

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ESCUELA NACIONAL DE CONTROL**



**CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO DEL PROGRAMA DE MONITORES
CIUDADANOS DE CONTROL EN EL DEPARTAMENTO DE LA
LIBERTAD, PERÍODO 2018-2019**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRO(A) EN CONTROL GUBERNAMENTAL

AUTORES:

Abogada, Barreto Giles, Ivonne
Contador, Rubina Meza, Ronny Luis

ASESOR:

Magister, Medianero Burga David Elpidio (0000-0002-3886-7617)

Lima, 2021

A Fabián, mi norte.

Ivonne Barreto

A mis padres y a mi hermano, por su apoyo permanente e incondicional.

A mi esposa e hijos, quienes son la motivación que me impulsa a continuar avanzando.

Ronny Rubina

Agradecimientos

A los Especialistas del Programa de Monitores Ciudadanos y de Audiencias Públicas del departamento de La Libertad, por su generoso apoyo en el presente trabajo de investigación.

A nuestros docentes del Programa de Maestría de la Escuela Nacional de Control, por compartir sus valiosos conocimientos.

A los integrantes de la primera promoción de la Maestría en Control Gubernamental de la Escuela Nacional de Control, quienes invirtieron su tiempo y recursos en este proyecto académico de nuestra querida institución.

A todos los compañeros con los que compartimos nuestra labor de control gubernamental en diferentes lugares de nuestra patria, quienes nutrieron nuestros conocimientos y nuestras vidas con sus experiencias y enseñanzas.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	4
RESUMEN.....	12
ABSTRACT	13
INTRODUCCIÓN.....	14
1 PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	17
1.1 Línea de investigación.....	17
1.2 Enunciación y descripción del problema público	17
1.3 Justificación del problema público	20
1.4 Antecedentes.....	21
1.5 Preguntas y objetivos	26
1.5.1 Pregunta general	26
1.5.2 Preguntas específicas.....	26
1.5.3 Objetivo general.....	26
1.5.4 Objetivos específicos	26
1.6 Hipótesis.....	27
1.6.1 Hipótesis general	27
1.6.2 Hipótesis específicas	27
2 MARCO CONCEPTUAL.....	28
3 METODOLOGÍA.....	39
3.1 Métodos de análisis.....	39
3.2 Estrategia para la recolección de datos.....	41
3.2.1 Herramientas e instrumentos	41

3.2.2	Fuentes de información.....	43
3.2.3	Población.....	43
3.2.4	Muestra.....	44
4	RESULTADOS.....	47
4.1	Articulación del PMCC con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.....	47
4.2	Percepción de legitimidad del PMCC en el entorno autoritativo local de La Libertad.....	51
4.3	Incidencia del PMCC en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad.....	55
4.4	Percepción de la población beneficiaria respecto del control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas en La Libertad.....	62
4.5	Incidencia del PMCC en la generación de servicios de control por parte de la CGR en La Libertad.....	71
5	DISEÑO DE LA PROPUESTA DE SOLUCIÓN.....	80
5.1	Objetivo de la propuesta.....	80
5.2	Análisis de las alternativas.....	81
5.3	Descripción de la alternativa seleccionada.....	92
5.4	Formulación de la intervención.....	99
5.5	Análisis de la viabilidad.....	103
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	104
6.1	Conclusiones.....	104
6.2	Recomendaciones.....	109
	BIBLIOGRAFÍA.....	110

GLOSARIO DE TERMINOS

CGR	Contraloría General de la República
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ENC	Escuela Nacional de Control
INCOSAI	Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MCC	Monitores Ciudadanos de Control
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PIRCC	Plan Integral de Reconstrucción con Cambios
PMCC	Programa de Monitores Ciudadanos de Control
PNILCC	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción
SNC	Sistema Nacional de Control

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro N° 1. Consolidado de visitas a obras realizadas por los monitores ciudadanos de control en La Libertad en el año 2018.
- Cuadro N° 2. Consolidado de visitas a obras realizadas por los monitores ciudadanos de control en La Libertad en el año 2019
- Cuadro N° 3. Matriz de análisis de las alternativas
- Cuadro N° 4. Ruta estratégica de la CGR
- Cuadro N° 5. Ubicación del proceso de "Participación voluntaria de los Monitores Ciudadanos de Control"
- Cuadro N° 6. Identificación de actividades, insumos y productos. Componente de Soporte Técnico Especializado para el PMCC.
- Cuadro N° 7. Identificación de insumos, actividades y productos. Componente de seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC.
- Cuadro N° 8. Matriz de desarrollo de la intervención
- Cuadro N° 9. Diagrama de Gantt
- Cuadro N° 10. Análisis de viabilidad de la propuesta

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura N° 1. Percepción de confianza de la población en la CGR (2017-2019)
- Figura N° 2. Comparativo del nivel de desconfianza de la población en la Contraloría General de la República, Poder Judicial, Ministerio Público y Procuraduría Anticorrupción.
- Figura N° 3. Entrevista a funcionarios sobre el PMCC. Pregunta: ¿Qué tan informado estuvo sobre el PMCC?
- Figura N° 4. Entrevista a funcionarios sobre el PMCC. Pregunta: A partir de la intervención del PMCC en las obras que ejecuta la Entidad que representa ¿existen Iniciativas de gestión local (resolución / directiva / protocolo) para mejorar el control en la ejecución de obras públicas?
- Figura N° 5. Entrevista a funcionarios sobre el PMCC. Pregunta: Desde su percepción ¿Cuál es el grado de influencia de la Contraloría en la aceptación del PMCC en su gestión?
- Figura N° 6. Alertas Comunicadas vs. Respuestas de Entidades – Año 2018
- Figura N° 7. Porcentaje de respuesta de los Titulares a las alertas generadas por las visitas de los MCC durante el año 2018
- Figura N° 8. Alertas Comunicadas vs. Respuestas de Entidades – Año 2019
- Figura N° 9. Porcentaje de respuesta de los Titulares a las alertas generadas por las visitas de los MCC durante el año 2019.
- Figura N° 10. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Cree usted que las autoridades locales toman en cuenta los riesgos advertidos por los Monitores Ciudadanos de Control para mejorar la ejecución de las obras?

