

Programa de fortalecimiento de capacidades en
materia de Gobierno Abierto dirigido a
comités y espacios de vigilancia ciudadana

Fascículo

I

La Vigilancia Ciudadana



Gobierno Abierto

Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a
comités y espacios de vigilancia ciudadana

La Vigilancia Ciudadana





© Presidencia del Consejo de Ministros
Secretaría de Gestión Pública
Jr. Cusco 121, Centro de Lima, Lima-Perú
<http://sgp.pcm.gob.pe/>

© Programa ProDescentralización de USAID
Av. Camino Real N° 348 (Torre el Pilar) oficina 1701, San Isidro, Lima-Perú
postmaster@peru-prodes.org

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15390

Impreso por: AGL Gráfica Color S.R.L. / Psje. Monte Eucalipto 140 / T. 2753475 - C. 999709514 / aglgrafica@hotmail.com

La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Programa ProDescentralización de USAID. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

Contenidos

Fascículo 1: La Vigilancia Ciudadana

Presentación	5
Abreviaturas empleadas	6
1. La vigilancia ciudadana	7
1.1 ¿Qué es la vigilancia ciudadana?	9
1.2 Algunas pautas para mejorar la vigilancia ciudadana	9
1.2.1 Objeto de la vigilancia ciudadana	11
1.2.2 Marco legal que respalda la vigilancia	13
1.2.3 Las fuentes de información	16
1.2.4 Manejo de la información	24
2. ¿Cuáles son los principales espacios de vigilancia ciudadana institucionalizados por norma?	29
2.1 La vigilancia ciudadana del Presupuesto Participativo	30
2.2 La vigilancia ciudadana a nivel del Consejo de Coordinación Regional (CCR) y del Consejo de Coordinación Local (CCL) provincial y distrital	33
2.3 Vigilando los planes de desarrollo concertado - PDC	35
2.4 La vigilancia en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza	40
3. Otros espacios de vigilancia ciudadana	44
3.1 Las redes	47
3.2 Los observatorios	47
4. Preguntas para reflexionar y construir	50



Presentación

Actualmente, cada vez más, los ciudadanos y las ciudadanas demandan gobiernos que respondan a sus preocupaciones y necesidades, de una manera abierta y participativa, lo cual es fundamental para el diseño de iniciativas que tengan un impacto en la calidad de vida de las personas y en el proceso de mejora de los servicios que brindan las instituciones públicas.

En los últimos años, el Gobierno Abierto se ha venido posicionando como un nuevo paradigma de mejora de la gestión pública y de ampliación de las capacidades de acción de la ciudadanía a través del desarrollo de espacios colaborativos entre el Estado, las organizaciones sociales y la empresa para el diseño, implementación y evaluación de políticas y servicios públicos.

Desde el lanzamiento de la “Alianza para el Gobierno Abierto” en setiembre de 2011, ya son sesenta y cuatro (64) países los que forman parte de esta iniciativa multilateral que tiene como objetivos: i) mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública mediante la apertura de datos; ii) promover y expandir los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos que les conciernen; y iii) generar la colaboración entre entidades públicas y sociedad civil para la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas públicos.

A fin de formalizar su incorporación a la “Alianza para el Gobierno Abierto”, el país tuvo que elaborar un Plan de Acción, el cual fue el resultado de un trabajo coordinado entre las entidades públicas, importantes organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. La sostenibilidad de este trabajo coordinado, se asienta en la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del citado Plan¹.

En ese marco, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia el Consejo de Ministros, con el apoyo del Programa ProDescentralización de USAID ha elaborado, el “Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a comités y espacios de vigilancia ciudadana” que es parte de las acciones destinadas al cumplimiento del *Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú*, instrumento que contiene compromisos concretos para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública, promover la participación ciudadana, y mejorar la integridad pública y el Gobierno Electrónico.

Con este Programa de capacitación, se pretende contribuir y favorecer la acción colaborativa de la sociedad civil con las entidades responsables del Estado para lograr servicios públicos de mayor calidad y al alcance de las personas.

Presidencia del Consejo de Ministros

1. Creada por Decreto Supremo N° 003-2013-PCM, publicado el 6 de enero de 2013.

Abreviaturas empleadas

- DLSDN** Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional (Decreto Legislativo N.° 1129)
- DMCLCP** Decreto Supremo que crea la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Decreto Supremo N.° 001-2001-PROMUDEH; modificado por el Decreto Supremo N.° 014-2001-PROMUDEH)
- DPTE** Directiva 001-2010-PCM/SGP “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública”, modificada por la Resolución Ministerial N.° 252-2013-PCM
- GR** Gobiernos Regionales
- GL** Gobiernos Locales Provinciales o Gobiernos Locales Distritales
- LBD** Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.° 27783)
- LCE** Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo N.° 1017)
- LDPC** Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N.° 26300)
- LGE** Ley General de Educación (Ley N.° 28044)
- LMGE** Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N.° 27658)
- LMINAM** Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N.° 1013)
- LMPP** Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N.° 28056)
- LOGR** Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.° 27867)
- LOM** Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.° 27972)
- LPDJ** Ley que regula la presentación de Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (Ley N.° 30161)
- LPDP** Ley de Protección de Datos Personales (Ley N.° 29733)
- LSNGA** Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N.° 28245)
- LTAIP** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N.° 27806 (Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM)
- PNMGP** Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N.° 004-2013-PCM)
- PTE** Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública (Decreto Supremo N.° 063-2010-PCM)
- RLCE** Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Supremo N° 184-2008-EF)
- RLMGE** Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Decreto Supremo N.° 030-2002-PCM)
- RLMPP** Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Decreto Supremo N.° 142-2009-EF)
- RLSNGA** Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Decreto Supremo N° 008-2005-PCM)
- RLTAIP** Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Supremo N.° 072-2003-PCM), modificado por el D.S. 070-2013-PCM
- RTAPA** Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (Decreto Supremo N.° 002-2009-MINAM)



1

¿Qué es la vigilancia ciudadana?

“Para una mejor calidad de educación a los niños y niñas y porque lleguen oportunamente los materiales de educación”



-
- La vigilancia ciudadana, ¿un derecho y un deber de ciudadanos y ciudadanas?
-
- ¿Para qué es importante la vigilancia ciudadana? ¿Qué ganamos? ¿Qué gana nuestra población?
-
- ¿Qué ganan nuestros gobiernos regionales o locales?
-
- Si ejercemos la vigilancia ciudadana ¿contribuiremos con una gestión más transparente?, ¿con el buen uso de los recursos del Estado y una mejor prestación de los servicios?, es decir, ¿con alcanzar un Estado moderno?
-

1.1 ¿Qué es la vigilancia ciudadana?

La vigilancia ciudadana es un derecho y un mecanismo de participación que los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer para controlar la administración pública con el fin de fortalecerla, logrando la concertación de propuestas que permitan el desarrollo integral de todas las personas.

Se entiende como control ciudadano *el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado (...) a través de diversos mecanismos establecidos por la normatividad*¹.

Así, la ciudadanía tiene el derecho de participar *en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad*². En este sentido, la vigilancia ciudadana trata de tender puentes entre: ciudadanía - funcionarias y funcionarios públicos. En ese sentido, la vigilancia ciudadana es propositiva; ya que su finalidad es contribuir a la democratización de la gestión pública, para que esta sea más participativa, transparente y por tanto, eficiente.



La vigilancia ciudadana no es solo controlar la gestión del Estado, sino también contribuir con propuestas para solucionar los problemas o mejorar la gestión pública.

1.2 Algunas pautas para la vigilancia ciudadana



- **¿Será un elemento importante de vigilancia ciudadana?**
- **¿Por qué controlar que el gasto público se utilice para los fines destinados y no para intereses particulares?**
- **Algunas pautas...**

1. Artículo 9 de la Ley 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado.

2. Art. 55, inc. 6) de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (sobre Derechos de los administrados).



Existen diversas orientaciones para realizar la vigilancia ciudadana. Sin embargo, es importante no dejar de considerar los siguientes aspectos:

Lo que necesitamos saber para hacer vigilancia ciudadana

Definir el objeto de la vigilancia ciudadana.

Conocer el marco legal que respalda la acción de vigilancia.

Conocer las fuentes de información.

Tener claridad en la información que se necesita y para qué se necesita.

Saber qué hacer con la información pública.

1.2.1 Objeto de la vigilancia ciudadana

La vigilancia ciudadana se enfoca en procesos, políticas y planes de acción ejecutados por el Estado, con la intención de asegurar los derechos ciudadanos de la comunidad en general o de grupos específicos de la sociedad.

Aquello que se vigila es denominado **el objeto de la vigilancia**, fundamental para el proceso de vigilancia ciudadana.

El objeto de la vigilancia ciudadana que proponemos como ejemplo en este fascículo está referido a los servicios públicos.



