

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Eficaz e Integra	
Número del Proyecto:	PE-L1132	
Equipo de Proyecto:	Francisco Javier Urrea (ICS/CBR) Jefe de Equipo; Gonzalo Deustua (ICS/CPE); Mauricio García Mejía (ICS/CNI); Kevin McTigue (LEG/SGO); Axel Radics (FMM/CPE); Deborah Sprietzer (VPC/FMP); Fernando Glasman (FMP/CPE); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPE); Carmen Romero (VPC/CPE); Melissa González (IFD/ICS); y Raimundo Arroio (Consultor)	
Prestatario:	República del Perú	
Organismo Ejecutor:	Contraloría General de la República (CGR)	
Plan de	BID (Capital Ordinario):	US\$ 20 millones
Financiamiento:	Contrapartida Local:	US\$19 millones
	TOTAL:	US\$ 39 millones
Salvaguardias:	Políticas Identificadas: N/A	Categoría: C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la Contraloría General de la República (CGR), Ley No. 27785, establece que el SNC es el encargado de conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en Perú. El SNC está conformado por: i) la CGR, como ente técnico rector; ii) todas las unidades orgánicas responsables de la función de control; y iii) las Sociedades de Auditoría Externa (SOA), cuando así designadas por la CGR.
- 2.2 La CGR viene realizando la labor de control gubernamental en un contexto de profunda transformación del estado peruano, caracterizada por: i) un intenso proceso de descentralización; ii) un significativo crecimiento del gasto público; y iii) una transformación gradual de la administración pública hacia una gestión por resultados.
- 2.3 En este marco, la CGR ha realizado significativos esfuerzos de modernización. Éstos están recogidos en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2012, dirigido a dotar a la CGR de un nuevo modelo de gestión, fortalecer el proceso de desconcentración a través de la creación de cuatro macro-regiones y fortalecer las Oficinas Regionales de Control (ORC) existentes, y actualizar sus procesos misionales a través de un Nuevo Enfoque de Control. Estos esfuerzos han sido acompañados por un préstamo del Banco, el “Programa de Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control” (1591-OC/PE), el cual finaliza su ejecución en 2012, y que, alineado con las líneas estratégicas de la CGR, ha contribuido a: i) mejorar las capacidades institucionales, físicas y tecnológicas de la CGR; ii) fortalecer las ORC; y iii) modernizar los procesos misionales y de soporte de la CGR.

2.4 **Problemas y desafíos.** El impacto de la labor de control gubernamental en Perú es crítico. De 15 factores para el clima de negocios en Perú –entre los que se encuentran dimensiones como el sistema tributario, acceso a financiamiento, inflación, entre otros. Los dos primeros identificados como negativos son la corrupción y la ineficiencia de la gestión gubernamental¹. Pese a las mejoras registradas en los últimos años, el principal problema de la labor de control en Perú es que la CGR no cuenta con las capacidades adecuadas para responder a las demandas de control en un contexto de descentralización, aumento del gasto público y transformación de las necesidades de la gestión pública. Ésta problemática resulta de cuatro causas principales²:

- i. **Limitada respuesta a las necesidades de control de las entidades públicas en el marco de la creciente descentralización de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales.** Actualmente, la demanda en términos de entidades públicas es de 2361 entidades, con una cobertura de auditorías financieras de solo de 190. Las causas son: a) la inadecuación del actual modelo de gestión de la CGR para operar en un escenario crecientemente descentralizado, con un aumento del gasto público por parte de los entes sub-nacionales, así como de la dispersión geográfica del universo de entidades públicas a ser controladas; b) la insuficiente capacidad del personal desconcentrado de la CGR para asumir nuevas funciones, competencias y responsabilidades propias de un modelo desconcentrado; c) la insuficiente dotación de personal en las Oficinas Macro-Regionales, ORC y Oficinas de Control Institucional (OCI) para cubrir la creciente demanda de control a nivel descentralizado; d) la insuficiente dotación de las oficinas desconcentradas de la CGR en infraestructura física, equipamiento y tecnologías de información y comunicación; y e) la reducida oferta de calidad de SOA para cubrir las necesidades de control del país tanto en número como en dispersión geográfica.
- ii. **Limitada contribución a la mejora de la gestión pública y la eficacia del gasto.** Actualmente, no se han realizado aún ninguna auditoría de gestión de programas estratégicos, habiendo sido 9 en 2009, 15 en 2010, 24 en 2011 y 28 en 2012, y la CGR aún no ha producido ninguna de estas acciones encaminadas a dar recomendaciones a la mejora de gestión. Las causas son: a) el foco excesivo en el control de legalidad y cumplimiento, en detrimento de un enfoque orientado al control de desempeño y la gestión por resultados; b) la insuficiente capacidad del personal de la CGR en control de desempeño; c) el insuficiente desarrollo normativo y metodológico para el control de desempeño; d) las limitadas capacidades de la CGR para acompañar el proceso de transición hacia la Gestión por Resultados de la administración pública peruana, tal y como recogidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional, y en el mandato derivado de la Ley de

¹ Informe de Competitividad Global 2011-2012: Foro Económico Mundial 2011.

