

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

PERÚ

10 DE FEBRERO DE 2004

I. DATOS BÁSICOS

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

Número del proyecto: PE-L1002

Equipo de país: Jefe de División: Xavier Comas (SC3/CHF), Jefe de equipo: Raimundo Arroio (RE3/SC3); otros miembros: Verónica Adler (RE3/SC3); Gonzalo Deustua (COF/CPE); Arnaldo Posadas (RE3/SC3); Ana Lucía Saettone (RE3/SC3); Javier León (RE3/OD5, Peer Reviewer).

Fecha de ingreso al programa operativo: 5 de Octubre de 2003

Prestatario: República de Perú

Organismo ejecutor: Contraloría General de la República

Plan de financiamiento:

| | | |
|--------|------|------------|
| IDB: | US\$ | 10.150.000 |
| Local: | US\$ | 4.350.000 |
| Total: | US\$ | 14.500.000 |

PTI/SEQ: No

Calendario tentativo de actividades: Misión de análisis: segundo trimestre 2004
Directorio: segundo trimestre 2004

II. MARCO DE REFERENCIA

A. El sector

- 2.1 En Perú existe 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.
- 2.2 En efecto, a partir de la disolución del Congreso en 1992 se inició un proceso de debilitamiento de las instituciones de control. En lo que se refiere al Poder

Legislativo, se abolieron importantes facultades fiscalizadoras, que se reflejaron, por ejemplo, en la reducción significativa del número de comisiones de investigación relacionadas con abusos del Poder Ejecutivo¹. En forma paralela se produjo el debilitamiento del Poder Judicial, especialmente en lo referido al nombramiento de magistrados provisionales –que llegaron a representar más del 80% del total de jueces– por comisiones interventoras afines al régimen, buscando así garantizar la “legalidad” de los actos de gobierno e impedir avances de posibles demandas.

- 2.3 En el caso de la Contraloría el débil ejercicio de su función misional tuvo dos causas fundamentales: por un lado, la existencia de 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, por el otro, la débil capacidad institucional del Sistema Nacional de Control (SNC) para atender su función con la cobertura y calidad requeridas. Durante la década de los noventa la CGR sufrió una radical reducción de personal (en 1992 se pasó de casi mil funcionarios a cerca de 90), mermando considerablemente su capacidad operativa para ejercer el control gubernamental.
- 2.4 Como resultado de esta situación hoy se observa una disminución en la confianza de la sociedad en la probidad de sus instituciones públicas. Una encuesta de usuarios de servicios identificó a la corrupción como el segundo desafío más importante que enfrenta Perú². Por estas razones, el país ha iniciado un proceso de modernización y reforma del SNC que incluye un nuevo marco normativo y metodológico así como un plan de fortalecimiento institucional.

B. El Sistema Nacional de Control en Perú

1. Marco regulatorio

- 2.5 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 gubernamental³”. Integran el SNC: (i) la Contraloría General de la República (CGR) como ente técnico rector; (ii) las Oficinas de Control Institucional (OCIs); y (iii) las Sociedades de Auditoría (SOAs).
- 2.6 Los organismos sujetos a control incluyen: (i) Poder Ejecutivo; (ii) gobiernos regionales y locales; (iii) organismos autónomos; (iv) unidades administrativas de los poderes legislativo y judicial; (v) empresas públicas y entes reguladores; (vi) las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y (vii) entidades privadas que reciben aportes

¹ Mientras que entre 1990-95 se constituyeron 16 comisiones, en el período de 1995-2000 existieron solamente 3 y ninguna de ellas llegó a resultados que comprometieran al gobierno.

² Alberto Melo. “La competitividad de Perú después de la década de reformas: diagnóstico y propuesta”. BID, Noviembre 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 incluido por el 90% de los encuestados.

³ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, artículo 12°.

del Estado. El total de entidades sujetas a control es de 2501, de las cuales 1829 (73%) son gobiernos locales.

- 2.7 Con el objeto de tener un adecuado marco regulatorio, en julio del 2002, se promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (No. 27785) que complementa el control de legalidad y las auditorías financieras con otras acciones, tales como el control de gestión y el de cumplimiento de las políticas públicas y temas de interés nacional relacionados con el control ambiental y los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación. La ley incorpora además el control previo de la CGR en operaciones de deuda externa, adquisiciones con carácter de secreto militar y aprobación de presupuestos de adicionales de obras públicas.

2. La Contraloría General de la República (CGR)

a) Aspectos Generales

- 2.8 La CGR es un organismo constitucional (Art. 82 de la Constitución Política) con más de 74 años de existencia. Se define como una entidad descentralizada de derecho público, con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera. La máxima autoridad del organismo es el Contralor General quien tiene rango de Ministro de Estado, y es designado por un período de siete años –el actual finaliza en 2008– por el Congreso de la República, a propuesta del Ejecutivo.
- 2.9 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) como forma de mejorar la gestión de los procesos de las entidades sujetas a control. En el Anexo II se acompaña un Glosario de terminología de control.

b) Organización, recursos humanos y presupuesto

- 2.10 La CGR cuenta con una estructura orgánica recientemente revisada, integrada por el Contralor, el Vice-Contralor, una Gerencia General, una Secretaría General, cuatro Gerencias Centrales y 24 Gerencias. El personal total es de 851 personas (514 auditores), con una relación de 3/1 entre personal técnico y de apoyo. El presupuesto del organismo, medido en términos del total del presupuesto público (PP) se ha mantenido relativamente estable representando un monto aproximado del 0,15% del total entre 1998 y 2002. A partir del año 2003 se observa una mejora significativa en la asignación presupuestaria de funcionamiento de la institución

alcanzando el 0,20%⁴ del PP. La Sede Central de la CGR se encuentra en Lima y existe además un conjunto de 11 Oficinas Regionales de Control (ORC)⁵ que cubren principalmente a las municipalidades provinciales y distritales.

3. Las oficinas de control institucional y las sociedades de auditoría

- 2.11 En principio, cada entidad sujeta a control debería contar con una Oficina de Control Institucional, sin embargo, en la actualidad solo se han constituido 681 OCIs en los que se desempeñan 1.208 auditores, para cubrir 2501 entidades, lo que se traduce en una relación superior a dos instituciones por auditor. En el marco de la nueva ley orgánica, la designación de los Jefes de las 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 auditoría 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.
- 2.12 Por su parte, existen 60 SOAs, que son sociedades de auditoría privada, que realizan principalmente auditorías financieras por encargo de la CGR. La CGR 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 valor del control

- 2.13 En el sistema de detección de actos de corrupción, acompañan a la CGR otras instituciones, entre ellas, el Ministerio Público (presidido por la Fiscal de la Nación) y el Poder Judicial. Los informes de control que elabora la CGR son remitidos, a través de su órgano de defensa judicial (Procuraduría Pública de la CGR), al Ministerio Público, quien es el encargado de formular la correspondiente denuncia penal por los indicios de comisión de delito ante el Poder Judicial; y en el caso de responsabilidad civil, la demanda se interpone directamente ante el Poder Judicial.