¿Qué entendemos por servicios públicos?³



Servicios públicos: comprende el conjunto de servicios proporcionados por el Estado, con contraprestación (pago) y sin contraprestación (sin pago). También, algunas personas jurídicas bajo el régimen privado prestan servicios públicos.

Por ejemplo:

Los servicios educativos, los servicios de salud o EDELSUR que presta el servicio de electricidad.



3. Este concepto toma como referencia el previsto en el Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM.

En este fascículo trataremos la vigilancia ciudadana de los servicios públicos en salud, educación y medio ambiente. De estos servicios, se puede vigilar su aplicación con calidad y oportunidad para el ciudadano y la ciudadana. Desde esta óptica, la vigilancia se hace de manera específica respecto a:

<p>a. Un proceso</p>	<p>Por ejemplo, la contratación de docentes en el ámbito de educación, para que este se desarrolle de manera oportuna de acuerdo a lo dispuesto en las normas.</p>
<p>b. Una política</p>	<p>Por ejemplo, el cumplimiento de una ordenanza regional o local. Para ser más específicos en el ejemplo, se puede vigilar el cumplimiento de una ordenanza relativa al manejo de residuos sólidos.</p>
<p>c. Un plan de acción</p>	<p>Se puede vigilar diversos planes que desarrolla el Estado, con el fin de garantizar ciertos derechos a través de estos. Por ejemplo, los planes de desarrollo local o regional son instrumentos importantes que se deben vigilar para asegurar un efectivo cumplimiento de sus logros.</p>
<p>d. La transparencia e integridad en el uso de los recursos públicos</p>	<p>Este es un elemento importante de vigilancia ciudadana. Que los ciudadanos y ciudadanas se interesen por controlar que el gasto público se realice con apego a las normas y que además, los recursos del Estado se utilicen para los fines destinados y no para intereses particulares, fortalece la eficiencia del Estado.</p> <p>Por ejemplo, se puede utilizar la herramienta INFObras, que detallaremos más adelante, donde se puede verificar el uso de recursos en cuanto obras públicas.</p>

Sobre el caso específico de la transparencia y la integridad en el uso de los recursos públicos, materias que pueden ser objeto de vigilancia, se puede desarrollar procesos e instrumentos clave que fortalezcan la ética pública. Por ejemplo, las declaraciones juradas de los funcionarios, funcionarias, servidoras y servidores públicos.

De acuerdo a la **Ley 30161**, Ley que regula la presentación de la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios, funcionarias, servidoras y servidores públicos del Estado, se establece:



La obligatoriedad de la publicación de las declaraciones juradas de los funcionarios, funcionarias, servidoras y servidores públicos, a fin de conocer y posibilitar la evaluación de su situación y evolución patrimonial y financiera.

Como vemos, un proceso de vigilancia ciudadana podría realizarse para constatar el cumplimiento de esta norma y que, efectivamente, se ha procedido tal como estaba establecido.



1.2.2 Marco legal que respalda la vigilancia

¿Cuál es el marco legal que da respaldo a la vigilancia ciudadana?

La primera referencia legal para la vigilancia ciudadana es la **Constitución Política del Perú, que en sus artículos 2, inc. 17 y 31** se prevén los derechos del ciudadano y la ciudadana para participar en los asuntos públicos.

Estas normas reconocen el carácter de derecho fundamental y de derecho político de la participación ciudadana de la cual deviene la vigilancia ciudadana.

Sin embargo, existen otras leyes que amparan este derecho constitucional, a la vez que definen los mecanismos para ejercer la participación ciudadana.

- La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300) de 1994 y su modificatoria mediante la Ley N° 29313.
- La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783).
- La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972).
- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867).
- La Ley Marco del Presupuesto Participativo, su reglamento y el instructivo para el presupuesto participativo (Ley N° 28056).

Veamos cuáles son estas leyes y qué establecen dichas normas con respecto a la vigilancia ciudadana.



La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300) de 1994 y su modificatoria mediante la Ley N° 29313.

Si bien toda la norma respalda el ejercicio de la vigilancia ciudadana, es preciso incidir que su artículo 3º se refiere a los derechos de control de los ciudadanos y ciudadanas, entre los que se destacan los siguientes:

Revocatoria de Autoridades.

Remoción de Autoridades.

Demanda de Rendición de Cuentas.

- **Para los casos de revocatoria de autoridades y remoción de autoridades**, la vigilancia ciudadana es un proceso previo que se debe realizar con especial cuidado para no incurrir en dinámicas que pongan en riesgo estos procedimientos democráticos que buscan garantizar una correcta función de las autoridades democráticamente elegidas.
- **La demanda de rendición de cuentas** es un proceso de transparencia de las autoridades respecto a la población. Tenemos que diferenciar la “rendición de cuentas” de “la demanda de rendición de cuentas” como mecanismo legal en el marco de la Ley N° 26300.
- **En el caso de la rendición de cuentas**, las autoridades brindan información relevante sobre su gestión periódicamente. Para los gobiernos regionales, en cumplimiento de lo dispuesto por artículo 8, numeral 3 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y cualquier autoridad, porque es una manera de generar confianza en la población, demostrando que su gestión es transparente.
- **En el caso de la demanda de rendición de cuentas**, busca promover que las autoridades rindan cuentas periódicas más allá de sus obligaciones, aunque en el marco de las leyes vigentes.



La vigilancia ciudadana debe ser una herramienta para garantizar especialmente dos aspectos:

- Que las asambleas de rendición de cuentas se efectúen de manera efectiva y con atención al derecho de acceso a la información de la ciudadanía. Es decir, que estas se lleven a cabo en los plazos establecidos por la ley y con atención al principio de pertinencia para que todos/as puedan participar adecuadamente.
- Que el proceso de rendición de cuentas exponga, de manera confiable y con atención a la verdad, la manera cómo se ha invertido y ejecutado el presupuesto, para que la ciudadanía tenga la información adecuada y al mismo tiempo tenga la capacidad de demandar mejoras o rectificaciones que sean pertinentes.

- **La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783)**

La vigilancia ciudadana se ve respaldada en esta norma en el Título III sobre aspectos generales de la descentralización, en los capítulos IV, sobre la participación ciudadana, indicando en el artículo 17.1 que:

“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”.

En tanto, en el artículo 17.2 se dispone que:

“Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley”.

Por su parte, en el capítulo VI sobre el control y fiscalización se dispone que los gobiernos regionales y locales “son fiscalizados también por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a ley”, brindando a la ciudadanía un importante rol al respecto.

- **La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972)**

En el artículo 82 se menciona que las municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional, impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadano.

En el artículo 84 también se hace referencia a la vigilancia en los programas sociales de las municipalidades distritales para facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como de apoyo a la población en riesgo.

- **La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867)**

En esta norma, la vigilancia ciudadana está garantizada de la siguiente manera:

Artículo 8.- Principios rectores de las políticas y la gestión regional

1.- Participación: *La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y herramientas concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.*

Artículo 11 – A: Composición y funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional – CCR que da cuenta de su composición, integrada por representantes de la sociedad civil, y de su funcionamiento.

- **La Ley Marco del Presupuesto Participativo, su reglamento y el instructivo para el presupuesto participativo (Ley N° 28056)**

Todas las normas del presupuesto participativo son un instrumento jurídico que regula la participación ciudadana y la vigilancia en los ámbitos ligados al desarrollo local y regional. En ese sentido, debe resaltarse especialmente el principio rector 1, sobre participación, con el que comienza la norma, que revela el espíritu y orientación de la misma.

De esta forma, con un conocimiento mínimo de lo que dispone la normativa referida, se podrá ejercer una vigilancia ciudadana teniendo a la ley de parte de los ciudadanos y ciudadanas.

1.2.3 Las fuentes de información

Son múltiples las fuentes de información a las que se puede acceder para realizar vigilancia ciudadana y con la aplicación de las disposiciones legales que obligan a hacer pública la información sobre la gestión y el uso de tecnologías informáticas, se cuenta con diversos mecanismos para llegar a ella.

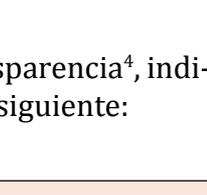
En este fascículo mencionaremos algunas fuentes de información que a continuación detallamos:

a) El portal de transparencia de las entidades públicas

Todas las entidades públicas están obligadas a contar con un portal web con información actualizada sobre su gestión. Esta herramienta no existe solamente para publicitar las acciones de la entidad, sino fundamentalmente para dar cuenta de sus acciones, debiendo ser clara para el uso de los ciudadanos y ciudadanas.

- Los portales deben publicar información con lenguaje sencillo y claro.
- Debe ser información completa, cierta y actualizada.
- Debe privilegiar, además de la información legalmente obligatoria, aquella que sea de interés ciudadano.

