

PERÚ

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

(PE-L1002)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Raimundo Arroio (RE3/SC3) Jefe; otros miembros: 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 (RE3/RE3), Peer Reviewer.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco general.....	1
B.	El Sistema Nacional de Control en Perú	1
1.	Marco regulatorio.....	1
2.	La Contraloría General de la República (CGR)	2
3.	Los OCIs y SOAs.....	3
4.	Otros poderes involucrados en la cadena de control	3
C.	Principales debilidades del SNC	3
1.	Aspectos institucionales y organizacionales	4
2.	Despliegue territorial e institucional.....	6
3.	Relaciones interinstitucionales y con la ciudadanía	7
D.	Estrategia del país en el sector.....	8
E.	Estrategia del Banco en el país y sector	9
F.	Estrategia del programa.....	9
G.	Lecciones aprendidas, contribución del Banco y coordinación con otros donantes.....	9
II.	EL PROGRAMA	11
A.	Objetivos y descripción	11
B.	Estructura del programa	11
1.	Componente 1. Modernización institucional.....	11
2.	Componente 2: Fortalecimiento y desconcentración del SNC	15
3.	Componente 3: Coordinación interinstitucional, promoción de probidad y atención de denuncias	17
C.	Costo y financiamiento.....	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	20
A.	Prestatario y organismo ejecutor	20
B.	Ejecución y administración del proyecto	20
1.	Ejecución	20
2.	Fondo rotatorio y reconocimiento de gastos	22
3.	Desembolsos.....	22
C.	Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso.....	23
D.	Adquisición de bienes y servicios y autorización de contrataciones.....	23
E.	Período de desembolsos	23
F.	Seguimiento y evaluación.....	24
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	24
A.	Viabilidad institucional	24
B.	Viabilidad financiera y sustentabilidad	25
C.	Viabilidad socio económica	25
D.	Impacto ambiental	26
E.	Beneficios	27
F.	Resultados esperados	28
G.	Riesgos.....	28

RESOLUCIONES

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Siglas y abreviaturas	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=343594
Datos básicos socioeconómicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución y Préstamos aprobados	http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/PEsp.pdf
Programa tentativo de préstamos:	http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=PE&L=SP
Información disponible en archivos de RE3	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=342532
Marco lógico	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=416973
Plan de adquisiciones	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=416983
Glosario	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=345543
Acta del CRG II	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=333157

RESUMEN DEL PROYECTO

PERÚ

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

(PE-L1002)

TÉRMINOS Y CONDICIONES FINANCIERAS ¹				
Prestatario: República de Perú Organismo Ejecutor: Contraloría General de la República			Plazo de Amortización:	20 años
			Período de Gracia:	5 años
			Desembolso:	5 años
Fuente	Monto	Porcentaje	Tasa de Interés:	Opción basada en Libor
BID (OC)	US\$12.000	70%	Comisión de inspección y vigilancia:	0,0%
Local	US\$ 5.143	30%		
Total	US\$17.143	100%	Comisión de Crédito	0,25%
			Moneda:	Dólares Estadounidenses de la Facilidad Unimonetaria
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO				
Objetivo del proyecto: El objetivo general del programa es 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). Su objetivo específico o propósito es elevar los niveles de efectividad en materia de control de los recursos públicos, reformando los enfoques y métodos de control, fortaleciendo y desconcentrando al SNC, y promoviendo una cultura de valores y una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado.				
Condiciones contractuales especiales: Véase párrafo 3.12 y 3.13				
Una vez que el contrato de préstamo se encuentre vigente y se hayan cumplido las condiciones generales previas al primer desembolso de los recursos del financiamiento de las Normas Generales del contrato de préstamo, el Banco podrá desembolsar hasta el equivalente de US\$20.000 con cargo al financiamiento para iniciar las actividades del programa, incluyendo la contratación del personal de la UAP (párrafo 3.12).				
Antes de efectuarse el primer desembolso de los recursos del financiamiento posterior al desembolso estipulado anteriormente, la CGR deberá presentar al Banco evidencia de: (i) haber firmado un documento ante el prestatario en el que asuma las obligaciones que				

le competen referentes a la ejecución del programa; (ii) haber presentado, para aprobación por parte del Banco, el POA definitivo para el primer año de ejecución del programa; (iii) haber creado formalmente la Unidad Administradora del Programa (UAP) y evidencia de que la misma cuenta con el espacio físico, los equipos, el mobiliario y las tecnologías 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. Antes del primer desembolso de los recursos del financiamiento para las actividades de capacitación del componente de coordinación institucional, promoción de probidad y atención de denuncias, la CGR deberá presentar, a satisfacción del Banco, evidencia de que los representantes de las escuelas de formación de la CGR, del Ministerio Público y del Poder Judicial firmaron un convenio tripartito para la realización de las acciones conjuntas (véase párrafo 3.13).

Excepciones a la política del Banco: Ninguna

El proyecto es coherente con la Si ☒ No ☐

Estrategia de país:

El proyecto SEQ ☐ PTI ☐ Sector ☐ Geográfica ☐ % de beneficiarios ☐

califica como:

Fecha verificación del CESI: 27 de agosto de 2004

Revisión social y ambiental: Véase párrafo 4.10

Adquisiciones: Véanse párrafos 3.14 y 3.15

¹ La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0,75%, ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%. En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco general

- 1.1 Existe en Perú un consenso general sobre la importancia de implementar estrategias efectivas y sostenibles que permitan fortalecer los sistemas de control y transparencia de los agentes públicos. Este consenso manifiesta un rechazo colectivo ante las condiciones que durante la década pasada permitieron el desarrollo de notables casos de delitos contra la administración pública, es decir, insuficiente independencia e inadecuada capacidad de las entidades llamadas a ejercer control sobre la gestión gubernamental.
- 1.2 En el caso de la Contraloría General de la República (CGR), el débil ejercicio de su función misional en la década pasada, tuvo dos causas fundamentales: (i) un marco jurídico inadecuado –sesgado exclusivamente hacia el control de legalidad– en conjunción con una falta de voluntad política para ejercer la función de control; y (ii) una débil capacidad institucional del Sistema Nacional de Control (SNC) para atender su función con la cobertura y calidad requeridas. Durante la década de los 90 la CGR sufrió una drástica reducción de personal y consecuente merma de su capacidad operativa.
- 1.3 Como resultado de esta situación hoy se observa una disminución en la confianza de la sociedad en la probidad de sus instituciones públicas. Según encuestas, la corrupción en la administración pública es el segundo desafío más importante que enfrenta Perú¹. Por estas razones, la actual administración de la CGR a partir de la sanción de la Ley 27785, ha iniciado un proceso de modernización y reforma del SNC en el que se enmarca este programa.

B. El Sistema Nacional de Control en Perú

1. Marco regulatorio

- 1.4 El SNC se define en la ley peruana 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 SNC: (i) la CGR (ii) los Órganos de Control Institucional (OCIs); y (iii) las Sociedades de Auditoría (SOAs).
- 1.5 Los organismos sujetos a control incluyen el poder ejecutivo; gobiernos regionales y locales; organismos autónomos; unidades administrativas de los poderes legislativo y judicial; empresas públicas y entes reguladores; las fuerzas armadas y la policía nacional; y entidades privadas que reciben aportes del Estado. El total de entidades sujetas a control es de 2.506, de las cuales el 73% son gobiernos locales.

¹ A. Melo. “La competitividad de Perú después de la década de reformas: diagnóstico y propuesta”. BID, 2003. El 87% de los encuestados incluyó a la corrupción como uno de los desafíos más importantes del país y fue superado solo por el desempleo.

- 1.6 Con el objeto de tener un adecuado marco regulatorio, en julio del 2002, se promulgó la nueva ley del SNC y orgánica de la CRG (Nº 27785) que complementa el control de legalidad y financiero con otras acciones que permitan supervisar los resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia y transparencia en la administración de los recursos y bienes del Estado. La ley también obliga a la CGR a llevar adelante el control ambiental y de los recursos naturales y sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación. Se incorpora además, el control previo en operaciones de deuda externa, adquisiciones con carácter de secreto militar y aprobación de presupuestos de adicionales de obras públicas, así como la realización de procesos de fiscalización de declaraciones juradas de funcionarios públicos.

2. La Contraloría General de la República (CGR)

- 1.7 **Aspectos generales.** La CGR es un organismo constitucional con más de 74 años de existencia. Se define como una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera². Está presidido por el Contralor General quien es designado por un período de siete años –el actual finaliza en 2008– por el Congreso, a propuesta del Ejecutivo.
- 1.8 La CGR como ente rector del SNC lleva adelante: (i) la orientación y conducción del proceso de planificación del control; (ii) la emisión de normas y procedimientos para el SNC; (iii) la supervisión del accionar de los órganos del Sistema; y (iv) la evaluación del cumplimiento de los planes anuales de control e informes de OCIs. Su ámbito de responsabilidades incluye: (i) el control posterior a nivel micro de los actos de gobierno en sus distintas modalidades (control de legalidad, auditoría financiera, control de gestión y examen especial); (ii) el control previo en casos especiales; y (iii) el control posterior a nivel macro, a través del examen de la Cuenta General de la República. Realiza, además, actividades de control preventivo (absolución de consultas de entidades públicas en forma previa a la ejecución de los actos administrativos y otros) como forma de mejorar la gestión de los procesos de las entidades sujetas a control, y realiza fiscalizaciones de declaraciones juradas de funcionarios públicos. Un glosario sobre la terminología del control puede encontrarse en el [Glosario](#).
- 1.9 **Organización, recursos humanos y presupuesto.** La CGR cuenta con una estructura orgánica recientemente revisada, integrada por el Contralor, el Vice-Contralor, el Secretario General, el Gerente General y 24 gerencias de distinto rango. El personal total es de 1.160 personas de los cuales 514 son auditores. El presupuesto 2004 ha sido de alrededor de US\$40 millones, incluyendo los recursos ordinarios, los directamente recaudados y los provenientes de donaciones y transferencias, lo que representa un 0,35% del presupuesto público. La Sede

² Art. 34. “La Contraloría General, goza de autonomía económica, administrativa y financiera para el cumplimiento eficaz de sus funciones, en cuya virtud, elabora, aprueba y ejecuta su presupuesto anual en el monto que corresponda a sus necesidades institucionales, para su aprobación por el Congreso de la República”(Ley Orgánica). La autonomía administrativa es la capacidad para dictar su propia normativa y la funcional, es la capacidad de elaborar sus informes de auditoría y seleccionar los entes auditados.

Central de la CGR se encuentra en Lima y existe además un conjunto de 12 Oficinas Regionales de Control (ORC) que cubren principalmente a los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales.

