

**PARTICIPACION CIUDADANA: SU IMPORTANCIA EN EL  
FORTALECIMIENTO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN AMERICA  
LATINA Y EL CARIBE**

**Por: DR. JOSE ENRIQUE DE LA CRUZ ARTETA  
Experto PNUD en gobernabilidad  
democrática, anticorrupción y auditoría  
para América Latina y El Caribe**

**Lima, Febrero de 2006**

## **INDICE TEMATICO**

### **I. INTRODUCCION**

### **II. DIAGNOSTICO CASO PERU**

**Antecedentes históricos de los 80's**  
**Desmontaje y subordinación del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República al Poder político**  
**Inaplicación de principios y criterios rectores del control**  
**Pasividad y cómplice inacción en los 90's**

### **III. RESEÑAS BREVES**

**Convención Interamericana contra la Corrupción**  
**Declaración de Lima**

### **IV. HACIA LA EFICIENCIA DEL ACCIONAR DEL CONTROL**

**Enfoque sistémico de la función contralora**  
**Modernización y reorientación del rol del control**

### **V. PARTICIPACION CIUDADANA: FACTOR DECISIVO PARA LA INDEPENDENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CONTROL**

**Participación ciudadana según principales instrumentos y pronunciamientos internacionales anticorrupción**

**Participación Ciudadana en un Estado Democrático de Derecho: Garantía de Promoción de la Etica de la Función Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas de la Gestión Pública y sus resultados**

### **VI. PROPUESTAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SUS RESULTADOS**

## **I. INTRODUCCION**

En las dos últimas década en determinados países de América Latina y El Caribe se han producido situaciones poco imaginables en relación con la honestidad, la ética y el fraude en los niveles más altos de la Administración Pública.

Estas actividades, la mayoría relacionadas con la política, se basan en criterios contrarios a una sana gestión administrativa y financiera del Estado, las entidades, los funcionarios y servidores públicos.

La sociedad ha entrado en un modelo bajo el cual, los actos ilícitos de corrupción, en sus distintos tipos, es una condición normal en la cual hemos entrado los ciudadanos para subsistir en el sistema: Vale decir que la deshonestidad, la falta de una conducta ética y la corrupción es una forma de operar en las actividades de los sectores público y privado.

Qué hacer para solucionar esta condición generalizada?. Sin duda, se piensa en la educación de las nuevas generaciones como un principal camino, pero esto llevaría algunas generaciones y es compleja su implantación.

El camino directo es la concientización de la ciudadanía relacionada con el problema, mediante programas de difusión y participación en el control del fraude, la corrupción y la deshonestidad.

El esquema a utilizar y los recursos disponibles en las entidades fiscalizadoras superiores, de cada país son diferentes; no obstante, el objetivo es similar: "lograr la integración y participación activa en el control interno de las actividades del Estado, de los usuarios de los bienes y servicios entregados por las entidades públicas y privadas".

## **II. DIAGNOSTICO**

### **Antecedentes históricos de los 80"s**

En la década de los ochenta la Contraloría General del Perú se fortaleció convirtiéndose en una de las pocas entidades del Estado que ejerció cabalmente su responsabilidad pública, formando cuadros de profesionales como carrera especializada y tecnificando procesos para sus fines de fiscalización.

Sus labores de control eran por ello hasta 1987 reconocidas e importantes para develar y enfrentar diversos casos de corrupción en el manejo de fondos públicos durante esos años.

Posteriormente la Contralora Luz Áurea Sáenz al ser designada hacia fines de los 80" por el gobierno de turno, y por entrar en conflicto con la Corte Suprema de la República, logró que en el Congreso se diese una ley que respondía solo a sus intereses personales, beneficiándose con ella, lo que ocasionó que por

primera vez se produjese en la historia de esta institución tutelar del Estado, una huelga que se prolongó por 4 meses hacia mediados del año 1990.

En la década de los noventa, el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional constituido por el autogolpe dado por el ex Presidente Alberto Fujimori, dictó el Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control, y como parte de una estrategia gubernativa mayor logró el propósito de afectar drásticamente la capacidad de control de todo el Sistema y, en especial, de la Contraloría.

### **Desmontaje y subordinación del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General al Poder Político**

La referida norma se orientó a desmontar el Sistema y a subordinar al Poder político a su Organismo Rector, reduciendo sus competencias funcionales y asignación de recursos, propiciando el debilitamiento de su eficiencia profesional y la pérdida de sus cuadros orgánicos, desarticulando la relación entre sus órganos integrantes (Inspectorías, Organos de Auditoría Interna); permitiéndose el uso de la Contraloría, por acción e inacción, como herramienta política del Poder Ejecutivo, mientras se dejaba que el descontrol y el oscurantismo primara en la administración de los fondos públicos, con lo que se facilitó la corrupción sistémica que copó y minó la institucionalidad democrática del país.

Por último, la Contraloría se hizo más dependiente de los recursos que le giraba el Poder Ejecutivo. Al tener el control de sus recursos, éste terminaba sujetando sus funciones.

Posteriormente, el mandato de la Constitución de 1993 (Art.82º), precepto por el cual le corresponde al Congreso la designación del Contralor por un periodo de 7 años, a propuesta del Poder Ejecutivo, terminó siendo un mecanismo más de la estrategia trazada para la subordinación del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría, en desmedro de su fortalecimiento e independencia de esta entidad, pues se favoreció un proceso de selección dirigido a través de la Comisión Permanente del Congreso, y no del Pleno, cuyos miembros por votación simple designaron al nuevo Contralor, soslayando un procedimiento transparente que hubiera implicado su designación mediante uno similar al de otros altos funcionarios como el del Defensor del Pueblo.

En el mismo sentido, las dos últimas gestiones contraloras incurrieron en error, al designar en el cargo de Sub Contralor General (hoy Vicecontralor General) a funcionarios que carecían indistintamente de idoneidad ética y profesional para ejercer tan alta responsabilidad funcional.

### **Inaplicación de principios y criterios rectores del control**

Es conveniente hacer notar que la Contraloría General de la República vio afectada ostensiblemente su accionar ante el espectro de la Administración Pública, aún cuando las disposiciones de su Ley N° 26162 habían incorporado principios y criterios rectores para el ejercicio y funcionamiento del control,

mecanismos que fueron soslayados y, por ende, inaplicados, además de no haber sido reglamentados, lo que se está repitiendo hoy en día bajo la vigencia desde Julio del 2002 de la Ley 27785, nueva Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Entre los principios rectores que guían el ejercicio del control y que no fueron tenidos en cuenta por los Organos integrantes del Sistema y la Contraloría General en los 90's para el planeamiento, programación y ejecución de las acciones de control, están los de:

- UNIVERSALIDAD, potestad de los órganos que integran el Sistema, dentro de los límites de sus competencias, de efectuar el control de las actividades críticas de la entidad vinculadas principalmente a los Sistemas Administrativos de Abastecimiento, Presupuesto, Contabilidad y Personal, así como de sus directivos y funcionarios, cualquiera fuere su jerarquía.
- CARÁCTER INTEGRAL, por el que el control consta de un conjunto de acciones destinadas a evaluar los beneficios económicos y/o sociales obtenidos con relación al gasto que han originado, tomando en cuenta las metas cualitativas y cuantitativas establecidas por la entidad.
- PUBLICIDAD, consistente en la difusión periódica, con finalidad ejemplar, de los resultados de las acciones de control de mayor importancia.
- ACCEDER a todo tipo de información y examinar registro y operaciones de toda índole.
- MATERIALIDAD O SIGNIFICACION ECONOMICA es decir la concentración del control en las transacciones u operaciones más significativas en la entidad examinada.
- OBJETIVIDAD, por el que las acciones de control deben realizarse sobre la base de una evaluación de los hechos rodeados de imparcialidad que eviten la subjetividad.

