Gestión Pública y Sistemas Anticorrupción, conjuntamente con el Ministerio Público, el Poder Judicial y la CGR, (ii) alianza estratégica para la lucha contra la corrupción con el Ministerio Público, (iii) convenios anti-corrupción con el Ministerio Público y el Poder Judicial, (iv) convenios de cooperación interinstitucional con el Poder Judicial y el Ministerio Público, (v) realización de tres conferencias internacionales anticorrupción, (vi) programa Auditores Juveniles, (vii) diseño e implementación del nuevo Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD).

Seguidamente, Hernando Serna y Gino Dodero (CGR) resumieron y explicaron la evolución de la ejecución financiera del Programa. (ver anexo 5.2)

En cuanto a las lecciones aprendidas con el Programa, Hernando Serna (CGR) resumió las lecciones aprendidas de la ejecución del Programa desde el enfoque de la CGR:

- Es indispensable el liderazgo y el compromiso de la Alta Dirección de la CGR en la promoción de los diversos proyectos y el involucramiento de las áreas usuarias para el desarrollo de las diferentes intervenciones.
- Se debe llevar a cabo una evaluación anual del alineamiento estratégico del Programa a fin de garantizar su coherencia con el planeamiento estratégico institucional el cual tiene modificaciones o ajustes en el tiempo.
- Contar con una cartera de proyectos equilibrada, articulada y alineada con los objetivos de la institución.
- Se debe realizar una evaluación de riesgos de los proyectos que incluya la sostenibilidad de los productos resultantes.
- Revisión técnica de los términos de referencia y contar con un protocolo de reglas claras en los proyectos que son llevados a cabo mediante consultorías.
- Se debe buscar mayor estabilidad del personal involucrado en la ejecución del Programa. Reducir la rotación de personal responsable de la ejecución de los proyectos y que el equipo clave cumpla su rol a tiempo completo.
- La formulación de los indicadores del Marco Lógico y de las Líneas de Base deben ser debidamente analizados y documentados.

Raimundo Arroio, consultor BID, dinamizó el debate consultando sobre el grado de desarrollo del nuevo Modelo de Gestión de la CGR, de las mejoras en las Sociedades de Auditoría (SOAs), en los Organismos de Control Institucional (OCIs) y en el tema de la capacitación de los recursos humanos. Al respecto, los colegas de la CGR respondieron que han habido importantes desarrollos en el componente principal del Programa, referidos al nuevo modelo de gestión de la CGR y sus procesos e instrumentos, y avances moderados, aunque no completos, en los temas de SOAs, la capacitación de recursos humanos y OCIs. Se sugirió que en la nueva operación en diseño podrían desarrollarse las etapas subsiguientes requeridas en estos temas.

Respeto a las OCIs, Paco Toledo (CGR) indicó que había habido un importante avance al aprobarse el marco legal para la transferencia a la CGR de todos los puestos de jefatura y personal de los OCI, a fin de lograr independencia de gestión y mayor eficacia. Se indicó que este era un proceso gradual y que a la fecha 400 de los 780 jefes de OCI ya habían pasado a depender de la CGR.

A continuación, César Sánchez Módena (facilitador del taller) realizó una exposición en la que se presentó los resultados del Programa en función a los indicadores del marco lógico. Posteriormente realizó comentarios respecto al diseño del programa y su ejecución (ver anexo 5.3).

En la primera parte de la exposición se analizó los resultados a la luz de la

información disponible para los indicadores de propósito y de componentes, mostrando que el Programa cumplió mayoritariamente, las metas planteadas, e indicando que se generaron algunas externalidades positivas.

Respecto a los resultados logrados por el Programa, Paco Toledo y varios participantes de la CGR manifestaron que:

- Los avances concretos logrados con el Programa han sido positivos. La presencia del control tiene efectos disuasivos en las operaciones del Estado. Las acciones del control se han realizado mucho más rápidas a nivel descentralizado; sin embargo, aún se tiene problemas con el recurso humano. Por ejemplo, cuando se diseñó el proyecto se trabajó bajo la lógica de que en las provincias son pueblos pequeños, y la posibilidad de mimetizarse con los funcionarios de la CGR era un riesgo tangible. Se buscó que los funcionarios no fueran de la zona. Esta situación ocasionó problemas personales (separación de las familias, limitaciones de estudios, etc.) y al poco tiempo muchos solicitaron regresar a su lugar de origen. Hoy se ha optado por una mezcla con personal de la zona pero hay que trabajar en su capacitación y entrenamiento para que se mantengan las condiciones para un buen control.
- La creación de las macro regiones de la CGR ha sido un gran paso, aunque todavía hay que desarrollar el proceso y hay cosas que mejorar. El objetivo es que en algún momento se trasladen suficientes facultades a las Macro regiones para emitir sus informes en forma autosuficiente.
- En el aspecto anticorrupción hay que medir cuánto estamos aportando a las necesidades de la zona. Hay que adaptar el sistema a sus requerimientos específicos, que pasa por escuchar a la población y el desarrollo de productos y mecanismos más eficaces.
- El posicionamiento de la CGR muestra un incremento significativo en el tema anticorrupción. En una encuesta reciente, el 22% de la población identifica a la CGR como una entidad que lucha activamente contra la corrupción.

Jaime Ortiz, Procurador de la CGR reiteró que ha mejorado la presencia de la CGR en los procesos penales por temas anticorrupción. Esto crea mayor cantidad de resultados exitosos en dichos procesos.

En relación a los sistemas de información, el Programa ha proveído masivamente a la CGR de equipos de cómputo. A respecto, Carmen Romero del BID comentó que los resultados son visibles en las ORC. Por ejemplo, se ha contribuido significativamente en documentar todos los procesos, el sistema de denuncia funciona y hay un mayor acceso a la información a nivel nacional en las oficinas. Esto posibilita que los auditores hagan un trabajo más eficiente.

3.3 Externalidades

En la exposición se plantearon las siguientes externalidades producidas por el Programa:

- Se ha contribuido positivamente con la descentralización del país a través del incremento del número de Oficinas Regionales de Control (ORCs) y las Oficinas

Macro regionales de Control a nivel desconcentrado, en las regiones y provincias del país.

- El incremento de la capacidad de la CGR en el desarrollo de sistemas ha permitido el desarrollo de aplicativos para el seguimiento documentario y el acceso a información en línea, que han sido tomados como referencias por otras instituciones como un caso de éxito.
- Se ha contribuido en forma activa a levantar el tema de la lucha contra la corrupción, con un enfoque institucional, en la agenda pública, como una política de estado donde todas las instituciones, estamentos de la sociedad y ciudadanos deben estar involucrados.

3.4 Diseño del Programa

Gonzalo Deustua (BID) manifestó que el diseño del Programa se basó en los planteamientos y requerimientos del Plan Estratégico de mediano plazo de la CGR, el mismo que fue revisado y aprobado por el Sistema Nacional de Inversión pública (SNIP), gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Recordó que el equipo de diseño original del Programa de la CGR fue dirigido por la Gerencia General de la CGR, con la que interactuó el equipo del BID. Indicó asimismo, que el Programa también recogió los requerimientos de la Agenda Nacional del momento (2004-2005), como la necesidad de un fortalecimiento del control desconcentrado, ante el inicio y desarrollo en simultáneo de un masivo proceso de descentralización administrativa del estado peruano, con el traspaso de funciones, presupuestos y gasto público, desde el gobierno central, a los gobiernos regionales y municipales.

En el Taller se presentó la visión que tenía la alta dirección de la CGR del Programa en su fase de diseño, el marco de referencia en ese momento y las condiciones que se tuvo en el proceso de pre inversión. Luego se presentó el árbol de causa – efecto del Programa y la estrategia de implementación del mismo.

Se argumentó al respecto, que el árbol de problemas y de soluciones estaban bien contruidos y que la estrategia de implementación inicial estuvo bien diseñada. Se comentó también que el tema de capacitación de recursos humanos quizás no estuvo definido de acuerdo a su verdadera importancia, considerándose un tema, si bien importante, no prioritario en la estrategia de implementación. Se recomendó que para el próximo Programa se le brinde una mayor importancia a este tema.

3.4.1 Indicadores

En cuanto a los indicadores del marco lógico, hubo diversos comentarios de los participantes al taller, principalmente relacionados a los indicadores que toman como insumo el costo de las acciones de control, como una reflexión para el diseño de indicadores a futuro. Al respecto, se manifestó que no es tan relevante el costo debido a que puede haber variaciones en lo referente a la intensidad de uso de los recursos y a la evolución de las acciones de control a un mayor nivel de complejidad. También, se indicó que hoy es cada vez más difícil el acceso a la información. Por ello, el indicador de “reducción de costo directo promedio” de las acciones de control no necesariamente revela un mayor nivel de eficiencia y también puede generar un incentivo a reducir la calidad de la intervención a fin de cumplir con la meta del indicador. Por otra parte, en cuanto a los exámenes

especiales, quizás sea más productivo centrarse en mejorar la calidad de los mismos, antes que tener como objetivo incrementar su cantidad.

En relación al indicador del número de sociedades auditoras (SOA) con registro vigente, Paco Toledo, Gerente Central de Calidad de la CGR, comentó que no necesariamente contar con más SOAs es mejor para el sistema. Puede haber habido fusiones de SOAs y esto es positivo. Agregó que es mejor centrarse en la calidad del control, más que en la cantidad. Posiblemente haber sacado del sistema SOAs de cuestionable calidad (depuración), sea bueno para el sistema, más que un demérito. Adicionalmente, manifestó que las SOAs están concentradas en la capital. En provincia hay profesionales independientes por lo que se quiere construir un modelo para realizar la auditoría financiera y luego hacer una certificación para ampliar la cobertura, y en ese marco, establecer una política de estímulo para la creación de sociedades auditoras.

En relación a los indicadores del componente 3, en específico a la coordinación inter-institucional (CGR-Poder Judicial-Ministerio Público), Jaime Ortiz (procurador de la CGR), manifestó que la relación con el Ministerio Público (MP) y el Poder Judicial (PJ) ha superado las expectativas. A partir de los cursos tripartitos (CGR-PJ-MP) financiados por el Programa, la CGR se ha posicionado en la cadena de administración de justicia y la relación inter-institucional ha mejorado. Se ha dado una autocrítica seria y se ha reconocido el trabajo de cada uno respecto a la perspectiva del proceso de administración de justicia. Los procesos de trabajo se han optimizado, los celos institucionales han sido superados y se ha establecido una estrategia conjunta en función al interés de cada una de las tres instituciones. El reto es que a futuro los cursos se puedan masificar a nivel nacional a través de medios virtuales.

Se comentó también, que producto de la coordinación interinstitucional, por ejemplo, los insumos que se remiten al PJ y al MP -que son los informes especiales- tienen una mayor calidad de acuerdo a los requerimientos de los procesos. Antes 7% tenía un resultado favorable y hoy están encima del 40%. Sin embargo, se tiene que priorizar las actividades ya que la demanda de procesos excede la capacidad. Se está desarrollando una sala penal especial y la CGR se prepara para eso. Esta sala está cubriendo no solo narcotráfico sino también temas de alta corrupción, lo que se espera que tenga un alto impacto en la ciudadanía.

Los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público estuvieron de acuerdo con lo manifestado con el Procurador General CGR y reafirmaron, desde la perspectiva de sus instituciones, la contribución positiva del Programa.

Para concluir la discusión de los indicadores presentados, los participantes llegaron a consenso de que su diseño es importante y que en lo posible hay que mantener los mismos criterios a fin de poder realizar una mejor medición de proceso y resultados. Los indicadores deben generar incentivos positivos en los agentes. En ese marco, Gonzalo Deustua (BID) concluyó que se requiere progresar hacia una gestión pública más eficaz y orientada a resultados, y los mecanismos de control, sin descuidar los controles necesarios de legalidad, también deben estar orientados hacia indicadores de desempeño, a fin de optimizar el ciclo de la gestión pública y evitar la semi-parálisis del funcionario por temor al sistema de control.

3.5 Ejecución del Programa

Se realizó una comparación entre la estrategia inicial de ejecución del Programa y la que realmente se implementó, producto de ajustes pragmáticos a las condiciones institucionales del momento y a las decisiones de la alta dirección de la CGR. También, se presentaron los hitos relevantes en la ejecución del Programa. Se comentó brevemente los aspectos político-institucionales que originaron la variación en la estrategia inicial de ejecución. Luego, los participantes del taller profundizaron la discusión en relación a la preparación de los Términos de Referencia de las intervenciones específicas.

En relación al primer tema, se recordó que el Contralor General de esa época, Genaro Matute, al inicio de la ejecución del Programa, tomó ciertas decisiones que demoraron la ejecución del Programa, como la recomendación de la no contratación de firmas consultoras, o la realización de un ejercicio institucional de planificación ejecutado en el primer semestre del 2006, que modificó y demoró la estrategia de ejecución del programa. Esta planificación estratégica institucional definió aproximadamente ochenta proyectos para ejecutar por la CGR, a las cuales las intervenciones financiadas en el Programa BID debían correlacionarse. Ello fue un proceso trabajoso que requirió tiempo.

Adicionalmente, la CGR tuvo el cambio de su jefatura en 2009, según mandato constitucional, cuando actual Contralor General Fuad Khoury, asumió funciones. Al respecto se comentó que los cambios de dirección institucional suelen generar períodos de paro, o reducción del ritmo de ejecución de los proyectos, debido a que las nuevas autoridades requieren un período de tiempo determinado para recopilar información, recomponer cuadros, realizar diagnósticos y comenzar a tomar decisiones, cosa que sucedió con este Programa. Como lección aprendida, se argumentó que, en relación al posible nuevo proyecto en preparación, hay que tener en cuenta el próximo cambio de dirección en la CGR, que ocurrirá en 2016, diseñando medidas efectivas de mitigación de este riesgo.

En relación a la preparación de los términos de referencia de las diferentes intervenciones del Programa, los comentarios de los participantes se resumen a continuación:

- En varios casos, existieron significativas demoras en la preparación de Términos de Referencia, de servicios de consultoría, y en algunos casos, existieron problemas de calidad de dichos documentos.
- La solución que se diseñó para este problema, vale decir la contratación de expertos para el diseño de Términos de Referencia, tampoco funcionó de manera adecuada, dado el poco involucramiento de las gerencias o usuarios en la definición de dichos documentos, y por lo tanto en la “apropiación” de la actividad.
- Se requiere de apoyo especializado para la preparación de los términos de referencia, pero que trabajen de manera muy estrecha con las gerencias usuarias, de manera de garantizar la aceptación mutua de la definición del problema y de la necesidad institucional y de la definición de la solución técnica específica.

- Hay limitaciones en el mercado respecto a la oferta de servicios de consultoría, por lo que se debe buscar que el tamaño y el tipo de los requerimientos sea razonable.
- Es necesario generar mecanismos para compartir términos de referencia y proveedores de servicios de consultoría especializada entre los proyectos del país y de la región financiados por el Banco.
- Adicionalmente, se recomendó que la siguiente operación pueda definir en la fase de diseño los principales Términos de Referencia del Programa. Asimismo, que se pueda hacer un análisis en la fase de diseño para poder especificar en cuáles temas sí se puede encontrar en el mercado empresas consultoras capacitadas y en cuales temas no, para lo cual deberían especificarse los Términos de Referencia en la fase de diseño, posiblemente con colaboración de consultores internacionales.

Otros comentarios importantes realizados se refieren al involucramiento del personal. Se mencionó que muchos funcionarios no disponen del tiempo necesario para un mayor y adecuado involucramiento con el Programa, e incluso que falta el personal suficiente, en términos de cantidad, en algunas áreas. Ambos temas deben considerarse como riesgos en la nueva operación.

Respecto a la ejecución financiera del Programa, Gino Dodero (CGR), presentó un resumen de los puntos clave en el proceso de ejecución, mostrando que se presentó un punto de inflexión en la velocidad de ejecución financiera del Programa a partir de finales del 2010, con el nuevo equipo de profesionales a cargo de la ejecución del Programa. Se indicó que a la fecha el Programa ha ejecutado prácticamente el 100% de los recursos, tanto del financiamiento BID, como de la Contrapartida Nacional. Asimismo, presentó información respecto a las necesidades de capacitación de la CGR, detallada por dependencias, incluyendo las desconcentradas (Macro Regiones, y ORCs).

También, presentó un resumen de los resultados de las auditorías financieras realizadas a lo largo de la ejecución del Programa. Uno de los temas que se resaltó fue la recomendación de contar con un Manual de Operaciones aprobado formalmente, para facilitar y ordenar la ejecución. Por último, se recordó que el organismo executor no pudo implementar un adecuado sistema de monitoreo y seguimiento del Programa hasta la gestión de los actuales equipos técnicos de dirección del Programa. Se explicó el sistema de control de avance de las actividades que se tiene para el Programa y los distintos proyectos al interior de la CGR, en la Gerencia de Proyectos, denotando que hoy se cuenta con mejores condiciones técnicas para la ejecución de un nuevo Programa.

Con respecto a los procesos de adquisiciones y contrataciones, el especialista BID Ariel Rodríguez (en sustitución del especialista BID Ezequiel Cambiasso quien se encontraba de viaje) sintetizó los comentarios del Banco: (i) dificultades y demoras en la CGR para la definición de términos de referencia (comentado en otra sección de este informe); (ii) algunos procesos de contratación frustrados, lo que implica que las firmas consultoras disminuyan su interés en participar en futuros concursos, por lo que la recomendación es evitar que vuelvan a ocurrir estas operaciones inconclusas; (iii) demoras en la CGR en dar la conformidad a los productos de las consultorías, lo que desfasa los planes cronológicos del POA (Plan Operativo

Anual) y PAC (Plan de Adquisiciones y Contrataciones), por lo que las gerencias involucradas deben agilizar estos procesos; (iv) sistema de monitoreo del programa inexistente en buena parte del desarrollo del programa (también comentado en otra sección de este informe).

El especialista de adquisiciones de la UAP-BID, Marco González, especificó que se constataban demoras en la gestión administrativa en la fase para la firma de los contratos porque se requerían dos vistos buenos de la gerencia de logística y dos vistos buenos de la gerencia de administración, en total, dos semanas calendario, además de la semana adicional que toma la gerencia de línea para negociar el contrato. Se recomendó al respecto, analizar el proceso para acortar estos trámites internos. Se recomendó también para la futura operación hacer un Taller de capacitación con el BID, con la asistencia no solo de los funcionarios de adquisiciones de la UAP-BID, sino además los funcionarios involucrados en los trámites de las gerencias de logística y de administración de la CGR.

Se recomendó también hacer un documento técnico especificando todo el trámite de adquisiciones y contrataciones, con flujogramas, plazos, responsables, etc; y que ello forme parte del Manual Operativo de próximo Programa.

Adicionalmente, se resaltó la necesidad de que en futuros proyectos, la Gerencia de Proyectos de la CGR tenga el control de todo el ciclo de los procesos de contrataciones, de manera de hacerlos en un menor tiempo más eficientes y no depender de tramitaciones en otras oficinas de la CGR.

Finalmente, Guillermo López, especialista financiero BID, resaltó algunos temas operativos en la ejecución financiera del Programa. Planteó la necesidad de tener más rigor en la planificación financiera anual del programa, vale decir, que coincidan los montos financieros planificados con los ejecutados en un determinado año. También, destacó que para determinadas actividades o intervenciones del Programa consideradas prioritarias, no se puede relegar su ejecución hasta la última fase de ejecución, porque se corre el riesgo, o de no terminarlas en el plazo de ejecución (y por tanto perder el control de su calidad), o que su calidad sea menoscabada de tener que correr por la necesidad perentoria de culminar el Programa en una fecha límite.

Respecto a la auditoría del Programa señaló que el informe final de auditoría sería presentado por la firma auditora el 1ero de febrero 2013, por lo que recomendó que los equipos técnicos de la UAP se mantengan al menos hasta el mes de febrero 2013 para que puedan responder a eventuales comentarios de dicho informe de control. Para la nueva operación en preparación recomendó profundizar la capacitación en la CGR en procesos de monitoreo con la metodología del PMI.

3.6 Nuevo Programa: Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Eficaz e Integral (PE-L1132)

Javier Urra (BID), a través de una Videoconferencia desde la Representación del BID en Brasil, presentó el Programa de Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Eficaz e Integral (PE-L1132), actualmente en fase de diseño. Explicó sus objetivos y sus componentes, precisando que el nuevo programa estaba más orientado “hacia afuera” de la CGR, beneficiando particularmente a la gestión pública del estado y al ciudadano, mientras que el

programa que concluía estaba más orientado “hacia adentro”, vale decir, hacia el fortalecimiento de la CGR y del SNC.

Seguidamente efectuó una serie de reflexiones sobre la temática del control de desempeño y sus beneficios. Sobre el particular, Javier de las Casas (CGR) argumentó que la CGR ya había comenzado a hacer auditoría de desempeño, pero de manera muy limitada, y que se necesitaba incrementar progresivamente el expertise la CGR en este tipo de control, incluyendo los aspectos normativos, metodológicos y la capacitación técnica, tanto de los propios cuadros de la CGR, como de los funcionarios públicos en general, en este importante tema. También argumentó que la auditoría de desempeño es mas bien una ayuda para mejorar la gestión pública, más que un freno a la misma.

Sobre el particular, Hernando Serna (CGR) argumentó que hay que visualizar a la auditoría de desempeño más como una asistencia técnica, como una consultoría de apoyo para un mejor desempeño de los gestores públicos, donde su objetivo no es fiscalizar o sancionar, sino más bien, apoyar y enseñar, para poder incrementar la eficiencia y la agilidad en la gestión pública.

Javier Urrea (BID) también explicó las interrelaciones del nuevo programa con el programa que concluía y las diferencias existentes entre ambos programas. Los participantes de la CGR comentaron la situación respecto a los avances de la formulación de este nuevo programa desde la perspectiva nacional del SNIP. Se destacó la ventaja de contar actualmente con cuadros técnicos de nivel adecuado para la ejecución y la necesidad de mantenerlos para el próximo programa. Finalmente concluyó explicando el calendario para la preparación del nuevo programa.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

Al final del taller se motivó a los participantes que mencionaran las principales conclusiones, lecciones aprendidas y/o recomendaciones para la próxima operación, actualmente en diseño, analizadas en el Taller de Cierre, las cuales fueron sistematizadas y se describen a continuación.

- 4.1.1 El Programa estuvo articulado con las prioridades nacionales y los planes estratégicos de mediano plazo y prioridades de la CGR.
- 4.1.2 Fue adecuado que el estudio de factibilidad del SNIP contemple un Programa mayor al financiado por el BID, lo que permitió a la CGR articular otras intervenciones adicionales a las financiadas por el Programa.
- 4.1.3 El Programa se implementó en un orden distinto al que se tenía planeado inicialmente en el estudio de factibilidad, debido a razones de índole políticas institucionales.
- 4.1.4 El Programa BID ha contribuido en forma significativa a modernizar la gestión de la CGR y fortalecer el Sistema Nacional de Control.
- 4.1.5 Se tuvo limitaciones para la implementación de intervenciones calificadas como servicios de consultoría, básicamente por la dificultad para definir

adecuados términos de referencia y para articular esta demanda con la oferta en el mercado. Iniciar la ejecución del Programa con los términos de referencia más importantes ya definidos hubiese contribuido significativamente a la ejecución inicial, dadas las limitaciones institucionales para generar estos documentos técnicos.