3. Los OCIs y SOAs

- 1.10 **OCIs.** Existen 2.506 entidades sujetas a control, donde cada una debería contar con un OCI, sin embargo, en la actualidad solo se han constituido 700 OCIs en los que se desempeñan 2.537 personas (1.208 auditores). En el marco de la nueva ley orgánica, la designación de los Jefes de los OCIs es realizada por el Contralor General (con anterioridad a la nueva ley, esta designación la ejercía el jefe de la entidad controlada), mediante concurso público, y guardan una relación de dependencia funcional y administrativa respecto de la CGR. El organismo sujeto a control debe proveer al Jefe de OCI de personal adicional y recursos materiales que permitan su funcionamiento. Cabe indicar que, a la fecha, han sido nombrados 175 responsables de OCIs, de acuerdo con los lineamientos de la nueva ley.
- 1.11 **SOAs.** Por su parte, existen 80 SOAs, que son sociedades de auditoría privada autorizadas por la CGR a ser contratadas por las entidades públicas para que realicen sus auditorías financieras. La CGR realiza los procesos de selección por concurso y establece los requisitos que deben cumplir a través de un sistema de inscripción en el Registro de Sociedades.

4. Otros poderes involucrados en la cadena de control

- 1.12 En el sistema de detección y sanción de actos de corrupción, acompañan a la CGR otras instituciones, entre ellas, el Ministerio Público (MP) presidido por la Fiscal de la Nación y el Poder Judicial presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Los informes de control que elabora la CGR son remitidos, a través de la Procuraduría Pública de la CGR, al Ministerio Público quien, como titular de la acción penal, es el encargado de formular la correspondiente denuncia penal por los indicios de comisión de delito ante el Poder Judicial. En el caso de responsabilidad civil, la Contraloría interpone directamente la demanda ante el Poder Judicial.

C. Principales debilidades del SNC

- 1.13 La combinación del universo de instituciones sujetas a control (2.506), la poca cantidad de organismos que cuentan con OCIs (28%), la limitada presencia territorial (solo 12 ORC en 25 regiones), la concentración de las acciones en el control de legalidad de los actos públicos (más del 85%) y el bajo desarrollo de los instrumentos de planificación, atentan contra la eficiencia y la eficacia del sistema y la misma imagen de la CGR. La calidad de los informes que se producen tampoco es óptima: más de un 90% de los formulados por OCIs y ORC deben ser reelaborados, lo que indica la necesidad de mejorar la capacitación de los recursos humanos, de revisar los procedimientos, las metodologías y garantizar un adecuado acceso a la información.

- 1.14 La imagen del organismo también se ve afectada por la reducida capacidad de respuesta ante las denuncias de los ciudadanos y por la necesidad de hacer más efectiva la política de comunicación con la sociedad y con las entidades auditadas³. Actualmente se cuenta con capacidad de atender cerca del 40% de las denuncias ciudadanas que se reciben anualmente.
- 1.15 La concreción de penalidades en el combate a la corrupción depende, no solo de un correcto funcionamiento del SNC, sino también de otros organismos/poderes del Estado como lo son la Fiscalía y el Poder Judicial. Las acciones “demostrativas” que deben darse a la sociedad en cuanto a la punición de los actos de corrupción requieren mejorar la coordinación interinstitucional entre estos actores: El rechazo de expedientes por parte del Ministerio Público y el Poder Judicial es alto y el recupero económico es prácticamente nulo (menor al 1%). En enero de 2004 se iniciaron 33 nuevos procesos penales y se concluyeron 30 de un total acumulado de casi 1.100.
- 1.16 Las debilidades anteriores ya están siendo enfrentadas por la actual administración, que ha logrado la aprobación de un nuevo marco regulatorio, incrementos presupuestales, una más selectiva y diversificada incorporación de personal, entre otros avances que requieren ser consolidados para que el organismo pueda ejercer un adecuado control gubernamental y mejorar la cobertura, calidad, oportunidad y diversificación de sus acciones. También se requiere consolidar la coordinación con el resto de la cadena de control y la comunicación con la ciudadanía. Para ello se deberá atacar los problemas del SNC en tres rubros: (i) aspectos institucionales y organizacionales; (ii) el despliegue territorial; y (iii) la coordinación interinstitucional, con otros agentes involucrados en la cadena de valor, y con la ciudadanía.

1. Aspectos institucionales y organizacionales

- 1.17 **Instrumentos para ejercer el control y diversidad de entidades a ser controladas.** Pese a que más del 73% de las entidades sujetas a control son municipalidades, las normas y manuales vigentes, no se adaptan fácilmente a las características de las municipalidades pequeñas, caso similar se puede encontrar al realizar auditorías a las empresas públicas. El conocimiento de las entidades sujetas a control requiere ser mejorado, ya que son pocos los estudios de base y las metodologías establecidas y probadas para control de gestión. Además, los instrumentos para llevar adelante las funciones de supervisión de OCIs y SOAs requieren ser actualizados y readecuados.
- 1.18 **Planificación de las acciones de control y su seguimiento.** La programación de las acciones de control es permanentemente modificada debido a denuncias de

³ Durante la preparación de este programa, se contrató un estudio sobre la imagen que las entidades públicas tiene de la CGR. Los resultados demostraron “la existencia de cierto temor o reticencia de hablar sobre dicha entidad” y que “los auditores, particularmente los antiguos (sic) tienen una imagen mala, porque siempre se les ve como que van a buscar errores, como si fueran policías; son muy rígidos y no asesoran a uno”, entre otras observaciones (Ver ["Evaluación de la Imagen de la CGR"](#)).

congresistas, ciudadanos y/o la necesidad de realizar acciones rápidas⁴. Los límites al acceso de información de base (mapa de riesgo, administración financiera, presupuesto y ejecución presupuestaria) y las carencias de las metodologías actuales, merman la capacidad de la CGR de realizar una planificación estratégica dificultando también el adecuado seguimiento de sus recomendaciones. De acuerdo con un sondeo preliminar, más de un 60% de las recomendaciones realizadas en 2003 se encuentran pendientes de ejecución por parte de las entidades sujetas a control.

- 1.19 **Procesos.** La CGR está empezando a diseñar nuevos procesos para revertir situaciones tales como que la aprobación de un examen especial de rutina pase por alrededor de 60 etapas, involucre a más de 10 áreas y demore 176 días hábiles. Para ello, creó una Gerencia de Procesos que busca estandarizar los mismos, eliminar el trabajo bajo “prácticas habituales” y pasar a un esquema regido por normas y procedimientos.
- 1.20 **Estructura organizacional de la CGR.** Tradicionalmente, la actuación principal de la CGR se ha orientado en la ejecución de auditorías de legalidad, constituyendo, mayormente, una actuación con característica forense que descuidaba otras áreas de la función de control. A pesar de la larga experiencia, no se ha logrado aún elevar sustancialmente la eficiencia de estas acciones para cubrir la creciente demanda de control lo que se ha traducido en una acumulación, creciente, de expedientes iniciados y no concluidos: del 15% en 2001 al 35% en 2003 (961 expedientes).
- 1.21 La actual administración comenzó un proceso de cambio organizacional –aún en marcha– orientado a elevar la productividad y mejorar la cobertura, calidad y oportunidad del control legal, y desarrollar experticia en los nuevos tipos de control que la Ley le asigna. Ello requiere de la promoción del trabajo en equipos multidisciplinarios, el uso de sistemas informáticos destinados a mejorar su funcionamiento y realizar algunas modificaciones, adicionales a las ya realizadas, en la estructura organizacional en línea con la nueva institucionalidad.
- 1.22 **Recursos humanos.** La actual administración ha iniciado un proceso destinado a mejorar la selección, asignación, capacitación y promoción de sus recursos humanos y ha puesto énfasis en que las nuevas incorporaciones sean todas por concurso público, con mayores requerimientos curriculares y con perfiles más diversificados⁵. Ello busca contrarrestar el actual sesgo de perfiles vinculados con la contabilidad y la ingeniería, pese a los requerimientos de carácter multidisciplinario que requiere la implementación del nuevo marco jurídico. A su vez, la CGR tiene facultades legales para dictar su propio régimen laboral y

⁴ La nueva gestión introdujo las acciones rápidas como un método innovador de verificación de denuncias en apoyo con la Policía Adscrita.

⁵ La CGR es aún capaz de atraer personal de calidad: en los 2 últimos años se han realizado concursos para cubrir cargos medios y superiores en donde se presentaron más de 2.600 postulantes, muchos de ellos con postgrado, para cubrir 160 plazas.

remunerativo, y está comenzando a incorporar dentro de su política salarial estímulos diferenciados en función de cumplimiento y eficiencia.

- 1.23 **Capacitación.** La Escuela Nacional de Control, dedicada a la capacitación del personal del SNC, ha sido afectada por restricciones presupuestarias. Su infraestructura física, equipamiento, procesos y sistemas necesitan ser actualizados. Además, la gran dispersión de cursos que imparte (cerca de 155) requiere ser revisada y su cobertura ampliada.
- 1.24 **Tecnologías y sistemas de información.** A pesar de los recientes avances, la CGR aún posee un retraso significativo en materia de sistemas de información y soporte tecnológico. La labor se desarrolla en “islas” de información, donde algunos procesos se manejan manualmente y las aplicaciones informáticas se encuentran desactualizadas. Los programas específicos desarrollados para los distintos tipos de control son escasos, la capacidad de almacenamiento es limitada, y la red no ofrece la seguridad suficiente. La posibilidad de compartir información con otros organismos que permitirían mejorar las acciones de lucha contra la corrupción es también limitada.
- 1.25 **Espacio físico.** La CGR posee en su sede central un edificio de 10 pisos con una antigüedad de más de 30 años y a su lado una gran casa, conocida como “La Casona”. La estructura del edificio no es funcionalmente adecuada y necesita ser reacondicionada. Además, la falta de espacio implicó que entre el edificio principal y “La Casona” se construyeran precariamente una serie de ambientes, en donde resulta difícil trabajar, sobre todo en épocas de alta temperatura. Existen además 12 sedes regionales que funcionan en su mayoría en edificios alquilados o rentados temporalmente que requieren ser acondicionadas, al igual que la ENC (en Lima).