C. Principales debilidades del SNC

- 2.14 Es probable que la mayor evidencia de las fuertes debilidades institucionales del SNC sea su incapacidad para atender las crecientes denuncias recibidas de diferentes fuentes como se señala en Cuadro II-1. Además, existe una notable diferencia en la calidad de los informes expedidos por el SNC, siendo de especial preocupación la labor de aquellos agentes a cargo del control sobre el nivel municipal y los órganos desconcentrados, la cual debe ser constantemente revisada por la CGR.

⁴ En términos absolutos el presupuesto 2003 fue de US\$32 millones. A pesar de las restricciones fiscales que vive el país, el estimado para el 2004 es de US\$40 millones.

⁵ A comienzos de 2003 existían siete ORC. La actual gestión ha creado cuatro nuevas y se espera incrementar con un mayor número de sedes en el marco de este programa.

- 2.15 Si bien los aspectos vinculados a cuestiones presupuestarias y de marco normativo han sido o están siendo solucionadas, persisten problemas vinculados con: (i) aspectos misionales y organizacionales; (ii) el despliegue territorial; y (iii) las relaciones Interinstitucionales y con el ciudadano.

CUADRO II-1: DEMANDA Y OFERTA DEL SNC

| DATOS DE MERCADO | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| DEMANDA | 3.921 | 4.312 | 4.812 | 5.500 |
| Examen Especial | 2.597 | 2.427 | 2.432 | 2.549 |
| Auditoria de Gestión | 200 | 148 | 172 | 196 |
| Auditoria Financiera | 434 | 570 | 564 | 634 |
| Denuncias Recibidas | 690 | 1.167 | 1.644 | 2.121 |
| OFERTA | 3.701 | 2.966 | 3.037 | 3.305 |
| Examen Especial | 2.593 | 1.867 | 1.867 | 2.000 |
| Auditoria de Gestión | 184 | 112 | 133 | 157 |
| Auditoria Financiera | 363 | 379 | 382 | 446 |
| Denuncias Atendidas | 561 | 608 | 655 | 702 |
| DEMANDA INSATISFECHA | 220 | 1.346 | 1.775 | 2.195 |

Fuente: Elaboración CGR; los datos de 2004 son proyectados.

1. Aspectos misionales y organizacionales

- 2.16 **Instrumentos para ejercer el control y diversidad de entidades a ser controladas.** Pese a que el 73% de las entidades sujetas a control son municipalidades, las normas y manuales de auditoría gubernamental vigentes (NAGU y MAGU), no son suficientemente flexibles a las características de las municipalidades pequeñas ni a la de algunas entidades públicas, como empresas y organismos descentralizados. Además, la posibilidad de realizar auditorías de gestión encuentra serias limitaciones derivadas de la carencia de metodologías, así como de insuficientes herramientas para la focalización de acciones de control. Son efectuadas únicamente por el personal de la sede central de la CGR y dentro de ella básicamente esta referida a las auditorías de gestión ambiental y del patrimonio cultural. Tampoco se cuenta con la normativa actualizada y adecuada para llevar adelante las funciones de supervisión de OCIs y SOAs.
- 2.17 **Planificación de las acciones de control.** La CGR requiere mejorar y generar nuevos instrumentos clave, como por ejemplo indicadores de riesgo institucional y vulnerabilidad de entidades y procesos sujetos a control, para realizar una adecuada planificación de sus acciones.
- 2.18 **Estructura organizacional de la CGR.** Tradicionalmente, la actuación funcional de la CGR ha seguido un esquema orientado hacia auditorías de legalidad, constituyendo, mayormente, una participación institucional con característica forense que descuidaba otras áreas de la función de control. La actual administración comenzó un proceso de cambio organizacional –aun en marcha– orientado hacia el control de gestión, la promoción del trabajo en equipo y el uso de aplicaciones informáticas destinadas a optimizar su funcionamiento.
- 2.19 **Recursos humanos.** No ha existido hasta el momento una política de recursos humanos que permita optimizar los procesos de selección, asignación, capacitación y promoción. La política salarial no es competitiva ni consistente con los niveles de responsabilidad. La institución, por otra parte, está sesgada hacia perfiles

vinculados con las ciencias económicas y en control de legalidad, pese a los requerimientos de carácter multidisciplinario que requiere el nuevo marco jurídico.

- 2.20 **Capacitación.** La Escuela Nacional de Control, dedicada a la capacitación del personal del SNC, ha sido afectada por un fuerte proceso de desinversión. Su infraestructura física, equipamiento, procesos y sistemas necesitan ser actualizados. Además, la gran dispersión de cursos que imparte (cerca de 155) a través de 10 diplomados, requiere ser revisada.
- 2.21 **Tecnologías y sistemas de información.** La CRG 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. A su vez, son muy escasos los programas específicos desarrollados para los distintos tipos de control, no existe un grupo de servidores que ofrezca seguridad y capacidad de almacenamiento, y la red no es la adecuada para ofrecer servicios mínimos. Por otra parte, no ha sido explotada la posibilidad de compartir información con otros organismos que permitirían mejorar las acciones de lucha contra la corrupción.
- 2.22 **Espacio físico.** La CGR posee en su sede central un edificio de 10 pisos con una antigüedad de construcción mayor a los 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, entre el edificio principal y “La Casona” existe una serie de ambientes (barracas) construidos precariamente que dificultan la operación. Existen además 11 sedes regionales, el local de la Escuela Nacional de Control, así como con las instalaciones del Centro de Instrucción Cusipata.

2. Despliegue territorial e institucional

- 2.23 **Descentralización nacional y desconcentración de la CGR.** Perú ha iniciado un fuerte proceso de descentralización. La normativa actual⁶ establece que los gobiernos regionales y locales están sujetos al control y supervisión de la CGR. El proceso de descentralización implica no solo el traslado de recursos sino también de competencias a las regiones/municipios, por lo que se espera que la complejidad de la gestión subnacional aumente. Sin embargo, las ORC no cuentan con una estructura que les permita organizar y asignar adecuadamente sus recursos y lograr un tratamiento oportuno de las diversas actividades a su cargo (solicitudes de auditoría, atención de denuncias, evaluación de informes, etc.) Además de la insuficiencia de recursos humanos, las ORC también carecen de estructuras de cargos, de manuales de organización y funciones y de una política de rotación del personal.
- 2.24 **Oficinas de control institucional.** Las actuales OCIs tienden a ser heterogéneas en cuanto a sus capacidades, con serias deficiencias en el sector municipal y los órganos desconcentrados. Además, es aún débil su capacidad para formular

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

Informes Especiales, obligando a continuos procesos de revisión por la CGR. Aunque los nuevos funcionarios de los OCIs dependen del Contralor, su labor diaria es realizada bajo la dinámica organizacional de la institución controlada, circunstancia que puede generar un cierto mimetismo entre ambos.

