

# HACIA UN SISTEMA DE CONTROL PARA GOBIERNOS REGIONALES: ANÁLISIS Y PROPUESTA





**HACIA UN SISTEMA DE CONTROL  
PARA GOBIERNOS REGIONALES:  
ANÁLISIS Y PROPUESTA**



**HACIA UN SISTEMA DE  
CONTROL PARA  
GOBIERNOS REGIONALES:  
ANÁLISIS Y PROPUESTA**

Serie:

Hacia un Sistema de Control para Gobiernos Regionales: Análisis y  
Propuesta

© Proética

Consejo Nacional para la Ética Pública  
(Capítulo Nacional de Transparency International)

Teléfonos: (511) 446-8941, 446-8943 y 446-8589

Telefax: (511) 446-8581

Correo electrónico: [proetica@proetica.org.pe](mailto:proetica@proetica.org.pe)

Manco Cápac 826, Lima 18 - PERÚ

[www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[www.transparency.org/tilac](http://www.transparency.org/tilac)

Equipo de coordinación y análisis:

Elena Conterno

Flor Blanco

Impreso en el Perú

Primera edición, junio de 2009

1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 07279

Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa

RUC 20125831410

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se informe a  
Proética y se den los créditos correspondientes.

## Índice

I. Introducción .....	9
II. Marco de referencia .....	11
III. Hallazgos de la evaluación .....	27
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	45
Anexos .....	53



## I. Introducción

Para hacer más efectiva y transparente la gestión pública, el Estado y la sociedad contemplan la existencia de un conjunto de mecanismos de control. Así, están los mecanismos de control tradicionales, como los parlamentos, partidos políticos y auditorías, y también los no tradicionales, como los de control ciudadano y defensorías del pueblo –de creación reciente-. Algunos de estos mecanismos se concentran en controlar procesos y otros en resultados.

De modo particular, las entidades públicas del nivel regional están sujetas a diversos mecanismos de control, cada uno con distinto grado de implementación y efectividad:

- Control horizontal: Defensoría del Pueblo, congresistas, consejo regional.
- Auditoría: Contraloría a través de los órganos de control institucional.
- Control Partidario: partidos políticos.
- Procesos de gestión pública: sistemas administrativos.
- Control ciudadano y de opinión pública: sociedad civil y medios de comunicación.

El objetivo de este documento es analizar y elaborar una propuesta para mejorar los mecanismos de control del nivel regional. Es decir, de la mejor combinación de mecanismos de control de procesos y de resultados, que, a la vez, garantice una gestión transparente y honesta de los recursos públicos, favorezca la actuación eficaz y eficiente del Estado.

Con este fin, se desarrolló un análisis en dos etapas: la primera implicó un trabajo de gabinete en el que se hizo una revisión exhaustiva de la bibliografía existente, y, la segunda, el recojo de percepciones de actores claves del nivel regional, para lo cual se utilizó como metodología la Evaluación Rápida de Campo<sup>1</sup>. De forma paralela a ambas etapas, se contó con los aportes de un grupo de expertos convocados en un Comité Consultivo que se reunió mensualmente.

En líneas generales, el recojo sistemático de las percepciones de los actores claves del nivel regional y los aportes de los miembros del Comité Consultivo dan cuenta de las debilidades de los mecanismos de control y de la urgencia de su revisión para que tiendan hacia un Estado eficaz, transparente y honesto. Como resultado de la investigación se identificaron 12 hallazgos -4 generales y 8 específicos-, a partir de los cuales se proponen recomendaciones para mejorar los mecanismos de control del nivel regional.

Este documento está estructurado en tres secciones, la primera da cuenta del marco de referencia sobre los mecanismos de control en función de la revisión de la literatura existente, así como de la experiencia internacional. La segunda sección presenta los hallazgos que reflejan de manera sistemática las percepciones de los actores claves del nivel regional. Y la tercera sección presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Ver Anexo N° 2.

## II. Marco de referencia

### II.1 Aspectos generales

Los mecanismos de control buscan mejorar el desempeño de las entidades públicas. Funcionan como un conjunto de reglas e incentivos para que autoridades y funcionarios actúen buscando el bien común y la eficiencia de las entidades públicas<sup>2</sup>. El mejor arreglo de mecanismos de control para alcanzar estos objetivos es aún materia de discusión y motivo de diversas reformas.

Así, un primer punto de discusión es si el objeto de control son los procedimientos o los resultados, o ambos. Tradicionalmente, los mecanismos de control han sido un conjunto de reglas rígidas concentradas en normar y sancionar el incumplimiento de una serie de procedimientos. Este control de procedimientos aseguraba que autoridades y funcionarios cumplieran con las leyes y, además, limitaba su discrecionalidad frente a los derechos de los ciudadanos, disminuyendo riesgos de corrupción y abuso de poder. Sin embargo, siendo los procedimientos el objeto de control, se corría el riesgo de caer en burocratismo y en la creación excesiva de normas que volviesen más complejo el control, haciéndolo accesible sólo para expertos y, en consecuencia, crear espacios para poca transparencia y corrupción.

Existe, actualmente, un giro hacia el control de resultados. Este objeto de control es una evaluación a posteriori del desempeño

---

<sup>2</sup> Hwang (2005). Ver además Rodríguez y Repetto (2000) y Anechiarico (1994), quienes desarrollan el mismo concepto partiendo de la teoría del Principal-Agente.

de las políticas públicas<sup>3</sup>, que se inició como una visión gerencial en la que predominaban la orientación a resultados y una gerencia flexible, que buscaba eficiencia y eficacia en las políticas públicas. Para controlar por resultados es necesario tener claridad en los objetivos y en los responsables de alcanzarlos, los cuales deben estar acompañados de un sistema de indicadores, evaluaciones, seguimiento, incentivos por desempeño, sanciones, entre otros<sup>4</sup>. A diferencia del control de procedimientos, el control por resultados no sólo puede ser ejercido por funcionarios especializados, los que, a su vez, deben ser entrenados para desarrollar estas evaluaciones a posteriori, sino que involucra a la población y a las autoridades en la definición de metas. El reto del control por resultados es cómo definir las metas e indicadores que reflejen las necesidades y prioridades de toda la ciudadanía.

Controlar procedimientos a través de un conjunto mínimo de normas y de burocracia puede minimizar el riesgo del uso indebido de recursos; mientras que controlar por resultados puede visibilizar las acciones de la administración pública en beneficio de la población. No obstante, para autores como Cunill (2000), y Gruenberg y Jorge (2000), el objeto de control deseable es centrarse en resultados y procedimientos a la vez y de manera complementaria. Con ello, se incide en que los resultados definidos recojan las necesidades de la ciudadanía y también en las acciones a desarrollarse para alcanzarlos. Esta complementariedad es posible cuando los responsables de controlar procedimientos y resultados son entes distintos, lo cual garantiza su autonomía y eficacia.

Al momento de pensar en el mejor arreglo de mecanismos de control importa, también, preguntarse qué tanto control es necesario. De un lado, un excesivo número de controles puede “entorpecer la administración [...] ya que se puede estar destinando mucha energía a controlar las actividades administrativas, dejando pocos recursos y tiempo a desarrollar el trabajo”<sup>5</sup>. A estos costos se suma el hecho de que las actividades de prevención, detección y sanción de los mecanismos de control son costosas de implementar en sí mismas. De otro lado, la ausencia y debilidad de los mecanismos de control

---

<sup>3</sup> Ver Guzmán (2005), Rodríguez y Repetto (2000) y Marín (2005). Estos documentos describen los pasos que Argentina, Chile y Colombia están dando hacia la gestión y control por resultados.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Anechiarico (1994; 7).

es, para muchos autores, una de las causas de la corrupción<sup>6</sup>, y ésta conduce a pérdidas de eficiencia en las instituciones públicas<sup>7</sup>. En consecuencia, se debe buscar un punto de eficiencia en la cantidad de mecanismos de control, en la medida que los extremos de mucho control y muy poco no contribuyen con un Estado eficiente.

## II.2 Tipos de Control

Para muchos autores, las elecciones son la forma de control por excelencia, pero dado que éstas son imperfectas y es necesario desarrollar controles para el periodo entre elecciones, se han ido creando diferentes mecanismos de control. Algunos autores consideran que estos mecanismos de control son la acumulación de respuestas a las diversas necesidades de la administración pública para incluir checks and balances, límites a la corrupción y responder a las crecientes demandas de la población por ser incluida en la gestión pública. Otros autores consideran que todos estos mecanismos forman parte de un solo sistema de control, que no siempre está organizado como tal pero que podría funcionar en ese sentido<sup>8</sup>.

Partiendo de la clasificación que hace el Consejo Científico del CLAD (2000) de las formas de responsabilización y teniendo en cuenta quién y cómo se realiza el control, organizamos a los mecanismos de control de acuerdo a la siguiente tipología:

Tipo de control	Tradicional	No tradicional
Horizontal	Legislativo	Defensoría del Pueblo
Auditoría	Contraloría o Tribunal de cuentas	
Gestión	Planes estratégicos, presupuestos, tesorería, compras, etc.	
Control ciudadano		Revocatoria de autoridades, audiencias de rendición de cuentas, entre otros
Control partidario	Partidos políticos	

### 1. Control horizontal

<sup>6</sup> Para Anechiarico (1994; 4), la corrupción es explicada “ya no por incompetencia, dejadez o influencia política, sino por malas reglas y débiles mecanismos de control”.

<sup>7</sup> Kauffman (1997).

<sup>8</sup> Gruenberg y Jorge (2000) y Consejo Científico del CLAD (2000).

Este mecanismo es el control que se desarrolla entre entidades o instancias del Estado<sup>9</sup>. En los sistemas democráticos este control está representado por excelencia por el poder legislativo, en respuesta al objetivo de equilibrar el poder entre éste y el ejecutivo. Dado que el legislativo está compuesto por políticos, son estos los que ejercen el control. Usualmente, los parlamentos controlan las nominaciones para nombramientos, las propuestas y gestión de presupuesto, evalúan propuestas de política del ejecutivo y nombran comisiones para fiscalizar determinadas políticas<sup>10</sup>. Este mecanismo de control pierde relevancia cuando el ejecutivo cuenta con prerrogativas especiales (por ejemplo, para crear normas, administrar presupuesto, hacer nombramientos, entre otros) que amplían su poder. También se cuestiona la calidad de control por parte del legislativo cuando éste no está debidamente institucionalizado, con funciones y autonomía discutibles. En general, en América Latina, el poder legislativo está desacreditado por su poca eficacia como ente fiscalizador.

Los partidos políticos juegan un papel importante en la composición del legislativo y en el rol que desempeña; partidos políticos débiles implicarán bajo poder de control, oposición desorganizada y escasos esfuerzos por institucionalizar el legislativo.

Las Defensorías del Pueblo (Ombudsman) son también controles horizontales al gobierno, pero responden al control social del que adolece el legislativo, generalmente. El Defensor del Pueblo es un burócrata nombrado por el gobierno o el legislativo, y tiene como función principal controlar al gobierno garantizando el respeto a los derechos del ciudadano. Generalmente, las Defensorías sólo cuentan con poder para elaborar recomendaciones y no para sancionar.

## **2. Auditoría**

Las auditorías son también un mecanismo de control tradicional. Los responsables de llevarlas a cabo son las Contralorías o Tribunales de Cuentas. Estas instituciones tienen un poder delegado generalmente del legislativo, pero tienen autonomía administrativa y financiera. Las Contralorías ejercen un poder de

---

<sup>9</sup> Pollarolo (2001)

<sup>10</sup> Gruenberg y Jorge (2000)

control externo a las entidades públicas y elaboran las directivas para que las auditorías internas de cada institución desarrollen sus acciones de auditoría. Las auditorías son desarrolladas a través de procedimientos administrativos para controlar gastos, decisiones de gasto, prevenir actos de corrupción, entre otros. Así, tradicionalmente, las Contralorías se concentran en desarrollar un control por procedimientos y no por resultados, lo que, muchas veces, hace que sus acciones sean lentas y con poca legitimidad social. El buen desempeño de las Contralorías está también determinado por la profesionalización de los empleados y la autonomía de la institución.

Una pregunta usual en la discusión de este mecanismo de control es ¿quién controla a este controlador?, en alusión a que las auditorías son desarrolladas por burócratas cuyo interés no siempre representa al de la ciudadanía. Una respuesta es que este mecanismo de control debe ser complementado con los mecanismos de control horizontal y de control ciudadano.

Un complemento importante de las Contralorías es el Poder Judicial. Al igual que para la Contraloría, es necesario que el Poder Judicial cuente con autonomía, sin injerencia de los otros poderes del Estado, con personal profesional y una institucionalidad fuerte.

### **3. Gestión**

Esta forma de control engloba a todos los mecanismos de control interno de una entidad pública, conocidos también como sistemas administrativos, tales como planes, presupuestos, compras, selección de personal, entre otros. Este mecanismo de control es ejercido por los burócratas de cada entidad y están concentrados en controlar procedimientos para asegurar que se cumplan las leyes establecidas y que no haya favoritismos en su aplicación. De manera similar al caso de auditoría, el riesgo de este mecanismo de control es el burocratismo, la excesiva normatividad y la poca profesionalización de los responsables.

Para Anechiarico (1994), estos mecanismos de control deberían contar con cuatro elementos para ser efectivos: una oficina de control, un sistema integrado de información, auditoría por resultados y vigilancia<sup>11</sup>. Con ello, lo que se busca es que estos

---

<sup>11</sup> Para Hwang (2005) también debería considerarse como elemento al

mecanismos de control sean modernos, precisos, rápidos y que contemplen premios y sanciones, minimizando el riesgo de ser percibidos como trabas para la gestión, y, por lo tanto, innecesarios<sup>12</sup>. Otra debilidad de estos mecanismos de control es su deficiente comunicación con la ciudadanía. Rodríguez y Repetto (2000) sugieren involucrar a la ciudadanía haciendo que ésta conozca los resultados, y no siendo parte en los procedimientos.