- Figura N° 11. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Considera que los mecanismos de participación ciudadana contribuyen a la rendición de cuentas de la gestión de las entidades públicas?
- Figura N° 12. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Considera usted que las visitas que realizan los Monitores Ciudadanos de Control a las obras públicas contribuyen a la rendición de cuentas de los fondos públicos utilizados?
- Figura N° 13. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Conoce algún otro mecanismo de participación ciudadana que se desarrolle en su localidad?
- Figura N° 14. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Usted participa o ha participado como integrante en algún mecanismo de participación ciudadana en su localidad?
- Figura N° 15. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Conoce el Programa de Monitores Ciudadanos de Control?
- Figura N° 16. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Conoce la labor que realizan los Monitores Ciudadanos de Control en su localidad?
- Figura N° 17. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Le parece importante la labor que realizan los MCC?
- Figura N° 18. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Considera usted que las visitas que realizan los Monitores Ciudadanos de Control a las obras públicas contribuyen a mejorar la calidad de su ejecución?
- Figura N° 19. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Le genera confianza que una obra pública tenga la intervención de los Monitores Ciudadanos de Control?

- Figura N° 20. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Cómo calificaría usted la labor de los Monitores Ciudadanos de Control?
- Figura N° 21. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Ha considerado ser integrante del Programa de Monitores Ciudadanos de Control?
- Figura N° 22. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC. Pregunta: ¿Conoce la labor que realiza la Contraloría General de la República?
- Figura N° 23. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Considera que el Programa de MCC impulsa, propicia o fomenta el trabajo en equipo en el desarrollo de sus actividades?
- Figura N° 24. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Considera que el Programa de MCC cuenta con una estructura jerárquica para la ejecución de sus funciones que contribuye al logro de sus objetivos?
- Figura N° 25. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Cómo califica el apoyo operativo que brinda la CGR al Programa de Monitores Ciudadanos de Control?
- Figura N° 26. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Considera que los procedimientos establecidos para el desarrollo de su labor como MCC son adecuados para el logro de los objetivos del Programa?
- Figura N° 27. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Cuál es fue su principal motivación para formar parte del Programa de Monitores Ciudadanos de Control?
- Figura N° 28. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Cómo califica la capacitación recibida para el desempeño de su labor como Monitor Ciudadano de Control?

Figura N° 29. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Considera que existen las condiciones de conectividad adecuadas para la comunicación fluida y transmisión de información necesaria para ejecución de sus labores de MCC?

Figura N° 30. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control. Pregunta: ¿Considera que es necesario contar con equipos electrónicos y/o programas de software para la ejecución de sus labores como MCC?

RESUMEN

Los mecanismos horizontales de rendición de cuentas aplicados por la Contraloría General de la República (CGR), no generaron la confianza esperada en la población; por lo que ha sido necesario incorporar a la ciudadanía en el proceso de fiscalización de la gestión pública, a través de estrategias de control social. En ese contexto, surge el Programa de Monitores Ciudadanos de Control, a través del cual se selecciona y acredita a ciudadanos para que visiten las obras en ejecución y verifiquen que éstas se realicen de conformidad con la normativa vigente. Sin embargo, a poco más de dos años de implementación del programa se desconoce cuál ha sido la influencia de esta estrategia en la creación de valor público.

La presente investigación ha analizado dicha problemática en el caso concreto de la implementación del programa MCC en La Libertad - Perú, durante los años 2018 y 2019; de cuyo resultado se ha determinado que si bien el programa tiene legitimidad en el entorno político y existe una percepción de confianza de parte de la población; no está generando la adopción de acciones correctivas o preventivas respecto de las situaciones de incumplimiento detectadas, de parte de la mayoría de titulares de las entidades, y así tampoco tuvo incidencia en la generación de servicios de control por parte de la CGR. En tal sentido, se encuentra pendiente orientar algunos componentes de este programa a fin de que continúe mereciendo la confianza ciudadana, aportando a la mejora de los servicios hacia el ciudadano, y por ende, creando valor público.

PALABRAS CLAVE:

Valor público, rendición de cuentas, control social, participación ciudadana y Programa de Monitores Ciudadanos de Control.

ABSTRACT

The horizontal accountability procedures applied by the Supreme Audit Institution (SAI) from Peru, have not generated the expected confidence in the population; For this reason, it has been necessary to incorporate strategies of social accountability, to promote citizen participation into the public management oversight process. In this context, the Citizen Control Monitors Program arises, according to which citizens are selected and accredited to visit the works in progress and verify that they are carried out in accordance with current regulations. However, just over two years after the program was implemented, it is unknown what the influence of this strategy has been on the creation of public value.

This research has analyzed this problem in the specific case of the implementation of the MCC program in La Libertad - Peru, during the years 2018 and 2019. As a result, it has been determined that although the program has legitimacy in the political environment and there is a perception of trust on part of the population; it is not generating the adoption of corrective or preventive actions with respect to the detected non-compliance situations, on the part of most of the local authorities, and thus, it had no impact on the generation of control services. In this sense, it is pending to orient some components of this program so that it continues earning public trust and contributing to the improvement of services to the citizen, and therefore creating public value.

KEYWORDS:

Public value, accountability, social accountability, citizen participation and Citizen Control Monitors Program.