- 2.25 **Sociedades de Auditoría.** El país cuenta con relativamente pocas SOAs (60) certificadas por la CGR, dada la cantidad y complejidad de las auditorías financieras a ser realizadas. Asimismo la normatividad de concursos y requisitos para certificación están desactualizados.

3. Relaciones interinstitucionales y relación con el ciudadano

- 2.26 **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 de corrupción. Específicamente, se requiere al menos de la participación de la CGR, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Por otra parte existen, al interior de la CGR, importantes actores en esta cadena de valor, tales como la Procuraduría de la CGR (unidad orgánica encargada de impulsar el proceso judicial⁷) y la policía adscrita⁸. Sin embargo, se observa una notable falta de coordinación de esfuerzos entre estos actores, políticas aisladas y renuencia a compartir información no reservada. Por lo tanto, es importante mejorar las relaciones interinstitucionales en la cadena de valor, lo cual implica acordar áreas de acción, compatibilizar procesos e implementar sistemas de información que permitan dar seguimiento a las acciones.
- 2.27 **Probidad de los funcionarios públicos.** Según estudios recientes de la CGR, uno de los problemas principales de la administración pública peruana está en 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. 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.
- 2.28 **Participación ciudadana.** 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. En efecto, es notable la falta de conocimiento en la ciudadanía sobre las funciones de la CGR o el ámbito de acción del SNC. Además, si bien se han

⁷ Las entidades estatales tienen 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 reciente en la estructura de la CGR implementada para acelerar la tramitación de las denuncias en las cuales se encuentran indicios de responsabilidad penal. En estos casos, la Policía adscrita, conjuntamente con las comisiones de auditoria de la CGR, elabora un atestado policial que luego es presentado al Ministerio Público para que formalice la denuncia penal.

rehabilitado los centros de denuncias, los sistemas de información son limitados y no permiten realizar un control y seguimiento oportuno, ni otorgar una respuesta efectiva.

D. Estrategia del país en el sector

- 2.29 Hacia fines de 2001 se aprobó un Plan Estratégico Sectorial Multianual 2002-2006 de la CGR (Decreto Supremo N° 187-2001-EF) 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 el programa que se está diseñando es coherente y consistente con sus objetivos.
- 2.30 La CGR ha sido un órgano históricamente sesgado hacia el control de legalidad de los actos de gobierno. El nuevo marco regulatorio sienta las bases para orientar la labor institucional bajo una nueva estrategia de control que implicará: (i) la desconcentración de la función de control de legalidad en las OCIs; (ii) la desconcentración del control administrativo 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 las políticas de Estado y (iv) un despliegue territorial de la CRG a través de las ORC para ampliar la cobertura de sus acciones de control a nivel local.

E. Estrategia del Banco para el país

- 2.31 La estrategia del Banco para la Modernización del Estado (OP-1004) estableció como uno de los campos de acción el fortalecimiento del sistema democrático, incluyendo el fortalecimiento de los órganos de control del Estado. La estrategia reconoce, asimismo, la necesidad de superar debilidades institucionales que afectan la modernización, incluyendo aquellas relacionadas con la corrupción.
- 2.32 La Estrategia de País aprobada por el Directorio del Banco en agosto de 2002, y actualizada en el 2003, estableció como una prioridad el apoyo a la creación de un Estado moderno, descentralizado y eficiente. El programa propuesto facilita el logro de este objetivo en la medida que impulsa un cambio institucional en la CGR y un cambio sobre la percepción ciudadana respecto de la propiedad de los bienes públicos que motive su participación en el control de la gestión fiscal. El Banco ha tenido diversas experiencias con entidades similares, entre las que se destaca, la cooperación técnica para la Modernización del Sistema de Control en Perú (ATN/SF-5599-PE de US\$500 mil con una contrapartida de US\$200 mil) ejecutada exitosamente entre finales de 1997 y 1999, cuyas principales actividades fueron: apoyar la descentralización institucional; fortalecer el Programa Especial de Denuncias y Sugerencias Ciudadanas; capacitar en auditoría gubernamental y en la aplicación de

⁹ Entre los logros más importantes cabe mencionar el nuevo marco regulatorio, la generación de cuatro nuevas oficinas regionales, la creación e implementación inicial de la Gerencia Anticorrupción, 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.

los nuevos lineamientos presupuestarios; y modernizar el sistema de informática. Además el Banco ha financiado el Programa de Modernización del Tribunal de Cuentas en Uruguay (827/OC-UR), el Programa de Modernización de la Corte de Cuentas en El Salvador (1204/OC-ES), el Programa de Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas en República Dominicana (DR-0106) y el Programa de Fortalecimiento de la Contraloría y Auditoría General en Colombia (1243/OC-CO).

- 2.33 Las lecciones aprendidas de estas experiencias son, entre otras, las siguientes: (i) la modernización de los organismos de 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 tienen que aplicar 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. Estas consideraciones se han tomado en cuenta en el diseño de la presente operación.
- 2.34 La CGR también se encuentra trabajando con otros organismos internacionales de cooperación técnica. En efecto, a través de acuerdos con la USAID se encuentra en ejecución un proyecto destinado a garantizar la transparencia y control del proceso de descentralización vía gobiernos regionales en el Perú. Además, se ha recibido apoyo financiero del gobierno de los Países Bajos para fortalecer al organismo en acciones de control vinculado con la gestión ambiental y patrimonio cultural. Durante el 2003 se han diseñado un conjunto de operaciones de preinversión en torno a una serie de proyectos que serían eventualmente apoyados por donantes bilaterales como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 3.1 El objetivo general o fin del programa es fortalecer la gobernabilidad del país en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción y al mejoramiento de la eficiencia del sector público. 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 probidad y participación ciudadana.