#### 4. Control ciudadano y de opinión pública

Este mecanismo también es conocido como control social y es una forma no tradicional de control. Este mecanismo surge como consecuencia de la desconfianza en las instituciones del Estado y en sus mecanismos tradicionales de control. La definición más simple de este mecanismo es la utilizada por Bresser y Cunill “[...] el control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativo clásico”<sup>13</sup>, con lo que queda claro que es un mecanismo de control complementario. No obstante, aún no está consensuado qué controla, quién participa, cómo controla, entre otros, lo cual se refleja en las diferentes experiencias de control social que se vienen desarrollando en varios países.

Lo que se controla a través de este mecanismo suele ser muy amplio. Por ejemplo, la experiencia de las Veedurías Ciudadanas de Colombia muestra que los ciudadanos pueden ejercer control sobre cualquier tema de gestión pública, mientras que en México el control se ejerce sobre la gestión de un programa social determinado y en Bolivia se controla la elaboración y ejecución del presupuesto de un nivel de gobierno<sup>14</sup>. Para Gruemberg y Jorge (2000), hay una tendencia a que el control social se ejerza sobre el gasto social y las contrataciones públicas.

Definir quiénes participan en el control también es un tema complejo. De un lado, la participación de la ciudadanía no

---

liderazgo.

<sup>12</sup> Pollarolo (2001).

<sup>13</sup> Peruzzotti desarrolla un concepto algo más elaborado pero con la misma esencia “[...] Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos” (pág 5).

<sup>14</sup> Cunill (2000)

siempre implica que todas las voces están representadas, pues, generalmente, participan los grupos mejor organizados, especializados y con recursos<sup>15</sup>. De otro lado, experiencias como las Organizaciones Sociales de Brasil muestran que el control es efectivo cuando participan sólo los beneficiarios directos del bien o servicio<sup>16</sup>. Como afirman algunos autores, no todos los miembros de la sociedad civil están dispuestos a participar porque los costos de hacerlo (costos de oportunidad, recursos y de acceso a la información) son más elevados que los beneficios que les reporta, y muchas veces estos costos son más elevados para los grupos tradicionalmente excluidos. Las condiciones para un buen funcionamiento del control social es que exista una sociedad civil fuerte y organizada, con representación territorial, información accesible a todo tipo de público y que los servicios prestados estén claramente definidos<sup>17</sup>.

Un tema siempre presente en el control social es que la ciudadanía debe tener la capacidad para desarrollar actividades que antes estaban destinadas exclusivamente a cuerpos técnicos. Desarrollar estas capacidades implica definir las y contar con recursos para ello. En Colombia, el gobierno empezó a capacitar a los veedores ciudadanos, pero, además, empezó a promover alianzas con los mecanismos de control tradicionales para obtener capacitación y también respaldo institucional y logístico<sup>18</sup>.

La institucionalidad del control ciudadano es determinante para su efectividad. Si el control ciudadano es reconocido formalmente y las entidades públicas se adecuan para incluirlo y fortalecerlo, la efectividad del control ciudadano es más probable<sup>19</sup>. Sin embargo, se corre el riesgo de que la formalización del control haga que éste sea burocratizado y complejizado, lo cual puede evitarse si es que se controla resultados y no procedimientos.

## 5. Control partidario

---

<sup>15</sup> Ibid. Muchas veces son las ONG y los medios de comunicación los que participan.

<sup>16</sup> Nassuno.

<sup>17</sup> Peruzzotti, Cunill (2000), Tanaka (2007).

<sup>18</sup> <http://blogjus.wordpress.com/2007/11/06/veedurias-ciudadanas/>

<sup>19</sup> Ver el caso de los Comités de Vigilancia de Bolivia en Cunill (2000). Este mecanismo de control ciudadano ha sido institucionalizado e incluso cuenta con poder de sanción efectivo (tienen la facultad de congelar los recursos de la municipalidad).

El control partidario también es un mecanismo de control tradicional. Los partidos políticos surgieron como representación de intereses de élites y grupos particulares, que con el tiempo se convirtieron en la “imagen de la representación de los diversos intereses sociales”<sup>20</sup>. Los políticos como representantes de la ciudadanía deben cumplir funciones, entre otras, de fiscalización de las acciones de los gobiernos y de canalización de los intereses de la ciudadanía.

De un lado, los partidos políticos deben controlar que sus miembros, elegidos como autoridades o nombrados como funcionarios, desempeñen sus funciones acorde con los intereses de la ciudadanía que los eligió. De ser el caso, los partidos políticos de oposición deben desarrollar un rol de control desde el legislativo o como miembros de la sociedad civil.

### **Transparencia y acceso a la información**

Para que estos mecanismos de control puedan alcanzar sus objetivos es necesario contar con información organizada, actualizada, precisa y asequible<sup>21</sup>. La tendencia mundial hacia la aprobación de marcos legales que norman la transparencia y el libre acceso a la información pública en conjunción con el desarrollo de las tecnologías de la información facilitan esta tarea. Un ejemplo interesante de información asequible y útil para el control social es el Online Procedures Enhancement for Civil Application (OPEN) que el gobierno Coreano desarrolló hace unos años. Este sistema brinda la posibilidad de hacer seguimiento a cualquier trámite o denuncia que un ciudadano inicia en el gobierno, brindando información en tiempo real sobre el proceso, los resultados, las observaciones hechas, e incluso el nombre del funcionario público responsable del trámite. Otro ejemplo es el caso de los sistemas digitales de Argentina y Perú que son mecanismos de control de administración financiera y que, a la vez, producen información para la toma de decisiones y control social.

En adición, existen iniciativas como los Observatorios, que son plataformas electrónicas promovidas por distintas organizaciones gubernamentales, que brindan información sistematizada sobre procedimientos y resultados del sector público relevantes para

---

<sup>20</sup> Tanaka (2007; 7)

<sup>21</sup> Cuanto más especializada es la información, menos asequible se vuelve.

el ciudadano. De manera paralela, y muchas veces como una iniciativa del sector público, existen portales de Internet que dan cuenta de los resultados de la gestión de un nivel de gobierno en particular, cuya finalidad no sólo es alcanzar estándares de transparencia y acceso a la información, sino también ser mecanismo para mejorar la gestión de la misma institución<sup>22</sup>.

### II.3 Mecanismos de control de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales son relativamente nuevos en Perú, y muchas de sus características y funciones aún están siendo definidas<sup>23</sup>. Por ello, varios de los mecanismos de control también son nuevos y están en una etapa de adecuación.

Importa mencionar que los gobiernos regionales funcionan en un contexto en el que el sector público, en general, es percibido como corrupto (80.6% de los peruanos percibe que hay corrupción en el sector estatal<sup>24</sup>) y la ciudadanía desconfía de las instituciones políticas (sólo el 37.8% de los peruanos confía en las instituciones políticas<sup>25</sup>). Adicionalmente, la mayoría de presidentes regionales fueron elegidos con no más del 30% de los votos válidos y con escasa diferencia de votos entre el candidato ganador y aquel con la segunda votación más alta<sup>26</sup>. De otro lado, 4 de los 25 gobiernos regionales afrontan algún tipo de conflicto social<sup>27</sup> y el 54% de la población considera que los gobiernos regionales son corruptos<sup>28</sup>.

Varios de los mecanismos de control de los gobiernos regionales son los controles tradicionales que han sido heredados desde el nivel nacional. Otro grupo de estos controles son creaciones ad hoc para los gobiernos regionales, mientras que los restantes

---

<sup>22</sup> Ver por ejemplo MIDAMOS de Paraguay ([www.midamos.org.py](http://www.midamos.org.py)) o Bogotá Como Vamos ([www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org)).

<sup>23</sup> Los actuales 25 gobiernos regionales fueron creados en 2002 mediante Ley N° 27680. Los primeros gobiernos regionales fueron elegidos en noviembre de 2002 e iniciaron su mandato en enero de 2003 por un espacio de 4 años.

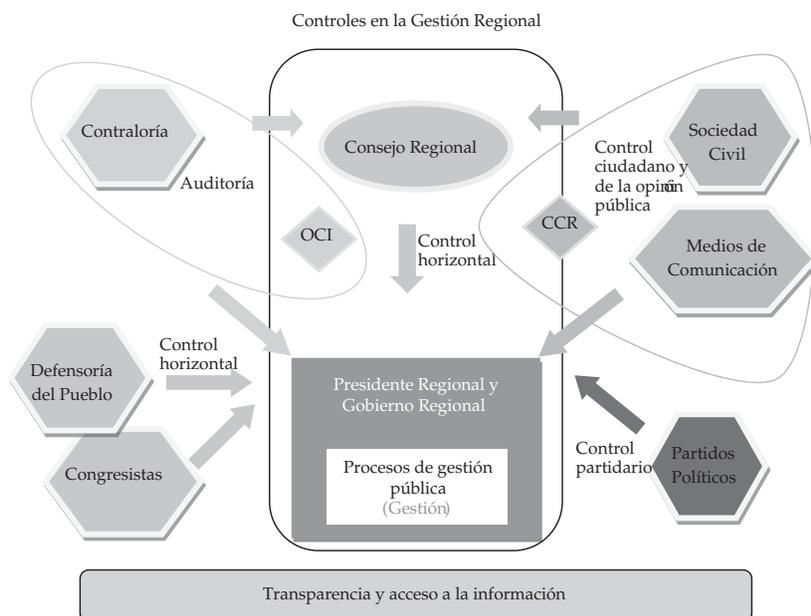
<sup>24</sup> LAPOP (2007; 129).

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> De hecho, hay casos en los que se ganó con una diferencia menor a 5% (SER, 2008).

<sup>27</sup> Reporte de Conflictos Sociales N° 53, Defensoría del Pueblo, al 31 de julio de 2008. Estos conflictos están vinculados a la demanda de ejecución de obras, conflictos por recursos naturales y cuestionamiento a la gestión regional.

<sup>28</sup> Proética (2006)



representan iniciativas de control ciudadano que intentan suplir o complementar a los anteriores. En el gráfico N° 1 se muestran todos los mecanismos de control de los gobiernos regionales y las interacciones esperadas entre ellos.

## 1. Control horizontal

El control horizontal tradicional en el gobierno regional tiene dos componentes. El primero de ellos es el legislativo regional, representado por el Consejo Regional<sup>29</sup>. Este órgano tiene funciones normativas pero también de fiscalización, entre ellas las clásicas vinculadas a la aprobación de planes y presupuestos, autorización de operaciones de endeudamiento, fiscalización de las direcciones y administración del gobierno regional, entre otras. El Consejo Regional es presidido por un representante elegido entre los miembros del consejo, y todas las sesiones del consejo son públicas, salvo excepciones por cuestiones de seguridad. De acuerdo a las leyes de elecciones vigentes, el Consejo Regional está conformado mayoritariamente por los miembros de la lista ganadora de las elecciones (premio a la mayoría), lo que implica que el ejecutivo regional cuenta también con mayoría en el legislativo. El segundo componente es el control que realiza el

<sup>29</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N°27867

Congreso de la República al gobierno regional, aunque no existen disposiciones que establezcan cómo debe desarrollarse<sup>30</sup>.

En cuanto al control horizontal no tradicional, la Defensoría del Pueblo formula recomendaciones, exhortaciones, recordatorios, solicita sanción a funcionarios quejados, pone en conocimiento del Ministerio Público hechos que presumiblemente constituyen delitos, solicita información a los funcionarios públicos, entre otros<sup>31</sup>. La Defensoría desarrolla las mismas estrategias de control en todos los niveles de gobierno, para lo cual cuenta con 28 oficinas defensoriales en todo el país. De manera particular, la Defensoría tiene el Programa de Descentralización y Buen Gobierno, “responsable de supervisar y acompañar el proceso de descentralización, poniendo especial énfasis en la incorporación de prácticas de buen gobierno en la gestión de los gobiernos regionales y locales”<sup>32</sup>. A decir de Elena Alvites de la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regionales tienen menos denuncias que los gobiernos locales, pero, probablemente, aumenten con las funciones que van asumiendo como parte del proceso de descentralización<sup>33</sup>.

## 2. Auditoría

Este mecanismo de control tradicional es ejecutado por la Contraloría General de la República, representada en el nivel de gobierno regional por los Órganos de Control Institucional<sup>34</sup>. Estas oficinas dependen funcional y orgánicamente de la Contraloría, pero administrativamente del Gobierno Regional. El jefe del OCI es un funcionario seleccionado y nombrado por la Contraloría.

---

<sup>30</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Art. N° 75.

<sup>31</sup> Presentación en el Taller de Inducción

<sup>32</sup> [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

<sup>33</sup> Presentación en el Taller de Inducción

<sup>34</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Art. N° 75. Además, importa mencionar que “El Sistema Nacional de Control es definido por su ley orgánica (27785) como el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio de control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que trabaja en ellas, independientemente del régimen laboral que las regule. [...] El SNC está constituido por la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría Externa. (Proética, 2008, pag. 5). Ver Proética (2008) para un análisis minucioso de los OCI en el nivel regional.

Los OCI controlan el uso de recursos y fondos públicos de todos los órganos del gobierno regional, y remiten sus informes anuales a los Consejos Regionales. Las observaciones y recomendaciones que realicen los OCI son públicas. Están, además, las Oficinas Regionales de Control – ORC, como instancias desconcertadas de la Contraloría a nivel departamental. Actualmente existen 17.

### 3. Gestión

Los gobiernos regionales heredaron los mecanismos de control de la gestión del gobierno nacional. Entre los principales mecanismos de control de la gestión, o sistemas administrativos, tenemos adquisiciones y contrataciones, recursos humanos, inversión pública, presupuesto, planeamiento, contabilidad, tesorería, entre otros<sup>35</sup>. Estos controles son desarrollados por burócratas, que no siempre fueron capacitados para implementarlos a nivel regional<sup>36</sup>. Con el proceso de descentralización, varios de estos mecanismos están siendo adecuados a las necesidades de este nuevo nivel de gobierno y aquellas de los gobiernos locales<sup>37</sup>.

Un objetivo común de esta adecuación deberá ser orientarlos a controlar resultados y no sólo procesos, generalizando de esta manera la iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas para elaborar presupuestos por resultados. La orientación a resultados es una forma de democratizar la gestión pública porque la hace más asequible no sólo a los funcionarios del nivel regional y local sino también a la ciudadanía<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158. Art 46°,

<sup>36</sup> Prodes (2006).