La información que debe mostrar el portal web de las entidades públicas, de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es la siguiente:

Información que debe mostrar el portal web		
Datos generales de la entidad.	Que incluya principalmente su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta, las disposiciones y comunicados emitidos y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos (TUPA), que la regula, si corresponde.	
La información presupuestal.	Que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y funcionarias y del personal en general, así como sus remuneraciones.	
Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen.	La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.	
Actividades oficiales que desarrollarán los altos funcionarios de la respectiva entidad.	Entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.	
Información adicional.	Que la entidad considere pertinente.	

La reciente modificación normativa, también referida a los portales de transparencia⁴, indica que se publicará en el portal, además de la información antes señalada, la siguiente:

- **Las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios obligadas a presentarlas.**
- **La información detallada sobre todas las contrataciones** de la entidad.
- **La unidad orgánica u órgano encargado de las contrataciones**, los nombres de quienes elaboraron las bases para la contratación de bienes y servicios y de los que integran los comités correspondientes.
- **La información sobre contrataciones**, referidos a los montos por concepto de adicionales de las obras, liquidación final de obra e informes de supervisión de contratos, según corresponda.
- **La información detallada sobre todos los montos percibidos por las personas al servicio del Estado**, identificando a las mismas, independientemente de la denominación que reciban aquellos o el régimen jurídico que los regule.
- **Las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas**, efectuadas por los Órganos de Control Institucional y el estado de implementación de las mismas.

4. Decreto Supremo N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM publicado el 14 de junio de 2013. También, la Resolución Ministerial 252-2013-PCM sobre los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.

Cuando utilizamos los portales web, podemos encontrarnos con dificultades, entre los principales inconvenientes que podemos constatar están los siguientes:



Inconvenientes que podemos encontrar:

- Portales web desactualizados o con información incompleta. Esto vulnera el derecho a la información pública de la ciudadanía.
- La información no se encuentra dispuesta de una manera adecuada, lo cual dificulta su accesibilidad. Esto ocurre en los siguientes casos:

- » Cuando la web contiene demasiada información dispuesta de manera desordenada, haciendo difícil encontrar la información relevante.
- » Cuando la información se coloca en formatos no procesados, lo cual hace muy difícil que pueda ser visualizada y comprendida por el ciudadano o ciudadana que no necesariamente conoce aspectos de la gestión pública.
- » Cuando la información presupuestal es colgada en formatos pesados (por ejemplo pdf).

- No se contemplan criterios de interculturalidad que permitan el acceso a la información para quienes no tienen por lengua materna el castellano.

b) El aplicativo Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)



El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un sistema administrativo que depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Este sistema busca dar calidad a los proyectos de inversión pública para que sean eficientes, sostenibles y que tengan impacto socioeconómico.

El SNIP cuenta con una herramienta informática –el aplicativo del Banco de Proyectos- que permite *“almacenar, actualizar, publicar y consultar información resumida, relevante y estandarizada de los proyectos de inversión pública en su fase de pre inversión”*⁵, permitiendo a los ciudadanos y ciudadanas conocer información básica sobre los proyectos que se planifican realizar.

c) El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF): Una consulta amigable

Es un sistema de registro que brinda información financiera de los proyectos de inversión y la ejecución del presupuesto. Permite que los ciudadanos y ciudadanas puedan consultar y enterarse⁶:

	¿Quién gasta?
	¿En qué se gasta?
	¿Con qué fuente se financian los gastos?
	¿Dónde se gasta?
	¿En qué mes se ha efectuado el gasto?

d) El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)

Se trata de un sistema en el cual las entidades públicas registran sus procesos de compra y contrataciones: licitaciones, concursos públicos o adjudicaciones, permitiendo el intercambio y difusión de información. Con este sistema se puede conocer la información descrita para ejercer control sobre la misma.

5. http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/new-bp/faq.php. Visto el 27 de abril 2013.

6. Grupo Propuesta Ciudadana. La Vigilancia Ciudadana para el cumplimiento de los compromisos. Lima 2011.

e) El sistema INFObras: Una herramienta integradora

INFObras es un sistema integrador implementado por la Contraloría General de la República que permite acceder a información de la ejecución de las obras públicas en el Perú, en los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional.

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 (Ley N° 29951) dispone la obligatoriedad de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno para registrar la información sobre ejecución de obras públicas en este sistema.



El sistema INFObras permite el seguimiento de las obras en estado de ejecución de manera transversal a los otros sistemas por los que transcurre (SIAF, SEACE y SNIP), desde la fase de pre-inversión hasta la fase de inversión, con especial énfasis en la ejecución física y presupuestal.



INFObras muestra la información de las obras públicas en el Perú extraída de diversas fuentes:

- **Del SNIP:** el proyecto de inversión de la obra.
- **Del SEACE:** las contrataciones del expediente de obra, del contratista, del supervisor o de la adquisición de materiales en las obras por administración directa.
- **Del SIAF:** los pagos a cuenta de las contrataciones de las obras.
- **De las entidades ejecutoras de los tres niveles de gobiernos:**
 - » Los avances físicos y valorizados.
 - » Fotos y mapa de ubicación.
 - » Liquidación de las obras por administración directa.
- **De la ciudadanía:** testimonios, comentarios y fotos.

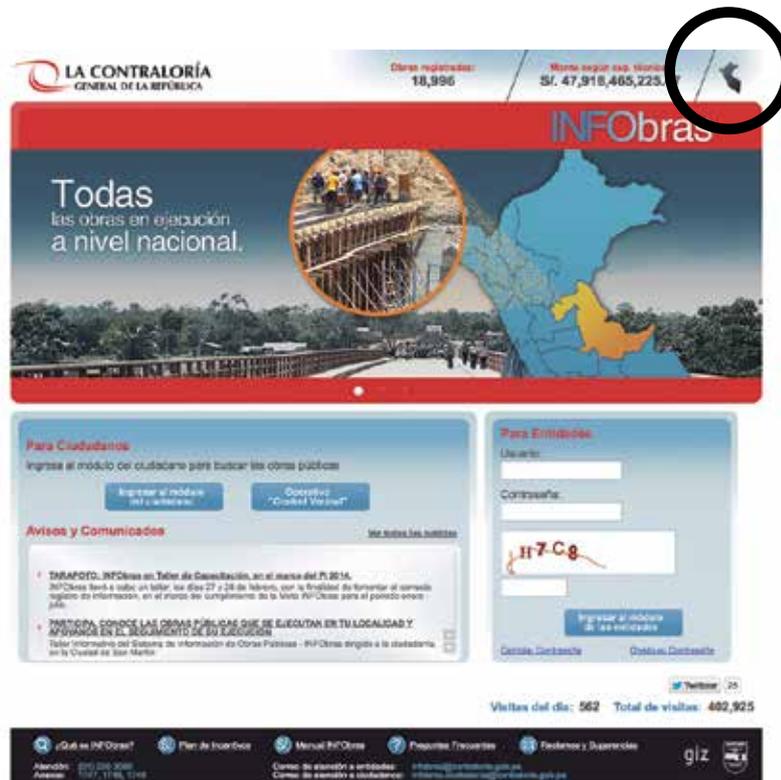


- La articulación de dicha información permite obtener reportes sistematizados y especializados acerca de mapas de riesgos, tendencias, información geográfica de la concentración de obras, entre otros.
- También, permite obtener información del nivel de ejecución de las mismas.

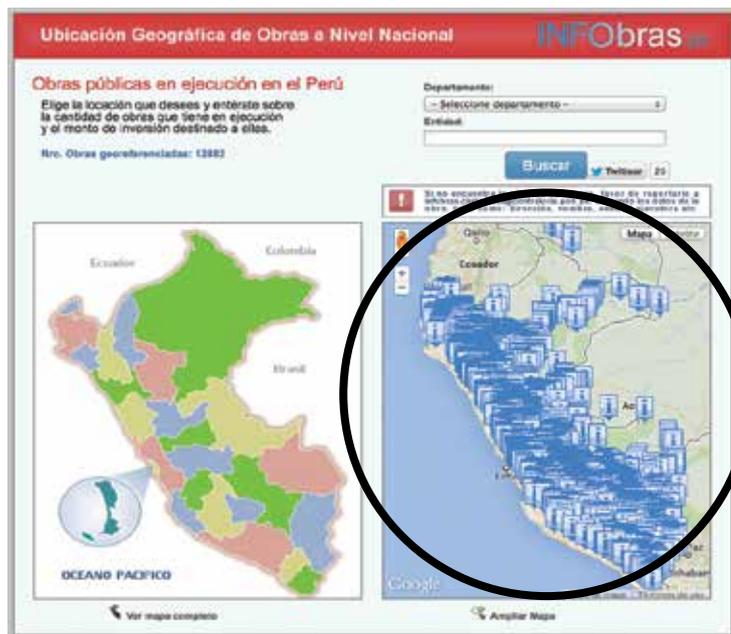
El sistema INFObras cuenta con un módulo para que el ciudadano y la ciudadana puedan ingresar y visualizar a través de él, la información referida a la ejecución de cualquier obra pública registrada en el sistema en el territorio nacional. Para ello, el ciudadano o ciudadana debe ingresar en su navegador de internet la siguiente dirección:

<http://apps.contraloria.gob.pe/infobras/>

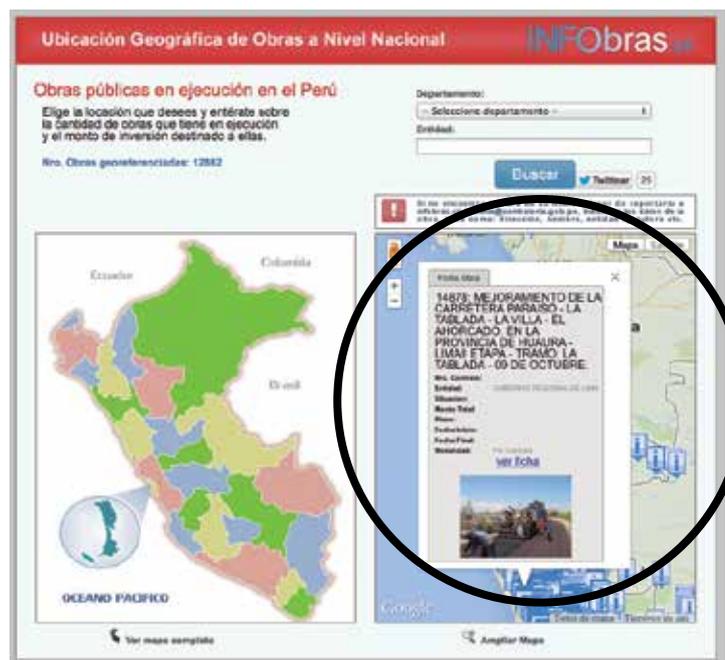
Para ingresar a la información de las obras en ejecución registradas en INFObras, se puede actuar de dos formas:



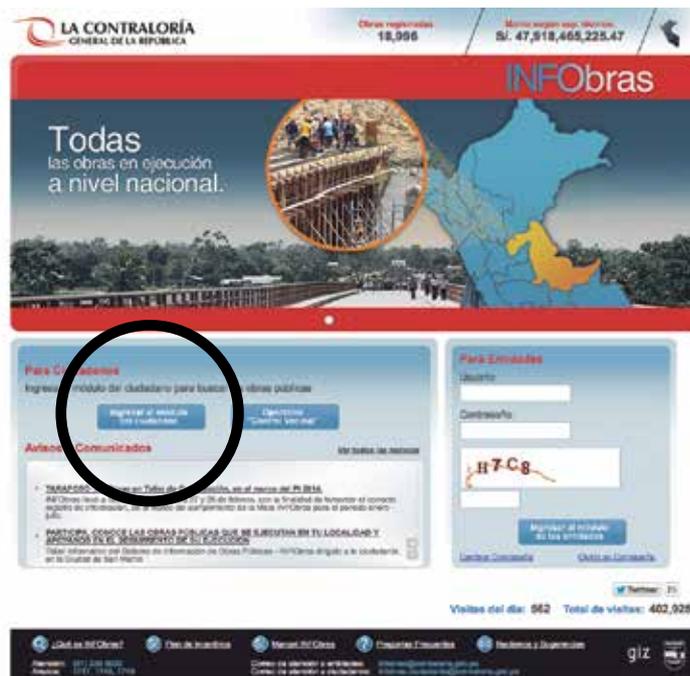
- **Haciendo clic en la imagen del mapa del Perú ubicado en la parte superior derecha de la página de INFObras.** Al llevar a cabo esta función, ocurrirá lo siguiente:
 - Se ingresa a una página en la que se puede visualizar dos mapas de geo referencia. En el primero, ubicado al lado izquierdo, se puede seleccionar la región a ser consultada y luego, las provincias de interés.



- Al seleccionar una provincia, esta aparecerá en el mapa de geo referencia vinculado a google maps, en el que se puede visualizar las obras ubicadas en la localidad.



- Al dar clic en una de las obras de interés, aparecerá la ficha de la misma, que contiene información básica como: descripción de la obra, monto aprobado, avance de ejecución y por supuesto, la entidad que tiene a cargo el proyecto.
- **Haciendo clic en el botón ingresar al módulo del ciudadano.** Una vez hecho clic en este botón, sucederá lo siguiente:



- Se ingresará a una página en la cual se encuentran dos recuadros. El primero, para ingresar el texto de búsqueda y el segundo, para ingresar un código de seguridad.



- En el primer botón, el ciudadano o ciudadana tiene la posibilidad de *filtrar* las obras registradas de sectores de su interés. Por ejemplo, si coloca *salud* se visualizarán todas aquellas obras vinculadas al sector salud registradas en el sistema.



Todo ciudadano o ciudadana puede hacer vigilancia desde este espacio *subiendo* fotos de alguna obra en particular, redactando algún comentario sobre su ejecución, brindando así información que permita comparar lo declarado por la entidad ejecutante en cuanto al avance físico de las obras.

f) El aplicativo para el presupuesto participativo



Es una herramienta informática donde se registra la información sobre el desarrollo de cada una de las etapas del presupuesto participativo y es de acceso a los ciudadanos y ciudadanas para que puedan ejercer una mejor labor de vigilancia sobre este mecanismo de participación.

A través de esta herramienta, los gobiernos regionales y los gobiernos locales encontrarán un sistema de registro en línea de información sobre sus procesos de presupuesto participativo, a través del cual podrán mantener información detallada que retroalimente sus experiencias.

- La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil podrán acceder a la base de datos, realizar consultas y obtener reportes diversos sobre los procesos y resultados del presupuesto participativo en cada distrito, provincia o región.
- Todo el público que acceda a este portal tiene libre disponibilidad sobre la normatividad vigente, documentos de consulta, documentos de investigación y materiales de promoción, difusión y capacitación sobre el presupuesto participativo, gentilmente proporcionados por organizaciones aliadas y otros de libre acceso encontrados en Internet.

El portal contiene también:

- **Un módulo de capacitación en línea** (e-learning) a través del cual se puede obtener un conocimiento básico del tema y recibir acreditación por ello. Luego de aprobado el curso, la persona participante recibe una certificación a su nombre firmada por el Director de la Dirección Nacional del Presupuesto Público.
- Además, podemos encontrar fotografías, presentaciones, sistemas de comunicación entre usuarios y entre el personal técnico de la Dirección Nacional Presupuesto Público y los usuarios mediante mensajería, foros, chats, eventos virtuales, entre otros⁷.

1.2.4 Manejo de la información

¿Por qué es importante tener claridad sobre la información que se necesita y para qué se necesita?

Como hemos señalado anteriormente, es vital tener claridad sobre el objeto de la vigilancia, porque ayudará a tener mayor certeza respecto de cuál es la información que se necesita, en la medida que los canales para acceder a la misma son numerosos y se corre el riesgo de perderse en grandes volúmenes de información.

7. Información extraída del portal: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/

Para que eso no suceda, los comités de vigilancia deberán:

- » **Tener vida orgánica**, porque garantiza una permanente definición del objeto para el que se ha creado el comité; asimismo, posibilita definir responsabilidades de sus integrantes.
- » **Capacitarse**, para contar con criterios sobre el tipo de información, la instancia a quien se solicita y el modo de hacerlo.

¿Cómo se debe manejar la información pública?

Debemos tener en cuenta que la información que se solicita debe ser información pública y que debemos tener claridad sobre su diferencia respecto de la información privada, como vemos en el siguiente cuadro⁸:

Información Pública	Información Privada
Remuneraciones de funcionarias y funcionarios públicos.	Información relativa a la intimidad de la persona: referida a su salud, religión u otros datos referidos al fuero íntimo de un funcionario o funcionaria.
Información sobre adquisiciones de bienes y servicios.	Información sobre el estado de un procedimiento administrativo sancionador.
Actividades oficiales que realizan las entidades.	Expedientes judiciales aún en proceso ante el Poder Judicial.
Currículo de altos funcionarios y funcionarias.	Orientación sexual de una persona.
Contratos de profesores de universidades públicas.	Información clasificada como: <ul style="list-style-type: none"> • Secreta (sobre seguridad nacional e inteligencia y contrainteligencia). • Reservada (orden interno y relaciones exteriores). • Confidencial (salud personal, procesos administrativos, disciplinarios o procesos de una toma de decisión de gobierno).
Declaraciones Juradas.	Información bancaria (a menos que se levante el secreto bancario).

8. Lucía Fernández. Transparencia y acceso a la información pública. PALESTRA Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. Visto el 22 de abril 2013.