2. Despliegue territorial e institucional

- 1.26 **Oficinas Regionales.** Perú ha iniciado un fuerte proceso de descentralización y la normativa⁶ establece que los gobiernos regionales y locales están sujetos al control y supervisión de la CGR. Este proceso implica no sólo el traslado de recursos sino también de competencias a las regiones/municipios, por lo que es dable esperar que la complejidad de la gestión de fondos públicos, llevada adelante por gobiernos subnacionales, se incremente. Además, dada la dispersión territorial de las entidades públicas por todo el país (25 gobiernos regionales, 1.829 municipalidades y 218 empresas) y aún considerando que las auditorías se realizan por muestreo, sería dificultoso y oneroso que la sede central fuera la única responsable de realizar los controles, por lo que las ORC tendrán un papel protagónico en el proceso.
- 1.27 La actual administración ha puesto en funcionamiento nuevas oficinas regionales y trasladado personal desde la sede central a las provincias, mejorando así el despliegue territorial de la institución. Sin embargo, las ORCs cuentan aún con

⁶ Ley Bases de la Descentralización 27783, Art. 21º; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, Artículo 75º; Proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 30º.

algunas limitaciones para acompañar este proceso entre los cuales se destacan: (i) la escasa formación de su personal en aspectos gerenciales-organizativos; (ii) la poca capacidad operativa en algunas ORC; (iii) el sesgo hacia el control municipal derivado de denuncias recibidas – el 100% de las acciones de ORCs durante el 2003 fueron de este tipo; (iv) dificultades de conectividad con la sede central; (v) la baja capacidad operativa: sobre un total de 251 acciones de control realizadas entre 2002 y 2003, solo 84 fueron realizadas por ORC; (vi) la limitada capacidad de atención a denuncias ciudadanas: solo el 35% de las denuncias recibidas por la CGR correspondieron a ORC.

- 1.28 **OCIs.** Los OCIs son heterogéneos en cuanto a sus capacidades, con serias deficiencias en el sector municipal y órganos desconcentrados. Los 700 OCIs en donde se desempeñan más de 2.500 trabajadores cuentan con manuales desactualizados y su capacidad para formular informes especiales es débil, obligando a continuos procesos de revisión por la CGR: cerca del 90% de los informes requieren de algún proceso de reformulación. Esto se debe en parte, a un bajo nivel de capacitación de sus agentes: sobre un total de 547 OCIs analizados, solo en el 25% algunos de sus funcionarios pasaron por algún tipo de capacitación. Aunque son sólo 170 los nuevos titulares de los OCIs que dependen del Contralor, su labor diaria es realizada bajo la dinámica organizacional de la institución controlada, circunstancia que puede generar cierto mimetismo entre ambos y, por ello, la CRG está comenzando a implementar mecanismos de evaluación y rotación de los Jefes de OCI.
- 1.29 **Sociedades de Auditoría.** El país cuenta con solo 80 SOAs certificadas por la CGR, que resultan escasas para la cantidad y complejidad de las auditorías financieras que deben realizarse. Además, en varias zonas del país no existen estas instituciones, lo que dificulta al sector público cumplir con la obligatoriedad de tener estados financieros auditados. Por otra parte, la normatividad de concursos y requisitos para certificación necesitan revisión que permita ampliar el universo de empresas/personas habilitadas para realizar auditorías financieras.

3. Relaciones interinstitucionales y con la ciudadanía

- 1.30 **La coordinación interinstitucional.** Una efectiva lucha contra la corrupción exige de la dedicación de varios actores que se ubican en distintas etapas de los procesos de investigación y sanción de actos ilícitos. Específicamente, se requiere al menos de la participación de la CGR, el Ministerio Público (MP) y el Poder Judicial (PJ). Por otra parte existen, al interior de la CGR, importantes actores en esta cadena de control, tales como la Procuraduría de la CGR (unidad orgánica encargada de impulsar el proceso judicial⁷) y la policía adscrita⁸.

⁷ Las entidades estatales cuentan con un órgano de defensa judicial llamado Procuraduría Pública. El conjunto de ellas conforma el Consejo de Defensa Judicial del Estado del Ministerio de Justicia.

⁸ La policía adscrita es una innovación en la estructura de la CGR implementada para acelerar la tramitación de aquellas denuncias en las que se consigan indicios de responsabilidad penal.

- 1.31 Sin embargo, la función de control enfrenta problemas tales como la debilidad en la coordinación interinstitucional que impide aunar esfuerzos en la detección y sanción de actos de corrupción; políticas aisladas de lucha contra la corrupción por parte de cada una de las entidades del sector; y renuencia a brindar información no reservada como práctica de una cultura del secreto de la información de cada entidad de la cadena. Además, el tratamiento de las denuncias es muy lento debido a investigaciones complementarias de fiscalías que demoran la apertura de juicios, lentitud de procesos judiciales, y criterios heterogéneos de tipificación de delitos en las resoluciones judiciales. Por lo tanto, se requiere mejorar las relaciones interinstitucionales en la cadena del control, para lo cual se trabajará en acordar áreas de acción, compatibilizar procesos e implementar sistemas que permitan dar seguimiento a las acciones.
- 1.32 **Probidad de los funcionarios públicos.** Según estudios recientes de la CGR, uno de los problemas principales de la administración pública peruana es el bajo nivel de probidad administrativa de sus funcionarios. Áreas especialmente afectadas incluyen adquisiciones y contrataciones, pagos de dietas, y bonificaciones extraordinarias. Algunos factores que contribuyen a este problema son la ausencia de políticas claras de ética pública y la carencia de recursos adecuados en la CGR para promover valores. A pesar de que los funcionarios públicos están obligados a presentar declaraciones patrimoniales juradas, la CGR aún no tiene capacidad para verificar la veracidad de una muestra significativa de las mismas, ni de compararlas en el tiempo. Adicionalmente, existe un problema de conocimiento referido a las debilidades específicas que afectan a cada institución controlada, lo cual hace necesaria la elaboración de herramientas metodológicas para medir el grado de vulnerabilidad de las entidades sujetas a control. Son escasos los estudios realizados sobre el tema y a pesar de que la Gerencia de Estudios e Investigaciones ha comenzado a impulsar un trabajo sistemático, se requiere reforzar la dinámica investigativa para recopilar estadísticas y analizar la evolución de una serie de indicadores que permitan definir, con rigurosidad, los logros o retrocesos en la lucha contra la corrupción.
- 1.33 **Atención a denuncias ciudadanas.** Si bien se han realizado acciones tendientes a incrementar y mejorar la participación ciudadana en la denuncia de hechos ilícitos, aún se observa un bajo impacto de esta participación en la lucha contra la corrupción. Es notable la falta de conocimiento en la ciudadanía sobre los hechos que pueden ser denunciados como así también sobre la forma adecuada de presentar una denuncia. Además, si bien se han rehabilitado centros de denuncias, su capacidad operativa no es suficiente para atender la demanda y los sistemas de información son débiles y poco adecuados para un control y seguimiento oportuno.

D. Estrategia del país en el sector

- 1.34 En 2001 la CRG aprobó el “Plan Estratégico 2002-2006 de la CGR” con cuatro objetivos generales: (i) modernizar el control gubernamental; (ii) participar en la erradicación de la corrupción; (iii) fortalecer el SNC; y (iv) lograr su desarrollo

institucional. El país ha avanzado en la implementación de este Plan⁹ y este programa es coherente y consistente con sus objetivos.

- 1.35 El nuevo marco sienta las bases para orientar la labor institucional de la CGR bajo una estrategia que implica: (i) la desconcentración del control de legalidad en los OCIs; (ii) la desconcentración del control financiero en las SOAs; (iii) la concentración en la CGR de acciones vinculadas con sus funciones de organismo rector, control de gestión, casos especiales de control previo y control de programas de impacto social; y (iv) un despliegue territorial de la CGR, a través de las ORC, para ampliar la cobertura de sus acciones a nivel local.

E. Estrategia del Banco en el país y sector

- 1.36 La Estrategia para la Modernización del Estado (OP-1004) estableció como uno de los campos de acción el fortalecimiento del sistema democrático, incluyendo los órganos de control del Estado. También reconoce, la necesidad de superar debilidades institucionales que afectan la modernización, incluyendo aquellas relacionadas con la corrupción.
- 1.37 La Estrategia de País aprobada en agosto de 2002 y actualizada en el 2004 (GN-2205-1), estableció como prioridad el apoyo a la creación de un Estado moderno, descentralizado y eficiente. El programa propuesto facilita el logro de este objetivo ya que impulsa un cambio institucional coadyuvante a tal fin.

F. Estrategia del programa

- 1.38 Resulta importante explicitar el contexto político institucional en el que el Banco trabajó durante la etapa preparatoria de esta operación: el marco regulatorio del SNC, incluyendo el rol de sus actores, contaba con un consenso político reflejado en la reciente sanción de la Ley Orgánica del SNC. El trabajo se focalizó entonces en plantear acciones que permitieran fortalecer a la CGR para cumplir eficientemente su principal misión, relacionada con el control de legalidad, y apoyar la formación de experticia para asumir los nuevos roles definidos en la Ley. Consistente con la estrategia del país en el sector (ver 1.35) y los avances ya logrados y por consolidar de la CGR (ver 1.16), la estrategia del programa es la de: apoyar la modernización institucional iniciada; fortalecer y avanzar en la desconcentración del SNC; y mejorar la coordinación interinstitucional, la promoción de probidad y la atención de denuncias ciudadanas.

G. Lecciones aprendidas, contribución del Banco y coordinación con otros donantes

- 1.39 El Banco ha tenido diversas experiencias¹⁰ de las que se han rescatado lecciones aprendidas para esta operación, a saber: (i) la modernización de los organismos de

⁹ Entre los logros más importantes cabe mencionar el nuevo marco regulatorio, la generación de cuatro nuevas oficinas regionales, la instalación en los ambientes de la CGR de la oficina de la policía adscrita, la normalización de la institución mediante designación de titulares de OCIs por concurso, la reorganización interna, así como la mejora de los centros de denuncias.

control es una condición necesaria para mejorar la transparencia del sector público; (ii) los proyectos deben considerar modificaciones en los sistemas de incentivos de quienes aplican los instrumentos; y (iii) los procesos de reforma requieren de una apropiación positiva por parte de los involucrados en particular, y de la sociedad en general. Además, en muchos de estos proyectos, la generación de mapas de riesgo como método de selección de organismos/acciones a ser auditadas es fundamental, así como el fortalecimiento de las oficinas desconcentradas para auditar más eficientemente las entidades bajo su ámbito regional.

