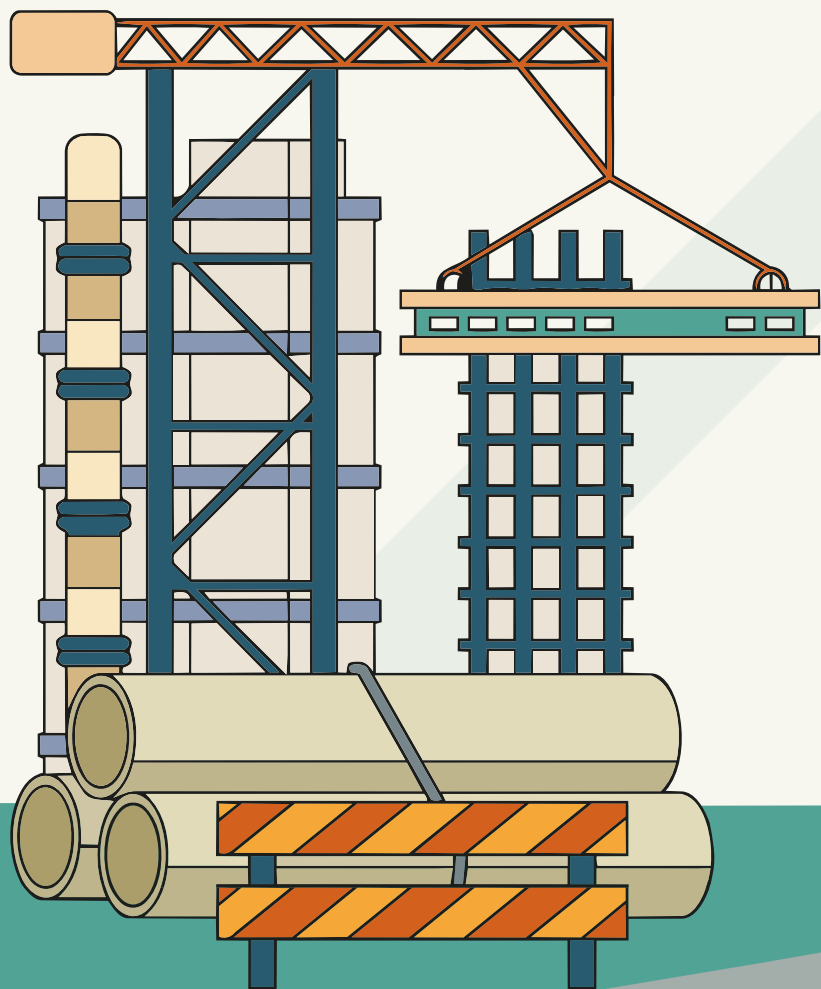
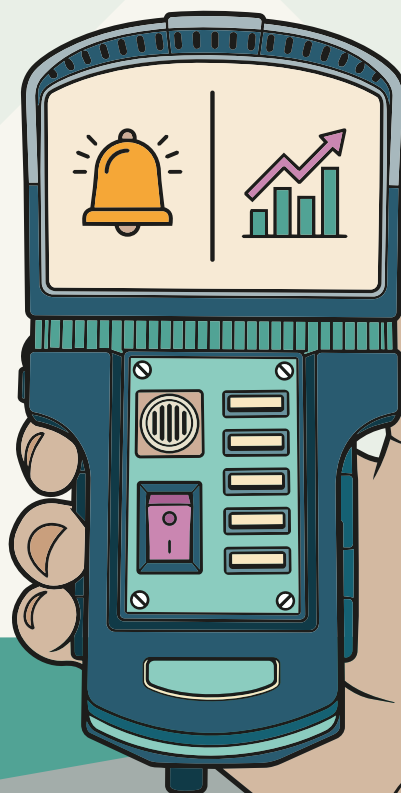




Simplificación administrativa
y destrabe de la inversión

Reforma del control concurrente para una inversión pública más eficiente

Edgardo Cruzado, Cristhiam León, Karen Paz,
Darissa Cama, Sayed Becerra y Alejandro Boyco
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Con el apoyo de

MJ

FUNDACIÓN
BUSTAMANTE DE LA FUENTE



Reforma del control concurrente para una inversión pública más eficiente

Financiado por:

Fundación M.J. Bustamante de la Fuente

Autores: Edgardo Cruzado, Cristhiam León, Karen Paz, Darissa Cama, Sayed Becerra y Alejandro Boyco

Institución: Instituto de Estudios Peruanos

Coordinación: Rodrigo Ormeño

Edición: Rodrigo Castillo

Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Arte y diseño de portada: Allen Ladd

Diseño y diagramación de interiores: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-07977

Primera edición: Lima, julio de 2026

Esta publicación se desarrolló a partir del estudio “Control concurrente en la inversión pública: Evaluación de su impacto, análisis de desafíos, y propuestas de mejora para una gestión más eficiente”, en el marco del proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”.

El CIES y la Fundación M.J. Bustamante de la Fuente no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.



Índice

Presentación	4
1. Resumen ejecutivo	5
2. Diagnóstico de la situación actual	7
3. Opciones de política	14
3.1. Identificación de las opciones de política	14
a. Opción de política 1: Consolidación del esquema actual del control concurrente	14
b. Opción de política 2: Reforma del control concurrente con enfoque de riesgos y fortalecimiento de capacidades	15
c. Opción de política 3: Integración del control concurrente a la estructura y recursos institucionales de la CGR	16
d. Comparativo entre opciones de política	17
3.2. Objetivos específicos	18
3.3. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada	20
3.4. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas	20
4. Hoja de ruta	24
5. Referencias bibliográficas	32
6. Propuestas normativas	35



Presentación

El crecimiento potencial de la economía peruana se ha reducido significativamente desde tasas cercanas al 6% anual entre 2007 y 2013 a niveles alrededor del 3% en la actualidad. La necesidad de revertir esta tendencia sitúa a la simplificación administrativa del Estado entre los desafíos más urgentes para el país. La sobrerregulación y la complejidad procedimental, sumadas a la inestabilidad política, han afectado el clima de negocios y frenan tanto los proyectos de sectores estratégicos, como la minería e infraestructura, como la formalización y desarrollo de las MYPE. Pese a las reformas regulatorias de las últimas décadas, el aparato estatal aún enfrenta barreras burocráticas y deficiencias estructurales que retrasan la ejecución de obras.

El crecimiento económico, impulsado por el cierre de brechas en infraestructura y conectividad y por la generación de empleo, es la base material para reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y elevar el bienestar social.

Es en este escenario retador que el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) ejecutó el proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”, con el objetivo de aportar políticas, normas y acciones concretas, sustentadas en evidencia, para contribuir al destrabe de la inversión pública y privada. El proyecto se articuló en torno a un Comité Consultivo Multiactor que reunió a representantes de alto perfil del sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional, cuyo acompañamiento, desde la identificación de los problemas hasta la validación de las propuestas, otorga a los resultados el respaldo de los actores llamados a implementarlos.

Ese objetivo se concretó en cinco estudios sobre los sistemas administrativos de mayor incidencia en la inversión, ordenados en tres ejes: inversión pública, modernización de la gestión pública y sistema de control. Todo este esfuerzo incorpora un enfoque de gobernanza pública más transparente, inclusiva y sostenible.

Las publicaciones, hojas de ruta y propuestas normativas de esta serie quedan a disposición de las autoridades y los tomadores de decisiones responsables en materia de inversión y gestión pública. El CIES agradece a los investigadores, a los miembros del Comité Consultivo Multiactor y a las entidades que financiaron este proyecto, bajo la firme convicción de que traducir esta evidencia en políticas concretas contribuirá en gran medida al desarrollo del país.

Oficina Ejecutiva
CIES



1 | Resumen ejecutivo

El control concurrente se ha consolidado en los últimos años como uno de los mecanismos más innovadores del sistema de control público en el Perú. Su diseño buscó responder a problemas persistentes de corrupción e ineficiencia en las inversiones públicas, ofreciendo un esquema preventivo y de acompañamiento durante la ejecución de los proyectos. No obstante, a pesar de su rápida expansión y de ciertos logros en la aceleración de obras, el modelo enfrenta hoy tensiones significativas y baja legitimidad, lo que pone en riesgo su sostenibilidad y efectividad.

Tres hallazgos centrales resumen esta situación. Primero, en el plano cuantitativo, las técnicas de emparejamiento aplicadas a más de 71 mil proyectos identifican, en las inversiones superiores a S/ 10,5 millones, una mayor variación promedio de los costos actualizados respecto al monto con el que se declaró viable el proyecto de inversión en el sistema Invierte.pe. Sin embargo, los resultados deben interpretarse con cautela dada la heterogeneidad de los casos. Asimismo, la imposibilidad de controlar variables no observables limita la posibilidad de establecer una relación causal. A ello se suma que las limitaciones en la data impiden contrastar los resultados con los beneficios derivados de un mayor avance financiero y de la detección oportuna de riesgos frente a la corrupción y las prácticas que interrumpen las inversiones.

Segundo, desde la perspectiva cualitativa, las entidades usuarias perciben el modelo, en su expansión acelerada de los últimos dos años, como un control formalista, tardío y sancionador más que como un acompañamiento preventivo. Funcionarios de gobiernos subnacionales señalan que hasta un tercio de sus equipos técnicos en las unidades ejecutoras de inversión se dedican a responder requerimientos de la Contraloría General de la República (CGR), mientras las alertas llegan tarde o se enfocan en aspectos de escasa relevancia. A ello se suma la debilidad de la coordinación: no existen instancias de diálogo entre la CGR y las entidades ejecutoras para clarificar criterios, absolver dudas o identificar alternativas para superar las situaciones adversas identificadas, lo que refuerza la percepción de aislamiento. El motivo detrás de esto sería la excesiva autonomía que ha construido la institución, que, si bien la ha blindado de presiones políticas durante estos años, también la ha aislado de la posibilidad de retroalimentación y coordinación con las entidades fiscalizadas.

Tercero, en el plano normativo, la continua modificación de las reglas de aplicación y financiamiento ha generado inestabilidad y debilitado la previsibilidad del modelo. Desde 2021 se aprobaron cambios sucesivos que ampliaron la cobertura del control concurrente (pasando de proyectos mayores a S/ 10 millones a proyectos mayores a S/ 5 millones), mientras que la tasa de financiamiento directo transferido por las entidades hacia la institución se redujo progresivamente de 2% a 0,6%. Estas reformas, impulsadas en buena parte por presiones políticas desde el Congreso, significaron en promedio un cambio sustancial cada año. Así,



se desnaturalizó el esquema original que estaba pensado para obras complejas y de gran envergadura, y fue extendido a proyectos de diversa escala, generando dispersión de recursos y sobrecarga administrativa sin una mejora proporcional en los resultados.

Frente a este diagnóstico, el estudio identifica tres alternativas de política:

- 1.** Mantener el esquema actual, preservando la cobertura amplia y el financiamiento vigente. Esta opción asegura continuidad institucional frente a los posibles cambios que se han anunciado por la nueva gestión de la Contraloría, pero mantiene los problemas de dispersión, sobrecarga y limitada utilidad práctica.
- 2.** Reformar el control concurrente, focalizando su aplicación en proyectos de mayor complejidad, definiendo criterios objetivos para seleccionar hitos de control, transformando la cultura organizacional de la CGR hacia un enfoque preventivo y pedagógico, y promoviendo la aplicación de servicios de control simultáneo, distintos al control concurrente, para inversiones públicas o proyectos de menor complejidad. La propuesta incluye reemplazar la tasa fija de financiamiento por una fórmula flexible que considere complejidad del proyecto en términos de criterios técnicos, nivel de riesgo, nivel de gobierno, capacidad institucional y costo del proyecto.
- 3.** Eliminar las transferencias directas de las entidades ejecutoras a la CGR que han sostenido el mecanismo, transfiriendo nuevamente la responsabilidad financiera al presupuesto público de la institución. Esta opción, respaldada por iniciativas legislativas recientes, aliviaría la carga financiera sobre las entidades ejecutoras, pero reduciría de manera significativa la independencia técnica y preventiva de la Contraloría.

