

Haydée (comp.). *El Derecho en el Género y el Género en el Derecho*, Ceadel, Ed. Biblos. Buenos Aires, pp. 31- 71.

Staerklé, Christian; Delay, Christophe; Gianettoni, Lavinia; Roux, Patricia (2007): "Qui a droit Á quoi? Représentations et légitimation de l'ordre social », Collection Vies sociales, Presses universitaires de Grenoble, France, Chapitre 1, pp. 13 – 26.

Torns, Teresa (2004): "Las políticas de tiempo: un reto para las políticas del Estado del bienestar", *Trabajo* 13, Universidad de Huelva, 2004, pp. 145-164.

Torns, Teresa (2008): "El trabajo y el cuidado: cuestiones teórico – metodológicas desde la perspectiva de género", *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, nº 15, enero – junio 2008, pp. 53-73.

Young, Iris Marion (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, New Jersey. En su traducción española: *La justicia y la política de la diferencia*, Ed. Cátedra, Madrid, 2000.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PROCESO DE CONTROL CIUDADANO E INSTRUMENTO DE GESTIÓN MUNICIPAL TRANSPARENTE

Hugo Aldabe Herrera¹

Sumario

Resumen – Área de Discusión – Realidad Problemática – Contextos Descriptivos y Explicativos: Bases Teóricas – Conclusiones – Referencias Bibliográficas

Dedicatoria

A MIS VARIABLES dependientes: Chacho y Rahit

A MI HIPÓTESIS confirmada: Farah

Y A LA ÚNICA CONCLUSIÓN a la que siempre arribe: Geovi

A mi VIEJITA Chachi: Por haber puesto en mi vida, un libro, un juego y varios sentimientos.

Y porque a pesar que se extravió en la oscuridad aún sabe decirme por dónde ir.

A mi PADRE El Buen Augusto: Por pensar en mí cuando la tarde anuncia un olvido, y por tirarme las llaves cuando nadie me abría.

¹ Profesor de la Facultad de de Derecho de la Universidad César Vallejo

Resumen

En el contexto de la reforma y modernización del estado e identificando a una sociedad imperfecta, heterogénea y desigual, surgen nuevas instituciones, procesos y procedimientos, formas novedosas de organización, fiscalización y control.

La rendición de cuentas, como derecho de control ciudadano, está enmarcada en la ley 26300, otorgando a los ciudadanos la potestad para interpretar y fiscalizar a sus autoridades, respecto a la ejecución presupuestaria, y al uso adecuado de los recursos del estado.

Si bien es cierto existe un tratamiento y protección legal, falta complementar con el proceso de legitimidad social, es decir que este derecho funcione a partir de la ciudadanía – como categoría política de reconocimiento de derechos para el ejercicio de libertades – el incremento de la participación ciudadana y el fortalecimiento Institucional.

La finalidad de este trabajo es analizar y describir si por medio de este derecho de control (rendición de cuentas) se puede garantizar una gestión municipal transparente y sostenible reconocida en su operatividad legal. Nuestras bases teóricas reposan en el Derecho Comparado (Chile y Colombia), en el principio de Supremacía de la Realidad y el análisis de la eficacia de su regulación jurídica y los nuevos modelos de estado que implementan, monitorean y ejecutan políticas públicas partiendo de una concertación local, regional y comprobado con instrumentos e indicadores de gestión con garantía de eficacia y viabilidad de buen gobierno.

1. Área de discusión

¿El cumplimiento de la estructura legal operativa de la Rendición de Cuentas- como proceso de control ciudadano –, garantizará transparencia en la gestión municipal de Trujillo?

2. Realidad Problemática

Una sociedad imperfecta, antagónica y desigual necesita regular y construir categorías de ciudadanía y mecanismos de control ciudadano eficaces, e incrementar sus niveles de participación debido a la frágil y débil institucionalidad donde reposa nuestra artesanal democracia. La gestión municipal en su concepción moderna, se construye y evalúa con indicadores y resultados, con el propósito de mejorar la acción comunicativa entre gobernantes y gobernados, y asegurar que los derechos de participación y control ciudadano sea eficaz para una adecuada convivencia social.

Nuestro interés por mejorar estos mecanismos que están situados en el área de “Rendición de Cuentas”, como Derecho de Vigilancia y control al final de la gestión en ejecución presupuestal y el uso de recursos propios.

Su regulación jurídica y atendiendo al Principio de Supremacía Constitucional se ubica en el Art. 31 de la Constitución Política del Perú, en la Ley 26300: Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos en su Art. 3 inc. (c), modificado por la Ley N° 29313 artículo pertinente (34) Publicado el 07 de enero del 2009 que en su texto prescribe: “Para que se acredite la demanda de rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el diez por ciento (10%) con un máximo de veinticinco mil (25000) firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial”.

La Ley 26300 en el capítulo IV artículos del 31 al 36 refiere la naturaleza jurídica, el pliego de interpelación, autoridad electoral competente, y la acreditación de la activación de rendición de cuentas.

- La Ley de Bases de la Descentralización en su Art. (6) sostiene: “Que ha de garantizarse la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas”
- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales considera a la Rendición de Cuentas como uno de los principios rectores de las políticas y la gestión regional. En su artículo (8), la norma dispone que los

gobiernos regionales incorporen mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía precisando que la audiencia pública será una de ellas.

Tenemos un Marco Normativo que a diferencia de otros países de América del Sur otorgan un conjunto muy amplio de derechos de control y participación ciudadana. En el caso de (RC) solo Perú y Venezuela tienen normas que señalan que los alcaldes deben rendir cuentas ante sus vecinos.

Existe una Ley Marco de Presupuesto Participativo y su Reglamento: Somos el único País de América Latina junto con República Dominicana que tiene presupuestos participativos obligatorios a nivel Municipal.

El otro escenario es que el Sistema Legal esta disperso y tiene debilidades en cuanto a establecer vallas muy altas para ejercer los Derechos de participación y control. La Ley Orgánica de Municipalidades no ha reglamentado de manera adecuada diversos mecanismos de "Accountability Municipal". No se establece la obligatoriedad de realizar audiencias públicas de RC. No se garantiza en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, la participación de la sociedad civil en el equipo técnico: Actualmente el Congreso ha aprobado importantes modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades que están a la espera de su promulgación por el Presidente de la República. Esta comprende:

- El carácter vinculante de los acuerdos de los Consejos de Coordinación Local.
- Abre la posibilidad de ampliar la participación de la sociedad civil, en un porcentaje mayor al 40 %.
- Establece la obligación de los alcaldes de rendir cuentas dos veces al año en audiencias públicas.
- Contempla la suspensión de los Alcaldes que no rindan cuentas o no cumplan con convocar al consejo de coordinación local o al presupuesto participativo.

Es importante dentro de la realidad problemática tener una mirada comparada en cuanto a la legislación para delimitar los niveles de regulación y reconocimiento de mecanismos de participación y control ciudadano.