En cuanto a los criterios inaplicados a resaltar, están los de:

- OPORTUNIDAD, de modo que las acciones se realicen en el momento debido.
- COLABORACION, por el que la actuación de los órganos de control esté fundamentalmente dirigida a cooperar con las entidades, para que perfeccionen sus sistemas administrativos y logren sus metas.
- RESERVA, que impide que durante la ejecución del control se revele información que cause daño a las entidades, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último.
- FLEXIBILIDAD, según el cual al realizarse el control ha de otorgarse prioridad al logro de las metas propuestas.

### **Pasividad y cómplice inacción del Control en los 90's**

La dolosa pasividad y cómplice inacción, con total ausencia de resultados, que mostró la gestión del ex Contralor Victor Caso Lay frente a la dimensión y alcances de los graves actos de corrupción pública acontecida en el Perú ya conocida, es contundente evidencia de lo expuesto.

Las omisiones y silencios ante los casos de irregulares privatizaciones, operaciones de endeudamiento que favorecieron adquisiciones de equipamiento y armamentos carentes de procesos transparentes; la permisividad con los desvíos presupuestales, normas legales secretas, nepotismos, colusiones y actuaciones de encubrimiento; así como la nula acción mediante auditorías tardías, dilatadas, inútiles y finalmente ocultas o archivadas fraudulentamente, además de los nefastos vaivenes internos y contramarchas de organización y operatividad institucional que reflejaban una patética e intencional falta de rumbo e independencia y autonomía; son historia real que se debe evitar se repita otra vez.

Vale recordar en este contexto lo prescrito en el Art. III de la Convención Interamericana contra la Corrupción que el Perú aprobara mediante Resolución Legislativa N° 26757 del 05.MAR.97, cuyo Numeral 9 alude a la importante misión que compete a los “Organos de Control Superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

### **III. RESEÑAS BREVES**

#### **Convención Interamericana contra la Corrupción**

Resulta significativo destacar lo prescrito por los Arts. III y VI que tratan el primero, en parte citado, sobre las medidas preventivas que los Estados Partes, deben aplicar en su lucha contra la corrupción y en la consecución de adecuados mecanismos que tiendan a lograr, mediante un proceso formativo, progresivo y sostenido, una conciencia sobre la ética y transparencia en la gestión pública, para lo cual debe haber una decidida y firme voluntad de los gobiernos que han de ejercer los poderes políticos de turno, de un efectivo y real accionar de control de la gestión pública y sus resultados por las entidades del Estado integrantes del Sistema Nacional de Control, así como del sector empresarial privado y de la ciudadanía en general a través de sus organizaciones representativas de base.

Mientras el segundo Art. citado trata específicamente sobre los actos de corrupción, cuya tipicidad debe estar contemplada en nuestros Códigos Penales.

#### **Declaración de Lima**

Es menester relevar la Declaración de Lima suscrita el 11 de setiembre de 1997 por 93 países participantes en la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción, en cuyos Numerales 22 al 40 referidos a las “Acciones en el nivel nacional y local”, es de destacar aquellas vinculadas a la normativa de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En primer orden, está la de que todos los Gobiernos para operar de manera transparente, deben rendir cuenta de sus actos en todos sus niveles jerárquicos, brindando acceso al público a toda la información posible para su escrutinio, afirmándose que la participación de la sociedad civil es crucial,

respecto de quienes toman decisiones y estableciendo audiencias públicas en asuntos de importancia.

Se declara igualmente que todos los gobiernos deben asegurar la independencia, integridad y despolitización del sistema judicial como piedra angular del imperio de la ley, a la par que los gobiernos conjuntamente con la sociedad civil y el sector privado, deben revisar periódicamente las rendiciones de cuentas ya citadas, y no sólo de todos los órganos del Estado, sino también de los organismos constitucionales autónomos, señalando que para esto último la Contraloría o Auditoría General del Estado debe jugar un importante papel, manteniendo y reforzando su independencia.

Cabe anotar que la misma Declaración señala que la reforma del servicio civil es esencial para crear un entorno favorable a la lucha contra la corrupción, debiendo prestarse especial atención a la necesidad de remunerar con salarios adecuados a los servidores públicos, y del mismo modo al fortalecimiento de los sistemas de administración financiera y a la transparencia del presupuesto público, indicándose que en este proceso es la participación de la sociedad la que debe cumplir igualmente un importante papel.

#### **IV. HACIA LA EFICIENCIA DEL ACCIONAR DEL CONTROL**

##### **Enfoque sistémico de la función contralora**

Lo antes descrito plantea la necesidad de enfocar la función contralora a través de un Sistema con el objetivo fundamental de lograr que el proceso de control se desarrolle en forma escalonada y acumulativa en cada nivel administrativo, a efecto de integrar y consolidar el comportamiento de toda la administración del Estado.

La institucionalización del Sistema considera, de esta manera, visualizar el funcionamiento de un Estado cuyos Organos e Instituciones, sin soslayar su competencia y la defensa de los derechos individuales, contribuyan conjunta y efectivamente a articular el desarrollo económico y social del país.

En efecto, dentro de la organización del Estado Nacional se encuentran los Sectores, los Gobiernos Regionales o Estados, los Gobiernos Locales, los Organismos Constitucionalmente Autónomos, los Organismos Públicos Descentralizados y las Empresas Públicas, y como marco regulador de su accionar operan los Sistemas Administrativos, siendo el principal el Sistema Nacional de Control, todo lo cual conforma un ámbito macro administrativo de la actuación gubernativa para el cumplimiento de sus fines públicos.

Tan significativa estructura estatal debe estar debidamente interrelacionada, dado que el Gobierno fija los objetivos nacionales, determina en esencia las políticas económicas y sociales, debiendo sus unidades productivas alcanzar los resultados previstos en los planes de desarrollo, requiriéndose por tanto de una visión macro-administrativa para evaluar y controlar el comportamiento integral de la administración del Estado.

En el marco de esta labor trascendente, el control de la legalidad del gasto público se torna insuficiente, ya que la administración del Estado debe producir bienes y servicios, a su vez prioritarios para la colectividad.

No se trata de considerar al gasto público solo como un movimiento de fondos, sujeto a requisitos y formalidades, sino que además y fundamentalmente se debe evaluar la eficiencia en la administración de los recursos y en los resultados obtenidos.