- 4.1.6 Para las actividades del Programa se requirió un mayor apoyo técnico a los responsables de su implementación, a lo largo de todas las fases requeridas para la ejecución.
- 4.1.7 La capacidad de la CGR para la ejecución de las actividades del Programa se ha venido incrementando en forma sostenida, siendo mejores los resultados desde que se comenzó a implementar a través de una unidad orgánica de la CGR (Gerencia de Desarrollo, con Gerencia de Proyectos).
- 4.1.8 Se han cumplido las metas de la mayor parte de los indicadores del marco lógico del Programa, incluyendo productos y resultados. Sin embargo, el diseño y la medición de algunos de los indicadores del marco lógico han tenido limitaciones como instrumentos de evaluación de la gestión.
- 4.1.9 El Programa colaboró a estandarizar la metodología de implementación de actividades bajo un enfoque de gestión de proyectos en la CGR.
- 4.1.10 Es importante el desarrollo de mecanismos para maximizar la probabilidad de la sostenibilidad de las capacidades generadas con el Programa. Para ello se debe estimar el impacto del SNC en la efectividad de la ejecución presupuestal, a fin de que se use este indicador para demostrar la importancia del sistema.
- 4.1.11 El diseño del nuevo programa de apoyo a la CGR y el SNC (PE-1132) está muy bien alineado con los requerimientos institucionales de la CGR y del SNVC, y las necesidades de desarrollo de etapas subsiguientes de varias de las intervenciones del Programa que culmina.
- 4.1.12 Sobre el particular, se debe priorizar, continuar con las mejoras en la dimensión misional de la CGR (normas, procesos y nuevos productos), en la gestión de los recursos humanos, en el fortalecimiento de los órganos desconcentrados (ORCs) y en el desarrollo de las SOAs.
- 4.1.13 La CGR debe tener un análisis permanente de los riesgos, a fin de contar con planes de contingencia que permitan implementar acciones para mejorar la probabilidad de continuidad del plan de desarrollo (y en consecuencia sus proyectos) en el tiempo.
- 4.1.14 Un aspecto fundamental es el compromiso y el liderazgo de la Alta Dirección y de la línea misional, para implementar la estrategia del Programa, y el desarrollo de sus actividades.

4.2 Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para el nuevo Programa

- 4.2.1 En el diseño de cualquier proyecto de la CGR deben participar activamente todos los involucrados, especialmente los responsables de implementar los

cambios, de lo contrario, no habrá empoderamiento o suficiente interés en la ejecución.

- 4.2.2 Se debe propiciar una adecuada estructura de actividades y un adecuado diseño de indicadores.
- 4.2.3 Es indispensable el liderazgo y el compromiso de la Alta Dirección de la CGR en la promoción de los diversos proyectos y el involucramiento de las áreas usuarias para el desarrollo de las diferentes intervenciones.
- 4.2.4 La formulación de los indicadores del Marco Lógico y de las Líneas de Base deben ser debidamente analizados y documentados.
- 4.2.5 Se requiere de apoyo especializado para la preparación de los términos de referencia, pero que trabajen de manera muy estrecha con las gerencias usuarias, de manera de garantizar la aceptación mutua de la definición del problema y de la necesidad institucional y de la definición de la solución técnica específica.
- 4.2.6 Se debe contar con un Manual de Operaciones dado que ayuda y ordena la gestión de los proyectos.
- 4.2.7 La CGR debe establecer una estrategia de sostenibilidad para mantener la capacidad y las mejoras que se implementen con sus proyectos.
- 4.2.8 Se debe buscar mayor estabilidad del personal involucrado en la ejecución del Programa. Reducir la rotación de personal responsable de la ejecución de los proyectos y que el equipo clave cumpla su rol a tiempo completo.
- 4.2.9 Lograr un adecuado diseño de indicadores, trazabilidad en su estimación inicial y en las metodologías de medición de la línea de base, y posibilidad de fácil medición durante la ejecución.
- 4.2.10 Generar mecanismos de monitoreo y seguimiento continuo de los indicadores, de manera de poder corregir problemas o desviaciones oportunamente.
- 4.2.11 Especificar la matriz de riesgos, incluyendo las variables internas y externas a la institución y los mecanismos de mitigación.
- 4.2.12 Especificar la estrategia de implementación multianual y la cadena de entregables en forma explícita y clara.
- 4.2.13 Se debe contar con un Manual de Operaciones con reglas claras, en lo administrativo y lo operativo, para facilitar la gestión del programa.
- 4.2.14 Al respecto se recomendó hacer un documento técnico especificando todo el trámite de adquisiciones y contrataciones, con flujogramas, plazos, responsables, etc; y que ello forme parte del Manual de Operaciones del próximo programa.
- 4.2.15 Adicionalmente, respecto a los procesos de contrataciones y adquisiciones se recomendó para la futura operación hacer un Taller de capacitación con

el BID, con la asistencia no solo de los funcionarios de adquisiciones de la UAP-BID, sino además de los funcionarios involucrados en los trámites de las gerencias de logística y de administración de la CGR.

- 4.2.16 La Gerencia de Gestión de Proyectos de la CGR debe mantener y reforzar sus cuadros técnicos e incorporar profesionales que brinden asistencia técnica permanente a las áreas de línea en la preparación de los términos de referencia y otros documentos base, en el proceso de contratación y en la implementación de las mejoras.
- 4.2.17 Se debe contar o contratar expertos en temas específicos para la definición de términos de referencia conjuntamente con las áreas involucradas, y para apoyar el proceso de ejecución.
- 4.2.18 Se debe contar con bases de datos de proveedores de servicios y términos de referencias incluyendo otros proyectos de la región.
- 4.2.19 Se debe contar con un cálculo económico del impacto en los futuros presupuestos de la institución (después de terminado el Programa) respecto a los gastos operativos y de mantenimiento de las intervenciones generadas con el Programa, los mismos que deben ser asumidos en presupuesto de la institución a fin de dar sostenibilidad a las intervenciones ejecutadas.
- 4.2.20 En la elaboración de los TDRs y otros documentos base debe definirse con claridad el problema que quiere solucionarse y la solución escogida, y tener en cuenta la calidad técnica del documento, además del tiempo de su preparación.
- 4.2.21 Desde la fase de formulación del programa se debe explicitar los criterios de evaluación del programa y sus diferentes intervenciones.
- 4.2.22 Se deben nombrar responsables de los componentes como parte del equipo del Programa para hacer seguimiento y monitoreo de las actividades y facilitar la ejecución.
- 4.2.23 Se debe evaluar la sostenibilidad de los productos que se incorporen en el Programa. Si se hace en la fase de diseño se pueden anticipar problemas a futuro.
- 4.2.24 Se debe incorporar una metodología para calcular los beneficios sociales de las intervenciones a fin de posicionar las ventajas del SNC en la ciudadanía, adicionalmente, o como parte de los estudios de factibilidad económica que debe aprobar el SNIP.
- 4.2.25 Se deben minimizar los tiempos de adquisiciones y contrataciones procurando, en lo posible, que todo el ciclo de la gestión de contrataciones y adquisiciones se pueda efectuar en la Gerencia de Proyectos, y no tengan que depender de aprobaciones o trámites adicionales con otras áreas de la CGR, lo que demora y traba estos procesos.

V. ANEXOS

La relación de anexos es la siguiente:

5.1 Presentación de introducción BID (Gonzalo Deustua).

5.2 Presentación CGR (Hernando Serna y Gino Dodero)

5.3 Presentación Facilitador (César Sánchez Módena – Consultor)

5.4 Lista de inscripción de participantes con firma

**Evaluación Final del Programa de Modernización de la
Contraloría General de la República y desconcentración del
Sistema Nacional de Control PBID 1591/OC - PE**

Lima, 12 de Abril de 2013

CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES.....	3
II. OBJETIVOS.....	4
1.1. Objetivo general.	4
1.2. Objetivos específicos.....	4
III ALCANCE.-	4
IV. METODOLOGIA DETALLADA.....	6
4.1 Lineamientos metodológicos.	6
4.2 Enfoque y metodología.	6
4.3 Etapas de la metodología.	7
4.4 Actividades.	8
V. INDICADORES.	9
5.1 Ejecución Financiera.....	9
5.2 Ejecución física.....	10
VI. RESULTADOS.	14
6.1 Indicadores del marco lógico revisado.	14
6.2 Evaluación de resultados en relación al Marco Lógico Original y Final del Programa.	17
VII. ANÁLISIS.	22
7.1 Análisis de la Pre Inversión del Programa.....	22
7.1.1 Relevancia del programa.	22
7.1.2 Condiciones del proceso de pre inversión.	23
7.1.2 Calidad de diseño del Programa.	24
7.2 Análisis de la fase de ejecución del Programa.	25
7.2.1 Hitos relevantes en el proceso de ejecución.	25
7.2.2 La estrategia de ejecución del Programa.....	31
7.2.3 Desempeño de la ejecución del Programa.....	38
VIII. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.	43
IX. ANEXOS	49
Anexo I: Formato general de entrevista.	50
Anexo II: Lista de entrevistados	52
Anexo III: Lista de documentos revisados	53
Anexo IV: Marco lógico inicial y reformulado del Programa.....	54
Anexo V: Reasignación de recursos entre categorías y subcomponentes	

I. ANTECEDENTES¹.-

El Programa “Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control” tiene como propósito incrementar la efectividad del Sistema Nacional de Control (SNC), reformando sus enfoques y métodos de control, desconcentrando y fortaleciendo al SNC y promoviendo una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado; con la finalidad de contribuir a la preservación del principio de legalidad y de la probidad administrativa, y mejorar la protección del patrimonio del Estado y la eficiencia del sector público. La fuente principal de financiamiento de este Programa se centra en el marco del Contrato de Préstamo PBID 1591 / OC-PE del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El presupuesto total de la inversión² alcanza el monto de 17.143 millones de dólares, de los cuales el 70% (12 millones de dólares) fue financiado con un préstamo del BID y el 30% (5,14 millones de dólares) con fondos aportados por el Tesoro Público Peruano. La inversión ha sido ejecutada a través de la Unidad Administradora del Programa (UAP) dentro de la Contraloría General de la República (CGR). A partir del 28 de enero del 2010, según la Misión de Administración BID, la coordinación técnica de la UAP fue asumida por el Gerente de Gestión de Proyectos, que depende del Gerente de Desarrollo.

En el marco de la ejecución del proyecto, el Contrato de Préstamo en su Cláusula 5.02. a) indica:

“A más tardar, cuando se hayan desembolsado el 40% y el 90% de los recursos del Financiamiento, respectivamente, se debe llevar a cabo una evaluación intermedia y otra final de los resultados logrados en la ejecución del Programa”.

En su momento ya se ha realizado la *Evaluación intermedia del Programa*. Esta evaluación consistió principalmente en una revisión y avances del Marco Lógico del Programa y encuestas realizadas a los beneficiarios del Programa. La presente consultoría busca cumplir con el requerimiento de la Evaluación Final.

Entre el 25 a 29 de enero 2010, se llevó a cabo la Misión de Administración del BID y entre los temas tratados y acuerdos alcanzados, se acordó un reordenamiento de los componentes y subcomponentes originalmente previstos para el desarrollo del Contrato de Préstamo de forma de garantizar consistencia y alineamiento con las nuevas prioridades de la Contraloría General de la República. Se indicó que dicho alineamiento no altera en ningún caso los objetivos de la operación con el Banco, ni las metas e indicadores previstos en el marco Lógico de la misma.

En la elaboración de los Planes Operativos Multianuales 2010 - 2011 y 2012, con sus respectivas actualizaciones, éstas han sido ajustadas a los lineamientos estratégicos de forma tal que todos los componentes, subcomponentes y principales actividades previstos en la operación quedaron adecuadamente cubiertos, asimismo, se tiene un avance de desembolsos mayor al 90% de la operación, siendo su fecha final de culminación el mes de diciembre del 2012.

¹ Texto adaptado de los términos de referencia de la consultoría.

² Nos referimos al contrato de préstamo. El estudio de factibilidad tiene una inversión de US\$ 23 millones.

II. OBJETIVOS.-

1.1. Objetivo general.-

El objetivo general de la presente consultoría es evaluar el desarrollo del Programa de Modernización de la Contraloría General de la República, utilizando como referencia los indicadores relevantes considerados en el Marco Lógico, los que se encuentran comprendidos dentro de los tres Componentes: Modernización misional, fortalecimiento y desconcentración; y probidad.

Ello brindará una aproximación de la evaluación del resultado del Programa de Préstamo que se encuentra al 90% de desembolso del financiamiento del Banco.

1.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos de la consultoría son:

- Analizar el contexto de diseño y ejecución del programa.
- Diseñar y medir el indicador de resultado del programa.
- Analizar el desempeño de la organización en la ejecución del programa.
- Realizar un balance de los efectos del programa.
- Enumerar lecciones aprendidas y brindar recomendaciones.

III ALCANCE.-

La consultoría analizó los siguientes aspectos:

- ☐ *Cambios de contexto y revisión de supuestos (relevancia):* ¿El diseño del Programa es el adecuado para lidiar con el/los problema/s que enfrentan? ¿Qué factores internos y externos han ejercido influencia en la habilidad de las unidades orgánicas para lograr los objetivos proyectados? ¿Fueron relevantes los objetivos y el diseño del Programa dado el contexto político, económico, y financiero? Se incluye un resumen de los eventos que han podido tener un impacto en las condiciones en que se llevó a cabo el Programa.
- ☐ *Resultados en términos de productos (outputs) logrados (efectividad):* ¿El Programa ha alcanzado el número esperado de beneficiarios (es decir, individuos, firmas, organismos, etc.)? ¿Los beneficiarios están satisfechos con la calidad y la entrega de los servicios? En el caso no afirmativo, ¿de qué manera los servicios no alcanzaron las expectativas de los beneficiarios? ¿Específicamente en qué aspectos no estuvieron satisfechos los beneficiarios? ¿Qué mejoras concretas o cambios se dieron en las unidades orgánicas como resultados directos del Programa?

- *Evaluación de resultados de impacto (efectividad):* ¿De qué manera el Programa contribuyó al alcance de la meta? ¿Hasta qué punto se podría decir que se ha incrementado la capacidad o condiciones de la operatividad de la CGR? ¿Cómo se podría incrementar el impacto del Programa?
- *Logro de indicadores de desempeño y meta (eficiencia):* ¿Cuál ha sido el desempeño de la CGR, en cuanto a los indicadores de resultados proyectados y responsabilidades acordadas con respecto a la ejecución del Programa? ¿El Programa logró alcanzar las metas proyectadas? Se dará una valoración de la entrega de los servicios y la eficiencia con la cual la CGR los entregó. Se brindará información acerca de los problemas enfrentados por la CGR y las medidas que se tomaron para remediarlos (ya sean administrativas, operativas, financieras, políticas, de legislación, entre otras.). Se indicará problemas de rendimiento real y valorar la probabilidad de lograr el propósito del Programa (objetivos específicos). ¿Han existido efectos imprevistos? Si fuera necesario, se incluirá recomendaciones para mejorar la ejecución del Programa.
- *Sostenibilidad:* Se determina el nivel de sostenibilidad del Programa. ¿Los efectos del Programa permanecerán en el tiempo? ¿El Programa podrá continuar las actividad/ entrega de servicios después que los recursos del BID se hayan invertido? ¿La CGR ha establecido mecanismos de recuperación de costos para asegurar la sostenibilidad? ¿La CGR formuló un plan/estrategia de sostenibilidad?
- *Lecciones aprendidas:* Se mencionará información acerca de las condiciones económicas/ políticas/ financieras que deberán existir, el nivel de capacidad institucional de la CGR, el nivel requerido de participación de las unidades orgánicas relevantes, y otros factores de éxito que deberán estar presentes de modo que se puedan replicar en otras operaciones de esta naturaleza en el futuro.
- Evaluar la operatividad de la Unidad Administradora del Programa (UAP), el esquema de ejecución del Programa, la Coordinación del Departamento de Gestión de Proyectos con las unidades orgánicas de la CGR, ejecutoras de los proyectos incluidos en el Programa. Evaluar las interrelaciones operativas en el Programa incluyendo las aquellas con la Alta Dirección de la CGR.
- Evaluar la eficacia de los principales procesos operativos del Programa: elaboración y aprobación de los TDR, procesos de adquisiciones y contrataciones, y proceso de ejecución de contratos.

IV. METODOLOGIA DETALLADA.-

4.1 Lineamientos metodológicos.

Los lineamientos considerados para la evaluación final son los siguientes:

- *Visión estratégica:* La evaluación tiene un enfoque que permite tomar lecciones aprendidas e incorporarlas en el proceso de toma de decisiones futuro de la CGR.
- *Aplicabilidad:* La evaluación es una herramienta de gestión que debe facilitar a la CGR en la consecución de ciertos objetivos estratégicos y contribuir a su misión. La evaluación tendrá un uso práctico en la toma de decisiones adicional a constituir un documento preparado para cumplir con los requisitos del contrato.
- *Integridad:* El *análisis* debe contribuir a la integridad de las intervenciones de la CGR. Este concepto se puede subdividir en dos aspectos: “integridad vertical”, definida como la coherencia lógica entre lo estratégico y lo operacional, donde se asume que las acciones desarrolladas en el Programa están comprendidas dentro del Plan de la CGR y responden a una estrategia y a una meta específica; “integridad horizontal”, en cuanto a la dimensión interna, también se asume que las actividades del Programa tienen un adecuado engranaje entre las áreas operativas y administrativas de la CGR, y con respecto a la dimensión externa.
- *Participación:* Es necesario que participen en el análisis el personal clave de la organización, los beneficiarios y los que tienen directa participación en la implementación de las actividades previstas en el Programa. Ello permitirá que el resultado sea aceptado como propio por las personas que trabajan en la institución, quienes son finalmente responsables de los resultados esperados. Naturalmente, es indispensable el compromiso y participación de los niveles superiores de la CGR para el desarrollo normal del análisis.
- *Consistencia:* El análisis a realizar busca armonizar todo el conjunto de aspectos involucrados en él, de manera que el documento cuente con una adecuada consistencia interna.
- *Sostenibilidad:* Uno de los aspectos a considerar en el análisis es que la CGR pueda desarrollar mecanismos para el monitoreo y evaluación de lo que resta de las acciones del Programa para maximizar la probabilidad de sostenibilidad de lo implementado.

4.2 Enfoque y metodología.

Al respecto es necesario mencionar que no existe en la literatura económica una metodología única y estructurada para realizar una evaluación final de un proyecto o programa. Lo que encontramos es un conjunto de principios y enfoques

metodológicos, así como contenidos referenciales, los cuales son generalmente difundidos por las agencias multilaterales³.

Partiendo de estas recomendaciones, así como de los lineamientos establecidos en los términos de referencia, realizaremos a continuación una propuesta que se adapta a nuestra situación particular.

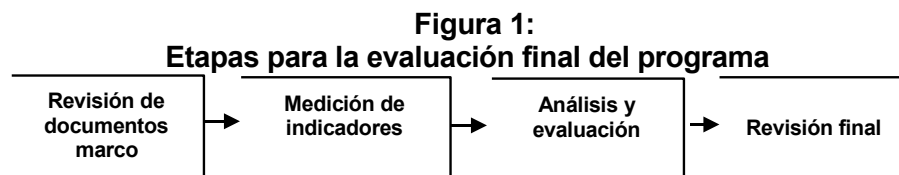
La evaluación del Programa se base en el análisis de los resultados de su marco lógico, el cual tuvo variaciones en el tiempo. Por ello se ha realizado un análisis que utiliza tanto la versión original y la final utilizada en el Programa.

Las limitaciones que esperamos encontrar estarán relacionadas principalmente a:

- ☐ El marco lógico se constituye como una descripción general del Programa en distintos momentos. Este se ha ido modificando durante la ejecución del Programa, lo que no permitirá comparar en toda sus dimensiones el inicial con el final.
- ☐ No todos los indicadores se han mantenido en el tiempo, por lo tanto las mediciones sistemáticas pueden ser parciales.
- ☐ Muchas de las variables a medir para consolidar un indicador de resultado final tienen un componente altamente subjetivo.

4.3 Etapas de la metodología.

La metodología utilizada para la evaluación final del programa comprende las siguientes etapas.



Revisión de documentos marco:

Se revisaron los documentos marco de la consultoría, en especial su marco lógico, a fin de precisar los indicadores que se ejecutaron y la disponibilidad de información para su medición. Los documentos revisados se listan en el anexo III.

Medición de indicadores:

En un trabajo conjunto con los funcionarios del Programa se recopiló y procesó la información disponible; lo que permitió la medición de los indicadores clave en el periodo evaluado.

³ Por ejemplo: "Seguimiento y evaluación, instrumentos métodos y enfoques". Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, 2004.

Para la evaluación se realizó una serie de entrevistas con las diversas unidades orgánicas con niveles de responsabilidad y usuarios del Programa. La relación de entrevistados se presenta en el anexo II.

Análisis y evaluación:

A la luz de los resultados en la etapa anterior, se realizó un análisis de las razones por la cuales no se alcanzó o se sobrepasó las metas propuestas en el Programa. Se realizarán las recomendaciones pertinentes.

Revisión final:

A través de un taller en el cual participó la Unidad de Administración del Programa (UAP) y los profesionales de la CGR vinculados a los proyectos se presentaron las conclusiones preliminares de la evaluación. El objetivo de este Taller fue enriquecer las conclusiones obtenidas y de esta manera refinar el informe en las secciones pertinentes.

En función a los resultados del taller, se realizará una presentación final de los resultados de la evaluación.

4.4 Actividades.

Las actividades generales en el desarrollo de la consultoría son las siguientes:

- Realizar el plan de trabajo para el desarrollo de la consultoría.
- Revisar los documentos de referencia que sirven de marco para el desarrollo de la consultoría.
- En un esfuerzo conjunto, con el equipo facilitador de la CGR, realizar la medición de los indicadores para determinar la evaluación del Programa en el cumplimiento de sus objetivos específicos.
- Realizar el taller de validación de los resultados preliminares de la evaluación.
- Actualizar el resultado de la evaluación en función a las recomendaciones pertinentes.
- Realizar la presentación final de los resultados.

V. INDICADORES.

5.1 Ejecución Financiera

El Programa al cierre, en el mes de Febrero del 2013, alcanzó el 99.4% de ejecución, luego de más de 7 años y medio después de haber suscrito el contrato de préstamo y con 3 años de retraso desde la fecha estimada de terminación inicial. El siguiente cuadro muestra el total ejecutado en monto y porcentaje.