El análisis beneficio-costos preliminar muestra que la opción más adecuada es la reforma del control concurrente. Mantener el esquema actual perpetuaría sus limitaciones a pesar de mostrar múltiples oportunidades de mejora, mientras que eliminar el financiamiento directo podría debilitar la autonomía de la CGR. En cambio, una reforma que recoge las evidencias de los estudios realizados permite consolidar lo positivo y corregir sus principales debilidades.

El control concurrente es un instrumento necesario para gestionar riesgos en cada hito de control identificado, y garantizar la transparencia y eficiencia de la inversión pública. Sin embargo, su crecimiento desordenado, su financiamiento rígido y su débil articulación con las entidades ejecutoras han limitado su valor agregado.

La reforma propuesta busca reorientar el modelo hacia un esquema de riesgos, más focalizado y pedagógico, que (i) concentre los recursos en proyectos de mayor complejidad; (ii) reduzca la discrecionalidad en la definición de hitos vinculados a un nivel de riesgo; (iii) promueva la confianza y la cooperación técnica con las entidades supervisadas; (iv) transforme la cultura institucional de la CGR hacia un control más preventivo que sancionador; y (v) promueva el uso de otras modalidades de control simultáneo para proyectos de menor complejidad, evitando sobrecargas innecesarias.



En síntesis, el control concurrente ha demostrado ser un mecanismo útil, pero también perfectible. Su impacto positivo en la ejecución de inversiones debe ser balanceado con los costos que se requieren para su despliegue, la sobrecarga administrativa y la resistencia institucional que genera. La evidencia recogida en este estudio sugiere que la reforma con enfoque de riesgos constituye la opción más pertinente, al permitir una aplicación más focalizada, flexible y sostenible.

De este modo, se busca avanzar hacia un modelo de control que no sea percibido como una fiscalización punitiva constante, sino como un acompañamiento preventivo basado en confianza, gobernanza y diálogo técnico, capaz de generar valor público y asegurar que las inversiones contribuyan de manera efectiva al desarrollo del país.

2 | Diagnóstico de la situación actual

El control gubernamental en el Perú se concibe como un proceso integral y continuo, orientado a mejorar la gestión institucional y garantizar el uso responsable de los recursos públicos. Durante años, predominó la modalidad de control posterior, con un enfoque punitivo sobre proyectos ya concluidos. A partir de 2007, la Contraloría General de la República (CGR) inició un giro hacia esquemas de control preventivo mediante veedurías ciudadanas y, en 2014, formalizó el control simultáneo, abriendo camino a mecanismos más oportunos.

El control concurrente de la CGR constituye una de las innovaciones más importantes en el sistema de control público peruano. Implementado en 2017 como piloto durante las obras vinculadas a la Reconstrucción con Cambios por el Fenómeno de El Niño Costero y consolidado en la organización de los Juegos Panamericanos 2019, este mecanismo se integra en el Sistema Nacional de Control como un servicio de control que acompaña la ejecución de proyectos de inversión, con el objetivo de detectar riesgos en tiempo real para prevenir retrasos y actos de corrupción.

Su implementación se organiza en tres etapas: i) planificación del servicio en un máximo de dos días hábiles, ii) ejecución en hasta cinco días hábiles por hito y iii) elaboración de informes parciales y finales, seguidos por 45 días para que la unidad ejecutora del proyecto de inversión implemente acciones correctivas.

La normativa le otorgó un esquema de financiamiento singular: las unidades ejecutoras transfieren directamente a la CGR un porcentaje del valor de cada inversión supervisada. Esta tasa pasó de un máximo de 2% en los inicios a 0,6% en 2025, excluyendo la fase de formulación



y evaluación de los proyectos de inversión pública. La Ley N.º 31358 (2021) y la Ley N.º 31500 (2022) establecieron el pago de esta tasa para proyectos de más de S/ 10 millones, pero luego la Ley N.º 31640 (2022) redujo el umbral a S/ 5 millones desde 2023. Finalmente, la Ley N.º 32187 (2024) estableció la tasa de 0,6%. Este cambio sustancial —relacionar el presupuesto destinado a inversión con los recursos destinados a los servicios de control requeridos—, ha permitido expandir el alcance del control concurrente, pero en un contexto de inestabilidad normativa: en promedio, dos modificaciones por año desde su creación.

En paralelo, la inversión pública ha mantenido su importancia creciente dentro del gasto estatal. Entre 2017 y 2024, la ejecución casi se duplicó: pasó de S/ 30 000 millones a cerca de S/ 58 000 millones, lo que equivale a un incremento del 92% en solo siete años¹. Actualmente, alrededor del 24% del gasto público total se destina a inversiones, distribuidas entre los tres niveles de gobierno. Este crecimiento refleja la centralidad de la inversión pública en la política fiscal y en la estrategia de desarrollo del país, y resalta la necesidad de un sistema de control robusto y adaptado a un entorno descentralizado y complejo.

El presente capítulo presenta un diagnóstico integral del control concurrente en el Perú a partir de tres enfoques complementarios: el análisis normativo e institucional, la evaluación cuantitativa del impacto del mecanismo en los proyectos de inversión pública y las entrevistas cualitativas con actores clave. El objetivo es comprender tanto los efectos medibles en costos y tiempos de las obras como las percepciones sobre su implementación, para orientar un rediseño que fortalezca su aporte a la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública.

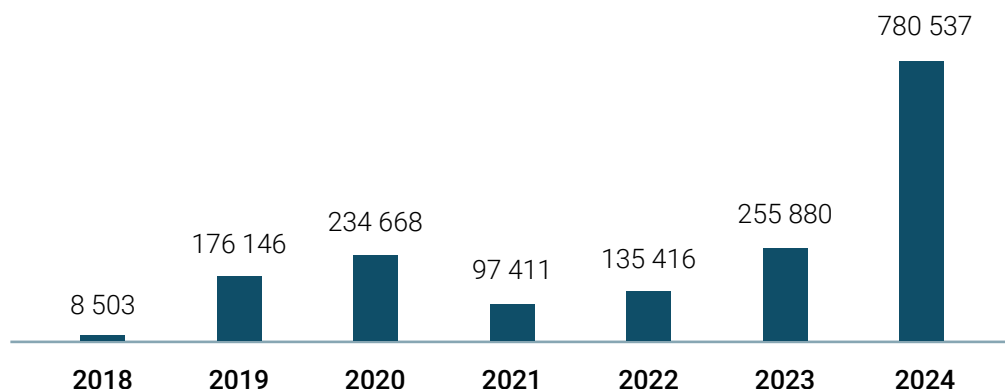
Institucionalidad y autonomía de la Contraloría General de la República

Para financiar el mecanismo del control concurrente, la legislación estableció un esquema igual de innovador, en el que las unidades ejecutoras transfieren directamente a la CGR un porcentaje del valor de cada inversión supervisada. Este esquema se aplicó inicialmente con una tasa de hasta 2% y, tras sucesivas reformas, quedó fijado en 0,6% a partir de 2025. Una parte de estos recursos se destina a los servicios de control concurrente y otra al funcionamiento general de la institución.

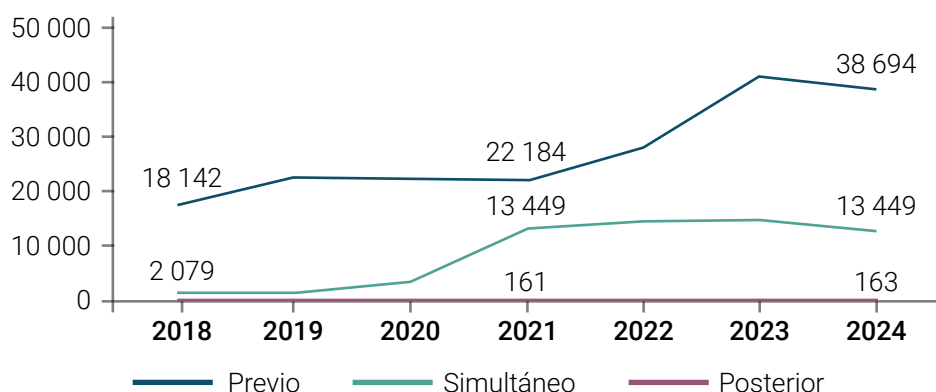
Este diseño le otorgó a la CGR una autonomía financiera inédita, pues ya no depende exclusivamente de asignaciones presupuestales aprobadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo (lo que podría significar una eventual negociación política con actores sujetos al control de la entidad), sino que cuenta con un flujo propio de ingresos vinculado al volumen de inversión pública. Esta autonomía ha sido clave para fortalecer sus capacidades técnicas². Así, por ejemplo, han podido contratar una mayor cantidad de auditores con perfiles especializados y mejor remunerados, como se evidencia en el incremento de gastos de personal vinculado al control concurrente en el periodo de análisis (ver Figura 1). Asimismo, les permitió una expansión acelerada y sostenida de la cobertura de los servicios de control posterior y de control simultáneo —dentro de los que se enmarca el control concurrente—, blindados de presiones políticas (ver la Figura 2).

¹Información a nivel de gasto de capital proveniente de la Consulta Amigable del portal de datos abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para los años 2017 y 2024. Datos consultados en mayo del 2025.

²En la misma línea de expansión de funciones y capacidades, la Contraloría inició un progresivo proceso de absorción de los Órganos de Control Institucional (OCI) de las entidades a su propia estructura.

**Figura 1. CGR: Horas-hombre ejecutadas por año, 2018-2024 (horas)**

Fuente: Elaboración propia con información provista por la CGR en mayo 2025.

Figura 2. Servicios de control concluidos, 2018-2024

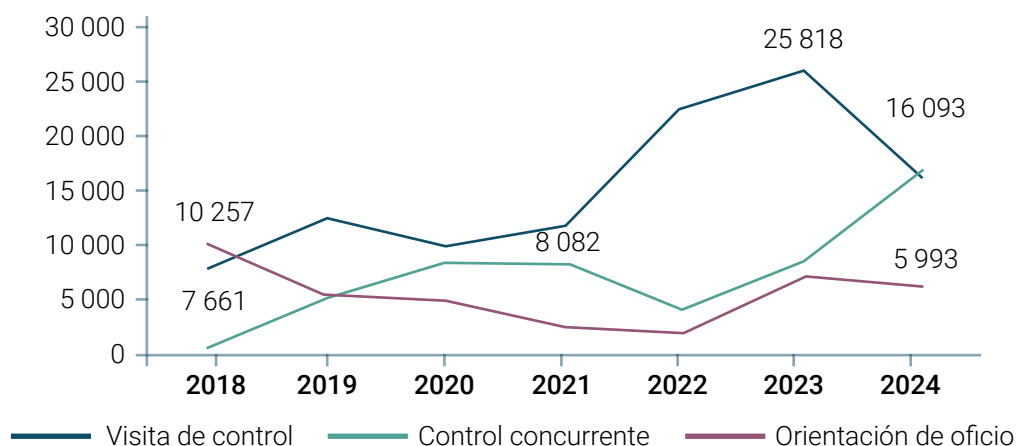
Fuente: SPIC / CGR. Datos actualizados al 22/06/2025.

Los resultados fueron inmediatos en términos de cobertura. Como muestra la Figura 3, en 2018 se concluyeron 224 servicios de control concurrente, cifra que superó los 5 000 en 2019. Para 2023 se alcanzaron 8 135 servicios y en 2024 más de 16 000, superando al resto de modalidades de control implementadas en el Sistema Nacional de Control. Sin embargo, las entidades usuarias perciben que la acelerada expansión de estos servicios, con alto nivel de autonomía, también ha generado efectos no deseados.

Diversos actores entrevistados describen que, al estar financiada por un porcentaje de las obras, la Contraloría ha priorizado la ampliación del número de informes emitidos como señal de productividad institucional. Otros perciben que la independencia financiera se ha convertido en una forma de “aislamiento excesivo”³ que refuerza la distancia de la CGR respecto de las entidades ejecutoras, lo que impide espacios de coordinación técnica entre entidades y el sistema de control.

³En línea con ello, se vincula la discusión teórica proporcionada por Peter Evans (1992) y Francis Fukuyama (2013) respecto al óptimo nivel de autonomía de una agencia estatal, los vínculos entre el nivel de autonomía y el nivel de capacidad, y la posibilidad de una “autonomía enraizada” para evitar los aislamientos excesivos que, aunque blindan a las agencias de injerencia política, también las hacen inmunes a procesos necesarios de retroalimentación social y transmisión de información desde los actores a quienes se busca regular.