### **Modernización y reorientación del rol del Control**

En esta perspectiva, es conveniente llegar al convencimiento de que el rol del control, a más de ser interno o externo y posterior, debe tener una operatividad permanente en cada una de las entidades del Estado, preventivo y concurrente inclusive, por cuanto analizado el quehacer del mismo, se requiere no únicamente de un control de medios y de actos aislados, sino básicamente de un control integral que, con su información y consejo, sirva para la oportuna y adecuada toma de decisiones.

Esto significa que el accionar sistémico del control y sus órganos componentes debe representar y cumplir una función especializada y de mayor alcance misional que proporcione elementos de juicio, en forma oportuna y actualizada sobre los resultados que se van obteniendo, ya que la acción del Estado tiende a ser sumamente dinámica y requiere también de una proyección global amplia sobre el desarrollo económico y sostenible, los niveles de empleo y de pobreza, las operaciones de endeudamiento, las inversiones públicas y privadas, la estabilidad jurídica tributaria, financiera y monetaria, etc., conforme a los Planes Nacionales.

Para ello, la Contraloría General como Ente Técnico Rector del Sistema, requiere asumir la responsabilidad de modernizar y reorientar efectivamente su concepción, operaciones, procedimientos y organización administrativa del control, sin descuidar ciertamente el cumplimiento de sus tareas de fiscalización y auditorías que expresen, con objetividad e imparcialidad verificables, los resultados concretos de su labor en cautela y defensa de los recursos del Estado y del correcto desempeño de sus funcionarios y servidores.

## **V. PARTICIPACION CIUDADANA: FACTOR DECISIVO PARA LA INDEPENDENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CONTROL**

Previamente a la exposición de las propuestas de adecuaciones es pertinente resaltar lo decisivo que sería el aporte de la participación ciudadana en la independencia y fortalecimiento del control público de la gestión pública y sus resultados en el Perú, que a continuación se expone y principalmente a partir de las experiencias ya citadas.

### **V.1 Participación ciudadana según principales instrumentos y pronunciamientos internacionales anticorrupción**

En los últimos años como era de esperarse, debido a la importancia capital de la corrupción, como un tema del mundo globalizado, diferentes organismos e iniciativas internacionales fueron enfocándolo desde dicha perspectiva multinacional. Hoy existe una importante cantidad de documentos internacionales que abordan el tema. Estos documentos son normativos o declarativos y provienen de organismos estatales o particulares. En este rubro haremos referencia a algunos de ellos, siempre desde la óptica de la sociedad civil y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

### **Convención Interamericana contra la Corrupción**

En lo que respecta a los temas de sociedad civil y participación ciudadana en la Convención se precisa que ésta tiene como uno de sus sustentos al convencimiento "de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción".

En dicha Convención los Estados acuerdan:

- a. Considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinados a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (art. III -11).
- b. Prestar la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción" (art. XIV - 2).

Con la finalidad de promover el cumplimiento de la Convención la OEA organizó un Taller Técnico Regional en Centroamérica, el cual a partir de sus grupos de trabajo recomendó propuestas de leyes modelo para los diferentes Estados parte de la región.

Una de dichas propuestas es la denominada "Ley Modelo sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción", redactada por el Dr. Enrique Isaac Groisman.

Algunas constataciones previas de dicha ley modelo son las siguientes:

- a. La participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción, en los diferentes países, carece de normas específicas; aún cuando, ella no es incompatible con sus sistemas legales.

- b. Todos los países tienen organismos especializados para el control gubernamental pero ninguna de sus Constituciones prevé la participación ciudadana salvo por la vía de la denuncia.

### **Declaración sobre una cultura de paz**

Desde la perspectiva de constatar una cultura de valores ajenos y contrarios a la corrupción, resulta importante acoger las reglas sobre construcción de valores en una cultura de paz, sociedad y participación ciudadana de la Declaración sobre una Cultura de Paz.

La declaración sostiene que "Una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida", basados entre otros aspectos en los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras, el respeto y la promoción del derecho al desarrollo y la adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones".

"El progreso hacia el pleno desarrollo de una cultura de paz se logra por medio de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida propicios para el fomento de la paz entre las personas, los grupos y las naciones". Dicho progreso está integralmente vinculado al fortalecimiento de las instituciones democráticas y la garantía de la participación plena en el proceso del desarrollo, la garantía de la libre circulación de la información en todos los niveles y la promoción del acceso a ella y el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los servicios públicos.

Asimismo, la declaración manifiesta que:

- a. La sociedad civil ha de comprometerse plenamente en el desarrollo total de una cultura de paz.
- b. El papel informativo y educativo de los medios de difusión contribuye a promover una cultura de paz.
- c. Desempeñan una función clave en la promoción de una cultura de paz los padres, los maestros, los políticos, los órganos y grupos religiosos, los intelectuales, quienes realizan actividades científicas, filosóficas, creativas y artísticas, los trabajadores sanitarios y de actividades humanitarias, los trabajadores sociales, quienes ejercen funciones directivas en diversos niveles, así como las organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz precisa entre sus objetivos que la sociedad civil debería participar en los planos, local, nacional y regional a fin de ampliar el ámbito de las actividades relativas a una cultura de paz y que esta se promovería mediante el intercambio de información entre los agentes sobre sus iniciativas a este respecto.

El programa en mención comprende las siguientes medidas:

- a. **Medidas para promover el desarrollo económico y social sostenible.**  
Entre las cuales se precisan las medidas para velar porque el proceso de desarrollo sea participativo y porque los proyectos de desarrollo cuenten con la plena participación de todos.
- b. **Medidas para promover la participación democrática.**  
Son de destacar aquellas señaladas para hacer especial hincapié en los principios y prácticas democráticos en todos los niveles de la enseñanza escolar, extraescolar y no escolar, establecer y fortalecer instituciones y procesos nacionales en que se promueva y se apoye la democracia por medio, entre otras cosas, de la formación de los funcionarios públicos y la creación de la capacidad en ese sector, y luchar contra el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción, así como la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, y el lavado de dinero, por su capacidad de socavar la democracia e impedir el pleno desarrollo de una cultura de paz.
- c. **Medidas destinadas a apoyar la comunicación social a fin de que las comunidades puedan expresar sus necesidades y participar en la toma de decisiones.**  
Es de resaltar aquellas orientadas a apoyar la importante función que desempeñan los medios de difusión en la promoción de una cultura de paz; a velar por la libertad de prensa y la libertad de información y comunicación social a fin de que las comunidades puedan expresar sus necesidades y participar en la toma de decisiones.

### **Declaración de la Democracia**

Esta incluye algunas disposiciones importantes respecto del tema de la corrupción. No lo hace de manera directa. Sin embargo, el contenido de las mismas tiene relación precisa y comprende el tema de la lucha contra la corrupción, en la que el control público debe asumir un papel importante. Precisa como una de las funciones primordiales de un Estado democrático la existencia de un gobierno eficaz, honrado, transparente y responsable de su gestión. Así expresa:

- a. Una de las funciones primordiales del Estado consiste en garantizar a sus ciudadanos el goce de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La democracia va así unida a un gobierno eficaz, honrado y transparente, elegido libremente y responsable de su gestión.
- b. La vida pública en su conjunto debe estar marcada en una sensación de ética y transparencia, motivo por el cual se deben elaborar y aplicar las normas y los procedimientos correspondientes.