<sup>37</sup> Además, se han aprobado normas para agilizar procedimientos como la Ley del Silencio Administrativo Positivo, Ley N° 29060.

<sup>38</sup> Así, el control de resultados de la gestión pública implica “hacer responsables a las autoridades y funcionarios por los logros como por las decisiones tomadas para alcanzarlos” Rodríguez y Repetto (2000). Esta forma de control implica que la imposición de premios y sanciones sobre los funcionarios y autoridades es posible. Los ciudadanos podrán premiar o no a las autoridades por los resultados alcanzados reeligiéndolos, mientras que los funcionarios podrán recibir un premio por los resultados alcanzados (no siempre monetarios, pueden ser capacitaciones, reconocimiento público, ascensos, entre otros) o las sanciones correspondientes. Además, este mecanismo de control por resultados ayuda a que los funcionarios y políticos se esfuercen por alcanzar logros y no se queden paralizados por cumplir con todos los procedimientos.

### **Presupuesto por resultados**

Es una nueva forma de gestionar los recursos públicos. La implementación del Presupuesto por Resultados fue aprobada mediante Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007, Ley N° 28927 del 12 de diciembre de 2006.

El objetivo inmediato del Presupuesto por Resultados “es que el proceso presupuestario favorezca e impulse el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en toda la administración pública”. Este objetivo busca que en el más largo plazo las asignaciones presupuestales se hagan usando información sobre resultados y que las intervenciones sean basadas en criterios de eficacia y costo-efectividad.

*Fuente: Silva, J. “Presupuesto por Resultados”, presentación realizada en el Taller de Inducción para este estudio, Julio de 2008*

## **4. Control ciudadano y de la opinión pública**

Varios de estos mecanismos de control han ido formalizándose en el marco del proceso de descentralización, iniciado en 2002. Así, la Constitución Política establece que los gobiernos regionales deben formular sus presupuestos con la participación de la población y rendir cuentas de su ejecución por lo menos una vez al año. A partir de esta disposición, se desarrollaron normas específicas para elaborar Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos y constituir Comités de Vigilancia para el control del presupuesto y gestión de los gobiernos regionales<sup>39</sup>.

Además, también se crearon los Consejos de Coordinación Regional (CCR) como espacios de concertación entre autoridades del nivel regional, alcaldes provinciales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Los CCR emiten opinión consultiva sobre presupuestos participativos, planes de desarrollo concertado, entre otros<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Ley Marco de Presupuesto Participativo Ley N° 28056.

<sup>40</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Prodes (2006).

### **Evaluación censal de estudiantes**

Desde 2007, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación viene desarrollando una evaluación censal anual a los estudiantes de segundo grado de primaria con el fin de conocer sus logros académicos en comprensión de textos y comprensión lógico matemática.

Lo interesante de esta iniciativa es que permite al Ministerio de Educación contar con datos precisos sobre calidad educativa pero, al mismo tiempo, es que incluye esfuerzos para devolver esta información a las escuelas y padres de familia. La devolución de información sencilla y precisa sobre estos resultados ayudará a los padres de familia a ejercer control ciudadano sobre la educación brindada a sus hijos.

*Fuente: Entrevista a Liliana Mirada, Unidad de Medición de la Calidad*

Un mecanismo de control ciudadano establecido con anterioridad al proceso de descentralización es la revocatoria. La Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300 y sus modificatorias) establece que para solicitar la revocatoria de autoridades regionales es necesario contar con el respaldo del 25% de los electores, y que aquellas serán revocadas si la mitad más uno de los votos validamente emitidos así lo deciden<sup>41</sup>.

## **5. Control partidario**

Los partidos políticos en el Perú, y a nivel regional en particular, necesitan ser fortalecidos para desarrollar acciones de control. Los partidos y movimientos regionales presentan una elevada fragmentación (se presentaron 255 listas para 25 gobiernos regionales<sup>42</sup>), poca legitimidad (presidentes regionales elegidos con menos del 30% de votos válidos) y ninguna vinculación con partidos nacionales. Esta debilidad de los partidos políticos, aunada al descrédito que tienen en el país, hace que el control que deberían ejercer no sea relevante.

---

<sup>41</sup> Ley N° 26300.

<sup>42</sup> Tanaka (2007).

## **Transparencia y acceso a la información**

El derecho al libre acceso a la información generada por el sector público en el Perú se formalizó mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806)<sup>43</sup>. Con esta norma se estableció, además, la obligatoriedad para todas las entidades públicas a publicar información en sus portales de Internet, especialmente aquella referida a presupuestos, adquisiciones y finanzas públicas.

Todos los gobiernos regionales cuentan actualmente con portales de transparencia, y a pesar de su evolución positiva, aún se encuentra portales con información desactualizada y poco relevante. Para Díaz (2008), las oportunidades de mejorar estos espacios de transparencia y acceso a la información están plasmadas en el actual desarrollo tecnológico, el consenso político sobre la normatividad de transparencia, el aumento en la asignación de recursos a los gobiernos regionales, que podrían ser destinados a este fin; y la concurrencia de distintas entidades públicas y privadas interesadas en promover estas iniciativas.

---

<sup>43</sup> Según IPYS, la Constitución de la República de 1993 reconocía el derecho de acceso a la información pública, pero nunca fue desarrollado sino hasta el 2002 año en que se aprobó la Ley N° 27806.



### **III. Hallazgos de la evaluación**

Con el fin de analizar la aplicación de los mecanismos de control de los gobiernos regionales, se desarrolló una “Evaluación Rápida de Campo” en los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Lambayeque y San Martín durante el mes de agosto de 2008<sup>44</sup>. En efecto, a través de esta metodología se llevaron a cabo 106 entrevistas a profundidad a actores claves vinculados a los mecanismos de control de los gobiernos regionales. La sistematización y análisis de esta información se desarrolló con los evaluadores de campo en talleres en la ciudad de Lima. Además, a lo largo de la evaluación se contó con las sugerencias y aportes de un comité consultivo especialmente convocado para este fin<sup>45</sup>.

Los resultados de esta evaluación se presentan a continuación a manera de hallazgos, los mismos que han sido clasificados en generales y específicos por tipo de control. Importa mencionar que para la identificación y análisis de los hallazgos se ha cuidado de plasmar fielmente las percepciones de las personas entrevistadas.

#### **III.1 Hallazgos Generales**

Los hallazgos que se presentan a continuación muestran las percepciones de los entrevistados, los cuales son comunes a todos los mecanismos de control del gobierno regional.

---

<sup>44</sup> Ver Anexo N°2 para los detalles metodológicos de la investigación.

<sup>45</sup> Ver Anexo N° 1.

## 1. Mecanismos de control son asociados con impunidad

La evaluación muestra que no existe credibilidad en los mecanismos de control y que, por lo general, se los asocia con impunidad. Esta percepción tiene que ver con que, para los entrevistados, los procesos de investigación de denuncias toman demasiado tiempo en ser resueltos, generalmente no se aplican sanciones y, además, en el caso de los procesos que llegan a término, sus resultados no siempre son dados a conocer.

En el mismo sentido, los entrevistados mencionaron que muchas veces las sanciones que los mecanismos de control imponen a los funcionarios que cometen alguna irregularidad no son las esperadas y son poco efectivas. Destacaron que en muchos casos el “poder central” y el “poder regional” protegen a los funcionarios investigados. Se resaltó el caso del ex - gerente del Gobierno Regional de Ayacucho, Max Calle, quien fue encarcelado –y luego liberado- y está siendo procesado por irregularidades en el Proyecto Río Cachi. Éste actualmente se desempeña como funcionario en COFOPRI. De manera similar, algunos entrevistados en Cajamarca hicieron referencia a varios casos de funcionarios de la Dirección Regional de Educación que fueron acusados de cometer irregularidades durante los concursos de contratación de docentes. Las acusaciones dieron inicio a procesos administrativos y en algunos casos penales, pero luego, todos los funcionarios, fueron reasignados a la sede central del Gobierno Regional<sup>46</sup>. Además, los entrevistados mencionaron que muchas de las sanciones impuestas son suspensiones diarias, las que son consideradas como mínimas en relación a las faltas cometidas.

De otro lado, los funcionarios manifestaron que los actuales mecanismos de control son ineficientes y no proveen incentivos para mejorar las acciones. Algunos de los entrevistados en Cajamarca hicieron notar que para los funcionarios públicos resulta difícil hacer denuncias por temor a las represalias, con lo que muchos actos irregulares quedan impunes<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> De acuerdo a lo mencionado por los entrevistados, la normatividad del Poder Judicial establece que el funcionario no puede ser suspendido ni destituido hasta que los procesos concluyan, por lo que el Gobierno Regional no puede separar a los funcionarios y se ha visto obligado a reasignarlos a la sede central para evitar tensiones con la población local.

<sup>47</sup> Aunque no es frecuente, el caso de José Fernández Estela pone en evidencia esta situación. José Fernández, quien se desempeñaba como Administrador

Otro tema resaltado por los entrevistados es que la ineficacia de los mecanismos de control implica que los funcionarios y las autoridades realicen acciones en beneficio propio sin ser sancionados por ello. Por ejemplo, varios de los entrevistados mencionaron que una práctica común en los sectores educación y salud es que la asignación de plazas no responda a criterios objetivos. Según algunos entrevistados en Ayacucho, la laxitud que da la impunidad sería mayor en el caso de los funcionarios nombrados, quienes al sentir que no pueden ser removidos serían más proclives a cometer actos irregulares.

También se mencionó que la ciudadanía no conoce las sanciones aplicadas en respuesta a las acciones de control que desarrolla la Contraloría; así, la ciudadanía considera que hay actos que quedan impunes<sup>48</sup>.

Esta percepción de impunidad asociada a los mecanismos de control agrava la desconfianza de la población frente a las autoridades, afectando la gobernabilidad.

Son los representantes de la sociedad civil y medios de comunicación de los cuatro departamentos en los que se desarrollaron las entrevistas los que perciben este hallazgo como cierto. Los funcionarios públicos de Cajamarca y Ayacucho se muestran medianamente de acuerdo con este hallazgo, mientras que los de San Martín coinciden con que es cierto. De manera particular, los funcionarios de los OCI de Ayacucho y Cajamarca creen que si bien hay limitaciones también hay logros, por lo que no siempre los mecanismos de control deben ser asociados con impunidad.

---

de la Municipalidad de Chalamarca (Chota- Cajamarca), fue secuestrado y posteriormente asesinado por una banda de sicarios, las investigaciones apuntan a que el autor intelectual de los hechos sería el Alcalde de Chalamarca, actualmente requisitoriado por delito de peculado y malversación de Fondos (Diario El Clarín, 30 Julio 2008).

<sup>48</sup> Funcionarios de los OCI de Cajamarca enfatizaron que, por mandato legal, la Contraloría no puede publicar las investigaciones que está realizando y además no tiene una función sancionadora (ésta es ejercida por las Comisiones de Procesos Administrativos o el Poder Judicial). Lamentablemente, muchas veces las recomendaciones que hacen los OCI prescriben por inacción de las instancias sancionadoras.

## 2. Con presión, mecanismos de control funcionan

Si bien, como resalta el hallazgo anterior, la percepción generalizada es de impunidad, se percibe que, cuando hay presión, los mecanismos de control funcionan bastante mejor. A decir de los entrevistados, los elementos de presión son activados por aquellos que tienen intereses y beneficios directos que se ven afectados por determinada irregularidad.

Se recogió en las entrevistas que la mayoría de las veces los que se ven afectados recurren a todos los elementos de presión de los que disponen y a todos los mecanismos de control que conozcan buscando que alguno funcione y la irregularidad no quede impune. El elemento de presión más común es la denuncia periodística, pero está, también, la intervención de la Defensoría del Pueblo o de un congresista, la realización de marchas o paros, así como la incidencia de ONG y entidades de la cooperación internacional. Los funcionarios de Defensoría del Pueblo de Lambayeque manifestaron que las denuncias son presentadas a todas las oficinas de control y que los denunciantes también envían una copia de la denuncia a los medios de comunicación<sup>49</sup>.

Se mencionó que en muchos casos, si no existe presión, los procesos quedan archivados en la OCI (San Martín) o en la Comisión de Procesos Administrativos (Cajamarca)<sup>50</sup>. Esta percepción también se aplica al procesamiento, investigación y sanción de casos en la Fiscalía y el Poder Judicial; al respecto, los evaluadores recogieron la percepción de que la Fiscalía suele actuar de manera oportuna y eficaz cuando hay presión pública.

---

<sup>49</sup> Los actores que generalmente recurren a esta presión son maestros, trabajadores del sector público y representantes de organizaciones sociales de base en Lambayeque. En Ayacucho, esta presión es ejercida por los frentes de defensa y las organizaciones de beneficiarios de los programas sociales. Mientras que en Cajamarca y San Martín se mencionó que son los ciudadanos los que generalmente ejercen esta presión, sin hacer diferenciación alguna entre ellos.

<sup>50</sup> Los entrevistados en Cajamarca mencionaron que durante el período de gobierno anterior, la Comisión de Procesos Administrativos del Gobierno Regional dejó prescribir casi la totalidad de los casos. Para muchos entrevistados, dejar que los casos prescriban se debe a una lealtad de los miembros de la Comisión con sus compañeros de trabajo; unos cuantos entrevistados dijeron que los miembros de la Comisión tenían recarga de trabajo por lo que no podían atender todos los casos.

Los testimonios recogidos dan cuenta de que son muchas veces los elementos de presión no formales como las marchas, las acciones cívicas, entre otros, los más efectivos y utilizados por la ciudadanía, y que luego vendrían las denuncias en medios de comunicación y Defensoría del Pueblo. Sin embargo, ningún entrevistado afirmó que esta forma de presionar garantice que los mecanismos de control vayan a funcionar mejor en el futuro, sino que probablemente sea necesario volver a presionar.