Una pregunta recurrente que se hacen los comités de vigilancia es:



¿Qué hacer una vez que se cuenta con la información pública solicitada o a la que se haya accedido vía los aplicativos informáticos descritos?.

Al respecto, se sugieren tres pasos para que la información sea de utilidad:

PASO 1

Procesar la información adquirida

Si bien la información que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía debe ser clara, completa, veraz y oportuna, podría haber datos que requieren de una interpretación en la que se haga necesario buscar especialistas o consultar con el equipo técnico con que cuentan los comités de vigilancia.

- En esa medida, las y los especialistas deberán ayudar a “traducir” la información de carácter técnico en información amigable y de fácil entendimiento, sin perder lo esencial de la misma.
- Cada una de las herramientas descritas cuenta con especialistas en línea a los que se puede recurrir vía correo electrónico o llenando un formulario en la web de la entidad solicitada.
- Además de ello, producto de la práctica de vigilancia ciudadana, se deben reconocer a aquellas personas que por su especialidad conocen ciertos temas con mayor profundidad y que pueden asesorar a los comités de vigilancia para una adecuada interpretación de la información.

Para contar con diversas miradas, puede elaborarse un mapa de actores especialistas en la región, para contar con opiniones e interpretaciones que no sean tachadas por falta de neutralidad.

... Por ejemplo, los antecedentes del especialista a consultar, las resistencias que podría generar en la opinión pública, entre otros.



PASO 2

Difundir la información o recurrir a la entidad pertinente

- Una vez que se tiene información clara y de haberse encontrado faltas o actos que contradicen la ética pública y pongan en riesgo la provisión adecuada de los servicios públicos a la ciudadanía, la información podrá difundirse, pero también, podrá ser entregada a las autoridades competentes para que inicien una investigación y determinen las sanciones, de ser el caso.
- De considerar que aún se tiene información incompleta, entonces corresponde insistir para completarla y evaluar si existe un caso que merezca intervención.

Entre las autoridades competentes tenemos a la Contraloría General de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio Público, cuando se considera que existen faltas o delitos flagrantes, según sea el caso.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo, por su mandato constitucional “ha realizado diversas acciones con la finalidad de lograr implantar una cultura de transparencia en la administración estatal y, por ende, un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía”⁹, para ello ha elaborado diversos Informes Defensoriales que dan cuenta de la actuación defensorial en este tema.

9. Defensoría del Pueblo. El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo. Serie Documentos Defensoriales. Documento N° 9. Lima, 2009.

Una de las razones por las que muchas autoridades se resisten a brindar información, manteniendo la cultura del secreto, es que piensan que quienes buscan acceder a la información sobre su gestión, es por un interés político en la medida que la intención de la vigilancia no tiene como objetivo cautelar los derechos ciudadanos sino vacarlos o mínimamente desprestigiarlos.



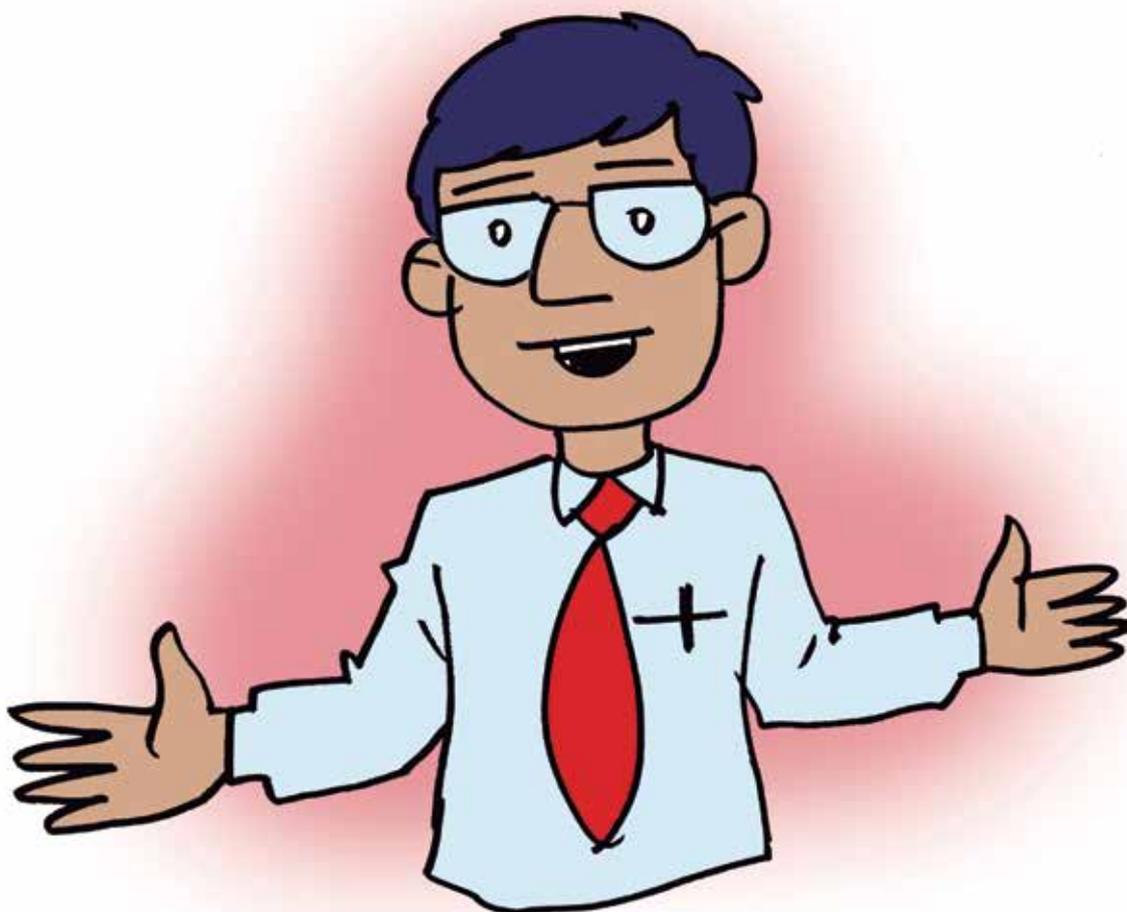


2

**¿Cuáles son los principales espacios de vigilancia
ciudadana institucionalizados por norma?**

Existen dos modalidades de comités de vigilancia:

- Los comités institucionalizados por norma.
 - Los comités que nacen como iniciativa de los propios ciudadanos y ciudadanas.
- Veamos el primero de ellos.



En este fascículo nos ocuparemos de los comités que actúan en el ámbito de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Así, tenemos los siguientes:

2.1 La vigilancia ciudadana del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo¹⁰ es un mecanismo de participación ciudadana fundamental en el proceso de descentralización del país. Con este mecanismo se determina el destino de una parte del presupuesto municipal, ya sea provincial o distrital, y regional, para invertirlos en aquellos proyectos que se consideran prioritarios para la localidad.

En tanto mecanismo de participación ciudadana, la vigilancia del presupuesto participativo (PP) permite a los agentes participantes y a la ciudadanía en su conjunto, hacer un seguimiento del proceso de elaboración del Presupuesto Participativo y posteriormente vigilar su implementación.

10.El Presupuesto Participativo es normado por la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EF.

Si bien el comité de vigilancia se conforma en la cuarta fase de elaboración del presupuesto Participativo, es posible y necesario vigilar que el proceso sea llevado con transparencia, desde la convocatoria hasta la selección de proyectos.



Recordemos que:

- La rendición de cuentas es uno de los mecanismos donde la autoridad regional o municipal da cuenta a la población de la implementación del PP.
- Con la rendición de cuentas se puede hacer seguimiento y evaluar los resultados del proceso, absolviéndose preguntas y recogiendo aportes de la ciudadanía para la mejora de la gestión de dicho instrumento.

2.1.1 Conformación de los comités de vigilancia del presupuesto participativo



El Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo es la instancia reconocida oficialmente por los gobiernos regionales o locales para vigilar la formulación y ejecución del mismo.

El instructivo para la formulación del presupuesto participativo¹¹ establece lo siguiente:

- La conformación del comité de vigilancia en la fase de formalización de acuerdos y compromisos.
- El comité de vigilancia es elegido por las personas participantes en el taller de priorización y formalización de acuerdos.
- Este comité se constituye con un mínimo de cuatro participantes de la sociedad civil, quienes deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser agente participante, representante de una organización social de base o de institución privada que forme parte del ámbito jurisdiccional.
- Radicar en la jurisdicción donde se desarrolla el proceso participativo.
- No haber recibido condena por delitos o faltas.

El presupuesto participativo se elabora entre enero (cuando se inicia la convocatoria) y junio (cuando se tienen todos los acuerdos producto del proceso).

11. Presupuesto Participativo basado en Resultados, Instructivo N° 001-2010-EF/76.01, publicado mediante Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01.