En este contexto Colombia ha diseñado un Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno de Transparencia. La corporación ha diseñado y puesto en marcha herramientas metodológicas para promover la integridad en el manejo de los asuntos públicos vinculados a las administraciones

municipales y organizaciones de la sociedad civil migrante, manejo transparente de la información del municipio con el uso de Internet sobre la rendición de cuentas del alcalde a la ciudadanía. Uno de los puntos fuertes – sino el más destacado- y el que ha permitido el desarrollo tecnológico del país. Este instrumento garantiza el conocimiento de un país, permitiendo expresar ideas y experiencias de personas interesadas en la democratización y mejorar los niveles de comunicación entre autoridades y pobladores.

Un aspecto relevante para la conceptualización de los procesos de rendición de cuentas guarda una estrecha relación con lo que se debe evaluar. Una de las vertientes de análisis sugiere que la RC en el aparato público se sustenta en la evaluación respecto al cumplimiento de la normatividad y las reglas. Es decir, las instituciones y empleados públicos deben dar cuenta, ser evaluados, premiados y sancionados respecto a su capacidad para evitar prácticas que atentan contra la legalidad y/o promueven la corrupción.

Una segunda corriente de análisis, promueve un concepto de RC que considera además un criterio positivo a partir del cual las Instituciones y funcionarios del estado rindan cuentas por los resultados de sus acciones. Desde esta perspectiva no basta con que los servidores públicos e Instituciones estatales cumplan con la normatividad y respeten las reglas. Si sus acciones y decisiones no derivan en resultados concretos a favor del bienestar de la ciudadanía.

Una última dimensión de análisis propuesta es la dimensión temporal. Los funcionarios e Instituciones del Estado, no solo deben rendir cuentas sobre los resultados de sus acciones, sino que además se debe responder y brindar información sobre los planes de acción a ser implementados por el gobierno.

El concepto de accountability parte del interés por regular y reducir la brecha entre autoridades políticas y población, y hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas. De lo que se trata es de preservar y asegurar que las autoridades informen y justifiquen sus decisiones. Como producto de la publicidad de tales decisiones, la población estará en condiciones de socializar a los gobernantes la auditoría social tendría el propósito de monitorear el comportamiento de los funcionarios, denunciar públicamente sus actos y activar los mecanismos legales de control eficaz y horizontal.

3. Contextos descriptivos y explicativos: Bases Teóricas

3.1. Proceso de reforma y modernización del estado

Los proyectos modernizadores del estado han supuesto que la transformación constituye un desafío impuesto por la necesidad de adecuar al Estado a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y sociales, generadas como consecuencia de un período de radicales cambios.

En América Latina, el estado moderno se ha concebido como una necesidad en tanto contribuya a una profundización de la democracia y, con ello, a la participación ciudadana, siendo esencial para garantizar una relación eficiente entre el Estado y el mercado y para tener políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

Es por lo anterior que impulsar y acelerar el proceso de modernización del estado sería una manera de reforzar las bases político-institucionales de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El ex presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996 - 2000) señaló que el objetivo fundamental del proceso modernizador de la gestión pública, impulsado durante su Gobierno, sería la renovación y recuperación de las instituciones públicas, para así prestar servicios a la ciudadanía bajo estándares de calidad, establecidos en forma oportuna y con especial cuidado en lo que dice en relación al trato hacia los usuarios. (Frei Ruiz-Tagle, 1996: 65)

El proceso de modernización de la gestión pública que se inició en 1994 durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle estuvo marcado por una visión gerencialista de la gestión pública, con énfasis en la eficiencia, en un estilo de gestión orientado a resultados y en la aplicación de modernos principios de gestión, explicación sobre los conceptos de modernización y reforma, para continuar con un apartado que contiene una reseña de los aspectos de mayor relevancia del proceso de modernización de la gestión pública.

3.1.1 Modernización y reforma

En medio de la globalización, caracterizada por la interrelación económica y la implantación de redes de comunicación; el surgimiento de nuevas amenazas

de terrorismo, de crimen organizado, de corrupción generalizada, entre otras cosas; han llevado al estado a realizar una transformación que ha implicado redefinir la visión que se tiene acerca de sus roles.

Si bien, parte de estas razones serían las que llevan a pensar y a estructurar respuestas frente a los procesos de cambio internacional, es válido preguntarse también acerca de cómo se ve afectado el estado en términos de reforma o modernización.

Para entender lo anterior, es importante situar el tema. El Estado trata de procurar el funcionamiento regular y eficiente de los servicios, junto con respetar los principios de transparencia, equidad y disciplina fiscal, considerando de manera prioritaria la satisfacción de los usuarios, la realización personal y profesional de los funcionarios, la asignación eficiente de los recursos y la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas de la sociedad.

Sin perjuicio de lo anterior, el estado poseería determinadas tareas fundamentales (Araya, E; 2002:12) como es el caso de:

- (a) Las tareas tradicionales, como orden público, seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, defensa nacional, y recaudación de tributos.
- (b) Las tareas relacionadas con la responsabilidad por el funcionamiento eficaz de las instituciones políticas.
- (c) Las tareas referidas a la creación de un marco para el crecimiento y el desarrollo de la actividad productiva del sector privado.
- (d) Las tareas de elaboración y ejecución de políticas sociales, de inversión y de prestación de servicios sociales.
- (e) Y las tareas a cargo de la elaboración y ejecución de políticas y programas en áreas en que se expresa la decisión política.

3.2. Rendición de cuentas

Es un mecanismo a través del cual la autoridad y funcionarios de la municipalidad ponen en conocimiento de la población el cumplimiento de las funciones encomendadas y el manejo de los recursos públicos, consolidando la institucionalidad municipal y la democracia local. La rendición de cuentas es un principio del sistema de planificación local. Así, los planes de desarrollo concertado y los instrumentos que de él se derivan se deben sujetar a dicho principio.

El proceso de rendición de cuentas municipal es un conjunto de acciones planificadas y puestas en marcha por las autoridades (alcalde y regidores/as) y funcionarios(as) y miembros del CCL con el objetivo de informar a la población acerca de las acciones y los resultados de la gestión municipal. En este proceso la población analiza la información proporcionada con el objeto de vigilar el uso de recursos públicos, brindar recomendaciones y propuestas que mejoren la gestión municipal.

El éxito de todo proceso de rendición de cuentas es responsabilidad compartida de todos los actores locales

3.2.1 Bases Jurídicas

- **Constitución Política del Perú:**
 - **Artículo 31º.** “... los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas...”
 - **Artículo 129º:** “... Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”
- **Ley Nº 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Título VIII. Capítulo III. Art. 121**
 - **Artículo 121º: Naturaleza**
“Los vecinos ejercen los siguiente derechos de control

1. Revocatoria de autoridades municipales
2. Demanda de Rendición de Cuentas”

– **Ley Nº 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano. Capítulo IV. Art. 31 al 36**

- **Artículo 31o.-** Mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción. Los fondos a que se refiere el artículo 170o. de la Constitución están sujetos a rendición de cuentas conforme a la ley de la materia.
- **Artículo 32o.-** El pliego interpelatorio contiene preguntas relacionadas exclusivamente con los temas previstos en el artículo anterior. Cada interrogante es planteada en forma clara, precisa y sobre materia específica.
- **Artículo 33o.-** La autoridad electoral cautela que el pliego interpelatorio contenga términos apropiados y que carezca de frases ofensivas.
- **Artículo 34o.-** Para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el 20% con un máximo de 50,000 firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.
- **Artículo 35o.-** Acreditada la demanda la Autoridad electoral comunica de éllo a la autoridad demandada para que responda en forma clara y directa el pliego interpelatorio dentro de los 60 días calendarios.
- **Artículo 36o.-** Toda autoridad a la que se haya demandado que rinda cuentas, pública el

pliego interpelatorio y su respuesta al mismo.