Los entrevistados de San Martín narraron que grupos de nativos estuvieron presionando a través de denuncias en los medios de comunicación, conferencias de prensa y paros locales para activar los mecanismos de control que revisan y sancionan la adjudicación de tierras que realiza la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional, pues ésta había estado haciendo adjudicaciones a determinado grupo de poder económico. Un ejemplo interesante también se dio en Ocos y Vilcashuamán en Ayacucho, en que la mejor forma de presión para que los alcaldes rindieran cuentas fue amenazarlos con “Si no rindes cuentas, en un mes te sacamos de la municipalidad en burro”, logrando, en efecto, que se desarrollaran las audiencias de rendición de cuentas.

En cuanto a la denuncia periodística, algunos funcionarios de las OCI mencionaron que los medios de comunicación siempre son consultados y sus denuncias se toman en cuenta. Sin embargo, señalan tener poca flexibilidad para poder atender todas las denuncias, en la medida que sus prioridades están establecidas en su plan anual de control y a que tienen limitaciones de personal y recursos.

La incidencia de ONG y entidades de la cooperación internacional se daría muchas veces mediante la generación y difusión de información. Así, por ejemplo, los entrevistados resaltaron que los gobiernos regionales actualizan sus páginas de transparencia como respuesta a la presión –o incentivo- que ejerce la generación y publicación de los reportes de Vigila Perú y Defensoría del Pueblo.

Si bien una de las consecuencias del hallazgo es que se puede lograr que los mecanismos de control funcionen, lo negativo es que se percibe que existe parcialización en cómo actúan los mecanismos de control, en la medida que se activan y funcionan cuando hay presión –y por tanto gente con capacidad de presionar- y no funcionan cuando ésta no existe. Tal vez el caso más extremo de

parcialización –y politización– de los mecanismos de control se da cuando los congresistas presionan para que se realicen acciones de control a las autoridades regionales de su departamento, cuando prevén alguna ganancia política, especialmente en época electoral<sup>51</sup>.

En tres de los cuatro departamentos, los actores entrevistados que manifiestan que los mecanismos de control funcionan cuando hay presión de por medio son los representantes de la sociedad civil, sector privado, cámaras de comercio, partidos políticos de oposición y medios de comunicación. En Ayacucho, estos actores tienen posiciones mixtas, pues para algunos no siempre la presión hace que los mecanismos de control funcionen. Al igual que en el hallazgo anterior, los funcionarios públicos del nivel regional en Ayacucho y Cajamarca no siempre perciben que este hallazgo sea del todo cierto.

### **3. Mecanismos de control se concentran en evaluar procedimientos y no resultados**

La evaluación muestra que el énfasis de los mecanismos de control está en vigilar el cumplimiento adecuado de los procedimientos públicos para el uso de los recursos, y no en los resultados que se logran mediante el uso de los mismos. Los entrevistados mencionaron que esta forma de controlar hace que los mecanismos de control sean percibidos como burocráticos y poco efectivos.

El caso por excelencia que refleja el hallazgo es el Sistema Nacional de Control, que se orienta, principalmente, a vigilar el cumplimiento de lo procedimental. Las OCI formulan planes de acción que priorizan el control ex post de los procesos de gestión. Sin embargo, es también el caso de los Consejos Regionales, que no están mirando la gestión y los resultados que ésta logra, sino que su labor de fiscalización la orientan a la detección e investigación de irregularidades.

---

<sup>51</sup> En Ayacucho, la congresista Huancahuari es la que hace denuncias en medios de comunicación y visita constantemente al gobierno regional para velar por los intereses de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA), de la que fue miembro. En Cajamarca la presión ejercida por los Congresistas es mínima, se percibe que cumplen funciones muy limitadas. En Lambayeque, el congresista Velásquez Quesquén ha asumido la función de presionar al presidente regional haciendo anuncios de obras, gestiones e iniciativas que, a decir del congresista, no están siendo realizadas por la actual administración regional.

Para los entrevistados, esta forma de controlar por procedimientos y no por resultados también se hace evidente en las audiencias de rendición de cuentas, en la cual se informa sobre la ejecución presupuestal, mas no de los resultados que se alcanzan con las inversiones. Señalan que la situación es similar cuando se mira los portales de transparencia del gobierno regional, el SIAF y SEACE, al estar todos ellos concentrados en procesos y no en los resultados de la inversión.

Varios de los entrevistados hicieron notar que los Planes de Desarrollo Concertado no están expresados en resultados, metas e indicadores; y que ninguno de los gobiernos regionales está trabajando con presupuestos por resultados, salvo una iniciativa reciente en Lambayeque. Los entrevistados resaltaron que tampoco existen indicadores que muestren los resultados de las entidades públicas en general.

En el caso de Lambayeque, la vicepresidenta del gobierno regional manifestó que parte del presupuesto regional 2008, destinado a salud, fue trabajado en función a resultados, con indicadores y metas cuantificadas. Además, se capacitó personal para que lidere el proceso de instaurar el presupuesto por resultados en el gobierno regional. De otro lado, el Gobierno Regional de Cajamarca actualmente está elaborando una reforma para asignar el presupuesto en función de programas y no de proyectos aislados<sup>52</sup>.

La mayoría de los actores entrevistados en los cuatro departamentos percibe que realmente hay una concentración en control de procedimientos, a excepción de los funcionarios de oficinas desconcentradas de San Martín y Ayacucho.

#### **4. Información disponible no es útil para fines de control**

La evaluación muestra que para la población, la sociedad civil, los funcionarios y las autoridades la información sobre gestión pública existente no les es muy útil para desarrollar acciones de control, aunque reconocen que su disponibilidad se ha incrementado. En efecto, los interesados pueden acceder a información sobre

---

<sup>52</sup> Un objetivo clave de esta reforma es reagrupar los proyectos aislados, cuya aprobación en el SNIP era sumamente engorrosa, en programas cuyos objetivos y resultados sean aprobados durante los procesos de planificación participativa.

la gestión regional a través de las páginas de transparencia del gobierno regional, MEF y CONSUCODE. Además, muchos están informados que legalmente están amparados para solicitar información pública en las dependencias del gobierno regional. Sin embargo, varios entrevistados señalaron que aún son pocos los actores que solicitan información, por su poca utilidad, pero también por costos involucrados y el tiempo a invertir para obtenerla, comprender su significado e implicancias.

Así, los entrevistados resaltaron que la información disponible no es útil o no se puede usar fácilmente para controlar y vigilar la gestión regional. Los entrevistados explicaron de diferentes maneras esta limitación. Unos señalaron que la información disponible es excesivamente técnica y se requiere de entrenamiento previo para leerla. Otros manifestaron que la información disponible es irrelevante, pues da cuenta de la “inauguración de obras y agenda del presidente regional”. También dieron a conocer que acceder a las páginas de Internet no siempre es sencillo, sea por cuestiones técnicas de accesibilidad o por falta de entrenamiento. Otro argumento brindado fue que no todas las oficinas del gobierno regional tienen acceso a las bases de datos, por ejemplo no todas cuentan con la información del SIAF, por lo que su capacidad para utilizar y brindar información es limitada. Algunos de los entrevistados perciben que la información es limitada porque no existe voluntad política para transparentar la gestión y por el temor de las autoridades y funcionarios de ser sujetos de denuncias por haber incumplido algún procedimiento. Por todo ello, existe una demanda por “traducir” y hacer más amigable y accesible la información existente.

Para algunos entrevistados, la falta de voluntad política para transparentar la gestión ocasiona que los procesos participativos como elaboración del Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas tengan limitaciones, en la medida que sólo se cuenta con información parcial.

Como consecuencia de esta falta de información útil, muchos de los actores se ven desmotivados a desarrollar acciones de control. Frente a ello, muchas ONG y organizaciones de cooperación internacional están trabajando con la información disponible para volverla más amigable y accesible a los usuarios.

De lo que se habló poco es sobre la información para los funcionarios y autoridades. No siempre los consejeros regionales tienen acceso

a la información de las gerencias del gobierno regional. En Ayacucho sienten que no tienen información completa, en tanto que en todos los demás consideran que cuentan con información. Los funcionarios entrevistados mencionaron que muchas veces recurren a pedidos de información informales entre colegas de la misma institución, vale decir no recurren a formatos o jerarquías, sino a llamadas telefónicas y pedidos personales. En el caso de Lambayeque, se mencionó la existencia de un sistema de información instalado en la ORC, llamado Paracas, que contiene información útil para los funcionarios de Contraloría, a la que sólo tienen acceso sus funcionarios.

Casi todos los actores entrevistados en los cuatro departamentos perciben que la información disponible no es útil para desarrollar acciones de control. Los funcionarios públicos son los que identifican avances en temas de transparencia por lo que no siempre están de acuerdo con este hallazgo. De manera particular, en Ayacucho, las ONG, alcaldes y representantes de oficinas desconcentradas tienen opiniones mixtas, algunos perciben que no es útil la información disponible para desarrollar acciones de control mientras que para otros es suficiente.

Según lo manifestado por los entrevistados en Ayacucho y Cajamarca, la información es generalmente consultada por funcionarios y autoridades del gobierno regional para promover su difusión; por la Contraloría, para hacer investigaciones; y por los medios de comunicación, sector privado y representantes de partidos políticos, para hacer denuncias o investigaciones. Además, la información que se demanda es mayoritariamente sobre presupuestos, licitaciones, salarios, entre otros. Las organizaciones sociales de base no opinaron o mostraron limitado interés en el tema de acceso a la información.

### **III.2 Hallazgos específicos por tipo de control**

Los hallazgos que se presentan a continuación responden a cada mecanismo de control. Si bien es lo que predomina en los gobiernos regionales evaluados, según se resalta en el texto, no siempre se verifica en todos ellos. La existencia de liderazgo, recursos y una sociedad civil organizada son determinantes para el funcionamiento efectivo de los mecanismos de control.

### *Control horizontal*

#### **5. Consejos Regionales no fiscalizan irregularidades ni supervisan la gestión**

La evaluación da cuenta de que los Consejos Regionales (CR) no desarrollan acciones de fiscalización. Los miembros de los CR entrevistados manifestaron que su labor de fiscalización se ve limitada por la ausencia de recursos, escasa información (Ayacucho), falta de facultades para sancionar y porque muchas veces la agenda la impone el ejecutivo regional. En Cajamarca mencionaron que sus acciones se concentran en controlar avance de obras de infraestructura y contratos. Además, varios de ellos manifestaron que la población les reclama obras y no fiscalización (Ayacucho).

Algunos entrevistados manifestaron que los consejeros regionales no conocen sus funciones de fiscalización. Otros manifestaron que los consejeros regionales no cuentan con la capacidad necesaria para desarrollar funciones de fiscalización. En relación a ello, varios consejeros regionales reclaman contar con un gabinete de asesores para recibir orientación en temas técnicos.

A pesar de ello, se recogieron dos iniciativas a comentar. En Lambayeque, el CR intentó implementar un mecanismo de interpelación a las gerencias, que no progresó debido a diferencias de opinión entre el desaparecido CND y el OCI en relación a si el CR tenía o no la facultad de interpelar a las gerencias. Actualmente, se desarrolla una forma de interpelación a las gerencias que es un pedido de información sin ninguna consecuencia formal. La segunda iniciativa es que en varios CR se ha formado una Comisión de Ética y Fiscalización (con variantes en el nombre). Según los entrevistados, las funciones de estas comisiones no están definidas, lo que conduce a que muchas veces haya duplicidad de funciones con el OCI del gobierno regional y, en otros casos, que los procesos se vuelvan más largos y engorrosos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Generalmente, todos los procesos terminan en el OCI. Con la creación de las Comisiones de Ética y Fiscalización lo que ha ocurrido es que los procesos ingresan por la Comisión, son tratados en el CR y finalmente derivados al OCI. No se conoce si los resultados, luego de la instalación de la Comisión, son diferentes a los que se alcanzaban sólo con el OCI.

Los entrevistados tuvieron opiniones divididas en relación a la representatividad territorial de los consejeros regionales. Para algunos, los consejeros regionales representan a todo el departamento y deben fiscalizar y normar la gestión regional. Para otros, es necesario que los consejeros regionales sean elegidos como representantes de cada provincia para asegurar sus vínculos con la población.

En general, son los representantes de la sociedad civil, sector privado, medios de comunicación, partidos políticos, representantes de CCR los que perciben que los CR no desarrollan acciones de fiscalización, y muchos de ellos manifestaron desconocer las actividades que los consejeros regionales desarrollan. Las autoridades y funcionarios públicos de Ayacucho y Cajamarca comparten la misma opinión aunque consideran que hay formas de mejorar la situación, como, por ejemplo, implementando medidas de articulación entre el CR y las gerencias. El caso de los funcionarios de los OCI resulta particular, ya que mientras en Cajamarca y San Martín perciben que los CR fiscalizan de alguna forma, en Ayacucho consideran que no realizan ninguna labor en este sentido.

## **6. Ciudadanía percibe como efectiva a la Defensoría del Pueblo**

Todos los entrevistados de los cuatro departamentos identificaron a la Defensoría del Pueblo como el mecanismo más efectivo para presentar denuncias y hacer consultas. Esta percepción es reforzada por la cercanía que la Defensoría tiene con la ciudadanía: ventanillas abiertas, pocos trámites para hacer denuncias, personal amigable y percepción de que vigilará los derechos del ciudadano.

Otra fortaleza de la Defensoría es que las entidades públicas acatan sus recomendaciones, a pesar de que no cuenta con facultades para fijar sanciones. Esta situación hace que los ciudadanos la perciban como efectiva. En el mismo sentido, esta capacidad de la Defensoría para ser escuchada hace que se convierta en un mecanismo de presión efectivo para que otros mecanismos de control se pongan en funcionamiento.

Interesa mirar que hay diferentes iniciativas de crear defensorías, probablemente por la aceptación que tiene la Defensoría del Pueblo en los lugares evaluados. Así, en Cajamarca se dio cuenta de la

creación de la Defensoría del Usuario como iniciativa del gobierno regional. Esta iniciativa no prosperó debido a las limitaciones en el marco normativo, el origen de su financiamiento (lo que podría cuestionar su autonomía), la sostenibilidad de la participación de los “defensores” (originalmente se pensó en que ellos serían un grupo de ciudadanos notables y probos), así como la escasa interacción con otros mecanismos de control (OCI, Defensoría del Pueblo, etc.). El Ministerio de Salud ha implementado también Defensorías del Usuario.