Cuadro 1: Ejecución financiera por componente y sub componente al mes de Febrero del 2013

COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES	en dólares americanos						Porcentaje ejecutado		
	PPTO. CONTRATO		TOTAL EJECUCIÓN ACUMULADA		POR EJECUTAR				
	APORTE BID	APORTE CGR	APORTE BID	APORTE CGR	APORTE BID	APORTE CGR	APORTE BID	APORTE CGR	TOTAL
I. COSTOS DIRECTOS	10,794,793	4,995,680	10,794,793	4,936,297		59,383	100.0%	98.8%	99.4%
Componente 1: MODERNIZACIÓN MISIONAL E INSTITUCIONAL	7,430,255	4,154,058	7,430,255	4,108,575		45,483	100.0%	98.9%	99.5%
1.1.: Modernización Misional	704,000	134,628	704,000	141,130		-6,502	100.0%	104.8%	102.4%
1.2.: Mejoramiento de la Gestión Interna	1,061,207	213,700	1,061,207	224,494		-10,794	100.0%	105.1%	102.5%
1.3.: Desarrollo de Capital Humano	607,329	113,600	607,329	113,912		-312	100.0%	100.3%	100.1%
1.4.: Desarrollo de Sistemas de Información	5,057,719	1,140,614	5,057,719	1,077,524		63,090	100.0%	94.5%	97.2%
1.5.: Mejoramiento de la Infraestructura Física		2,551,516		2,551,515		1		100.0%	100.0%
Componente 2: Fortalecimiento y Desconcentración del SNC	2,850,470	685,582	2,850,470	674,044		11,538	100.0%	98.3%	99.2%
2.1.: Fortalecimiento de OCIs y SOA's	377,006	60,582	377,006	60,582		0	100.0%	100.0%	100.0%
2.2.: Fortalecimiento de las ORC's	2,473,464	625,000	2,473,464	613,462		11,538	100.0%	98.2%	99.1%
Componente 3: Promoción de Probidad	514,068	156,040	514,068	153,679		2,361	100.0%	98.5%	99.2%
3.1.: Coordinación Interinstitucional	238,015	91,472	238,015	89,111		2,361	100.0%	97.4%	98.7%
3.2.: Promoción de Probidad	237,826	61,116	237,826	61,116			100.0%	100.0%	100.0%
3.3.: Fortalecimiento de S.A. Denuncias Ciudadanas	38,227	3,452	38,227	3,452		0	100.0%	100.0%	100.0%
II. MANEJO ADMINISTRATIVO	1,020,754	82,500	1,020,754	84,161		-1,661	100.0%	102.0%	101.0%
III. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	184,454	22,820	184,454	21,836		984	100.0%	95.7%	97.8%
AUDITORIAS EXTERNAS	73,109	18,070	73,109	17,449		621	100.0%	96.6%	98.3%
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO	111,344	4,750	111,344	4,387		363	100.0%	92.4%	96.2%
IV. IMPREVISTOS OPERATIVOS DEL PROYECTO							100.0%	100.0%	100.0%
V. COSTOS FINANCIEROS		42,000		42,000			100.0%	100.0%	100.0%
TOTAL GENERAL	12,000,000	5,143,000	12,000,000	5,084,294		58,706	100.0%	98.9%	99.4%
		17,143,000		17,084,294		58,706			99.4%

Fuente: Reporte Ad hoc proporcionado por la Gerencia de gestión de proyectos. Febrero del 2013.

Conforme a la planificación operativa se estima que el proyecto cumplió, dentro de los plazos ajustados por las ampliaciones solicitadas, con la ejecución financiera del 100% de los recursos asignados.

5.2 Ejecución física

Analizaremos la ejecución física del Programa desde dos puntos de comparación: i) el Programa reformulado a lo largo de su ejecución y ii) el Programa inicial (factibilidad).

Los siguientes cuadros muestran el avance proyectado al cierre del programa del proyecto reformulado.

Cuadro 2: Productos según marco lógico reformulado (Componente 1)

Compo- nente	Sub componente	Productos			Resultado Ejecución	
		Descripción	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro
1. MODERNIZACIÓN MISIONAL E INSTITUCIONAL	1.1 Modernización institucional	Sistema de gestión de proyectos implementado (PS2003)	Sistema	1	1	100%
		TDR y SPECs para ejecución de los proyectos estratégicos de la CGR - Proyecto Cero	Documento	1	1	100%
		Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Modernización institucional (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Capacitación técnica en obras públicas	Capacitación	1	1	100%
		Central telefónica	Global	1	1	100%
		Modernización institucional Fase I (*)	Global	1	0	0%
		Sistema Informático para el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) implementado	Sistema	1	1	100%
	1.2 Mejoramiento de la gestión interna	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Mejoramiento de la gestión interna (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Aula Virtual e Implementación de un Sistema Integrado de Gestión Educativa para la ENC	Sistema	2	2	100%
		Mapeo de procesos (misionales)	Procesos	21	21	100%
		Sistema de Información Gerencial	Sistema	1	1	100%
		Sistema E-Kipu mejorado	Sistema	1	1	100%
		Mejoramiento de la gestión interna Fase I (*)	Global	1	0	0%
		Sistema de Información Normativa implementado	Sistema	1	1	100%
	1.3 Desarrollo integral del capital humano	Herramienta para la gestión de portafolio de proyectos	Sistema	1	1	100%
		Modelo de Gestión de RR.HH. - Modelo de Competencias, Modelo de Gestión de Desempeño, Línea de Carrera y Planes de Sucesión (Reemplazado)	Global	1	0	0%
		Proyectos varios (Transformación de la Cultura, Descripción, Análisis, Valorización de Puestos y Escala Salarial Diagnostico y Global Mejora del Clima Organizacional) (Reemplazado)	Global	1	0	0%
		Habilidades Gerenciales	Talleres	4	1	25%
		Sistema Integrado de Manejo de RR.HH. de la CGR	Sistema	1	1	100%
		Modelo de Gestión de Capital Humano orientado al incremento de competencias implementado (reemplazado)	Modelo	1	0	0%
		Desarrollo del Capital Humano Fase I (reemplazado)	Global	1	0	0%
	1.4 Desarrollo de sistemas de información	Modelo de Gestión de Recursos Humanos alineado al Nuevo Modelo de Gestión de la CGR	Global	1	1	100%
		Infraestructura de Base de Datos Institucional y Capacitación en NET	Global	2	2	100%
		Sistema Declaraciones Juradas en Línea ampliado	Global	1	1	100%
		Mejora de los Sistemas de captura de información de entidades para evaluación económica (reemplazado)	Sistema	1	0	0%
		Desarrollo de sistema de información Fase I	Global	1	1	100%
		Sistema de Control Gubernamental (SAGU) de la CGR mejorado	Global	1	1	100%
		Mejoramiento del Sistema de Almacenamiento de la información (reemplazado)	Global	1	0	0%
	1.5 Mejoramiento de la infraestructura física	Mejoramiento de la Performance y Eficiencia de TI (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Red de Comunicación de Datos en Alta Disponibilidad (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Seguridad de los Sistemas de Información (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Datacenter y un Site de Contingencia implementado	Global	1	1	100%
		Infraestructura y acondicionamiento de la Sede Central de la CGR	Global	1	1	100%
		Remodelación y habilitación de instalaciones de la ENC y las ORC	Global	1	1	100%
		Construcción del edificio en "I" en la Sede Central	Global	1	1	100%

Fuente: Elaboración propia

Nota: * La fase I indicada abarca proyectos concluidos, sustituidos o cancelados durante el periodo 2005 - 2009.

Cuadro 3: Productos según marco lógico reformulado (Componente 2 y 3)

Componente	Sub componente	Productos			Resultado	Ejecución
		Descripción	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro
2. FORTALECIMIENTO Y DESCONCENTRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	2.1 Fortalecimiento de Órganos de Control Institucional y Sociedades de Auditoría.	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Fortalecimiento de OCIs y SOAs (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Fortalecimiento de OCIs y SOAs Fase I (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Rediseño de los procesos utilizados para ejecutar las Auditorías Financieras	Manual	1	1	100%
	2.2 Fortalecimiento Línea de las Oficinas Regionales de Control	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Fortalecimiento de las ORCs (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Linea de microformas con valor legal ampliada: Macrorregiones y ORC	Proyecto	1	1	100%
		Fortalecimiento de las ORCs Fase I (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Plataforma de Videoconferencia y Gestor de Material Audiovisual para la CGR	Sistema	1	1	100%
		Plataforma e Infraestructura de TIC	Global	1	1	100%
3. PROMOCIÓN DE LA PROBABILIDAD, COORD. INTERINSTITUCIONAL Y A.D.	3.1 Coordinación interinstitucional	Capacitación Conjunta entre la Contraloría General de la República - Ministerio Público - Poder Judicial	Diplomado	2	2	100%
		Coordinación institucional Fase I (*)	Global	1	0	0%
		Sistema de gestión de la Procuraduría Pública	Sistema	1	1	100%
	3.2 Promoción de la Probidad	Conferencia Anual Anticorrupción	Evento	2	2	100%
		Promoción de la Probidad Fase I (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Programa de Auditores Juveniles	Programa	1	1	100%
	3.3 Fortalecimiento del Servicio de atención de denuncias ciudadanas	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas del Sistema de atención ciudadanas (reemplazado)	Global	1	0	0%
		Fortalecimiento del Servicio de atención de denuncias ciudadanas - Fase I	Global	1	1	100%

Fuente: Elaboración propia

Si bien es cierto el estudio de factibilidad del Programa no estableció productos específicos en forma explícita, éstos se pueden deducir de la solución tecnológica. Estos productos se listan a continuación así como la proyección de avance al cierre del Programa.

A través del oficio 00061-2012-CGR-PRO del 30 de mayo del 2012 la Gerencia de Desarrollo realiza una justificación detallada de los reemplazos realizados. El informe respectivo se adjunta en el anexo V.

Cuadro 4: Productos según estudio de factibilidad (Componente 1)

Compo- nente	Sub componente	Productos			Resultado Ejecución	
		Descripción	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro
1. MODERNIZACIÓN MISIONAL INSTITUCIONAL	1.1 Modernización misional	Marco normativo interno aprobado	Norma	1	0	0.0%
		Procesos y productos mejorados implantados	Procesos	1	0	0.0%
		Nuevos productos implantados	Productos	1	0	0.0%
	1.2 Mejoramiento de la gestión interna	Mejora de los procesos internos	Procesos	1	0	0.0%
		Nueva estructura orgánica de la CGR	Documento	1	0	0.0%
		Sistema de información de soporte al mapa de riesgos	Sistema	1	0	0.0%
		Sistema de indicadores de control gubernamental	Sistema	1	0	0.0%
		Proceso de planeamiento estratégico, operativo y presupuestal mejorado implementado	Proceso	1	1	100.0%
		Clasificación de la información disponible en medios físicos y electrónicos.	Base de datos	1	1	100.0%
		Mecanismo de captura conocimiento individual	Sistema	1	0	0.0%
		Sistema Case Based Reasoning (CBR) implementado	Sistema	1	0	0.0%
		Documentos de rendición de cuentas presentados al Congreso rediseñados	Formatos	1	1	100.0%
		Mecanismo de coordinación CGR - Congreso implementado	Mecanismo	1	1	100.0%
		Perfiles de puesto	Documento	1	0	0.0%
		Evaluación por competencias a toda la CGR	Evaluación	1	0	0.0%
	1.3 Desarrollo de capital humano	Plan de línea de carrera para la CGR	Plan	1	0	0.0%
		Plan de capacitación ejecutado	Plan	1	1	100.0%
		Procesos de ENC mejorados implementados	Global	1	0	0.0%
		Plan de selección de RRHH	Plan	1	0	0.0%
		Evaluación de desempeño	Estudio	1	1	100.0%
		Plan de gestión de personal de alto potencial	Plan	1	0	0.0%
	1.4 Desarrollo de Sistemas de información	Acondicionamiento de Sala de Servidores	Global	1	1	100.0%
		Renovación del Parque Informático - hardware	Global	1	1	100.0%
		Renovación del Parque Informático - software	Global	1	1	100.0%
		Renovación del Parque Informático - servicios	Global	1	1	100.0%
		Implantación de un Portal	Global	1	1	100.0%
		Implantación de un Sistema GIS	Global	1	1	100.0%
		Conectividad interna y externa	Global	1	1	100.0%
		Herramientas de apoyo	Herramienta	7	7	100.0%
		Arquitectura de seguridad integral	Arquitectura	1	1	100.0%
		Desarrollo de sistemas	Sistema	15	15	100.0%
		Actividades control	AC	6	6	100.0%
		Procesos de TI implantados	Procesos	1	1	100.0%
	1.5 Mejoramiento de infraestructura física	Ampliación Sede de Contraloría - Edificio de Calle Miller	m2	1,344	1,344	100.0%
		Comedor del Local Central de la CGR.	m2	450	450	100.0%
		Desarrollo de infraestructura en la ENC.	m2	1,200	1,200	100.0%
		Desarrollo de infraestructura en oficinas regionales	m2	2,100	2,100	100.0%
		Acondicionamiento del Edificio Principal	m2	4,400	4,400	100.0%
		Equipamiento del nuevo edificio de calle Miller	m2	1,344	1,344	100.0%
		Equipamiento comedor central y acondicionamiento de Jardines.	m2	800	800	100.0%
		Acondicionamiento del Edificio Principal - ENC	m2	1,000	1,000	100.0%
		Equipamiento de nuevas edificaciones - ENC	m2	1,200	1,200	100.0%
		Refacción de 04 Oficinas Regionales.	m2	800	800	100.0%
		Equipamiento de 07 Oficinas Regionales	m2	2,100	2,100	100.0%
		Ampliaciones nuevas en sede central	m2	3,257	3,257	100.0%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5: Productos según estudio de factibilidad (Componente 2 y 3)

Compo- nente	Sub componente	Productos			Resultado Ejecución	
		Descripción	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro
2. FORTALECIMIENTO Y DESCONCENTRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	2.1 Fortalecimiento de OCI y SOA	Sistema de evaluación	Sistema	1	0	0.0%
		Programa de actualización técnica para OCIs.	Curso	20	1	5.0%
		Desarrollo de acciones piloto para OCIs.	Acciones	41	0	0.0%
		Desarrollo de acciones de control conjuntas con la CGR y OCIs.	Acciones	240	0	0.0%
		Diseño del plan especializado de capacitación para SOA's y auditores independientes.	Plan	1	1	100.0%
		Documentos de gestión de OCIs	Documentos	4	0	0.0%
		Políticas de estímulo de SOA	Documento	1	0	0.0%
		Norma interna de designación de SOA	Norma	1	1	100.0%
		Registro de auditores externos	Base de datos	1	1	100.0%
	2.2 Fortalecimiento de las ORC	Adaptación de sistemas a procesos CGR	Sistema	1	1	100.0%
		Plan de dotación de RRHH	Plan	1	1	100.0%
		Manual de procedimiento administrativo	Documento	1	1	100.0%
		Programa de capacitación básica y especializada en control gubernamental.	Curso	75	0	0.0%
		Programa de capacitación en desarrollo gerencial para jefaturas de ORC's.	Curso	45	0	0.0%
		Programas estandarizados de control en áreas específicas de la gestión regional y local.	Programa	1	0	0.0%
		Acciones conjuntas de supervisión con la sede central, a OCIs de la región (entrenamiento)	Acciones	60	0	0.0%
		Subsistema de supervisión y evaluación de desempeño a cargo de las Gerencias Zonales implementado	Zona	10	0	0.0%
3. PROMOCIÓN DE LA PROBABILIDAD, COORD. INTERINSTITUCIONAL Y A.D.	3.1 Coordinación interinstitucional	Ejecución del programa de entrenamiento especializado conjunto.	Programa	1	1	100.0%
		Mecanismo de interfase CGR, PJ y MP	Mecanismo	1	1	100.0%
		Estructura orgánica y procesos internos de la procuraduría	Documentos	1	1	100.0%
		Capacitación asesores legales	Curso	15	0	0.0%
	3.2 Promoción de Probidad	Implementación de una estrategia de comunicación social	Global	1	1	100.0%
		Talleres de difusión	Taller	24	24	100.0%
		Capacitación al personal del área de comunicaciones	Curso	1	1	100.0%
		Equipos de comunicaciones	Global	1	1	100.0%
	3.3 Fortalecimiento S.A. Denuncias ciudadanas	Mejoras del proceso del SAD implementados	Procesos	1	1	100.0%
		Diseño de mecanismos de coordinación interna y transmisión de información para acciones rápidas.	Mecanismo	1	1	100.0%
		Proporcionar herramientas de apoyo tecnológico a Policía Adscrita a la CGR.	Global	1	1	100.0%
		Capacitar al personal involucrado en el SAD.	Cursos	8	8	100.0%
		Observatorio de atención de denuncias ciudadanas	Sistema	1	0	0.0%

Fuente: Elaboración propia

VI. RESULTADOS.

A continuación se presentarán los resultados en función al marco lógico del proyecto (enero 2008) y al indicador propuesto.

6.1 Indicadores del marco lógico revisado.

Los indicadores de impacto, propósito y resultado se presentan a continuación.

Cuadro 6: Indicadores de impacto

Fin del Programa (impacto)	Indicador	Línea de base (2005)	Meta total	Valor al final del Programa	% de avance acumulado ⁴
Contribuir a la preservación del principio de legalidad y de la probidad administrativa, mejorar la protección del patrimonio del Estado y la eficiencia del sector público	F1: Incremento de las recomendaciones implementadas (concluidas) de informes especiales del Sistema Nacional de Control (SNC) del total de las recomendaciones emitidas.	4.72%	6.13% (2012) 7.00% (2014)	15.23%	248.45%
	F2: Incremento de las recomendaciones implementadas de informes administrativos del Sistema Nacional de Control (SNC) del total de las recomendaciones emitidas.	17.72%	25% (2012) 25% (2014)	31.37%	125.48%
	F3: Aumento en el nivel de confianza en la CGR por la ciudadanía para apoyar el proceso de gobernabilidad del país y mostrar una positiva imagen institucional	25.30%	30% (2012) 30% (2014)	N/D	N/D

Fuentes: Medición de desempeño del Programa 2005 - 2012 (Marzo del 2008) e información del Dpto. de Gestión de Proyectos, CGR.

Respecto al avance en los indicadores de impacto (Fin de Programa) no se logró alcanzar las metas previstas en los dos primeros indicadores. Es importante aclarar que en el caso del segundo indicador, la medición de las recomendaciones implementadas se calcula en función a las realizadas e implementadas en el mismo periodo. La complejidad de las recomendaciones puede hacer que su implementación trascienda un periodo, por lo que el indicador podría estar subvaluando los resultados.

En lo que respecta al tercer indicador, desde el año 2010, la Universidad de Lima ya no continua desarrollando la encuesta que era un insumo para su medición. La última medición se realizó el 2009 siendo 17% el aumento en el nivel de confianza de la ciudadanía.

El siguiente cuadro muestra los indicadores relacionados al objetivo general o propósito del Programa. En lo que respecta al primer indicador la meta ha sido superada, no así en el segundo. Si bien es cierto hay distorsiones generadas por la medición en el tipo de cambio (la meta fue fijada en dólares) se estaría lejos de alcanzar el objetivo en la dimensión que comprende el segundo indicador⁵.

⁴ Información según última medición de la CGR a marzo del 2013, sobre la base de información Sistema de Control Gubernamental (Ex Sagu) al 8 de marzo del 2013

⁵ El costo de las acciones de control puede sufrir variaciones en lo referente a la intensidad de uso de los recursos y a la evolución de las acciones de control a un mayor nivel de complejidad. También, hoy es cada vez más difícil el...

Cuadro 7: Indicadores de resultado

Objetivo general (propósito)	Indicador	Línea de base (2005)	Meta total	Valor al final del Programa	% de avance acumulado ⁶
Incrementar la efectividad del SNC, reformando sus enfoques y métodos de control; desconcentrando y fortaleciendo al SNC; y promoviendo una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado	P1: Aumento en el número de informes relacionados a labores de control (acciones de control, acciones rápidas, informes previos) por la CGR Sede Central	284	426 (2012) 483 (2014)	586	138%
	P2: Reducción del costo directo promedio de los exámenes especiales concluidos en el año realizados por la CGR a entidades del Gobierno Central, en un 20% al finalizar el Programa	S/. 59,310 (\$17,973)	S/. 47,448 (\$14,378)	S/. 64,738 (\$19,618)	73.29%

Fuentes: Medición de desempeño del Programa 2005 - 2012 (Marzo del 2008) e información del Dpto. de Gestión de Proyectos, CGR.

Los resultados por componente se presentan en el siguiente cuadro. Como se puede apreciar en el primer componente, los indicadores muestran que se ha logrado alcanzar las metas en la mayor parte de los indicadores, salvo en la reducción de costos directos promedio de los exámenes en los gobiernos locales⁷.

En el segundo componente no se ha logrado alcanzar la meta en 2 de los 3 indicadores. En relación a las acciones de control concluidas, la medición histórica ha mostrado una tendencia decreciente⁸, al igual que en el número SOA con registro vigente. En relación a este último indicador, la información disponible indica que han existido fusiones de las SOA, otras salieron de mercado y un grupo desistió debido al incremento de requisitos de registros exigidos por la CGR⁹.

En lo que respecta al tercer componente se ha logrado la meta en la mayor parte de los indicadores¹⁰.

Lo que podemos concluir es que el Programa obtuvo resultados parciales a nivel de objetivos específicos, objetivo general y fin en función a los indicadores antes descritos, considerando sus factores limitantes. También podemos indicar

acceso a la información. Por ello, el indicador de "reducción de costo directo promedio" de las acciones de control no necesariamente revela un mayor nivel de eficiencia y también puede generar un incentivo a reducir la calidad de la intervención a fin de cumplir con la meta del indicador.

⁶ Información según última medición de la CGR. F1: Sistema de Control Gubernamental (Ex Sagu). Gerencia Central de Planeamiento Estratégico y Control de Gestión Memo N° 00054-2013-CG/PEC. F2: Sistema de Control Gubernamental (Ex Sagu). Reporte del Dpto. TI al 08.mar.2013

⁷ En el momento de la medición de la línea de base, el número de acciones de control a nivel de gobiernos locales era reducida, por lo que el costo de no necesariamente puede ser una referencia a los costos actuales ya que se ha incrementado el nivel de complejidad y también, hay el efecto mencionado en el tipo de cambio y en el incremento de los sueldos.

⁸ Como se mencionó en los indicadores de impacto, la medición de las recomendaciones implementadas se calcula en función a las realizadas en el mismo periodo. La complejidad de las recomendaciones puede hacer que su ejecución trascienda un periodo, por lo que el indicador podría estar subvaluando los resultados.

⁹ En relación al indicador del número de sociedades auditoras (SOA) con registro vigente, éstas están concentradas en la capital. En provincia hay profesionales independientes por lo que se quiere construir un modelo para realizar la auditoría financiera y luego hacer una certificación para ampliar la cobertura, y en ese marco, establecer una política de estímulo para la creación de sociedades auditoras. Además, no necesariamente contar con más SOAs es mejor para el sistema.