Funciones de los comités de vigilancia del presupuesto participativo

- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo.
- Vigilar que el gobierno regional o local cuente con un cronograma aprobado de ejecución de obras para los proyectos de inversión priorizados en el proceso participativo.
- Vigilar que los recursos del gobierno regional o gobierno local destinados al presupuesto participativo del año fiscal sean invertidos conforme a los acuerdos y compromisos asumidos.
- Vigilar que los proyectos priorizados y ejecutados se vinculen efectivamente con la mejor provisión de servicios a la población, en el marco de los resultados identificados.
- Vigilar que la sociedad civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión incluidos en el proceso participativo, de ser el caso.
- Informar semestralmente a los Consejos de Coordinación Regional y/o Local sobre los resultados de la vigilancia.
- Presentar un reclamo o denuncia al Consejo Regional o Concejo Municipal, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o a la Defensoría del Pueblo, en caso encuentren indicios o pruebas de alguna irregularidad en el proceso del presupuesto participativo o en la implementación de los acuerdos adoptados en este.

La vigilancia ciudadana sobre el presupuesto participativo es importante porque:



- Fomenta la transparencia de la acción de los gobiernos regionales y locales en la formulación y ejecución del presupuesto participativo.
- Promueve la legitimidad política de las decisiones adoptadas por las autoridades regionales y, por tanto, aporta a la gobernabilidad democrática.
- Permite que la sociedad civil intervenga vigilando la acción del Estado a través del cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso, especialmente en el estado de los proyectos priorizados y aprobados por los agentes participantes del presupuesto participativo.
- Contribuye con una utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos, procurando la ampliación y mejora de los servicios públicos prestados a la ciudadanía.

2.2 La vigilancia ciudadana a nivel del Consejo de Coordinación Regional (CCR) y del Consejo de Coordinación Local (CCL) provincial y distrital

El Consejo de Coordinación Regional (CCR)¹² y el Consejo de Coordinación Local (CCL)¹³ son instancias creadas mediante las Leyes Orgánicas de los gobiernos regionales y municipales.

Entre otros aspectos, según su Ley Orgánica, los miembros del Consejo de Coordinación Regional (CCR) emiten opinión consultiva, concertando entre sí, sobre lo siguiente:

- El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual.
- El Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- Otros asuntos que le encargue o solicite el Consejo Regional.

2.2.1 ¿Quiénes integran el Consejo de Coordinación Regional (CCR)?

Está integrado por el presidente regional, alcaldes provinciales y la sociedad civil. El porcentaje de participación es 60% de alcaldes provinciales y 40% de representantes de la sociedad civil, que son elegidos por un período de dos años.

Existen dos tipos de miembros:

- **Miembros plenos.**- Presidente regional quien preside el CCR, alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil de la región.
- **Miembros invitados.**- Alcaldes distritales, otros representantes de la sociedad civil. También en la proporción de 60% y 40% respectivamente.

Los miembros del CCR no pueden delegar su participación. Salvo el presidente regional, que puede delegar al vicepresidente para que lo represente.

2.2.2 ¿Quiénes integran el Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP)?

- El alcalde o alcaldesa provincial.
- Los regidores y regidoras provinciales.
- Alcaldes o alcaldesas distritales de la jurisdicción provincial.
- Los y las representantes de la sociedad civil.

El alcalde o alcaldesa provincial preside el CCLP y puede delegar tal función en el teniente alcalde.

12. Artículo 11° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

13. Artículo 7° de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

2.2.3 ¿Quiénes integran el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD)?

El Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) está integrado por:

- El alcalde o alcaldesa distrital.
- Los regidores y regidoras distritales.
- Los alcaldes o alcaldesas de centros poblados del distrito.
- Los y las representantes de la sociedad civil.

Ahora veamos cuáles son las funciones de los CCL Provincial, según la Ley Orgánica de Municipalidades.



Funciones de los Consejos de Coordinación Local Provincial¹⁴

- Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.
- Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.
- Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.
- Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- Otras cuestiones que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.



- Tanto el Consejo de Coordinación Regional como el Consejo de Coordinación Local Provincial no ejercen funciones ni actos de gobierno.
- Para los Consejos de Coordinación Local Distrital, la conformación y funciones son semejantes a las del Consejo de Coordinación Local Provincial.

14. Artículo 100° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

2.2.4 ¿Cómo ejercer la vigilancia ciudadana en los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local?

Existen dos alternativas no excluyentes de ejercer la vigilancia ciudadana en los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local:

- **La primera forma, les corresponde a los integrantes de la sociedad civil, democráticamente elegidos para formar parte de estos espacios.**
 - Ellos y ellas tienen la responsabilidad de vigilar el correcto funcionamiento de la administración de los gobiernos regionales y locales y especialmente que se cumplan con los compromisos asumidos en dichos espacios de coordinación.
 - Como representantes de la sociedad civil, tienen una participación real y efectiva en *asuntos de gobierno* a través de estos espacios de coordinación y, por lo tanto, representan los intereses de la sociedad.
- **La segunda forma, está vinculada a la participación de la sociedad civil que observa el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local y de cómo sus representantes efectivamente cumplen con la labor de representación de los intereses de la comunidad.**
 - En ese sentido, el control no solo se da sobre la efectiva realización de las obras y compromisos del gobierno local o regional, sino también como una labor de control en la representación de los propios agentes de la sociedad civil para que cumplan su labor de representación.

2.3 Vigilando los planes de desarrollo concertado¹⁵

“El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) representa la propuesta acordada por los actores claves de la región, provincia o distrito, para orientar el proceso de desarrollo de dicho ámbito territorial”¹⁶.



El Plan de Desarrollo Concertado es una herramienta de planificación estratégica elaborada participativamente entre las autoridades y la ciudadanía, y constituye una guía para la acción en el largo plazo. Está orientado a convocar y enfocar recursos y esfuerzos individuales e institucionales para alcanzar una imagen colectiva de desarrollo construida en base al consenso de todos los individuos y actores en un territorio determinado¹⁷.

15. Artículos 192° y 195° de la Constitución Política; artículos 17°, 18°, 35 b) y 42 e) de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; artículos 9°, 10 b), de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

16. Inventario de metodologías y Análisis de Concordancia y Brechas de los Planes Regionales y Locales. Proyecto Fomento del Desarrollo Regional a través de la Planificación Regional. GIZ. 2011. Citado en: <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/9c664e2b-5940-42a6-862d-23eb3ba4632f>.

17. Guía Específica Plan de Desarrollo Concertado 2010. Prodescentralización de USAID Perú. Lima, enero de 2010.

El Plan de Desarrollo Concertado se caracteriza por:

- Tener un carácter territorial, siendo este un espacio local o regional. Al mismo tiempo, el Plan de Desarrollo Concertado se vincula a otros instrumentos de planeamiento de carácter nacional y regional como el presupuesto participativo o los planes estratégicos sectoriales.
- Ser una construcción colectiva que implica la participación activa de diferentes actores de la comunidad en cada uno de los momentos del proceso de su formulación.

Por tanto:

La participación ciudadana es un requisito clave para la formulación del Plan de Desarrollo Concertado, representando un principio orientador del proceso, definido en el marco normativo de los procesos de planificación participativa.

- Para el caso de los gobiernos locales, la participación es un principio de la planificación.
- En el caso de los gobiernos regionales, según su respectiva ley, la participación constituye un principio para la gestión regional en los procesos de formulación, seguimiento y ejecución de planes¹⁸.



Podemos decir que la vigilancia de los PDC puede darse en tres momentos: en la elaboración del plan, en su implementación y en su actualización. Veamos a continuación.

2.3.1 ¿Cómo ejercer la vigilancia en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado – PDC?

La elaboración del plan de desarrollo concertado comprende diversas fases en que la participación de la sociedad civil es fundamental. Proponemos que la vigilancia se de en la preparación del proceso, durante su implementación y en su revisión, ajuste o actualización del plan.

18. Ídem.

- **Emisión de ordenanza.** El proceso de elaboración del plan que inicia con una ordenanza que lo aprueba.
 - » En este momento la vigilancia debe orientarse a velar para que la ordenanza sea aprobada en fecha adecuada, que sea publicitada en los medios de comunicación, dándola a conocer por notas de prensa o entrevistas para diversos medios.

- **Conformación del equipo técnico.** En esta fase se conforma el equipo técnico que será responsable de llevar a cabo la elaboración del PDC. Para la vigilancia ciudadana:
 - » Se debe tener en cuenta quiénes conforman el equipo técnico, tanto desde el gobierno regional o local como de la sociedad civil.
 - » Debe asegurarse que la conformación del equipo técnico garantice la participación y compromiso de la sociedad civil para participar en este proceso.