- 1.40 También en Perú, el Banco apoyó la Modernización del Sistema de Control a través de una cooperación técnica (ATN/SF-5599-PE de US\$700.000, con un financiamiento de US\$500.000), entre 1997-99. A pesar de las dificultades existentes entonces para el ejercicio del control, se mejoró el equipamiento de la sede central y algunas oficinas regionales, se asistió en una campaña de comunicación y se capacitó a funcionarios de la CGR en el uso del Sistema de Administración Financiera (SIAF).
- 1.41 Además la presencia del Banco durante la etapa preparatoria de la operación contribuyó con los siguientes aspectos: (i) **mejor comunicación**: se financió con recursos del Banco, un análisis de la imagen que otros organismos públicos tienen de la CGR para conocer sus opiniones y enriquecer la visión que tiene la propia CGR de sus problemas y responsabilidades; (ii) **mejor coordinación con otras agencias**: el Banco sirvió como enlace entre la CGR, MP y PJ. Esto se materializó en acuerdos iniciales dirigidos a asegurar áreas de capacitación conjunta. Se espera que este primer acercamiento -que no había sido posible con anterioridad- sirva de base para posteriores intercambios relacionadas con la unificación de criterios sobre la investigación de casos de corrupción, que impacte positivamente a toda la cadena; (iii) **fortalecimiento de la capacidad técnica de la CGR**: el Banco colaboró en la realización del análisis económico que el MEF exige en proyectos con gran receptividad de las metodologías utilizadas; y (iv) **mejor coordinación interna**: el Banco promovió y realizó dos talleres de trabajo en los que participaron los principales funcionarios, incluyendo al Contralor. Este ámbito, que en lo estrictamente técnico permitió revisar los Planes de Acción generó un mayor sentido de pertenencia con el proyecto entre gerentes de línea responsables de la ejecución. El Banco, sirvió también como enlace entre funcionarios de diferentes áreas de la CGR con escasa o nula interacción diaria.
- 1.42 Durante la etapa de diseño el Banco puso especial énfasis en complementar y coordinar las acciones previstas en el programa con las que con financiamiento de

¹⁰ Los programas similares incluyen: Modernización del Tribunal de Cuentas en Uruguay (827/OC-UR); Apoyo a la Contraloría General de la República en Nicaragua (1100/SF-NI); Programa de Fortalecimiento de la Cámara de Cuentas en República Dominicana (DR-0106); Programa de Fortalecimiento de la Contraloría y Auditoría General en Colombia (1243/OC-CO); y Programa de Modernización de la Contraloría General de la República de Chile (1391/OC-CH).

la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el gobierno de los Países Bajos está llevando adelante la CGR. La cooperación técnica de USAID impulsa un proyecto destinado a garantizar la transparencia y control del proceso de descentralización vía gobiernos regionales, mientras que los holandeses se han concentrado en la gestión ambiental y el patrimonio cultural.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo general del programa es 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). Su objetivo específico o propósito es elevar los niveles de efectividad en materia de control de los recursos públicos, reformando los enfoques y métodos de control, fortaleciendo y desconcentrando al SNC, y promoviendo una cultura de valores y una mejor coordinación con organismos del Estado, de la sociedad y del sector privado.

B. Estructura del programa

- 2.2 El programa se ha estructurado en tres componentes que se describen a continuación.

1. Componente 1. Modernización institucional (US\$11,4 millones)

- 2.3 Este componente tiene por objeto dotar a la CGR de instrumentos que permitan cumplir su misión más eficientemente y mejorar su gestión interna.

a) Modernización de instrumentos (US\$661 mil)

- 2.4 El objetivo de este subcomponente es optimizar los procesos, normas e instrumentos de control vigentes, que permitan mejorar la calidad y efectividad de las acciones y actividades de control, así como, diseñar nuevos productos que incidan en la mejora del control gubernamental y la gestión pública. Para ello el programa asignará recursos que permitan: (i) actualizar y perfeccionar el marco normativo interno; (ii) revisar los procesos y productos vigentes y la implantación de mejoras; y, (iii) diseñar nuevos productos.
- 2.5 **Actualización y perfeccionamiento del marco normativo interno:** se contratarán servicios de consultoría para revisar, perfeccionar y actualizar las normas técnicas de los actuales mecanismos de control como, por ejemplo, normas específicas para la auditoria de pequeños municipios o empresas públicas. Igualmente, se asignarán recursos para formular normas que regulen los nuevos productos (control macro, sectorial y auditorías de gestión) y se revisará y perfeccionará las directivas vigentes que regulan el flujo de documentación entre las entidades sujetas a control y el SNC.

- 2.6 **Revisión de procesos y productos vigentes; e identificación e implantación de mejoras:** sobre la base de los lineamientos necesarios para la mejora de procesos e incorporando los resultados del análisis de riesgo¹¹, se dará prioridad al financiamiento de una propuesta de ajuste y mejora de las metodologías del control de legalidad. La aplicación de los nuevos procesos se hará en principio a pequeña escala y será expandido al SNC una vez que las gerencias responsables de este componente evalúen los resultados y si fuera necesario propongan los ajustes pertinentes. El Banco dará seguimiento a la aplicación de estas metodologías mediante los POAs y la evaluación intermedia.
- 2.7 **Diseño de nuevos productos:** complementariamente, se apoyará el cumplimiento de la Ley Orgánica a través del diseño, desarrollo e implementación de nuevas metodologías, procesos y aplicaciones tecnológicas para atender acciones de control relacionadas con: gestión pública, cuenta general, programas de impacto social, medio ambiente y patrimonio cultural, dada la necesidad de reforzar la experticia de la CGR en estas materias.

b) Mejoramiento de la gestión interna (US\$10,7 millones)

- 2.8 El objetivo de este subcomponente es definir e implementar un nuevo modelo de gestión interna orientado a mejorar los procesos de soporte técnico, operativo y administrativo.

(i) Redefinición del modelo de gestión y perfeccionamiento de los sistemas administrativos (US\$635 mil)

- 2.9 Se financiarán servicios de consultoría para la revisión y mejora de los procesos internos considerando: (i) recursos humanos, finanzas, logística y control interno; (ii) implantación y monitoreo de las mejoras a los procesos; (iii) optimización del proceso de gestión presupuestal; y (iv) diseño e implementación de un sistema de gestión electrónica de documentos que incluya los procesos de trámite, gestión y archivo documental. Asimismo se financiará la formulación de propuestas que permitan adecuar la estructura de la CGR a los nuevos productos y procesos definidos en el primer subcomponente.
- 2.10 **Fortalecimiento del proceso de planeamiento gubernamental, con énfasis en el planeamiento operativo:** consiste en la revisión, desarrollo e integración de los procesos de planeamiento en dos niveles. Por un lado, la planificación del control, mejorando la selectividad de entidades y áreas críticas, y por otro, la mejora en el proceso de planificación de la propia institución en cuanto a la integración del planeamiento estratégico, operativo y presupuestal. Para ello, se financiará: (i) el desarrollo de una metodología para elaborar un mapa de riesgos y su implementación; (ii) el diseño del sistema de información georeferencial y basado en entidades¹²; (iii) el diseño e implementación de un sistema de indicadores para el control gubernamental; (iv) el rediseño, optimización e

¹¹ Actividad contemplada en la actividad (b) del subcomponente de “Mejoramiento de la Gestión Interna”.

¹² A ser desarrollado por el subcomponente de “Desarrollo de Sistemas de Información”

integración de los procesos de planeamiento estratégico, operativo y presupuestal; y (v) la validación e implementación de los nuevos métodos de planificación.

- 2.11 **Sistema de evaluación del desempeño institucional:** con la finalidad de realizar una labor permanente de monitoreo y evaluación del desempeño institucional, tanto en lo que respecta al desempeño misional como al desempeño administrativo, se financiará la construcción de un conjunto de indicadores objetivamente verificables que permitan revisar en forma periódica los puntos críticos de la gestión, derivando las correspondientes decisiones respecto a la marcha operativa y la orientación estratégica de la institución. El sistema arrojará indicadores para evaluar procesos, resultados e impacto. Se pondrá especial énfasis en el perfeccionamiento del módulo de costos por acciones, actividades, programas y objetivos estratégicos.
- 2.12 **Incorporación de principios de la gestión del conocimiento:** se implementarán mecanismos que permitan capturar la experiencia colectiva de la institución, tanto la documentada como la experiencia individual de sus miembros. Para ello se financiarán servicios de consultoría y sistemas informáticos que permitan: (i) definir los criterios de selección de información requerida de acuerdo con los nuevos procesos y productos; (ii) clasificar la información disponible; (iii) establecer mecanismos que permitan plasmar el conocimiento individual en documentos físicos y electrónicos; y (iv) definir los requerimientos funcionales para el desarrollo de un sistema de información capaz de organizar y distribuir adecuadamente el conocimiento.

(ii) Desarrollo integral del capital humano (US\$1,8 millones)

- 2.13 Su objetivo es integrar la gestión de recursos humanos bajo el enfoque de competencias e implementar un sistema de carrera. Dado el carácter multiétnico de la sociedad peruana, el sistema que se implemente, promoverá la inclusión social considerando condiciones de ingreso, roles, niveles y cargos estructurales en función de los procesos, productos e impactos de la función de control gubernamental, considerando adicionalmente los requisitos y nivel de desempeño exigidos para cada nivel, la escalabilidad del mismo y los perfiles para cada categoría.
- 2.14 Para ello, se financiará la puesta en marcha de un plan de capacitación por competencias, asociado a un sistema de medición de desempeño. En el caso particular del control ambiental, dada su importancia, complejidad y amplitud, se desarrollará una especialidad en el tema en coordinación con otras instituciones públicas afines. Se fortalecerá la Escuela Nacional de Control, financiando el rediseño de sus procesos, tanto a nivel de gestión como en el aspecto académico, la revisión de su currícula, la metodología de enseñanza, considerando el desarrollo de capacidades para impartir cursos a distancia, y cursos en base a los diferentes ámbitos de control bajo responsabilidad de la CGR, particularmente aquellos que se están consolidando en la institución, tales como los de gestión, análisis macro y programas sociales.

- 2.15 El programa también financiará el diseño e implantación de un plan de líneas de carrera profesional, considerando la identificación, selección y adecuación del nuevo capital humano acorde con las competencias requeridas por cada puesto de la nueva estructura orgánica de la CGR y de conformidad con los nuevos procesos y productos. Se prevé establecer un modelo de evaluación de personal que recoja los objetivos estratégicos, de las gerencias e individuales, ligado con un sistema de incentivos. Finalmente, se apoyará la promoción de cultura y clima organizacional adecuados al nuevo enfoque de la institución, incluyendo mediciones periódicas del clima organizacional y diseño de estrategias de mejoramiento.