¹⁰ A partir de los cursos tripartitos (CGR-PJ-MP) financiados por el Programa, la CGR se ha posicionado en la cadena de administración de justicia. Se ha dado una autocrítica seria y se ha reconocido el trabajo cada uno respecto a la perspectiva del proceso de administración de justicia, lográndose establecer una estrategia conjunta en función al interés de cada una de las instituciones. Producto de la coordinación interinstitucional, por ejemplo, los insumos que se sirven al PJ y al MP -que son los informes especiales- tienen una mayor calidad de acuerdo a los requerimientos de los procesos subsiguientes.

limitaciones en algunos indicadores en relación a su lógica y a la dificultad de su medición¹¹.

Cuadro 7: Indicadores de resultado por componentes del Marco Lógico

Objetivos específicos (componentes)	Indicador	Línea de base (2005)	Meta total	Valor al final del Programa	% de avance acumulado ¹²
Modernización misional e institucional: Diversificar acciones y actividades de control y mejorar los métodos y procesos para una mayor eficiencia.	C11: Mayor participación de las nuevas acciones y actividades de control iniciadas (gestión, políticas públicas, acciones rápidas) en el total de las realizadas por la CGR	37%	45%	85.28%	189.52%
	C12: Reducción de los costos directos promedios de los exámenes especiales concluidos (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Gobierno Local (Municipalidad), en un 20% al finalizar el Programa	Municipalidad S/. 43,528 (\$ 13,190)	S/. 34,822 (\$ 10,552)	S/. 51,888 (\$ 15,724)	67.11%
	C13: Reducción de los costos directos promedios de los exámenes especiales concluidos (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Gobierno Regional, en un 20% al finalizar el Programa	Gobierno Regional S/. 171,620 (\$ 52,006)	S/. 137,296 (\$ 41,604)	S/. 118,165 (\$ 35,807)	116.19%
	C14: Reducción de los costos directos promedios de los exámenes especiales concluidos (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Instituciones Públicas Descentralizadas del Gobierno Nacional, en un 20% al finalizar el Programa	Instituciones Públicas Descentralizadas del Gobierno Nacional S/. 272,599 (\$ 82,606)	S/. 218,079 (\$ 66,085)	S/. 93,088 (\$ 28,209)	234.27%
Fortalecimiento y desconcentración del SNC: Mejorar el desempeño de los OCI, SOA y ORC, estructurados e integrados funcionalmente para desarrollar y optimizar el ejercicio del CG en forma desconcentrada	C21: Incremento de las acciones de control concluidas por los OCI	2,326	2,791	1,509	54.07%
	C22: Incremento de las acciones de control concluidas por las ORC	2	3	106	3533.33%
	C23: Incremento del número de SOA con registro vigente	90	135	67	49.63%
Promoción de la probidad, coordinación institucional y atención de denuncias: Impulsar la difusión de una cultura de valores y probidad, así como promover una mejor coordinación, tanto con los organismos del Estado que integran la cadena de valor, como con instituciones del sector privado y sociedad civil; y mejorar el servicio de atención de denuncias ciudadanas que brinda la CGR	C31: Incremento del número de Acciones Civiles iniciados por la Procuraduría de la CGR con conclusión favorable de las acciones legales derivadas de las Acciones de Control	3 (acciones civiles)	10	24	240.00%
	C32: Incremento del número de los Procesos Penales iniciados por la Procuraduría de la CGR con conclusión favorable de las acciones legales derivadas de las Acciones de Control	7 (procesos penales)	14	42	300.00%
	C33: Aumento en el número de Atenciones y Orientaciones Personalizadas a los Ciudadanos en la Sede Central	1,326	1,724	1,734	100.58%

Fuentes: Medición de desempeño del Programa 2005 - 2012 (Marzo del 2008) e información del Dpto. de Gestión de Proyectos, CGR.

¹¹ En algunos casos la medición también se dificulta debido al cambio en la secuencia de implementación de las actividades y que también, en algunos casos, es complicado diferenciar cuales resultados se han logrado por la influencia directa del Programa o de aquellos logrados por otras intervenciones en la CGR.

¹² Información según última medición de la CGR al 2013. C11: Sistema de Control Gubernamental (Ex Sagu) Memo N° 00054-2013-CG/PEC. C12 a C14: Sistema de Control Gubernamental (Ex Sagu), Sistema de Costos Directos Reporte del Dpto. TI con fecha 23.Ene.2013. C21 a C22: Gerencia Central de Planeamiento Estratégico y Control de Gestión Memo N° 00054-2013-CG/PEC. C23: Gerencia de Sociedades de Auditoría Reporte del Dpto. de SOA con fecha 22.Ene.2013. C31 y C32: Procuraduría Pública. Memo N° 00054-2013-CG/PEC. C33: Procuraduría Pública. Memo N° 00054-2013-CG/PEC

A continuación el consultor ha desarrollado una propuesta de evaluación de resultados en función al marco lógico original y final del Programa, utilizando un sistema de ponderaciones que fueron propuestos por el consultor y que contaron con la aceptación del organismo ejecutor.

6.2 Evaluación de resultados en relación al Marco Lógico Original y Final del Programa.

Todo proyecto o programa responde a un problema o necesidad que nos motiva a invertir recursos para implementar una solución. La metodología con la que se diseñó el programa nos dice que para solucionar un problema debemos identificar las causas del mismo. Estas se convierten en medios para alcanzar un objetivo, el cual es solucionar el problema planteado en alguna medida.

En la estructuración del Programa los medios se convirtieron en componentes, los cuales abarcan subcomponentes y éstos a la vez actividades. De esta forma, la probabilidad de alcanzar el objetivo general del proyecto, está condicionada a la probabilidad de lograr los sub componentes, y éstos se relacionan a su vez con la implementación de actividades. El siguiente gráfico resume estas ideas.

Figura 2: Fin, propósito, componentes y actividades del Proyecto

Insumos

El resultado estaría dado por el nivel de cumplimiento del objetivo general del Programa ("Modernizar la CGR y consolidar y desconcentrar el Sistema Nacional de Control"), en función al nivel de cumplimiento de sus componentes, subcomponentes y actividades (productos).

De esta forma, para la evaluación de resultados se ha realizado una ponderación relativa de cada componente, subcomponente y actividad, a fin de poder captar, en un solo indicador el nivel de cumplimiento del objetivo general del Programa. Si bien esta valoración es subjetiva, refleja la opinión del evaluador en conjunto con la unidad a cargo del Programa.

En el siguiente punto se muestra la valoración asignada.

Los criterios para ponderar cada componente, subcomponente y actividad han sido los siguientes:

- ☐ Importancia en la secuencia del diseño inicial de la estrategia de implementación del programa.
- ☐ Contribución a incrementar la capacidad de mejoramiento continuo sostenible de la CGR.
- ☐ Influencia en la calidad de servicio brindado por la institución
- ☐ Monto de recursos involucrados.

En la medición del marco lógico reformulado las actividades que fueron reemplazadas no han sido consideradas en la medición del indicador.

Siendo consistente con los enfoques para la ejecución física del Programa, los resultados se presentarán para: i) el Programa reformulado y ii) el Programa inicial (viabilizado).

Para el caso del marco lógico reformulado se estima que se ha logrado cumplir con el 97.5% del objetivo, mientras que para el caso del marco lógico inicial se estima que se ha logrado cumplir con el 50% del objetivo planteado, lo cual será analizado a profundidad en el punto 7.2.2: estrategia de implementación del Programa. El cálculo realizado se sustenta en las siguientes tablas.

Cuadro 8: Estimación de resultados para el Programa reformulado

Compo- nente	Pond. (%)	Sub componente	Pond. (%)	Productos				Resultado Ejecución						
				Descripción	Pond. (%)	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro	% Logro ajustado				
1. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL	50%	1.1 Modernización institucional	20%	Sistema de gestión de proyectos implementado (PS2003)	30%	Sistema	1	1	100%	3.0%				
				ITDR y SPECS para ejecución de los proyectos estratégicos de la CGR - Proyecto Cero	5%	Documento	1	1	100%	0.5%				
				Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Modernización institucional (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Capacitación técnica en obras públicas	25%	Capacitación	1	1	100%	2.5%				
				Central telefónica	15%	Global	1	1	100%	1.5%				
				Modernización institucional Fase I (*)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
		1.2 Mejoramiento de la gestión interna	20%	Sistema Informático para el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) implementado	25%	Sistema	1	1	100%	2.5%				
				Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Mejoramiento de la gestión interna (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Aula Virtual e Implementación de un Sistema Integrado de Gestión Educativa para la ENC	20%	Sistema	2	2	100%	2.0%				
				Mapa de procesos (misionales)	30%	Procesos	24	24	100%	3.0%				
				Sistema de Información Gerencial	15%	Sistema	1	1	100%	1.5%				
				Sistema E-Kipú mejorado	15%	Sistema	1	1	100%	1.5%				
				Mejoramiento de la gestión interna Fase I (*)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Sistema de Información Normativa implementado	10%	Sistema	1	1	100%	1.0%				
				Herramienta para la gestión de portafolio de proyectos	10%	Sistema	1	1	100%	1.0%				
				1.3 Desarrollo integral del capital humano	20%	Modelo de Gestión de RR.HH. - Modelo de Competencias, Modelo de Gestión de Desempeño, Línea de Carrera y Planes de Sucesión (Reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%		
		Proyectos varios (Transformación de la Cultura, Descripción, Análisis, Valorización de Puestos y Escala Salarial Diagnóstico y Mejora del Clima Organizacional) (Reemplazado)	0%			Global	1	0	0%	0.0%				
		Habilidades Gerenciales	33%			Talleres	4	1	25%	0.8%				
		Sistema Integrado de Manejo de RR.HH. de la CGR	33%			Sistema	1	1	100%	3.3%				
		Modelo de Gestión de Capital Humano orientado al incremento de competencias implementado (reemplazado)	0%			Modelo	1	0	0%	0.0%				
		Desarrollo del Capital Humano Fase I (reemplazado)	0%			Global	1	0	0%	0.0%				
		Modelo de Gestión de Recursos Humanos alineado al nuevo modelo de Gestión de la CGR	33%			Global	1	1	100%	3.3%				
		Infraestructura de Base de Datos Institucional y Capacitación en INET	15%			Global	2	2	100%	1.5%				
		Sistema Declaraciones Juradas en Línea ampliado	10%			Global	1	1	100%	1.0%				
		1.4 Desarrollo de sistemas de información	20%			Mejora de los Sistemas de captura de información de entidades para evaluación económica (reemplazado)	0%	Sistema	1	0	0%	0.0%		
				Desarrollo de sistema de información Fase I	50%	Global	1	1	100%	5.0%				
				Sistema de Control Gubernamental (SAGO) de la CGR mejorado	15%	Global	1	1	100%	1.5%				
				Mejoramiento del Sistema de Almacenamiento de la información (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Mejoramiento de la Performance y Eficiencia de TI (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Red de Comunicación de Datos en Alta Disponibilidad (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Seguridad de los Sistemas de Información (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Datacenter y un Site de Contingencia implementado	10%	Global	1	1	100%	1.0%				
				1.5 Mejoramiento de la infraestructura física	20%	Infraestructura y acondicionamiento de la Sede Central de la CGR	33%	Global	1	1	100%	3.3%		
Remodelación y habilitación de instalaciones de la ENC y las ORC	33%					Global	1	1	100%	3.3%				
Construcción del edificio en "L" en la Sede Central	33%	Global	1			1	100%	3.3%						
2. FORTALECIMIENTO Y DESCONCENTRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	30%	2.1 Fortalecimiento de Órganos de Control Institucional y Sociedades de Auditoría.	50%	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Fortalecimiento de OCIs y SOAs (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Fortalecimiento de OCIs y SOAs Fase I (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Rediseño de los procesos utilizados para ejecutar las Auditorías Financieras	100%	Manual	1	1	100%	17.5%				
		2.2 Fortalecimiento de las Oficinas Regionales de Control	50%	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas de Fortalecimiento de las ORCs (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Línea de microformas con valor legal ampliado: Macrorregiones y ORC	30%	Proyecto	1	1	100%	5.3%				
				Fortalecimiento de las ORCs Fase I (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
				Plataforma de Videoconferencia y Gestor de Material Audiovisual para la CGR	30%	Sistema	1	1	100%	5.3%				
				Plataforma e Infraestructura de TIC	40%	Global	1	1	100%	7.0%				
				Capacitación Conjunta entre la Contraloría General de la República - Ministerio Público - Poder Judicial	50%	Diplomado	2	2	100%	2.5%				
				3. PROMOCIÓN DE LA PROBIDAD, COORD. INSTITUCIONAL Y AID.	15%	3.1 Coordinación interinstitucional	33%	Coordinación Institucional Fase I (*)	0%	Global	1	0	0%	0.0%
								Sistema de gestión de la Procuraduría Pública	50%	Sistema	1	1	100%	2.5%
Conferencia Anual Anticorrupción	80%	Evento	2					2	100%	4.0%				
3.2 Promoción de la Probidad	33%	Promoción de la Probidad Fase I (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%						
		Programa de Auditores Juveniles	20%	Programa	1	1	100%	1.0%						
		3.3 Fortalecimiento del Servicio de atención de denuncias ciudadanas	33%	Proyectos Estratégicos orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC en temas del Sistema de atención ciudadanas (reemplazado)	0%	Global	1	0	0%	0.0%				
Fortalecimiento del Servicio de atención de denuncias ciudadanas - Fase I	100%			Global	1	1	100%	5.0%						
Total										97.5%				

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 9: Estimación de resultados para el Programa inicial (Parte I)

Compo- nente	Pond. (%)	Sub componente	Pond. (%)	Productos				Resultado Ejecución	
				Descripción	Pond. (%)	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro ajustado
1. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL E INSTRUCCIONAL	50%	1.1 Modernización misional	20%	Marco normativo interno aprobado	40%	Norma	1	0	0.0%
				Procesos y productos mejorados implantados	40%	Procesos	1	0	0.0%
				Nuevos productos implantados	20%	Productos	1	0	0.0%
		1.2 Mejoramiento de la gestión interna	20%	Mejora de los procesos internos	15%	Procesos	1	0	0.0%
				Nueva estructura orgánica de la CGR	13%	Documento	1	0	0.0%
				Sistema de información de soporte al mapa de riesgos	5%	Sistema	1	0	0.0%
				Sistema de indicadores de control gubernamental	10%	Sistema	1	0	0.0%
				Proceso de planeamiento estratégico, operativo y presupuestal mejorado implementado	7%	Proceso	1	1	100.0%
				Clasificación de la información disponible en medios físicos y electrónicos.	20%	Base de datos	1	1	100.0%
				Mecanismo de captura conocimiento individual	13%	Sistema	1	0	0.0%
				Sistema Case Based Reasoning (CBR) implementado	7%	Sistema	1	0	0.0%
				Documentos de rendición de cuentas presentados al Congreso rediseñados	5%	Formatos	1	1	100.0%
				Mecanismo de coordinación CGR - Congreso implementado	5%	Mecanismo	1	1	100.0%
		1.3 Desarrollo de capital humano	20%	Perfiles de puesto	15%	Documento	1	0	0.0%
				Evaluación por competencias a toda la CGR	15%	Evaluación	1	0	0.0%
				Plan de línea de carrera para la CGR	10%	Plan	1	0	0.0%
				Plan de capacitación ejecutado	15%	Plan	1	1	100.0%
				Procesos de ENC mejorados implementados	15%	Global	1	0	0.0%
				Plan de selección de RRHH	8%	Plan	1	0	0.0%
				Evaluación de desempeño	12%	Estudio	1	1	100.0%
				Plan de gestión de personal de alto potencial	10%	Plan	1	0	0.0%
		1.4 Desarrollo de Sistemas de información	20%	Acondicionamiento de Sala de Servidores	2%	Global	1	1	100.0%
				Renovación del Parque Informático - hardware	15%	Global	1	1	100.0%
				Renovación del Parque Informático - software	15%	Global	1	1	100.0%
				Renovación del Parque Informático - servicios	15%	Global	1	1	100.0%
				Implantación de un Portal	2%	Global	1	1	100.0%
				Implantación de un Sistema GIS	2%	Global	1	1	100.0%
				Conectividad interna y externa	15%	Global	1	1	100.0%
				Herramientas de apoyo	5%	Herramienta	7	7	100.0%
				Arquitectura de seguridad integral	2%	Arquitectura	1	1	100.0%
				Desarrollo de sistemas	20%	Sistema	15	15	100.0%
		1.5 Mejoramiento de infraestructura física	20%	Actividades control	4%	AC	6	6	100.0%
				Procesos de TI implantados	5%	Procesos	1	1	100.0%
				Ampliación Sede de Contraloría - Edificio de Calle Miller.	10%	m2	1,344	1,344	100.0%
				Comedor del Local Central de la CGR.	5%	m2	450	450	100.0%
				Desarrollo de Infraestructura en la ENC.	10%	m2	1,200	1,200	100.0%
				Desarrollo de Infraestructura en oficinas regionales	10%	m2	2,100	2,100	100.0%
				Acondicionamiento del Edificio Principal.	5%	m2	4,400	4,400	100.0%
				Equipamiento del nuevo edificio de Calle Miller.	10%	m2	1,344	1,344	100.0%
				Equipamiento comedor central y acondicionamiento de Jardines.	5%	m2	800	800	100.0%
				Acondicionamiento del Edificio Principal - ENC	10%	m2	1,000	1,000	100.0%
				Equipamiento de nuevas edificaciones - ENC	10%	m2	1,200	1,200	100.0%
				Refacción de 04 Oficinas Regionales.	10%	m2	800	800	100.0%
				Equipamiento de 07 Oficinas Regionales.	10%	m2	2,100	2,100	100.0%
				Ampliaciones nuevas en sede central	5%	m2	3,257	3,257	100.0%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 10: Estimación de resultados para el Programa inicial (Parte II)

Compo- nente	Fond. (%)	Sub componente	Pond. (%)	Productos			Resultado Ejecución			
				Descripción	Pond. (%)	Unidad	Cantidad	Cantidad	% Logro ajustado	
2. FORTALECIMIENTO DE SECCION TRACIAION DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	30 %	2.1 Fortalecimiento 50% de OCI y SOA	Sistema de evaluación	15%	Sistema	1	0	0.0%	0.0%	
			Programa de actualización técnica para OCI's.	15%	Curso	20	1	5.0%	0.1%	
			Desarrollo de acciones piloto para OCI's.	15%	Acciones	41	0	0.0%	0.0%	
			Desarrollo de acciones de control conjuntas con la CGR y OCI's.	15%	Acciones	240	0	0.0%	0.0%	
			Diseño del plan especializado de capacitación para SOA's y auditores independientes.	15%	Plan	1	1	100.0%	2.6%	
			Documentos de gestion de OCIs	10%	Documentos	4	0	0.0%	0.0%	
			Políticas de estímulo de SOA	5%	Documento	1	0	0.0%	0.0%	
			Norma interna de designación de SOA	5%	Norma	1	1	100.0%	0.9%	
		2.2 Fortalecimiento 50% de las ORC	Registro de auditores externos	5%	Base de datos	1	1	100.0%	0.9%	
			Adaptación de sistemas a procesos CGR	12%	Sistema	1	1	100.0%	2.1%	
			Plan de dotación de RRHH	12%	Plan	1	1	100.0%	2.1%	
			Manual de procedimiento administrativo	12%	Documento	1	1	100.0%	2.1%	
			Programa de capacitación básica y especializada en control gubernamental.	13%	Curso	75	0	0.0%	0.0%	
			Programa de capacitación en desarrollo gerencial para jefaturas de ORC's	12%	Curso	45	0	0.0%	0.0%	
			Programas estandarizados de control en áreas específicas de la gestión regional y local	12%	Programa	1	0	0.0%	0.0%	
			Acciones conjuntas de supervisión con la sede central, a OCI's de la región (entrenamiento)	15%	Acciones	60	0	0.0%	0.0%	
3. PROMOCION DE LA PROBABID. COORD. INSTITUCIONAL Y A.D.	10 %	3.1 Coordinación interinstitucional	Subsistema de supervisión y evaluación de desempeño a cargo de las Gerencias Zonales implementado	12%	Zona	10	0	0.0%	0.0%	
			Ejecución del programa de entrenamiento especializado conjunto	25%	Programa	1	1	100.0%	1.3%	
			Mecanismo de interfase CGR, P.I y MP	25%	Mecanismo	1	1	100.0%	1.3%	
			Estructura orgánica y procesos internos de la procuradería	25%	Documentos	1	1	100.0%	1.3%	
		3.2 Promoción de Probidad	Capacitación asesores legales	25%	Curso	15	0	0.0%	0.0%	
			Implementación de una estrategia de comunicación social	30%	Global	1	1	100.0%	1.5%	
			Talleres de difusión	20%	Taller	24	24	100.0%	1.0%	
			Capacitación al personal del área de comunicaciones	30%	Curso	1	1	100.0%	1.5%	
		3.3 Fortalecimiento S.A. Denuncias ciudadanas	33%	Equipos de comunicaciones	20%	Global	1	1	100.0%	1.0%
				Mejoras del proceso del SAD implementados	20%	Procesos	1	1	100.0%	1.0%
				Diseño de mecanismos de coordinación interna y transmisión de información para acciones rápidas.	20%	Mecanismo	1	1	100.0%	1.0%
				Proporcionar herramientas de apoyo tecnológico a Policía Adscrita a la CGR.	20%	Global	1	1	100.0%	1.0%
				Capacitar al personal involucrado en el SAD.	20%	Cursos	8	8	100.0%	1.0%
				Observatorio de atención de denuncias ciudadanas	20%	Sistema	1	0	0.0%	0.0%
Total								50.0%		

Fuente: Elaboración propia

VII. ANÁLISIS.

En el siguiente capítulo se busca explicar el impacto de diversos factores en cada una de las fases del proceso de inversión en los resultados del Programa.

7.1 Análisis de la Pre Inversión del Programa

A continuación se busca relacionar los resultados del Programa con el diseño y evaluación realizados durante la pre inversión.

7.1.1 Relevancia del programa.

En su concepción inicial, las autoridades de la contraloría pretendían que el Programa estableciera *“por primera vez en la historia del país un sistema que combina el desarrollo de acciones de control preventivo, la detección precoz de posibles actos de corrupción a través del uso de indicadores de riesgo, el control posterior rápido y efectivo, la promoción del autocontrol, así como la realización de acciones de control a través de los órganos desconcentrados del sistema y la promoción del control social, incluyendo la inmediata atención de denuncias ciudadanas. De esta manera, ayudaremos a superar el problema de corrupción pública y, además, actuaremos como un factor decisivo en la cruzada nacional por mejorar la eficiencia en la gestión pública y elevar la calidad de la gobernabilidad del país en su conjunto”*¹³

Dicho proyecto se enmarcó tanto en las prioridades nacionales¹⁴, el Acuerdo Nacional¹⁵ y el plan estratégico de la institución en su momento (año 2003)¹⁶. A su vez, en aquel momento mediante Ley No 27658 se declaró el Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes niveles y organizaciones, lo que incluye también sus procedimientos¹⁷.