- **Modificatoria por Ley 29313 (07 de enero de 2009)**
 - **Artículo 1°.-** “Modifícase los artículos 2°, 20°, 21°, 23°, 24°, 25° y 34° de la Ley N° 26300. Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, en los términos siguientes
 - ... **Artículo 34°.-** Para que se acredite la demanda de rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el diez por ciento (10%) con un máximo de veinticinco mil (25 000) firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial”
- **Ley N° 28056. Ley Marco de Presupuesto Participativo.**
 - **Artículo 11.-** “Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad.”
- **Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo N° 002 – 2008. EF/76.01. Resolución Directoral N° 021 – 2008 EF/76.01**
 - **Para el Proceso del Presupuesto Participativo**
 - 5. Desarrollo de talleres de trabajo**
 - 5.1 Taller de Rendición de Cuentas y Planes de Desarrollo Concertado**
 - Paso 1: Rendición de Cuentas**

“La rendición de cuentas constituye un mecanismo de corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad civil. Permite evaluar el desarrollo del proceso y generar elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas participativamente.

Por ello, al inicio de cada Proceso del Presupuesto Participativo, los Presidentes Regionales y Alcaldes, deben informar a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los Acuerdos y Compromisos asumidos en el año anterior por las entidades del Estado y la sociedad civil, sobre lo siguiente

- a. Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados (en términos de población beneficiada y problemas resueltos), de los proyectos priorizados en el Proceso del Presupuesto Participativo del año anterior.
- b. Sustentar los cambios efectuados a los proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo anterior y modificaciones presupuestarias realizadas.
- c. Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados participantes del proceso.
- d. Presupuesto Institucional de Apertura del ejercicio presente.
- e. Asimismo, en este espacio las autoridades informan respecto a los resultados de su gestión en el año anterior, a nivel de actividades, proyectos y logro de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

De igual modo en esta reunión los agentes participantes de la sociedad civil y las

entidades del Gobierno Nacional que hayan intervenido en el proceso informan sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron en el proceso participativo.

El equipo técnico elabora un Resumen Ejecutivo conteniendo esta información básica. Dicho resumen es de carácter público y debe ser colocado en la página web institucional”.

– **Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972**

- **Artículo 111°.-** Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva Ley de la materia.
- **Artículo 188°.-** Derecho de denunciar infracciones y a ser informado “Los vecinos tienen el derecho de formular denuncias por escrito sobre infracciones individual o colectivamente, y la autoridad municipal tiene la obligación de dar respuestas en la misma forma...”.
- **Artículo 121°.-** los vecinos ejercen los siguientes derechos de control:
 1. Revocatoria de autoridades municipales
 2. Demanda de rendición de cuentas.

– **Ley de Bases de Descentralización LEY N° 27783**

- **Artículo 17.-** 17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y

funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

- **Artículo 21.- Fiscalización y control** 21.1. Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias. 21.2. Son fiscalizados también por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a Ley.

– **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

- **Artículo 20°.-** Este título tiene como objeto fundamental otorgar mayor transparencia al manejo de las Finanzas Públicas, a través de la creación de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las Finanzas Públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas. El presente título utiliza los términos que se señala a continuación: a) Información de finanzas públicas: aquella información referida a materia presupuestaria, financiera y contable del Sector Público. b) Gasto Tributario: se refiere a las exenciones de la base tributaria, deducciones autorizadas de la renta bruta, créditos fiscales deducidos de los impuestos por pagar, deducciones de las tasas impositivas e impuestos diferidos. c) Gobierno General y Sector Público Consolidado: Se utilizarán las definiciones establecidas en la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.
- **Artículo 21°.- Mecanismos de Públicación y Metodología:** La Públicación de la información a la que se refiere esta norma podrá ser realizada a través de los portales de Internet de las entidades, o a través de los diarios de mayor circulación en las localidades, donde éstas se encuentren ubicadas, así como a través de otros medios de acuerdo a la infraestructura de la localidad. El reglamento

establecerá los mecanismos de divulgación en aquellas localidades en las que el número de habitantes no justifiquen la Pùblica por dichos medios. La metodología y denominaciones empleadas en la elaboración de la información, deberán ser Pùblicas expresamente, a fin de permitir un apropiado análisis de la información. Cuando la presente norma disponga que la información debe ser divulgada trimestralmente, ésta deberá Pùblicarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes de concluido cada trimestre, y comprenderá, para efectos de comparación, la información de los dos períodos anteriores.

- **Artículo 22º.- Información que deben Pùblicar todas las Entidades de la Administración Pùblica** Toda Entidad de la Administración Pùblica Pùblicará, trimestralmente, lo siguiente: 1. Su Presupuesto, especificando: los ingresos, gastos, financiamiento, y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes. 2. Los proyectos de inversión pùblica en ejecución, especificando: el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del período correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado. 3. Información de su personal especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos nombrados o contratados por un período mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no. 4. Información contenida en el Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de

contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso. 5. Los progresos realizados en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les serán aplicados, en el caso de entidades que hayan suscrito Convenios de Gestión. Las Entidades de la Administración Pùblica están en la obligación de remitir la referida información al Ministerio de Economía y Finanzas, para que éste la incluya en su portal de internet, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a su Pùblicación.

- **Artículo 23º.-** El Ministerio de Economía y Finanzas Pùblicará, adicionalmente a lo establecido en el artículo anterior, la siguiente información: 1. El Balance del Sector Pùblico Consolidado, dentro de los noventa (90) días calendario de concluido el ejercicio fiscal, conjuntamente con los balances de los dos ejercicios anteriores. 2. Los ingresos y gastos del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas comprendidas en la Ley de Presupuesto del Sector Pùblico, de conformidad con los Clasificadores de Ingresos, Gastos y Financiamiento vigente, trimestralmente, incluyendo: el presupuesto anual y el devengado, de acuerdo a los siguientes criterios (i) identificación institucional; (ii) clasificador funcional (función/programa); (iii) por genérica de gasto; y (iv) por fuente de financiamiento. 3. Los proyectos de la Ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto y su exposición de motivos, dentro de los dos (2) primeros días hábiles de setiembre, incluyendo: los cuadros generales sobre uso y fuentes y distribución funcional por genérica del gasto e institucional, a nivel de pliego. 4. Información detallada sobre el saldo y perfil de la deuda pùblica externa e interna concertada o garantizada por el Sector Pùblico Consolidado, trimestralmente, incluyendo: el tipo de acreedor, el monto, el plazo, la tasa de amortización pactada, el capital y

los intereses pagados y por devengarse. 5. El cronograma de desembolsos y amortizaciones realizadas, por cada fuente de financiamiento, trimestralmente, incluyendo: operaciones oficiales de crédito, otros depósitos y saldos de balance. 6. Información sobre los proyectos de inversión pública cuyos estudios o ejecución hubiesen demandado recursos iguales o superiores a mil doscientas (1,200) Unidades Impositivas Tributarias, trimestralmente, incluyendo: el presupuesto total del proyecto, el presupuesto ejecutado acumulado y presupuesto ejecutado anual. 7. El balance del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) dentro de los treinta (30) días calendario de concluido el ejercicio fiscal. 8. Los resultados de la evaluación obtenida de conformidad con los indicadores aplicados, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes de concluido el ejercicio fiscal.