### *Auditoría de procesos de gestión interna*

#### **7. Limitada operatividad de OCI**

Una percepción generalizada entre los entrevistados es que las OCI tienen limitaciones para cumplir con sus funciones. De un lado, estos órganos de control carecen de los recursos presupuestales y humanos para desarrollar sus actividades. En adición, para muchos de los entrevistados de las ORC, el ámbito territorial en el que tienen que actuar es demasiado amplio en comparación con los recursos con los que cuentan.

Está, adicionalmente, el problema de que cuentan sólo con una relativa autonomía. En efecto, para varios de los entrevistados, las OCI no cuentan con la autonomía necesaria por cuanto sus recursos provienen del gobierno regional. A decir de los entrevistados, las OCI también tienen limitaciones operativas por la inflexibilidad de sus planes. Así, se mencionó que las OCI sólo cuentan con recursos para su plan anual, sin ningún porcentaje para imprevistos que, teóricamente, serviría para actuar cuando existan hechos que ameriten una acción de control que no estaba planificada. De esta manera, los entrevistados tienen la percepción de que las OCI cuentan con limitada operatividad, que además está centrada en la evaluación del cumplimiento de procedimientos y no en la investigación de denuncias. Al respecto, los entrevistados manifestaron que las OCI desarrollan control preventivo de manera muy limitada, que consiste en asesorar a las autoridades y funcionarios en la adecuada gestión de los procedimientos a su cargo.

También, los funcionarios entrevistados de los OCI de Cajamarca mencionaron que sus oficinas reciben denuncias de la población, aunque no siempre pueden procesarlas por escasez de personal o porque no son materia de su competencia.

De otro lado, los entrevistados señalaron que las OCI no implementan acciones rápidas para investigar y atender denuncias, salvo en el caso de Cajamarca donde la ORC realizó acciones rápidas en municipalidades y la Beneficencia<sup>54</sup>.

En Cajamarca, Lambayeque y San Martín todos los actores entrevistados perciben que los OCI tienen limitaciones para cumplir con sus funciones de control. Sin embargo, en Ayacucho sólo los medios de comunicación y los alcaldes entrevistados tienen esta percepción; las autoridades y funcionarios públicos y los representantes de los OCI no creen que los OCI tengan limitaciones.

### *Control ciudadano*

## **8. Resultados mixtos con los procesos participativos**

En los cuatro departamentos en los que se hicieron entrevistas se mencionó que los procesos participativos de elaboración de planes, presupuesto y rendición de cuentas se realizan tal como está establecido en la normatividad vigente. En la medida que lo obligatorio es el desarrollo del proceso y no el respeto a los acuerdos, el proceso se realiza, pero sus acuerdos muchas veces no se ejecutan.

La evaluación muestra que en algunos departamentos estas actividades de participación no tienen mayores efectos en la gestión pública. Sin embargo, en otros departamentos la situación es diametralmente distinta y el respeto a los acuerdos es total.

Por ejemplo, el año 2007 en Ayacucho se llegó a cambiar los acuerdos del presupuesto participativo hasta en un 50% del monto acordado. Además, los entrevistados de Ayacucho y San Martín manifestaron que estos procesos tienden a ser bastante informales, ya que las ordenanzas e invitaciones a participar en ellos se hacen con pocos días de anticipación al evento, incluso las fechas son poco adecuadas ya que se eligen días en que, de antemano, se sabe que gran parte de los interesados no podrá asistir. Tampoco se

---

<sup>54</sup> Las acciones rápidas son “la participación pronta y abreviada que, [...] compete efectuar exclusivamente a la Contraloría General de la República; y que tiene por objeto la verificación en un plazo sumario de hechos sujetos a control presuntamente irregulares [...] que contengan indicios razonables de comisión de delito o implique grave afectación del Estado” Resolución de Contraloría General N° 131-2004-CG.

distribuye documento alguno antes ni después del evento. Según las personas entrevistadas del Gobierno Regional de San Martín, eventos como la rendición de cuentas no son promovidos porque terminan convirtiéndose en plataformas de reclamos para muchos actores.

Como efecto adicional, el incumplimiento de los acuerdos está generando que los ciudadanos pierdan el interés en el proceso y se sientan desmotivados a participar en los eventos futuros: “Para qué vamos a participar si lo que acordamos en la priorización de proyectos no se cumple... sólo nos llaman para cumplir con el instructivo...” (Miembro de Organización Juvenil de Ayacucho).

Sin embargo, en Lambayeque los entrevistados mencionaron que los procesos participativos están siendo un mecanismo efectivo de control a la gestión regional, ya que no sólo se realizan dos veces al año sino que son una práctica común del presidente regional cuando el caso lo amerita. Resaltan, además, que en el 2007 el Gobierno Regional de Lambayeque ejecutó el 100% del presupuesto participativo. El mejor desarrollo de estos mecanismos en Lambayeque puede explicarse por la existencia de una red de sociedad civil bien conformada (ADOSCIL) y otras en proceso de formación (Red de vigilancia ciudadana, Mesa de Lucha contra la corrupción, entre otras). En el caso de Cajamarca, algunos funcionarios entrevistados mencionaron que las acciones de rendición de cuentas “han sido muy efectivas” porque son el espacio en el que se responde directamente al ciudadano.

## **9. A la hora del control, principal interés ciudadano es en las obras**

De acuerdo a los entrevistados, la motivación de la ciudadanía a involucrarse en los procesos de presupuesto participativo y de rendición de cuentas son las obras, ya sea para que se realicen aquellas que considera prioritarias o para informarse sobre sus metas y nivel de avance.

Un problema que se presenta es que no queda claro qué entidad está a cargo de cada obra. Así, en la rendición de cuentas del gobierno regional la ciudadanía se informa sobre las obras de esta instancia de gobierno, pero no sobre las metas y nivel de avance de las que están a cargo del nivel nacional. Ello genera cierta desazón y a veces confrontación con el presidente regional, por

no entender por qué no le rinden cuentas de la obra de su especial interés.

Así, se reclama la existencia de información consolidada sobre todas las obras que están planificadas y en ejecución en el departamento, independientemente del nivel de gobierno que esté a cargo de éstas. Algunos señalaron que el gobierno nacional no tenía voluntad de ser transparente en qué obras ha planificado y está ejecutando en cada departamento, sino que sólo informa sobre las transferencias del FONCOR y el canon y similares.

En general, esta percepción es común a todos los actores entrevistados en los cuatro departamentos.

## **10. Los medios de comunicación no siempre actúan con objetividad**

La evaluación revela que los medios de comunicación cumplen con el rol de incidir en la agenda pública regional, aunque no siempre de manera objetiva. En efecto, varios de los entrevistados reconocieron la importancia de los medios de comunicación para atraer la atención sobre temas que, de otra manera, no pasaría; esto se da especialmente en el caso de denuncias. Autoridades y funcionarios, especialmente de las OCI, Defensoría del Pueblo y Fiscalía, prestan atención a las publicaciones de los medios de comunicación para priorizar su agenda.

Existen varios ejemplos de esta incidencia. Así, en Cajamarca se señala la denuncia periodística sobre el Director del Penal de Máxima Seguridad, quien había liberado a un reo antes de tiempo, y que dio lugar a que el director fuera juzgado y actualmente se encuentre cumpliendo sentencia. Del mismo modo, en San Martín los medios locales alertaron sobre el uso indebido de fondos públicos por parte del ex Presidente Regional, quien fue vacado por ese tema.

Un ejemplo distinto se encuentra en Lambayeque, en que un medio de comunicación está publicando de manera didáctica información sobre los presupuestos del gobierno regional, sus usos y fuentes, lo que da pie a que la ciudadanía se informe mejor y participe en controlar el gasto del gobierno regional<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Expresión, Semanario regional. Chiclayo, del 27 de julio al 7 de agosto del 2008.

No obstante, los entrevistados también manifestaron su escepticismo en relación a la objetividad de los medios de comunicación. Señalan que no cuentan con equipos profesionales de investigación, lo que los lleva a brindar información sin confirmar y con poco análisis. Además, en todos los departamentos, los entrevistados dieron cuenta de varios chantajes a los que son sometidos las autoridades y funcionarios por parte de los medios de comunicación para que aparezca –o no- determinada información en el medio.

En varias ocasiones, si bien los medios de comunicación traen a la luz aspectos importantes de la gestión pública, otras tantas también invisibilizan la agenda regional por cubrir hechos coyunturales y locales.

Así, de conformidad a lo recogido, se percibe que los medios de comunicación son un medio efectivo de presión, dan lugar a “sanciones de opinión pública”, pero no siempre son objetivos pues sus intereses no siempre coinciden con los de la sociedad en general.

Todos los entrevistados de Ayacucho y Cajamarca tienen esta percepción. En tanto que en San Martín y Lambayeque existen opiniones distintas.

## **11. Mecanismos de revocatoria y vacancia no son considerados efectivos**

Los entrevistados de los cuatro departamentos sostuvieron que los mecanismos de revocatoria y vacancia no son usuales en el nivel regional.

El uso de la revocatoria, generalmente, se da cuando el partido de oposición u otro grupo de interés opositor busca sacar del poder a la autoridad elegida. Sin embargo, esta iniciativa no prospera por los límites reales que implica ponerla en marcha: costos de adquirir los kits de la ONPE y, sobretudo, los costos de recoger el número mínimo de firmas requeridas para promover este tipo de control.

Se reconoce que es importante que existan estos mecanismos, pero se considera que a nivel regional no tienen mayor relevancia.

De manera particular, en Lambayeque y San Martín son los representantes de la sociedad civil y medios de comunicación los que tienen esta percepción. En tanto que en Ayacucho y Cajamarca la mayoría de los entrevistados tienen esta percepción, excepto los representantes de partidos o movimientos políticos y los consejeros regionales de oposición, pues para ellos estos mecanismos podrían ser efectivos.

### *Control partidario*

#### **12. Control Partidario es casi inexistente**

La evaluación muestra que los partidos y movimientos políticos en el nivel regional sólo aparecen en época electoral y “[...] pasado las elecciones ni siquiera se convierten en oposición...” (Andrés Solari, dirigente de Somos Perú en Ayacucho). Los entrevistados también manifestaron que los partidos y movimientos regionales no están organizados al interior de ellos para desarrollar una función de control hacia sus miembros y hacia los miembros de la oposición que están en gestión. Algunos cuentan con un comité de ética, no siempre activo. Además, se percibe que los partidos políticos tienen escasa legitimidad.

Sin embargo, se reconoce que muchas veces los partidos funcionan como canal central para la obtención de puestos de trabajo en el gobierno regional.

La mayoría de los entrevistados en los cuatro departamentos tienen esta percepción, sólo los funcionarios públicos de San Martín no comparten esta afirmación y los representantes de partidos políticos en Ayacucho se abstuvieron de opinar sobre este tema.



## Conclusiones y recomendaciones

### **1. A pesar de múltiples controles, percepción es de corrupción, impunidad e ineficacia estatal**

De acuerdo a lo señalado en el marco de referencia, el objetivo de los mecanismos de control es mejorar el desempeño de las entidades públicas, respondiendo en muchos casos a necesidades específicas como incluir checks and balances, límites a la corrupción y aumento de la transparencia de la gestión.

En el nivel regional se cuenta con diversos mecanismos de control tradicional y no tradicional. Entre los tradicionales están los Consejos Regionales, Contraloría General de la República a través de los Órganos de Control Institucional, sistemas administrativos del Estado y partidos políticos; mientras que entre los no tradicionales están la Defensoría del Pueblo y los controles ciudadanos (rendición de cuentas, presupuestos participativos, comités de vigilancia, Consejos de Coordinación Regional, entre otros). Cabe mencionar que algunos de estos mecanismos de control no son percibidos como tales, por ejemplo los Consejos Regionales.

A pesar de esta multiplicidad de mecanismos de control, la elevada percepción de corrupción e impunidad en el nivel regional<sup>56</sup> cuestiona su efectividad y suficiencia para mejorar la transparencia y la gestión pública, tal como hemos visto en el hallazgo general “Mecanismos de control son asociados con impunidad”. Asimismo,

---

<sup>56</sup> De acuerdo a Proética, 54% de la población considera que los gobiernos regionales son corruptos.

y de acuerdo a lo presentado como segundo hallazgo general de esta investigación, se considera que los mecanismos de control necesitan presión externa –a través de medios de comunicación o protesta pública- para que sean efectivos en algún grado. En la misma línea, también es latente que la falta de capacidades en los responsables de poner en marcha los mecanismos de control y la falta de sanciones condicionan su efectividad.

De otro lado, y de acuerdo a la percepción de los entrevistados en cada uno de los departamentos, los mecanismos de control que son percibidos como efectivos –Defensoría del Pueblo y medios de comunicación- son aquellos que reciben todas las denuncias y que las hacen públicas, a pesar de que la sanción que impongan sea simbólica.

Cabe mencionar que, de acuerdo al Barómetro de la Universidad de Lima<sup>57</sup>, para la población de Lima y Callao el mayor problema del país es la corrupción (39.7%). De manera particular, la población considera que las instituciones más corruptas son las del sector público y, entre ellas, el Congreso, el Poder Judicial y el Ministerio Público, la Policía, los partidos políticos y los gobiernos regionales<sup>58</sup>. La misma fuente da cuenta de que la ciudadanía tiende a no denunciar actos de corrupción porque cree que es inútil (21%).

La percepción de corrupción en las instituciones del sector público se refleja en la poca confianza que tiene la población en ellas. Como muestra la X Encuesta Anual a Líderes Empresariales<sup>59</sup>, sólo el 2.7% de los empresarios confía en el Congreso. Los niveles de confianza en los gobiernos regionales, municipalidades, Ministerio Público y Poder Judicial también muestran patrones inferiores al 30%<sup>60</sup>. Es relevante mencionar que el 42.5% de los empresarios confía en la Contraloría.

---

<sup>57</sup> Barómetro N° 431, Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, noviembre de 2008.

<sup>58</sup> Boletín de Opinión Pública: Corrupción, Estado y Ciudadanía. Instituto de Opinión Pública – PUCP, Noviembre de 2008.