(iii) Desarrollo de sistemas de información (US\$4,7 millones)

- 2.16 El objetivo de este subcomponente es proporcionar el soporte tecnológico óptimo que permita desarrollar, administrar y garantizar la sostenibilidad del proceso de modernización misional e institucional de la CGR y de los órganos del SNC.
- 2.17 Durante la preparación del programa se financiaron, con recursos del Banco, servicios de consultoría para formular el Plan Estratégico de Tecnología de Información (PETI), en el marco del cual se definieron las actividades a financiar por el programa. En este sentido, se hará: (i) la adquisición de hardware, software y equipos de telecomunicaciones, en concordancia con lo establecido en la mejora y diseño de nuevos procesos; (ii) el desarrollo de conectividad interna y remoto para los órganos del SNC; y (iii) el desarrollo de nuevos sistemas georeferenciados y basados en entidades y el mantenimiento de los actuales, incluyendo sistemas de: (a) acciones de control; (b) actividades de control; (c) atención de denuncias; (d) fiscalización de declaraciones juradas; (e) gestión del SNC (ORC, OCI's y SOA's); (f) enlace con entidades externas; (g) trámite documentario y archivo; y (h) gestión administrativa (módulos de planeamiento y presupuesto, logística, finanzas y recursos humanos).
- 2.18 Además, se financiará el diseño e implantación de un Sistema de Gestión Corporativa que permita seleccionar, almacenar y procesar datos de diversas instancias y áreas. Esta actividad comprende la provisión de las facilidades para el ingreso, almacenamiento, acceso y explotación, de acuerdo a las necesidades y criterios que requieran los procesos del SNC. Se pretende también implementar un piloto de uso de información de informes especiales basados en casuística (concepto de CBR – Case Based Reasoning) y, finalmente, diseñar e implantar una arquitectura de seguridad integral de TIC.

(iv) Mejoramiento de la infraestructura física (US\$3,6 millones)

- 2.19 Su objetivo es generar un ambiente apropiado para el ejercicio de las funciones y tareas que competen a las diferentes dependencias de la CGR: Sede Central, ENC y ORC.
- 2.20 Con recursos de contrapartida, y de acuerdo con la normatividad ambiental peruana, se financiará el desarrollo de infraestructura y el acondicionamiento de la

sede central, las ORC y la ENC considerando: (i) finalizar la construcción de un nuevo edificio de la sede central y su habilitación¹³; y (ii) la remodelación y habilitación de las instalaciones existentes (optimización de la distribución, mobiliario y equipamiento) a nivel central¹⁴.

2. Componente 2: Fortalecimiento y desconcentración del SNC (US\$2,8 millones)

- 2.21 Su objetivo es contribuir a mejorar el desempeño de los OCIs, SOAs y ORCs. Para ello se mejorará la capacidad de los OCIs y la normatividad de contratación y evaluación de SOAs. También se trabajará en apoyar la desconcentración del accionar del SNC a través del mejoramiento de la capacidad de las ORC.

a) Fortalecimiento de OCIs y SOAs (US\$1,6 millón)

- 2.22 Se incrementará la capacidad, rango de alcance y efectividad del SNC mediante una mejor coordinación entre todos sus órganos, el fortalecimiento de los OCI's y la optimización del trabajo de las SOA's. Para ello se financiarán cuatro conjuntos de actividades.
- 2.23 **La transferencia de capacidades de control a los OCI's.** Se mejorará el proceso de control posterior bajo su responsabilidad y los mecanismos del control preventivo. Para ello, se financiará capacitación para la actualización técnica de los titulares y personal de OCIs y se llevarán adelante acciones de control de legalidad conjuntas entre OCIs y personal de la CGR. También se contratarán cursos de gerenciamiento que permitan preparar a algunos OCI's para asumir facultades de supervisión y evaluación de otros OCI's de entidades de menor envergadura asociadas funcional o sectorialmente. Estos cursos serán impartidos por la ENC y/o entidades especializadas, según el caso. En la implementación de estas acciones se tendrán en cuenta políticas específicas que eviten el mimetismo entre control y controlado tales como rotación y supervisión de personal.
- 2.24 **La formulación de instrumentos de gestión y coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los OCI's.** Se financiará a través de la contratación de consultorías el diseño y desarrollo de modelos de organización de los OCI's, la formulación e implementación de mecanismos que permitan seleccionar y priorizar los OCIs a ser fortalecidos por la CGR, el desarrollo de una política de control preventivo, la formulación del Reglamento y Manual de Organización y Funciones, así como la promoción y difusión de estos instrumentos. Asimismo, se financiará la elaboración de mecanismos de comunicación y coordinación con las

¹³ Incluye un bloque de tres pisos para oficinas, un semisótano para archivo y otras instalaciones, comedor para trabajadores, mobiliarios y equipamiento.

¹⁴ Para las oficinas regionales se ha considerado: (i) la construcción de siete ORC en Ayacucho, Arequipa, Cajamarca, Cuzco, Piura, Puno y Tacna, que actualmente funcionan en locales rentados y poco funcionales; (ii) la remodelación de cuatro oficinas regionales (Junín, Lambayeque, Loreto y San Martín; y (iii) el mobiliario y equipamiento para estas oficinas. Esto se debe a que los actuales locales no cuentan con condiciones adecuadas ni espacio suficiente para el ejercicio de sus responsabilidades y, menos aún, si se considera el previsto reforzamiento de su personal.

entidades a fin de viabilizar la implementación oportuna de las recomendaciones derivadas de las actividades y acciones de control que redunden en la mejora de la gestión pública.

- 2.25 Con el objeto de dinamizar el mercado de servicios de auditoría externa y normalización de los procesos de gestión para la designación y contratación de SOA's y auditores independientes, se financiará un estudio del mercado actual y potencial de los SOA's y los auditores independientes, que posibilite las auditorías a entidades de menor capacidad presupuestal, especialmente en provincias. Los resultados de este estudio se convalidarán con la normativa vigente y se emitirán disposiciones específicas que regulen el proceso de designación de auditores independientes. Paralelamente se financiará el desarrollo e implementación de políticas de estímulo a la participación de las SOA's y auditores independientes y la conformación de un banco de datos y registro de estos últimos. Se inducirá además a la capacitación de SOA's con financiamiento de las propias Sociedades.
- 2.26 El financiamiento del desarrollo e implementación de un sistema de supervisión y evaluación de los OCI's y SOA's, incluyendo la emisión de una directiva que lo regule.

b) Fortalecimiento de las ORC (US\$1,2 millón)

- 2.27 El objetivo es consolidar una estrategia de desconcentración de las actividades de la CRG, a través de las acciones que desarrollen las ORC's, que oriente la delegación de atribuciones y competencias de acuerdo con las capacidades técnicas y operativas de dichos órganos¹⁵. También se redefinirán sus sistemas de gestión técnica y administrativa. Para ello, el programa financiará:
- 2.28 **Fortalecimiento de la capacidad técnica de las ORC:** esta actividad se orienta a transferir capacidades técnicas en materia de control gubernamental, mediante el desarrollo de un programa de asesoría y entrenamiento presencial y a distancia en control durante el trabajo de campo, bajo supervisión de las Gerencias de Control del nivel central, dirigido a cimentar las bases para el ejercicio de las acciones de control de legalidad. Paralelamente se otorgará asistencia técnica y se realizarán acciones conjuntas con personal de la sede central, para que las ORC puedan mejorar sus programas de supervisión y evaluación de las OCI's de las entidades regionales.
- 2.29 **Fortalecimiento de la gestión administrativa de las ORC:** se adaptarán e implementarán los sistemas y procedimientos de gestión de la Sede Central a las ORC, emitiéndose los manuales con énfasis en los procesos de logística, manejo presupuestal y planeamiento; además de mejorar la gestión de los recursos humanos y ampliar su dotación de personal especializado en control. Se ejecutará también un programa de capacitación presencial y a distancia de su personal que permita reforzar las capacidades técnicas y de gerenciamiento de las ORC.

¹⁵ La política general se orienta a establecer Oficinas Regionales en concordancia con las regiones creadas y con el ordenamiento institucional establecido en el marco de la descentralización del Estado.

- 2.30 **Diseño e implementación del subsistema de supervisión de ORC:** se diseñará e implementará un subsistema de supervisión y evaluación de ORC que permita optimizar su funcionamiento para el cumplimiento de sus planes de control. Este subsistema permitirá efectuar la evaluación de desempeño de las ORC, procurando superar las debilidades de gestión que actualmente adolecen.

3. Componente 3: Coordinación interinstitucional, promoción de probidad y atención de denuncias (US\$1,5 millón)

- 2.31 El objetivo central de este componente es promover una mejor coordinación, tanto con los organismos del Estado que integran la cadena de valor, como con organizaciones del sector privado y de la sociedad civil; impulsar la difusión de una cultura de valores y probidad; y mejorar el servicio de atención de denuncias ciudadanas que brinda la CGR.

a) Coordinación interinstitucional (US\$679 mil)

- 2.32 Se promoverán los mecanismos de coordinación y capacitación conjunta entre CGR, MP y PJ para agilizar los procesos de determinación de responsabilidad por la comisión de actos ilícitos y de reparación de perjuicios económicos al Estado más allá del ámbito del SNC.
- 2.33 En coordinación con personal del PJ y MP, la CGR propondrá y financiará un plan de capacitación a jueces, secretarios, fiscales, policía adscrita y auditores en temas de delitos contra la administración pública a ser ejecutado de manera conjunta por las tres instituciones. Esto incluirá (i) la definición de perfiles y competencias a ser alcanzados por los diferentes participantes; (ii) el desarrollo de soportes y materiales de difusión; (iii) el material didáctico relacionados con las actividades y responsabilidades propias de las distintas entidades y su difusión; y (iv) el entrenamiento especializado a los distintos actores ya mencionados.
- 2.34 También, se financiará el desarrollo e implementación de mecanismos de mejora de la interfase entre CGR, MP y PJ¹⁶, lo cual incluye; (i) el mapeo de procesos conjuntos y una propuesta de mejoras; (ii) el desarrollo de una campaña de difusión de las mejoras y los nuevos procesos; y (iii) la sistematización de mecanismos de seguimiento de expedientes y de acceso a la información, integrando información susceptible de ser compartida entre la CGR, MP y PJ.
- 2.35 Paralelamente, se realizarán acciones tendientes a lograr el reforzamiento de la Procuraduría Pública de la CGR, a través de la revisión de sus procesos, el rediseño de su estructura orgánica y la capacitación de sus recursos humanos.
- 2.36 Se asignarán recursos para mejorar los mecanismos de comunicación con el Congreso de la República, incluyendo el rediseño de los documentos de gestión institucional de la CGR (informe de gestión, informe de auditoría a la Cuenta General de la República e informe de control a las actividades de protección de