- **Artículo 24°.-** El FONAFE Publicará, adicionalmente a lo establecido en el artículo 21°, la siguiente información sobre las entidades bajo su ámbito: 1. El presupuesto en forma consolidada, antes del 31 de diciembre del año previo al inicio del período de ejecución presupuestal. 2. El Balance, así como la Cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento, trimestralmente. 3. Los Estados Financieros auditados, dentro de los ciento veinte (120) días calendario de concluido el ejercicio fiscal. 4. Los indicadores de gestión que le serán aplicados, cuando se hayan celebrado Convenios de Gestión. 5. Los resultados de la evaluación obtenida de conformidad con los indicadores aplicados, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes de concluido el ejercicio fiscal.
- **Artículo 26°.- Información que debe Publicar el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE):** El CONSUCODE Publicará, trimestralmente, información de

las adquisiciones y contrataciones realizadas por las Entidades de la Administración Pública, cuyo valor referencial haya sido igual o superior a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias. Para tal fin, la información deberá estar desagregada por Pliego, cuando sea aplicable, detallando: el número del proceso, el valor referencial, el proveedor o contratista, el monto del contrato, las valorizaciones aprobadas, de ser el caso, el plazo contractual, el plazo efectivo de ejecución, y el costo final

3.3. Transparencia

La Transparencia es decir la verdad de los hechos acaecidos en un escenario y tiempo determinado. En los órganos de la administración, consiste en situar la información a disposición de los ciudadanos interesados en la gestión de un servicio público. La transparencia no implica rendir cuentas a un solicitante específico, sino que consiste en el hecho de que la sociedad en su conjunto puede tener libre acceso a la información de los órganos públicos, pudiendo consultarla, revisarla, analizarla, y en el caso de advertir irregularidades, usarla como mecanismo de sanción.

“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, así la Constitución Política de la República consagra la transparencia de los actos públicos en su Art. 8 inciso 2°. Sin embargo, el mismo artículo establece la limitación del principio: que una ley de quórum calificado establezca la reserva o secreto de los actos cuando su publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Dicha limitación es razonable considerando los bienes jurídicos que protege, constituyentes del orden público. Sin embargo, dado que todo gobierno tiene la responsabilidad de promover el bien común en la toma de decisiones y de colocar los intereses generales por sobre cualquier interés particular, la transparencia y la probidad en la gestión de lo público constituyen una exigencia y un desafío permanente.

Los Gobiernos Locales obtendrán el reconocimiento de su comunidad, cuando su desempeño sea positivamente calificado a juicio del pueblo, que es lo mismo que decir que el pueblo perciba el desenvolvimiento de un “buen gobierno”. “El concepto de ‘buen gobierno’ apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde él exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros” (Kooiman y Van Vliet, 1993, pág. 64).

Tanto la gobernabilidad como el buen gobierno significan que el Estado y sus entidades sean capaces de cumplir los objetivos para los cuales han sido creados, como son atender, de acuerdo a sus competencias, los problemas y demandas sociales.

Un buen gobierno está referido a que el desempeño de las autoridades sea “transparente” (condición que busca el fortalecimiento institucional), estando sujetos a la “rendición de cuentas” que no es más que informar a los ciudadanos del destino de todos los ingresos que administra la entidad; y la “participación de los ciudadanos”.

3.3.1 El objetivo de la transparencia

La Transparencia consiste en que toda autoridad, sea del sector público como privado, deben responder por su Misión y por los resultados obtenidos en la prosecución del mismo. Esta es una obligación legal y moral, que incluso tiene manifestación en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su Art. 15: “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público”. Así queda demostrado que la transparencia obliga principalmente a aquellos cargos elegidos por la voluntad popular a dar cuenta del uso del poder en que fueron investidos y cómo se ha usado dicho poder para lograr los objetivos superiores del Estado y los recursos con que cuentan. Hay que recordar que al Presidente de la República le compete el gobierno y la administración, razón por la cual dicha obligación recae con mayor fuerza en los funcionarios públicos que desarrollen labores administrativas.

Se debe dar cuenta de la gestión desarrollada en periodos determinados, análisis en que se debe proporcionar información sobre el Plan Estratégico del Servicio, incluyendo

programas y proyectos específicos, además de estados financieros.

Además se debe analizar el logro de los objetivos estratégicos y la validez de la Misión y la Visión del órgano público de acuerdo al escenario en que corresponda su actuación.

De acuerdo al anterior, el principal objetivo de la transparencia es lograr la credibilidad de la entidad en análisis, debido a que se informa del cumplimiento de los objetivos estratégicos con sus componentes, a la eficiencia, eficacia y economía lograda en el uso de los recursos, a los resultados obtenidos y si estos agregaron valor al patrimonio involucrado y finalmente si se cumplió con la normativa legal y reglamentaria, estando las cuentas en orden, lo cual tendrá soporte en la medida de que los antecedentes presentados estén debidamente auditados.

Todo organismo, sea público o privado, requiere de credibilidad, la capacidad de generar confianza, la cual solo será posible en la medida de que se dé a conocer la verdad sobre los programas desarrollados y sus resultados, para analizar el índice de efectividad en la gestión de las medidas implementadas, en que siendo los resultados positivos, darán mayor fortaleza al servicio para atender nuevos y cambiantes desafíos. La confianza se logra en la medida que la organización mantiene su capacidad de dar respuesta a los cambios del medio, que en la gestión pública consiste en las nuevas necesidades que surgen en la comunidad, las cuales requieren ser satisfechas de manera regular y continua.

La transparencia en la gestión no solo se palpará a través de la rendición de cuentas, sino también a través de la Publicación de las normas, entrega de información a los ciudadanos que lo soliciten, a través de la utilización de portales y a través de sesiones públicas de la municipalidad.

El Portal de Transparencia Económica es una estrategia que incluye acciones relacionadas con la formulación del presupuesto del Estado, el introducir transparencia en el patrimonio del Estado, el acceso ciudadano a la información pública, las medidas para darle más poder fiscalizador a los ciudadanos, la eliminación de la competencia desleal del Estado y otras normas que promueven la transparencia. Este portal también busca ser un instrumento a favor de los Gobiernos Locales.

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal LEY N° 27245 significa un importante avance en materia de transparencia. Sin embargo, a la fecha su eficacia no puede ser comprobada por el hecho que los gobiernos anteriores no mantuvieron el límite del déficit fiscal que la ley estipula (2% del PBI en el 2000, 1,5% del PBI en el 2001 y 1% del PBI a partir del 2002). Por otro lado no todos los gobiernos locales deben hacer pública su gestión.