Figura 3. Servicios de control simultáneo concluidos, 2018-2024



Fuente: SPIC / CGR, Datos actualizados al 22/06/2025.

Esta excesiva expansión y autonomía se ha traducido en problemas operativos y de legitimidad por parte de los usuarios del servicio de control concurrente. Las entrevistas muestran que el control concurrente se aplica con una orientación legalista y rígida. Los auditores, muchos de ellos cuestionados por su bajo nivel de experiencia y conocimiento sobre el funcionamiento de las inversiones, en la práctica tienden a registrar observaciones por desviaciones que no representan un riesgo real para el proyecto.

Se percibe una amplia discrecionalidad por parte de los fiscalizadores para definir hitos de control, y se considera que la mayoría de los informes no cumplen con su carácter de acompañamiento preventivo, ya que se emiten de manera posterior al hito de inversión: las recomendaciones suelen llegar cuando el avance físico del proyecto ya limita las opciones de corrección sin generar retrasos o costos adicionales. Así, el consenso entre las entidades usuarias es que estos mecanismos generan exceso de carga administrativa y aportan poco valor público para resolver las situaciones de riesgo potencialmente identificadas.

El aumento sostenido del volumen de informes y alertas ha modificado de manera significativa la dinámica de trabajo en las entidades ejecutoras. Funcionarios de gobiernos regionales y locales señalan que, en algunas entidades, hasta un tercio del equipo técnico se destina exclusivamente a atender requerimientos documentales y responder observaciones, lo que reduce la dedicación a la supervisión directa de la obra o a la resolución de problemas técnicos en campo. Esta situación ha ocasionado una alta tasa de informes de control concurrente que permanecen sin respuesta, debido a que dichos informes no son vinculantes ni implican sanciones inmediatas para la entidad.

Evaluando el impacto en las inversiones

La presente investigación buscó estimar los efectos mediante la metodología cuasiexperimental de Propensity Score Matching (PSM) con la técnica de emparejamiento Genetic Matching (Diamond y Sekhon, 2013), útil cuando existe alta heterogeneidad entre las covariables



(Maldonado, 2024). El objetivo es estimar el impacto del control concurrente en términos de tiempo (avance financiero) y costo (variación).

Para la construcción de la base de datos se integraron diversas fuentes de información, entre ellas la base de datos del Banco de Proyectos del Invierte.pe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las bases de datos de Infobras de la Contraloría, y los registros de informes de servicios de control de la CGR.

La integración de las bases de datos arrojó un universo inicial de 257 595 proyectos. Para ello, se depuró la base para conservar únicamente proyectos de inversión pública y se aplicaron criterios de consistencia y suficiencia de datos. La muestra final asciende a 71 245 proyectos, de los cuales 3 863 (5,42%) cuentan con al menos un informe de control concurrente y 67 382 (94,58%) no lo tienen. Asimismo, desde una óptica descriptiva, los proyectos con control concurrente presentan, en promedio, mayores costos actualizados y mayor avance financiero que aquellos sin control (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Inversiones, costo actualizado promedio y avance financiero promedio según situación y nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Situación	Inversiones		Costo actualizado promedio	Avance financiero promedio
		Nro.	%	S/	%
Gobierno nacional	Con control concurrente	1 156	1,62%	171 000 000	46,26%
	Sin control concurrente	2 700	3,79%	32 300 000	45,28%
	Subtotal	3 856	5,41%	73 800 000	45,58%
Gobierno regional	Con control concurrente	883	1,24%	59 600 000	57,32%
	Sin control concurrente	5 204	7,30%	16 700 000	45,28%
	Subtotal	6 087	8,54%	22 900 000	45,58%
Gobierno local	Con control concurrente	1 824	2,56%	14 300 000	68,65%
	Sin control concurrente	59 468	83,47%	3 465 025	45,87%
	Subtotal	61 292	86,03%	3 787 974	46,55%
Total		71 245	100%	9 213 739	46,44%

Elaboración propia.



Resultados

Se realizaron estimaciones para evaluar el impacto del control concurrente en las inversiones públicas, considerando dos dimensiones: el avance financiero, recursos ejecutados en relación al costo actualizado; y la variación de los costos, considerando el costo actualizado respecto al costo al momento de recibir la viabilidad. Durante este ejercicio se identificaron diversas limitaciones asociadas a dificultades técnicas y a los frecuentes cambios normativos, al menos dos por año, que han impedido efectuar un análisis uniforme y continuo en el tiempo. Aunque los hallazgos deben interpretarse con cautela, estos ofrecen ciertos indicios sobre los posibles efectos del control concurrente, que se explican a continuación.

Los resultados sugieren que la magnitud del impacto del control concurrente difiere entre niveles de gobierno y según tamaño del proyecto de inversión. Mientras en el gobierno nacional y en los gobiernos regionales los efectos se expresan en mejoras moderadas del avance financiero, de cinco y siete puntos porcentuales respectivamente, en los gobiernos locales el impacto parece más pronunciado, alcanzando cerca de 34 puntos porcentuales de incremento en la ejecución. Esta tendencia va de la mano con un mayor costo actualizado en relación a los costos en el momento que se declaró el proyecto como viable en el sistema de inversión pública.

El análisis por rangos de tamaño del proyecto revela un punto de inflexión en S/ 10,5 millones (ver Cuadro 2). Por debajo de este valor, el control concurrente no presenta efectos estadísticamente relevantes; sin embargo, en los proyectos que superan dicho umbral, se identifica un impacto positivo y significativo en la variación del costo actualizado respecto al costo de viabilidad. Este patrón también se replica en el avance financiero: los proyectos con control concurrente tienen mayor avance de recursos invertidos en relación con los costos actualizados, con efectos más notorios en los proyectos ejecutados por gobiernos locales.

Cuadro 1. Inversiones, costo actualizado promedio y avance financiero promedio según situación y nivel de gobierno

Efecto	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local
Avance financiero	8% [0,005**]	27% [0,000***]	38% [0,000***]
Sobrecosto (S/)	19 864 225 [0,007**]	16 350 783 [0,000***]	5 559 336 [0,000***]

Nota: Entre corchetes se reporta el p-value. ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Muestra restringida a proyectos con costo viable mayor a S/ 10,5 millones.

Elaboración propia.

Por otro lado, el estudio cuantitativo se enfoca únicamente en el efecto directo del control concurrente, por las limitaciones de los datos disponibles. Por ejemplo, la corrección de una observación pertinente y oportuna, en el marco del servicio de control, que responde a problemas en la reinversión y a deficiencias en el expediente técnico, podría prevenir pérdidas futuras y, en ese caso, evitar una paralización de los proyectos y/o reducir el costo final del proyecto. Tales efectos indirectos no son capturados por el presente análisis. En ese sentido, el análisis cuantitativo no permite establecer un balance definitivo entre el conjunto de costos y beneficios asociados a la aplicación del control concurrente. Para avanzar hacia una estimación causal más precisa, será necesario realizar investigaciones adicionales, recoger información cualitativa e incorporar evidencia complementaria.

El camino hacia adelante

El control gubernamental es indispensable en un sistema democrático porque garantiza que los recursos públicos se utilicen con responsabilidad y transparencia. En el caso de las inversiones, el control concurrente ha demostrado ser un mecanismo innovador, con mucho potencial de mejora.

Los efectos cuantitativos sugieren resultados mixtos, aunque sin evidencia de causalidad, con un incremento de costos que acompaña a un avance de la ejecución, a pesar de una expansión desordenada y veloz de un mecanismo que no ha sido diseñado para las particularidades del territorio y que enfrenta dificultades para adaptarse a la heterogeneidad de las inversiones, por sus niveles de complejidad, y a las distintas capacidades de las entidades ejecutoras en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, este potencial solo se materializa si el control deja de percibirse como un mecanismo punitivo encubierto y pasa a consolidarse como un modelo de acompañamiento basado en confianza y gobernanza compartida. Esto supone establecer espacios formales de coordinación entre la CGR y las entidades ejecutoras, definir criterios claros y objetivos para la emisión de observaciones, priorizar la calidad sobre la cantidad de informes, y fortalecer las capacidades técnicas de los auditores para generar recomendaciones útiles y aplicables.

De este modo, el control concurrente podría evolucionar hacia un sistema donde la autonomía institucional de la Contraloría no se traduzca en aislamiento, sino en independencia que permita un sistema de gobernanza para generar confianza, cooperación y prevención efectiva entre la CGR y las entidades usuarias. En lugar de ser visto como una carga administrativa, pasaría a ser una acción estratégica de las entidades ejecutoras para garantizar que las inversiones públicas se realicen de manera eficiente, transparente y con resultados sostenibles para la ciudadanía.



3 | Opciones de política

3.1. Identificación de las opciones de política

El presente estudio examina el efecto del control en las inversiones públicas durante el período 2018-2024 desde un enfoque mixto. En el plano cuantitativo se identifica una mayor variación promedio de los costos actualizados en relación con el costo al momento de la viabilidad para inversiones superiores a S/ 10,5 millones; al mismo tiempo, en promedio los proyectos con control concurrente presentan un avance financiero positivo que va desde un 8% hasta más del 30%. Sin embargo, los resultados deben interpretarse con cautela, pues la heterogeneidad de los casos, la ausencia de control sobre variables no observables y los constantes cambios normativos, limitan la posibilidad de establecer una relación causal.

Desde el enfoque cualitativo, las entrevistas a diversos actores revelan que las variaciones se asocian a la excesiva carga burocrática, a un entorno de desconfianza y a una autonomía percibida como desproporcionada por parte de la Contraloría General de la República. Pese a ello, existe consenso en resaltar la necesidad de mantener un mecanismo de control eficaz, preventivo y pertinente, capaz de anticipar riesgos y reducir las prácticas irregulares o corruptas en la gestión de las inversiones públicas.

Estos hallazgos plantean la urgencia de avanzar en nuevas reformas institucionales. En ese marco, se presentan tres alternativas de política orientadas a atender los problemas identificados:

a. Opción de política 1: Consolidación del esquema actual del control concurrente

La primera opción de política consiste en mantener el modelo vigente de control concurrente, implementado desde 2017 y sujeto a sucesivos ajustes normativos. Este modelo se caracteriza por su enfoque preventivo y de acompañamiento a las inversiones públicas, con el objetivo de reducir riesgos de corrupción y garantizar un uso eficiente de los recursos del Estado. Su autonomía financiera se sostiene mediante la asignación de un porcentaje del valor de cada inversión, que inicialmente fue del 2% y actualmente se encuentra en 0,6%. Estos recursos, transferidos directamente por las entidades públicas hacia la Contraloría, han permitido financiar tanto la prestación del servicio de control concurrente como la Reforma del Sistema Nacional de Control.

El modelo se aplica a todos los proyectos cuyo costo supere los S/ 5 millones, bajo una metodología estandarizada establecida en la Directiva N.º 013-2022-CG. Esta contempla la emisión de cuatro informes en hitos clave de la ejecución, con carácter vinculante u obligatorio según la normativa, y es implementada por equipos multidisciplinarios. Si bien no es posible determinar la eficiencia a nivel de cada proyecto de inversión, estudios generales



han evidenciado impactos en la reducción de costos y tiempos. Asimismo, en términos de eficacia, el control concurrente ha duplicado su cobertura, pasando de 8 000 servicios en 2023 a más de 16 000 en 2024.

Desde el punto de vista de la viabilidad económica, se trata de un modelo sostenible al contar con fuente de financiamiento propia; sin embargo, persisten dificultades para identificar los beneficios alcanzados en relación con los costos de ejecución en cada caso individual. En cuanto a su viabilidad política, el control concurrente cuenta con un marco legal consolidado y un respaldo sostenido, lo que refuerza su institucionalización. No obstante, los cambios normativos frecuentes revelan la necesidad de realizar ajustes en su diseño para garantizar su efectividad y sostenibilidad frente a las demandas de los actores políticos.

Este modelo también promueve la transparencia, ya que alerta de manera preventiva sobre riesgos en la ejecución de las inversiones y hace públicas las situaciones adversas en el portal institucional de la Contraloría, lo que facilita el escrutinio ciudadano, privado y estatal. Además, contribuye a una gestión más inclusiva y articulada entre niveles de gobierno y entidades públicas, aunque mantiene brechas en la cobertura subnacional que limitan su impacto en proyectos de menor escala.

En línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, esta opción de política se vincula directamente con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

b. Opción de política 2: Reforma del control concurrente con enfoque de riesgos y fortalecimiento de capacidades

Esta opción propone una reforma integral del modelo vigente de control concurrente, con el fin de hacerlo más focalizado, preventivo y eficiente. El cambio central es reemplazar el criterio único de monto establecido en la Ley N.º 31358 por un conjunto de criterios que determine el nivel de complejidad del proyecto de inversión, en términos de nivel técnico, nivel de riesgo, nivel de gobierno, capacidad institucional de la entidad ejecutora y costo del proyecto. De esta forma, el control se concentrará en los hitos críticos de proyectos de alta complejidad, mientras que para obras de menor nivel de complejidad se aplicarán modalidades diferenciadas de control simultáneo (visitas de control, orientación de oficio, auditorías muestrales).

La propuesta incorpora una fórmula de financiamiento diferenciada, eliminando la tasa fija actual y asignando recursos proporcionales a la naturaleza y riesgos de cada proyecto. Esto asegura la autonomía financiera de la Contraloría y promueve el uso eficiente de los recursos destinados al control. Asimismo, se plantea la introducción de una etapa de identificación preliminar de situaciones adversas, que funcionará como filtro técnico inicial para distinguir entre observaciones menores y riesgos significativos. Este mecanismo reducirá cargas burocráticas, mejorará la calidad de los informes y fortalecerá el rol pedagógico y preventivo de la Contraloría.



En el plano institucional, la reforma contempla fortalecer las competencias técnicas y habilidades blandas de los auditores, a través de la Escuela Nacional de Control. Asimismo, se propone la creación de incentivos a las buenas prácticas y la creación de mesas de control preventivo que institucionalicen espacios de retroalimentación con entidades ejecutoras y órganos de control interno.

En síntesis, esta opción de política permitirá:

- Mayor pertinencia y eficiencia: concentración en proyectos de alta complejidad.
- Reducción de burocracia y costos administrativos: mecanismos simplificados para proyectos de menor complejidad.
- Autonomía y transparencia financiera: recursos alineados a las necesidades reales de cada inversión.
- Confianza interinstitucional y buena gobernanza: espacios de diálogo y acompañamiento preventivo.

De esta manera, se busca consolidar un control concurrente más estratégico, inclusivo y sostenible, alineado con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

c. Opción de política 3: Integración del control concurrente a la estructura y recursos institucionales de la CGR

La tercera opción de política plantea mantener el servicio de control concurrente, pero eliminando su esquema de financiamiento autónomo y sustituyéndolo por recursos provenientes del presupuesto institucional de la Contraloría. Con ello se busca integrar este servicio en la estructura regular de la entidad, generando en el corto plazo un posible ahorro en gasto operativo. No obstante, esta medida conllevaría importantes riesgos, entre ellos la pérdida de avances logrados en materia de transparencia, cobertura y capacidad de alerta temprana en proyectos de inversión en todo el país. Asimismo, podría debilitar la supervisión en zonas con menores capacidades de gestión, reduciendo el impacto preventivo del modelo frente a situaciones adversas.

El modelo se aplicaría a todas las inversiones públicas cuyo costo supere los S/ 5 millones, siguiendo la metodología vigente, pero financiado únicamente con el presupuesto institucional de la Contraloría. En términos de eficiencia, la eliminación del financiamiento específico incrementaría la probabilidad de actos que afecten negativamente la gestión pública, al limitar los recursos disponibles para su adecuada implementación. En cuanto a la eficacia, se prevé una reducción significativa de la capacidad operativa: sin un financiamiento propio, el servicio podría retroceder a niveles similares a los de 2017, cuando solo se realizaron alrededor de 200 intervenciones de control concurrente.



Si bien, desde una perspectiva económica, esta opción podría significar un ahorro inmediato en gasto operativo, en el mediano y largo plazo generaría mayores costos por la pérdida de los beneficios alcanzados durante los ocho años de implementación del modelo. En el plano político, la propuesta enfrenta oposición de actores estratégicos como la sociedad civil, organismos multilaterales, medios de comunicación y ciudadanía, quienes consideran que el desfinanciamiento debilitaría la autonomía de la Contraloría y reduciría la confianza en sus acciones de control.

d. Comparativo entre opciones de política

En el siguiente cuadro comparativo se presentan los puntos más importantes de las tres opciones de política expuestas:

Cuadro 3. Resumen comparativo entre opciones de política

Criterio	OPCIÓN 1: Consolidación del esquema actual del control concurrente	OPCIÓN 2: Reforma del control concurrente con enfoque de riesgos y fortalecimiento de capacidades	OPCIÓN 3: Integración del control concurrente a la estructura y recursos institucionales de la CGR
Población objetivo	Inversiones mayores a S/ 5 millones.	Inversiones según nivel de complejidad del proyecto de inversión Alto nivel: Control Concurrente Bajo nivel: Otros mecanismos de control simultáneo	Inversiones mayores a S/ 5 millones.
Costos operativos	0,6% del costo de cada proyecto; duplicó cobertura.	Financiamiento diferenciado según nivel de complejidad; uso eficiente de recursos.	Presupuesto institucional de la CGR; ahorro inicial pero caída de cobertura.
Eficacia	Amplió servicios, pero con limitaciones en medición de resultados.	Mayor pertinencia para la implementación del control concurrente según nivel de complejidad.	Retroceso a niveles 2017 (~200 intervenciones).
Eficiencia	Metodología estándar; eficiencia general, sin evidencia por proyecto.	Uso estratégico de recursos; reducción de carga administrativa.	Riesgo de mayores costos futuros por corrupción.
Inclusión	Brechas en cobertura subnacional; limitado en proyectos pequeños.	Se garantiza presencia territorial a través de niveles de complejidad y mejoras en el acompañamiento.	Reduce la presencia territorial; acentúa desigualdades.
Transparencia	Informes públicos y alertas preventivas accesibles.	Los recursos financiarán lo correspondiente según nivel de complejidad y se contará con mecanismo de transparencia.	Reducción de informes y alertas; menor confianza pública.



Criterio	OPCIÓN 1: Consolidación del esquema actual del control concurrente	OPCIÓN 2: Reforma del control concurrente con enfoque de riesgos y fortalecimiento de capacidades	OPCIÓN 3: Integración del control concurrente a la estructura y recursos institucionales de la CGR
Factibilidad económica	Viable con fuente de financiamiento propia (0,6%).	Media-alta: responde a críticas y demandas del Congreso. Propuesta equilibrada que garantiza financiamiento para ejecución de control concurrente.	Baja: oposición de sociedad civil y organismos internacionales.
Instrumentos requeridos	Sin cambios: Directiva N.º 013- 2022-CG, equipos multidisciplinarios, informes por hitos.	Modificación de la Ley N.º 31358. Reforma de la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM (definición de nivel de complejidad, financiamiento, uso de mapas de calor de riesgo, etc.). Creación de mesas de control preventivo e incentivos institucionales	Presupuesto institucional CGR; articulación con control preventivo.
Alineación ODS (Agenda 2030)⁴	ODS 16, 9 y 11.	ODS 16, 9 y 11 (más inclusión y sostenibilidad territorial).	Retroceso en ODS 16 y 11.

Elaboración propia.

A partir de los resultados obtenidos, se optó por la Opción de política 2: Reforma del control concurrente con enfoque de riesgos y fortalecimiento de capacidades, orientada a priorizar proyectos de alta complejidad, optimizar el uso de recursos, simplificar el control en inversiones menores y reforzar la función preventiva y pedagógica de la Contraloría. Esta medida busca un control más pertinente, inclusivo y transparente, que fortalezca la gestión de las inversiones públicas y la confianza ciudadana.

3.2. Objetivos específicos

Los siguientes objetivos específicos orientan la implementación de esta reforma estructural:

- **Focalizar el control concurrente en proyectos de inversión de alto nivel de complejidad**

El control concurrente se enfocará en proyectos de inversión de alta complejidad, mediante equipos de auditores especializados y la selección de hitos utilizando indicadores. Además, el esquema de financiamiento eliminará la tasa fija vigente y se ajustará en los mismos términos según nivel de complejidad de la inversión, asegurando así una gestión eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos.

⁴ODS 9: Industria, innovación e infraestructura; ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles; ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.



- **Focalizar la intervención en las etapas del ciclo de inversión y/o fases de contratación que presentan un mayor nivel de riesgo**

Se priorizará la intervención del control concurrente en las etapas del ciclo de inversión y/o fases de contratación donde la concentración de riesgos altos y muy altos exige mayor vigilancia, con el fin de maximizar el impacto preventivo y correctivo del control en el Perú. Además, se fortalecerá el rol preventivo del control concurrente priorizando la emisión de alertas e informes que puedan desencadenar acciones de corrección temprana, minimizando la generación de reportes de bajo impacto administrativo. De este modo, se concentrarán los esfuerzos en advertencias que realmente afecten la continuidad y el éxito de los proyectos de inversión.

- **Desarrollar una matriz nacional y una plataforma digital interoperable**

Para alcanzar una gestión eficiente y transparente de las inversiones públicas, resulta imprescindible implementar sistemas digitales integrados que faciliten el monitoreo en tiempo real, la gestión automatizada de alertas de riesgo y la intervención oportuna de los servicios de control concurrente. Con ese fin, se impulsará, en primera instancia, una matriz nacional para el control simplificado de las inversiones públicas y, posteriormente, una plataforma digital interoperable con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), INFOBRAS, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y otros aplicativos pertinentes.

- **Transformar la cultura organizacional de la CGR y fortalecer las capacidades**

Se impulsará una cultura de buena gobernanza, aprendizaje continuo y transparencia entre la Contraloría y las entidades ejecutoras. Se promoverá la especialización de los equipos auditores para superar brechas técnicas y elevar la calidad de los informes, logrando una supervisión más efectiva, preventiva y orientada a la mejora de las inversiones públicas. Se incorporarán también incentivos para los auditores y la institucionalización de mesas de control preventivo como espacios de diálogo permanente.

- **Aplicación de mecanismos de control simultáneo a proyectos de inversión con niveles bajos de complejidad**

Se implementará el control simultáneo, a través de visitas de control, orientación de oficio y control preventivo, recogiendo la experiencia del Sistema Nacional de Control de involucrar a la ciudadanía, en aquellos proyectos de inversión que no cuentan con alto nivel de complejidad. Así se promoverá la inclusión territorial, con participación de los ciudadanos beneficiarios directos, y el uso eficiente de recursos.



3.3. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

La reforma del control concurrente propuesta enfrenta los siguientes retos:

- **Dificultades estructurales de gobernabilidad y liderazgo**

El avance de la reforma requiere consensos políticos estables y mayorías sólidas en el Congreso. La fragmentación partidaria y los recurrentes conflictos interinstitucionales dificultan acuerdos sostenibles en el ámbito ejecutivo y legislativo, limitando la dirección estratégica y cohesión de la reforma.

- **Inestabilidad normativa y presión política**

La continua modificación de normas y la presentación de propuestas legislativas contradictorias, sumadas a la creciente politización de la CGR, generan incertidumbre, debilitan su autonomía y comprometen su capacidad para liderar una reforma de un modelo de control concurrente sólido y sostenible.

- **Resistencia institucional**

Existe reticencia entre entidades ejecutoras y funcionarios, quienes perciben el control concurrente como una amenaza a su autonomía y como un mecanismo fundamentalmente punitivo. Esto refuerza la resistencia al cambio.

- **Débil coordinación y competencia interinstitucional**

La falta de articulación efectiva entre la CGR y los Órganos de Control Interno (OCI) provoca que, en ocasiones, dos o más instancias ejerzan control concurrente sobre la misma obra. Esta superposición de funciones genera duplicidad de esfuerzos, sobrecarga administrativa y reduce la eficiencia y efectividad del control.

- **Insuficiencia en capacidades técnicas**

Persiste una brecha significativa en la formación y experiencia técnica del personal de la CGR y los OCI, lo que limita la reorganización de equipos y la respuesta oportuna que demanda la reforma. A ello se suma la distancia en conocimientos entre muchos auditores, en especial aquellos con escasa experiencia en la materia auditada, y los funcionarios de las entidades supervisadas, lo que reduce la profundidad, pertinencia y efectividad del control.