- **Comunicación del proceso.** Esta fase es sumamente importante porque la comunicación del proceso permite por un lado, que los actores directamente vinculados estén al tanto de la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado, y por otro, legitima la gestión ante la opinión pública; en tanto se muestra como una gestión que promueve los procesos participativos.
 - » La vigilancia ciudadana debe orientarse a velar porque la comunicación sea amplia y que llegue a todos los ámbitos geográficos del territorio, ya sea regional o local. Es por ello que no debe descartarse la elaboración de un plan comunicacional que defina los mensajes (eslogan, frases, canciones) los medios (radio, tv, impreso) y otros formatos (vallas, paneles, trípticos, etc.).

- **Plan de trabajo.** La elaboración del plan de trabajo explicita las responsabilidades y el tiempo en que se elaborará el PDC.
 - » En este momento es cuando se diseñan los talleres, concretando esta labor en la guía metodológica.
 - » Del mismo modo, se indican las fechas de los talleres y se cursa invitación a los mismos.
 - » La vigilancia ciudadana debe orientarse a verificar que el plan de trabajo contenga con claridad los temas de los talleres, los actores que participarán y si la metodología permitirá que se desarrollen adecuadamente.

- **Producto del proceso.** Desde la emisión de la ordenanza hasta la participación en los talleres, se espera un proceso concertado entre las autoridades y la sociedad civil. Como resultado de este proceso se elabora el documento que contiene el plan propiamente dicho.
 - » Por ello, si la vigilancia en las fases descritas anteriormente se orientaban al proceso de elaboración del plan, a partir de este momento la vigilancia debe orientarse a que el documento responda justamente a lo concertado en los talleres.
 - » Se inicia el proceso con una ordenanza, y se aprueba el Plan de Desarrollo Concertado - PDC con otra ordenanza.

¿Sabes qué estructura debe tener el Plan de Desarrollo Concertado o PDC?

No hay un solo modelo de PDC, pero se propone que mínimamente contenga lo siguiente:

- El diagnóstico del territorio.
- Visión de desarrollo.
- Ejes y objetivos estratégicos.
- Proyectos estratégicos.
- Programación multianual.
- Presupuesto del plan de desarrollo.
- Modelos de gestión del PDC.

FASE 2

Vigilancia en la implementación del Plan de Desarrollo Concertado- PDC

Para hablar de la implementación del Plan de Desarrollo Concertado - PDC debemos hacer una breve referencia entre la articulación del PDC y el Presupuesto Participativo (PP).

El PDC es un plan de largo plazo en el que la sociedad civil, las autoridades y funcionarios y funcionarias del gobierno regional o local, según corresponda, acuerdan una visión de desarrollo de acuerdo a las potencialidades del territorio.

El PP tiene un horizonte anual/multianual y se articula al PDC en tanto los proyectos priorizados en el PP deben concordar con lo estipulado en el PDC.

En ese sentido, la vigilancia ciudadana en el Presupuesto Participativo y en el Plan de Desarrollo Concertado guardan relación desde el proceso de elaboración, hasta la implementación de los mismos.



La vigilancia ciudadana debe formar parte de las acciones a emprender para asegurar la implementación de los proyectos estratégicos.

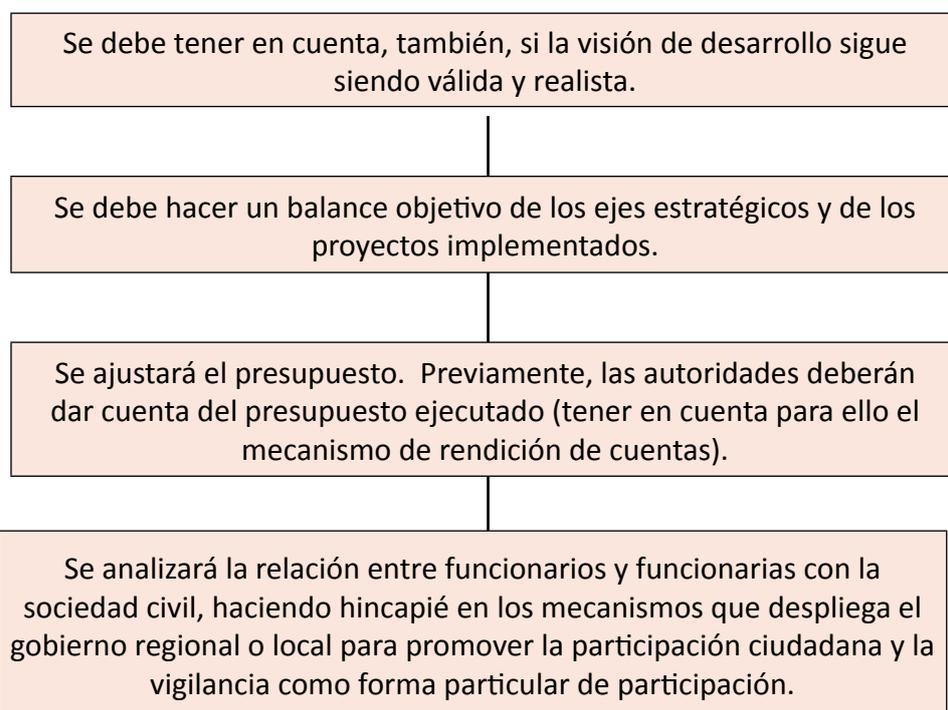
FASE 3

La vigilancia en la actualización del Plan de Desarrollo Concertado - PDC

Actualmente, muchos gobiernos locales y regionales vienen actualizando o reelaborando sus Planes de Desarrollo Concertado.

Para concretar los procesos de vigilancia ciudadana se deben considerar los pasos ya tratados en la fase de elaboración. En ese sentido:

Se debe revisar que la información contenida en el diagnóstico del territorio cuente con información actualizada que responda al momento en el que se elabora el ajuste.



2.4 La vigilancia en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) fue creada el 18 de enero del 2001 mediante D.S.01-2001-PROMUDEH (modificado y complementado por el D.S. 014-2001-PROMUDEH del mes de julio de ese año).



La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza es un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú. De allí su carácter inédito en el país.



En la actualidad, la MCLCP está adscrita al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).



Es importante mencionar que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, promulgada el 27 de mayo del 2003, en su octava disposición final reconoce el funcionamiento de este espacio de concertación y señala que:

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, octava disposición final.	Reconoce el funcionamiento de este espacio de concertación y señala que: <i>“Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza seguirán cumpliendo las mismas funciones que les han sido asignadas respecto a las políticas sociales por el Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH -modificado por el Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH-, al que se le otorga fuerza de ley”¹⁹.</i>
---	--

19. Información extraída de la página institucional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. En: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=90>.

2.4.1 ¿Cuáles son los objetivos de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MCLCP?

En todas las instancias en las que participa, los objetivos de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza son²⁰:

- Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.
- Lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza.
- Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.
- Maximizar la transparencia e integridad en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza.

De todos los objetivos de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP, el que atañe directamente a la naturaleza de este documento es el que se refiere a:

“Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado”.



La participación y la fiscalización ciudadana es parte sustancial del programa de la MCLCP.

20. Artículo 1° del Decreto Supremo N° 001-2001-PEOMUDEH publicado el 19 de enero de 2001.

A nivel regional y local, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP tiene instancias de articulación a través del Comité Ejecutivo Provincial (CEP) y del Comité Ejecutivo Distrital (CED).

Estas instancias son descentralizadas, responsables de poner en práctica sus objetivos y funciones en el ámbito de su competencia, en concordancia con las orientaciones y acuerdos adoptados por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y el Comité Ejecutivo Regional (CER).

- La participación de la sociedad civil es muy importante al interior de estas instancias. Por lo menos, cuatro (4) representantes de los sectores/organizaciones más importantes en la provincia o distrito (campesinos, comunidades nativas, pobladores, sindicatos, padres de familia, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, etc.) forman parte de estos comités.
- Estas organizaciones deben tener representación provincial o distrital, según el caso, siempre que sea posible. Los sectores deberán definirse previamente, de acuerdo con la realidad local, para asegurar representantes de la mayor importancia para el trabajo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP.

2.4.2. ¿Cómo se ejerce la vigilancia ciudadana en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MCLCP?

La vigilancia ciudadana en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP es muy importante porque realiza un seguimiento de políticas que luchan contra la pobreza.



La principal estrategia de la MCLCP es el concurso de sectores organizados de la sociedad civil con agentes claves para apoyar en esta tarea.

- Los representantes de la sociedad civil al interior de los comités juegan un rol de vigilancia formal y su participación es clave porque permite dar seguimiento a los acuerdos y cautelar los intereses y prioridades de la ciudadanía en materia de lucha contra la pobreza.
- Por otro lado, las organizaciones sociales que no participan directamente de los Comités de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP pueden desarrollar una importante labor en el seguimiento de los procesos de diálogo que la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza -MCLCP establece con las instancias del Estado y las empresas privadas para el desarrollo de acciones que enfrenten la pobreza, a nivel local y regional.
- Asimismo, dado que la incidencia del Estado en la lucha contra la pobreza se da especialmente a través de la ejecución de programas sociales que atienden necesidades básicas de la población en nutrición, salud y educación, su vigilancia es relevante ante situaciones de corrupción y faltas a la ética pública en la ejecución de dichos programas, que ponen en riesgo su correcta provisión y afectan derechos fundamentales de la población²¹.