Por otro lado, la responsabilidad de los servidores públicos, elegidos o no, ante los ciudadanos debe aplicarse a todos los organismos públicos. Por eso la Declaración precisa: " Ser responsable ante los ciudadanos, elemento

primordial de la democracia, se aplica a todas las autoridades públicas, elegidas o no, y a todos sus órganos sin excepción".

Esa responsabilidad se manifiesta por el derecho del público a estar informado de las actividades del gobierno a dirigirle peticiones y a buscar reparación por intermedio de mecanismos administrativos y judiciales imparciales.

Finalmente, la Declaración sobre la Democracia al establecer como característica fundamental de esta y del Estado de Derecho la existencia de mecanismos de control independientes, imparciales y eficaces integra el derecho de las personas a tener acceso a los recursos administrativos y judiciales sobre los mismos.

En ese sentido prescribe: "Las instituciones judiciales y los mecanismos de control independientes, imparciales y eficaces son la garantía del Estado de derecho, fundamento de la democracia. Para que esas instituciones y mecanismos puedan cuidar plenamente del respeto de las normas, mejorar la equidad de los procedimientos y reparar las injusticias, es preciso que todas las personas tengan acceso a recursos administrativos y judiciales sobre la base de la igualdad y del respeto a las decisiones administrativas y judiciales por parte de los órganos estatales, los representantes del poder público y cada miembro de la sociedad".

## **V.2 Participación Ciudadana: Garantía de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Gestión Pública y de vigilancia y control de sus resultados, y de promoción de la eica en la función pública**

Uno de los riesgos siempre latentes, es la reducción de la democracia a un simple procedimiento para la legitimación del poder.

Históricamente existe un marcado énfasis en la equiparación de democracia con sufragio, como si la primera se agotara con la realización de elecciones libres. Lo dicho está ligado a otro fenómeno: la aparición de la tecnocracia, que pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.

Sobre este particular, es importante mencionar que pareciera que hoy estamos ante una crisis de la representatividad democrática. Existe un distanciamiento entre la clase política y la ciudadanía, lo que afecta la legitimación del poder.

Efectivamente, el fenómeno del abstencionismo en los procesos electorales resulta cada vez más evidente. Los sondeos de opinión reflejan el poco crédito de los poderes públicos y de la clase dirigente. Los partidos políticos están gravemente cuestionados. Hoy en día tenemos gobiernos elegidos por porcentajes poco representativos de la población.

El reconocido historiador Erick Hobsbawn nos dice que en Occidente, "...las elecciones se van convirtiendo rápidamente en acontecimientos gestionados por minorías que no interesan a las mayorías...", por lo que en consecuencia, "...la verdad del proceso político queda vulnerada".

El mismo Hobsbawm señala que: " la despolitización de grandes masas de ciudadanos es un serio peligro, porque puede producir su movilización de formas totalmente ajenas al modus operandi de cualquier tipo de política democrática". Y agrega este autor que es posible "... advertir perfectamente el grado de peligrosidad de este fenómeno incluso en los países de democracia madura, por ejemplo en los Estados Unidos, donde no más del 50% de los que tienen derecho al voto toman parte en las elecciones, incluidas las más importantes".

Más preocupante aún, el mencionado escritor Norberto Bobbio expone que los grandes escritores democráticos sufrirían al reconocer en la renuncia a usar el propio derecho al voto, "un fruto de la educación de la ciudadanía". Comenta que en los regímenes democráticos como el italiano, en el que el porcentaje de votantes era alto pero ha ido en descenso en cada elección, "existen buenas razones para creer que esté disminuyendo el voto de opinión y esté aumentando el voto de intercambio", es decir, "el voto de clientela, basado frecuentemente en la ilusión del ...apoyo político a cambio de favores personales".

Estas situaciones por las que atraviesa la representatividad democrática es particularmente grave debido al hecho antes enunciado de que la democracia se ha reducido al sufragio, y son escasos otros canales de participación ciudadana.

Varios estudios demuestran que la ciudadanía no participa cuando tiene la oportunidad de hacerlo, pero que de todas maneras no existen efectivas instancias de participación en áreas clave para el desarrollo, como la formulación de políticas económicas.

La reconocida organización "Transparencia Internacional" señala que el impulso de la democracia participativa, permitiría un sano debate público, que evitaría la desconfianza y la deslegitimación del poder político.

En tal sentido, el reto que enfrentan todos los actores sociales es procurar la verificación práctica del principio democrático, entendido en su verdadera dimensión. El Estado Democrático de Derecho parte de un sistema de representación, donde la democracia es la fuente y norte del régimen y la representatividad el instrumento pragmático para su realización.

En consecuencia, la idea de democracia representativa se complementa necesariamente con la de una democracia participativa, o sea, de una mayor y activa participación popular, que es precisamente donde el principio democrático adquiere su verdadera dimensión.

### **La Etica de la Función Pública**

La función pública se ha utilizado para la satisfacción de intereses particulares que afectan los deberes de función, los intereses colectivos y la moral social. A su vez, la cultura administrativa ha sido erosionada por sucesivos gobiernos. La instrumentalización política de las principales instituciones públicas, agravada

por la falta de institucionalización de una carrera administrativa, las bajas y/o arbitrarias y desiguales remuneraciones, el inadecuado sistema de captación de personal y la ausencia de un sistema de recompensas y méritos acorde con el desempeño honesto y eficiente, han originado una profunda desmotivación y desmoralización entre los funcionarios públicos.

En la esfera pública, la corrupción ha generado una desconfianza generalizada frente a las instituciones estatales. Esta ausencia de credibilidad social es uno de los costos más graves de la corrupción, porque quebranta la relación entre el ciudadano y el Estado, y privatiza la vida pública. El individuo o el grupo social toma en sus manos las funciones delegadas en el poder público en el momento en que desconfía de la imparcialidad de las instituciones estatales. Asimismo, aparecen sectores sociales profundamente cuestionados por su comportamiento en el espacio público, como la clase política, ciertos estamentos militares y policiales, algunos gremios empresariales y algunos medios de comunicación.

Una mirada a todo lo anterior nos indica que resulta urgente restablecer la confianza en las instituciones públicas y privadas, y para ello es necesario recuperar los valores éticos en el sector público y capitalizar los signos ciudadanos de lucha contra la corrupción.

Entendida la Ética Pública como el conjunto de usos y costumbres que practican los ciudadanos como el conjunto de usos y costumbres que practican los ciudadanos en el espacio público y considera que estos usos y costumbres deberían ser gratificantes y no perjudiciales para todos los miembros de la sociedad y destinados a fortalecer y no a debilitar el sistema democrático. Es necesario entonces la construcción de nuevas formas de relación, costumbres y conductas a partir de valores ciudadanos, es decir, de reglas de juego claras aceptadas por todos.