En el Gobierno Central debe hacer prevalecer un enfoque de “facilitador y promotor”, que promueva un manejo gerencial y participativo de la gestión a nivel local, por ello es que las transferencias que reciben los Gobiernos Locales desde el Gobierno Central son vitales para su funcionamiento. También son importantes para la función distributiva del Estado.

La definición de Transparencia Internacional asocia a la corrupción como “el mal uso del poder encomendado [dado en confianza, entraste] para obtener beneficios privados”, que “incluye tres elementos: (i) el mal uso del poder; (ii) un poder encomendado (es decir, puede estar en el sector privado tanto como en el público); y (iii) un beneficio privado (que no necesariamente se limita a beneficios personales para la persona que hace mal uso del poder, sino que también puede incluir a miembros de su familia inmediata y a sus amigos)”.

Para articular estos conceptos, un eje básico para el ordenamiento de los rubros de la temática está dado por el modelo conceptual –que se obtiene como corolario del marco teórico antes esbozado– que se presenta a continuación en forma de tabla. La premisa operativa es que el bloque de fenómenos en el binomio “governabilidad y transparencia” puede capturarse como el “anverso” de la corrupción. Como hemos dicho, este binomio incluye la dimensión de gobernanza, más especialmente en su aspecto institucional-operativo. Un correlato de éllo es que dicho binomio se sitúa en una perspectiva ex ante respecto de la corrupción (constituyendo el fenómeno de la corrupción el momento o plano de referencia). No obstante, ello no implica que el abordaje de la corrupción sea necesariamente desde una perspectiva ex post y, más bien, puede darse tanto desde una óptica ex ante (v.g., causas) tanto como ex post (consecuencias, aplicación de penas, etc.).

3.3.2 El valor de la transparencia

La transparencia es uno de los valores éticos que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función, de ahí la necesidad de detenernos en su análisis y en su confrontación con otros conceptos tales como el derecho a la información, el acceso a la información y la rendición de cuentas con los que la transparencia convive y se interrelaciona diariamente en la labor pública.

La transparencia en el gobierno, además de un valor, es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad. Mauricio Merino señala muy acertadamente que el concepto de transparencia está en formación y que genera más dudas que certezas. Hoy se encuentra en debate no solo el concepto mismo sino también sus alcances y límites dentro del marco legislativo, siendo muy importante elucidar el papel que desempeña dentro de un gobierno democrático. Se trata de una exigencia relativamente nueva, cuyo origen no es precisamente político. Se puede decir que esta idea:

[...] nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza.

Según Guerrero Gutiérrez, la palabra «transparencia» se utiliza de tres formas: «como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno)».

Respecto a la primera acepción, este autor afirma que un objeto es transparente cuando deja paso a la luz y permite ver, a través de él, otras cosas que están en su entorno, como por ejemplo, una botella de vidrio.

Este modo de entender la transparencia hace referencia a una cualidad de su apariencia. En relación a la segunda acepción, señala que una persona es transparente cuando actúa de

manera franca o abierta, mostrándose tal cual es y sin ocultar nada. Con ello, se está refiriendo a la cualidad moral de un individuo o de un gobierno que busca actuar con claridad, o sea que el adjetivo señala que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se adapta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta. La tercera manera de comprender la transparencia nos sitúa en el entorno de las instituciones políticas públicas:

[...] un ente colectivo, como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc.

Por consiguiente, se puede afirmar que la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. Esta definición de transparencia parece muy acertada dado que en ella se incluyen tres aspectos:

- 1- es un atributo o cualidad, es decir, es algo que una persona tiene por el hecho de ser persona;
- 2- información clara y precisa, lo cual nos indica que la información debe ser comprensible, sin ambigüedades ni claroscuros, para ser debidamente procesada; y
- 3- capacidad de comprensión, vigilancia y comunicación, que resultan necesarias para la plena realización de la persona.

Con ello se quiere decir, que la transparencia facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los seres humanos, al tiempo que permite ejercer vigilancia. Si se concibe la transparencia como una política pública, se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en los que se manifestaría como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental. Aunque no

se menciona expresamente nada relativo a la rendición de cuentas, pensamos que de este modo, público y gobierno salen beneficiados porque al hacer pública la información se promueve un mecanismo de rendición de cuentas con lo que es posible determinar los errores, prevenirlos o corregirlos.

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una «condición natural» de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos en relación a las instituciones estatales: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales. La transparencia se ha vuelto necesaria para el ejercicio de un buen gobierno – en el cual exista disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información – que se encuentra sujeto a la vigilancia y al escrutinio de la sociedad en su conjunto.

Para Aguilar Rivera, la transparencia: « [...] es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones», haciendo énfasis en las acciones del gobierno tendientes a brindar la información que el ciudadano necesita.

Es interesante confrontar estas definiciones de transparencia con la que brinda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (Infoem), el cual señala: «En el ámbito del derecho a la información, la transparencia es la obligación que tienen los servidores públicos para proporcionar a toda persona interesada en los actos del gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan». Advertimos que, mientras que las definiciones anteriores sugieren, por un lado, la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas, y por otro, se refieren a las acciones a las que deben atenerse las organizaciones, en esta última definición, surge el carácter de obligatoriedad por parte de los servidores públicos quienes deben actuar con transparencia, es decir, dando a conocer claramente la gestión pública. De ahí que la transparencia sea el eje fundamental de la democracia. Su exigencia en el mundo contemporáneo tiene raíces profundas en el espíritu humano dado que desde tiempos inmemoriales la búsqueda de la verdad aparece como una urgencia del ser humano, solo que en este caso se aplica a los asuntos de

interés público. En lo que hace a la transparencia, las acciones del gobierno deben orientarse a maximizar el uso social de la información y dar sentido a los principios democráticos de rendición de cuentas y publicidad.

3.4. Políticas Públicas

Las Políticas Públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios².

Es un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal. Los actores no gubernamentales (como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal o internacional³.

Son procesos decisionales resultantes de las interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos políticos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación...) de manera simultánea. Es un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal o europeo⁴.

3.4.1 Los Instrumentos de Políticas Públicas

Los instrumentos de políticas públicas más característicos son los siguientes:

A. Desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados

La desregulación comporta la eliminación de las

² Braulio Vargas, M.A., "Políticas Públicas Locales y Desarrollo" Lima. 2004.

³ Belikow, Juan, "Modelo de Formación de Políticas Públicas". 2007. Lima.

⁴ Lahera P. Eugenio, "Políticas y Políticas Públicas" 2004. Chile.

interferencias públicas en los asuntos privados. La legalización se refiere a convertir en legales mercados que antes estaban prohibidos. Con la privatización se alude tanto a la venta de empresas públicas al sector privado como a que el gobierno permita que algunas empresas privadas entren en un sector que previamente era un monopolio público. La creación de mercados se relaciona con el establecimiento de derechos de propiedad sobre bienes que ya existían o creando nuevos bienes y servicios que se puedan vender y comprar. La simulación consiste en estimular a la competencia por hacerse con el mercado a través de una subasta.