De acuerdo a las encuestas realizadas en el País durante el diseño del Programa, se observó una disminución de la confianza de la sociedad en la probidad de sus instituciones, siendo la corrupción de la administración pública el segundo desafío para el país.

¹³ Presentación del Proyecto de Inversión “Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control” por Genaro Matute Mejía, Contralor General de la República. Lima, 2004.

¹⁴ El estudio de factibilidad mencionó que el proyecto contribuiría directa e indirectamente a tres objetivos: lucha contra la pobreza, consolidación de reformas estructurales y modernización y descentralización del Estado; aunque se mencionó que la mayor contribución sería a este último objetivo.

¹⁵ El Acuerdo Nacional hace referencia a la vigésima sexta política de Estado: “Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas”. También señala que el Estado busca “velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promover la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento e independencia del Sistema Nacional de Control”.

¹⁶ El Plan Estratégico fue aprobado mediante Resolución de Contraloría No 387-2003-GC, indicando como objetivos estratégicos el lograr el desarrollo institucional, la modernización y ampliación del control gubernamental, fortalecer el Sistema Nacional de Control y promover y participar en la erradicación de la corrupción.

¹⁷ En su artículo 5, la mencionada Ley señala como una de sus principales acciones la institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de tecnología moderna, sistemas de planificación estratégica concertada, así como mecanismos de rendición pública y periódica de cuentas y transparencia en la ejecución de programas y proyectos, a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.

En concordancia con este tipo de problemas a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció como una de sus líneas de fomento en la región la Estrategia para Modernización del Estado que incluía el fortalecimiento del sistema democrático, y en dicho contexto, a los órganos de control del Estado.

Se puede concluir que el proyecto fue relevante tanto para el Estado Peruano como para el Banco, en el marco de la prioridad de modernización del Estado.

7.1.2 Condiciones del proceso de pre inversión.

El Programa fue formulado por un equipo adscrito a la Gerencia General de la CGR y liderado por el Contralor.

Este fue uno de los proyectos de fortalecimiento institucional emblemático en la modernización del Estado. Las condiciones fueron propicias en su momento:

- Tanto para el gobierno peruano como para la CGR, el fortalecimiento de la CGR y el Sistema Nacional De Control fue considerado como una prioridad de Estado.
- Existía un alto nivel de compromiso por parte de las autoridades de la CGR para la formulación y ejecución del proyecto. Además, se contemplaba una permanencia continua de por lo menos 5 años de las autoridades de la CGR.
- El recurso humano de la CGR contaba con mejores condiciones de línea de carrera y condiciones laborales que el promedio de las instituciones públicas.
- El Ministerio de Economía y Finanzas brindó todas las facilidades en el proceso de pre inversión y en el trámite requerido para culminar la operación de endeudamiento externo. La Dirección General de Programación Multianual (DGPM hoy Dirección General de Políticas de Inversión - DGPI) realizó un proceso de acompañamiento a fin de culminar los estudios de pre inversión, brindando apoyo a la Unidad Formuladora y coordinando con la Oficina de Programación de la Inversión de la CGR (OPI) para revisar en forma conjunta el proyecto a fin de agilizar el proceso de evaluación en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- El Programa fue tomado como un ejemplo de intervención en fortalecimiento institucional por las condiciones mencionadas. El MEF incentivó que el Programa asumiera una inversión superior al préstamo que el Banco tenía Programado. Al respecto, el Programa asumió una inversión inicial de US\$ 23 millones, siendo la operación de endeudamiento de US\$ 12 millones (la contrapartida fue US\$ 5.143 millones haciendo un total de US\$ 17.143 millones). De esta forma la CGR financiaría US\$ 5.857 millones con cargo a sus recursos de inversión.

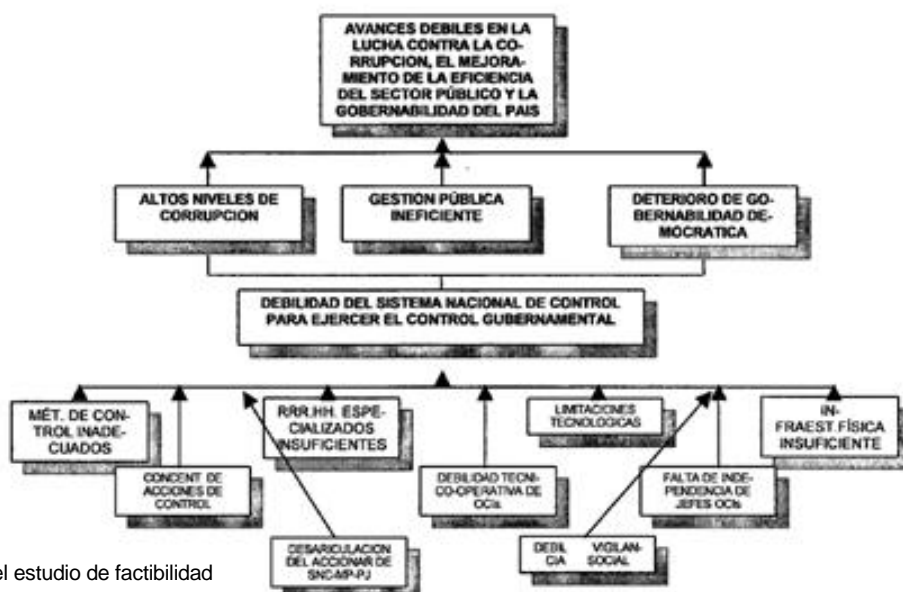
7.1.2 Calidad de diseño del Programa.

La calidad del diseño será revisada en función a tres criterios:

- ☐ Cumplimiento del proceso para asegurar calidad en el proceso de toma de decisiones: verificar si se identificó el problema, se plantearon alternativas de solución, se evaluaron cada una de ellas sobre la base de la mejor información disponible, y se tomaron decisiones en función de sostenibilidad y riesgos.
- ☐ Oportunidad del diseño: Analizar si el contexto era el apropiado para implementar el Programa.
- ☐ Riesgo de la ejecución: Analizar si en el proceso de diseño se contemplaron los riesgos en función a cada una de las fases de ejecución.

Respecto al primer criterio, el Programa cumplió con los procedimientos exigidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública para lograr la condición de viabilidad. Ello implicó la realización de varios estudios, siendo el último el estudio de factibilidad que incluye un diagnóstico de la situación del Sistema Nacional de Control, el cual concluyó que el problema era la “debilidad del SNC para ejercer el Control Gubernamental”; identificando como causas: i) metodologías de control inadecuadas, ii) concentración de acciones de control, iii) desarticulación entre el SNC, el Ministerio Público y el Poder Judicial, iv) recursos humanos especializados insuficientes, v) debilidad técnico-operativa de OCIs, vi) limitaciones tecnológicas, vii) débil vigilancia social, viii) falta de independencia de jefes de OCIs e ix) infraestructura física insuficiente. Para la alternativa seleccionada, se calculó los costos de inversión, operación y mantenimiento, así como los costos financieros. Con relación a los beneficios del proyecto estos se estimaron en función del ahorro en los costos de las acciones de control, en los costos de fortalecimiento de las ORCs, en la recuperación de recursos y en la reducción de pérdida fiscal por efecto disuasivo. En función a ello se evidenció que el Programa producía beneficios netos positivos. También se analizaron las condiciones de sostenibilidad y riesgo. La siguiente figura muestra el árbol de causa - efecto del Programa.

Figura 3: Árbol de causa - efecto del estudio de factibilidad del Programa¹⁸



¹⁸ Tomado del estudio de factibilidad

En relación al criterio de oportunidad del diseño, si bien el contexto era favorable, el Programa fue bastante ambicioso. La estrategia buscaba una reingeniería para una organización que no se podía detener a repensarse en circunstancias donde la lucha contra la corrupción estaba en la prioridad de la agenda política. A su vez, el Estado no tenía experiencia previa en intervenciones exitosas en fortalecimiento institucional y la CGR no se había sometido a ningún proceso de cambio importante en su historia. Tal vez hubiese sido más realista en su momento pensar en un diseño de un Programa que establezca las bases para el mejoramiento continuo de la CGR.

En relación al tercer criterio, si bien el Programa respondía integralmente a las causas del problema planteado en el diagnóstico, el diseño no consideró con mayor cuidado la posibilidad de escenarios adversos que afectaran la posible transformación que se buscaba implementar en el Sistema Nacional de Control.

Algunas condiciones de ejecución que no se consideraron fueron: i) constancia por parte de la línea misional sobre la estrategia para modificar la forma de hacer el control, ii) compromiso por parte de la alta dirección de la institución a la estrategia de implementación del Programa¹⁹, iii) no se disponía de un equipo técnico dedicado al proyecto que brindara soporte al diseño y definición de calidad de las intervenciones²⁰, iv) los recursos informáticos (hardware y software) eran limitados para soportar las actividades del Programa y v) el personal de la CGR no estaba preparado para participar activamente en la implementación del Programa (los conceptos de calidad, mejora de procesos y gestión del cambio no habían sido posicionados en la mente de los funcionarios).

En función a los criterios mencionados, el diseño de la intervención debió analizar con mayor detalle los riesgos en la ejecución. Si bien es cierto el diseño respondía correctamente a las necesidades de mejora de la organización en función a la problemática identificada, llevarlas a cabo implicaba riesgos que ni es prestatario ni el Banco contempló en forma explícita. El planteamiento de escenarios hubiese permitido un diseño que propicie la preparación para el cambio que se pretendía en el SNC.

7.2 Análisis de la fase de ejecución del programa.

A continuación se busca relacionar los indicadores y resultados del Programa con las condiciones de ejecución y las circunstancias que se presentaron en esta fase del ciclo de proyectos.

7.2.1 Hitos relevantes en el proceso de ejecución.

A continuación se describirán los hitos relevantes durante el proceso de ejecución.

¹⁹ Desde el Taller de arranque del Programa la Alta Dirección manifestó su orientación hacia la contratación de consultorías individuales en vez de firmas consultoras y se realizaron cambios en el POA 2005 y en la elegibilidad del POI en función de nuevos lineamientos estratégicos de la CGR.

²⁰ El Programa solo contempló el financiamiento de una Unidad Administrativa del Programa (UAP).

Hito	Fecha	Descripción	Comentario
Viabilidad del Programa	06 de Octubre del 2004	El proyecto cumplió su proceso de pre inversión en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública	El proceso de pre inversión duró un año y seis meses. La inversión especificada en el Programa fue de US\$ 23 millones
Firma de contrato de préstamo con el BID	28 de Febrero del 2005	Se suscribió el Contrato de Préstamo No. 1591/OC-PE	El Contrato especifica que el costo del Programa es de US\$ 17.143 millones siendo el financiamiento por parte del BID de US\$ 12 millones. Se especifican condiciones previas para el primer desembolso ²¹ . Se estableció un plazo de 180 días contados a partir de la suscripción del Contrato (28/08/2005)
Incumplimiento de plazo de condiciones previas al primer desembolso	28 de Agosto 2005	Se solicitó la ampliación de plazo para cumplir las condiciones previas al primer desembolso especificadas en el contrato de préstamo.	Las condiciones previas para el Programa eran menos complejas que en otros contratos de préstamo. Por ejemplo, no se solicitó el contar con el Manual de Operaciones del Programa.
Logro de condiciones previas al primer desembolso	Octubre del 2005	Se cumplió las condiciones previas especificadas en el contrato de préstamo.	Se logró las condiciones previas 8 meses después de la suscripción del contrato, cuando el plazo máximo fue de 6 meses.
Taller de arranque del Programa	Noviembre de 2005	El Taller es una actividad usual en los proyectos. En ellos participa el personal de la Unidad del Programa, el BID y Los involucrados.	En el evento la Alta Dirección hizo explícito su deseo de minimizar las consultorías externas y la contratación de firmas consultoras. Esto difería del diseño inicial del Programa donde se requería Un fuerte apoyo externo para la implementación de las actividades.
Aprobación del Plan Operativo Anual 2006	Diciembre del 2005	Se aprobó el POA presentado en Octubre del 2005.	El Programa tenía un efecto importante en las actividades de la Contraloría. Se dio una demora de 2 meses en la presentación del POA.
Cambios en el POI con efectos en el POA	28 de Diciembre del 2005	El Contralor General dispuso un cambio en la elaboración del Plan Operativo Institucional (POI) con la conformación de grupos de trabajo a los que deberían reportar todas las áreas de la CGR.	Se afectó la coherencia del POA con los POI originales que fueron modificados. Estas acciones pueden haber estado relacionadas con la decisión de la Alta Dirección de la CGR (gestión de GM) por no contratar firmas y consultores externos.

²¹ Las condiciones previas indicadas por el Programa fueron: i) Firma de un documento por parte del Organismo Ejecutor ante el Prestatario en el que se asuma las obligaciones de éste en lo que refiere a la ejecución del Programa, ii) Evidencia de que la Unidad Administradora del Programa (UAP) cuenta con el espacio físico, los equipos, el mobiliario y la tecnología que permitan su funcionamiento, que su coordinador haya sido contratado y que los especialistas responsables por la administración financiera y por las adquisiciones del Programa hayan sido seleccionados; y iii) la presentación, para la aprobación por parte del Banco del Plan Operativo Anual (POA) definitivo para el primer año de ejecución del Programa.

Hito	Fecha	Descripción	Comentario
Reformulación del POA 2006	Marzo del 2006	Los 3 componentes originales de la operación se dividieron en 10 subcomponentes, 36 actividades y 128 tareas.	El diseño original contemplaba 7 subcomponentes. En realidad el cambio consistió en cambiar el subcomponente de "mejoramiento de gestión interna" en 3 subcomponentes. No deja de extrañar el justificar estos cambios a tan poco tiempo de la aprobación del POA inicial. No internalizó todos los anuncios del Contralor en diciembre del 2005 respecto, por ejemplo, en la instrucción de no contratación de firmas.
Lineamientos Estratégicos 2006 - 2010	Abril 2006	Cambios en el enfoque de trabajo de la CGR. Forma parte de la revaluación institucional de la CGR. Este cambio modificó la estrategia para enfrentar las actividades del Programa.	El Programa tuvo que cambiar su estrategia y operación a estos lineamientos. Se consideraron 85 proyectos que formaron parte del Plan de acción de la CGR como parte del esfuerzo de modernizar la institución. El adecuar las actividades del Programa a la nueva estructura institucional de 85 proyectos, requirió un gran esfuerzo en recursos y tiempo para la correlación requerida. Adicionalmente, antes la responsabilidad recaía en gerencias y ahora se estableció en personas, las cuales tuvieron dificultades para elaborar documentos bases de las actividades.
POA 2007	Noviembre del 2006	Se elabora el Plan Anual de Operaciones para el 2007 (segundo año)	En el 2007 la Alta Dirección ya aceptaba la contratación de firmas, pero estas contrataciones causaban temor en las unidades orgánicas, si éstas eran de elevado monto o de complejidad mayor.
Contratación de Facilitadores Temáticos de la UAP	Abril 2007	Se contrató un conjunto de facilitadores temáticos relacionados con la temática de cada uno de los componentes para ayudar a preparar los términos de referencia y especificaciones técnicas.	Ante la dificultad de las unidades responsables de los proyectos para preparar los documentos base y la falta de capacidad de la UAP para asesorar su preparación (no se contaba con coordinadores por componente), se planteó la idea de los facilitadores temáticos a fin de solucionar el problema. El esquema de incentivos planteados en sus contratos era bueno, sin embargo, el entusiasmo inicial para avanzar con los proyectos utilizando a los facilitadores fue disminuyendo con el cuestionamiento de la Alta Dirección por el enfoque de las intervenciones (la mayoría requería el uso de firmas consultoras).

Hito	Fecha	Descripción	Comentario
Coordinador Técnico del Programa	Octubre 2007	Mediante Resolución 367-2007-16 se crea la figura de Coordinador Técnico del Programa (CT) con la responsabilidad de coordinar con las gerencias y unidades de la CGR relacionadas con el Programa. El Gerente de Desarrollo de la CGR asumió dicha función.	La idea fue que el CT aprobara los alcances de los términos de referencia (TDRs) y especificaciones técnicas (SPECs). Esta medida se tomó ante la demora de las Unidades responsables en la elaboración de los documentos base mencionados y por la desconfianza de la alta dirección ante el contenido de los mismos. Esto modificó el procedimiento del Programa para la aprobación de los documentos base añadiendo un paso más. La carga de trabajo que tenía en su momento el CT y su perfil no contribuyó a la solución del problema.
Reprogramación del POA 2007	Noviembre del 2007	El Comité de Gerencia (COGE) aprobó la reprogramación 2007 con una estructura del Programa que lo divide en 70 proyectos.	Al principio se habló de 71 proyectos que concentraban los 85 proyectos aprobados en los lineamientos estratégicos. Al final se aprobó 70 mediante resolución de contraloría No 416-2007-CG. Se designó formalmente las unidades orgánicas y encargados técnicos responsables.
Programación Multianual 2005 - 2010	Febrero 2008	Se elabora programación multianual que luego será aprobada. Se presenta la correspondencia de marco lógico, se especifican metas físicas y financieras.	Se aprueba una recomposición de los montos originales asignados a los componentes (se redistribuye US\$ 323 mil de los componentes 2 y 3 hacia el componente 1). Se realiza la correspondencia entre los 71 proyectos presentados, con los 85 de los lineamientos estratégicos y las 128 tareas del diseño original.
Aprobación de la Programación Multianual 2005 - 2010 y ajustes al Marco Lógico.	Mayo 2008	El COGE aprueba la Programación Multianual y el documento de Medición de Desempeño 2005 - 2010.	Estos documentos buscan adecuar la estrategia y operaciones del Programa original a la estrategia del momento. Se definió ajustes al marco lógico, la línea de base y el proceso analítico jerarquizado del programa. El cambio de estrategia, modalidad de operación y montos por nuevas prioridades requiere de verificación de viabilidad, acción que no fue registrada en el Banco de Proyectos del SNIP.
Cambio del Contralor General	Octubre del 2008	Se inicia el proceso de selección del nuevo Contralor General	El Programa pierde parte importante de la dinámica alcanzada en la ejecución, debido a que el nombramiento del contralor tuvo un periodo aproximado de 7 meses (Octubre 2008 a Mayo del 2009). En ese periodo la Vice Contralora asumió las funciones del titular en el periodo de transición.

Hito	Fecha	Descripción	Comentario
Elección de nuevo Contralor	Mayo 2009	Nuevo Contralor asume funciones	Al periodo mencionado en el punto anterior, se suma el plazo requerido por la nueva gestión para diagnosticar la situación de la CGR, nombrar nuevos cuadros claves en su gestión en dos oportunidades (aproximadamente 6 meses más). La nueva gestión reconoce que es disfuncional para la ejecución del Programa su desagregación en pequeños proyectos, lo que conlleva a la definición de una nueva estrategia de ejecución, que implicó la agregación de actividades en consultorías de mayor envergadura para lograr una mejor eficiencia en la ejecución.
Revisión de cartera 2009 con el MEF y BID.	Junio 12 de 2009	Se revisó el estado de avance del programa. El programa había ejecutado el 56% del presupuesto.	Se acordó: i) realizar una misión de administración del BID, ii) la prórroga de la fecha del último desembolso hasta el IV trimestre del 2011 en forma condicionada, iii) la presentación por parte de la CGR de una nueva programación financiera detallada
Evaluación intermedia del Programa	Junio 2009	Al alcanzar el 50% de la ejecución financiera, se realizó la evaluación intermedia del Programa dando un diagnóstico de la situación y recomendaciones.	El hallazgo más notorio es que el Programa sufrió varios problemas que afectaron y demoraron su ejecución, evidenciándose que a dicha fecha solo se había desembolsado el 49% de lo programado (cuatro años después de haber iniciado el Programa, cuyo horizonte de ejecución original era de cinco años) afectando la posibilidad de obtener los resultados esperados. Se realizaron una serie de recomendaciones relacionadas a lograr compromiso de la alta dirección, seleccionar a los mejores cuadros para el proyecto, generar las condiciones en la CGR para aprovechar lo implementado por el proyecto y utilizar un enfoque de procesos, entre otros.
Misión de administración del BID	Junio 30, 2009 al 03 de julio 2009	Se revisó el avance del programa y los resultados de la evaluación intermedia, con la idea de realizar ajustes necesarios para programar las actividades futuras.	Se acordó y recomendó: i) extender el plazo de ejecución hasta el 2011, ii) preparar un nuevo POA para el periodo 2010-2011 (que incluye cambios y propuestas de transferencia entre categorías de presupuesto respecto al POA 2009-2011), iii) BID reiteró la necesidad de contar con un Sistema de Monitoreo y Evaluación de Resultados, iv) fusionar proyectos

Hito	Fecha	Descripción	Comentario
Programación Multianual 2009 - 2011	Octubre 30 del 2009.	Se remite al MEF la programación y se solicita la ampliación del Programa hasta el 31 de Diciembre del 2011 y las transferencias entre categorías de gasto.	La Programación da cuenta de acciones implementadas para el relanzamiento del Programa: i) la aprobación de una nueva estructura orgánica de la CGR, ii) integración de los 70 proyectos en 10 proyectos, iii) estrategia de trabajo para generar sinergias con proyectos de otras fuentes cooperantes.
Misión de administración del BID	Enero 25 al 29 del 2010.	Se revisó los lineamientos estratégicos para la modernización de la CGR y su articulación con el programa, informes de progreso y el nuevo POM, la organización del programa y estrategia de trabajo futuro, entre otros.	Los aspectos más relevantes que se acordaron: i) reordenamiento de los componentes y subcomponentes a los nuevos lineamientos de la CGR, ii) se adoptó un nuevo esquema gerencial del proyecto (el Comité de Política asume las funciones de COGE, la coordinación general es asumida por el Gerente Central de Desarrollo y la coordinación de la UAP es asumida por el Gerente de Gestión de Proyectos), iii) cambio a nuevas políticas de adquisiciones del Banco, entre otras.
Actualización Plan Operativo 2010 - 2011	Octubre 25, 2010	Se actualizó el Plan Operativo y se modifican procedimientos en métodos de selección.	BID comunica que los procesos de adquisición y contratación que corresponden a métodos de selección directa o compra directa serán revisados de manera ex - ante por el Banco.
Proyección del fortalecimiento institucional de la CGR al mediano plazo.	Enero del 2011	La CGR solicita al MEF un nuevo proyecto de fortalecimiento institucional.	Se inicia la preparación de un perfil para un segundo proyecto BID. La CGR pide al MEF un segundo proyecto, justificándose en los requerimientos para la desarrollar la auditoría de desempeño, consolidar la desconcentración del SNC, y que entre otros aspectos fortalecer el control de las entidades del Estado.
Transferencias de recursos entre componentes del Programa.	Marzo 03, 2011	Reasignación de recursos entre componentes/subcomponentes	La reasignación de recursos se realiza de acuerdo a los cambios que se dieron en el programa.
Cancelación del proceso SP 003-2010-CGR/BID	Abril de 2011	La CGR decide la cancelación de consultoría para la Ejecución de Proyectos Estratégicos Orientados a la Modernización de la CGR y Desconcentración del SNC	El Programa apostó a recuperar tiempo perdido mediante la ejecución de algunos proyectos importantes a través de una única firma consultora. Esto como señal de un cambio en relación a la ejecución anterior. En el informe de progreso del 2011-I se reportó un listado de 9 proyectos que serían financiados con el presupuesto del proceso cancelado.