Esta construcción presupone la habilidad de elaborar códigos de ética y de conducta institucionales adecuados, propiciando que cada colectivo formule su propio código, los mismos que deberían tomar en cuenta no sólo el cumplimiento correcto, sino también diligente, de las obligaciones y responsabilidades de quienes ejercen la función pública.

Deben promover la transparencia y difusión de los actos de éstos, previniendo los conflictos de intereses, sancionando el uso indebido de información privilegiada, exigiendo la utilización adecuada de los recursos públicos y estableciendo la obligación de comunicar los actos de corrupción establecidos tanto por la ley como por el propio colectivo.

La construcción de una ética pública involucra a todos los miembros de la sociedad que comparten los espacios privados, como la familia, y en particular ciertos espacios públicos, como la escuela, los medios de comunicación y la función pública

En cada uno de estos escenarios la propuesta pedagógica debe significar el proceso de construcción de una ética que reconfigure nuevas sensibilidades y responsabilidades frente al sentido de lo público y de su gestión.

Hay que tener en cuenta que la corrupción generalizada se inserta, de un lado, dentro de un proceso de movilidad social a cualquier costo, sin sanción moral, y de otro, en la complicidad de un importante sector de la clase dirigente del país, en un contexto de impunidad histórica; sin embargo, existen importantes sectores ciudadanos que pueden constituirse en “barricadas morales” a lo largo y ancho del país.

## **La transparencia y la rendición de cuentas**

Lo expuesto hasta este punto, nos permite apreciar en su justa medida, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, que constituyen, sin duda alguna, uno de los retos más importantes para los Estados Democráticos de Derecho y al cual habré de referirme de seguido. Se trata de los conceptos estrechamente vinculados.

### **< La transparencia**

La transparencia refiere a la publicidad de la motivación del ejercicio del poder público.

Efectivamente, hemos mencionado que la democracia implica el poder en manos del pueblo, asignado temporalmente a autoridades públicas electas por medio del sufragio, cuya gestión debe enmarcarse en los límites definidos por el ordenamiento jurídico, que a su vez deriva también de la voluntad general.

Está claro pues que toda la actuación del Estado está dirigida al cumplimiento de los fines de interés de la sociedad en general. Una consecuencia de esta postura, es que esa actividad estatal está expuesta al escrutinio público, pues la actuación "secreta" de las Administraciones Públicas resulta opuesta al principio democrático, salvo en casos de excepción calificada, definidos en el ordenamiento jurídico, y que se caracterizan por su transitoriedad.

Precisamente sobre este punto, Norberto Bobbio expone como uno de los principios fundamentales del Estado constitucional, que "... la publicidad es la regla, el secreto es la excepción, y en todo caso es una excepción que no debe aminorar la regla, ya que el secreto está justificado al igual que todas las medidas excepcionales...solamente si está limitado en el tiempo".

Resulta interesante hacer algunas proyecciones de esa transparencia a la actividad cotidiana de los poderes públicos. Así por ejemplo, en el caso de los jueces, la transparencia exige la motivación de las resoluciones, de manera que tales instrumentos jurídicos dejen constancia de las razones que conducen a resolver un caso en determinado sentido. Ese deber del juez marca la diferencia entre la arbitrariedad y la actuación legítima, lo cual constituye una exigencia fundamental en un Estado Democrático de Derecho.

Otra proyección importante de la transparencia, se encuentra en el ámbito del Parlamento. En un estudio interesante sobre el tema de la función de la opinión pública, el escritor español Estévez Araujo señala que de acuerdo con los profesores Schmitt y Habermas, desde una concepción pura de la democracia, la discusión y la publicidad son las fuentes de legitimidad de las decisiones parlamentarias.

La publicidad de las discusiones parlamentarias no es únicamente una garantía de la racionalidad de la propia discusión, sino una condición de posibilidad de que el público estuviera informado. Solo un pueblo informado puede participar en la toma de las decisiones fundamentales del Estado.

No obstante, esta perspectiva romántica de la publicidad de las decisiones parlamentarias, como reflejo de la necesaria transparencia en un Estado Democrático de Derecho, pareciera estar en crisis, producto de las nuevas tendencias en el plano de la actividad política.

Estévez Araujo señala que: "El Parlamento ha experimentado asimismo una transformación y ha dejado de ser un centro de decisiones para pasar a ser la sede donde se formalizan decisiones que se han adoptado en negociaciones a puerta cerrada en otro lugar".

Para este autor, "el desplazamiento del papel del Parlamento va acompañado ... de la aparición de ámbito donde las decisiones se adoptan lejos de las miradas del público, lo que pone en cuestión la publicidad de los procesos de toma de decisiones que constituye la condición de posibilidad de la existencia de una opinión pública informada".

En su criterio, esta situación hace que los partidos políticos pierdan "...receptividad respecto de los problemas y exigencias sociales y el estado de opinión que llega a las instancias estatales es el que resulta del tratamiento estadístico de las encuestas", con lo que "...la posibilidad de que la opinión pública pueda ejercer una función racionalizadora de las decisiones estatales queda radicalmente puesta en entredicho".

Otra proyección de la transparencia que resulta pertinente mencionar, es la relativa a la administración financiera del Estado. Los Estados modernos encuentran su justificación en el cumplimiento de los fines públicos que el pueblo define. Para tales efectos, el Estado cuenta con un patrimonio, alimentado fundamentalmente por el cobro de tributos.

La transparencia entonces implica que la gestión de los recursos públicos debe estar ajustada al ordenamiento jurídico, por lo que los fondos están afectados al cumplimiento de los fines públicos, y nunca podrán ser utilizados para otros efectos.

Por lo tanto, la sociedad debe tener claro el tamaño del patrimonio público, en qué se gastan los recursos y cuáles son los procedimientos que se utilizan en el abastecimiento de los bienes y servicios de las instituciones públicas.

Los procedimientos concursales en general y la licitación pública en particular, no son otra cosa que herramientas jurídicas que el Estado Democrático de Derecho dispone para favorecer y propiciar la transparencia en el uso de los fondos públicos. Su uso no es una concesión graciosa de los gobernantes; es una obligación inherente al cargo y un derecho de los ciudadanos.

La transparencia en el moderno Estado Democrático de Derecho se manifiesta además por la existencia al interior del Estado de eficientes y confiables sistemas de información que puedan ser libremente accedidos por los ciudadanos.

El ciudadano tiene derecho a que se le informe veraz y oportunamente de lo actuado por el gobernante y el funcionario público en general, particularmente, a los efectos que aquí interesan, en lo que hace al uso y disposición del patrimonio público y esto solo será posible si existen aquellos sistemas.

Para la existencia de una gestión pública transparente no basta la sola actitud o voluntad de informar verazmente al ciudadano. Se precisa, hoy día, de la existencia y funcionamiento de un complejo de disposiciones y canales sistémicos por los que fluyan los datos y la información toda, de modo que pueda ser accedida oportunamente por los mismos interesados sin requerir para ello de autorizaciones o condiciones especiales.

Una información así disponible le permitirá al ciudadano valorar regularmente la congruencia entre lo que hace y lo que dice el gobernante, vitalizando el régimen democrático, más allá del ejercicio electoral.