¹⁶ Se conformará un comité interinstitucional que apoyará la ejecución de estas actividades.

los recursos naturales y culturales). Esta actividad facilitará la labor de fiscalización del Congreso sobre la Contraloría.

b) Promoción de probidad (US\$577 mil)

- 2.37 Tiene como objetivo contribuir a la institucionalización de una cultura de valores entre la sociedad y el Estado, implementando estrategias de comunicación dentro del ámbito del SNC orientadas a lograr el cumplimiento de los códigos de conducta en el sector público y promoción de códigos de conducta en el sector privado. Para ello, se establecerá una estrategia de comunicación social que permita difundir los resultados de la acción del SNC y se establecerán mecanismos de participación con el sector privado. En cuanto a la estrategia de comunicación social para mantener informada a la ciudadanía de las actividades que realiza la CGR y las diferentes alternativas que la ciudadanía tiene para interactuar con la Contraloría, se elaborará: (i) un plan de comunicación integral de la CGR; (ii) mecanismos de medición de resultados de la estrategia de comunicación implementada, y (iii) una campaña de probidad para funcionarios públicos.
- 2.38 También se promoverá la formulación de una propuesta de “Código de ética en los negocios y responsabilidad empresarial”, en forma conjunta con el sector privado. Dado que además, el gobierno peruano ha expresado su intención de ampliar la financiación externa por medio de Asociaciones Público Privadas (concesiones, garantías, etc.), es muy probable que algunas de estas actividades incrementen las “contingent liabilities” del Estado. Por ello se buscará anticipar los problemas asociados con estas nuevas modalidades, a través de adiestramiento especial para un grupo seleccionado de funcionarios.
- 2.39 En cuanto al fortalecimiento del área de comunicación social de la CGR, se le dotará de infraestructura, tecnología y equipos que permitan atender los requerimientos de las estrategias de comunicación planteadas para el proyecto. Ello incluye la capacitación de su personal y la adquisición de equipos.

c) Fortalecimiento del servicio de atención de denuncias ciudadanas (US\$276 mil)

- 2.40 El objetivo es fortalecer los procesos internos de la CGR, para mejorar la atención a la ciudadanía, el acceso al seguimiento y la capacidad de respuesta frente a sus denuncias, y conformar un Observatorio que permita analizar y difundir información sistematizada de hechos irregulares contra la administración pública denunciados por la ciudadanía, una vez comprobada su veracidad.
- 2.41 Para ello, el programa financiará el mejoramiento de los procesos de atención de denuncias, lo que implica: (i) fijar metas para mejorar el proceso; (ii) rediseñar la estructura orgánica y procesos de la gerencia de denuncias ciudadanas; (iii) optimizar y definir el alcance del sistema de atención de denuncias; (iv) diseñar los mecanismos de coordinación interna y transmisión de información para ejecución de acciones rápidas; (v) proveer de apoyo tecnológico a la policía

nacional adscrita a la CGR; y (vi) capacitar al personal involucrado en el Sistema de Atención de Denuncias (SAD).

- 2.42 Asimismo, se financiará la conformación de un Observatorio de Atención de Denuncias Ciudadanas. Este observatorio permitirá analizar la evolución de denuncias, facilitar la atención de nuevos casos, clasificar la información de casos más frecuentes y mantener informada a la ciudadanía. Ello implica: (i) la determinación de la información de casos frecuentes atendidos por el SAD; (ii) el diseño del protocolo de ingreso y salida de información; y (iii) el establecimiento de los requerimientos necesarios del sistema a ser desarrollado.

C. Costo y financiamiento

- 2.43 El costo total del programa, se ha estimado en US\$17,143 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$12 millones de su Capital Ordinario (OC) y aportes de contrapartida por el equivalente a US\$5,143 millones. Los recursos de contrapartida provendrán del presupuesto de inversión de la CGR, específicamente de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios¹⁷.

CUADRO II-1. PRESUPUESTO DEL PROYECTO (EN MILES DE DÓLARES)

ITEMS	APORTES				TOTAL	
	BID		CGR			
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
I. COSTOS DIRECTOS	10.659	62,18	5.050	29,46	15.709	91,64
1. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL	6.966	40,64	4.411	25,73	11.377	66,37
1.a. MODERNIZACIÓN DE INSTRUMENTOS	617	3,60	44	0,26	661	3,86
1.b. MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN INTERNA	6.349	37,04	4.367	25,47	10.716	62,51
1.b.1. Redefinición del modelo de gestión	567	3,30	68	0,40	635	3,70
1.b.2. Desarrollo integral del capital humano	1.813	10,58	0	0,00	1.813	10,58
1.b.3. Desarrollo de sistemas de información	3.865	22,55	792	4,62	4.657	27,17
1.b.4. Mejoramiento de la infraestructura física	104	0,61	3.507	20,46	3.611	21,06
2. FORTALECIMIENTO Y DESCONCENTRACIÓN DEL SNC	2.400	14,00	400	2,33	2.800	16,33
2.a. FORTALECIMIENTO DE LOS OCI's	1.338	7,81	237	1,38	1.575	9,19
2.b. FORTALECIMIENTO DE LAS ORC's	1.062	6,19	163	0,95	1.225	7,15
3. PROMOCION DE PROBIDAD	1.293	7,54	240	1,40	1.532	8,94
3.a. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	598	3,49	81	0,47	679	3,96
3.b. PROMOCIÓN DE PROBIDAD	493	2,88	84	0,49	577	3,37
3.c. FORTALECIMIENTO DEL S.A.D. CIUDADANAS	201	1,17	75	0,44	276	1,61
II. MANEJO ADMINISTRATIVO	428	2,50	48	0,28	476	2,78
III. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	130	0,76	0	0,00	130	0,76
1. AUDITORÍAS EXTERNAS	80	0,47	0	0,00	80	0,47
2. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO	50	0,29	0	0,00	50	0,29
IV. IMPREVISTOS	783	4,57	2	0,01	785	4,58
V. COSTOS FINANCIEROS	0	0,00	42	0,25	42	0,25
TOTAL PROYECTO	12.000	70%	5.143	30%	17.143	100%

¹⁷ La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. Se han previsto fondos en el rubro de imprevistos para el caso en que las comisiones sufran modificaciones.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario del programa será la República de Perú. La Contraloría General de la República (CGR) será el organismo responsable de la ejecución de los distintos componentes del programa. El programa contará con un Comité de Gerencia que será responsable de la dirección y supervisión general de los componentes y sub-componentes de la operación.

B. Ejecución y administración del proyecto

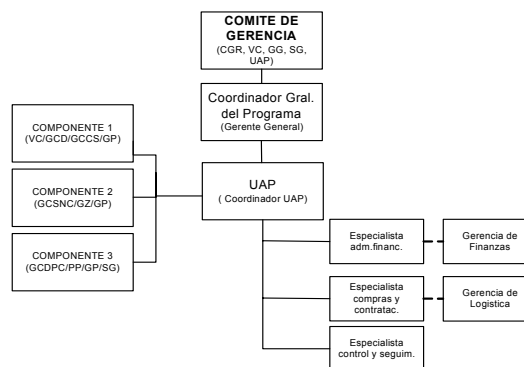
1. Ejecución

- 3.2 La responsabilidad técnica de la ejecución de los componentes estará a cargo de las gerencias de línea de la CGR. Sin embargo y debido a que los programas con el Banco requieren del cumplimiento de ciertas normas y procesos de contratación, estos gerentes contarán con el apoyo de una **Unidad Administradora del Programa (UAP)** exclusivamente durante el período de ejecución del programa. Esta Unidad, contará al menos con un coordinador; un especialista administrativo-financiero y contable; un especialista para el área de adquisiciones y contrataciones; y uno para planeamiento y seguimiento, además del apoyo administrativo que sea necesario. Los TdR para su contratación requieren de la no-objeción del Banco y se buscará garantizar la estabilidad de su personal, estableciéndose las causales de remoción a nivel contractual, relacionándolas básicamente con incapacidad /inhabilidad o violación de normas laborales. El coordinador de la UAP dependerá directamente del Gerente General de la CGR, que actuará como Coordinador General del Programa. Además, dada la gran cantidad de tareas que cumplen, las gerencias serán fortalecidas con asistentes técnicos (alrededor de cinco, con cargo a la contrapartida), cuyas funciones serán básicamente la de apoyar la formulación y seguimiento de los Planes Operativos Anuales (POAs) e interactuar con los Gerentes/Coordinador de la UAP para la ejecución del programa.
- 3.3 **Comité de Gerencia (COGE).** Estará integrado por el Contralor General, quién actuará como Presidente, el Vice-Contralor, el Gerente General, el Secretario General y por el Coordinador de la UAP como Secretario. Sus funciones serán las de apoyar al Contralor en el ejercicio de su responsabilidad de: (i) revisar el cumplimiento de las metas del programa; (ii) aprobar cambios de política del programa; (iii) aprobar los POAs; y (iv) revisar la utilización de los recursos del programa.
- 3.4 La UAP apoyará a la Coordinación General en la ejecución del programa, facilitará los procesos de contratación de consultores y adquisición de bienes y servicios, e interactuará con las áreas administrativas de la CGR, en especial con las de logística y de finanzas. La preparación de términos de referencia, bases de licitación e informes será de responsabilidad de las gerencias encargadas de los componentes. La UAP tendrá las siguientes funciones: **Técnicas:** (i) consolidar los POAs; (ii) revisar TdR, preparar pliegos de licitación e interactuar con áreas de logística de la CGR para efectivizar las contrataciones de consultoría y adquisición de

bienes; (iii) efectuar el seguimiento del programa asegurándose del cumplimiento de procedimientos operativos y cláusulas contractuales; y (iv) preparar informes semestrales y otros requeridos por el Banco; **Financieras:** (i) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; los informes semestrales sobre el movimiento del fondo rotatorio; los estados financieros auditados; (ii) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación por el personal del Banco y los auditores externos; (iii) mantener registros separados de las operaciones del programa e integrados al sistema de la CGR, de manera que permita el manejo contable y financiero de los recursos del financiamiento del Banco y de la contrapartida local, de acuerdo con los requerimientos del Banco; y (iv) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local; y **Gestión/Control:** (i) establecer controles operacionales; (ii) coordinar la evaluación de los POAs y el establecimiento de medidas correctivas; y (iii) ser el nexo para el programa con el Banco y otras entidades públicas y privadas.