INTRODUCCIÓN

Luego de dos décadas de la reconstrucción de la democracia, el Perú todavía enfrenta enormes desafíos en cuanto a su consolidación institucional. Actos de corrupción que involucran a ex presidentes de la república, excandidatos presidenciales, empresarios, incluso representantes de federaciones deportivas; muestra lo lejos que estamos de lograr alguna fórmula que permita al Estado reducir la corrupción, así como incrementar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

La Contraloría General de la República (CGR) no ha sido la excepción, cuya actuación no le ha permitido generar la confianza esperada en la población. En este contexto, ha sido necesario incorporar otras formas de ejercer el control, involucrando a la población en el proceso de fiscalización. Esta forma de ejercer control con la participación de la ciudadanía se conoce en la doctrina como *accountability social* o *accountability societal*, concepto que ha sido incorporado progresivamente en la normativa del Sistema Nacional de Control como *control social*.

El control social emerge con el objetivo de hacer que los ciudadanos interesados puedan participar en el control de la gestión pública y de esta manera fortalecer la rendición de cuentas. Esta modalidad de control es complementaria a los mecanismos convencionales de rendición de cuentas, siendo una forma de ejercer este tipo de control, la participación voluntaria de los Monitores Ciudadanos de Control (MCC).

Sin embargo, a poco más de dos años de implementación del programa de MCC, se desconoce cuál ha sido la influencia de esta estrategia en la creación de valor público. En tal sentido, nuestro trabajo de investigación tiene como finalidad reflexionar sobre dicha problemática en el caso concreto de la implementación del programa MCC en el

departamento de La Libertad - Perú, evaluando la aplicación de esta estrategia durante los años 2018 y 2019.

Para desarrollar nuestra evaluación hemos partido del concepto tridimensional de Mark Moore, según el cual la evaluación sobre si una estrategia crea o no valor público debe realizarse en tres dimensiones: i) Dimensión sustantiva, ii) Dimensión política y iii) Dimensión operativa. De acuerdo con ello, la estrategia debe ser sustantivamente valorable en el sentido de que la organización produzca algo cuya finalidad sea valiosa para los beneficiarios. Asimismo, la estrategia debe ser políticamente viable y tener legitimidad en el entorno autoritativo político al cual va a rendir cuentas; y finalmente, debe ser operativamente viable, de tal manera que las actividades pueda insertarse en la estructura existente en la organización con la ayuda de otros que puedan contribuir al objetivo de la organización (Moore, 1995, p. 71).

Desde una perspectiva metodológica, la investigación parte del análisis de la dimensión política, a cuyo efecto se ha desarrollado el análisis de la articulación del Programa de Monitores Ciudadanos de Control (PMCC) con la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción; así como la evaluación de su legitimidad en los gobiernos locales, a partir de la realización de entrevistas a funcionarios de las municipalidades de La Libertad donde se ha aplicado el programa.

Posteriormente, en la dimensión sustantiva nuestra investigación ha evaluado la incidencia del PMCC en la rendición de cuentas del gasto en obras públicas ejecutado por los gobiernos locales de La Libertad, en el marco de la Reconstrucción con Cambios (RCC). Asimismo, se ha indagado sobre la percepción de la población beneficiaria respecto de la labor de los Monitores Ciudadanos de Control, con la finalidad de medir si el control social que ejercen genera confianza en la ciudadanía.

En cuanto a la dimensión operativa nuestra investigación ha evaluado la operatividad del equipo de Monitores Ciudadanos de Control, así como la incidencia del programa en los servicios de control realizados por la CGR en La Libertad.

Al final de la ejecución del presente trabajo, se espera contar con un conjunto de conclusiones y recomendaciones que permitan mejorar el programa de MCC, de manera complementaria a los enfoques de la CGR. Tales conclusiones y recomendaciones, que en principio serían aplicables al programa desarrollado en el departamento de La Libertad, podrían en el futuro contribuir a consolidar la estrategia de la CGR a nivel nacional.

1 PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

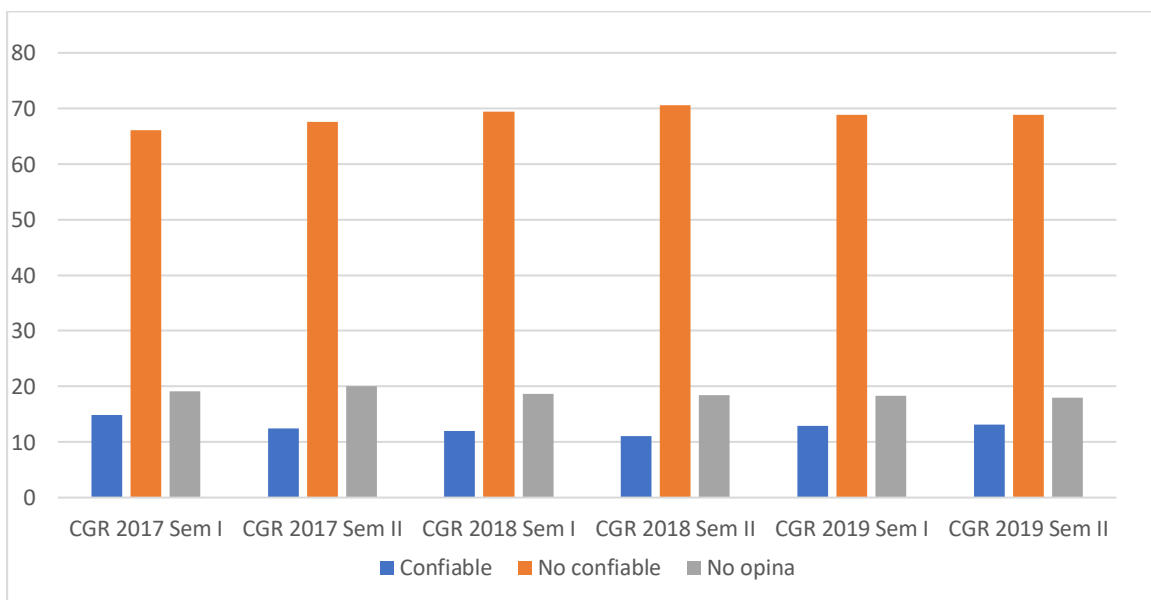
1.1 Línea de investigación

El presente trabajo se adscribe a la línea de investigación denominada *Las EFS y su relación con la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil*, que forma parte de las líneas de investigación aprobadas por la Escuela Nacional de Control, ubicada dentro del aspecto principal denominado ecosistema de rendición de cuentas y control. El enfoque de esta línea de investigación consiste en lograr una adecuada participación de la ciudadanía para la mejora de la gestión pública.