B. Estructura del programa

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

1. Componente 1. Modernización misional e institucional de la CGR

- 3.3 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 misional

- 3.4 El objetivo de este subcomponente es lograr que la acción de la CGR, para los distintos niveles y tipos de control, pueda realizarse con instrumentos de calidad y acorde a la nueva estrategia de la institución. El programa asignará recursos para mejorar la programación del control (ej: mapa de riesgo del sector público, mayor utilización de bases de datos de organismos afines), poniendo especial énfasis en las actividades relacionadas con el bienestar de la población, las políticas públicas de combate a la pobreza y el control preventivo. También se mejorarán los manuales y procedimientos de los distintos tipos de control (controles previos en casos especiales, control micro de entidades y control macro de la Cuenta General de la República). Finalmente, se adaptarán los manuales y normas de auditoría gubernamental para una mejor control de los municipios pequeños.

b) Modernización de la organización y gestión

- 3.5 El objetivo incluye mejorar los procesos de gestión interna, el capital humano, la tecnología, los sistemas de información, y la infraestructura física.
- 3.6 **Mejoramiento de la gestión interna.** Con recursos del programa se financiarán actividades relacionadas con la compatibilización de la estructura orgánica de la CGR con la nueva estrategia de control gubernamental, la articulación de la planificación de las acciones de control con la formulación del presupuesto y la construcción de indicadores de gestión. También se desarrollarán instrumentos para medir la relación costo/beneficio de las actividades de la CGR y el nivel de eficacia en cada uno de sus negocios estratégicos: procesos de auditoría, de responsabilidad fiscal y de control macroeconómico.
- 3.7 **Desarrollo integral del capital humano.** Se implementará un sistema de carrera que promueva la inclusión social, dado el carácter multiétnico de la sociedad peruana, considerando condiciones de ingreso, roles, niveles y cargos estructurales en función de los procesos, productos e impactos de la función de control gubernamental, los requisitos y nivel de desempeño exigidos para cada nivel, la escalabilidad del mismo y los perfiles para cada categoría. Se diseñará un plan de capacitación por competencias asociado a un sistema de medición de desempeño y se fortalecerá a la Escuela Nacional de Control, considerando la revisión de sus currículas y cursos en base a los diferentes ámbitos de control bajo responsabilidad de la CGR. 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, tales como el CONAM, el MEM y el INRENA.
- 3.8 **Desarrollo de sistemas de información.** El programa contribuirá a establecer una plataforma tecnológica, que permita soportar las necesidades de la CGR en relación con los sistemas que se pretende desarrollar. Los sistemas que se desarrollarán pueden clasificarse en: (i) sistemas para el mejoramiento del objetivo misional de la CGR, que incluye la actualización del sistema de auditoría gubernamental, de información georeferenciada, el desarrollo de aplicativos para explotar bases de datos; (ii) sistemas para mejoramiento de la gestión administrativa, incluye módulos

tales como costeo y presupuestación, contabilidad, comunicación e información interna, tecnología de archivos, entrada y salida de documentación, adquisiciones, recursos humanos; (iii) sistema para el mejoramiento del monitoreo y supervisión de los OCIs y ORC's; y (iv) sistemas para el mejoramiento de la atención al ciudadano. Para ello, con recursos del Banco ya está siendo formulado un Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI), el cual incluirá el reforzamiento de la conectividad del SNC con el sistema integrado de administración financiera del estado (SIAF), con el fin de explotar de manera óptima la base de datos relacionada a la ejecución del gasto publico, a los efectos del control gubernamental.

- 3.9 **Mejoramiento de la infraestructura física.** Se mejorará el ambiente de trabajo de los funcionarios de la CGR con un programa para acondicionar las oficinas del organismo. Con recursos de la contrapartida y de acuerdo a la normatividad ambiental peruana, se financiará el mejoramiento de la sede central, la construcción de un nuevo edificio, la mejora de la Escuela Nacional de Control y el desarrollo de infraestructura en las nuevas oficinas regionales. A su vez, con el programa se financiará el equipamiento de las oficinas (sistemas de seguridad, accesos, mobiliario).

2. Componente 2: Fortalecimiento y desconcentración del SNC

- 3.10 Se llevarán adelante dos conjuntos de acciones principales. El primero se relaciona con el mejoramiento de la capacidad de los OCIs y de la normatividad de contratación y evaluación de SOAs. El segundo se relaciona con el proceso de desconcentración del accionar de la CGR en el territorio nacional a través de las ORC.

a) Fortalecimiento de OCIs

- 3.11 En forma consistente con la estrategia de la institución, se llevará a cabo un programa de transferencia de capacidades en control gubernamental a los auditores de OCIs de las entidades del Estado, con énfasis en los que se encuentran en el ámbito de los gobiernos regionales y locales. Para ello, se elaborará la normativa correspondiente, se actualizarán los reglamentos de funcionamiento y se mejorará su equipo y su conectividad con el órgano rector del SNC. Asimismo, se implantarán mecanismos específicos que eviten el mimetismo entre contralor y controlado.
- 3.12 Con relación a las SOAs, se mejorará la normatividad de los procesos y requisitos para participar de concursos de auditorías financieras y los procedimientos internos para la designación de sociedades privadas de auditoría. Ello implica la revisión de la normativa actual, proposición de nuevos dispositivos legales y certificación de los estándares de calidad de los procesos internos implicados en la designación de las SOAs.

b) Fortalecimiento de las ORC

- 3.13 La CGR no cuenta con información sistematizada en relación con la problemática del control de cada región del país. Durante la etapa preparatoria se realizará un estudio tendiente a determinar la estructura óptima y necesidades reales de oficinas regionales, en función de las características locales, así como su mejor forma de organización, las competencias a ser transferidas y un plan estratégico de implementación de los cambios. Se analizará la posibilidad de delegar en las ORC, la evaluación de los planes e informes de control de las OCIs correspondientes a las unidades desconcentradas de los Gobiernos Regionales. Para ello, se acondicionará y mejorará a los ORC y su conectividad con el resto del sistema, proveyéndolos de mecanismos para la provisión de asistencia técnica para la realización de nuevas acciones de control: auditorías de gestión ambiental y patrimonio cultural, de gestión estratégica regional, sectorial - regional y otras. En este sentido se considerará un comprehensivo programa de capacitación a sus funcionarios.

3. Componente 3: Coordinación interinstitucional, promoción de probidad y participación ciudadana

- 3.14 El objetivo central de este componente es mejorar la cadena de valor del sector, promover una cultura de probidad y establecer mecanismos que amplíen la participación ciudadana en el control gubernamental.

a) Coordinación interinstitucional

- 3.15 Con este componente se buscará optimizar la cadena de valor entre los actores participantes en la lucha contra la corrupción. Ello requerirá evaluar los procesos y optimizar las relaciones, particularmente entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la CGR, así como la simplificación y compatibilización de los procedimientos de investigación de actos de corrupción. Igualmente, se hará necesario establecer mecanismos de seguimiento de expedientes y acceso a la información, capacitar a la Policía adscrita a la CGR y a los demás integrantes de la cadena en temas relacionados a la corrupción desde la perspectiva de la gestión pública.

b) Promoción de probidad

- 3.16 Con el objeto de promover una cultura de probidad el programa tiene previsto diseñar y aplicar un índice de integridad y transparencia en el sector público, fortalecer el sistema de declaraciones juradas de ingreso, bienes y rentas de los funcionarios públicos y realizar eventos de promoción de una cultura de probidad.

c) Participación ciudadana

- 3.17 El proyecto aportará recursos para implantar un modelo de participación ciudadana que permita realizar acciones de vigilancia del gasto público, particularmente en los programas y proyectos de lucha contra la pobreza. Se mejorará la infraestructura, equipamiento, sistemas y procesos de las áreas vinculadas con recepción y procesamiento de denuncias y se apoyará un plan de comunicaciones que permita mejorar la imagen de la institución, incluyendo

divulgación de casos ejemplarizantes investigados por la CGR. Asimismo se facilitará la divulgación de información sobre programas de financiamiento internacional ejecutados por agencias gubernamentales y sus resultados.