3.5 En el siguiente gráfico, se resume la estructura de ejecución propuesta.

3.6 La formulación y ejecución de los POAs estará a cargo de las gerencias responsables y serán consolidados por la UAP. Durante el transcurso de la operación, el organismo ejecutor deberá presentar anualmente su POA que deberá ser aprobado por el Banco, antes de comprometer recursos. El ejecutor podrá acordar con el Banco la presentación de POAs adicionales cuando ello facilite el seguimiento y ejecución del programa.



Nota: CGR: Contralor, VC: Vice Contralor, CG: Gerente General, GCD: Gerencia Central de Desarrollo, GCCS: Gerencia Central de Control Sectorial, GP: Gerencia de procesos, GCSNC: Gerencia Central del Sistema Nacional de Control, GZ: Gerencias Zonales, GCDPC: Gerencia Central de denuncias y participación ciudadana, PP: Procuraduría Pública, SG: Secretaría General

3.7 Los POAs estarán organizados en tres capítulos: (i) **Modernización institucional de la CGR**, bajo la responsabilidad de la Vicecontraloría, Gerencia Central de Desarrollo y Gerencia Central de Control Sectorial, con el apoyo de la Gerencia de Procesos; (ii) **Fortalecimiento y desconcentración del SNC**, bajo la responsabilidad de la Gerencia Central del Sistema Nacional de Control, y Gerencias Zona Norte, Centro, Sur y Lima, con el apoyo de la Gerencia de Procesos; y (iii) **Coordinación interinstitucional, promoción de probidad y atención de denuncias**, bajo la responsabilidad de la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana y Procuraduría Pública, con el apoyo de la Gerencia de Procesos. Para el componente de coordinación interinstitucional, la responsabilidad será de la Secretaría General.

- 3.8 Los POAs contendrán información de las actividades y cronograma de ejecución a realizarse durante el año, estableciendo metas e indicadores, en concordancia con el Marco Lógico del programa. También deberán contener detalle sobre la ejecución del presupuesto, indicando fuentes de financiamiento y consistencia con el presupuesto la Contraloría, versiones preliminares de los términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría y especificaciones de las licitaciones que se llevarán a cabo. Finalmente, a partir del segundo año de ejecución, los POAs también considerarán una evaluación del POA anterior. El Comité de Gerencia aprobará los POAs que serán presentados al Banco a más tardar el 30 de noviembre de cada año. Ya se cuenta con el POA definitivo del primer año, incluyendo los términos de referencia de las principales contrataciones.

2. Fondo rotatorio y reconocimiento de gastos

- 3.9 Para efectuar los desembolsos del programa se establecerá un fondo rotatorio, el cual será del 5% del monto del financiamiento.
- 3.10 La Contraloría ha solicitado al Banco que se reconozca como contrapartida local, gastos realizados a partir de la aprobación del Esquema de Proyecto (5 de noviembre de 2003), pero con anterioridad a la aprobación de esta operación por el Directorio Ejecutivo del Banco, correspondientes básicamente a la contratación y realización de obras de infraestructura y la adquisición de bienes y servicios conexos realizados en el marco de los componentes de este programa, por un valor de hasta US\$1,5 millón. Sobre el particular, la CGR ha solicitado al Banco se reconozca con cargo a la contrapartida local el gasto de aproximadamente US\$590.000 incurrido en la ampliación de la sede central de la CRG, ejecutado recientemente mediante un convenio interinstitucional suscrito con la Universidad Nacional de Ingeniería, y de conformidad con la legislación nacional, lo cual es aceptable al Banco. Asimismo, en la medida que se demuestre que los demás gastos, hasta el monto total antes señalado, hayan cumplido procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo, se recomienda su reconocimiento.

3. Desembolsos

- 3.11 **Apertura de “Cuenta Especial”.** Con el propósito de manejar los fondos provenientes de la cuenta del préstamo del Banco, la Contraloría General de la República gestionará la apertura de una “cuenta bancaria especial”.
- 3.12 **Desembolso especial:** Una vez que el contrato de préstamo se encuentre vigente y se hayan cumplido las condiciones generales previas al primer desembolso de las normas generales del contrato de préstamo, el Banco podrá desembolsar hasta el equivalente de US\$20.000 con cargo al financiamiento para iniciar las actividades del programa, incluyendo la contratación del personal de la UAP.

C. Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso

- 3.13 Antes de efectuarse el primer desembolso de los recursos del financiamiento posterior al desembolso estipulado anteriormente, la CGR deberá presentar al Banco evidencia de: (i) haber firmado un documento ante el prestatario en el que asuma las obligaciones que le competen referentes a la ejecución del programa; (ii) haber presentado, para aprobación por parte del Banco, el POA definitivo para el primer año de ejecución del programa; (iii) haber creado formalmente la Unidad Administradora del Programa (UAP) y evidencia de que la misma cuenta con el espacio físico, los equipos, el mobiliario y las tecnologías 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. Antes del primer desembolso de los recursos del financiamiento para las actividades de capacitación del componente de coordinación institucional, promoción de probidad y atención de denuncias, la CGR deberá presentar, a satisfacción del Banco, evidencia de que los representantes de las escuelas de formación de la CGR, del Ministerio Público y del Poder Judicial firmaron un convenio tripartito para la realización de las acciones conjuntas.

D. Adquisición de bienes y servicios y autorización de contrataciones

- 3.14 Los montos límites a partir de los cuales se requerirá publicidad internacional en las licitaciones son: montos iguales o superiores al equivalente de US\$350.000 para bienes y servicios conexos; montos iguales o superiores al equivalente de US\$200.000 para servicios de consultoría; y montos iguales o superiores al equivalente de US\$3 millones para obras.
- 3.15 Por un período de 12 meses, contados a partir de la fecha de vigencia del contrato de préstamo y a partir de la tercera licitación pública u otra forma de contratación, el Banco revisará los respectivos procesos de licitación, adquisición y contratación por montos inferiores al equivalente de US\$35.000 de forma ex post. A partir de dicha fecha si de las revisiones que haga el Banco resultara recomendable, este podrá ampliar el monto a partir del cual se llevará a cabo la supervisión de los procesos de licitación, adquisición y contratación de forma ex-post hasta el equivalente de US\$200.000 dólares para servicios de consultoría y hasta US\$350.000 para bienes y servicios conexos.

E. Período de desembolsos

- 3.16 El plazo para desembolsar los recursos del financiamiento se ha estimado en hasta 60 meses, a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato de préstamo.

Cuadro III-2 Calendario de desembolsos (En millones de US\$)						
Fuente	2005	2006	2007	2008	Total	%
BID	2,7	3,7	3,3	2,3	12,0	70%
Local	2.1	1,6	1,00	0,4	5,1	30%
Total	4,8	45.3	4,3	2,7	17,1	100%
Porcentaje	28%	31%	25%	16%	100%	

F. Seguimiento y evaluación

- 3.17 **Informes.** La CRG presentará al Banco, antes del 31 de mayo y del 30 de noviembre de cada año, durante la ejecución del programa, informes sobre el progreso del mismo durante el período comprendido entre el 1° de noviembre del año anterior y el 30 de abril del año en curso y el período comprendido entre el 1° de mayo y el 31 de octubre del año en curso, respectivamente.
- 3.18 **Revisión de los POAs.** Véase ¶3.6 a ¶3.8
- 3.19 **Evaluaciones intermedia y final.** A más tardar cuando se hayan desembolsado el 40% y el 90% de los recursos del Financiamiento, respectivamente, una firma consultora contratada por el Organismo Ejecutor con la no objeción previa del Banco, actuando de acuerdo con términos de referencia aprobados por el Banco, recabará y analizará la información de base del programa, especialmente la relacionada con las metas indicativas de seguimiento del programa establecidas en el Marco Lógico y las acciones previstas en cada POA presentado hasta la fecha, a fin de permitir que el Banco y el Prestatario lleven a cabo una evaluación intermedia y otra final de los resultados logrados en la ejecución del programa.
- 3.20 La evaluación intermedia buscará examinar, el progreso y los resultados logrados en la ejecución del programa. Se enfatizará: el grado de cumplimiento de las acciones previstas dentro de cada POA; la efectividad del diálogo interinstitucional con las demás entidades que integran el SNC; la efectividad de las acciones de comunicación y de participación ciudadana previstas en el programa, así como, la aplicación de los nuevos procesos relacionados con la auditoría de gestión. Esta evaluación servirá al equipo de proyecto para emitir un criterio en torno al cumplimiento de las metas indicativas de los primeros dos años y definir las vigentes para los años siguientes.
- 3.21 La UAP de la CRG recopilará, almacenará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo los POAs, la revisión de medio término y la evaluación final, lo que contribuirá a que el Banco prepare el Informe de Terminación de Proyecto (PCR).
- 3.22 Los estados financieros del programa se presentarán anualmente, durante el período de su ejecución, debidamente dictaminados por una firma independiente de contadores públicos aceptable al Banco que será contratada con recursos del financiamiento, de acuerdo a las políticas y procedimientos del Banco. Además, las auditorías del programa incluirán una auditoría de los procesos de adquisiciones de acuerdo con lo estipulado en las políticas del Banco.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 La CGR cuenta con una positiva experiencia acumulada en el manejo de operaciones con organismos de cooperación internacional, conforme la descripción realizada en el ¶1.42. Esta experiencia será reforzada con la incorporación de personal capacitado en normas y procedimientos del Banco que

darán el respaldo administrativo que el proyecto requiere para ser ejecutado. Asimismo, las actuales gerencias de línea, que cuentan con experiencia en sus respectivos campos de acción, serán las responsables directas de conducir las actividades a ser financiadas por el programa. Sin embargo, y reconociendo la gran carga laboral en el cumplimiento de sus funciones diarias, serán fortalecidas con técnicos con dedicación exclusiva a las actividades del programa. Finalmente, se contará también con un especialista en control y seguimiento como responsable de mantener al COGE informado de las posibles desviaciones a los cronogramas de ejecución de los POAs y, en su caso, sugerir mecanismos de corrección.