1.2 Enunciación y descripción del problema público

La actuación de la CGR, a través de los procedimientos tradicionales de rendición de cuentas, no ha generado la confianza en la población, cuya realidad se refleja en la percepción de la mayoría de ciudadanos que considera que la CGR es una institución no confiable.

Figura N° 1. Percepción de confianza de la población en la CGR (2017-2019)



Elaboración propia.

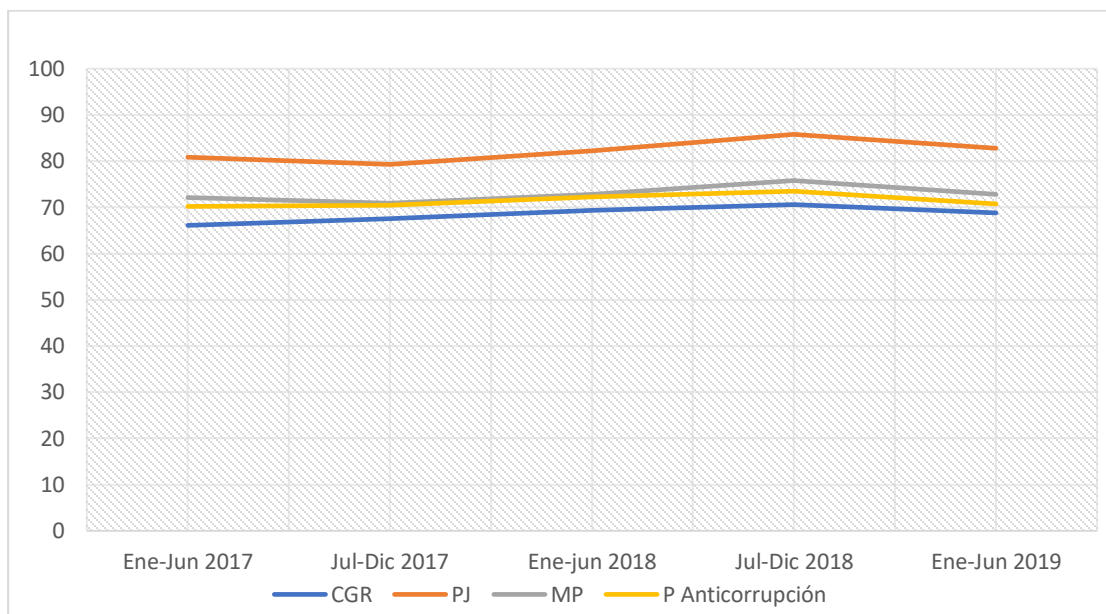
Fuente: INEI, 2017, 2018b, 2018a, 2019a, 2019b, 2020.

En el periodo de enero a junio 2017, el 66,1 % de ciudadanos consideraba que la CGR, era una institución no confiable (INEI, 2017, p. 8), porcentaje que incluso refleja un incremento sucesivo alcanzando la cifra de 67,6% en el semestre de julio a diciembre de 2017 (INEI, 2018b, p. 8), de 69,4% de enero a junio de 2018 (INEI, 2018a, p. 9), y de 70,6% en el semestre de julio a diciembre de 2018 (INEI, 2019a, p. 9). A partir del año 2019, hay un ligero descenso, pero con un nivel alto de desconfianza de 68,9% (INEI, 2020, p. 7).

Esta percepción de desconfianza ciudadana es compartida por otras instituciones que funcionalmente intervienen en la lucha contra la corrupción en el Perú. De acuerdo con las encuestas de percepción ciudadana relativa a la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones realizada entre enero de 2017 a junio de 2019, publicadas por el INEI; las instituciones públicas tales como: la Contraloría General de la República, Poder Judicial, Ministerio Público y la Procuraduría Anticorrupción, tienen niveles de confianza muy bajos (entre 11% a 14%), y por el contrario, son consideradas como no confiables por más del 65% de la población.

Esta situación nos conmina a reflexionar sobre la actuación de la CGR a través de los procedimientos tradicionales de rendición de cuentas para la fiscalización de los recursos públicos, cuyas herramientas principales son los servicios de control posterior (auditorías de cumplimiento, financieras y de desempeño), así como las modalidades de control simultáneo.

Figura N° 2. Comparativo del nivel de desconfianza de la población en la Contraloría General de la República, Poder Judicial, Ministerio Público y Procuraduría Anticorrupción



Elaboración propia.

Fuente: INEI, 2017, 2018b, 2018a, 2019a, 2019b, 2020.

En este contexto, ha sido necesario que la CGR, además del despliegue de las labores de control tradicionales ejercidas exclusivamente por el personal del Sistema Nacional de Control (SNC), incorpore nuevas formas de ejercer el control gubernamental, que involucre a la ciudadanía en las diferentes etapas del proceso fiscalizador. De esta manera, en el año 2018 se constituyó el PMCC, con el objetivo de que los ciudadanos interesados, capacitados y acreditados por la CGR visiten las obras públicas que desarrollan en los niveles de gobierno subnacional, y verifiquen que se realicen de conformidad con la normativa vigente.