21. Defensoría del Pueblo. Aportes de la Defensoría del Pueblo a la Promoción de la Ética Pública en los Programas Sociales del Estado. Mayo 2011.

Es por ello que la vigilancia por parte de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía en general para una correcta provisión de estos programas, resulta clave.





3

Otros espacios de vigilancia ciudadana

Existen otros espacios de vigilancia ciudadana libre y voluntaria que se conforman a partir de intereses colectivos para hacer seguimiento o controlar el correcto funcionamiento de la política pública y la actuación de autoridades, servidoras, servidores, funcionarias y funcionarios públicos, especialmente cuando se considera que existen riesgos de que la autoridad actúe sin respetar los derechos ciudadanos.

Esta vigilancia ciudadana se configura como grupos organizados. Algunos son coyunturales para hacer seguimiento a un proceso de la gestión pública o la aplicación de una política específica.

Otros son de mayor alcance temporal para seguir planes de acción, como la ejecución de los Planes de Desarrollo Concertado o la aplicación de una política sectorial o de Estado que impliquen procesos distendidos en el tiempo.



Estos comités de vigilancia ciudadana pueden organizarse de dos modos generales:

- **De manera tradicional, bajo la forma de asamblea**

La forma de estructurar un comité de vigilancia ciudadana bajo la forma de asamblea tiene una estructura vertical, sin que por ello deje de ser participativa e inclusiva.

- El comité, en estos casos, elige un presidente o presidenta, coordinador o coordinadora, un secretario o secretaria y un o una vocal o tercer representante.



Se recomienda la elección de un tesorero o tesorera, en casos que el comité decida manejar fondos económicos para promover algunas actividades propias del ejercicio de la vigilancia.

- **Bajo la coordinación de un representante**

No es una estructura rígida y vertical, sino que se opta por la figura de un delegado coordinador o delegada coordinadora que activa al grupo convocando a las reuniones, coordina y motiva a que se desarrollen las tareas acordadas.

En casos como estos, todas las personas del grupo se hacen corresponsables de las actividades del comité, de conseguir información necesaria y de participar de todas las actividades acordadas.

El grupo **Propuesta Ciudadana**, producto de su experiencia en temas de descentralización, transparencia, vigilancia y participación ciudadana, propone una agenda de puntos para mejorar el desempeño de los Comités de Vigilancia de los cuales mencionamos solo algunos, en los siguientes apartados:

¿Cómo mejorar el desempeño de estos comités?	
Sobre la organización de los comités de vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> • Organizarse, con funciones y responsabilidades para cada integrante. • Articularse en redes de vigilancia de la provincia o departamento. • Gestionar el acceso a recursos logísticos y económicos básicos para su funcionamiento (movilidad, fotocopias, etcétera). • Elaborar un plan de vigilancia que contenga las acciones descritas en el proceso de vigilancia, con plazos y productos.
Sobre la articulación de los comités de vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y articular la acción de vigilancia de los comités de obra en los distritos con comunidades campesinas, juntas vecinales, centros poblados, etc. • Realizar acciones de cooperación con otras instancias, como entidades con funciones de fiscalización e instituciones que promueven la vigilancia ciudadana. • Buscar vínculos con el trabajo de la Contraloría General de la República en dos niveles: por un lado, para canalizar información a la Contraloría y, por el otro, para recibir y socializar los informes de la Contraloría sobre su ámbito de actuación.



También existen otros espacios promovidos por la sociedad civil, desde los cuales se puede hacer vigilancia ciudadana. Por ejemplo, tenemos: redes, observatorios, frentes de defensa, entre otros.

3.1 Las redes

- La red es la figura que mejor simboliza cómo debería funcionar la densidad del tejido de la sociedad civil organizada.
- Existen redes temáticas, como por ejemplo las redes de salud que abordan temas vinculados a políticas de salud, o las redes de maestros que vigilan el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Participativo Regional de Educación - COPARE o los Consejos Participativos Locales de Educación - COPALE. En muchos casos, las redes desarrollan capacidades para formular propuestas alternativas a las políticas o planes priorizados.

3.2 Los observatorios

Son espacios centrados en vigilar un tema específico y son impulsados por entidades estatales o instituciones de la sociedad civil. Según la Real Academia Española de la Lengua, observatorio es “un lugar o posición que sirve para hacer observaciones”.



El observatorio

Desde el ámbito social, podemos decir que un observatorio comprende un conjunto de hechos o situaciones que implican el registro, análisis, estudio y, eventualmente, la formulación de propuestas por parte de las instituciones que lo promueven.

Si bien un observatorio no requiere, necesariamente, de un profundo conocimiento técnico sobre las materias a vigilar, sí es preciso contar con un número mínimo de elementos o indicadores que bien formulados deben dar cuenta de los avances o retrocesos de aquello que es materia de seguimiento.

A manera de ejemplo podemos citar los siguientes observatorios:

- El Observatorio Nacional de Recursos Humanos en Salud.
- El Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior.
- El Observatorio Anticorrupción, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Los observatorios de concesión minera, etc.

Por parte de la sociedad civil, se cuenta con organizaciones especializadas en temas específicos, como:

- **Foro Educativo**, que no siendo propiamente un observatorio participa, opina y propone sobre aspectos fundamentales de la política educativa.
- **La ONG COOPERACIÓN**, especializada en temas de concesión minera en el Perú.
- **El Observatorio de la Salud**, creado por el Consorcio de Investigación Económica y Social.
- **El Grupo Propuesta Ciudadana**, especializado en temas de descentralización, reforma del Estado y participación ciudadana.



Participación de Interquoristas en el XVIII CICLO DE FORMACIÓN del Grupo Propuesta Ciudadana y Desco

Ideas fuerza

CONCEPTO DE VIGILANCIA CIUDADANA

La vigilancia ciudadana es un derecho y un mecanismo de participación que los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer para controlar la administración pública con el fin de fortalecerla, logrando la concertación de propuestas que permitan el desarrollo integral de todas las personas.

REQUISITOS PARA LA VIGILANCIA CIUDADANA

- a. **Definir el objeto de la vigilancia ciudadana:** es decir, ¿qué se va a vigilar?
- b. **Conocer el marco legal que respalda la acción de vigilancia:** la Constitución Política y las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades, entre otras, disponen acciones de vigilancia ciudadana a los gobiernos descentralizados sobre sus políticas, planes y proyectos, así como el uso de los recursos públicos.
- c. **Conocer las fuentes de información:** es preciso saber qué entidades o personas poseen la información que permitirá realizar una vigilancia responsable y propositiva.
- d. **Tener claridad en la información que se necesita y para qué se necesita:** decidido el objeto de vigilancia, es preciso tener información cierta y actualizada sobre la materia. Esta información debe ser interpretada de manera adecuada, a veces por especialistas.
- e. **Saber qué hacer con la información pública:** en ocasiones puede ser necesario difundir la información obtenida, en otras, puede ser preciso ponerla a disposición de las instituciones que tienen el rol de fiscalización, control o supervisión de las entidades públicas.

¿QUÉ SE PUEDE VIGILAR?

- a. Un proceso de implementación de una política o de toma de decisiones.
- b. Una política.
- c. Un plan de acción.
- d. La transparencia e integridad en el uso de los recursos públicos.



4

Preguntas para reflexionar y construir

1. ¿Es importante ejercer el derecho a la participación a través de la vigilancia ciudadana? ¿Por qué?

2. ¿Cómo funcionan en tu localidad los comités de vigilancia? ¿Para qué se han conformado? ¿Cómo benefician a la mejor prestación de los servicios públicos?

3. ¿Contribuye la vigilancia ciudadana a crear puentes entre la ciudadanía, las autoridades y funcionarios y funcionarias públicos?

4. ¿Está fortalecida tu organización para promover acciones de vigilancia ciudadana?

5. ¿Cuándo hacen vigilancia ciudadana?, ¿cómo es la relación entre los comités y el funcionariado público?

6. ¿Qué vigilamos en toda acción de vigilancia ciudadana? ¿Es importante identificar el objeto de la vigilancia?

7. ¿Qué fuentes de información necesitamos conocer y utilizar para hacer vigilancia ciudadana?

8. ¿Conoces el marco legal que respalda la acción de vigilancia?

Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto
dirigido a

comités y espacios de vigilancia ciudadana



Jr Cusco 121, Centro de Lima
E-mail: gestionpublica@pcm.gob.pe
Teléfono: (51-1) 219-7000 Anexo 7200



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Programa ProDescentralización