B. Viabilidad financiera y sustentabilidad

- 4.2 No se han previsto riesgos relacionados con la viabilidad financiera ni con la sustentabilidad de esta operación. Lo primero se debe a tres aspectos: (i) el MEF ha otorgado una alta prioridad al programa que se refleja en la aprobación de su estudio de factibilidad y su inclusión en el *pipeline* del Banco para este año; (ii) los recursos de contrapartida no son tan cuantiosos y un porcentaje importante de los mismos ya fue ejecutado en obras de infraestructura realizadas en el marco del programa y así deberán ser reconocidos; (iii) la CGR goza de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (ver ¶1.7); y (iv) el presupuesto de la Contraloría se viene incrementando constantemente, en los últimos años (ver ¶1.9), debido a la importancia que los demás Poderes han dado al tema.
- 4.3 A su vez, la sustentabilidad está, en la medida de lo posible, asegurada debido a que: (i) las ganancias de eficiencia generadas por la ejecución del programa (ver siguientes párrafos) serían más que suficientes para cubrir las nuevas actividades y productos a ser desarrollados y mantener los procesos de capacitación y actualización periódica del personal; (ii) estas últimas actividades generan una experticia en los funcionarios con efectos que rebasan el corto período de esta operación y afectan a futuras acciones de control; (iii) el mejoramiento de la infraestructura, como resultado de las obras que se vienen realizando, garantizando un alto patrón de calidad, así como las readecuaciones y acondicionamientos que benefician a la sede central, a la ENC y a todas las oficinas regionales, también rebasan a la ejecución del programa; y, (iv) los sistemas y equipos de telecomunicaciones a ser adquiridos así como las conectividades interna y remota a ser instaladas son muy modernas y, a pesar de la acelerada depreciación tecnológica que caracteriza al sector, tienen un largo período de vida útil para los fines que persiguen.

C. Viabilidad socio económica

- 4.4 El programa es rentable, tanto para el Estado, como para la sociedad en su conjunto. El desaliento de actos de corrupción, la mayor recuperación de fondos públicos utilizados fraudulentamente con perjuicio económico para el Estado, y ciertas racionalizaciones de gastos, tendrían un efecto positivo en las cuentas públicas. Desde el punto de vista de la sociedad, las ganancias de eficiencia en el SNC permitirían liberar recursos a usos alternativos; adicionalmente, la equidad

social mejoraría al reducirse la corrupción. A continuación se describen los principales beneficios identificados.

- 4.5 A raíz de una mayor productividad laboral **se reduciría el costo, por acción de control**, en un 25% en el caso de la CGR, y 20% en el de los OCI. Así, manteniéndose el número de acciones de control constante, se “liberarían recursos” con un valor económico para la sociedad cercano a los US\$4,4 millones (promedio anual). Estos “recursos liberados”, posibilitarían incrementar en 60 las entidades auditadas por la CGR, y en 90 las controladas por los OCI.
- 4.6 La desconcentración del SNC y el fortalecimiento de las ORC, conllevaría a una **reducción en los gastos de traslados y viáticos de los auditores**, generándose a partir del segundo año un ahorro anual superior a US\$50.000, que se elevaría a cerca de US\$340.000 al final del período de análisis. También se espera que la conexión vía Internet de la CGR-Lima con las ORC conlleve a un **ahorro significativo en el costo de las comunicaciones**.
- 4.7 Con auditores más capacitados, mejores métodos de control, mayor claridad en la información que se necesita, existiría un **ahorro de tiempo y recursos para los auditados**. Adicionalmente, al incrementarse la cantidad y calidad de las recomendaciones de los exámenes especiales y auditorías de gestión, se esperaría un **mejor cumplimiento de normas y una mayor eficiencia en los procesos operativos de las entidades sujetas a control**.
- 4.8 Con un SNC más efectivo, el área de Procuraduría fortalecida, y una mayor y mejor coordinación interinstitucional entre la CGR, el MP y el PJ, **aumentaría** en cerca de US\$1 millón anual **el recupero de fondos públicos desviados con perjuicio para el Estado**.
- 4.9 Finalmente, si las entidades de control logran incrementar su capacidad para detectar actos de corrupción que efectivamente se sancionan, aumenta la participación de la sociedad civil en la vigilancia del gasto público, y es efectiva la promoción de probidad entre funcionarios, se esperaría que **el desvío de fondos con perjuicio económico para el Estado se reduzca** en aproximadamente US\$6 millones anuales a partir del cuarto año; esto permitiría al Estado “recuperar” los fondos invertidos en el programa, sin considerar otros beneficios¹⁸.

D. Impacto ambiental

- 4.10 La operación no presenta actividades con impactos ambientales o sociales negativos que requieran ser evaluados. Sin embargo, dado que se incluirán actividades de capacitación específica sobre control ambiental y los recursos naturales, de forma a

¹⁸ Dada la complejidad que implica cuantificar el daño que la corrupción impone a la sociedad, sólo se consideró la pérdida directa para el Estado. No obstante, es importante destacar que dicho daño puede ser muy significativo porque: (i) los recursos públicos no se utilizan de acuerdo a las prioridades establecidas por la comunidad, reflejadas en el presupuesto; (ii) se lesionan los principios básicos de equidad al producirse fuertes transferencias de recursos entre individuos-grupos; (iii) los fondos desviados pueden ser sacados del país y, por lo tanto, existe una pérdida neta de los recursos de la comunidad. En este contexto, tanto el desaliento de la corrupción, como la recuperación de fondos desviados, generaría cuantiosos beneficios sociales, más allá de los estrictamente financieros.

que la CGR pueda cumplir con más eficiencia estas responsabilidades, se considera que la operación podría tener un impacto indirecto positivo sobre el medio ambiente al incrementar el reconocimiento de esta dimensión como atribución legal de la institución. El CESI aprobó el Documento Conceptual de Proyecto en su reunión del 23 de enero de 2004, y sus observaciones fueron incorporadas en este informe (ver párrafos 2.13, 2.14 y 2.20).

E. Beneficios

- 4.11 Varios estudios teóricos y empíricos indican que la corrupción obstaculiza el desarrollo, a la vez que lesiona los principios básicos de equidad y ética sobre los que se constituye una sociedad: los recursos públicos no necesariamente se invierten en proyectos de elevada rentabilidad social, sino en aquellos que facilitan la comisión de actos ilícitos; el sector privado destina tiempo y dinero para poder participar de las rentas que genera la corrupción, y/o para evitar los costos que impone una burocracia corrupta. En ese contexto, fortalecer el SNC, coadyuva a mejorar la gobernabilidad del país, en la medida que los órganos de este sistema sean más eficientes y efectivos, aumenta la sensación de riesgo de quienes participan en actos de corrupción, desincentivándose los mismos.
- 4.12 **En cuanto a gobernabilidad del país**, las actividades a ser financiadas por el programa reforzarán la responsabilidad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas y evaluación de la gestión, permitiendo avanzar en un cambio de la cultura de la administración pública al subordinar el cumplimiento burocrático y formal de procedimientos al de resultados. Todos estos elementos contribuirán a una mejora de los niveles de gobernabilidad del país.
- 4.13 **En cuanto al mejoramiento de los niveles de equidad**, la mayor efectividad del control, inducida por la ejecución del presente programa, deberá contrarrestar algunos de los efectos negativos de las exacciones ilegales en la prestación de servicios públicos que son particularmente intensos sobre los grupos desprotegidos pues, además de tener que pagar a los corruptos, tienden a recibir servicios de peor calidad. La especial atención que el programa pondrá en el control de estas actividades y de los programas sociales del Estado permitirán combatir estos males y apoyar los esfuerzos gubernamentales de reducir las inequidades sociales.
- 4.14 **Respecto a la eficiencia de la administración de los recursos públicos**, la mejora en la capacidad de ejercer el control derivada del fortalecimiento institucional promoverá una mayor eficiencia en la administración de los recursos públicos y un mejor cumplimiento de las metas y objetivos asociados a cada una de las entidades sujetas de control. Específicamente, las reformas de los sistemas de control darán, al Poder Ejecutivo y a la sociedad, información más confiable y oportuna que facilitará la toma de decisiones, así como el seguimiento y evaluación de los programas de gobierno. A su vez, el fortalecimiento de ORCs y OCIs permitirá que sus actuaciones de control sean más amplias y oportunas, generando una cultura de prevención en los administradores públicos y por tanto una reducción de los casos de corrupción. Finalmente, la mayor eficiencia y solidez en los procesos de responsabilidad fiscal y,

en caso de aplicarse, de jurisdicción coactiva, tendrán un efecto inhibitorio de actitudes irresponsables o ilegales en el conjunto de la administración pública.

F. Resultados esperados

- 4.15 Entre otros resultados se espera que las acciones del programa: (i) amplíen la cobertura territorial del control gubernamental y la calidad de los informes de control; (ii) diversifiquen los tipos de entidades sujetas a control; (iii) incorporen nuevos temas de interés social; (iv) eleven la oportunidad y calidad de las acciones y sus resultados; (v) faciliten, en su caso, a los otros agentes (fiscales y jueces) la apertura de procesos y acciones coactivas; (vi) estimulen las denuncias formuladas por los ciudadanos; y (vii) promuevan la probidad tanto por parte de funcionarios públicos como de empresarios del sector privado.

G. Riesgos

- 4.16 **Escasa colaboración interinstitucional.** La eventual dificultad en lograr niveles importantes de cooperación entre las distintas partes de la cadena de control podría representar un riesgo para la ejecución del subcomponente de coordinación interinstitucional. El programa prevé la realización de actividades de acercamiento entre los distintos actores, aunadas a actividades de fortalecimiento técnico, reformas de procedimientos y capacitación conjunta. En este sentido, el equipo de proyecto se reunió con los distintos involucrados –Fiscalía de la Nación, Corte Suprema, Academia de la Magistratura– para propiciar una mayor aproximación entre ellos y la identificación de áreas de interés común. Además, se suscribirá un acuerdo tripartito entre las escuelas de los tres organismos, que será una condición previa para el financiamiento de dichas actividades.
- 4.17 **Mimetismo.** Si bien los nuevos titulares de los OCIs son designados por la CGR, el resto de la estructura para el funcionamiento es provisto por la propia administración sujeta a control. El trabajo diario entre controlador y controlado puede generar cierto mimetismo y debilitar el control gubernamental. Si bien este es un riesgo propio del SNC y no del diseño del programa, podría afectar el resultado de algunas de sus acciones. La CGR tiene plena conciencia de este riesgo y para su mitigación, ha previsto establecer esquemas de rendición de cuentas y de evaluación de desempeño que garanticen transparencia en el ejercicio de funciones y una política de recursos humanos que tendrá en cuenta la rotación del personal de los OCIs.
- 4.18 **Resistencia al cambio.** Como ya se mencionó, la CGR ha sido un organismo que ha actuado principalmente en el control de legalidad y auditoría financiera. El control de gestión y grado de cumplimiento de las políticas públicas son elementos que introduce el nuevo marco legal vigente, y por tanto pueden generar cierta resistencia al cambio entre el personal actual del organismo. Para mitigar este efecto, el programa ha previsto un plan de capacitación/incentivos para los recursos humanos. Asimismo, el plan de incorporación de recursos humanos que el organismo está adelantando, considera la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios y con experiencia en gestión y políticas públicas, quienes también serán capacitados con las nuevas técnicas, normas y procedimientos.