Los Monitores Ciudadanos de Control (MCC), ejercen la veeduría ciudadana como mecanismo de participación en el control de la ejecución de aquellas obras en las cuales

la CGR tiene dificultades de cobertura, por el criterio de materialidad, según los lineamientos de programación de servicios de control.

Sin embargo, a dos años de implementación del PMCC, se desconoce cuál ha sido la contribución de este programa en la creación de valor público. En otras palabras, se desconoce si la estrategia de los monitores ciudadanos es valiosa y efectiva en aquello que es sustantivo para el ciudadano y si responde a las expectativas políticas locales.

En tal perspectiva, el problema de investigación es el desconocimiento de si esta estrategia desplegada por la CGR denominada Programa de MCC ha creado o no valor público en el departamento de La Libertad, durante el periodo 2018-2019.

1.3 Justificación del problema público

Sobre el tema del control social en el Perú, se ha realizado estudios muy interesantes a partir de veedurías ciudadanas realizadas por organizaciones de la sociedad civil como Proética en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Lagunes, 2017); y así también sobre el PMCC, en cuanto a su efecto en el tiempo de ejecución y el costo de las obras públicas, sobre la base de la información publicada en Infobras e Invierte.pe (Pierri & Lafuente, 2020). En una línea diferente, la investigación realizada sobre la creación de valor público del PMCC es importante porque propone un análisis de esta estrategia enfocado a su aporte de valor hacia el ciudadano, en términos de sus expectativas respecto del rol fiscalizador de la CGR; contribuyendo, de esta manera, al estudio empírico del valor público de la fiscalización superior.

Nuestro aporte a través de esta investigación, provee una mirada del programa enfocada en la percepción del ciudadano, y a sus resultados en el fortalecimiento de la rendición

de cuentas. Ello teniendo en cuenta que el PMCC, se enfoca en el control de aquellas obras que son inmediatas a la ciudadanía, y respecto de las cuales la CGR tiene dificultades de cobertura, por el criterio de materialidad.

1.4 Antecedentes

En el plano internacional existen instrumentos normativos que proporcionan un marco a las iniciativas de participación ciudadana vinculados al control del uso de los recursos públicos, como es el caso del PMCC, objeto de la presente investigación.

La Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción realizada en la ciudad de Mérida, México, emitió la resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003, estableciendo en sus artículos 9° y 13°, lineamientos sobre políticas que promuevan la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas como medidas de lucha contra la corrupción, siendo el Perú uno de los países que ha ratificado dicho tratado multilateral.

Asimismo, la Contraloría General de la República como miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), ha aprobado importantes declaraciones en favor de la promoción de la participación ciudadana.

El 14 de julio del año 2006, las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de América Latina y el Caribe, reunidas en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, suscribieron la Declaración de Cartagena de Indias, documento que en su artículo II, numeral 9, establece entre otros aspectos, que las EFS deben promover la participación activa de la ciudadanía en el control social.

El año 2009 se llevó a cabo la XIX Asamblea General de OLACEFS, en la cual las EFS integrantes suscribieron la Declaración de Asunción – Principios sobre Rendición de Cuentas, acordándose la adopción de ocho principios, de los cuales, el sexto se denomina: “*Participación Ciudadana Activa*”, y está referido al fortalecimiento de las estrategias y mecanismos de las EFS, que permitan involucrar a la sociedad civil en los sistemas de rendición de cuentas de manera eficaz, incluyendo actividades de capacitación, con el objetivo de que la ciudadanía tenga conocimiento de la gestión pública y de esta manera pueda ejercer adecuadamente el control del uso de los recursos públicos.

El 9 de diciembre de 2013, en el marco de la XXIII Asamblea General de OLACEFS realizada en Santiago de Chile, las EFS integrantes suscribieron la Declaración de Santiago, sobre Gobernanza, Lucha Contra la Corrupción y Confianza Pública; la misma que en su noveno acuerdo establece lo siguiente:

“OLACEFS propiciará el desarrollo de las más diversas formas de relación y buenas prácticas de articulación y trabajo colaborativo con los ciudadanos y la sociedad civil, especialmente en cuanto a facilitar sus denuncias, a proporcionarles información útil y accesible basada en datos abiertos y a su inclusión en el ciclo de las auditorías, materializando y complementando, de este modo las Declaraciones de Cartagena de Indias y de Asunción y las ISSAI 1, 10, 12, 20 y 21”.

El año 2013, en la ciudad de Beijing, República Popular China, se celebró el XXI INCOSAI, congreso en el que los integrantes de la INTOSAI suscribieron la Declaración de Beijing, sobre la Promoción de la Buena Gobernanza por las EFS, la cual establece, entre otros aspectos, la promoción de la buena gobernanza en las entidades públicas,

facilitando la participación de la ciudadanía en los procesos de fiscalización y difundiendo adecuadamente los resultados de los servicios de control ejecutados por las EFS.

Finalmente, la ISSAI 12 (de la que se comenta con mayor amplitud en el marco teórico del presente trabajo de investigación), establece en sus principios, aspectos relacionados a la transparencia, así como a la interacción de las EFS con los actores interesados en la labor del control gubernamental, entre los que se encuentra la ciudadanía.

En cuanto a las experiencias internacionales, destacamos la implementada en Indonesia con el monitoreo comunitario anticorrupción en el contexto de construcción de las carreteras en las aldeas de Indonesia, a través de invitaciones a reuniones de rendiciones de cuenta en las que se discute la eficiencia del gasto público local, o de invitaciones en las que se permite a los ciudadanos formular comentarios a las instancias del gobierno nacional (Olken, 2007).