### **< La rendición de cuentas**

Si la transparencia implica una actuación legítima del Estado de cara a la sociedad, la rendición de cuentas, por su parte, se refiere al deber de las administraciones públicas de exponer a la comunidad el resultado de su gestión, por lo que se trata de alguna manera de la faceta instrumental de la transparencia como requerimiento democrático.

Quienes administran los intereses públicos, deben comprender que la comunidad tiene el derecho de conocer los resultados de su gestión, y reclamar su eficiencia y efectividad. Por lo tanto, los Estados deben diseñar los mecanismos y abrir los espacios que permitan esa interacción entre los administradores y la sociedad.

No solo se trata únicamente de informar lo que los gobernantes hicieron o no a propósito del mandato que la ciudadanía les concedió en el ejercicio del sufragio democrático. Se trata, además, de informar en términos que permitan conocer y verificar cómo se administraron y gastaron los recursos que tuvieron a su disposición para cumplir con los fines y objetivos que dicen haber cumplido.

Las cuentas que se rinden deben ser no solo claras sino también verificables, en lo político y en lo financiero. Así, a nuestros propósitos es claro que la

confianza en el gobierno y sus instituciones mejorará, si se le asegura a los contribuyentes que el gobierno opera a un alto nivel de desempeño y rinde apropiadamente cuentas sobre su correcta y oportuna actuación en todas las áreas del quehacer público.

Instituciones como las Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas, Auditorías Nacionales y, en general, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, juegan un papel fundamental en el plano de la exigencia de resultados, a través del manejo de información oportuna y de mecanismos legales que les permitan evaluar y "certificar" regularmente la validez de aquellas cuentas. Es éste, posiblemente, el más vasto y novedoso campo de acción para las Entidades Fiscalizadoras Superiores en este nuevo milenio.

En consecuencia, la transparencia en la gestión pública es un principio fundamental de la democracia y se garantiza mediante la aplicación de un conjunto de mecanismos de información, evaluación y rendición de cuentas en forma permanente, con datos debidamente actualizados y claramente dirigidos a la sociedad a la cual representa.

La transparencia conlleva implícitamente la obligación de rendir cuentas y la posibilidad de responsabilizar a los gobernantes, para bien o para mal, por sus acciones y omisiones.

Para que exista transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio público se requiere como ya se ha citado, cumplir con el deber de transparencia informativa inherente al agente gubernativo a través de sistemas, métodos y procedimientos, que exigen a la administración una transferencia oportuna y completa de la información a los niveles superiores dentro de la organización, a sus sucesores, y fundamentalmente a la sociedad civil.

La publicidad de los actos de gobierno es un requisito intrínseco para el control del ejercicio del poder, por cuanto permitirá garantizar los derechos de la persona, prevenir el abuso del poder y alentar una reforma sustantiva en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

De otro lado, la rendición de cuentas comprende la efectiva responsabilidad de los funcionarios por los actos de administración llevados a cabo. El comportamiento transparente del funcionario público demanda una ciudadanía activa y ello es posible con información oportuna y veraz.

Los efectos de la transparencia y de la rendición de cuentas es la reducción arbitraria del poder, lo que representa la restricción de los márgenes de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Asimismo, se requiere garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información y a ejercer el escrutinio público de los actos gubernativos, no solo mediante su consagración normativa, sino estableciendo mecanismos efectivos para su ejercicio eficiente, sin condicionamientos ni cortapisas.

Es necesario adoptar un régimen adecuado para la reserva de información, sujetándola a los principios de especificidad y de responsabilidad de sus autoridades. La cultura de la excepción y de la reserva debe desterrarse. Bajo el principio de responsabilidad, la norma que establezca una reserva debe señalar la autoridad pública responsable de administrar y controlar dicha materia, estableciendo los criterios para su evaluación y el modo de rendición de cuentas adecuado para la misma.

Por su parte los derechos ciudadanos en un régimen de transparencia gubernativa suponen el derecho a ser informado en un lenguaje claro e inequívoco; el derecho a ser entendido y escuchado; el derecho a activar los medios de control y evaluación formalizados y a conocer sus resultados; y el derecho de participación directa para pronunciarse en base a la información, lo que supone introducir grados razonables de participación eficiente.

El poder democrático es siempre un poder visible. Representa el destierro de la cultura del secreto. La clave de la moral pública, dice Kant, reside en la publicidad, de allí la obligación de publicitar los actos de gobierno. Quien ostenta un poder público en una democracia debe ejercerlo de manera que sea controlable por aquellos a quienes está dirigido. En tal sentido, se estima conveniente tener en cuenta las acciones siguientes, entre otras:

## **VI. PROPUESTAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

### **1. De la institucionalización constitucional de la lucha contra la corrupción en cuanto a la independencia y fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General, así como de la transparencia y rendición de cuentas sistémica**

Los candidatos a Contralor General de la República deben postular a un previo proceso público de selección, convocado por el Congreso de la República o las Asambleas Legislativas de nuestros países, y su elección por este Poder deberá darse por mayoría calificada, o sea por 2/3 de los Congresistas de la República, lo que respaldará su independencia respecto del Poder político.

Establecer como impedimento para el ejercicio del cargo de Contralor: 1) No haber actuado como dirigente de un partido político durante los 10 años anteriores a su postulación; y 2) No haber cumplido 2 años de haber terminado de ejercer un cargo público en cualquiera de las Entidades del Estado sujetas al control que ejerce la Contraloría.

Establecer como falta grave del Contralor General de la República, pasible de acusación penal, el no detectar oportunamente actos de corrupción en las entidades sujetas a su ámbito de control.

El Contralor General debe presentarse al Congreso de la República o las Asambleas Legislativas de nuestros países, en sesión pública, una vez al año, para exponer y sustentar el Informe de Gestión del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el mismo que deberá ser

obligatoriamente difundido y publicado por medios de comunicación masiva, para conocimiento y apreciaciones de la ciudadanía.

La Comisión de Fiscalización del Congreso de la República o la que haga sus veces en nuestros Congresos o Asambleas Legislativas, debe disponer anualmente la ejecución, previo Concurso Público de Méritos, de una auditoría externa financiera y de gestión a la Contraloría General, publicándose obligatoriamente sus resultados para conocimiento de la ciudadanía.

## **2. Innovaciones a la legislación del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República para su fortalecimiento**

Contemplar que la designación del Vicecontralor General se lleve a cabo por Concurso Público de Méritos, por tratarse de un funcionario cuya capacidad técnica e idoneidad profesional y ética para ejercer el cargo debe ser probada, dado que asume por delegación funciones que la Constitución y la Ley asigna al Contralor.

Establecer como impedimento para el ejercicio del cargo de Vicecontralor: 1) No haber actuado como dirigente de un partido político durante los 10 años anteriores a su postulación; 2) No haber cumplido 2 años de haber terminado de ejercer un cargo público en cualquiera de las Entidades del Estado sujetas al control que ejerce la Contraloría.