3.4. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

Estas recomendaciones tienen como objetivo asegurar que la ejecución de la Opción de política 2 sea eficiente, flexible y orientada a resultados, privilegiando la calidad técnica, el aprendizaje institucional y la colaboración efectiva a todos los niveles del sistema de control de la inversión pública.



Estrategias

- **Implementación gradual con pilotos sectoriales y territoriales según nivel de complejidad**

Se recomienda iniciar la reforma mediante proyectos piloto focalizados en sectores y territorios de mayor nivel de complejidad. Los resultados obtenidos de estos pilotos deberán ser utilizados para ajustar y escalar progresivamente el modelo, asegurando así la adaptabilidad ante las necesidades que surjan durante la ejecución.

- **Fortalecimiento del capital humano**

Se debe priorizar la conformación de equipos multidisciplinarios y experimentados dentro de la Contraloría y los OCI, privilegiando la especialización y relevancia técnica para el acompañamiento por tipo de inversiones y de acuerdo con su complejidad. El enfoque deberá estar en la calidad de las intervenciones y no en la cantidad de informes generados.

- **Articulación institucional**

Implementar mesas técnicas de enlace permanente entre Contraloría, los gobiernos subnacionales y el MEF, con reuniones periódicas y canales directos para resolver en tiempo real obstáculos operativos, transferencia de recursos y criterios de activación del control concurrente.

- **Innovación tecnológica**

La digitalización, interoperabilidad y el uso de plataformas de gestión de información son pilares para ampliar la cobertura y la eficiencia del control concurrente. Por ello, es necesario que para esta reforma se instalen sistemas digitales integrados que permitan el monitoreo del control concurrente en tiempo real, la gestión de alertas de riesgo y el seguimiento de las situaciones adversas, asegurando así la transparencia y el acceso a la información para los actores relevantes y la ciudadanía.

- **Participación y control social**

Debe promoverse la transparencia y el involucramiento ciudadano a través de la publicación de resultados, así como la creación de espacios para involucrar a los ciudadanos en los procesos de control simultáneo y recibir aportes de la sociedad civil y de las empresas vinculadas en la ejecución de obras públicas.

- **Énfasis en resultados**

La gestión del control concurrente tiene que centrarse en la eficacia de las alertas y aportes técnicos para la reducción de riesgos y mejora de la gestión pública, en lugar de priorizar el cumplimiento de metas de productividad.

- **Autonomía técnica**

Es fundamental salvaguardar la independencia funcional de los equipos de control concurrente, protegiéndolos de presiones externas y garantizando la continuidad institucional de la reforma.



Propuestas de acción

- **Ajuste del criterio para la aplicación del control concurrente**

Se propone modificar la Ley N.º 31358, así como los cambios introducidos por la décima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 31640, y las Directivas N.º 002-2025-CG/GMPL y N.º 003-2025-CG/GMPL. La presente modificación propone centralizar la aplicación del control concurrente en proyectos de inversión con alta complejidad en función de su nivel técnico, del riesgo, nivel de gobierno, capacidad institucional y costo. Esta medida busca optimizar los recursos de control, priorizar la vigilancia sobre proyectos de alto impacto, sin descuidar la supervisión de las inversiones menores.

- **Enfoque en situaciones adversas que generen impacto**

Se propone modificar la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, a fin de focalizar las acciones de control concurrente en las etapas de la inversión u obra donde hay mayor incidencia de riesgo, a fin de que las observaciones tengan impacto y relevancia, reconociendo que este tipo de advertencias puede prevenir con mayor efectividad consecuencias significativas en la ejecución de obras o en la prestación de servicios.

- **Incorporación de anexo con hitos de control**

Se propone modificar la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM a fin de incorporar un anexo que detalle los hitos de control en los cuales puede ejecutarse el servicio de control concurrente. Dichos hitos corresponderán a las etapas del ciclo de inversión y/o fases de contratación que presentan niveles de riesgo alto o muy alto, identificados a partir del mapa de calor de situaciones adversas desarrollado por la Contraloría General de la República, mediante la metodología de gestión de riesgos del Sistema de Control Interno (SCI). Esta adición permitirá focalizar la intervención de control concurrente, priorizando la supervisión sobre etapas donde la probabilidad e impacto de situaciones adversas resultan más significativos.

- **Inicio del control concurrente desde el comienzo de cada hito**

Se plantea modificar la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, específicamente en lo referido a la etapa de planificación del control concurrente, con el fin de precisar que la intervención en cada hito de control deberá iniciarse desde el inicio mismo de dicho hito. El objetivo es asegurar que el control concurrente se desarrolle de manera simultánea al avance del proceso u obra y no se convierta en una revisión posterior disfrazada de concurrente. Esta precisión busca fortalecer la capacidad preventiva del mecanismo, permitiendo la detección temprana de situaciones adversas y facilitando la adopción oportuna de medidas correctivas, con el fin de evitar retrasos y mayores costos derivados de corregir errores en etapas avanzadas.

- **Creación de la etapa de “Identificación preliminar de situaciones adversas”**

Se propone incorporar una etapa denominada “Identificación preliminar de situaciones adversas” en la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM. Esta etapa tendría como objetivo reducir la discrecionalidad y la falta de experiencia de los auditores, permitiendo que las situaciones

adversas inicialmente detectadas se comuniquen de manera preliminar a la entidad evaluada. Así, la entidad podrá aclarar o desvirtuar observaciones que no correspondan, para evitar que se generen cargas administrativas innecesarias y se facilite la asistencia técnica por parte del comité evaluador.

- **Capacitación continua y cultura organizacional**

Es indispensable fortalecer las competencias de los auditores, tanto en formación técnica y habilidades blandas como en la especialización por sectores o tipos de inversión, mediante programas periódicos de capacitación y una carrera meritocrática. Al mismo tiempo, se debe consolidar una cultura organizacional alineada con los principios del sistema de control establecidos en el Art. 9 de la Ley N.º 27785, para afianzar un enfoque del control concurrente de acompañamiento orientado a asegurar obras e inversiones bien ejecutadas. Esto implica superar enfoques sancionadores y priorizar la pertinencia y relevancia del control, específicamente el control de legalidad, al cual se debería limitar la Contraloría General de la República en el control concurrente.

En ese sentido, se debe implementar el perfil del auditor con este nuevo enfoque, a fin de que este no solo describa hallazgos, sino que pueda mapear escenarios de riesgo y sus consecuencias, y pueda formular recomendaciones accionables para incorporar alertas tempranas y planes de mitigación como anexos de utilidad inmediata. Ello debido a que un auditor sin experiencia específica en el tipo de inversión y sector enfrenta una clara asimetría técnica frente a los especialistas en ejecución de inversiones y contrataciones de la contratista o del supervisor, lo que afecta la calidad del análisis, genera alta discrecionalidad, y afecta la pertinencia de los hallazgos, la oportunidad de las recomendaciones y la legitimidad de la Contraloría General.

- **Plataforma integral de seguimiento y retroalimentación**

Se recomienda desarrollar un sistema interoperable que centralice el ciclo de las inversiones en tiempo real. En este se encontrarían las alertas y el monitoreo del control concurrente, con el fin de permitir la toma de decisiones informada y en tiempo real para todos los actores involucrados.

- **Sistema de incentivos orientado a impacto**

Resulta clave establecer mecanismos de reconocimiento para las comisiones de control concurrente que logren cambios efectivos en prevención y resolución de situaciones adversas, privilegiando los resultados alcanzados.

- **Descentralización**

Es necesario asegurar el despliegue territorial de equipos multidisciplinarios y herramientas, adaptando los protocolos de control a las realidades locales y favoreciendo la reducción de brechas en la cobertura del control concurrente.



Alianzas

- **Cooperación intergubernamental**

Se recomienda formalizar acuerdos de trabajo con ministerios y entidades ejecutoras clave, garantizando un flujo financiero predecible y condiciones para la sostenibilidad de la reforma.

- **Sinergia con innovación y academia**

La integración de universidades, centros de investigación y startups permitirá codesarrollar herramientas analíticas avanzadas y metodologías innovadoras aplicadas al control público.

- **Participación ciudadana**

Se aconseja establecer canales y protocolos para recoger y procesar reportes ciudadanos, integrando esa información en la toma de decisiones y priorización de intervenciones preventivas.

- **Articulación con organismos multilaterales**

Resulta beneficioso aprovechar la experiencia y el apoyo técnico de organismos internacionales para adaptar y transferir buenas prácticas en gestión de riesgos, control y auditoría pública, favoreciendo la mejora continua del modelo.

4 | Hoja de ruta

Luego de analizar las distintas alternativas y sus implicancias, el estudio concluyó que la opción más pertinente es la Opción de política 2: Reforma del control concurrente con enfoque de riesgos y fortalecimiento de capacidades. Esta decisión responde a la necesidad de contar con un mecanismo de control más focalizado, eficiente e inclusivo, que permita identificar los proyectos de inversión según su complejidad, a partir de criterios como el nivel técnico, el nivel de riesgo, el nivel de gobierno, la capacidad institucional y el costo del proyecto, para orientar una atención diferenciada y garantizar la inclusión territorial.

Con el fin de operacionalizar esta opción, se presenta a continuación una hoja de ruta de implementación, que establece acciones concretas, plazos realistas y recomendaciones tanto ejecutivas como normativas para asegurar la viabilidad técnica, económica y política de la reforma. Esta hoja de ruta propone medidas a implementarse en el corto plazo (1 año) y en el mediano plazo (hasta 5 años), integrando la identificación de normas que requieren modificación o creación, así como la elaboración de instrumentos normativos tales como ayuda memoria, fórmula legal y exposición de motivos.

Asimismo, se incorpora un acápite específico sobre la coordinación intersectorial, reconociendo que la sostenibilidad de la reforma demanda articular de manera efectiva a la Contraloría



General de la República, los Órganos de Control Interno, el Ministerio de Economía y Finanzas, los gobiernos subnacionales y otros actores clave.

Finalmente, se identifican las necesidades de capacitación y fortalecimiento de capacidades para poner en marcha las acciones propuestas, tanto en el nivel técnico (equipos auditores especializados, metodologías de gestión de riesgos, herramientas digitales) como en el nivel institucional (gobernanza, liderazgo, comunicación y gestión de conflictos). De este modo, la hoja de ruta busca servir como un marco de orientación práctica que guíe la transición hacia un modelo de control concurrente más preventivo, pedagógico y adaptado a la heterogeneidad de las inversiones públicas en el país.

Objetivo 1: Focalizar el control concurrente hacia proyectos de inversión con alto nivel de complejidad

Propuesta 1: Incorporar modificaciones a la Ley N.º 31358 a fin de vincular el financiamiento a la ejecución del control concurrente de manera efectiva (elimina la tasa fija y la reemplaza por una fórmula que considera la complejidad del proyecto)

Acciones: ¿Cuáles son esas propuestas de modificaciones?

1. Respecto del objeto de la Ley, se debe indicar que la ejecución de proyectos de inversiones con alto nivel de complejidad es objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República.
2. Respecto al financiamiento del control concurrente, precisado en el artículo 1 de la Ley N.º 31358, se mantiene mediante transferencias desde las unidades ejecutoras (como rubro denominado control concurrente), pero elimina la tasa fija y se reemplaza por una fórmula de asignación de presupuesto que considera la complejidad del proyecto en términos de criterios técnicos, nivel de riesgo, nivel de gobierno, capacidad institucional y costo del proyecto.
3. Los recursos destinados a la Contraloría General de la República deben orientarse exclusivamente a las intervenciones de control concurrente correspondientes a los proyectos de alto nivel de complejidad. Para resguardar su uso y su identificación en términos presupuestales se deberán vincular dichos recursos a una actividad o finalidad previamente creada por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF en coordinación con la CGR.
4. Se debe establecer que la aplicación del control concurrente excluye la posibilidad de que la Contraloría ejecute otras modalidades de control simultáneo sobre la misma inversión pública.
5. El alcance y naturaleza de lo que implica proyectos de inversión con alto nivel de complejidad deberán ser desarrollados en una norma técnica o en directivas de actualización permanente.