En el ámbito de los países de la región que integran la OLACEFS, se tiene información de experiencias de programas de participación ciudadana, aplicados en Ecuador y Colombia. En la publicación: “Participación Ciudadana y Control Social” (Cañas & Birck, 2011, pp. 107–110), se expone el modelo de Veedurías Ciudadanas que aplican en el país de Ecuador, las cuales están reguladas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y cuenta con un marco legal conformado por la Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, normas que establecen las competencias, atribuciones, conformación y funcionamiento de las citadas veedurías, con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los asuntos de interés público y realizar actividades de control social.

El diseño del programa contempla el uso de mecanismos tecnológicos para el reporte de los resultados de su participación en el control de las obras públicas u otras intervenciones que les sean asignadas. La información proporcionada por los Monitores Ciudadanos de Control, como producto de sus veedurías y verificaciones, es procesada y evaluada por la Contraloría General del Estado, y de corresponder, se comunica a la entidad la existencia de situaciones de incumplimiento, a fin que el titular disponga la adopción de las medidas correctivas necesarias. Asimismo, esta información puede servir de insumo para la programación de los servicios de control que correspondan.

En el caso de Colombia, la Superintendencia Financiera de Colombia, publicó el documento denominado: “Control Social y Veedurías Ciudadanas”, el cual contiene las normas que regulan y definen los alcances del control social en dicho país. Asimismo, se presentan de manera detallada los aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos al control social, los procedimientos para la ejecución de las Veedurías Ciudadanas, así como, los instrumentos con que cuentan para su ejercicio y los deberes de las entidades sujetas al control social para la promoción de instancias de participación ciudadana. El ejercicio del control social en Colombia, puede efectuarse de manera individual, por un ciudadano, o por intermedio de organizaciones constituidas para dicho propósito.

En el Perú, el control social viene desarrollándose a partir de la Ley N° 27785 – Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, siendo uno de sus primeros desarrollos la Veeduría Ciudadana, regulada por la Directiva N° 02-2006-CG “Procedimiento de Veeduría Ciudadana en las entidades”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 155-2006-CG; y la “Guía para el desarrollo de Veedurías Ciudadanas en Apoyo a la Contraloría General de la República” aprobada por la Resolución de Contraloría N° 374-2006-CG. De acuerdo con dichas normas la veeduría ciudadana

constituía un medio de vigilancia para efectuar labores de seguimiento y verificación de las actividades inherentes a la gestión de las entidades, con especial énfasis en las acciones de carácter preventivo.

Posteriormente, mediante la Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL “Participación Voluntaria de Monitores Ciudadanos de Control en la Reconstrucción con Cambios”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 044-2018-CG, se establece el mecanismo de veeduría ciudadana para el control de la ejecución de obras a realizarse en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), a través de los Monitores Ciudadanos de Control (MCC). Los MCC ejercen la veeduría ciudadana como mecanismo de participación ejerciendo el control social sobre la ejecución de las obras de menor envergadura, en el contexto del PIRCC.

Sobre el caso particular del programa de MCC desarrollado en el Perú, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado un estudio sobre el impacto de este programa en la eficiencia de las obras públicas a nivel nacional, examinando sus efectos en materia de costos y tiempo de ejecución a partir de los datos de las plataformas de Infobras de la CGR e Invierte.pe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aplicando un análisis de regresión discontinua. Los hallazgos sugieren que si bien las visitas de monitoreo tuvieron un impacto del 9% en la reducción de sobrecostos para las obras ejecutadas por contrata, no se encuentran efectos significativos resultados relativos en la ejecución de obras (Pierri & Lafuente, 2020).

Teniendo en cuenta el estado del arte, la presente investigación busca contribuir al estudio del programa de MCC, en cuanto a la evaluación de si crea o no valor público para los ciudadanos, a partir del estudio específico del caso de La Libertad, analizando este programa en sus dimensiones política, sustantiva y operativa.

1.5 Preguntas y objetivos

1.5.1 Pregunta general

¿Cuál ha sido la contribución del PMCC en la creación de valor público por parte de la CGR en el departamento de La Libertad durante el periodo 2018-2019?

1.5.2 Preguntas específicas

- ¿Cómo se articula el PMCC con la política general de integridad y lucha contra la corrupción?
- ¿Cuál es la percepción de legitimidad del PMCC en el entorno autoritativo local?
- ¿Cuál es la incidencia del PMCC en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad?
- ¿Cuál es la percepción de la población beneficiaria respecto del control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas en La Libertad?
- ¿En qué medida el PMCC contribuye a la generación de servicios de control por parte de la CGR en La Libertad?

1.5.3 Objetivo general

Determinar la contribución del PMCC en la creación de valor público por parte de la CGR, en el departamento de La Libertad, durante el periodo 2018 – 2019.

1.5.4 Objetivos específicos

- Evaluar la articulación del PMCC con la política general de integridad y lucha contra la corrupción.
- Evaluar la percepción de legitimidad del PMCC en el entorno autoritativo local.

- Determinar la incidencia del PMCC en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad.
- Determinar la percepción de la población beneficiaria respecto del control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas en La Libertad.
- Determinar en qué medida el PMCC contribuye a la generación de servicios de control por parte de la CGR en La Libertad.

1.6 Hipótesis

1.6.1 Hipótesis general

El PMCC contribuye en la creación de valor público por parte de la CGR, según la experiencia desplegada en el departamento de La Libertad – Perú durante el periodo 2018-2019.

1.6.2 Hipótesis específicas

- El PMCC está articulado con la política general de integridad y lucha contra la corrupción.
- El PMCC tiene legitimidad en el entorno autoritativo de La Libertad.
- El PMCC promueve la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad.
- El control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas genera confianza en la población beneficiaria de La Libertad.
- El PMCC contribuye a la generación de servicios de control a cargo de la CGR en La Libertad.