Designar a los Auditores Departamentales, Regionales o Estadales mediante Concurso Público de Méritos, que garantice igualmente la capacidad técnica e idoneidad profesional y ética para ejercer tal cargo.

Encargar a las Auditorías Departamentales, Regionales o Estadales la formulación y ejecución de sus propios proyectos de Planes Anuales de Control, en coordinación con los Organos integrantes del Sistema ubicados en el ámbito de su jurisdicción, y en concordancia con los Lineamientos dictados por la Contraloría, la que los aprobará, previa publicación, para las pertinentes apreciaciones y/o sugerencias de la sociedad civil, conllevando con ello a fortalecer el accionar descentralizado del control.

Promover una adecuada regulación de los tipos de control y su diferenciación (previo, concurrente y posterior interno y externo); la efectiva aplicación de los principios y criterios que guían el accionar del control; de las obligaciones y responsabilidades de los directivos, funcionarios y servidores integrantes del Sistema y de la Contraloría General, así como de las entidades sujetas al ámbito del Sistema, incluyendo lo relativo a la potestad sancionadora derivada de acciones de control.

Publicar previamente a su aprobación el Plan Anual de Control y los Lineamientos de Política de la Contraloría General, de tal forma que se permita a la sociedad civil emitir apreciaciones y/o sugerencias sobre el contenido de dichos documentos, los que deberán ser recogidos, en tanto su pertinencia, por la Contraloría.

Ejercer control previo de las operaciones de endeudamiento celebradas por las Entidades del Estado, a los efectos del ejercicio del control posterior, que deberá basarse en el criterio de oportunidad.

Ejercer control concurrente tipo asesor, que sin carácter vinculante a la toma de decisiones, contribuya a la misma, fundamentalmente en cada una de las etapas de los procesos de selección que en el marco de la normativa sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado vigente en cada uno de nuestros países, incluyendo los concernientes a la Defensa Nacional y al Orden Interno.

El control previo que ejerce la Contraloría respecto de la autorización de pago de los presupuestos adicionales de obra, en los países donde estuviese normado, deberá contar con la participación de representantes hábiles de los Colegios Profesionales de Ingenieros y de Arquitectos.

La atribución que tiene la Contraloría en la designación de las Sociedades de Auditoría Externa para que ejecuten las Auditorías Financieras a las Entidades del Estado, en los países en los que exista esta regulación, debe tener la participación de representantes hábiles del Colegio Profesional de Contadores y del Instituto de Auditores Independientes u gremio equivalente.

### **3. Promover la Ética de la Función Pública**

Impulsar la capacitación sostenida en esta materia a las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades del Estado integrantes del Sistema, y con participación de representantes gremiales y sociales, de tal manera que se oriente a prevenir se incurra en actos de corrupción u otros ilícitos penales en agravio de nuestros diezmos recursos del erario nacional.

Cautelar que se lleven a cabo adecuadamente los procesos de selección de personal profesional idóneo para los órganos de control integrantes del Sistema, los que deberán ser difundidos a través de los medios de comunicación que posibilite la participación ciudadana.

Propiciar el desarrollo de Campañas Nacionales Educativas dirigidas a funcionarios y servidores públicos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil para promover la ética pública mediante seminarios y cursos - talleres, foros, conferencias, simposios, entre otros eventos, nacionales y extranjeros.

Promover la enseñanza de la educación cívica y la ética pública a nivel escolar y universitario. Diseñar y aplicar módulos de capacitación para el nivel escolar y universitario dirigido a profesores y estudiantes que puedan ser utilizados en centros escolares y universitarios y de formación de profesores.

Promover Campañas Nacionales de Difusión en diferentes medios de comunicación escritos y televisivos, con la finalidad de combatir la corrupción y promover la ética pública.

Promover Concursos Nacionales orientados a premiar cada año a las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil o personas individuales más destacados en la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública.

#### **4. Transparencia en el manejo de la gestión pública y de la rendición de cuentas**

##### **Obligatoriedad de presentación de rendición de cuentas**

Velar por que se implante la obligatoriedad de la presentación periódica y pública de Rendición de Cuentas (Planes Operativos Institucionales, Informes de Gestión o Memorias, que incluyan el cumplimiento de metas y objetivos), aplicable a los niveles jerárquicos involucrados en el proceso de dirección y gerencia de todas las entidades del Estado integrantes del Sistema Nacional de Control.

##### **Transparencia en el manejo de los Presupuestos del Estado y fortalecimiento de los sistemas de controles internos principalmente en las áreas de Fiscalización y de Recaudación Aduanera y Tributaria**

Las Direcciones de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas o de Hacienda, en su caso, debe brindar acceso mensual a la ciudadanía respecto de la aplicación del gasto público, a través de los medios de comunicación, además del Portal de Internet con que ese Ministerios deben contar.

Velar por el fortalecimiento de los sistemas de controles internos vinculados a las áreas de Fiscalización y Recaudación Tributaria de las Superintendencias Nacionales de Administración Tributaria o sus entidades equivalentes en nuestros países, que contribuyan a garantizar una adecuada recaudación fiscal y la ampliación de la base de contribuyentes, en concordancia a políticas institucionales preventivas orientadas a evitar la comisión de delitos, como: defraudación de rentas, evasión fiscal, el contrabando, etc.

##### **Transparencia en el manejo del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado**

El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – CONSUCODE- o la entidad equivalente en cada uno de nuestros países, en concordancia con la legislación supranacional contra la corrupción, debe difundir periódicamente a través de medios de comunicación de mayor difusión a nivel nacional:

- a) Acuerdos antisoborno y de integridad suscritos por los proveedores, presentados previamente al inicio de los procesos de selección convocados por entidades del Estado.
- b) Empresas contratistas u organismos no gubernamentales incurso en causales de inhabilidad, siempre que tuvieran sentencia consentida o

ejecutoriada o resolución administrativa firme por haber incurrido en actos de corrupción en agravio de la administración pública.

Cautelar que les sea asignada a estas entidades la atribución de llevar, mantener al día y darle publicidad periódica a través de medios de comunicación de mayor difusión nacional al Registro Nacional de Proveedores (adquisición de bienes, contratación de obras y de servicios, incluyendo PYMES).

## **5. Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública y de sus resultados**

El ojo fiscalizador de la ciudadanía permitirá complementar los esfuerzos que desde el Estado se realicen para controlar la corrupción en que incurran funcionarios y servidores públicos en el manejo de la gestión pública. Sin embargo, para ello resultan necesarias efectuar modificaciones al marco constitucional y legal para remover obstáculos al ejercicio del deber ciudadano de detectar, denunciar y fiscalizar la corrupción de la gestión pública.

Ello debe ser complementado con acciones que permitan a la ciudadanía asegurarse que quienes ejerzan cargos públicos sean personas probas y capacitadas para éstos; por lo que es menester igualmente estimar la conveniencia de lo siguiente:

Reforma de la Ley de Participación y Control Ciudadanos para permitir la realización de derechos ciudadanos, en aspectos sustantivos tal como, mejora del ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades elegidas, mediante la extensión del mismo a los Congresistas de la República.