6. Es importante establecer que, a través del Control Concurrente, la Contraloría General de la República, se limita a efectuar un control de legalidad, para verificar que las actuaciones se cumplan de acuerdo a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables que formen parte de las inversiones o contrataciones de bienes y servicios objeto de control, en concordancia con lo señalado en el numeral 27.3 del artículo 27 de la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.

Actores: Contraloría General de la República, Congreso de la República, Poder Ejecutivo, Ministerio de Economía y Finanzas.

**Actividades a corto plazo
(100 días-1 año)**

- Constituir una comisión multisectorial, con la participación de organismos multilaterales, encargada de definir, proponer y coordinar las mejoras y modificaciones al mecanismo de control concurrente, con el objetivo de plantear las modificaciones propuestas a la Ley N.º 31358.
- Aprobar las modificaciones propuestas en el Congreso.

**Actividades a mediano plazo
(hasta 3 años)**

- Consolidar el marco normativo, así como su efectiva aplicación en el servicio de control concurrente.
- Evaluar los avances y resultados derivados de la reforma normativa de los servicios de control concurrente, incorporando oportunamente las modificaciones y ajustes necesarios para optimizar su eficacia.

Propuesta 2: Focalizar el control concurrente en los proyectos de alto nivel de complejidad. Para ello, se realizarán modificaciones en la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, a través de una resolución de Contraloría, con el propósito de adecuar su contenido y disposiciones a los alcances y requisitos que establecerá la Ley N.º 31358.

Acciones: ¿Cuáles son esas propuestas de modificaciones?

1. Una vez identificados los proyectos de inversión pública con alto nivel de complejidad, la intervención del control concurrente utilizará la metodología de gestión de riesgos del Sistema de Control Interno (SCI): "Mapa de calor de riesgos", la cual permitirá identificar las situaciones adversas reincidentes y con ello la determinación de la intervención (hitos de control) en las etapas del ciclo de inversión y/o fases de contratación que presentan un mayor nivel de riesgo.
2. El "Mapa de calor de riesgos" debe actualizarse anualmente para dar seguimiento a los proyectos de inversión pública y definir la intervención del control concurrente. Esta intervención se realizará según las etapas del ciclo de inversión y/o fases de contratación. Para ello, se contempla que la intervención del control concurrente pueda implementarse desde la etapa de "Estudios de Pre Inversión" y/o "Elaboración de expedientes técnicos".



3. Modificar la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM solo en lo relativo al servicio de control concurrente, conforme al marco de la modificación de la Ley del Control Concurrente que se aprobaría previamente. Para ello, se deberá considerar lo siguiente:

- a.** La intervención del control concurrente y la definición de los hitos de control deberán circunscribirse únicamente a las etapas del ciclo de inversión y/o fases de contratación pública que presenten niveles de riesgo alto o muy alto, según el mapa de calor de situaciones adversas que desarrollará la Contraloría General de la República.
- b.** Se recomienda incorporar un anexo específico que detalle los hitos de control en los que puede ejecutarse el servicio de control concurrente, los cuales podrán clasificarse por tipo de inversión, modalidad de contrato o de intervención, facilitando así la adaptación a distintos escenarios de inversión.
- c.** En la etapa de planificación del control concurrente, se deberá establecer que la intervención en cada hito debe iniciarse desde el comienzo del mismo, permitiendo así fijar plazos que garanticen la capacidad preventiva del mecanismo. Esta planificación podrá clasificarse por tipo de inversión, modalidad contractual o tipo de intervención, alineando el servicio y sus plazos con la realidad y necesidades del proceso en curso.
- d.** Se incorporará una etapa denominada "Identificación preliminar de situaciones adversas" en la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, que incluya un protocolo o flujograma de actuación que guíe al auditor, a fin de incorporar un espacio de filtro inicial o una etapa temprana para aclarar o levantar observaciones. Esta etapa funcionará como un filtro técnico inicial que permita distinguir entre observaciones de naturaleza cualitativa, susceptibles de aclaración o subsanación inmediata, y aquellas situaciones adversas cuantitativas que efectivamente comprometen la continuidad y optimización de la inversión pública. De esta manera, únicamente las situaciones adversas con impacto directo y significativo en el proyecto serán incorporadas formalmente en el informe de control concurrente.

Esto fortalecerá el rol pedagógico del órgano de control y fomentará un diálogo constructivo. Además, evitará la sobrecarga administrativa (menos observaciones irrelevantes generan menos burocracia), y mejorará la calidad de los informes (centrados en riesgos significativos), fortaleciendo la relación de confianza entre la entidad y el órgano de control, porque existirá un espacio de aclaración y asistencia técnica y se promoverá la uniformidad de criterios en auditores de distinta experiencia. Por lo tanto, las observaciones identificadas preliminarmente serán comunicadas de manera previa a la entidad evaluada, estableciendo un plazo razonable para la presentación de aclaraciones, subsanaciones o descargos técnicos antes de su formalización en el informe definitivo. Esta medida evitará cargas administrativas innecesarias y facilitará la asistencia técnica del comité evaluador, en concordancia con lo dispuesto en la Directiva N.º 011-2024-CG/PREVI, aplicable al Sistema de Control Interno.



- e. Se recomienda acotar que el equipo auditor estará conformado por personal con experiencia y especialización directamente relacionada con el objeto de control.

4. Una vez modificada la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, se deberán aprobar las nuevas directivas internas y externas que establezcan las disposiciones complementarias que correspondan, conforme a la normativa aplicable.

Actores: Contraloría General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas.

**Actividades a corto plazo
(100 días-1 año)**

- Elaborar norma técnica o lineamientos que definan la metodología de identificación de proyectos de inversión según complejidad.
- Elaborar mapa de calor de riesgos considerando como base la metodología de gestión de riesgos del Sistema de Control Interno (SCI).
- Modificar Directiva que establece la operatividad de la intervención del control concurrente.

**Actividades a mediano plazo
(hasta 3 años)**

- Consolidar la aplicación del control concurrente en las fases de la ejecución de la inversión o la contratación pública, según corresponda, que presenten riesgos altos o muy altos, de acuerdo con el mapa de calor de situaciones adversas elaborado por la Contraloría General de la República, identificando aquellas situaciones adversas con mayor efecto sobre la inversión.
- Evaluar los avances y resultados obtenidos a partir de la reforma normativa del servicio de control concurrente, con el objetivo de identificar impactos, áreas de mejora y buenas prácticas en su implementación.

Propuesta 3: Desarrollar una plataforma que contenga una matriz nacional de riesgos y alertas interoperable con otros sistemas públicos abiertos.

Acciones: ¿Cuáles son esas propuestas de modificaciones?

1. Desarrollar una plataforma digital que contenga una matriz nacional para el control de las inversiones públicas y, posteriormente, interoperable con los sistemas Invierte.pe, SEACE, INFOBRAS, SIAF y otros aplicativos pertinentes.

Actores: Contraloría General de la República, Congreso de la República, Poder Ejecutivo, Ministerio de Economía y Finanzas.



Actividades a corto plazo (100 días-1 año)

- Desarrollar la matriz nacional de riesgos, la cual deberá ser actualizada de manera anual.
- Iniciar el desarrollo de la plataforma.
- Realizar pilotos de alertas en proyectos priorizados.

Actividades a mediano plazo (5 años)

- Aplicar el control concurrente al 50% de los proyectos de inversión pública con alto nivel de complejidad en los 2 primeros años.
- Implementar y poner en marcha la plataforma digital, asegurando su interoperabilidad.

Objetivo 2: Optimizar el control en proyectos de menor complejidad

Propuesta 1: Establecer la ejecución de servicios de control simultáneo, distintos al control concurrente, en inversiones públicas o proyectos de menor complejidad, con el objetivo de asegurar una supervisión eficiente.

Acciones: ¿Cuáles son esas propuestas de modificaciones?

1. Modificar la Directiva N.º 013-2022-CG/NORM, incorporando la disposición de que en inversiones públicas o proyectos de menor complejidad se ejecutarán servicios de control simultáneo distintos al control concurrente, tales como visitas de control, orientación de oficio y control preventivo en obras paralizadas, incluyendo las experiencias previas de la Contraloría de involucrar a los ciudadanos como, por ejemplo, de las veedurías. Para ello, la planificación deberá considerar el tipo de inversión involucrada, alineando la modalidad de control y los plazos de ejecución a la naturaleza específica y necesidades reales del proceso en curso. Esta medida busca optimizar la pertinencia, eficiencia y eficacia del control ejercido.
2. Evaluar la implementación de fichas estandarizadas y la utilización de auditorías por muestreo, con el objetivo de reducir la carga administrativa y agilizar las revisiones, sin comprometer la calidad técnica ni la transparencia de los resultados obtenidos.

Actores: Contraloría General de la República, Congreso de la República, Poder Ejecutivo, Ministerio de Economía y Finanzas, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y Asamblea Municipal del Perú.

Actividades a corto plazo (100 días-1 año)

- Aprobación de nueva Directiva que disponga que en proyectos de menor complejidad se aplicarán servicios de control distintos al control concurrente.



Actividades a mediano plazo (5 años)

- Diseñar e implementar modalidades simplificadas de control para proyectos de menor complejidad, diferenciadas del modelo convencional, especialmente adecuadas para entidades subnacionales de baja capacidad institucional. Así se promoverá la inclusión territorial y el uso eficiente.

Objetivo 3: Transformar la cultura organizacional de la CGR y fortalecer capacidades

Propuesta 1: Impulsar una cultura de buena gobernanza, aprendizaje continuo y transparencia entre la Contraloría y las entidades ejecutoras a través de la especialización de los equipos auditores, con el objetivo de reducir brechas técnicas y elevar la calidad de los informes de control.

Acciones: ¿Cuáles son esas propuestas de modificaciones?

1. Diseñar un plan integral de capacitación orientado al fortalecimiento de las competencias técnicas y habilidades blandas de los auditores, complementado con especializaciones por sector o tipo de inversión, bajo un enfoque preventivo. Este plan deberá contemplar programas periódicos de formación y promover el desarrollo profesional sobre la base de una trayectoria meritocrática, alineado con los principios establecidos en el artículo 9 de la Ley N.º 27785.
2. Establecer e institucionalizar mecanismos permanentes de espacios de retroalimentación y buena gobernanza entre la CGR, los OCI y las entidades ejecutoras, con el fin de optimizar la ejecución de obras y proyectos sin comprometer la función de control, evitando relaciones adversariales y privilegiando el intercambio constructivo sobre infracciones y oportunidades de mejora.
3. Analizar y proponer mecanismos de incentivos para los auditores que fomenten prácticas colaborativas y contribuyan significativamente a la prevención durante la labor de control, orientados a aumentar el impacto positivo de dichas acciones en la gestión de la inversión pública.

Actores: Contraloría General de la República, Presidencia del Consejo de Ministros, Órganos de Control Institucional, entidades ejecutoras.



Actividades a corto plazo (100 días-1 año)

- Diseñar plan integral de capacitación que incluya incentivos a los auditores que con sus informes contribuyen con la continuidad y culminación de la inversión.
- Diseñar el programa de formación para servidores de la CGR.
- Establecer perfiles laborales estandarizados y especializados para el personal de la CGR, diferenciados según el tipo de servicio de control, la naturaleza de la inversión y las modalidades de intervención. Los perfiles deben asegurar experiencia sectorial directamente relacionada con el objeto de control (salud, infraestructura vial, educación, plantas de tratamiento, irrigaciones, agricultura, entre otros) y considerar la complejidad del proyecto y el tipo de inversión (obra pública, administración directa, asociaciones público-privadas -APP-, obras por impuestos -OxI-). El perfil mínimo puede desarrollarse en una directiva interna de la CGR.

Actividades a mediano plazo (5 años)

- Institucionalizar espacios de diálogo interinstitucional, como “Mesas de Control Preventivo”, mediante resolución de la Contraloría General de la República, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y las entidades ejecutoras, con el objetivo de fortalecer la función preventiva del control y promover la colaboración en la gestión pública.
- Garantizar que al menos el 80% del personal de la CGR se encuentre debidamente capacitado y evaluado mediante el programa de formación en prácticas de control preventivo y en el desarrollo de un enfoque colaborativo, consolidando la cultura preventiva al interior de la institución.
- Crear un Registro Nacional de Auditores Técnicos para proyectos de inversión, administrado por la Contraloría General de la República, en donde se verifique y registre la especialización de los auditores por sectores y la experiencia adquirida, así como la relación de proyectos en los cuales ha participado como auditor, el tipo de auditoría, el tipo de inversión auditada y el resultado de la inversión. Como resultado de ello, se puede certificar a estos auditores para que sean seleccionados para realizar el control concurrente a obras de gran complejidad.