Hito	Fecha	Descripción	Comentario
Cambios en la gestión del Programa	Abril 2011	La Gerencia Central de Desarrollo a través de la Gerencia de Gestión de Proyectos se encargan de la ejecución del Programa	El Gerente Central de Desarrollo se encarga de la Coordinación General del Programa y el Gerente de Gestión de Proyectos asume la Coordinación Ejecutiva del Programa.
Nueva ampliación de plazo de ejecución del Programa	Junio del 2011	En el Plan Operativo 2011 - 2012 se realiza una priorización de proyectos y se solicita la ampliación de plazo al 31 de diciembre del 2012.	La nueva gestión se orientó a dinamizar la ejecución del Programa.
Modificación de proyectos del Programa	Mayo 2012	Se solicita al MEF la aprobación de los cambios solicitados en lo que respecta a reasignación de recursos entre categorías o componentes y subcomponentes del Programa.	La reasignación de recursos se realiza a fin de financiar los ajustes en el esquema de ejecución del Programa.
Fecha límite para compromisos de fondos	Junio 2012	Se comprometió casi el 100% de los recursos	Se estima una ejecución muy cercana al 100% al cierre del Programa
Taller de cierre	5 de diciembre de 2012	Se comprometió casi el 100% de los recursos	Se estima una ejecución muy cercana al 100% al cierre del Programa
Ampliación del programa	11 de diciembre de 2012	Se solicitó la ampliación del Programa hasta febrero del 2013	Se estima una ejecución muy cercana al 100% al cierre del Programa

7.2.2 La estrategia de ejecución del Programa

a) La estrategia general

La estrategia de implementación ha respondido a la estrategia general del programa que ha tenido cambios importantes en el transcurso de su ejecución.

La estrategia inicial, con la que se obtuvo la viabilidad del Programa, buscó modernizar en primer lugar el marco normativo interno, en especial la NAGU²², lo cual generaría la creación de nuevos productos y la redefinición de nuevos procesos.

Esta modificación trascendental requería que los procesos de gestión interna de la CGR se mejoren y se cuente con el capital humano, los sistemas de información y la infraestructura que respondan a ese proceso.

En el caso de los sistemas de información y el mejoramiento de la infraestructura éstos tenían dos etapas implícitas: primero lograr un nivel básico y luego adaptarse para responder a los nuevos procesos. Cuando nos referimos a lograr el nivel básico, queremos expresar que la organización no estaba lista para una reingeniería como la que se planteó en el proyecto, por ejemplo, no existían una computadora por persona y también los espacios físicos eran limitados y ni que decir de la infraestructura (inclusive en la Sede Central). La compra de equipos, software y servicios, así como la construcción y adecuación de nuevos ambientes eran una condición necesaria para la implementación de los nuevos procesos.

²² Normas de Auditoría Gubernamental

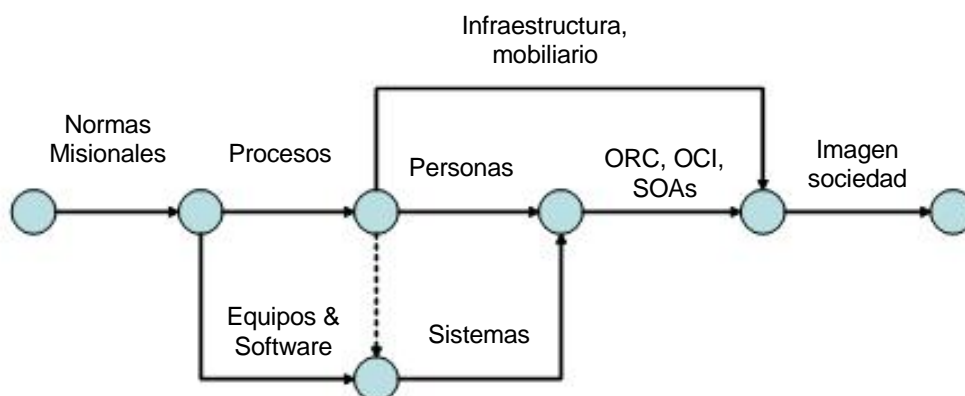
Por el lado del recurso humano, se buscaba definir nuevos perfiles de puesto en función a los nuevos procesos, establecer la línea de carrera y las evaluaciones de desempeño, entre otras actividades; a fin de afinar el recurso más importante para la implementación o mejora de cualquier proceso administrativo.

También, los nuevos procesos en el Sistema Nacional de Control requerirían el fortalecimiento de los OCIs y ORCs, así como la adecuación de las SOAs al nuevo concepto de control gubernamental. De esta forma, se apoyaría a éstas unidades a adaptarse al nuevo proceso, se desarrollarían sistemas que permitan su articulación, se reformaría y capacitaría al recurso humano, entre otras acciones.

Por último, también tendría que preparar al personal de las instituciones cuyas funciones se articulan con la CGR y desarrollar mecanismos de coordinación y nuevos interfaces; difundir a la sociedad los nuevos principios de control y fortalecer la capacidad de recepción y atención de las denuncias a fin de hacer sostenible la nueva imagen que se buscaba generar.

La estrategia planteada constituía en buena parte una “re ingeniería” del Sistema de Control y por lo tanto de la organización que lo sostiene: la CGR. La siguiente figura muestra en forma esquemática ésta idea.

Figura 4: Esquema de estrategia de implementación del Programa de acuerdo al estudio de factibilidad



La estrategia de implementación fue variando por diferentes razones una vez iniciado el Programa. Uno de los temas relevantes fue que el sub componente de Modernización Misional (que incluía los productos de marco normativo interno aprobado, procesos y productos mejorados e implantados y nuevos productos implantados) fue ejecutado en una parte sustantiva al final del Programa. Como se mencionó buena parte del Programa dependía de los cambios en la normatividad.

La explicación que se puede dar para este cambio de enfoque puede tener varias razones. A continuación se presentan las más importantes:

- Los funcionarios de la línea de la CGR relacionados al control gubernamental participaron poco en el diseño del Programa. Este se diseñó principalmente por personal de la Gerencia General.

- No se realizó una buena comunicación de las intervenciones que se iban a realizar durante la ejecución del Programa, más allá de los responsables de las mismas.
- Ante la resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios de la Organización, la Alta Dirección fue perdiendo involucramiento con la ejecución del Programa
- Decisiones de la Alta Dirección relacionadas con el re planteamiento de la planeación estratégica de la Contraloría, lo que tomó su tiempo y retrasó la ejecución del Programa.

Al posponer la ejecución del primer componente de modernización misional, de acuerdo al diseño original, el Programa se comprometía la re ingeniería del sistema.

Sin embargo, un aspecto que fue muy bien recibido por la institución, en la primera etapa de ejecución del Programa fue la compra de hardware, software y servicios por el lado del subcomponente de sistemas de información y del componente de mejoramiento de la infraestructura física. Las carencias y necesidades existentes generaron que se cerraran importantes brechas.

En el caso de sistemas de información, el Programa logró que se generara la capacidad para desarrollar aplicativos que realmente han modernizado a la organización. Por otro lado, la infraestructura física ha permitido adecuar los ambientes para generar las bases de un desempeño más adecuado para los trabajadores y también contribuir a transmitir una nueva imagen.

Si bien no se logró implementar las mejoras de todos los procesos misionales, éstos y buena parte de los de apoyo, han sido sistematizados. En este proceso la organización ha incorporado en su cultura institucional la gestión de la calidad y la gestión por procesos, ambos enfoques direccionados a optimizar la gestión de la institución.

En lo que respecta a los OCIs y ORCs se han desarrollado mejoras en sistemas de información y también en infraestructura, aunque no con la misma intensidad que en el diseño inicial.

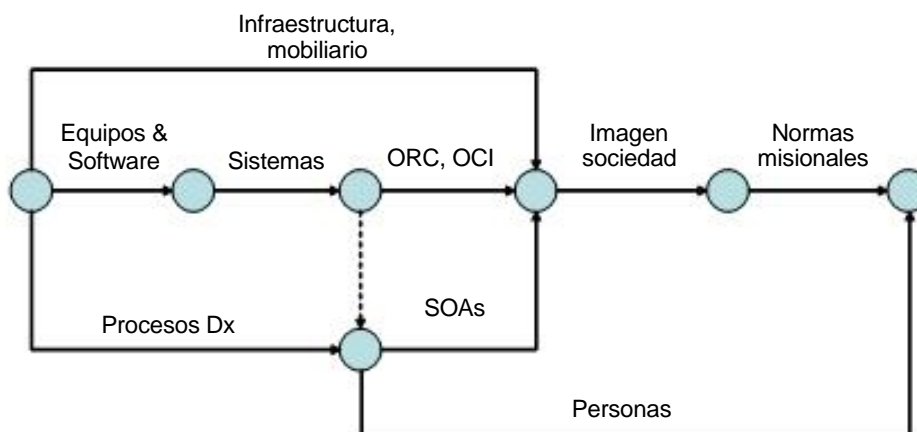
En lo que respecta a los recursos humanos la posibilidad de avance ha sido limitada debido a las restricciones en la implementación de los procesos mejorados que restringe la definición de perfiles de competencia, que es uno de los requisitos para la implementación de la estrategia inicial. Sin embargo, las condiciones generadas a través del Programa han permitido contribuir en la mejora del entorno laboral de las personas que trabajan en la organización.

En lo que respecta al último componente, la CGR ha realizado un conjunto de intervenciones, donde destaca el nuevo sistema de denuncias, que sumados a los sistemas de información y el desarrollo de la infraestructura, han mejorado su imagen frente a la sociedad.

De esta forma, la estrategia implementada para la ejecución del Programa ha modernizado la institución al haber incorporado el enfoque del mejoramiento continuo, lo que sumado a las lecciones aprendidas, sientan las bases necesarias para un nuevo esfuerzo de fortalecimiento para la institución.

La siguiente figura resume la estrategia que se utilizó en la implementación del Programa.

Figura 5: Esquema de estrategia de implementación del Programa.



b) Organización

La organización del proyecto que fue especificada en el estudio de pre inversión y el documento de proyecto del BID, contempló la formulación de un Comité de Gerencia (COGE)²³ y la conformación de la Unidad Administradora del Proyecto (UAP).

Las funciones del COGE son: i) revisar el cumplimiento de las metas del proyecto, ii) aprobar cambios de política en el Proyecto, iii) aprobar los POAs, iv) revisar la correcta utilización de los recursos del Proyecto y v) aprobar los informes de evaluación y presentarlos a la fuente financiera.

Las funciones de la UAP se clasificaron en técnicas, financieras y de gestión/control.

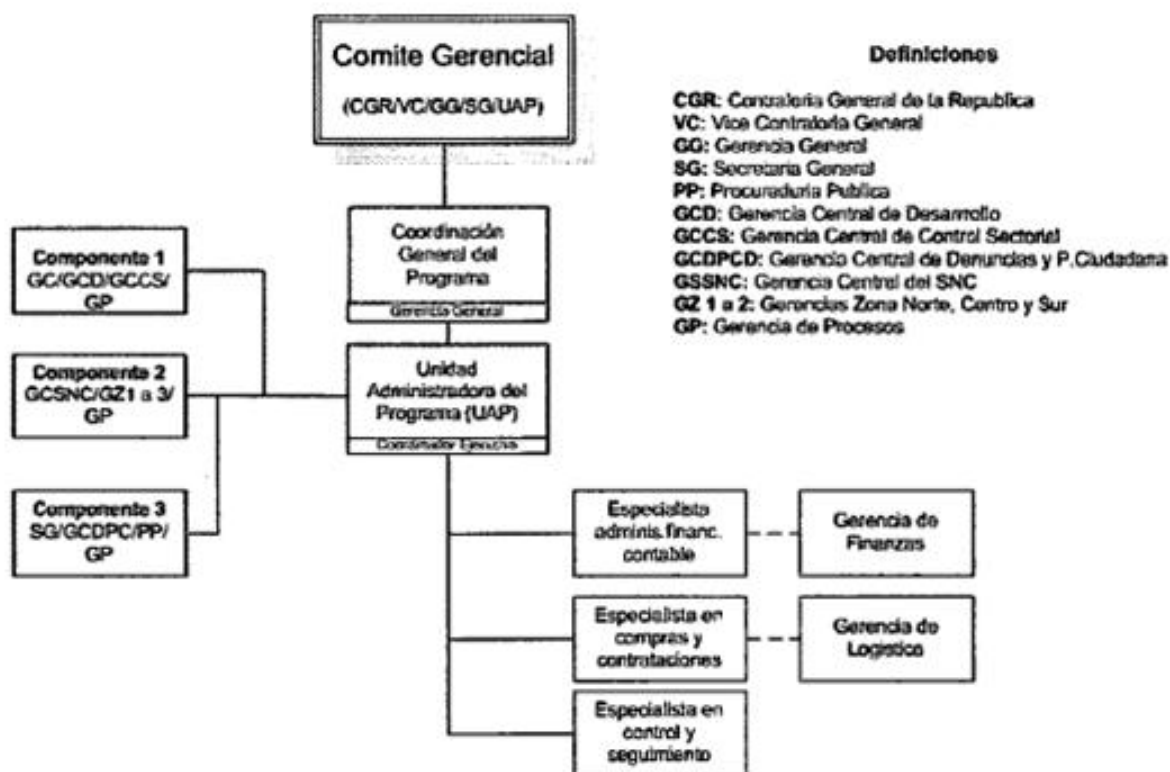
- **Técnicas:** i) consolidar POAs, ii) revisar documentos base y preparar expedientes para la contratación, iii) realizar el monitoreo para asegurar el cumplimiento de los proyectos, iv) y preparar informes técnicos.
- **Financieras:** i) preparar solicitudes de desembolso, informes y estados financieros, ii) mantener el sistema de archivos, iii) mantener un sistema contable y de registros independientes por fuente de financiamiento y iv) mantener cuentas bancarias.
- **Gestión/control:** i) establecer controles operaciones, coordinar la evaluación de POAs y el establecimiento de medidas correctivas, iii) ser nexo con las fuentes de financiamiento y otras entidades.

En el diseño del Programa se especificó que “el desarrollo de los proyectos será ejecutado por el personal permanente de la CGR. Sobre esta base se contratarán en

²³ El COGE es el máximo ente de dirección y supervisión. El Comité está presidido por el Contralor General y conformado por el Vice-Contralor, el Gerente General, el Secretario General y el Coordinador de la UAP que actúa como Secretario Técnico.

calidad de personal temporal y/o consultores profesionales altamente especializados con la finalidad de no sólo reforzar el equipo, sino también transferir habilidades que permitan apuntalar la sostenibilidad de los impactos del proyecto”.

Figura 6: Diagrama estructural de la UAP (en estudio de factibilidad)²⁴



Como se puede observar en esta propuesta, la Unidad Administradora del Proyecto era una unidad gestora que dependía de la unidad ejecutora de la CGR. No se contaba la UAP con especialistas por componente cuyo trabajo sea el monitoreo de cada uno de ellos y apoyar técnicamente en la elaboración de los documentos base (TDRs, SPECS o expedientes técnicos) para la contratación\adquisición y en el desarrollo\suministro de los servicios\bienes.

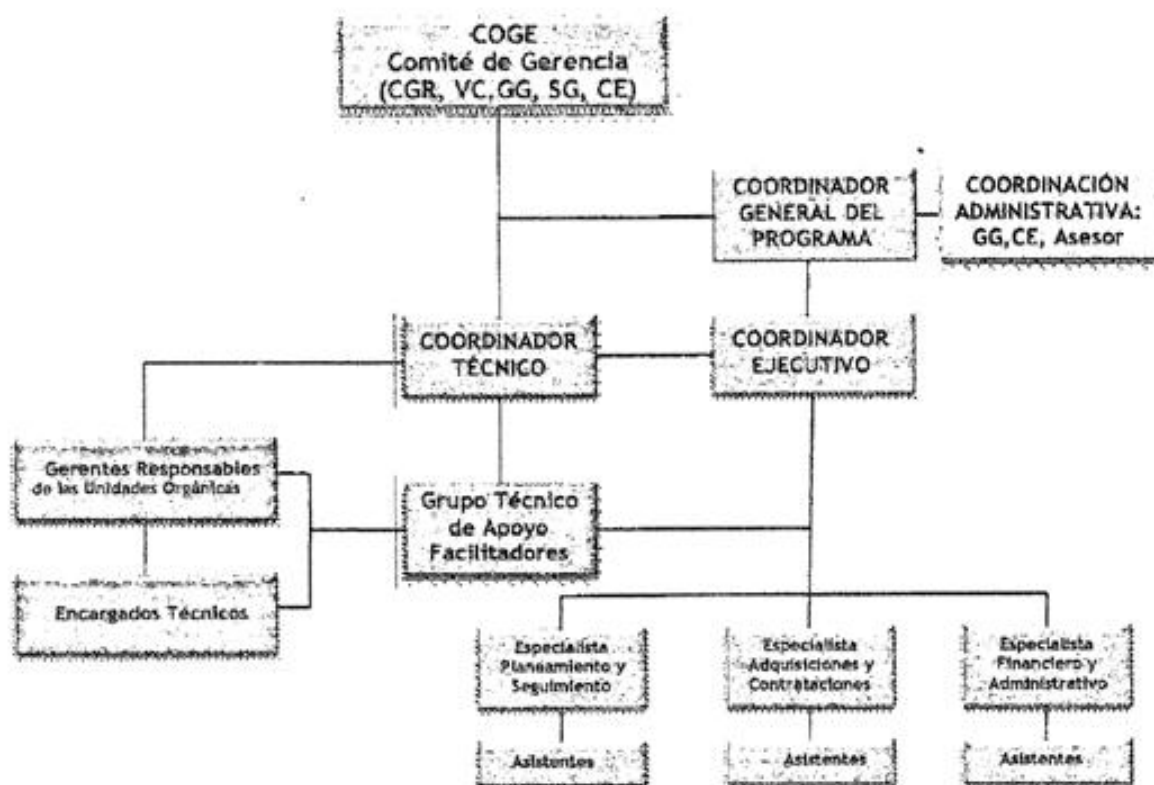
También se entiende en forma implícita que la formulación y ejecución de los Planes Operativos Anuales estaba en las gerencias responsables de cada actividad, liderados por el Gerente General de la CGR (Coordinador General) mientras que la UAP consolidaría los POAs y realizaría el monitoreo de las actividades que se ejecuten.

En función a la principal dificultad que se encontró en la preparación de los documentos base y en su aprobación, y en la necesidad que percibía la alta dirección de la CGR en tener un filtro en el diseño y definición de la calidad de las intervenciones, la organización para la implementación del Programa tuvo ciertos cambios:

²⁴ Tomado del Estudio de Factibilidad del Programa (2004)

- Se contrata un grupo de Facilitadores Temáticos liderados por un Coordinador. La función de los facilitadores fue apoyar a los responsables de las actividades del proyecto a preparar los términos de referencia o las especificaciones técnicas de las intervenciones a su cargo y de realizar, a través del Programa, los estudios de mercado. Los facilitadores no tenían responsabilidad en el seguimiento ni en la implementación de las tareas.
- Se nombra el Coordinador Técnico (CT) con la responsabilidad de coordinar con las gerencias y unidades de la CGR vinculadas con la ejecución del programa, los alcances, características y servicios de los documentos base. El CT también tuvo la función de coordinar con la Gerencia General y el Coordinador Ejecutivo de la UAP la implantación de las actividades del Programa, así como informar al COGE respecto a los avances. El CT también se integró como miembro a dicho comité.

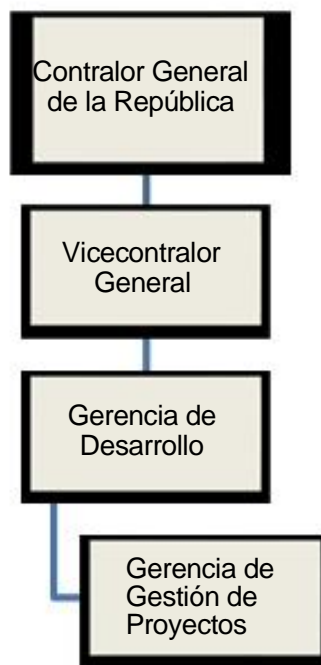
Figura 7: Diagrama estructural de la UAP (a partir de octubre del 2007)²⁵



En la misión de administración del BID en enero del 2010, se aprobó un nuevo esquema gerencial del proyecto (el Comité de Política asume las funciones de COGE, la coordinación general es asumida por el Gerente Central de Desarrollo y la coordinación de la UAP es asumida por el Gerente de Gestión de Proyectos. El siguiente gráfico muestra la posición de la Gerencia de Gestión de Proyectos en la estructura orgánica de la CGR.

²⁵ Tomado del informe de evaluación intermedia del Programa.

Figura 8: Posición de la Gerencia de Gestión de Proyectos en la Estructura Organizacional de la CGR



c) Procedimientos

Cuando se diseñó el Programa no se contempló la necesidad de un Manual Operativo, considerando que se preveía que la ejecución del Programa era relativamente sencilla y concentrada en una sola institución (CGR). Además, en los documentos oficiales del BID (Contrato de Préstamo, anexos técnicos, documentos de políticas) se incluía todos los criterios técnicos y operativos para la ejecución del Programa. Sin embargo, en el transcurso de la ejecución del Programa se detectó que hubiese sido útil la ayuda de una definición más detallada del esquema operativo del mismo lo cual pudo haber sido incorporado en un Manual de Operaciones.

El Manual de Operaciones usualmente indica: i) los objetivos del Programa, ii) la estrategia de implementación, iii) la organización de la unidad a cargo del Programa, iv) los procesos y procedimientos administrativos (contrataciones, adquisiciones, contabilidad, tesorería, etc.), v) los procesos y procedimientos operativos (preparación de documentos base, aprobaciones, responsabilidades en la implementación, entre otros).

Debido a que el Manual de Operaciones es un documento de gestión al cual el Contrato de Préstamo pudo haber hecho referencia, los cambios que se originaron en la estrategia, en los lineamientos de contrataciones y en aspectos operativos para la implementación de actividades, pudieron haber tenido algunas restricciones ya que hubiesen requerido la no objeción del BID.