B. Incentivar con subsidios e impuestos, bonos y deducciones

El propósito es inducir un determinado comportamiento en los actores privados. Puede hacerse de varias maneras: a través de la imposición de una tasa o impuesto a determinadas consecuencias socialmente negativas; dando un subsidio directo a los productores de bienes y servicios que tienen externalidades positivas; incentivando el consumo de un producto a través de la distribución de un bono intercambiable por este producto; practicando deducciones fiscales para incentivar la demanda de determinados bienes o servicios.

C. Regular directamente el comportamiento

Consiste en ordenar o prohibir un determinado comportamiento y controlar su cumplimiento penalizando la infracción.

D. Contratar externamente

La administración pública contrata la producción de servicios para los beneficiarios de sus políticas a organizaciones no públicas, como empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.

E. Proporcionar un seguro o ayudas ante la adversidad

La administración pública proporciona seguridad ante determinadas contingencias que pueden ocurrir con

una cierta probabilidad, a través de la creación de un fondo común (seguridad social), aportando directamente recursos económicos a personas o familias para aumentar su nivel de renta o para ayudarles a sufragar determinados gastos (ayudas a personas con alguna discapacidad), acumulando y guardando un bien cuando se generan excedentes para poder hacer frente a futuros períodos de escasez.

3.4.2 Características de las Políticas Públicas

- Fundamentación amplia y no solo específica.
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas.
- Consistencia interna y agregada.
- De apoyos y críticas probables.
- Oportunidad política.
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes.
- Claridad de objetivos.
- Funcionalidad de los instrumentos.
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

1.1.3 Las principales áreas de análisis de las Políticas Públicas

- El desarrollo social.
- La economía, la infraestructura y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.
- Los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc.

- Los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales
- La administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones
- Los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, América Latina, Unión Europea, etc., con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

1.1.4 El ciclo de las Políticas Públicas⁵

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes:

1. La Identificación y Definición de Problemas.

El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. Esta fase incluye en primer lugar, actividades de detección y selección de cuestiones, y, en segundo lugar, actividades de definición de problemas.

La detección y la selección de cuestiones públicas: la agenda. En las sociedades occidentales, suele emerger un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la sociedad, que buscan la atención de los gobiernos. Ahora bien, no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad acaban generando la formación de una política pública para solucionarlos. Para estudiar estos procesos se utiliza el concepto de agenda, y se suele distinguir entre agenda sistémica, por una parte, y agenda política, institucional o de gobierno, por otra. La agenda sistémica está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; son las cuestiones que preocupan a la sociedad. La agenda política, institucional o de gobierno está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser

⁵ Belikow, Juan, "Modelo de Formación de Políticas Públicas". 2007. Lima.

considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno. En líneas generales, la agenda de gobierno suele reflejar la evolución de la agenda sistémica.

La definición de los problemas públicos. En primer lugar, definir un problema significa que, una vez reconocido como tal e incluido en la agenda de algún gobierno, el problema es percibido por los distintos actores interesados; es objeto de exploración, articulación e incluso cuantificación; y, en algunos casos, pero no en todos, se da una definición oficial, o al menos provisionalmente aceptada, acerca de sus posibles causas, componentes y consecuencias. En segundo lugar, que una situación concreta se convierta en problema público no es algo que se base solo y únicamente en circunstancias objetivas: la elaboración de una situación no deseada como problema público depende en gran medida de su conexión con los valores dominantes en ese momento en la sociedad de que se trate y del poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda de gobierno. En tercer lugar, la definición de los problemas públicos plantea numerosas dificultades porque los problemas públicos son enrevesados, retorcidos, inéditos: no tienen una formulación definitiva; no suele haber criterios que establezcan cuando se ha llegado a la solución; la solución no es nunca verdadera o falsa, sino buena o mala, y carece, además, de una prueba inmediata y resolutoria.

2. La Formulación de Políticas.

Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Esta fase incluye las siguientes actividades:

1. El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar. Los objetivos constituyen un elemento central en la acción pública: dan un sentido de propósito y de dirección a una organización y a sus políticas y programas. En la

práctica, sin embargo, surgen numerosas dificultades a la hora de identificar los objetivos de las organizaciones y programas existentes y de especificar los objetivos para el desarrollo futuro de organizaciones y programas.

2. La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos. El producto de esta actividad sería una lista de opciones de política pública, entre las que se pueden encontrar opciones ya conocidas o que cuentan con apoyos internos (identificación) y opciones desconocidas o que carecen de apoyos dentro de la organización (generación). Cada opción o alternativa debe ser caracterizada de forma tan precisa como sea posible.
3. La valoración y comparación de las alternativas. Una vez que se han producido y definido las opciones, que están claras las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas vendría el momento de utilizar algún tipo de técnica que permita realizar el proceso de elección. Una de las técnicas más conocidas es el análisis coste-beneficio, que consiste en identificar los costes y beneficios asociados con cada alternativa y en la cuantificación económica de los mismos, con el propósito de facilitar la comparación entre las distintas opciones.
4. La selección de una opción o combinación de ellas. Las técnicas mencionadas no adoptan decisiones. La decisión está en manos del decisor público. Las técnicas pueden, en el mejor de los casos, asistir a los decisores públicos y quizás persuadirlos de la necesidad de adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos o de que las políticas produzcan determinados impactos.

Los primeros análisis de políticas públicas se centraban en la fase de formulación de las políticas.

3. La Adopción de la Decisión.

Esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos: para que una política sea considerada pública esta debe haber sido generada por medios

gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública. Otras fases del ciclo de las políticas públicas (la implantación por ejemplo) pueden quedar parcialmente en manos de actores, individuos u organizaciones que no están investidos de autoridad pública: no es el caso de la fase de adopción de la decisión.

4. La Implantación de las políticas públicas.

Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas.

La implantación es la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad porque: por una parte, interviene una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de “puntos de decisión” (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de “puntos muertos” (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

La fase de implantación ha sido conceptualizada adoptando varias perspectivas. La más familiar la equipara a un proceso descendente, de arriba abajo; estudios posteriores ponen de relieve la importancia de concebirla también como un proceso ascendente, de abajo arriba. El modelo de arriba abajo concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cúspide de las organizaciones públicas hacia las posiciones jerárquicas inferiores y en el que el protagonismo corresponde a los decisores públicos. El modelo de abajo arriba sostiene que también requiere importancia el flujo de abajo arriba que permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implantación, y otorga el protagonismo del proceso a los implantadores.

5. La Evaluación de las políticas públicas.

Las unidades de evaluación de la administración pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. En la práctica, la evaluación no está tan extendida como sería deseable.

La unidad de acción pública objeto de evaluación suele ser el programa. Un programa es un conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos y que consumen recursos de diverso tipo (humanos, financieros, legales, materiales, tecnológicos, etc.).

Evaluar programas en tanto que «paquetes» de recursos definidos con los que se pretende mitigar el estado de un problema mayor resulta más factible que evaluar políticas generales cuyo propósito es aliviar una situación social que no nos agrada. Así, por ejemplo, no se suele evaluar la política universitaria en su conjunto, sino las distintas titulaciones ofertadas por cada universidad, ya que es más fácil identificar los recursos de distinta índole involucrados en cada una de ellas.