5 | Referencias bibliográficas

- Congreso de la República del Perú. (2021, 16 de noviembre). Ley N.º 31358: Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/2491089-31358>
- Congreso de la República del Perú. (2022, 23 de junio). Ley N.º 31500: Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas para perfeccionar su funcionamiento. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2080219-1>
- Congreso de la República del Perú. (2022, 5 de diciembre). Ley N.º 31640: Ley de endeudamiento del sector público para el año fiscal 2023. Diario Oficial El Peruano. https://www.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/ED8F50294C30145B052589100052BA7D/%24FILE/LEY-N%C2%BA-31640.pdf
- Contraloría General de la República. (2024). Medición del impacto del control concurrente en la inversión pública (2018–2023) [Documento de investigación].
- Contraloría General de la República. (2022). Directiva N.º 013-2022-CG/NORM: Directiva de Servicio de Control Simultáneo. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3839885/3656507-directiva-n-013-2022-cg-norm-directiva-de-servicio-de-control-simultaneo.pdf?v=1708034518vvallejo+2>
- Contraloría General de la República. (2025). Resolución de Contraloría N.º 168-2025-CG que aprueba la “Directiva Externa que establece disposiciones en el marco de la Ley N.º 31358, Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente”. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7986255/6713718-resolucion-de-contraloria-n-168-2025-cg.pdf?v=1745621264>
- Contraloría General de la República. (2025). Resolución de Contraloría N.º 167-2025-CG que aprueba la “Directiva Interna que establece Disposiciones Complementarias a la Ley N.º 31358, Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente”. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7986238/6713707-resolucion-de-contraloria-n-167-2025-cg.pdf?v=1745621106>
- Crump, R. K., Hotz, V. J., Imbens, G. W., y Mitnik, O. A. (2009). Dealing with limited overlap in estimation of average treatment effects. *Biometrika*, 96(1), 187-199. <https://doi.org/10.1093/biomet/asn055>



- Diamond, A., y Sekhon, J. S. (2013). Genetic matching for estimating causal effects: A general multivariate matching method for achieving balance in observational studies. *Review of Economics and Statistics*, 95(3), 932-945.
- Evans, P. (1992). The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. En S. Haggard & R. Kaufman (Eds.), *The politics of economic adjustment: International constraints, distributive conflicts and the state* (pp. 139–181). Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? (Working Paper No. 314). Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/what-governance>
- Imbens, G. W., y Rubin, D. B. (2015). *Causal inference for statistics, social, and biomedical sciences: An introduction*. Cambridge University Press.
- INTOSAI. (2016). INTOSAI GOV 9160: Enhancing good governance for public assets. Guiding principles for implementation. https://wgfacml.asa.gov.eg/EN/meeting2013/INTOSAI_GOV_9160_en.pdf
- Maldonado, S. (2024). Empowering women through multifaceted interventions: Long-term evidence from a double matching design. *Journal of Population Economics*, 37, Article 10. <https://doi.org/10.1007/s00148-024-00987-z>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2011). Directiva general del Sistema Nacional de Inversión Pública (Directiva N.º 001-2011-EF/68.01). Resolución Directoral N.º 003-2011-EF/68.01. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/a2012/dic/3erDirectivaGeneraldelSNIP2011.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014). Ley N.º 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/2015/1.Ley27293-Ley que crea el SNIP%282014 agosto%29.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016). Decreto Legislativo N.º 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/200981-1252-2016>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2025). Lineamientos para la identificación y registro de las IOARR. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/Lineamientos_IOARR.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). El control preventivo y concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos [Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública]. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2021/12/preventive-and-concomitant-control-at-colombia-s-supreme-audit-institution_41ede00e/142aee1f-es.pdf



- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). Fortaleciendo el impacto de la Contraloría de la República de Chile: Lecciones de las ciencias conductuales para la integridad pública [Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f21e41f7-es>
- Poder Ejecutivo del Perú. (2024, 23 de marzo). Decreto de Urgencia N.º 006-2024: Establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público. Diario Oficial El Peruano. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-de-urgencia>
- Robas, L. (2025). Afinando el control gubernamental. En R. Cortez & A. Morales (Eds.), Por un salto cualitativo en la gestión pública (cap. 5). Universidad del Pacífico.
- Rosenbaum, P. R. (2002). *Observational studies* (2nd ed.). Springer.
- Shack, N. (2019). El modelo de control concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del control gubernamental en el Perú.
- Shack, N., Portugal, L., y Quispe, R. (2021). El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios [Documento de política en control gubernamental]. Contraloría General de la República del Perú. <https://hdl.handle.net/20.500.14696/159>
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219.



6 | Propuestas normativas

PROYECTO DE LEY LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 5 Y LA PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N.° 31358, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA EXPANSIÓN DEL CONTROL CONCURRENTE

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Según el informe de la Contraloría General de la República sobre medición del impacto del control concurrente (2024), el análisis de 51 520 situaciones adversas identificadas por los servicios de control simultáneo, el 50% por control concurrente, entre 2017 y agosto de 2023 evidencia que solo el 30,3% fueron corregidas, mientras que el 38,9% permanecen sin corregir, el 21,6% no muestra acciones adoptadas, el 2,8% está en proceso de intervención y un 6,3% fue desestimado (CGR, pág. 47). Estos datos demuestran que la respuesta institucional frente a las observaciones del control concurrente es insuficiente y fragmentada, lo que afecta negativamente la eficacia preventiva de este mecanismo.

Esta situación justifica la necesidad de una reforma del modelo de control concurrente. La limitada corrección de situaciones adversas no solo representa un riesgo persistente para la legalidad y eficiencia en la gestión de fondos públicos, sino que limita el impacto del control concurrente como herramienta de mejora continua y prevención de la corrupción. Por ello, robustecer la capacidad de respuesta ante las alertas de control y optimizar la articulación interinstitucional son medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de los objetivos públicos, la transparencia y el uso eficiente de los recursos estatales.

En ese sentido, se evidencia la necesidad de tomar en cuenta factores para la efectividad del control concurrente, ya que el mismo no se limita al monto de inversión, sino que incluyen variables como:

- Complejidad técnica del proyecto
- Historial de desempeño del ejecutor
- Ubicación geográfica y condiciones del entorno
- Modalidad de contratación utilizada
- Nivel de capacidades institucionales



B. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El control concurrente establecido por la Ley N.° 31358 presenta limitaciones que han impedido su funcionamiento óptimo como instrumento de prevención de la corrupción y optimización de la inversión pública. El modelo actual, basado únicamente en umbrales monetarios fijos, resulta insuficiente para abordar la complejidad y heterogeneidad de los proyectos de inversión pública en el país.

Las principales problemáticas identificadas son:

a) Criterios de focalización insuficientes: La aplicación del control concurrente basada únicamente en el criterio del monto de inversión resulta insuficiente para identificar aquellas inversiones que, por su complejidad técnica del proyecto, su nivel de riesgo inherente, las capacidades institucionales del ejecutor, o el impacto estratégico de la inversión, requieren de manera prioritaria esta modalidad de control preventivo. Esto ha generado una dispersión ineficiente de recursos de control, por lo que la experiencia evidencia la necesidad de criterios multidimensionales para la focalización de recursos de control.

b) Financiamiento rígido: El porcentaje fijo del valor total de la inversión establecido en la norma actual no considera variables técnicas como la complejidad del proyecto, el nivel de riesgo, el nivel de gobierno ejecutor y su capacidad institucional. Esta aproximación uniforme limita una asignación más eficiente de recursos y no reconoce las diferencias sustanciales en los costos reales del control según las características específicas de cada inversión. Esta rigidez genera distorsiones que pueden resultar en sobrefinanciamiento de proyectos simples de alto monto y subfinanciamiento de proyectos complejos de menor valor, comprometiendo la efectividad del control. Por lo que, es necesario una reforma que busque asegurar la autonomía financiera del sistema mediante una fórmula de financiamiento diferenciada.

c) Falta de priorización: La ausencia de criterios de priorización genera dispersión de recursos y esfuerzos de control en proyectos de menor riesgo o impacto. Además, la normativa actual no establece con suficiente claridad los supuestos de exclusión entre modalidades de control simultáneo, lo que ha generado la aplicación concurrente o simultánea de diferentes tipos de control gubernamental sobre la misma inversión.

C. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivos específicos:

a) Perfeccionar los criterios de aplicación del control concurrente, incorporando variables técnicas de complejidad, riesgo y envergadura de las inversiones, superando la aproximación unidimensional basada exclusivamente en montos.

b) Optimizar la asignación de recursos destinados al control concurrente que considere las características específicas de cada inversión, permitiendo una distribución más eficiente de los recursos disponibles.



- c)** Fortalecer la capacidad preventiva del control gubernamental, focalizándose en aquellas inversiones que presentan mayor riesgo de irregularidades, ineficiencias o impactos negativos en la calidad de los servicios públicos.
- d)** Mejorar la predictibilidad y transparencia en la aplicación del control concurrente, a fin de desarrollar criterios técnicos claros y objetivos para determinar la aplicabilidad de esta modalidad de control.
- e)** Mejorar la transparencia y rendición de cuentas, pues los criterios técnicos objetivos facilitarán el seguimiento ciudadano y la rendición de cuentas, al proporcionar parámetros claros y verificables para la evaluación del desempeño del control gubernamental.
- f)** Establecer criterios claros de exclusión entre modalidades de control para evitar duplicidades innecesarias y optimizar el uso de los recursos del Sistema Nacional de Control.

D. FUNDAMENTO NORMATIVO Y CONSTITUCIONAL

La propuesta se enmarca en los artículos 82 y 163 de la Constitución Política del Perú. El artículo 82 establece la obligación del Estado de promover la inversión privada y pública con criterios de eficiencia, lo que implica la necesidad de contar con mecanismos de control que aseguren el uso óptimo de los recursos públicos. El artículo 163, por su parte, establece que la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica, supervisando la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado y de las operaciones de la deuda pública.

Asimismo, la propuesta se alinea con la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que en su artículo 7 establece las modalidades de control gubernamental, incluyendo el control simultáneo, categorías bajo las cuales se enmarca el control concurrente.

La iniciativa también se sustenta en los principios de eficiencia, eficacia y economía que rigen la gestión pública, establecidos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

II. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la modificación

Modifícanse los artículos 1, 2, 3, 5 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, conforme al texto siguiente:

“Artículo 1. Objeto de la Ley”

La ejecución de inversiones que genere el desembolso de recursos públicos y/o garantías financieras o no financieras por parte del Estado, lo que incluye a las obras públicas, las inversiones mediante los mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, a cargo de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, **que califican como de alto nivel de complejidad, que están asociadas a un nivel técnico, nivel de riesgo, nivel de gobierno, capacidad institucional y costo del proyecto, son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República (CGR).**

“Artículo 2. Financiación del control concurrente”

2.1. Para la aplicación del mecanismo de control gubernamental en las inversiones a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, **se destinan para su financiamiento recursos en base a una fórmula definida por la CGR que considere la complejidad del proyecto, el nivel de riesgo, nivel de gobierno, la capacidad institucional del ejecutor y costo de proyecto,** desde la fase de formulación y evaluación, incorporando dentro de su estructura de costos, como costos indirectos u otros costos, un rubro denominado Control Concurrente, el cual corresponde al financiamiento de las acciones a ser efectuadas por la Contraloría General de la República bajo dicha modalidad de control gubernamental.

2.2. Los pliegos comprendidos en esta modalidad de control gubernamental habilitan el rubro Control Concurrente dentro de la genérica de gasto 2.6 Adquisición de Activos No Financieros de la categoría del gasto de capital, con cargo al presupuesto institucional de las entidades, como parte de la estructura de componentes a ejecutar.

2.3. Los recursos destinados a la Contraloría General de la República deben ser destinados a las intervenciones de control concurrente del proyecto de inversión de alto nivel de complejidad.