² Las conclusiones de los problemas aquí identificados son el resultado del análisis conjunto por la CGR y el BID basado en una serie de estudios de diagnóstico realizados para el diseño de la operación. Estos estudios se encuentran en el Anexo IV: i) “*Estudio de Demanda y Oferta de Control Gubernamental*”; ii) “*Estudio de Diagnostico Preliminar del Control Gubernamental en el marco del SNC*”; iii) “*Diagnóstico y Propuesta de Descentralización de la CGR*”, así como en las siguientes Notas Técnicas elaboradas para la Estrategia de País, también incluidas en anexo: iv) “*Perú - Nota Sectorial Fortalecimiento de la Gestión Pública*”; y v) “*Perú - Nota Técnica Fiduciaria*” y (vi) “*Perú – Insumo para Nota Sectorial: Corrupción, Transparencia y Rendición de Cuentas*”.

Presupuesto para el Sector Público; y e) la limitada colaboración por parte de los gestores públicos con la CGR debido a la percepción de ésta como ente fiscalizador.

- iii. **Limitaciones de calidad y cobertura de los procesos de control.** Las causas son:
 - a) un marco normativo, operativo y metodológico para los procesos de control no optimizado;
 - b) una débil articulación entre los entes del SNC (CGR, OCI y SOA);
 - c) la incapacidad de la CGR para planificar y ejecutar los procesos de control a través de un sistema integrado de monitoreo, alerta temprana y gestión del riesgo;
 - y d) las insuficientes capacidades de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) para dar soporte a los procesos de control en el marco de gestión de procesos y resultados.
 - iv. **Debilidad del control interno en las entidades públicas.** La evaluación PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) de la efectividad de la auditoría interna (indicador PI-21) es de C+, significativamente inferior a otras dimensiones del PEFA. Las causas son: a) el bajo conocimiento por parte de los gerentes públicos de los beneficios generados por los sistemas de control interno para la gestión; b) un marco normativo incompleto y un insuficiente desarrollo metodológico de los sistemas de control interno; y c) la escasez de personal capacitado y con dedicación principal a funciones de control interno en la administración pública.
- 2.5 **Objetivos.** El objetivo general del programa es contribuir a una mayor eficacia e integridad de la gestión pública peruana a través de la mejora del Sistema Nacional de Control (SNC). El programa tiene como objetivos específicos: i) consolidar el proceso de desconcentración del SNC; ii) apoyar la mejora de la gestión pública peruana; iii) optimizar los procesos de control del SNC; y iv) promover el desarrollo de los sistemas de control interno de las entidades públicas.
- 2.6 **Componente I: Consolidación del Proceso de Desconcentración del SNC (US\$24.300.000).** El objetivo de este componente es dotar a la CGR de las capacidades técnicas, marco operativo y recursos necesarios para acompañar el proceso de descentralización en Perú y dar respuesta efectiva a la creciente demanda de control a nivel subnacional. Para dicho fin, se realizarán las siguientes actividades: i) adaptación del actual Modelo de Gestión de la CGR a un nuevo paradigma desconcentrado; ii) capacitación del personal desconcentrado de la CGR en procesos de control y en el nuevo marco de operación a nivel desconcentrado; iii) construcción y adaptación de infraestructura física adecuadas a las nuevas necesidades de negocio de la CGR en un marco desconcentrado; iv) dotación y renovación de equipos de las oficinas del ámbito regional, incluyendo modernización de las TIC en las oficinas desconcentradas de la CGR; y v) fortalecimiento de las capacidades de entrenamiento de la CGR para formar nuevas SOA y mejorar la calidad de las ya existentes.
- 2.7 **Componente II: Apoyo a la mejora del desempeño de la Gestión Pública (US\$3.500.000).** El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad del SNC para contribuir a la mejora de la gestión pública y la eficiencia del gasto. Para dicho fin, se realizarán las siguientes actividades: i) desarrollo de productos para seguimiento del planeamiento estratégico; ii) capacitación de funcionarios de la CGR

en apoyo a la gestión pública y seguimiento de la planificación estratégica de las entidades; iii) apoyo al desarrollo normativo y metodológico de las capacidades de evaluación de gestión y desempeño alineado a los estándares internacionales y buenas prácticas internacionales; iv) promoción del intercambio de experiencias y lecciones aprendidas con otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en control de desempeño; v) realización de casos piloto con entidades públicas seleccionadas para validación de metodología; vi) apoyo al diseño, desarrollo e implementación de un área responsable para control de desempeño.