<sup>59</sup> Barómetro Empresarial N° 429, Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, octubre de 2008

<sup>60</sup> Para cada una de estas instituciones y cada vez sobre el 100%, sólo el 15.1%, 30.1%, 24% y 7.5% de los empresarios confían en ellas respectivamente.

En cuanto a la gestión de los gobiernos regionales, el RankingCAD de Ciudadanos al Día da cuenta que sólo los ciudadanos de 7 departamentos están satisfechos con la gestión que desempeñan sus gobiernos regionales. Este ranking está elaborado sobre criterios como atención personal, proceso para la realización de trámites, transparencia y corrupción, quejas y reclamos, entre otros<sup>61</sup>.

En este contexto, podemos inferir que la existencia de un gran número de mecanismos de control no redundan en mejoras en la gestión pública, a pesar del costo que ello implica. El reto es que los mecanismos de control configuren un sistema de incentivos que favorezca la gestión pública eficaz, transparente y honesta.

## **2. Complementariedad de control de procesos y control de resultados**

Tal como se resalta en el marco teórico, no existe una disyuntiva entre optar por mecanismos de control de procesos o de resultados; el control por procesos minimiza el riesgo del uso indebido de recursos públicos, mientras que el control de resultados ayuda a visibilizar las acciones en beneficio de la ciudadanía. Lo conveniente es contar con ambos pero desde espacios distintos: “Esta complementariedad es posible cuando los responsables de controlar procedimientos y resultados son entes distintos, lo cual garantiza su autonomía y eficacia.”

Dado que el control de procesos es lo que usualmente ocurre en el nivel regional, tal como hemos visto en el hallazgo “Mecanismos de control se concentran en evaluar procedimientos y no resultados”, es relevante destacar el inicio de la elaboración de presupuestos por resultados. Este mecanismo de control busca evidenciar el uso de los recursos públicos en beneficios concretos para la población y permite incorporar la participación de la población para definir objetivos concretos y elevar la transparencia.

No obstante, importa recordar que el reto principal de este tipo de control es tener claridad en los objetivos y en los responsables de alcanzarlos, los cuales deben estar acompañados de un sistema de indicadores, evaluaciones, seguimiento, incentivos por desempeño, sanciones, entre otros. Así, la recomendación es

---

<sup>61</sup> RankingCAD, CAD, Abril 2008. [www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org)

orientar las evaluaciones hacia resultados, especialmente aquellas vinculadas con control ciudadano, control horizontal, control partidario, y algunos mecanismos específicos de control de gestión, considerando y ampliando la experiencia del presupuesto por resultados.

### **3. Contraloría: de sanciones administrativas a mejora de procesos y sanción de actos delictivos**

La Contraloría es la responsable de ejecutar controles tradicionales, por lo que se centra en tareas como el control de gastos, decisiones de gasto, prevención de actos de corrupción, entre otros. Su objetivo principal es mejorar los procesos de la institución; es decir, enfatiza la detección de problemas de proceso, para mejorarlos y también para aplicar las sanciones administrativas que correspondan, lo cual resalta el hallazgo de “Mecanismos de control se concentran en evaluar procedimientos y no resultados”. Por otro lado, la investigación muestra la percepción de “Limitada operatividad de las OCI”, por la falta de recursos, la rigidez en cuanto al cumplimiento de un Plan Anual pre-establecido, entre otros, lo cual hace de la Contraloría y el Sistema Nacional de Control algo lejano, incapaz de responder a las necesidades de la gestión pública, y vinculado a impunidad.

Sin embargo, en fecha reciente, la Contraloría ha implementado el mecanismo de Acciones Rápidas para actuar de inmediato en actos en que se presume la existencia de un delito. Se recomienda evaluar la efectividad de las Acciones Rápidas y explorar su extensión, en la medida que pueden configurar el espacio más adecuado para la intervención del Sistema Nacional de Control. Al respecto, se sugiere que el énfasis de este Sistema esté puesto en la detección de delitos -con resultados inmediatos y visibles a la población-, y no en el control de resultados. Otros sugieren establecer un mecanismo para que la Contraloría rinda cuentas de su actuación.

### **4. Control de resultados desde la línea; el rol de los Consejos Regionales**

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define a los Consejos Regionales como el “órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional”<sup>62</sup>, y les encarga de manera específica “fiscalizar la gestión

---

<sup>62</sup> Art. N° 11 de la LOGR, Ley N°27867

y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional”<sup>63</sup>. Más allá de estas atribuciones, las tareas de fiscalización y de supervisión de la gestión de los consejeros regionales no son muy claras.

De acuerdo a la investigación, uno de los hallazgos es “Consejos Regionales no fiscalizan irregularidades ni supervisan la gestión”. Al respecto, se recomienda mirar la experiencia de Lambayeque, en la que se promovió la iniciativa de interpelación a gerentes regionales. Es decir, se ensayó la incorporación de mecanismos de supervisión de la gestión desde el Consejo Regional, con miras a establecer y exigir resultados a las gerencias que componen el Gobierno Regional.

Así, sería interesante establecer un mecanismo de interacción o de supervisión de la gestión que incluya la presentación de planes y resultados esperados por parte del Ejecutivo Regional, la rendición de cuentas sobre la ejecución de los mismos de manera periódica y, eventualmente, la posibilidad de interpelar a los gerentes que incumplan con lo programado de manera injustificada. Según se señaló en la sección de marco de referencia, para controlar por resultados es necesario tener claridad en los objetivos y en los responsables de alcanzarlos, los cuales deben estar acompañados de un sistema de indicadores, evaluaciones, seguimiento, incentivos por desempeño, sanciones, entre otros. Todo ello deberá ser puesto en marcha para una adecuada supervisión de la gestión desde el Consejo Regional.

Cabe mencionar que la efectividad de los Consejos Regionales como mecanismo de control está limitada por la forma en que se conforman. En efecto, la cifra repartidora establecida en la Ley de Elecciones Regionales permite que la lista ganadora obtenga la mayoría en el Consejo Regional, lo cual pone en duda el control que puede y debe tener sobre el ejecutivo regional.

Finalmente, no se considera adecuado que el Consejo Regional se involucre en la fiscalización de procesos o la investigación de denuncias, para lo cual el Sistema Nacional de Control y el OCI ofrecen mejores posibilidades.

---

<sup>63</sup> Literal k), Art N° 15, LOGR

## 5. Llevando el control ciudadano al campo de lo concreto

De acuerdo al marco de referencia, “[...] experiencias como las Organizaciones Sociales de Brasil muestran que el control es efectivo cuando participan sólo los beneficiarios directos del bien o servicio. Como afirman algunos autores, no todos los miembros de la sociedad civil están dispuestos a participar porque los costos de hacerlo (costos de oportunidad, recursos y de acceso a la información) son más elevados que los beneficios que les reporta, y muchas veces estos costos son más elevados para los grupos tradicionalmente excluidos.”

A pesar de la importancia de estos controles, uno de los hallazgos de esta investigación da cuenta de las dificultades que afrontan: “Resultados mixtos con los procesos participativos”. En la misma línea, según da cuenta el hallazgo de “Información disponible no es útil para fines de control”, la falta de información adecuada limita a los ciudadanos en sus esfuerzos por llevar a cabo acciones de control. Al respecto, la población está perdiendo fe en diversos mecanismos de control ciudadano que no le reportan beneficios directos y que se han convertido en estrategias únicamente formales.

La investigación muestra también que usualmente la población no recurre a determinados mecanismos de control social por ser costosos en el nivel regional; tal es el caso de la revocatoria de autoridades y en alguna medida de la vigilancia ciudadana.

En este contexto, se recomienda revisar la naturaleza de cada uno de los mecanismos de control ciudadano existentes. En el nivel regional, se recomienda privilegiar aquellos mecanismos que se dirigen a temas concretos de alto interés de la ciudadanía, como por ejemplo la ejecución de obras. En estos casos, se puede presumir que la ciudadanía que se beneficiará de manera directa de la obra está dispuesta a dedicar tiempo a su control, en la medida que los beneficios de hacerlo los verá de manera directa en la obra que quedará. Al respecto, es importante que el Estado facilite la canalización de esta energía, acercando a la ciudadanía información útil para fines de control y en un espacio que favorezca la colaboración antes que la confrontación.

Más allá de los mecanismos de control ciudadano para temas concretos, se recomienda reevaluar la pertinencia de otros controles

ciudadanos para este nivel de gobierno. Como se ha señalado en el punto anterior, en este nivel de gobierno se recomienda privilegiar al Consejo Regional para el control de la gestión. A partir de un funcionamiento dinámico de los Consejos Regionales en el control de la gestión y con acceso complementario a información procesada sobre la gestión regional, los ciudadanos pueden participar supervisando la gestión de los gobiernos regionales.

Es relevante resaltar que la participación más activa de la ciudadanía en el control de la gestión requiere la existencia de “brokers” de la información que procesen la información presupuestal, analicen el desempeño de los gobiernos en cuanto a eficacia, transparencia y honestidad, y acerquen información relevante y fácil de entender a la ciudadanía.

## **6. Hacia un canal efectivo de denuncias**

Los mecanismos de control funcionan como procedimientos de rutina, en función de indicadores de ausencia de resultados o de uso indebido de recursos, pero también en función de las denuncias que presenta la ciudadanía. La fe de la ciudadanía en los mecanismos de control requiere que se de atención eficaz y oportuna a sus denuncias.

Una de las limitaciones de los mecanismos de control en el nivel regional es su poca capacidad para responder a las denuncias ciudadanas. Existen múltiples canales para presentar denuncias, poca información sobre el procedimiento para presentarlas y un exceso de burocracia para procesarlas. En consecuencia, la ciudadanía tiende a presentar denuncias a todas partes, para ver si alguna instancia desarrolla alguna acción concreta.

Al respecto, los resultados de la investigación muestran que la “Ciudadanía percibe como efectiva a la Defensoría del Pueblo”, con lo cual esta entidad se constituye como la ventanilla preferida para la presentación de denuncias, a pesar de sus limitaciones en cuanto al carácter exhortatorio de sus recomendaciones. En atención a lo encontrado en la investigación, se recomienda fortalecer el rol de esta entidad como canalizadora de denuncias, y se sugiere incorporar en su actuación la generación de reportes sobre el acatamiento de sus recomendaciones por parte de las entidades quejadas.

De manera complementaria, y en atención a la credibilidad de la Defensoría del Pueblo, se sugiere establecer que la Fiscalía priorice la atención de las denuncias que la entidad referida le derive. Así, que sea la Defensoría -y no la presión de los medios de comunicación e indirectamente de determinados grupos de interés- quien tenga mayor injerencia en determinar qué denuncias se investigan antes y en mayor profundidad.

# **Anexo N° 1**

## **Miembros del comité consultivo y equipo responsable**

### **Comité consultivo**

Con el fin de enriquecer el trabajo con las perspectivas de especialistas y actores principales del tema y de procurar un mayor impacto en los resultados, Proética convocó a representantes de diversas instituciones a conformar un comité consultivo. Este comité se reunió mensualmente entre julio y septiembre de 2008. Proética agradece la participación de cada uno de ellos y sus invalorable aportes:

Congreso de la República del Perú, Oficina Técnica de Apoyo a la Mesa Directiva de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales  
Fernando Paredes

Instituto de Estudios Peruanos – IEP  
María Isabel Remy

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza  
Gerardo Távara

Ministerio de Economía y Finanzas  
Juan Pablo Silva

Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE  
Eduardo Barzola, Secretario Ejecutivo

Servicios Educativos Rurales  
Javier Torres

Participaron de Proética en el Comité Consultivo:  
Cecilia Blondet  
Renato Andrade  
Samuel Rotta

### **Equipo Responsable**

Evaluadores de Campo y Analistas por Departamento:  
Ayacucho: Jorge Luis Álvarez

Cajamarca: Pablo Sánchez  
Lambayeque: Hernán Carrasco  
San Martín: Alejandro Vásquez

Equipo de coordinación y análisis:  
Elena Conterno  
Flor Blanco

## Anexo N° 2

### Aspectos metodológicos de la investigación<sup>1</sup>

Esta investigación fue diseñada como una Evaluación Rápida de Campo – ERC, metodología esencialmente cualitativa basada en el recojo de percepciones a través de entrevistas a profundidad. Se eligió la ERC para esta investigación porque cuenta con las siguientes características:

- a) **Es rápida.** Desde el diseño hasta la elaboración y difusión del informe final, la ERC puede ser desarrollada en pocos meses. Por tanto, sus resultados son sumamente oportunos.
- b) **Es flexible.** Permite adaptar su diseño e instrumentos con el fin de alcanzar mayor profundidad en el recojo, sistematización y análisis de la información.
- c) **Es confiable.** Más que una evaluación de confiabilidad estadística, los resultados de la evaluación están respaldados por la diversidad y profundidad de las percepciones que se recogen en las entrevistas.
- d) **Es participativa.** El diseño, análisis y sistematización de resultados y elaboración de recomendaciones se desarrolla a través de una metodología en la que participan tomadores de decisiones, especialistas y evaluadores de campo.
- e) **Es rigurosa.** Esta característica la brinda el soporte técnico utilizado para hacer el diseño de la evaluación, la preparación de los evaluadores de campo, y el máximo cuidado para recoger y expresar fielmente las percepciones de las personas entrevistadas y leerlas comparativamente.

Además, la ERC fue elegida como metodología porque como resultados brinda tendencias y perspectivas del momento en el que se realiza la evaluación. La ERC también ofrece soluciones prácticas elaboradas como recomendaciones, a partir de los hallazgos recogidos en las entrevistas.

---

<sup>1</sup> Tomado de “Guía Metodológica. Tomando el Pulso a la Descentralización. Evaluación Rápida de Campo” PRODES: 2007.

La investigación fue desarrollada durante los meses de julio a diciembre, siguiendo las tres etapas secuenciales de la metodología ERC: preparación, desarrollo, y sistematización y análisis consolidado.

## 1. Preparación

En esta primera etapa se definieron el objetivo de la investigación y la muestra de los departamentos en los que se realizarían las entrevistas a profundidad. Así, el objetivo de la investigación quedó definido como “Evaluar las fuerzas de control que incentivan –o podrían incentivar- el buen desempeño de los gobiernos regionales y proponer, a partir de ello, un sistema funcional de control de la gestión regional”.