C. Costo y financiamiento

- 3.18 El costo total del programa, incluyendo los aportes de contrapartida de la Nación, se ha estimado en US\$14.500 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$10.150 millones de su Capital Ordinario (OC) y aportes de contrapartida por el equivalente a US\$4.350 millones. Los recursos de contrapartida provendrán del presupuesto de inversión de la CGR, específicamente de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios.

CUADRO III-1. PRESUPUESTO DEL PROYECTO

| ITEM | BID | | APORTE LOCAL | | TOTAL | |
|--|---------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
| | US\$ | % | US\$ | % | US\$ | % |
| I. COSTOS DIRECTOS | 9.200 | 70,5 | 3.850 | 29,5 | 13.050 | 90,0 |
| 1.1 Modernización institucional y misional | 5.400 | | 3.200 | | 8.600 | |
| 1.2 Fortalecimiento y desconcentración del SNC | 2.400 | | 400 | | 2.800 | |
| 1.3. Promoción de la probidad, participación ciudadana | 1.400 | | 250 | | 1.650 | |
| II. ADMINISTRACIÓN | 336 | 70,5 | 140 | 29,5 | 476 | 3,3 |
| III. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN | 130 | 100 | -- | -- | 130 | 0,9 |
| 3.1 Auditorías externas | 80 | | | | | |
| 3.2 Seguimiento y evaluación | 50 | | | | | |
| III. IMPREVISTOS | 484 | 60,3 | 318 | 39,7 | 802 | 5,5 |
| IV. COSTOS FINANCIEROS | | -- | 42 | 100 | 42 | 0,3 |
| TOTAL | 10.150 | | 4.350 | | 14.500 | 100 |
| % | 70% | | 30% | | 100% | |

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 4.1 El prestatario y garante del programa será la República de Perú. La Contraloría General de la República (CGR) será la 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

- 4.2 **Ejecución.** La responsabilidad técnica de la ejecución de los componentes estará a cargo de los gerentes de línea de la CGR. Estos gerentes contarán con el apoyo de una **Unidad de Apoyo a la Ejecución (UAE)** que contará al menos con un coordinador, un responsable del área administrativo-financiera, un oficial de contrataciones y tres asistentes. La UAE dependerá directamente de un Comité de Gerencia a ser conformado.

- 4.3 **Comité de Gerencia (COGE)** Este Comité estará integrado por el Contralor General, quien actuará como presidente, el Vice-Contralor y por los Gerentes responsables de la ejecución de cada uno de los componentes del programa. Sus funciones serán: (i) revisar el cumplimiento de las metas del programa; (ii) aprobar cambios de política en el programa; (iii) aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs); y (iv) revisar la correcta utilización de los recursos del programa.

C. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 4.4 El período de ejecución del programa es de 48 meses. El plazo para desembolsos de los recursos del préstamo se ha estimado en 54 meses, a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato de préstamo. El calendario de desembolsos se presentará en el Informe Final del proyecto.

D. Seguimiento y evaluación

- 4.5 **Informes.** El prestatario presentará semestralmente al Banco un informe sobre los progresos de cada uno de los planes operativos. Dichos informes serán presentados dentro de los 60 días de finalizado el semestre. El Banco, a través de misiones de administración evaluará la adecuada implantación de los cronogramas y metas indicativas establecidas en los respectivos POAs.
- 4.6 **Revisión de los POAs.** En el último trimestre de cada año de ejecución la UAE preparará un POA en que se considere las actividades, cronograma, términos de referencia y metas indicativas que se esperan lograr durante los siguientes doce meses.
- 4.7 **Evaluaciones intermedia y final.** El programa dispondrá de recursos financieros para una evaluación intermedia y una final, realizadas independientemente a través de la contratación de una consultoría externa aceptable para el Banco.
- 4.8 **La auditoría externa** del programa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, siguiendo sus políticas y procedimientos. La auditoría externa tendrá el carácter de financiera y operacional y será financiada con recursos del préstamo.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios esperados

- 5.1 **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.

- 5.2 **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 pagar arbitrariamente 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 (ver 3.4) permitirán combatir estos males y apoyar los esfuerzos gubernamentales de reducir las inequidades sociales.
- 5.3 **Respecto a la eficiencia de la administración de los recursos públicos:** la mejora en la capacidad de ejercer el control derivada del fortalecimiento institucional y misional de la CGR y de las otras entidades que integran el SNC, 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 y modernización de los sistemas de control micro, macro y de gestión 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 las Oficinas Regionales y de las 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.

B. Resultados Esperados

- 5.4 Entre otros resultados se espera que las acciones del programa: (i) ayuden a cerrar la brecha entre oferta y demanda de acciones de control; (ii) amplíen la cobertura territorial del control gubernamental y la calidad de los informes de control; (iii) diversifiquen los tipos de entidades sujetas a control; (iv) incorporen nuevos temas de interés social; (v) eleven la oportunidad y calidad de las acciones y sus resultados; (vi) faciliten, en su caso, a los otros agentes (fiscales y jueces) la apertura de procesos y acciones coactivas; y (vii) estimulen la participación de organizaciones de la sociedad civil.

C. Impacto ambiental

- 5.5 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 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 institución¹⁰.

¹⁰ Art.22, párrafo i) de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Riesgos

- 6.1 **Escasa colaboración interinstitucional.** La eventual dificultad en lograr niveles importantes de cooperación entre las distintas partes de la cadena de valor 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 y reformas de procedimientos. En este sentido, el equipo de proyecto se ha reunido con los distintos involucrados –Fiscalía de la Nación, Suprema Corte, Academia de la Magistratura– para propiciar una mayor aproximación entre ellos y la identificación de áreas de interés común. Para enriquecer este análisis y como parte de las tareas preparatorias, se está financiando un estudio sobre la percepción que diferentes entidades auditadas por la CRG tienen de su labor como forma de generar propuestas más participativas y con mayores posibilidades de éxito.
- 6.2 **Mimetismo.** Si bien los nuevos titulares de las OCIs son designados por la CGR, el resto de la estructura para el funcionamiento es provisto por la propia administración sujeta a control. Para mitigar el riesgo de mimetismo entre funcionarios de control y entidades controladas se tiene previsto establecer esquemas de rendición de cuentas y de evaluación de desempeño que garanticen transparencia en el ejercicio de sus funciones y una política de recursos humanos que tendrá en cuenta la rotación del personal de las OCIs.
- 6.3 **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.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Estado de preparación

- 7.1 A fines de agosto de 2003, el Banco realizó una Misión Especial durante la cual se identificaron los objetivos y componentes del programa. Luego de ello, y de acuerdo con los nuevos procedimientos, el equipo de proyecto formuló el Esquema de Proyecto que ha sido aprobado por la Gerencia de RE3 en el mes de octubre.