2 MARCO CONCEPTUAL

El concepto principal sobre el cual gira la investigación es el de valor público, siendo sus dimensiones política, sustantiva y operativa, el punto de partida para el análisis de si el PMCC crea o no valor público; asimismo, dado que este programa es desarrollado por la CGR, la investigación aborda cómo interactúa este concepto tridimensional de creación valor público con el rol de una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS). Complementariamente, el marco conceptual también desarrolla los temas referidos a la rendición de cuentas, el control social y la participación ciudadana.

La definición primigenia de valor público corresponde a Mark H. Moore, quien señala que valor público es la capacidad que tiene el gobierno, sus instituciones y fundamentalmente los gerentes públicos para satisfacer los deseos o aspiraciones de los ciudadanos para el establecimiento de una sociedad bien ordenada en donde lo justo, eficiente y la rendición de cuentas de la empresa pública existan (Moore, 1995, p. 22).

A partir de esta definición, aparentemente sencilla, se han generado múltiples desarrollos en la doctrina sobre cómo se crea valor público. Para Kelly y Muers, el valor público es creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones orientadas hacia los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y prestándoles servicios de calidad. Desde esta perspectiva el valor público se crea a través de la entrega servicios de alta calidad que crean satisfacción a los usuarios. Los ciudadanos derivan beneficios del uso personal de servicios públicos en una lógica similar a los beneficios derivados del consumo de aquellos comprados del sector privado (Kelly & Muers, 2002).

Desde este punto de vista, el valor público se refiere al valor creado por el Estado en función de tres aspectos: servicios, resultados y confianza. En el aspecto de los servicios, la satisfacción del usuario es crítica para la creación del valor público, por lo que los esfuerzos para mejorar los niveles de satisfacción debieran basarse en un entendimiento de la importancia relativa de los diferentes factores con relación a la satisfacción, así como en la manera en que ésta varía a lo largo de diferentes áreas de servicio. En la dimensión referida a los resultados, el valor público se enfoca al logro del objetivo del servicio, tales como: reducción de la pobreza, disminución de la tasa de mortalidad perinatal, entre otros. Finalmente, la dimensión referida a la confianza se refiere a la relación entre los ciudadanos y la autoridad pública. Una falla en la confianza, incluso si los servicios son bien provistos, reduce el valor público y puede obstaculizar la capacidad de un servicio público hacia otro lugar (Conejero, 2014, p. 36).

La presente investigación evalúa la creación de valor público en el PMCC, desde la visión de Mark Moore, según el cual la creación de valor público se vislumbra si se integra un juicio sustantivo de lo que podría ser valioso y efectivo para el ciudadano, si responde a las expectativas políticas locales, y si es operativamente sostenible (Moore, 1995: 22).

De acuerdo la visión de Moore, existen tres condiciones para que una estrategia pueda crear valor público. En primer lugar, la estrategia debe ser sustantivamente valorable en el sentido que la organización produzca algo valioso a los beneficiarios en términos de recursos y autoridad. Segundo, la estrategia debe ser políticamente sostenible y tener legitimidad en el entorno autoritativo político al cual va a rendir cuentas; y tercero, debe ser operativa y administrativamente viable, de tal manera que las actividades puedan ser llevadas a cabo por la estructura existente en la organización con la ayuda de otros que puedan contribuir al objetivo de la organización (Moore, 1995, p. 71). De ello se

desprende que la evaluación sobre si una estrategia crea o no valor público debe realizarse en estas tres dimensiones: i) Dimensión sustantiva, ii) Dimensión política y iii) Dimensión operativa.

En este contexto, deviene necesario dilucidar cómo interactúa este concepto tridimensional de creación valor público con el de rol de una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), como es la CGR. En principio las EFS, dependiendo de su naturaleza y facultades, pueden generar distintos productos y servicios de fiscalización que están destinados a generar un impacto directo en la gestión y control de los recursos públicos por parte de las entidades fiscalizadas, en la rendición de cuentas de los fiscalizados y de la propia EFS, así como en los ciudadanos mejor informados y capacitados para exigir rendición de cuentas a los gestores públicos (OLACEFS, 2015, p. 9).

Desde este punto de vista, a fin de enfocar las dimensiones del valor público en cuanto al quehacer de una EFS, es importante tener en cuenta la ISSAI 12, según la cual la acción de una EFS genera valor en función a su contribución en tres ámbitos fundamentales: i) Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas; ii) Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados; y iii) Ser una organización modelo a través del ejemplo (ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, 2013, p. 5).

En el primer ámbito, las EFS refuerzan la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad fiscalizando, de manera independiente, las operaciones del sector público e informando sus resultados. Esto permite que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, respondiendo a los resultados y recomendaciones de la fiscalización, completando así el ciclo de la rendición de cuentas

(ISSAI 12 : El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, 2013, p. 6).

En el segundo ámbito, las EFS demuestran su importancia respondiendo de manera acertada a los retos de los ciudadanos, a las expectativas de los actores interesados; y a los riesgos emergentes y entornos cambiantes en los que se lleva a cabo las acciones de fiscalización. Finalmente, el tercer ámbito, se refiere a que las EFS deben ser dignas de la confianza de la ciudadanía; y su credibilidad depende de si son vistas públicamente como independientes, competentes y responsables de sus operaciones (ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, 2013, p. 8, 10) .

De lo expuesto, se desprende que la creación de valor público para una EFS se relaciona intrínsecamente con dos conceptos fundamentales: rendición de cuentas (*accountability*) y participación ciudadana.

El término *accountability*, traducido al español como rendición de cuentas, integra los conceptos de obligación y control; es decir, no se agota en la obligación por parte de políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, sino que enfatiza en la exigibilidad de cuentas como derecho ciudadano. En este sentido, la rendición de cuentas o *accountability* incluye tres procesos: i) información por parte de los servidores sobre las políticas y justificación de sus actos (*answerability*); ii) monitoreo de lo público desde actores estatales y sociales que exigen explicaciones, y iii) eventuales sanciones a políticos y funcionarios, en caso de que hayan violado sus deberes (*enforcement*) (Escandón & Velasquez, 2015, p. 272).