Como muestra se eligió a los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Lambayeque y San Martín. Esta muestra fue seleccionada del conjunto de departamentos en los que Proética ha firmado convenios de cooperación con los gobiernos regionales<sup>2</sup>. La diversidad y representatividad de la muestra se ve reflejada en las siguientes características:

Departamentos	Región natural	Población (miles)	PIM 2008 (Soles)
Ayacucho	Sierra	612.5	524,140,049
Cajamarca	Sierra	1387.8	946,208,598
Lambayeque	Costa	1112.9	525,228,894
San Martín	Selva	728.8	592,628,671

Fuente: INEI, Censo 2007 y MEF: SIAF

En cada departamento de la muestra se entrevistó a actores claves. Con este fin, en primer lugar, se seleccionaron cuatro evaluadores, uno para cada departamento de la muestra, los mismos que como especialistas conocedores de la zona fueron los encargados de seleccionar y entrevistar a los actores claves de cada departamento. Así, los evaluadores fueron responsables de seleccionar 26 actores claves, representantes de distintos sectores institucionales del nivel regional vinculados con los mecanismos de control, agrupados de la siguiente manera:

<sup>2</sup> Proética tiene convenios de trabajo formados con: Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Junín, Lambayeque y San Martín.

Tipo de Actor	Número
Autoridades del GR (incluye consejeros regionales)	4
Funcionarios del GR	4
Autoridades del Sistema Nacional de Control (OCI y Oficina Regional de Control)	2
Sector privado/ Gremios	2
ONG /Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza/ Academia	4
Organizaciones Sociales	2
Medios de comunicación	2
Representantes de partidos políticos	2
Funcionarios de oficinas desconcentradas	2
Alcaldes	2
<b>Total</b>	<b>26</b>

## 2. Desarrollo

Luego de preparada la evaluación de campo y seleccionada la muestra, se llevaron a cabo las actividades específicas de la Evaluación Rápida de Campo de acuerdo al detalle siguiente:

- **Taller de inducción.** El objetivo de este taller fue preparar a los evaluadores para desarrollar las entrevistas a profundidad, homogenizando conceptos y compartiendo la metodología de evaluación. Para ello, en la primera parte del taller se invitó a especialistas para que presentaran diversos temas conceptuales vinculados a mecanismos de control; en la segunda parte del taller se elaboró de manera conjunta la guía de entrevista.
- **Trabajo de campo.** Durante seis días los evaluadores realizaron las entrevistas a un total de 106 actores claves, según se detalla a continuación:

Tipo de actores	Ayacucho	Cajamarca	Lambayeque	San Martín	Total
Autoridades del GR	5	4	4	2	15
Funcionarios del GR	4	4	4	6	18
Autoridades del Sistema Nacional de Control	2	2	3	1	8
ONG, MCLCP, Academia	1	2	1	3	7
Organizaciones Sociales	4	4	3	2	13
Medios de Comunicación	3	2	2	2	9
Representantes de partidos políticos	2	2	2	2	8
Funcionarios de Oficinas desconcentradas	4	2	2	2	10
Alcaldes	2	2	2	3	9
Total	29	26	25	25	106

- **Elaboración de informes individuales.** Los evaluadores sistematizaron y analizaron la información obtenida en campo luego de las entrevistas. Para ello elaboraron un informe de campo individual.

### 3. Sistematización y análisis consolidado.

En la etapa final de la Evaluación Rápida de Campo se sistematizó y analizó la información recogida en campo y la del taller de hallazgos, con lo que se elaboraron las recomendaciones. Las actividades específicas desarrolladas fueron:

- **Taller de Hallazgos.** Luego de una semana de concluidas las entrevistas a profundidad y con los informes individuales terminados, los evaluadores participaron en un taller en el que se discutieron los resultados encontrados e identificaron los hallazgos de la evaluación. En este taller también se esbozaron

algunas recomendaciones, tomando como insumos las sugerencias de los actores entrevistados así como la experiencia de los evaluadores.

- **Redacción de informe final.** El informe final fue redactado por el equipo de coordinación y análisis. Para ello se utilizaron los resultados del taller de hallazgos, las precisiones hechas por los evaluadores y miembros del Comité Consultivo, y la revisión del marco teórico vinculado al tema de la investigación.

## Anexo N° 3

### Guía de entrevista

#### Hacia un sistema de control para gobiernos regionales: análisis y propuesta

Estimado evaluador:

La presente guía de entrevista tiene por finalidad ser un instrumento de apoyo para las entrevistas a profundidad que realizarás en los próximos días, en el marco de la evaluación de los **sistemas de control para Gobiernos Regionales** que estamos llevando a cabo.

Es importante recordar que el objetivo de esta investigación es “Evaluar las fuerzas de control que incentivan–o podrían incentivar– el buen desempeño de los gobiernos regionales y proponer, a partir de ello, un sistema funcional de control de la gestión regional”. Para ello, será importante recoger las percepciones y recomendaciones vinculadas a los actuales mecanismos de control del nivel regional de gobierno; su efectividad, sus fortalezas, debilidades, aplicabilidad y casos relevantes.

Recuerda que, dado el carácter cualitativo de la evaluación, este instrumento es flexible. En este sentido, a partir del trabajo realizado en conjunto en el Taller de Inducción, en la presente guía se incluye un listado de temas que deben ser discutidos y analizados con las personas entrevistadas, para lo cual eres libre de hacer las preguntas y repreguntas que creas convenientes.

Cuatro aspectos son de especial relevancia para obtener buenos resultados en el trabajo a desarrollar:

- **Manejo del tema**, para ello es vital que revises los materiales que te fueron alcanzados durante el Taller de Inducción. Además, este manejo se complementará con tu experiencia y el conocimiento que tengas sobre la zona en la que desarrollarás las entrevistas.
- **Recoger varios puntos de vista sobre el mismo tema**, para así construir el escenario más aproximado de lo que está pasando.

- **Distinto nivel de detalle**, tener en cuenta que no todos los actores a entrevistar manejan el mismo grado de detalle, por lo cual la profundidad de la exploración con cada actor deberá ser diferente.
- **Tu criterio** para realizar las entrevistas y hacer las preguntas adecuadas es muy importante; tus preguntas deben tener una secuencia lógica con la información que te va brindando el entrevistado. Cuando el entrevistado plantee un problema, será interesante recoger su punto de vista respecto de cómo solucionarlo.

Esta Guía ha sido estructurada en las secciones siguientes:

1. Introducción
2. Mecanismos horizontales
3. Mecanismos de participación ciudadana
4. Regulación de procesos de gestión pública
5. Auditoría de procesos de gestión pública
6. Mecanismos de control partidario
7. Opiniones generales y recomendaciones

Las secciones 1 y 7 son aplicables a todos los entrevistados, en tanto que la aplicabilidad de las secciones 2, 3, 4, 5 y 6 dependerá del actor del que se trate.

Cada una de las secciones se desarrolla en dos columnas:

1. **Temas:** en la que se especifica los temas para los que hay que formular preguntas y profundizar.
2. **Actores sugeridos:** en ella se sugiere una lista de los actores a entrevistar. De ser necesario profundizar en un sector del Gobierno Regional, hacerlo para el sector Salud.

Finalmente, será importante que revises de manera complementaria las actas del Consejo Regional disponibles en los portales de Internet del Gobierno Regional y que elabores un mapa político del departamento (fuerzas políticas y su interacción en el departamento).

## **I. Introducción**

1. Opinión general sobre los mecanismos de control: aspectos positivos, aspectos negativos, efectividad sobre la gestión pública regional, casos a resaltar (en caso de ser necesario mencionar algunos de los mecanismos de control para contextualizar al entrevistado).
2. Opinión general sobre en qué situaciones el GR actúa con mayor transparencia y honestidad (buscar otra forma de preguntar para insistir en el tema desde otra mirada). Factores claves en estas situaciones.

## II.- Mecanismos horizontales

Temas	Actores a entrevistar
<b>Rol fiscalizador de Consejos Regionales (CR)</b>	
1. Rol	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión (¿contribuyen al control de la gestión regional?)               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Rol que desempeñan los Consejos Regionales (de ser necesario diferenciar entre lo que se dice que hacen y lo que realmente hacen: contrastar con información de las Actas del CR)</li> <li>o Representatividad: premio a la mayoría y representación territorial. Separación de poderes. Opinión.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejeros Regionales</li> <li>- Funcionarios del GR.</li> <li>- Medios de Comunicación</li> <li>- OSB.</li> <li>- Comité de Vigilancia.</li> <li>- Movimientos Regionales / Partidos Políticos</li> <li>- Defensoría del Pueblo</li> </ul>
2. Desarrollo de funciones	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión sobre procedimientos del CR (¿son efectivos para el control de la gestión regional?):               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Reglamento interno. ¿Incluye función de control?: Desarrollan acciones de: Prevención, promoción de subsanación, detección, investigación, sanción. ¿Cómo se desarrollan estas acciones? ¿Cuáles son los resultados de sus acciones?</li> <li>Casos en los que estos procedimientos son más efectivos.</li> <li>o Espacios de interlocución al interior del CR con los funcionarios públicos y ciudadanos.</li> <li>o Existencia de canales de recepción de denuncias: tramitación y solución (¿quién presenta denuncias? ¿se derivan a alguna otra institución: Defensoría, Ministerio Público, Contraloría?). ¿Qué resultados se tienen?</li> </ul> </li> <li>- Existencia y utilización de información por parte de los miembros del CR:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Existe información necesaria para desarrollar acciones de control? ¿tienen acceso a ella? ¿es útil para desarrollar actividades de control? ¿tienen indicadores?</li> <li>o ¿Qué tipo de información se solicita al ejecutivo regional? Accesibilidad.</li> </ul> </li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>o Uso de la información existente: ¿qué se controla: gestión, presupuesto, etc.?</li> </ul>	
<p>3. Innovaciones y opinión general</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casos en los que el CR como mecanismo de control funciona o no adecuadamente. ¿Por qué?</li> <li>- Conocimiento y opinión sobre iniciativas del CR para mejorar el control:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Existencia de iniciativas para que el CR rinda cuentas o para que otros agentes les rindan cuentas a ellos. Mecanismo empleado.</li> <li>o Otros ejemplos sobre innovaciones en temas de control por parte del CR.</li> </ul> </li> <li>- ¿Cómo mejorar la función de control de los CR? Medidas específicas.</li> </ul>	
<p><b>Rol fiscalizador del Congreso de la República</b></p>	
<p>1. Rol y funciones. Acciones de control.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones de control que se desarrollan desde el Congreso de la República en los Gobiernos Regionales.</li> <li>- Recepción de denuncias.             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Actores que denuncian. Tipo de denuncias/temas denunciados. (casos: ¿por qué usan (o no usan) este mecanismo de control?)</li> <li>o Existencia de un proceso para canalizar denuncias: derivación a otras instancias, sanciones, acciones correctivas ¿Quién presenta denuncias?</li> <li>o Resultados de acciones de los Congresistas: efectividad, cambios en la gestión.</li> </ul> </li> <li>- Opinión:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Aspectos positivos y negativos de este tipo de control.</li> <li>o Casos específicos en los que este mecanismo de control funciona (o no) adecuadamente.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Regional</li> <li>- Mesa de Concertación</li> <li>- Medios de comunicación</li> <li>- OSB</li> <li>- Funcionarios del GR</li> <li>- Defensoría del Pueblo.</li> <li>- Académicos.</li> <li>- Oficina de congresistas en el departamento.</li> </ul>
<p><b>Acciones de control de la Defensoría del Pueblo</b></p>	
<p>1. Rol</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión: (¿es un mecanismo efectivo de control para la gestión regional?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>o Rol que desempeña la Defensoría del Pueblo.</li> </ul>	
2. Desarrollo de acciones de control	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones de control que desarrolla la Defensoría del Pueblo:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Procedimientos: prevención, recepción de denuncias, promoción de subsanación, detección, investigación, sanción.</li> <li>o ¿Cómo se desarrollan estas acciones? ¿qué tiempo toman? Participación ciudadana.</li> <li>o Resultados de estas acciones.</li> <li>o Casos en los que estas acciones son más efectivas, casos en los que no. Ejemplos.</li> </ul> </li> </ul>	
3. Opinión general	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aspectos positivos y negativos de este mecanismo de control para la gestión regional. Aspectos por mejorar / replicar.</li> <li>- Casos en los que este mecanismo de control es efectivo (o no).</li> </ul>	

### III.- Mecanismos de participación ciudadana

Temas	Actores a entrevistar
<b>Procesos de Presupuesto Participativo (PP)</b>	
1. Rol y funciones	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión sobre las acciones de control que se desarrollan a través del PP. Mencionar ejemplos.             <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Cómo se desarrollan, cuándo, quién las desarrolla?</li> <li>o Claridad en las funciones que desarrollan. Ejemplos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensoría del Pueblo</li> <li>- Contraloría</li> <li>- Ministerio Público</li> <li>- OSB.</li> <li>- Alcaldes distritales y/o provinciales en tensión con GR</li> </ul>
2. Desarrollo de las acciones de control	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comités de Vigilancia.</li> <li>- Sindicatos</li> <li>- Funcionarios del GR.</li> <li>- Partidos y Movimientos Políticos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia y uso de información.             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Información disponible. Forma en que la información está organizada (¿Indicadores? ¿Resultados?). ¿Es útil?</li> <li>o Uso de la información: control de gestión, de presupuesto, etc.</li> <li>o Difusión de la información. Medios utilizados, ¿qué información se publica?</li> </ul> </li> </ul>	