Establecer Oficinas Departamentales, Regionales o Estaduales, de Sugerencias y Denuncias Ciudadanas mediante convenios interinstitucionales a celebrarse entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Unidad de Inteligencia Financiera, la Procuraduría Anticorrupción , la Contraloría General de la República, a fin de normar un procedimiento claro y sencillo que permita la presentación, seguimiento y resolución oportuna de las mismas.

Promover en cada Departamento, Región o Estado equipos móviles interprovinciales de las Oficinas de Recepción de Sugerencias de denuncias ciudadanas con la finalidad que visiten todas las provincias del mismo y en contacto directo con la ciudadanía recoja sus denuncias, para su posterior evaluación.

Promover Mesas de Concertación Social contra la Corrupción a cargo de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas en la lucha contra la corrupción, para realizarla de manera coordinada.

Crear Procuradurías Ciudadanas a cargo de organizaciones de la sociedad civil encargadas de promover actividades de lucha contra la corrupción y promoción de la ética pública en coordinación con las instituciones públicas.

## **BIBLIOGRAFIA**

Constitución Política del Perú de 1979  
Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control  
Constitución Política del Perú de 1993  
Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos  
Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República  
Convención Interamericana contra la Corrupción  
Declaración sobre una Cultura de Paz  
Declaración sobre la Democracia  
Declaración de Lima de 1997  
Hobsbawn, Erick. Entrevista sobre el siglo XXI.  
Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.  
Estévez Araujo, José Antonio. La Constitución como proceso y la desobediencia civil.  
Informe de Desarrollo Humano del PNUD  
Transparencia Internacional, en " La hora de la transparencia en América Latina"

### **RESUMEN BIOGRAFICO DEL DR. JOSE ENRIQUE DE LA CRUZ ARTETA, EXPERTO PNUD EN GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA, ANTICORRUPCION Y AUDITORIA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Su experiencia profesional comenzó en julio de 1973, 23 años dedicados al ejercicio de la Auditoría Gubernamental en la Administración Pública del Perú, y a asuntos afines con la lucha contra la corrupción.

Esa experiencia se inició en la Contraloría General de la República, habiendo desempeñado altos cargos, entre otros, Asesor Especial del Contralor General, Asesor del Area de Control Presupuestal, Director Ejecutivo de la Dirección Técnica de Asuntos Jurídicos y de la Oficina Ejecutiva de Investigaciones Especiales; Comisionado Especial de la Contraloría ante el Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, docente de la Escuela Nacional de Control.

Ha seguido cursos de especialización en administración y organización en la Escuela Superior de Administración de Negocios - ESAN, al igual que cursos de especialización en Auditoria Gubernamental, Derecho Administrativo y Derecho Penal, nacionales y extranjeros.

Asimismo, cursos de postgrado Evaluación y Control de Proyectos de Inversión y de Planificación y Control Presupuestario, organizados por la Organización de las Naciones Unidas y la Fundación DSE de Alemania, respectivamente.

Primer Inspector General civil del Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 15 de febrero de 2002 hasta el 30 de junio del 2003; en el ejercicio de dicho cargo fue miembro de la Comisión Especial de Alto Nivel encargada de develar actos irregulares incurridos por miembros del Servicio Diplomático de la

República durante el régimen corrupto de Alberto Fujimori (1990-2000), así como de actos contrarios a la Constitución ocurridos en Cancillería durante dicho régimen.

Asesor en asuntos de control del Despacho Ministerial de Educación entre el 11 de setiembre de 2001 y el 14 de febrero de 2002.

Entre enero y julio de 2001 fue miembro de la Secretaría Técnica del Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), creado por el ex Presidente Valentín Paniagua.

El Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción entregó en ceremonia oficial al Presidente electo Alejandro Toledo, dos documentos Diagnóstico de la Corrupción en el Perú y Lineamientos y Recomendaciones para la formulación del Plan Nacional Anticorrupción, resultantes de la realización de Conferencias Anticorrupción, una nacional y otra internacional, y de 11 Foros Regionales, en 7 tuvo participación directa como organizador y expositor.

La Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica en el Perú entre los meses de agosto y setiembre de 2001 lo invitó a seguir una pasantía en diferentes organismos gubernamentales de ese país, entre ellos el Departamento de Estado – Area Anticorrupción, Control de Drogas, Lavado de Activos-, USAID – Areas encargadas de Proyectos Anticorrupción-, la Oficina de Etica Gubernamental y la Contraloría General denominada General Accounting Office-GAO.

Desde fines del año 2003 la Organización de Naciones Unidas a través de su Programa para el Desarrollo – PNUD lo ha incorporado como Experto en gobernabilidad democrática, anticorrupción y auditoría para América Latina y El Caribe. En esa condición asiste como invitado por diversas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil como Conferencista, Panelista o Moderador a eventos internacionales en algunos países en América Latina, El Caribe y los Estados Unidos de América.

En febrero del año en curso la organización no gubernamental del Reino Unido International Compliance Association lo ha incorporado como Miembro del Consejo Consultivo para América Latina y El Caribe. Esta organización brinda asistencia técnica y financiera a organismos gubernamentales mediante Programas de Capacitación en la Prevención y Detección de Actos ilícitos de lavado de activos al Sector Financiero de países que lo requieran en América Latina y El Caribe, así como a apoyar en actividades de capacitación para la prevención, detección e investigación de actos de corrupción.

En junio del 2005 fue designado por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima como Presidente de la Comisión Especial de Investigación de Etica Profesional y Presidente del Proyecto de Desarrollo de Política Institucional de Etica Profesional del Abogado.

## **RESUMEN DE LA PONENCIA**

La Ponencia reseña los fundamentos que sustentaron la creación del Sistema Nacional de Control para enfocar al control como una acción sistémica de la gestión pública.

Establece las deficiencias que existen en la actual normatividad de control y que comparada con la vigente en los años 90, ésta se habría constituido en un factor contribuyente más de la corrupción sistémica acontecida en el Perú la década próxima pasada.

Hace una breve reseña de los aspectos más relevantes en cuanto a control público y participación ciudadana se refiere la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Declaración de Lima resultante de la VII Conferencia Internacional Anticorrupción de 1997, así como otros instrumentos como la Declaración sobre una Cultura de Paz y Declaración de la Democracia, con el propósito de sentar bases que procuren articular un adecuado y eficiente Sistema Nacional de Control, cuyo organismo Rector la Contraloría General cumpla un papel preponderante en la lucha contra la corrupción, con participación decisiva de la ciudadanía en la vigilancia del adecuado cumplimiento de la gestión pública y de sus resultados.

Presenta finalmente y teniendo como sustento principal a aquellos instrumentos internacionales anticorrupción que auspician la participación ciudadana en el control público, propuestas de adecuaciones constitucionales y legales que contribuyan a mejorar el accionar del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que concrete su independencia del poder político mediante modificaciones en la Constitución, que impulsen la transparencia y rendición de cuentas debidas en el manejo de la gestión pública y promueva la ética en la función pública, con el objetivo de constituirse como se ha citado en pilar fundamental de la Política de Estado de lucha contra la corrupción.

Lima, febrero de 2006.