- 2.8 **Componente III: Optimización de los Procesos de Control (US\$8.500.000).** El objetivo de este componente es mejorar la planificación, ejecución e implementación de los procesos de auditoría por parte de la CGR. Para dicho fin, se realizarán las siguientes actividades: i) apoyo al desarrollo de la gestión por procesos, con implementación de una herramienta TIC de gestión de procesos de negocio aplicada a las funciones de control; ii) desarrollo de un sistema integral de gestión de la calidad; iii) desarrollo de un sistema de gestión del conocimiento institucional; y iv) capacitación del personal de SNC en gestión de procesos misionales y de soporte.
- 2.9 **Componente IV: Promoción de los Sistemas de Control Interno (US\$2.700.000).** El objetivo de este componente es promover los sistemas de control interno dentro de la administración pública, como elemento fundamental para asegurar una gestión pública eficaz e íntegra. La CGR como ente rector del SNC, es el responsable de la formulación y desarrollo de metodologías y normas de control interno. A tal fin, se realizarán las siguientes actividades: i) apoyo a la formulación de un marco normativo y desarrollo de guías metodológicas de control interno; ii) capacitación de gestores públicos en control interno; y iii) sensibilización y difusión en la administración pública sobre control interno.
- 2.10 **Resultados e Impacto esperados.** El principal impacto esperado del programa será la mejora de la integridad y eficacia de la gestión pública peruana, como efecto de los siguientes resultados:
- i. **SNC operando de manera desconcentrada.** Dando respuesta efectiva a las necesidades de control surgidas de la descentralización del estado peruano. Este resultado se reflejará en un aumento de la tasa de cobertura por gasto (monto de gasto público ejecutado de los gobiernos regionales y locales auditado, sobre monto total del gasto público ejecutado regional y local), un aumento de la tasa de cobertura por entidades (número de entidades públicas fuera de Lima metropolitana con auditoría financiera, sobre número total de entidades públicas fuera de Lima metropolitana) y un aumento de oferta de SOA operando fuera de Lima metropolitana.
 - ii. **Gestión pública mejorada.** Con mejores herramientas y capacidades para realizar recomendaciones de mejora de gestión. Este resultado se reflejará en un aumento del número de recomendaciones de la CGR para mejora de gestión.
 - iii. **Procesos de control optimizados.** Resultando en un aumento de calidad y cobertura respecto de la demanda de control. Este resultado se reflejara en un mayor número de procesos misionales automatizados, una reducción del número de revisiones no previstas de informes de auditorías, y una mejora del indicador

PI-26 sobre alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa en próxima evaluación – país PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*).

- iv. **Sistemas de control interno de las entidades públicas fortalecidos.** Este resultado se reflejara en un aumento de la Tasa de Implementación de Sistemas de Control Interno en entidades con OCI sobre número de entidades públicas, y en una mejora del indicador PI-21 de efectividad de la auditoría interna de la próxima evaluación – país PEFA.
- 2.11 **Estrategia de País para Perú y alineamiento.** El documento de Estrategia de País con Perú 2012-2016 (GN-2668) recoge la importancia de trabajar en las áreas de descentralización y gobiernos subnacionales, mejora del gasto público y sistemas de control. Concretamente expresa que “*la participación del Banco en el sector [gestión pública] tiene como objetivo: [...] (iii) apoyar la modernización de la Contraloría General y la desconcentración del Sistema Nacional de Control*” (§3.35).
- 2.12 El programa está alineado con las prioridades del Noveno Aumento General de los Recursos del BID y su Estrategia Sectorial para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587), así como con el Plan de Acción contra la Corrupción y por la Transparencia (PAACT-GN-2540). Igualmente, el programa se alinea también con la Estrategia del Banco para el fortalecimiento de los Sistemas País (GN-2538).