<p>3. Otras iniciativas ciudadanas para desarrollar acciones de control del GR</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casos en los que este mecanismo de control funciona (o no) adecuadamente. ¿Por qué? Ejemplos.</li> <li>- Inventario de experiencias de control ciudadano (Núcleos ejecutores, CLAS, etc.)             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Aspectos positivos y negativos. Réplica.</li> </ul> </li> <li>- Mecanismos no institucionalizados:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Motivaciones e intereses para desarrollarlos. ¿Quién los promueve? ¿Son efectivos? Ejemplos.</li> <li>o Relación entre temas coyunturales vs. temas de desarrollo regional.</li> <li>o Respuesta del gobierno. Eficacia de estos mecanismos.</li> </ul> </li> </ul>	
<p><b>Rol de control de los Comités de Vigilancia</b></p>	
<p>1. Rol</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Rol que desempeña el Comité de Vigilancia: ¿Qué acciones de control desarrolla y cuándo? ¿Existe algún documento de procedimientos para desarrollar estas acciones?</li> </ul> </li> </ul>	
<p>2. Desarrollo de acciones</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué controla?</li> <li>- Conocimiento y opinión sobre presentación de denuncias:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Intereses y motivaciones para presentar (o no) denuncias. (¿Quién presenta? ¿Qué tipo de denuncias se presentan?, etc.)</li> <li>o Canales y mecanismos para recibir denuncias.</li> <li>o La efectividad de la respuesta de las instituciones del Estado (tiempo tomado, calidad de la respuesta).</li> </ul> </li> <li>- Información disponible y usada para el desarrollo de sus acciones de control.</li> </ul>	
<p>3. Opinión general</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casos en los que funciona (o no) mejor este mecanismo de control. Ejemplos.</li> <li>- Aspectos positivos y negativos de este sistema de control. Mejora y réplica.</li> </ul>	

<b>Procesos de vacancia y revocatorias</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opinión para cada una de ellas: ¿cree que son un mecanismo eficaz de control en el nivel regional? ¿Por qué? ¿En qué casos funcionan (funcionarán) bien? Ejemplos. ¿Cómo mejorar este mecanismo de control?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Regional</li> <li>- Funcionarios del GR</li> <li>- Académicos</li> <li>- ONG</li> <li>- Defensoría del Pueblo</li> <li>- Mesa de Concertación</li> </ul>
<b>Rendición de cuentas</b>	
1. Finalidad y desarrollo	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de rendición de cuentas <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Quién desarrolla estos mecanismos? ¿Cuándo? Contenido (¿centrados en gestión y presupuestos?) ¿Quiénes participan como asistentes a estos eventos?</li> </ul> </li> <li>- Información disponible <ul style="list-style-type: none"> <li>o Tipo de información existente (¿existen indicadores?) Organización de la información.</li> <li>o Uso de la información. ¿Es útil la información existente?</li> <li>o ¿Qué información se necesita para que el proceso de rendición de cuentas sea un control efectivo de la gestión regional?</li> <li>o ¿Qué información debe producirse? ¿es útil? ¿para quién?</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité de Vigilancia.</li> <li>- Consejo Regional.</li> <li>- Defensoría del Pueblo.</li> <li>- OSB / ONG.</li> <li>- Medios de comunicación.</li> <li>- Funcionarios de la Gerencia de Planificación y Presupuesto del GR.</li> </ul>
2. Resultados	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados obtenidos en los procesos desarrollados (tener en cuenta metodología, periodicidad) <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Hubo algún cambio en la gestión como consecuencia de la rendición de cuentas?</li> <li>o Aspectos positivos y negativos de este mecanismo sobre la gestión regional. Ejemplos.</li> </ul> </li> <li>- ¿Se aplica el enfoque de presupuesto por resultados? (En caso de ser necesario, explicar el concepto de presupuesto por resultados y pedir opinión)</li> <li>- Aspectos que pueden replicarse o mejorarse.</li> <li>- Casos en los que estos mecanismos funcionan (o no) adecuadamente.</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de otros mecanismos de control que no están institucionalizados y que podrían reemplazar (o reemplazan) a la rendición de cuentas.             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Ejemplos. Aspectos positivos y negativos.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Concertación en Consejos de Coordinación Regional (CCR)</b>	
1. Rol y funciones de control	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión sobre el rol de control de los CCR. Cumplimiento de rol.</li> <li>- Formas de desarrollar las diferentes acciones de control. Prevención, recepción de demandas, investigación, sanción, etc. Ejemplos.</li> <li>- Información utilizada para desarrollar acciones de control. Forma en que esta información esta organizada (¿Indicadores?, ¿Resultados?)</li> <li>- Casos en los que este mecanismo funciona (o no) adecuadamente. ¿Por qué? Ejemplos.</li> <li>- Aspectos positivos y negativos de este mecanismo de control. Resultados. Aspectos por mejorar/replicar de este mecanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejeros regionales</li> <li>- OSB</li> <li>- Comité de Vigilancia.</li> <li>- Defensoría del Pueblo.</li> <li>- Medios de comunicación</li> </ul>
<b>Acciones de los medios de comunicación y las ONG</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetividad de los medios de comunicación:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Intereses.</li> <li>o Relación de contenido con la temática de desarrollo.</li> </ul> </li> <li>- Respuesta/impacto en la población frente a una investigación/denuncia periodística (¿Es eficiente este mecanismo de control?)             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Acciones luego de la investigación periodística. ¿Quién asume la investigación/sanción/recepción de demanda? Existencia de canales para este tipo de control.</li> </ul> </li> <li>- Casos en los que estos mecanismos de control funcionan (o no) adecuadamente. Ejemplos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medios de comunicación</li> <li>- OSB / ONG.</li> <li>- Funcionarios del GR</li> <li>- Consejeros Regionales.</li> <li>- Defensoría del Pueblo</li> <li>- Académicos.</li> <li>- Mesa de Concertación.</li> </ul>

#### IV. Regulación de procesos de gestión pública

Temas	Actores a entrevistar
<b>Rol de control de los sistemas administrativos públicos (planeamiento, presupuestos, compras, personal, etc.)</b>	
1. Finalidad	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Cumplen los sistemas de administración una función de control? Ejemplos</li> <li>o Aspectos positivos y negativos de estos mecanismos de control sobre la gestión regional.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios de las Oficinas de Control Regional</li> <li>- Funcionarios de los GR</li> <li>- Funcionarios de la Contraloría</li> <li>- OSB / ONG</li> <li>- Académicos</li> <li>- Medios de Comunicación</li> <li>- Defensoría del Pueblo.</li> </ul>
2. Opinión general	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué obligaciones tiene el gobierno regional (y entidades públicas regionales en general) para con los sistemas de control?:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Presentación de informes, rendición de cuentas, etc.</li> <li>o Opinión sobre estas obligaciones: ¿son efectivas como acciones de control? ¿Por qué?</li> </ul> </li> <li>- Casos en los que estos mecanismos de control son (o no) efectivos: ¿Por qué? Ejemplos.</li> <li>- ¿Cómo mejorar los sistemas administrativos para que sean mecanismos de control efectivo? ¿Cuál de estos sistemas administrativos hay que replicar? (¿todo o parte de ellos?)</li> <li>- Existencia de mecanismos alternativos para controlar la gestión regional. Ejemplos               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Característica de mecanismos alternativos. Efectividad.</li> <li>o Aspectos positivos y negativos.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>SIAF- SIGA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efectividad de este mecanismo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Son mecanismos adecuados de provisión de información? ¿son útiles para el control de la gestión? ¿Por qué? ¿Cómo puede mejorarse?</li> </ul> </li> <li>- En caso de que no sea adecuado: ¿qué es lo rescatable de ellos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios del GR: Gerencia de Planificación</li> <li>- Funcionarios de la Oficina de Control.</li> <li>- OSB</li> <li>- Medios de Comunicación.</li> </ul>

## V. Auditoría de procesos de gestión pública (Oficina de Control Regional)

Temas	Actores a entrevistar
<b>Rol de la Oficina de Control Regional</b>	
1. Rol e implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios de la Oficina de Control Regional</li> <li>- Funcionarios de los GR</li> <li>- Medios de comunicación</li> <li>- ONG, OSB</li> <li>- Defensoría del Pueblo</li> <li>- Académicos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión sobre el rol de este mecanismo:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Cómo establece prioridades?</li> <li>o Acciones que realiza (prevención, atención de denuncias, investigación, sanción, etc.). Efectividad de las acciones que realiza.</li> <li>o Mejora de la gestión regional como consecuencia de las acciones de la Oficina de Control Regional.</li> <li>o Claridad de funciones.</li> </ul> </li> </ul>	
2. Opinión y mecanismos alternativos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opinión y conocimiento                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿En qué casos y qué acciones de la Oficina de Control (como las Acciones Rápidas) son adecuadas y efectivas? ¿En cuáles no? Ejemplos. ¿Se desarrollaron Acciones Rápidas en el nivel regional? ¿Fueron efectivas?</li> <li>o Aspectos positivos y negativos de estas acciones.</li> </ul> </li> <li>- Opinión: formas de mejorar las acciones de la Oficina de Control. Acciones de la Oficina de Control que deben replicarse.</li> </ul>	

## VI. Mecanismos de control partidario

Temas	
<b>Vigilancia a miembros electos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Existe este mecanismo? ¿En qué se basa este mecanismo de control: en la estructura del movimiento (o partido) o en iniciativas propias del líder?</li> <li>- ¿Hay casos exitosos?: características y factores de éxito.</li> <li>- ¿A quién se controla? (¿Consejeros? ¿Presidente regional?) ¿Qué se controla?</li> <li>- ¿Con qué información se cuenta para controlar? ¿Es útil esta información?</li> <li>- Casos en los que este mecanismo de control es efectivo. ¿Por qué? Ejemplos.</li> </ul>	

## VI. Opiniones generales y recomendaciones

1. Opinión sobre mecanismos de control del Gobierno Regional:
  - a. ¿Cuáles son los más importantes?
  - b. ¿Cuáles funcionan mejor? ¿Qué factores determinan su éxito/fracaso? ¿Cuáles podrían potenciarse con ligeros ajustes? ¿Cuáles son mejores para acciones concretas (por ejemplo, proyectos) y cuáles para un control general de la gestión del GR?
  - c. En cada caso, ¿qué información debe estar disponible?
  - d. ¿Cree que los mecanismos de control ayudan a mejorar la gestión del gobierno regional? ¿o la entorpecen? ¿Por qué?
2. ¿Qué temas deben ser priorizados al momento de pensar en un sistema de control?
3. ¿Qué características debe tener un sistema de control efectivo? (¿Quién? ¿Qué? ¿Cómo?)
4. ¿Interacción de los sistemas? (¿Cree que los sistemas se superponen?)

## Anexo N° 4

### Bibliografía

- Anechiarico, F. y Jacobs, J. (1994). Visions of corruption control and the evolution of American Public Administration. *Public Administration Review*; Sep/Oct 1994; 54, 5; ABI/INFORM Global. pag. 465
- Bresser, L. y Cunill, N., *Entre el Estado y el Mercado: Lo público no-estatal*.
- Carrión y Zárate (2007). *Cultura Política de la democracia en el Perú: 2006*. LAPOP, IEP, Vanderbilt University.
- Ciudadanía y Constitución (2007) Colombia: Veedurías Ciudadanas <http://blogus.wordpress.com/2007/11/06/veedurias-ciudadanas/>
- Ciudadanos Al Día (2008). *RankingCAD*, Abril 2008. [www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org)
- Consejo Científico del CLAD (2000). *La responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD.
- Cunill, N. (2000). *Nudos problemáticos de los modelos orgánicos de control social*. En "La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana". Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA, 2000.
- Defensoría del Pueblo  
(2008) *Reporte de Conflictos Sociales N° 53*, al 31 de Julio de 2008  
(2008) *Página web* [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
- Diario El Clarín, Cajamarca, 30 Julio 2008
- Díaz Palacios, Julio (2008) *La Transparencia en el marco de la descentralización: la experiencia peruana*. Presentación hecha para IPYS.
- Expresión, Semanario regional, Chiclayo, del 27 de julio al 7 de agosto del 2008
- Gruenberg y Jorge (2000). *Instrumentos de rendición de cuentas*. En "Seminario en transparencia y buen gobierno: hacia un gobierno

abierto y participativo". México: Tecnológico de Monterrey, Secretaría de la Función Pública y Banco Mundial.

Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima

Barómetro N° 408, Julio de 2008

Barómetro N° 429, Octubre de 2008

Barómetro N° 431, Noviembre de 2008

Grupo Propuesta Ciudadana (2008). Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N° 16, Mayo-Agosto de 2008.

Guzmán, M. (2005). Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: La experiencia chilena. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

Hwang-Sun Kang (2005). Administrative Discretion in the Transparent Bureaucracy. *Public Administration Quarterly*; Spring 2005; 29, ½; ABI/INFORM Global. pg. 162

Instituto de Opinión Pública – PUCP (2008). Boletín de Opinión Pública: Corrupción, Estado y Ciudadanía. Noviembre de 2008.

Kauffman, D. (1997). Corruption: The Facts. *Foreign Policy*, Summer 1997.

Marín, H. (2005). La importancia del sistema de control interno en la evaluación de resultados y la gestión del Estado. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

Muñoz, P. (2008). La incertidumbre de la política regional. SER.

Nassuno, M., El control social en las organizaciones sociales en el Brasil. CLAD.

Normas revisadas:

Ley de reforma constitucional, Ley N° 27680

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N°27867

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley N° 27785

Ley del Silencio Administrativo Positivo, Ley N° 29060

Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N°

26300

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N°

27806)

Resolución de Contraloría General N° 131-2004-CG.

Peruzzotti, E., La política de accountability social en América Latina. Torcuato di Tella, Buenos Aires Argentina.

Pollarolo, P. (2001). Country report on the National Integrity System in Peru. Reporte elaborado por el Instituto APOYO por encargo de Transparency International.

Prodes

(2006) Proceso de descentralización 2005 – Abril 2006. Balance y Desafíos.

(2007) Guía metodológica. Tomando el pulso a la descentralización: Evaluación Rápida de Campo.

Proética

(2006) Cuarta encuesta nacional sobre corrupción.

(2008) Situación de los órganos de control institucional de los gobiernos regionales, sedes sectoriales de educación y salud, municipios provinciales y universidades nacionales. Material de discusión.

Rodríguez y Repetto (2000). Herramientas para una administración pública más eficiente: Gestión por resultados y control social. Documento 39, Argentina.

Tanaka, M. (2007). La participación ciudadana y el sistema representativo. PRODES, Lima, Perú.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

JUNIO DE 2009

LIMA - PERÚ



OPEN SOCIETY INSTITUTE