“Artículo 3. Iniciativas de contratación”

Asimismo, toda ejecución de cualquier iniciativa de contratación de bienes y servicios que no constituyan inversión, por parte de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del FONAFE, fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, es objeto de control concurrente **según los criterios establecidos** por parte de la Contraloría General de la República **conforme a los artículos 1 y 2 de la presente Ley.** Para este efecto, los pliegos comprendidos en dicha modalidad de



control gubernamental deben destinar para su financiamiento **un porcentaje** del monto convocado con cargo a su presupuesto institucional en la categoría de gasto corriente.

“Artículo 5. Implementación”

5.1. En la fase de formulación y evaluación, y en la fase de ejecución de aquellas inversiones públicas que **califiquen según los criterios establecidos en el artículo 1 de la presente ley**, debe incorporarse en su estructura de costos una partida para el financiamiento de las acciones de control concurrente a cargo de la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

5.2. Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas, a cargo del Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Invierte.pe, a incorporar, en sus instrumentos de gestión, la implementación de la previsión de recursos financieros para el control concurrente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“Primera. Modalidades de control”

*El control concurrente no limita a la Contraloría General de la República **para disponer la ejecución de otras modalidades de control –sea previo o posterior– sobre las inversiones o contrataciones de bienes y servicios referidas en la presente ley, conforme a su marco de competencias y normativa vigente. Sin embargo, una vez dispuesto el control concurrente sobre una determinada inversión pública, la aplicación del control concurrente excluye la posibilidad de que la Contraloría General de la República ejecute otras modalidades de control simultáneo sobre la misma inversión pública específica.***

A través del Control Concurrente, la Contraloría General de la República se limita a efectuar un control de legalidad, para verificar que las actuaciones se cumplan de acuerdo a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables que formen parte de las inversiones o contrataciones de bienes y servicios objeto de control, en concordancia con lo señalado en el numeral 27.3 del artículo 27 de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.



Artículo 2. Implementación gradual

La Contraloría General de la República cuenta con un plazo de noventa (90) días hábiles, contados desde la vigencia de la presente ley, para:

- a) Establecer los criterios técnicos para la calificación de proyectos sujetos a control concurrente.
- b) Desarrollar la metodología para el cálculo de recursos de financiamiento.
- c) Aprobar los instrumentos normativos complementarios necesarios.
- d) Otras acciones que sean necesarias en el marco de los artículos referidos en la presente ley.

Artículo 3. Vigencia

La presente ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.



RESOLUCIÓN DE CONTRALORÍA N.° XXX-2025-CG

Lima, [fecha]

VISTOS:

La Hoja Informativa N.° 000XXX-2025-CG/VCST-JNP y el Memorando N.° 000XXX-2025-CG/VCST, de la Vicecontraloría de Control Sectorial y Territorial; la Hoja Informativa N.° 000XXX-2025-CG/NORM, de la Subgerencia de Normatividad en Control Gubernamental; el Memorando N.° 000XXX-2025-CG/GMPL, de la Gerencia de Modernización y Planeamiento; la Hoja Informativa N.° 000XXX-2025-CG/PREVI, de la Subgerencia de Prevención e Integridad; y, el Memorando N.° 000XXX-2025-CG/GJNC, de la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad en Control Gubernamental de la Contraloría General de la República;

CONSIDERANDO:

Que, conforme a lo previsto en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica; asimismo, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, que tiene como atribución supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control;

Que, el artículo 6 de la Ley N.° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias, establece que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes;

Que, el artículo 7 de la Ley N.° 27785, dispone que el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente; estableciendo que su ejercicio es previo, simultáneo y posterior;

Que, mediante la Ley N.° 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, modificada por la Ley N.° 31500, Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo de control, se dispone que las inversiones cuyos montos superen los diez millones de soles son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República, estableciendo su carácter vinculante y obligatorio;



Que, la Directiva N.° 013-2022-CG/NORM “Servicio de Control Simultáneo”, aprobada mediante Resolución de Contraloría N.° 218-2022-CG y modificada por las Resoluciones de Contraloría N.° 270-2022-CG, N.° 062-2023-CG, N.° 429-2023-CG, N.° 714-2024-CG y N.° 219-2025-CG, establece las disposiciones para el desarrollo del servicio de control simultáneo en sus diversas modalidades, incluyendo el control concurrente;

Que, mediante Resolución de Contraloría N.° 321-2024-CG se aprobó la Directiva N.° 011-2024-CG/PREVI “Evaluación de la Implementación del Sistema de Control Interno a cargo de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional”, la cual establece metodologías de gestión de riesgos aplicables al Sistema de Control Interno;

Que, resulta necesario fortalecer los mecanismos del control concurrente mediante la implementación de herramientas de gestión de riesgos que permitan focalizar la intervención del órgano de control en las fases de contratación que presentan mayor exposición al riesgo, optimizando así los recursos públicos destinados al control gubernamental y mejorando la eficacia del mecanismo preventivo;

Que, la incorporación de un mapa de calor de riesgos basado en situaciones adversas reincidentes permitirá una intervención más estratégica y preventiva del control concurrente, priorizando aquellos procesos que presenten niveles de riesgo alto y muy alto, en concordancia con las mejores prácticas de gestión de riesgos del Sistema de Control Interno;

Que, es conveniente establecer una etapa de identificación preliminar de situaciones adversas que fortalezca el rol pedagógico del órgano de control y promueva un diálogo constructivo con las entidades evaluadas, evitando cargas administrativas innecesarias y mejorando la calidad de los informes de control concurrente;

Que, conforme a las facultades conferidas por el artículo 32 de la Ley N.° 27785, corresponde a la Contraloría General de la República emitir las disposiciones normativas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Control;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Modificar la Directiva N.° 013-2022-CG/NORM

Modificar los numerales 7.1, 7.1.1, 7.1.1.1, 7.1.1.2, 7.1.1.3, referidos al Control Concurrente e incorporar el Anexo “Mapa de Calor de Riesgos para Control Concurrente” y el Anexo “Hitos de Control por Tipo de Inversión y Modalidad Contractual”; y modificar el Anexo “Glosario de Términos” de la Directiva N.° 013-2022-CG/NORM “Servicio de Control Simultáneo”, conforme al texto que en Anexo forma parte integrante de la presente Resolución.



Artículo 2.- Publicación

Disponer la publicación de la presente Resolución y su Anexo en el Diario Oficial El Peruano, en el Portal del Estado Peruano (www.gob.pe), en el Portal Institucional de la Contraloría General de la República (www.contraloria.gob.pe) y en la Intranet de la Contraloría General de la República.

Artículo 3.- Vigencia

La presente Resolución entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

[NOMBRE DEL CONTRALOR GENERAL]

Contralor General de la República



MODIFICACIONES A LA DIRECTIVA N.° 013-2022-CG/NORM

Se detallan las modificaciones que deberán ser desarrolladas por la Contraloría General de la República a fin de ser incluidas en la Directiva N.° 013-2022-CG/NORM:

1. La Contraloría General de la República, mediante la aplicación de la metodología de gestión de riesgos del Sistema de Control Interno (SCI), debe identificar, a través de un mapa de calor de riesgos, las situaciones adversas reincidentes con el fin de determinar los hitos de control en las fases de contratación que presentan niveles de riesgo alto y muy alto.
2. El mapa de calor debe actualizarse de manera anual para aquellos proyectos de mediano o bajo riesgo, en tanto que para aquellos proyectos que tienen un mapa de calor alto o muy alto su actualización debe ser permanente. En estos casos, se debe priorizar que el control comience en la etapa inicial de la inversión, es decir, en la fase de elaboración de los estudios de preinversión y/o en la elaboración del expediente técnico.
3. Modificar la Directiva N.° 013-2022-CG/NORM solo en lo relativo al servicio de control concurrente, conforme al marco de la modificación de la Ley del Control Concurrente que se aprobaría previamente. Para ello, se deberá considerar lo siguiente:
 - La intervención del control concurrente y la definición de los hitos de control deberán circunscribirse únicamente a las fases de la contratación pública que presenten niveles de riesgo alto o muy alto, según el mapa de calor de situaciones adversas que desarrollará la Contraloría General de la República.

Características del Mapa de Calor de Riesgos:

- a) Periodicidad de actualización: El mapa de calor debe actualizarse de manera anual.
 - b) Priorización preventiva: En los casos de proyectos con niveles de riesgo alto o muy alto permanente, se debe priorizar que el control concurrente se mantenga durante toda la ejecución de la inversión.
 - c) Metodología de desarrollo: El mapa de calor se desarrolla aplicando la metodología de gestión de riesgos.
- Se recomienda incorporar un anexo específico que detalle los hitos de control en los que puede ejecutarse el servicio de control concurrente, los cuales podrán clasificarse por tipo de inversión, modalidad de contrato o de intervención, facilitando así la adaptación a distintos escenarios de inversión.
 - En la etapa de planificación del control concurrente, se deberá establecer que la intervención en cada hito debe iniciarse desde el comienzo del mismo, permitiendo así fijar plazos que garanticen la capacidad preventiva del mecanismo. Esta



planificación podrá clasificarse por tipo de inversión, modalidad contractual o tipo de intervención, alineando el servicio y sus plazos con la realidad y necesidades del proceso en curso.

- Se recomienda incorporar una etapa denominada “Identificación Preliminar de Situaciones Adversas” en la Directiva N.° 013-2022-CG/NORM, que incluya un protocolo o flujograma de actuación bien definido y estructurado que guíe al auditor¹, a fin de incorporar un espacio de filtro inicial o una etapa temprana para aclarar o levantar observaciones. Esta etapa funcionará como un filtro técnico inicial que permita distinguir entre observaciones de naturaleza cualitativa – susceptibles de aclaración o subsanación inmediata– y aquellas situaciones adversas cuantitativas que efectivamente comprometen la continuidad y optimización de la inversión pública. De esta manera, únicamente las situaciones adversas con impacto directo y significativo en el proyecto serán incorporadas formalmente en el informe de control concurrente.
- Esto fortalecerá el rol pedagógico del órgano de control y fomentará un diálogo constructivo. Además, evitará la sobrecarga administrativa (menos observaciones irrelevantes generan menos burocracia), mejorará la calidad de los informes (centrados en riesgos significativos), fortalecerá la relación de confianza entre la entidad y el órgano de control, porque se da un espacio de aclaración y asistencia técnica y promoverá la uniformidad de criterios en auditores de distinta experiencia. Para ello, las observaciones identificadas preliminarmente serán comunicadas de manera previa a la entidad evaluada, estableciendo un plazo razonable para la presentación de aclaraciones, subsanaciones o descargos técnicos antes de su formalización en el informe definitivo. Por lo tanto, esta medida evitará cargas administrativas innecesarias y facilitará la asistencia técnica del comité evaluador, en concordancia con lo dispuesto en la Directiva N.° 011-2024-CG/PREVI, aplicable al Sistema de Control Interno.

Características de la etapa:

- a) Filtro técnico inicial: Permite distinguir entre observaciones de naturaleza cualitativa susceptibles de aclaración o subsanación inmediata, y aquellas situaciones adversas cuantitativas que efectivamente comprometen la continuidad y optimización de la inversión pública.
- b) Protocolo de actuación: Se desarrolla conforme al flujograma establecido en un Anexo de la presente Directiva, que guía al auditor en el proceso de evaluación preliminar.

¹Propuesta de Flujograma de actividades o pasos: Identificación Preliminar de Situaciones Adversas

- Detección inicial por el equipo auditor
- Clasificación preliminar
- Decisión interna del equipo auditor
- Comunicación preliminar a la entidad evaluada
- Evaluación de respuesta de la entidad
- Formalización



c) Comunicación previa: Las observaciones identificadas preliminarmente serán comunicadas de manera previa a la entidad evaluada, estableciendo un plazo razonable para la presentación de aclaraciones, subsanaciones o descargos técnicos.

- Se recomienda incorporar la disposición de que en inversiones públicas o proyectos de menor complejidad se ejecutarán servicios de control simultáneo distintos al control concurrente. Para ello, la planificación deberá considerar el tipo de inversión involucrada, alineando la modalidad de control y los plazos de ejecución a la naturaleza específica y necesidades reales del proceso en curso. Esta medida busca optimizar la pertinencia, eficiencia y eficacia del control ejercido.
- Se recomienda acotar que el equipo auditor estará conformado por personal con experiencia y especialización directamente relacionada con el objeto de control.



Simplificación administrativa y destrabe de la inversión