- 7.2 Asimismo, se ha apoyado a la CGR durante el proceso de formulación con: (i) la contratación de un experto dedicado a apoyar a la entidad en la preparación de los documentos e insumos relacionados con el diseño de la operación; (ii) dos expertos para el desarrollo del PETI; (iii) el mencionado estudio sobre la percepción que diferentes entidades sujetas a control tienen de la labor de la CGR; y (iv) un experto para profundizar la normativa y operatividad de la desconcentración de la CGR y su vinculación con el programa de descentralización que vive el país.
- 7.3 El personal de la CGR está realizando un levantamiento de la información relacionada con la situación actual de cada OCI para dimensionar las necesidades de su fortalecimiento en términos de recursos humanos y materiales que se requieren, con el objetivo de dimensionar adecuadamente este subcomponente.

B. Plan de acción

- 7.4 El equipo de proyecto ha realizado una misión de orientación en enero de 2004 y tiene previsto la de análisis para el inicio del segundo trimestre, de forma a enviar, antes del final del mismo, el Informe de Proyecto al Directorio.

MARCO LÓGICO
Programa de Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control
(PEL-1002)

| Resumen Narrativo | Indicadores | Medios de Verificación | Supuestos |
|---|--|--|--|
| Fin | | | |
| Elevar la contribución del SNC a la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la eficiencia del sector público. | <ul style="list-style-type: none"> • Por definir | <ul style="list-style-type: none"> • Informe anual de gestión de la CGR • Evaluación intermedia y evaluación final. | <ul style="list-style-type: none"> • Eventuales cambios en la legislación no modifican las atribuciones de la CGR |
| Propósito | | | |
| Aumentar la efectividad en materia de control de los recursos públicos, reformando y actualizando los enfoques y métodos de control, fortaleciendo y desconcentrando al SNC, y promoviendo una cultura de probidad, participación ciudadana y coordinación interinstitucional entre las entidades que conforman la cadena de valor del control gubernamental. | <ul style="list-style-type: none"> • Al finalizar el año 2007 el % de demanda insatisfecha se reduce al 30% de la demanda total por acciones de control (Línea de base 2003= 40% de demanda insatisfecha) • El porcentaje del gasto público (sin deuda externa ni provisional) auditado se mejora de un% en 2003 a unen 20.... y %.... al finalizar el programa • El porcentaje de gasto público auditado por las ORC se incrementa en un al momento de la EI y en un% al momento de la EF • Incremento de la participación de las nuevas auditorías (gestión, políticas públicas, acciones rápidas) en el total de las acciones de control y existe un mayor equilibrio entre los distintos tipos de entidades auditadas. • Se incrementa la cantidad de acciones de control realizadas a partir de denuncias ciudadanas. | <ul style="list-style-type: none"> • Informe semestral e informe de gestión anual de la CGR • Llamados a concurso y actos administrativos de designación | <ul style="list-style-type: none"> • Proceso de normalización de las OCIs se completa adecuadamente. • La ejecución del proyecto comienza sin retrasos siguiendo el esquema de ejecución previsto. |

| Resumen Narrativo | Indicadores | Medios de Verificación | Supuestos |
|---|---|---|-----------|
| Componentes | | | |
| CI. Fortalecimiento institucional y misional de la CGR | | | |
| CI.I Modernización misional | <p>a) Planificación del control fortalecido:</p> <ul style="list-style-type: none"> Al final del Programa: Mapa de riesgo del sector público elaborado y con actualizaciones anuales (en constante actualización (número de entidades incluidas y auditadas con base en el mapa de riesgo). El Mapa sirve como marco para la planificación de las acciones de control. <p>b) Control previo fortalecido:</p> <ul style="list-style-type: none"> Manuales y guías para auditoría de casos especiales elaborados y al menos.....% de personal capacitado en su uso <p>c) Control posterior micro fortalecido:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las acciones de control gubernamental micro se incrementan deaal final del Programa. <p>d) Control gubernamental macro fortalecido:</p> <ul style="list-style-type: none"> Disminución del tiempo promedio de preparación de la evaluación de la Cuenta General de la República dea <p>e) Formativa de Control Gubernamental mejorada:</p> <ul style="list-style-type: none"> Normativa de MAGU y NAGU para municipios, empresas públicas y entes reguladores aprobados al momento de la EI Al menos% de titulares de OCIS en municipios, empresas públicas y entes reguladores capacitados en el uso del instrumento en EI y% en EF. | <ul style="list-style-type: none"> Evaluación final Plan anual de control de la CRG Informe semestral e informe de gestión anual de la CGR Evaluación final Evaluación final Acto administrativo de aprobación de las normas, EI Informe semestral , EI y EF | |

| Resumen Narrativo | Indicadores | Medios de Verificación | Supuestos |
|---|---|---|-----------|
| C1.2 Modernización de la organización y gestión | <p>a) Sistema de gestión mejorado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema costo/beneficio de las actividades de la CGR implantado. <p>b) Sistema de gestión de personal mejorado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan integral de mejoramiento de recursos humanos en operación (100% perfiles de cargo diseñados y% personal adecuado al perfil) al finalizar el programa <p>c) Sistema de tecnología de información mejorado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PETI diseñado y ejecutado al X% al momento de la EI y concluido al momento de la EF • Al menosentidades integrantes del SNC conectadas en red al momento de la EI y ...% al momento de la EF (línea de base: conectividad 2003.%) <p>d) Infraestructura física mejorada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al menos.....oficinas de organismos(OCIs) ampliadas, mejoradas y acondicionadas al momento de la EI y al momento de la EF. Obras de ampliación en el edificio central de la CGR terminadas. | <ul style="list-style-type: none"> • Información de cierre de ejercicio de la CRG, informe de EI e Informe de EF • Actos administrativos de designación de personal y EF • EI y EF • EI y EF • EI y EF | |
| C2. Fortalecimiento y desconcentración del SNC | | | |
| C2.1 Fortalecimiento de OCIs | <p>a) Capacidad de las OCIs mejorada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las OCIs pasan de realizar en promedioacciones de control por año a al momento de la EI y a.....al momento de la EF | <ul style="list-style-type: none"> • EI y EF | |