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El BID cuenta con una sólida experiencia en el apoyo a EFS en la región, tanto a nivel bilateral, con operaciones de préstamo, cooperaciones técnicas, como con iniciativas regionales y productos de conocimiento.
- 3.2 Este programa se coordinará por la Gerencia de Desarrollo (GDES) de la CGR, que es la unidad orgánica encargada de conducir y supervisar las actividades de modernización y fortalecimiento de la CGR. Actualmente, la GDES participa en la formulación, planificación, ejecución y seguimiento de todos los proyectos de modernización de la CGR, tanto con recursos propios como con financiamiento externo. La GDES es la encargada de la ejecución del préstamo actual del BID con la CGR (1591-OC/PE), con lo que cuenta con la capacidad, personal y conocimiento de los procedimientos y reglas del Banco.

IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), y en consulta con el especialista de salvaguardias esta operación ha sido clasificada como de Categoría “C”.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé la distribución del POD a QRR para el 8 de marzo 2013, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para el 19 de abril 2013, y la aprobación de la operación para el 5 de junio 2013. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$73.728 (US\$50.000 para consultores y US\$23.728 para misiones). El personal requerido será de 0.79 FTEs (ver detalle en Anexo V).

CONFIDENCIAL

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Urrea, Francisco Javier (FRANCISCOU@iadb.org)
	Project Title	Improve. of National Control System for effective public management & integrity
	Project Number	PE-L1132
	Safeguard Screening Assessor(s)	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
	Assessment Date	2012-08-14
	Additional Comments	El Especialista ambiental contribuyó para llenar los filtros de salvaguardia. No hace falta que sea miembro del equipo de proyecto.

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed in the project area are located within a geographical area or sector exposed to natural hazards (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
		The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
		The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the	(B.07)	

		loan agreement and project operating or credit regulations.	
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704).</p> <p>A more limited and specific Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.</p>	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
	Title:	Senior Environmental Specialist
	Date:	2012-08-14

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Country	PERU
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Urra, Francisco Javier (FRANCISCOU@iadb.org)
	Project Title	Improve. of National Control System for effective public management & integrity
	Project Number	PE-L1132
	Safeguard Screening Assessor(s)	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
	Assessment Date	2012-08-14
	Additional Comments	El Especialista ambiental contribuyó para llenar los filtros de salvaguardia. No hace falta que sea miembro del equipo de proyecto.

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/ Recommendations		Comments:
			<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
---	---------------------------------	----------------------------

DISASTER	Details	Actions
-----------------	----------------	----------------

SUMMARY	The Project should include the necessary measures to reduce disaster risk to acceptable levels as determined by the Bank on the basis of generally accepted standards and practices. Alternative prevention and mitigation measures that decrease vulnerability must be analyzed and included in project design and implementation as applicable. These measures should include safety and contingency planning to protect human health and economic assets. Expert opinion and adherence to international standards should be sought, where reasonably necessary.	A more limited and specific Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.
----------------	--	---

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
	Title:	Senior Environmental Specialist
	Date:	2012-08-14

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 El objetivo general del programa es contribuir a una mayor eficacia e integridad de la gestión pública peruana a través de la mejora del Sistema Nacional de Control (SNC). El programa tiene como objetivos específicos: i) consolidar el proceso de desconcentración del SNC; ii) apoyar la mejora de la gestión pública peruana; iii) optimizar los procesos de control del SNC; y iv) promover el desarrollo de los sistemas de control interno de las entidades públicas.
- 1.2 De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*” del Banco, según la política de Salvaguardias y Medioambiente (OP-703), se propone que la operación sea clasificada como categoría “C” (ver Anexo II).

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
	Estudio – Optimización de Procesos de Control Externo	Febrero/Marzo 2013	
	Dimensionamiento presupuestario del Programa, con costos detallados por componentes y actividades.	Febrero/Marzo 2013	
	Análisis costo-beneficio del Proyecto	Febrero/Marzo 2013	
	Taller de gestión de riesgo y matriz de riesgos	Febrero/Marzo 2013	
Trabajos sectoriales realizados	Estudio Preliminar de Demanda y Oferta del Control Gubernamental”	Realizado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37111121
	Diagnóstico Preliminar del Control Gubernamental en el marco del Sistema Nacional de Control	Realizado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37111159
	“Propuesta de descentralización – Creación de macroregiones y fortalecimiento de las ORC (febrero 2010)”	Realizado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37111167

	“Perú – Nota Sectorial – Fortalecimiento de la Gestión Pública (marzo 2012)”	Realizado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37111174
	Nota Técnica – Fiduciaria para la Estrategia del Banco en Perú”	Realizado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37111182
	Nota Técnica – Transparencia, Rendición de Cuentas y Corrupción en Perú	Realizado	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37111186
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	Matriz de Resultados con indicadores para línea de base y <i>outputs</i> y <i>outcomes</i> esperados	Febrero/Marzo 2013	

CONFIDENCIAL