3.5. Derecho Comparado – Colombia

En las últimas décadas, la noción de rendición de cuentas se ha instalado como un aspecto central del buen gobierno. El concepto se argumenta y expresa uno de los valores centrales de la Democracia: que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos. En los últimos años, diversos actores han demandado mayor transparencia y mejores controles sobre la actividad gubernamental, desde la sociedad civil al periodismo, de la oposición a los organismos internacionales. En este sentido, los gobiernos se han visto obligados a aceptar e incorporar dichas demandas a través de la actualización de los mecanismos de control tradicionales y de la creación de nuevas agencias e instrumentos de supervisión.

A pesar de la preeminencia alcanzada por el concepto de rendición de cuentas así como del substancial debate que el mismo ha generado, no existe un consenso unívoco acerca de la naturaleza de la idea de rendición

de cuentas, de su alcance y contribución al gobierno representativo o sobre los distintos tipos de mecanismos de rendición de cuentas que comúnmente se encuentran en todo régimen democrático. En el caso particular de América Latina, a la falta de consenso existente se le agrega además la relativa novedad del concepto en una región en donde el control democrático ha estado mayormente ausente, ya sea por la inestabilidad institucional que aquejó a muchos de los países del continente así como por la presencia de una tradición democrática relativamente hostil a la idea de rendición de cuentas. Es en años recientes que el término se ha popularizado, constituyéndose en una de las principales preocupaciones ciudadanas. El fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas se presenta como uno de los mayores desafíos de la etapa de mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias.

3.5.1 Regulación jurídica

Aunque de manera tácita, la Rendición de Cuentas en Colombia es un mandato constitucional. El artículo 2 de la Carta Política de 1991 así lo señala: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. El paso siguiente para hacerlo efectivo fue la expedición, a partir de 1993, de una variada legislación que la reguló y reglamentó. Entre las principales normas aprobadas figura la Ley 80 de ese año, que indica en su artículo 66: “Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servicios públicos de los particulares, que constituyen delitos, contravenciones o delitos en materia de contratación estatal”.

Ese mismo año se aprobó la Ley 87, que regulaba la organización interna de las entidades del Estado. El artículo 1 especifica: “Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de

la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”⁶. En 1994, la promoción de buenas prácticas en el quehacer del Estado y de la vigilancia de su accionar prosiguió con el montaje de un esquema de monitoreo de los recursos que son transferidos a los municipios y departamentos por medio del Sistema General de Participaciones (SGP) para financiar sus servicios (salud, educación y otros sectores). En el 2001 se reguló la evaluación de los recursos del SGP mediante del artículo 90 de la Ley 715. “Las secretarías de planeación departamental, o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia con indicadores de resultado e impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación. El contenido de los informes lo determinará cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación”⁷. Más adelante se crea un modelo de seguimiento, con base en las exigencias de los decretos 028 del 2008 y 168 del 2009.

Otras normas que le ofrecieron herramientas al ciudadano para escrutar al Estado son: la Ley 142 de 1994, que en su artículo 62, posteriormente modificado por el artículo 10 de la Ley 689 del 2001, dice: “En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios”⁸.

Asimismo, la Ley 136 de 1994, que dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (artículos 167 y 178); la Ley 134 de 1994, que dicta normas sobre participación ciudadana (artículo 100); la Ley 489 de 1998 (artículos 32 a 35), que reglamenta la organización y funcionamiento de

6 Diario Oficial 41.120 de noviembre 29 de 1993. Ley 87 de 1993

7 Diario Oficial 44.654 del 21 de diciembre de 2001. Ley 715 de 2001. Ver más en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0715_2001.html

8 Diario Oficial 41.433 del 11 de julio de 1994. Ley 142 de 1994. Ver más en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>

entidades del orden nacional, y el documento Conpes 3294 del 2004, por el que se reforma el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública.

Igualmente, en Colombia existe un capítulo de TI que vigila los asuntos relacionados con la corrupción. Aunque varias instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) propusieron un modelo de rendición de cuentas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un proyecto para la creación de un sistema nacional.

Dicho estudio, citando a Ackerman, señala los retos que implica la aplicación de este tipo de prácticas para la región: “De hecho, las principales experiencias latinoamericanas de rendición de cuentas, así como el grueso de teorías al respecto, muestran una relación simbiótica entre la rendición de cuentas y la confianza ciudadana en las instituciones públicas, en la que ambas ejercen influencias recíprocas. Así, si bien es claro que un gobierno no puede mantener o recuperar la confianza pública en sus acciones sin mostrar procesos transparentes y una efectiva rendición de cuentas, también parece innegable que en sociedades con bajos niveles de confianza estatal la rendición de cuentas no encontrará terreno fértil para consolidarse”⁹.

Teniendo en cuenta a Rodolfo Saborío Valverde, en este modelo se planteaban una serie de roles en los que el ciudadano se desenvolvía como sujeto primario de la rendición de cuentas y, como contraparte, estarían los funcionarios y las agencias del Estado obligados a rendir cuentas que, a su vez, se dividirían en institucionales¹⁰ y no institucionales¹¹.

En esencia, el estudio plantea que “el marco institucional de este sistema estará encargado de generar las condiciones institucionales

9 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia. Bogotá, octubre de 2007, p. 3

10 El estudio reseña en este grupo de los institucionales a: el Ministerio Público - Procuraduría; Contraloría; Auditoría y Defensoría del Pueblo; el Congreso de la República; las autoridades del Ejecutivo delegadas de la regulación de la administración pública (ej. Consejo de Planeación Económica y Social, Conpes; Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DEPP; Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DDTS; Dirección de Justicia y Seguridad, DJS; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio del Interior y de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Pública; Oficina Presidencial de Lucha contra la Corrupción, y las Superintendencias de Regulación).

11 En este grupo son clasificados: las veedurías ciudadanas, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de interés, los partidos políticos y los medios de comunicación.

e incentivos requeridos para que todos los sujetos de la RC puedan ejercer su estado de rendidores o rendidos, independientemente de su naturaleza o fin. Esto se basa en una ampliación de la afirmación de Nuria Cunill, quien afirma que no puede haber real control social institucionalizado orgánicamente sobre la administración pública si no existe una apropiada institucionalidad desde el Estado, controlador y judicial. En la comprensión más global de RC en la que estamos basando este documento, la distinción entre control social y otros tipos de ejercicios de RC es irrelevante al momento de estudiar la institucionalidad necesaria”.

En el último tiempo se ha vuelto común la aplicación de este tipo de acciones, e incluso algunas con cobertura general. Tal es el caso del ejercicio colectivo de rendición de cuentas en Colombia que, desde hace cuatro años, vienen adelantando varias agremiaciones de ONG y en la que participan invitados extranjeros ante un público diverso. “Este año, el ejercicio colectivo irá mucho más allá y resultará un reto para Colombia, ya que se orienta a fortalecer la cultura de la transparencia en las ONG colombianas. La rendición de cuentas también apuesta a generar convencimiento entre las entidades de que ser transparentes es un valor que genera desarrollo institucional y confianza ante la ciudadanía y las entidades públicas y privadas”.