| Resumen Narrativo | Indicadores | Medios de Verificación | Supuestos |
|--|--|--|-----------|
| | <i>b) Selección de SOAs fortalecida:</i> <ul style="list-style-type: none"> • La CGR cuenta con nueva normatividad para que las SOAs participen en los concursos de auditorías financieras. | | |
| C2.2 Fortalecimiento de las ORC | <ul style="list-style-type: none"> • XX% del personal capacitado en las competencias transferidas al finalizar el programa • Número promedio anual de acciones realizadas por las ORC, se incrementa en ... al finalizar el programa • 100% de ORC conectadas con el resto del SNC al finalizar el programa | <ul style="list-style-type: none"> • Informe semestral y EF • EF • Informe semestral y EF | |
| C3. Promoción de probidad, participación ciudadana y coordinación interinstitucional | | | |
| C3.1 Promoción de probidad | <ul style="list-style-type: none"> • Al menos.....% de las declaraciones juradas de bienes de funcionarios han sido incorporadas al nuevo sistema al finalizar el programa • Índice de transparencia de organismos públicos de Perú formulado al momento de la EI | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones intermedia y final del Programa • Publicación del índice | |
| C3.2 Búsqueda de mecanismos que garanticen la participación ciudadana dentro del control gubernamental | <ul style="list-style-type: none"> • La respuesta al ciudadano sobre denuncias recibidas disminuye dedías en promedio a al finalizar el programa | <ul style="list-style-type: none"> • Informe semestral y Evaluación final | |
| C3.3 Optimización de Cadena de Valor | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de seguimiento de expedientes y acceso a la información en operación. • Funcionarios en los demás integrantes de la cadena capacitados en temas relacionados con lucha contra la corrupción desde la perspectiva de la gestión pública | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones intermedia y final del Programa • Informe semestral | |

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

(PE-L1002)

Control Gubernamental: Definiciones básicas

A. Introducción: operaciones de control

El conjunto de operaciones de control que se llevan a cabo en el marco del Sistema Nacional de Control del Sector Público del Perú, están sujetas a diversas formas de clasificación, a través de las cuales se puede configurar un mapa de operaciones de control gubernamental. El presente documento ofrece una clasificación básica, sustentada en la combinación de tres criterios fundamentales:

| | |
|---------------------------------------|--|
| Criterio de alcance | Clasifica las operaciones de control en dos niveles: <i>macro y micro</i> . |
| Criterio del sujeto de control | Clasifica las operaciones de control en tres niveles: <i>interno, externo y externo superior</i> . |
| Criterio de oportunidad | Clasifica las operaciones de control en tres niveles: Control previo, control concurrente y control posterior. |

Existen otras definiciones relacionados al control o la auditoría gubernamental que, sin embargo, no constituyen propiamente operaciones de control, sino que se refieren más bien a expresiones que vinculan el control a otras dimensiones de la gestión pública o de la gestión del desarrollo en general, tales como control preventivo, control estratégico, control social, control inteligente o control en tiempo real¹.

B. Acciones y actividades de control

A los efectos de discriminar las operaciones de carácter misional de aquéllas que tienen el carácter de operaciones de apoyo o acciones intermedias en el proceso de realización de control, se ha optado por deslindar los conceptos de acciones de control y actividades de control.

¹ El conjunto de definiciones se encuentran en principio en la Ley Orgánica del SNC y de la CGR y en **las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU)** y en el **Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU)**. En términos de marco teórico, la referencia más importante en el Perú es el libro de Juan Álvarez Illanes, **Auditoría Gubernamental**.

Acciones de control

Son las operaciones de control que tienen el carácter de producto final y que, por lo tanto, tienen repercusiones directas sobre la gestión de las entidades públicas. Ejemplos: auditoría financiera, auditoría de gestión, opinión previa sobre la Cuenta General de la República.

Actividades de control

Son las operaciones de control que tienen el carácter de productos intermedios en el proceso de control gubernamental y que, por lo tanto, no tienen repercusiones directas sobre las entidades sujetas a control. Ejemplos: elaboración de directivas, capacitación del personal auditor, realización de programas de capacitación e información sobre normas de ejecución del gasto público y atención de denuncias ciudadanas.

C. Control y auditoría

En el lenguaje corriente se suele usar en forma equivalente los términos control y auditoría. Sin embargo, existen diferencias que es necesario puntualizar, a los efectos de evitar posibles distorsiones en la interpretación de los planteamientos del proyecto.

Control

El control hace alusión a todas las acciones de fiscalización que se realizan en el Sistema Nacional de Control del país. Por lo tanto, incluye las acciones de **control previo, concurrente y posterior**, tanto a nivel macro como micro, y tanto si éstas son efectuadas por los órganos de control interno como por los órganos de control externo superior e, incluso, por las sociedades privadas de auditoría.

Auditoría

El término auditoría hace alusión exclusivamente a las acciones de **control posterior**. Incluye, por lo tanto, a las auditorías financieras, de gestión y de legalidad. Los **exámenes especiales** constituyen una operación de control de carácter híbrido, que combina dos e incluso los tres tipos de auditoría gubernamental antes señalados.

D. Control interno y externo

En la tradición de la práctica contable y de auditoría, se suele clasificar las operaciones de control en función del sujeto que realiza la acción de control. En tal perspectiva se habla de control interno y control externo. En el sector público peruano, el clasificador funcional-programático utiliza una variante de esta nomenclatura: control o fiscalización interna, control externo y control externo superior. Esta última modalidad es la que realiza únicamente la CGR, en calidad de entidad fiscalizadora superior del Estado.

Control interno

Se refiere a las operaciones de control que realizan los actores que actúan al interior de la propia entidad pública. Puede tomar a su vez dos formas: el control interno gerencia y control interno a cargo de los OCIs, que son órganos que, si bien hacen control interno, dependen funcional y administrativamente de la CGR.

Control externo

Se refiere a las operaciones de control que realizan personas naturales o jurídicas distintas de las entidades sujetas a control. También se denomina control o fiscalización independiente, y en el contexto del SNC del Perú puede tomar dos formas: control externo superior (efectuado únicamente por la CGR) y control externo regular, efectuado por las SOAs bajo delegación de la CGR.

E. DEFINICIONES BASICAS

1. Acciones de control previo – nivel micro

Autorización Previa a la Ejecución y Pagos de Presupuestos Adicionales de Obras. Es la autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obras públicas, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obras, cuyos montos excedan a los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, cualquiera sea la fuente de financiamiento.

Informe Previo sobre Operaciones de Endeudamiento Público Externo. Informe emitido por la CGR respecto de las operaciones de endeudamiento externo, cuya gestión está a cargo de la Dirección General de Crédito Público.

Opinión previa sobre adquisiciones con carácter de secreto militar. Informe emitido por la CGR respecto de adquisiciones y contrataciones que tienen el carácter de secreto militar.

2. Acciones de control previo – nivel macro

No existen.

3. Acciones de control posterior – nivel micro

Examen Especial. Constituye cuantitativamente el producto principal de la CGR y, por lo general, consta de una combinación de objetivos financieros y operativos, dentro de un área determinada o asunto específico de operaciones. Tiene como propósito verificar el manejo de los recursos presupuestarios en un periodo dado, así como el cumplimiento de los dispositivos legales aplicables.

Auditoría Financiera. Es un producto que comprende la Auditoría de Estados Financieros en general y la Auditoría de Asuntos Financieros en particular.