Los principales cambios que afectaron la estrategia y procedimientos, que ocasionaron problemas en la ejecución fueron:

- El replanteamiento de la estrategia institucional de la Contraloría que define un nuevo POI, afectó la coherencia del POA del Programa con el POI, lo que obligó al Programa a re adecuarse a esta nueva situación.
- Además, por el plazo de aproximadamente un semestre, , la Alta Dirección retrasó la ejecución del programa debido a la preferencia de contratar consultorías individuales en vez de firmas consultoras.
- Cambio de Esquema de aprobación de documentos base mediante la creación del Coordinador Técnico.

También los procesos y contrataciones truncadas, así como las dificultades para dar conformidad de servicio, dieron señales no óptimas al mercado de servicios de consultoría, lo que ocasionó que no se presentaran suficientes expresiones de interés para lograr condiciones óptimas en los procesos de contratación.

7.2.3 Desempeño de la ejecución del Programa

A continuación se analizará el desempeño de la ejecución del Programa a través de cada una de las funciones de la unidad a cargo de esta función.

a) Programación

Si bien es cierto que al inicio del Programa hubo demoras en la realización de la primera programación multianual y anual, luego de esto el equipo del Programa no tuvo mayores inconvenientes en realizar esta función.

Las revisiones de la programación se debieron a los ajustes en la estrategia que estuvieron fuera del control de la unidad a cargo del Programa y que se motivaron por la alta dirección de la CGR.

b) Preparación de documentos base (términos de referencia, expedientes técnicos y especificaciones técnicas)

La preparación adecuada y oportuna de términos de referencia y especificaciones técnicas fue un problema recurrente en el desarrollo del Programa. En el caso de los expedientes técnicos no se presentó el mismo nivel de dificultad.

Este es un problema recurrente en la ejecución de la mayor parte de los proyectos de inversión pública, especialmente en aquellos casos que son intensivos en contratación de servicios y adquisición de bienes (proyecto de fortalecimiento institucional).

Como se mencionó, la organización a cargo de la ejecución del Programa estaba más orientada al soporte administrativo y no contó en su equipo con coordinadores técnicos especializados en cada una de los temas que se buscaba implementar. De esta forma, la responsabilidad de la ejecución recaía en los responsables técnicos de la CGR y éstos no tenían necesariamente la capacidad de elaborar los documentos base.

La elaboración de estos documentos es clave para definir la calidad de los bienes y servicios que serán contratados.

Esta limitación se manifestó en los problemas que se presentaron en las primeras actividades (definidas como proyectos), especialmente en los servicios, tanto en la fase de contratación como en la ejecución, que ocasionaron temor en los responsables técnicos en el desarrollo de nuevos términos de referencia para las siguientes actividades.

La alternativa de capacitar a los responsables técnicos bajo las circunstancias mencionadas ya no era una opción por el factor tiempo, por lo que se contrató un equipo de facilitadores temáticos para que apoyen la elaboración de documentos base. Estos tenían diferentes especialidades y la modalidad de contrato permitía un trabajo a destajo, es decir, tenían un contrato marco anual por un número máximo de TDRs o especificaciones técnicas. El servicio incluía dos etapas: i) el desarrollo del documento base hasta la aprobación del beneficiario y ii) el estudio de mercado respectivo. El monto era indiferente del nivel de complejidad del documento base, es decir, era lo mismo hacer un TDR por un consultor individual o hacerlo para una firma. Lo mismo era para el caso de especificaciones técnicas, daba lo mismo hacer una para una computadora o para un ERP de clase mundial.

Si bien es cierto las condiciones descritas en el párrafo anterior podían generar el incentivo en los facilitadores temáticos en convencer a los usuarios en hacer varias contrataciones para una actividad (por ejemplo, hacer TDRs para varios consultores individuales en lugar de hacer uno para una firma) esto en la práctica no se dio, a pesar de que los mismos usuarios preferían contratar consultores individuales en lugar de firmas debido a las preferencias revelada por la alta dirección para hacerlo así.

La mayor parte de los facilitadores optaron por dedicarse a tiempo completo a las actividades encargadas por el Programa a pesar de que los contratos especificaban que era una consultoría por producto, por lo que al principio la estrategia comenzó a funcionar como estuvo planeado.

La dificultad comenzó a presentarse cuando los responsables técnicos vieron que el contenido de los documentos base no era aceptada por la alta dirección (la mayoría requería la contratación de firmas consultoras). Muchas de las intervenciones no lograron la aprobación por parte de los responsables técnicos. Esta situación ocasionó que aquellos facilitadores temáticos que se dedicaron a tiempo completo a esta labor no quisieron continuar, lo que ocasionó el abandono del esquema de trabajo.

En este contexto, la figura del Coordinador Técnico no pudo solucionar el problema de aprobación de los documentos base.

Hoy la CGR tiene que continuar con los esfuerzos para mejorar su capacidad para la preparación de documentos base. El fortalecimiento de la Gerencia de Proyectos es una acción que debe tenerse en consideración en el corto plazo.

c) Contratación

El Programa contó con el personal de apoyo, tanto en la Unidad Administradora del Programa como en la CGR para el cumplimiento de los procesos de contratación del BID aplicables a cada caso. En este tema no se presentaron mayores inconvenientes.

Sin embargo, se han presentado dificultades para completar las listas cortas de candidatos conforme se avanzó en la ejecución del Programa para la contratación de servicios de consultoría. Esto se debió a varias razones de acuerdo a la percepción de los entrevistados:

- ☐ Durante el proceso de estudio de mercado se solicitaba a varias firmas / consultores que expresaran interés en los servicios solicitados por el Programa. Estas al inicio, respondían con entusiasmo a las convocatorias, pero en muchos casos, los procesos de contratación al final no se convocaban. Conforme esto se repetía sistemáticamente, y existiendo en el mercado un limitado número de firmas y consultores de las especialidades solicitadas, la respuesta a expresar interés se reducía progresivamente.
- ☐ Varios de los procesos de contratación que se convocaron seleccionaron un postor, sin embargo, a pesar de contar con la no objeción del Banco no se concretó el contrato por decisión de la CGR. Esto se difundió en el mercado, que como se mencionó es pequeño, reduciendo en ciertos sectores (por ejemplo en el de firmas especializadas en procesos) el prestigio del Programa.
- ☐ En algunas contrataciones no se llegó a otorgar la conformidad del servicio, lo que también afectó el prestigio del Programa.
- ☐ No se contaba en forma permanente con especialistas en los temas del objeto de la contratación. En el periodo que se tuvo a los especialistas temáticos en la UAP éstos no participaban en los comités de selección.

Estas dificultades no se presentaron en la contratación de obras ni en la adquisición de equipamiento o de servicios de conectividad. En estos casos, la definición de los expedientes técnicos, las especificaciones y las pautas para la conformidad de servicio se encuentran más estandarizadas. También, la CGR ya contaba con una nueva área de ingeniería y de sistemas de información que constituyeron una contraparte eficaz en la ejecución del Programa.

d) Supervisión

En la ejecución también se presentaron problemas para la supervisión en el caso de servicios de consultoría, no así en el caso de obras ni en la compra de equipamiento. Estos últimos casos, tienen ciertas características que explican ello:

- ☐ La posibilidad de definir en forma estandarizada lo requerido., para lo cual la supervisión se facilita si hay estándares de calidad y éstos estuvieron especificados en el documento base.
- ☐ Estos productos son tangibles, lo que no es así con los servicios.
- ☐ La Existencia de una contra parte técnica permanente y con funciones de línea en la organización.

Fue más factible lograr esta condición en las obras y equipos que en los servicios de consultoría en general.

En la ejecución del Programa no se contó con un equipo especializado para la supervisión de los servicios de consultoría, lo que dificultó el proceso de ejecución y la conformidad de servicio; porque se consideró en el diseño del Programa que la supervisión la harían las mismas gerencias usuarias.

En el caso de obras y sistemas de información la Contraloría contaba ya con áreas especializadas (Departamento de Ingeniería y Sistemas respectivamente) que facilitaron la supervisión. En el caso de obras mayores, como es normal, se contrató con terceros el servicio.

e) Ejecución

En la ejecución también tenemos que diferenciar entre el caso de obras y compra de bienes, con la ejecución de servicios de consultoría. En cuanto a los servicios de consultorías, las razones por las que fueron más probables los problemas en la ejecución de servicios fueron las siguientes:

- ☐ El conocimiento de los temas relacionados a los servicios de consultoría están en el personal en la Contraloría (cliente) por lo que la interacción del consultor es la de un facilitador. De esta manera el conocimiento y soluciones vienen del cliente. Si éste no tiene el tiempo, la metodología, el conocimiento especializado, para trabajar con la consultoría será difícil tener un resultado con el que se esté de acuerdo.
- ☐ Durante la ejecución del Programa, la Contraloría tuvo momentos de mucha presión externa y nuevos encargos por parte del Poder Ejecutivo por lo que los funcionarios tuvieron una carga de trabajo extrema que restringía su tiempo para la implementación de actividades del proyecto²⁶.
- ☐ Debido a que muchos de los servicios de consultoría generan productos intangibles, no se dimensiona adecuadamente sus beneficios.

²⁶ Por ejemplo, cuando se le encargó a la CGR realizar la supervisión de las operaciones en la reconstrucción de Pisco por el último sismo.

En el caso de la ejecución de obras las mayores dificultades se presentaron por las siguientes razones:

- ☐ Obtención de licencias de construcción para la infraestructura en Lima, la demora fue de casi un año.
- ☐ El edificio en “L” se construyó en dos etapas. Se requirió recursos adicionales para la segunda etapa y se presentó una demora en conseguirlos.
- ☐ La mayor parte de las instalaciones de las Oficinas Regionales de Control no son propiedad de la CGR por lo que no es posible realizar mejoras significativas. Además, los contratos de alquiler son de corto plazo por lo que muchas veces se requiere mudar las instalaciones.
- ☐ El presupuesto es insuficiente, los procesos de compra de terrenos son lentos y no son acordes a un mercado tan dinámico del sector inmobiliario como el actual.

f) Seguimiento y monitoreo

A pesar de los múltiples requerimientos del Banco a la UAP, desde el inicio de ejecución del Programa; recién en el 2011 se implementó un adecuado sistema de seguimiento y monitoreo. Hasta dicha fecha no se había explicitado los procesos relacionados a esta función, vale decir, no se establecieron variables específicas para ser sistemáticamente medidas, los especialistas asignados no concluyeron satisfactoriamente el encargo, ni tampoco se diseñó e implementó un sistema de información que soporte dicha función.

En el estudio de factibilidad se asignó un monto de US\$ 130 mil para seguimiento y evaluación, considerando que el monitoreo estaba bajo el rubro de administración, por lo que puede asumirse que el sistema estaba previsto.

En el 2007 se encarga a un funcionario la responsabilidad de implementarlo, logrando únicamente hacer un seguimiento no sistemático de la implementación de los productos²⁷.

Es necesario señalar que el Programa realizó las actividades de seguimiento y evaluación requeridas normalmente por el BID, tal como el PMR²⁸, basados en los informes de progreso semestrales presentados por el organismo ejecutor.

También es importante destacar que a partir del 2011, la Gerencia de Gestión de Proyectos lideró la implementación de un sistema de seguimiento

²⁷ Hubieron varios responsables, cada uno estableció su estilo de hacer seguimiento utilizando metodologías y variables distintas, se utilizaron formatos manuales y no se integró al sistema de seguimiento de la CGR en forma automática.

²⁸ Progress Monitoring Report

de proyectos utilizando un aplicativo informático adquirido en el 2008. El aplicativo permite visualizar cada proyecto, sus metas, programación, avance, documentos de gestión entre otros. Ello es un avance significativo en el seguimiento y monitoreo de los proyectos actuales y futuros; sin embargo cabe resaltar que dicho sistema todavía se encuentra en proceso de consolidación.

VIII. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.

Relevancia del Programa.

Diseño del Programa

El diseño del Programa fue el adecuado para el problema que la CGR enfrentaba en su momento, corroborado mediante el análisis de problemas - soluciones del Sistema Nacional de Control. Desde el punto de vista de los procedimientos, los estudios de pre inversión siguieron todas las etapas exigidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública hasta obtener su viabilidad.

Sin embargo, en el proceso de diseño se presentaron algunas limitaciones que luego afectaron su implementación. El Programa fue diseñado principalmente por la Gerencia General de la CGR en su momento y no se contó con una participación suficientemente activa de las áreas de línea relacionadas al control gubernamental. Esto ocasionó que en el momento de ejecución se presente una variación en relación a la estrategia de ejecución diseñada del Programa, principalmente en relación a la implementación del sub componente de modernización misional.

En relación al diseño de la unidad a cargo de la coordinación del Programa, ésta se orientó básicamente como una unidad de soporte administrativo. Se definió que la ejecución técnica del Programa sería responsabilidad de las Gerencias de Línea y que éstas tenían la capacidad técnica para tal propósito, lo que incluía la definición de los términos de referencia y las especificaciones técnicas de las diferentes intervenciones, presentándose en la ejecución dificultades al respecto. Por lo tanto, no se contempló desde un inicio un área técnica especializada permanente que apoye el soporte la elaboración de documentos base, la supervisión y ejecución de actividades.

Por otro lado, existe la posibilidad que el Programa diseñado fue demasiado ambicioso para ese momento de desarrollo institucional de la Contraloría. Por el planteamiento de la estrategia inicial se buscaba una re ingeniería en una organización que no se podía detener a repensarse. Tal vez hubiese sido más realista, en su momento, pensar en un Programa más acotado.

Factores Internos y Externos que afectaron el Programa:

Entre los factores *internos* que afectaron la ejecución del Programa, tenemos:

- ☐ El desarrollo del Programa coincidió con dos gestiones institucionales, las cuales normalmente se caracterizan en su inicio con tener poco tiempo para los procesos de inducción.

- La línea operativa de la Contraloría no hizo suyo el Programa en un inicio, lo que impactó en el subcomponente de modernización misional, sobre el cual se derivaba toda la estrategia del Programa.
- Se realizaron, al inicio de los mandatos de los dos Contralores Generales, varios cambios en la estrategia y políticas de implementación del mismo por parte de la alta dirección, lo que originó demoras en la ejecución.
- Si bien es cierto las áreas de línea de la CGR eran responsables de implementar las actividades relacionadas a la modernización misional, no hubo acuerdo suficiente entre ellos en la visión de dicha modernización.
- La ejecución operativa del Programa tuvo 4 coordinadores en un periodo de 7 años, siendo el equipo más estable el que se tiene desde el 2010 hasta la fecha.

Entre los factores *externos* encontramos:

- Se presentaron sucesos de alto impacto mediático que requirieron la atención de la CGR y recargaron a las diversas áreas, por lo que la atención brindada a la ejecución del Programa fue limitada en ciertos periodos²⁹.
- Durante la ejecución del Programa, el gobierno de turno realizó un conjunto de acciones que afectaron el mandato y el rol institucional (se crearon instituciones paralelas en el tema anticorrupción, encargos de control extraordinarios no regulares ni presupuestados, etc.).
- La Contraloría tuvo que asumir ciertos mandatos legales que le insumen recursos, tales como la supervisión de algunos programas sociales, que ocasionaron algunos recortes presupuestarios que afectaron la Contrapartida.
- Las variaciones de tipo de cambio del dólar también recortaron en forma considerable el presupuesto del Programa. Recordemos que en el diseño del Programa el costo las actividades se estimaron a un tipo de cambio muy superior al actual.

²⁹ Caso de los hallazgos en programa de reconstrucción de Pisco, nombramiento del Zar anticorrupción, etc.

Relevancia del Programa en el contexto político.

El Programa fue diseñado en un contexto político en el que los esfuerzos por combatir la corrupción en el Estado era un tema prioritario para la sociedad a la luz de los eventos de corrupción que se produjeron en el periodo 1990 - 2000, y el debilitamiento sistemático del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General en ese periodo.

Productos.

Respecto a los productos entregados por el Programa se ha cubierto a los beneficiarios esperados y éstos están satisfechos con los mismos, especialmente en los que se refiere a equipamiento, sistemas de información, infraestructura y capacitación. Sin embargo, no se han cumplido con todos los productos especificados en el diseño inicial del Programa.

En relación a mejoras o cambios en las unidades orgánicas de la CGR, algunos entrevistados no pudieron precisar con claridad si éstos fueron consecuencia de las intervenciones Programa o de la evolución de la institución, sin embargo la modernización en la Gerencia de Sistemas de Información, la Gerencia de Desarrollo y la creación del área de ingeniería si se visualizan claramente como consecuencia del Programa.

Resultados.

Como consecuencia del Programa la Contraloría ha incrementado su capacidad para un mejoramiento continuo de los servicios que brinda. Esta capacidad se basa principalmente en la mejora de sus posibilidades para el desarrollo de aplicativos informáticos y gestión de la información, en el equipamiento e infraestructura ampliada y renovada, y en el haber asimilado la cultura de calidad y gestión sobre la base de procesos. Así mismo, se ha realizado la optimización y reestructuración de varios procesos e instrumentos de control importantes.

Respecto a la variable de resultado, se ha realizado la medición desde dos enfoques: si analizamos el Programa reformulado se estima que se ha logrado cumplir con el 91% del objetivo, mientras que para el caso del Programa inicial se estima que se ha logrado cumplir con el 50% del objetivo planteado.

Sostenibilidad.

Si bien podemos decir que la Contraloría ha logrado una capacidad básica que le permite su mejoramiento continuo, *ésta no será sostenible en el tiempo si no cuenta con recursos adicionales para mantenerla. La sostenibilidad futura está amenazada básicamente por un presupuesto insuficiente para enfrentar: i) la necesidad de un incremento significativo de su personal (la incorporación a planilla de 3,000 personas desde las OCIs), ii) los nuevos encargos legales que recibe la institución, que no necesariamente son acompañados de recursos económicos en la magnitud requerida, iii) así como el incremento de cobertura del SNC y los nuevos servicios como se está planeando.*

Por ejemplo, se estima que la capacidad en los sistemas informáticos estarán vigentes unos 2 o 3 años más, cuando se requerirá una importante renovación de equipos y licencias.

En el caso de infraestructura el mantenimiento de lo actual ya ha sido presupuestado, sin embargo, queda mucho por mejorar en las unidades de provincias.

Una de las unidades de la CGR que tiene la capacidad de generar recursos propios es la Escuela Nacional de Control (ENC). Esta unidad ha estado orientada a brindar capacitación a nivel postgrado y hoy su énfasis es hacia el entrenamiento del personal de la CGR. Si bien hasta el momento la ENC no ha sido auto sostenible, con el nuevo enfoque que actualmente se quiere implementar por parte la CGR dependerá en mayor medida de los recursos que le transfieran, lo cual haría que su auto sostenibilidad puede verse agravada.

A partir de la información recopilada respecto a la estrategia de sostenibilidad para el mediano y largo plazo, en relación a mantener la capacidad generada por el Programa, *no existe un planeamiento de la sostenibilidad, que no sea el de asumir mayores recursos presupuestales como transferencia del Estado.*

Lecciones aprendidas.

- En futuros proyectos, la estrategia de implementación de los mismos se debe basar en sólido planeamiento estratégico institucional de mediano y largo plazo, de manera de evitar continuos cambios disfuncionales en la estrategia de implementación del Proyecto.
- Los proyectos deben contar con un sólido liderazgo y empoderamiento de la alta dirección, basados en criterios técnicos y una reducción en lo máximo posible de consideraciones de tipo político coyuntural, o subjetivas, en los mecanismos operativos para la ejecución del Proyecto.
- En el diseño de cualquier proyecto de la CGR deben participar activamente todos los involucrados, especialmente los responsables de implementar los cambios. El proyecto debe ser aceptado internamente y los protagonistas deben tener la certeza de que contarán con los recursos y el apoyo para implementar los cambios y mejoras del proyecto.
- La Gerencia de Gestión de Proyectos debe mantener y reforzar sus cuadros técnicos e incorporar profesionales que brinden asistencia técnica en forma permanente a las áreas de línea en la preparación de los documentos base, en el proceso de contratación y en la implementación de las mejoras.
- El nuevo proyecto en la CGR debería contar con un Manual de Operaciones detallado donde se especifiquen los procesos administrativos y técnicos de la operatividad; la gestión de riesgo y las responsabilidades de los órganos de línea que intervienen en la implementación del proyecto.
- En la actual etapa de desarrollo institucional de la CGR se deberían priorizar mejoras en la dimensión misional (normas, procesos y nuevos productos), en la gestión de los recursos humanos y en el fortalecimiento de los órganos desconcentrados.
- Para el diseño de nuevos proyectos es importante considerar un nivel adecuado de agregación de intervenciones a fin de facilitar su ejecución.

- En el diseño de indicadores para futuros proyectos es necesario tener en cuenta los mecanismos de medición y trazabilidad para que se constituyan como un adecuado instrumento de gestión.
- Se debe contar con un sistema de seguimiento y monitoreo efectivo que posibilite la toma de decisiones para correcciones en forma oportuna.
- La ejecución de los futuros proyectos debe contar con una adecuada matriz de riesgos y sus correspondientes planes de mitigación efectivos.
- La Contraloría debe establecer una estrategia de sostenibilidad para mantener la capacidad y las mejoras que implemente con sus proyectos, la cual debe estar orientada principalmente a disponer de los suficientes recursos operativos y de inversión necesarios en el tiempo de acuerdo a las proyecciones de su plan estratégico.

Resumen de Conclusiones

- El Programa estuvo articulado con las prioridades nacionales y los planes y prioridades de la CGR y del SNC en su momento.
- El compromiso de la Alta Dirección y de la línea misional, para implementar la estrategia del Programa, es un aspecto fundamental.
- Fue adecuado que el estudio de factibilidad contemple un Programa mayor al financiado por el BID, lo que permitió a la CGR articular otras intervenciones adicionales a las financiadas por el Programa.
- El Programa se implementó en un orden de actividades distinto al que se tenía planeado inicialmente en el estudio de factibilidad, debido a razones de índole políticas o metodológicas, según las circunstancias institucionales en su momento.
- El Programa ha contribuido en forma significativa a incrementar la capacidad de la CGR para su mejoramiento continuo.
- Se tuvo limitaciones para la implementación de intervenciones calificadas como servicios, básicamente por la dificultad para definir la calidad y para articular esta demanda con la oferta en el mercado. Iniciar la ejecución con los términos de referencia más importantes ya definidos, hubiese contribuido significativamente a la ejecución inicial.
- El diseño del Programa se sobrestimó la capacidad de ejecución de los órganos de línea de la CGR; por lo que para las actividades del Programa se requirió de un mayor apoyo técnico a los responsables de su implementación, a lo largo de todas las fases requeridas para la ejecución.
- La experiencia con la ejecución del Programa nos permite concluir que el esquema de ejecución controlado directamente por órganos institucionales

(Gerencia de Desarrollo de la CGR) es más efectivo que el esquema de ejecución a través de una unidad administrativa de programa creada solo para la ejecución del proyecto. Sin embargo, para futuros proyectos, se recomienda que la unidad a cargo de la ejecución del proyecto tenga capacidad autónoma de gasto, vale decir que sea conceptualizada como “unidad ejecutora” a fin de reducir tiempos administrativos e incrementar eficiencia.