Con base en el mandato de la Ley 87 de 1993, en el 2005 la Presidencia de la República expidió el Decreto 1599, con el fin de armonizar los sistemas de control interno, para lo cual creó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), cuya aplicación se hizo de obligatorio cumplimiento para las instituciones del Estado. La vigilancia del acatamiento de las normas corresponde a la Contraloría General de la República.

En el documento oficial del MECI hay tres menciones sobre el proceso de presentar balance a la sociedad por los actos de cada institución. En el capítulo de los objetivos de control de ejecución se reseña que este modelo debe “establecer los procedimientos que garanticen la generación y el registro de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones, el cumplimiento de la misión y la rendición de cuentas a la comunidad”, y más adelante, este debe “garantizar el suministro de información veraz y oportuna para el proceso de rendición de cuentas públicas”.

Finalmente, incluye la RC en el componente de información de las instituciones: “Conjunto de elementos de control conformado por

datos que, al ser ordenados y procesados, adquieren significado para los grupos de interés de la entidad pública a los que va dirigido. Forma parte fundamental de la operación de la entidad al convertirse en insumo para la ejecución de los procesos y, a su vez, en producto de estos. Garantiza la base de la transparencia de la actuación pública, la rendición de cuentas a la comunidad y el cumplimiento de obligaciones de información”.

3.6. Conclusiones

1. El cumplimiento de la Estructura legal de la Rendición de Cuentas solo garantiza transparencia en la medida que la participación ciudadana se incremente y sea eficaz, se mejore los niveles de acceso a la información, se consolide la categoría de ciudadanía y se fortalezca las Instituciones del Estado para ofrecer un servicio sostenible que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.
2. Con la articulación y uniformización de los niveles jurídicos de la Rendición de Cuentas se busca crear un Manual de fácil acceso a la población para legitimar la acción de los Gobiernos Locales y Regionales.
3. Los Aportes del Derecho Comparado serán útiles en la medida que agendemos en un catálogo de priorizaciones sociales, culturales y políticas, el fortalecimiento Institucional, la construcción de ciudadanía, la educación legal y el incremento y sostenibilidad de los niveles de participación y acceso a la información.
4. La Rendición de Cuentas como Control Ciudadano y las diversas formas de fiscalización son estructuras que contribuyen a lograr una mayor transparencia y evidencia en el manejo adecuado de los Recursos del Estado y en el ejercicio eficaz de la gestión pública en cualquier nivel de gobierno.
5. En cuanto a la implementación de la Política Pública hay que reconocer que aún son muy frágiles los niveles de permeabilidad del Sistema Político, y que los consensos deben elevarse a una constitucionalización para su adecuada aplicación y reconocimiento.

3.7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ángeles Lazo, Roberto. Gestión Pública y Medio Ambiente. Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres. Módulo 6. Lima – Perú. 2008
2. Aguilar, Luis Enrique. Manual de transparencia y rendición de cuentas para autoridades municipales. Instituto Republicano Internacional
3. Álvarez, Castro, Oscar. Participación Ciudadana y Gobierno Local. México – 2000.
4. BROWN, L. David y JAGADANANDA (2006): Legitimidad y rendición de cuentas de la sociedad civil. Temas y desafíos, Cambridge, CIVICUS y Centro Hauser de la Universidad de Harvard. Caballero Romero, Alejandro E. Guías Metodológicas para los planes y tesis de maestría y doctorado. Segunda Edición. Lima – Perú. Editorial Instituto Metodológico: Alan Garu. 2005
5. CHAVES QUESADA, Silvia (2004): Las organizaciones sociales frente al marco jurídico en Centroamérica. Estudios de caso de Costa Rica y Guatemala, San José de Costa Rica, Fundación Acceso
6. Claros Cohaila, Roberto. Transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión municipal. – Lima: Universidad ESAN, 2009
7. Castillo Blanco, Federico. Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina. Balance y perspectiva. Instituto de Investigación urbana y territorial. Granada – Colombia. 2008.
8. Font, Juan, Blanco, Esmael. Mecanismo de participación en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. Tercer premio en el XIV Concurso de Ensayos y monografías sobre la reforma del Estado y modernización de la Actividad Pública.
9. Grampone, Romeo. La participación desplegada en la sociedad. Fondo Editorial PUCP. 2007. Lima – Perú.
10. HIDALGO PAULO (1992) “La Transición a la Democracia: Aspectos Teóricos y Análisis de la Situación Chilena”, en

Revista Centro de Estudios Constitucionales, España, Pág. 217.

11. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diplomas Descentralizados en Derecho Humanos. Lima – Perú. 2009
12. ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coord.) (2006): Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, México DF, Honorable Cámara de Diputados -CIESAS-Universidad Veracruzana- Miguel Ángel Porrúa.
13. Monge, Carlos. La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática. Fondo Editorial de la PUCP. Lima – Perú. 1980.
14. Neira, Hugo. Las Independencia Doce Ensayos. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Edición Primera. Lima - Perú. 2010
15. O'Donnell, Guillermo. Más cerca de la rendición de cuentas horizontal.
16. Remy, Maria Isabel. Los Múltiples campos de la Participación Ciudadana en el Perú. Instituto de Estudios Políticos IER. Lima – Perú. 2005.
17. Velásquez, Pelaez, José. Demanda de rendición de cuentas. Escuela electoral y de gobernabilidad.
18. VILLAR, Rodrigo (2001): “¿A quién rendirle cuentas? Algunas ideas sobre el “accountabilty” y la democracia del tercer sector”, Seminario “Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía”, CEDES- Fundación W.K.Kellogg, Guatemala.

EL RETO DE LA GOBERNANZA

Jeannette C. Tantaleán¹

Sumario

1. Introducción. 2. La Búsqueda de una mayor eficiencia institucional: 2.1. Democracia y Participación. 2.2. El Reto de la Gobernanza. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

Resumen

¿Qué ocurre con la labor de la administración pública en términos generales? ¿Por qué no se logra restaurar plenamente la confianza pública en las instituciones que hacen posible la marcha del Estado? Para dar respuesta a muchas de estas interrogantes es que desde hace varios años el debate se ha centrado en torno a la noción de gobernanza que si bien es cierto inicialmente significó gobernar, en la actualidad alude a una forma de gobernar más cooperativa, en la que las instituciones estatales y privadas, los actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Pero, y ¿qué ocurre en países como Perú? ¿Está preparado para llevar adelante una teoría de la gobernanza? De ahí que la pretensión metodológica del presente artículo intente analizar las cuestiones básicas que debe responder el tema a partir de la crisis del Estado de bienestar.

Abstract

What happens to the work of the public administration in general? Why does not fully restore public confidence in the institutions that make the functioning of the State? To answer many of these questions is that for several years the debate has centered around the notion of governance that although initially meant to govern, now refers to a more cooperative form of government in which state and private institutions, the public and non-public, participate and cooperate in the formulation and implementation of public policies. But, and what happens in countries like Peru? Are we ready to pursue a theory of governance? Hence the methodological aim of this article attempts to analyze the basic questions we need to answer the item from the crisis of the welfare state.

¹ Dra. en Derecho. MDE y Master en Teorías Críticas del Derecho y la Democracia en Iberoamérica. Especialización en Gerencia y Marketing Político. Catedrática de la UCV y UNT.