La **Auditoría de Estados Financieros** tiene por objetivo determinar si los estados financieros del ente auditado presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados. Este tipo de auditoría es efectuada usualmente por sociedades privadas de auditoría designadas por la CGR.

La **Auditoría de Asuntos Financieros** se aplica a programas, actividades, funciones o segmentos, con el propósito de determinar si éstos se presentan de acuerdo con criterios establecidos o declarados expresamente.

Control de Gestión o Auditoría de Gestión. Consiste en el examen objetivo, sistemático y profesional de evidencias, realizado con el fin de proporcionar una evaluación independiente sobre el desempeño de una entidad, programa o proyecto, orientada a mejorar la efectividad, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, para facilitar la toma de decisiones por quienes son responsables de adoptar acciones correctivas y mejorar su responsabilidad ante el público.

Auditoría de legalidad. Conocida también como auditoría de cumplimiento, tiene por objetivo verificar el cumplimiento del mandato legal de las instituciones públicas, así como el cumplimiento de las normas de ejecución del gasto público.

4. Acciones de control posterior – Nivel Macro

Evaluación a la Cuenta General de la República. Es una acción de control posterior a nivel macro que consiste en expresar, mediante un dictamen de auditoría, las razonabilidad de los estados financieros y presupuestarios presentados por las entidades del sector público ante la Contaduría Pública de la Nación. Es equivalente a lo que en nivel gubernamental micro se denomina auditoría financiera. Dado el tamaño del Estado, la CGR evalúa una muestra representativa de las entidades públicas. Por ejemplo, para el dictamen del

Ejercicio 2002, se han evaluado los estados financieros y presupuestarios presentados por 209 entidades, de un total aproximado de 2,500.

5. Actividades de Control

Interposición de demanda y seguimiento de procesos judiciales. Inicio y seguimiento de acciones judiciales de tipo penal y/o civil resultantes de los informes emitidos como consecuencia de las auditorías efectuadas por la CGR. El producto comprende la interposición de demandas civiles ante el Juzgado correspondiente o la denuncia penal ante la Fiscalía pertinente.

Seguimiento de medidas correctivas e implementación de recomendaciones. Es un producto propio del ámbito de las OCIs, que consiste en la evaluación y seguimiento de la implementación de las recomendaciones provenientes de los informes de las acciones de control efectuados por el Sistema.

Evaluación de los Informes de los OCIs. Consiste en la evaluación de los distintos tipos de informes remitidos a la CGR por los OCIs, que podría referirse a exámenes especiales, auditorías de gestión, auditorías financieras, informes de seguimiento de medidas correctivas, informes de cumplimiento de ley de nepotismo, derechos pensionarios y cumplimiento de medidas de austeridad, entre otras.

Evaluación de informes de SOA's. Es un producto del ámbito de la CGR, que consiste en la evaluación de los informes elaborados por las SOAs, como consecuencia de las auditorías financieras principalmente. Excepcionalmente, se refiere a exámenes especiales o auditorías de gestión.

Fiscalización de las Declaraciones Juradas de Ingresos, y Bienes y Rentas de los Funcionarios Públicos. Consiste en la revisión y evaluación de declaraciones juradas que realizan los funcionarios públicos, de conformidad con la norma pertinente.

Acción de Control Rápido. Es un producto innovativo, que consiste en una reacción rápida de la CGR ante una denuncia concreta sobre temas específicos, que son abordados de forma sumaria. Proyecto de Directiva.

Evaluación de Rendición de Cuentas de la Gestión de Titulares. Es la evaluación de los informes de rendición que elaboran anualmente los titulares de los organismos públicos. La rendición de cuentas suele ser de periodicidad anual y al término de la gestión.

Designación de Sociedades de Auditoría. Es un proceso concursable, de selección y designación de SOAs que van a efectuar una auditoría a solicitud de una entidad sujeta al sistema.

Atención de denuncias ciudadanas. Es la atención, por lo general, personalizada, de quejas de ciudadanos relacionados a presuntos actos de corrupción administrativa

pública. Esta atención comprende el análisis documentario y presencial de la denuncia, a fin de determinar su correspondencia con la jurisdicción del SNC y merituar la decisión de realizar una acción formal de control.

Pronunciamiento y absolución de consultas. Consiste en la absolución de consultas de carácter técnico-legal relacionadas a temas de control gubernamental y apoyo a las OCIs en las consultas que surgieran del ejercicio de su función.

Capacitación a funcionarios públicos. Es la acción de formación de funcionarios y servidores del Estado y público en general en métodos, normas y procedimientos de gestión pública y control gubernamental, a través de seminarios, cursos, foros u otro tipo de eventos de formación de recursos humanos especializados.

Normas sobre procedimientos de control. Elaboración de directivas, proyectos de leyes relacionados al control y normas de auditoría gubernamental.

Supervisión y evaluación de las Oficinas de Control Institucional. Es un producto de la CGR, que consiste en evaluar el cumplimiento de: requisitos por el auditor, la calidad de los informes y el desempeño orgánico de auditoría en general.

Propuestas legislativas. Iniciativas legislativas sobre temas que surgen a raíz del ejercicio del control gubernamental.

6. Conceptos de control

Son conceptos que se utilizan en forma flexible, pero que no implican un instrumento formal de control.

Control preventivo. Hace alusión a las acciones destinadas al mejoramiento continuo de las entidades y no sólo orientadas a la represión de las conductas que causan detrimento del patrimonio público.

Control estratégico. Hace alusión a las acciones de control que, en el marco de la estrategia de desarrollo del país y particularmente en el contexto del proceso de modernización del Estado, tienen importancia de carácter estratégico.

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

COSTO ESTIMADO PARA LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO

| | US\$ | | | |
|--|-----------------------------------|-----------|----------|---------------|
| | IDB Presupuesto Administrativo | CT Fondos | Gobierno | TOTAL |
| 1. Misiones | | | | |
| 1.1 Misión Especial. Análisis económico (5 días/1 persona) | 1.900 | | | 1.900 |
| 1.2 Misión de Análisis (9 días /5 personas) | 13.700 | | | 13.700 |
| 1.3 Misión de Negociación (4 días/3 personas) | 5.070 | | | 5.070 |
| 2. Consultorías | | | | |
| 2.1 Programa Estratégico de Tecnologías de Información (53 días cons. local) | 19.875 | | | 19.875 |
| 2.2 Diagnóstico de Percepción de la contraloría (14 días consultor local) | 2.240 | | | 2.240 |
| 2.3 Apoyo formulación Planes de Acción (27 días consultor local) | 10.125 | | | 10.125 |
| 2.4 Análisis del Proceso de desconcentración SNC (48 días consultor int.) | 18.608 | | | 18.608 |
| TOTAL | 71.518 | 0 | 0 | 71.518 |
| % por fuente | 100% | % | % | 100% |