- La mayor parte de los indicadores del marco lógico del Programa han sido adecuados, al igual que la medición realizada a través del cumplimiento de los productos. Sin embargo, en futuros proyectos se recomienda efectuar un exhaustivo análisis de las características técnicas de los indicadores, a fin de que sean sólidos, consistentes y de medición simple.
- El Programa contribuyó a estandarizar la metodología de implementación de actividades bajo un enfoque de gestión de proyectos en la CGR.
- Es importante el desarrollo de mecanismos para maximizar la probabilidad de la sostenibilidad de las capacidades generadas con el Programa.
- Se debe priorizar, en el corto plazo, continuar con las mejoras en la dimensión misional de la CGR (normas, procesos y nuevos productos), en la gestión de los recursos humanos y en fortalecimiento de los órganos desconcentrados.
- La CGR debe tener un análisis permanente de los riesgos, a fin de contar con planes de contingencia que permitan implementar acciones para mejorar la probabilidad de continuidad del plan de desarrollo (y en consecuencia sus proyectos) en el tiempo.

Recomendaciones para posibles nuevos proyectos.

- Lograr un mejor diseño de indicadores, trazabilidad en su estimación inicial y posibilidad de fácil medición durante la ejecución.
- Generar mecanismos de seguimiento continuo de los indicadores y explicitar la metodología de medición.
- Especificar y mantener durante la ejecución una adecuada estrategia de implementación del proyecto.
- Se debe contar con un Manual de Operaciones: Reglas claras tanto en lo administrativo y lo operativo.
- Tener expertos en temas específicos para apoyar el proceso de ejecución.
- Compartir bases de datos de proveedores de servicios y términos de referencia con otros proyectos de la región.
- Documentar y explicitar los criterios de evaluación de las consultorías.

- Se debe considerar el nombrar a responsables de cada componente como parte del equipo del Programa para hacer seguimiento a las actividades.
- Evaluar la sostenibilidad de los productos que se incorporen en el Programa. Si lo hacemos desde la fase de diseño se puede anticipar dificultades o riesgos futuros para la ejecución.

IX. ANEXOS

Anexo I: Formato general de entrevista.

Anexo II: Lista de entrevistados

Anexo III: Lista de documentos revisados

Anexo IV: Marco lógico original y reformulado.

Anexo I: Formato general de entrevista.

FORMULARIO DE ENTREVISTA			
Nombre del entrevistado:			
Cargo:			
Fecha:			
	Hora:		

Instrucciones

La información de la entrevista será personal y el consultor completará en forma electrónica los datos. La duración no excederá de 01 hora.

El presente formulario será modificado para adaptarlo al entrevistado (en nivel, temas y profundidad)

Luego de la presentación se aclarará los objetivos de la entrevista y de la encuesta al entrevistado, resaltando que no es una evaluación de su gestión. Se describe las partes de la entrevista.

Se enumerará los proyectos a cargo de su área que están listados en la parte II de la encuesta. La información de la parte II de la encuesta será pre elaborada por el consultor para una verificación rápida

Se inicia la entrevista con las preguntas (Parte I) y luego por la evaluación cuantitativa (Parte II)

INTRODUCCIÓN

Identificación de componente, subcomponente y proyectos

Componente: Se llevará indicado
Sub Componente: Se llevará indicado
Proyectos: Se llevará indicado

PARTE I: PREGUNTAS ABIERTAS

I.1 Cambios de contexto y revisión de supuestos (relevancia) percibidos:

Pregunta 1.1: ¿Estima que el diseño del Programa, en lo específico de los temas a su cargo, fué el adecuado para lidiar con los problemas que enfrentan?

Pregunta 1.2: ¿Qué factores internos y externos han ejercido influencia, positiva o negativa, en la habilidad de su unidad para lograr los objetivos proyectados?

Pregunta 1.3: ¿Fueron relevantes los objetivos y el diseño del Programa dado el contexto político, económico, y financiero?

I.2 Resultados en términos de productos (outputs) logrados (efectividad) percibidos:

Pregunta 2.1: ¿Piensa usted que el Programa ha alcanzado el número esperado de beneficiarios (es decir, individuos, firmas, organismos, etc) en lo que respecta a los proyectos que estamos analizando?

Pregunta 2.2: ¿Piensa usted que los beneficiarios están satisfechos con la calidad y la entrega de los servicios? En el caso no afirmativo, ¿de qué manera los servicios no alcanzaron las expectativas de los beneficiarios? ¿Específicamente en qué aspectos no estuvieron satisfechos los beneficiarios?

Pregunta 2.3: ¿Qué mejoras concretas o cambios se dieron en las unidades orgánicas como resultados directos del Programa?

I.3 Resultados de impacto (efectividad) percibidos:

Pregunta 3.1: ¿De qué manera piensa usted que el Programa contribuyó al alcance de las metas?

Pregunta 3.2: ¿Hasta qué punto se podría decir que se ha incrementado la capacidad o condiciones de la operatividad de la CGR?

Pregunta 3.3: ¿Cómo se podría incrementar el impacto del Programa?

I.4 Logro de indicadores de desempeño y meta (eficiencia) percibidos:

Pregunta 4.1: ¿Cuál cree usted que ha sido el desempeño de la CGR, en cuanto a los indicadores de resultados proyectados y responsabilidades acordadas con respecto a la ejecución del Programa?

Pregunta 4.2: ¿Cree usted que el Programa logró alcanzar los hitos proyectados?

Pregunta 4.3: ¿Conoce usted de problemas enfrentados por la CGR en la ejecución del programa y las medidas que se tomaron para remediarlos (ya sean administrativas, operativas, financieras, políticas, de legislación, entre otras.) ¿Ha habido efectos imprevistos?

Pregunta 4.4: ¿Que recomendaciones brindaría usted para mejorar la ejecución del Programa?

I.5 Sostenibilidad percibida:

Pregunta 5.1: ¿Piensa usted que los efectos del Programa permanecerá en el tiempo?

Pregunta 5.2: ¿Cree usted que el Programa podrá continuar las actividad/ entrega de servicios después que los recursos del BID se hayan terminado de invertir.

Pregunta 5.3: ¿La CGR ha establecido mecanismos de recuperación de costos o asignar presupuesto para asegurar la sostenibilidad de lo implementado con el Programa? ¿La CGR formuló un plan/estrategia de sostenibilidad?

PARTE II: EVALUACIÓN CUANTITATIVA

Se revisará la información previamente completada en borrador por el consultor

Tabla de evaluación cuantitativa									
Productos	Indicador actual	Indicador propuesto	Ponderación	Unidad	Meta	Logro	Diferencia	Resultado Parcial (% avance)	Comentario
Producto 1									
Producto 2									
Producto 3									
Producto 4									
Producto N									

Anexo II: Lista de entrevistados

Se lista a los entrevistados de la Contraloría en el orden en que se realizaron las entrevistas, son:

Entrevistado	Departamento
Leoncio Rodríguez	Tecnología de la información
Iván Ugarte	Ingeniería
Fernando Ortega	Prevención de la corrupción
Sonia Nakao	Gestión documentaria
Luis Arriola	Escuela Nacional de Control
David Córdova	Gestión de Procesos
Javier de las Casas	Gerencia Central de Planificación
Edwars Cotrina	Obras públicas y adicionales de obra
Gino Doderó Ortiz de Zevallos	Gestión de Proyectos.
Christian Ampuero Gonzales	Macro Región Norte
Guillermo Uribe Córdova	ORC Huancayo

También se entrevistó a Gonzalo Deustua (Especialista sectorial BID), Miguel Ángel Gómez (ex Especialista Sectorial de la DGPI que participó en el proceso de otorgamiento de viabilidad del Programa y en el seguimiento del mismo), dos facilitadores temático (Contratados por la UAP), funcionarios de la CGR que participaron en visitas a ORC, representantes de dos empresas prestadora de servicios de consultoría y un consultor que participaron en procesos convocados por el Programa.

Anexo III: Lista de documentos revisados

Esta consultoría ha tomado en cuenta los siguientes documentos:

- ☐ Estudio de Factibilidad, incluye la evaluación Beneficio Costo, sustentada ante el Ministerio de Economía y Finanzas (Setiembre 2004)
- ☐ Contrato de Préstamo I59I/OC-PE y el Documento Conceptual del Programa
- ☐ Marco Lógico y sus actualizaciones.
- ☐ Informe de Evaluación Intermedia 2009.
- ☐ Planes Operativos Anuales desde el 2010.
- ☐ Informe de Medición de Desempeño 2005 - 2012.
- ☐ Informes de Progreso que se entregan semestralmente al BID, con cortes a octubre y abril.
- ☐ Informe de Gestión del 2010 -2012
- ☐ Informe de Ejecución Anual del 2010- 2012.
- ☐ Informes de Auditoria
- ☐ Informe de ejecución de actividades. Proyecto - Mapeo de Procesos (Octubre 2012).
- ☐ Informe de visitas a ORC (Chiclayo).

Anexo IV: Marco lógico inicial y reformulado del Programa

4.1 Marco lógico inicial:

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Elevar la contribución del SNC a la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la eficiencia del sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Por definir 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe anual de gestión de la CGR • Evaluación intermedia y evaluación final. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuales cambios en la legislación no modifican las atribuciones de la CGR
Propósito			
Aumentar la efectividad en materia de control de los recursos públicos, reformando y actualizando los enfoques y métodos de control, fortaleciendo y desconcentrando al SNC, y promoviendo una cultura de probidad, participación ciudadana y coordinación interinstitucional entre las entidades que conforman la cadena de valor del control gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> • Al finalizar el año 2007 el % de demandas insatisfechas se reduce al 30% de la demanda total por acciones de control (Línea de base 2003= 40% de demanda insatisfecha) • El porcentaje del gasto público (sin deuda externa ni provisiones) auditado se mejora de un% en 2003 a unen 20... y %... al finalizar el programa • El porcentaje de gasto público auditado por las ORC se incrementa en un ... al momento de la EI y en un% al momento de la EF • Incremento de la participación de las nuevas auditorías (gestión, políticas públicas, acciones rápidas) en el total de las acciones de control y existe un mayor equilibrio entre los distintos tipos de entidades auditadas. • Se incrementa la cantidad de acciones de control realizadas a partir de denuncias ciudadanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe semestral e informe de gestión anual de la CGR. • Llamados a concurso y actos administrativos de designación 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de normalización de las OCIs se completa adecuadamente. • La ejecución del proyecto comienza sin retrasos siguiendo el esquema de ejecución previsto.
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Componentes			
CI. Fortalecimiento institucional y misional de la CGR			
<i>CI.1 Modernización misional</i>	<p><i>a) Planificación del control fortalecido:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Al final del Programa: Mapa de riesgo del sector público elaborado y con actualizaciones anuales (en constante actualización (número de entidades incluidas y auditadas con base en el mapa de riesgo). El Mapa sirve como marco para la planificación de las acciones de control. <p><i>b) Control previo fortalecido:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Manuales y guías para auditoría de casos especiales elaborados y al menos% de personal capacitado en su uso <p><i>c) Control posterior micro fortalecido:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las acciones de control gubernamental micro se incrementan deaal final del Programa. <p><i>d) Control gubernamental macro fortalecido:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disminución del tiempo promedio de preparación de la evaluación de la Cuenta General de la República dea <p><i>e) Formación de Control Gubernamental mejorada:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Normativa de MAGU y NAGU para municipios, empresas públicas y entes reguladores aprobados al momento de la EI • Al menos% de titulares de OCIS en municipios, empresas públicas y entes reguladores capacitados en el uso del instrumento en EI y% en EF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación final • Plan anual de control de la CGR • Informe semestral e informe de gestión anual de la CGR • Evaluación final • Evaluación final • Acto administrativo de aprobación de las normas, EI • Informe semestral, EI y EF 	

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
C1.2 Modernización de la organización y gestión	<p>a) Sistema de gestión mejorado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sistema costo/beneficio de las actividades de la CGR implantado. <p>b) Sistema de gestión de personal mejorado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Plan integral de mejoramiento de recursos humanos en operación (100% perfiles de cargo diseñados y ...% personal adecuado al perfil) al finalizar el programa <p>c) Sistema de tecnología de información mejorado:</p> <ul style="list-style-type: none"> PETI diseñado y ejecutado al X% al momento de la EI y concluido al momento de la EF Al menosentidades integrantes del SNC conectadas en red al momento de la EI y ...% al momento de la EF (línea de base: conectividad 2003.%) <p>d) Infraestructura física mejorada:</p> <ul style="list-style-type: none"> Al menosoficinas de organismos(OCIs) ampliadas, mejoradas y acondicionadas al momento de la EI y al momento de la EF. Obras de ampliación en el edificio central de la CGR terminadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Información de cierre de ejercicio de la CRG, informe de EI e Informe de EF Actos administrativos de designación de personal y EF EI y EF EI y EF EI y EF 	
C2. Fortalecimiento y desconcentración del SNC			
C2.1 Fortalecimiento de OCIs	<p>a) Capacidad de las OCIs mejorada:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las OCIs pasan de realizar en promedioacciones de control por año a al momento de la EI y a.....al momento de la EF 	<ul style="list-style-type: none"> EI y EF 	
	<p>b) Selección de SOAs fortalecida:</p> <ul style="list-style-type: none"> La CGR cuenta con nueva normatividad para que las SOAs participen en los concursos de auditorías financieras. 		
C2.2 Fortalecimiento de las ORC	<ul style="list-style-type: none"> XX% del personal capacitado en las competencias transferidas al finalizar el programa Numero promedio anual de acciones realizadas por las ORC, se incrementa en ... al finalizar el programa 100% de ORC conectadas con el resto del SNC al finalizar el programa 	<ul style="list-style-type: none"> Informe semestral y EF EF Informe semestral y EF 	
C3. Promoción de probidad, participación ciudadana y coordinación interinstitucional			
C3.1 Promoción de probidad	<ul style="list-style-type: none"> Al menos% de las declaraciones juradas de bienes de funcionarios han sido incorporadas al nuevo sistema al finalizar el programa Índice de transparencia de organismos públicos de Perú formulado al momento de la EI 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluaciones intermedia y final del Programa Publicación del índice 	
C3.2 Búsqueda de mecanismos que garanticen la participación ciudadana dentro del control gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> La respuesta al ciudadano sobre denuncias recibidas disminuye dedías en promedio a al finalizar el programa 	<ul style="list-style-type: none"> Informe semestral y Evaluación final 	
C3.3 Optimización de Cadena de Valor	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de seguimiento de expedientes y acceso a la información en operación. Funcionarios en los demás integrantes de la cadena capacitados en temas relacionados con lucha contra la corrupción desde la perspectiva de la gestión pública 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluaciones intermedia y final del Programa Informe semestral 	

4.2 Marco lógico reformulado:

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Contribuir a la preservación del principio de legalidad y de la probidad administrativa, y mejorar la protección del patrimonio del Estado y la eficiencia del sector público.	Las recomendaciones emitidas en los informes especiales del Sistema Nacional de Control (SNC) concluidas pasan de 4.72% en el 2005 a 6.13% al final del programa y a 7.0% dos años después, y las recomendaciones emitidas en los informes administrativos implementadas pasan de 17.22% a 25% al finalizar el programa y se mantienen los dos años siguientes.	Reportes del Sistema de Información CGR. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR.	Eventuales cambios en la legislación no modifican las atribuciones de la CGR, protegiendo a los funcionarios del SNC y denunciantes.
	Nivel de confianza en la CGR por la ciudadanía para coadyuvar al proceso de gobernabilidad del país y mostrar una positiva imagen institucional pasa de 25.3 % en el 2005 a 30% al finalizar el Programa y se mantiene dos años después.	Encuesta de Opinión Pública – Universidad de Lima – 2005. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR.	Los sectores e instituciones del conjunto del Estado muestran avances significativos en la política anticorrupción, y mejora la eficiencia en este tema del MP y PJ. Se desarrollan elementos de una Carrera Pública meritocrática, especialmente las carreras judicial, fiscal y magisterial.
Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
Propósito			
Incrementar la efectividad del SNC, reformando sus enfoques y métodos de control; desconcentrando y fortaleciendo al SNC; y promoviendo una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado	El número de informes relacionados a labores de control (acciones de control, acciones rápidas, informes previos) por la CGR Sede Central sube un 50% al finalizar el Programa y al 70% dos años después (línea de base 2005: 284).	Sistema de Información CGR. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final y verificación a los dos años después por la CGR.	El marco legal permite a la CGR efectuar las modificaciones necesarias para mejorar los procesos vigentes y nuevos procesos, creando un entorno favorable.
	Reducción del costo directo promedio de los exámenes especiales concluidos en el año realizados por la CGR ² al 2005, en al menos 20% al concluir el Programa y se mantenga dos años después. (línea de base 2005: US\$ 17,973)	Sistema de Información CGR. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final y verificación a los dos años después por la CGR.	Con la renovación periódica de la Alta Dirección de la CGR, se mantienen las prioridades, dando continuidad a las estrategias del Proyecto.
COMPONENTES			
COMPONENTE 1 - MODERNIZACIÓN MISIONAL E INSTITUCIONAL: Diversificar acciones y actividades de control y mejorar los métodos y procesos para una mayor	Mayor participación de las nuevas acciones y actividades de control iniciadas (gestión, políticas públicas, acciones rápidas) en el total de las iniciadas por la CGR, pasando de 37% en 2005 al 45% al finalizar el Programa.	Sistema de Información CGR. Informes de Gestión Anual CGR. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR.	Las entidades públicas continúan demandando un mayor soporte en la gestión de la CGR. El Gobierno continúa promoviendo una mayor institucionalización de los

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
eficiencia.	Reducción de los costos promedios de los exámenes especiales concluidos ¹ (acciones de control de legalidad) realizados por la CGR a nivel de Gobierno nacional, regional y local, en un 20% al finalizar el Programa, siendo que al 2005 las Municipalidades tuvieron un costo promedio de US\$ 13,190; Gobierno Regional de US\$ 52,006; e Instituciones Públicas Descentralizadas del Gobierno Nacional con US\$ 82,606.	Sistemas de Información CGR. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR.	cambios en la gestión y procedimientos técnicos de las entidades públicas. Se mantienen vigentes los lineamientos y objetivos estratégicos de la CGR
COMPONENTE 2 – FORTALECIMIENTO Y DESCONCENTRACIÓN DEL SNC: Mejorar el desempeño de los Órganos de Control Institucional (OCI), Sociedades de Auditoría Externa (SOA) y Oficinas Regionales de Control (ORC), estructurados e integrados funcionalmente para desarrollar y optimizar el ejercicio del control gubernamental en forma desconcentrada.	Incremento de las acciones de control concluidas por los OCI en 20% al término del Programa; y las acciones de control concluidas por las ORC se incrementan en un 25% al término del Programa (línea base 2005 % a/c concluidas OCI = 78% y ORC= 4%) El número de SOA con registro vigente se incrementa de 90 al 2005, a 135 al término del Programa.	Sistema de Información CGR. Informes de Gestión Anual CGR. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR. Informe de Gestión Anual CGR. Registro de SOA. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR.	El Gobierno continúa priorizando el proceso de descentralización del país y la adecuación en el corto plazo de las entidades públicas para responder directa y oportunamente a los requerimientos de las regiones y población involucrada.
COMPONENTE 3 – PROMOCIÓN DE PROBIIDAD, COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ATENCIÓN DE DENUNCIAS: Impulsar la difusión de una cultura de valores y probidad, así como promover una mejor coordinación, tanto con los organismos del Estado que integran la cadena de valor, como con instituciones del sector privado y sociedad civil; y mejorar el servicio de atención de denuncias ciudadanas que brinda la CGR.	Incremento del número de los Procesos iniciados por la Procuraduría de la CGR con conclusión favorable de las acciones legales derivadas de las Acciones de Control: de 3 a 10 en 2005 para las Acciones Civiles y de 7 a 14 para los Procesos Penales, al finalizar el Programa. El número de Atenciones y Orientaciones Personalizadas a los Ciudadanos en la Sede Central sube en un 30% al finalizar el Programa (Línea de base: 1326)	Sistema de Gestión Documentaria. Informes de Gestión Anual CGR. Informe de avances Procuraduría. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR. Informe de Avances SAD. En: Línea de Base, Evaluación intermedia y final del programa y verificación dos años después por la CGR.	Mejora la eficiencia del Ministerio Público, el Poder Judicial y su coordinación con la CGR. Se mantienen los parámetros del Poder Judicial y el Ministerio Público, que guían las modificaciones de los procesos de la CGR y particularmente de la Procuraduría. Se mantiene la voluntad compartida por las diferentes instituciones para combatir la corrupción.



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto – PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Programa de Modernización de la Contraloría General y Desconcentración del Sistema Nacional de Control

Agencia(s) Ejecutora(s): Contraloría General de la República del Perú

Prestatario: República del Perú / Contraloría General de la República del Perú

Fecha de Aprobación del Proyecto: 24 Noviembre 2004

Fecha Efectividad Contrato: 28 Febrero 2005

Fecha Evaluación Prestatario: 2 Abril 2013

Fecha Taller de Cierre: 12 Diciembre 2012

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

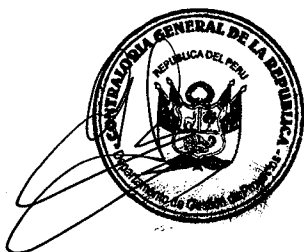
Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:



Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[X] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

El Banco ha realizado una permanente labor de acompañamiento operativo y técnico desde el inicio del Programa, posibilitando la preservación de los principales objetivos de la planificación original del programa ante las modificaciones en el ámbito estratégico realizadas en la institución, y los cambios de jefatura de la CGR, convirtiéndose incluso en la memoria institucional del programa¹². Para ello ha respondido en forma oportuna a los requerimientos del programa y mantenido una comunicación fluida con el organismo ejecutor. En ese marco, ha trabajado en forma conjunta con la Gerencia General y la UAP primero, y con la Gerencia de Proyectos después, en la adaptación funcional del programa a las modificaciones de la estrategia de implementación dispuesta por la alta dirección de la CGR, haciendo que se mantenga la matriz de resultados y objetivos del programa, y en la identificación y mitigación (hasta donde fue posible) de riesgos que enfrentó el Programa. Para ello el Banco ha demostrado la flexibilidad necesaria para dar solución a los problemas surgidos y a las modificaciones en los requerimientos de la Alta Dirección de la CGR.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

A nivel de seguimiento de los proyectos comprendidos dentro del POA, el BID y la CGR deben manejar una herramienta preventiva de mitigación de riesgos de demora en conseguir los resultados esperados, lo que se propone es trabajar cada programación anual con un Gantt maestro del portafolio de proyectos dentro del cual, por cada proyecto registrado, se debe de establecer el procedimiento respectivo sean adquisiciones o contratación de consultores.

Esta herramienta preventiva permitirá abordar el programa de trabajo anual con mucha claridad y enfoque, y en coordinación permanente, lo que aunado a las buenas comunicaciones existentes entre los funcionarios BID y CGR permita en conjunto lograr los objetivos dentro de los tiempos previstos.