Malena, Forster y Singh, definen *accountability* como la obligación de aquellos que detentan alguna clase de poder, de dar cuenta o asumir responsabilidad por sus

acciones. Este poder puede ser político como de las autoridades estatales o funcionarios públicos, pero también otro tipo de poder como el de las corporaciones instituciones financieras, u organizaciones de la sociedad civil (Malena et al., 2004, p. 2).

Para Peruzotti, el concepto de *accountability* está íntimamente relacionado con la idea de gobierno representativo, y en particular, con el proceso de delegación de poder que toda representación supone desde la ciudadanía hacia las autoridades elegidas, en la llamada democracia representativa como resultado de los actos electorales. La democracia representativa implica la existencia de una distancia entre representantes políticos y ciudadanos, siendo una consecuencia el establecimiento de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulte en gobiernos irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen el papel de asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados (Peruzzotti, 2007, p. 3).

En ese sentido, Peruzzotti señala que el concepto de rendición de cuentas implica la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos, por un lado, a que informen sobre sus decisiones y justifiquen acerca de las mismas; y por el otro, que puedan ser eventualmente sancionados por sus acciones. Esta relación hace que la rendición de cuentas se caracterice por tres aspectos: i) la rendición de cuentas es externa, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización; ii) toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio bidireccional (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación), iii) la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones

lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones (Peruzzotti, 2007, p. 4)

En principio, existen dos tipos de *accountability*: horizontal y vertical. Se entiende por *accountability* horizontal a aquel ejercido por la red estatal de agencias de control que tienen como objetivo prevenir, corregir, o sancionar actos de ilegalidad por parte de otras agencias del Estado. Según O'Donnell, las instituciones de control horizontal pueden ser de balance y asignadas. Las instituciones horizontales de balance están integradas por los tres poderes del estado y se encargan de preservar la limitación de jurisdicciones entre ellos, de manera de asegurar un relativo equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Por su parte, las instituciones horizontales asignadas tienen como función el supervisar, prevenir, desalentar o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos (O'Donnell, 1998, p. 12).

Desde este punto de vista, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) constituyen agencias de control asignadas a cargo de un sistema de control intraestatal con el objetivo de fiscalizar que las acciones de gobierno se ajusten a las normas establecidas. Estas instituciones horizontales surgen como un complemento al sistema de pesos y contrapesos, a fin de cubrir ciertas deficiencias del sistema de balance.

Accountability vertical, según O'Donnell, es esencialmente electoral, pues se considera a las elecciones como un mecanismo mediante el cual la sociedad puede controlar a quienes ocupan posiciones de poder dentro del aparato estatal. La expresión de los ciudadanos en las urnas sería un juicio sobre las acciones pasadas de las autoridades políticas; lo cual motivaría que quienes ostenten cargos de elección popular a escoger políticas que serán legítimas para los ciudadanos y podrán contar así con el apoyo de la ciudadanía en las próximas elecciones (O'Donnell, 1998, p. 13).

Sin embargo, el *accountability* vertical presenta varias insuficiencias como instrumento efectivo de control político. Principalmente, el problema de agente-principal, materializado en la asimetría en la información entre ciudadano y autoridad, así como los problemas de comunicación que caracterizan la relación entre representantes y representados, lo que reduce la efectividad de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas.

Debido a este déficit de la rendición de cuentas vertical electoral, resulta de suma importancia que el control del poder de los funcionarios estatales no dependa únicamente de las elecciones periódicas en cualquier régimen democrático. En este contexto, Smulovitz y Peruzzotti caracterizaron un tipo de *accountability* vertical, no electoral, al que denominaron *accountability vertical societal*, que constituye un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de movimientos ciudadanos incluso acciones mediáticas (Smulovitz & Peruzzotti, 2000, pp. 152–153).

Este concepto interiorizado por la doctrina como *accountability social* o *accountability societal* se define como una aproximación hacia una rendición de cuentas basada en el compromiso social, según el cual los ciudadanos individualmente o través de organizaciones de la sociedad civil participan directa o indirectamente en exigir que los funcionarios rindan cuenta, a través de mecanismos impulsados por el Estado o por los mismos ciudadanos que no pertenecen a las entidades gubernamentales (Malena et al., 2004, p. 4). Los mecanismos del *accountability social* impulsados por los ciudadanos corresponden a los mecanismos de participación ciudadana.

La participación ciudadana, como concepto tiene distintas dimensiones e interpretaciones en función de los distintos enfoques científicos, ideológicos, éticos, entre otros. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, es entendida como la asociación de un individuo con

otros, en situaciones y procesos estructurados, donde el individuo adquiere un mayor ejercicio de poder para la consecución de determinados objetivos finales que pueden ser conscientes para el individuo o significativos desde la perspectiva del sistema social.

En la doctrina existe una gran variedad de clasificaciones sobre los modelos de participación ciudadana, sin embargo, para efectos de esta investigación nos parece interesante la tipología establecida por Andrés Caballero y Andrés Sanz (2000), según la cual se diferencian tres grandes modelos: participación ciudadana nominal, participación ciudadana relacional y participación ciudadana real.

- a) La participación ciudadana nominal, hace referencia a aquellos mecanismos, procesos o herramientas de participación, dirigidas a recabar las demandas del ciudadano sin que ello implique que éstos formen parte en el proceso de toma de decisiones de la política pública respecto de la cual se ha proporcionado esta información. En ese sentido, en este modelo de participación la opinión del ciudadano no vincula a la institución, al dirigente político, o al grupo técnico que participan directamente en la toma de decisión de la política pública. Un ejemplo de este tipo de participación sería los mecanismos de consulta ciudadana no vinculantes.
- b) La participación ciudadana relacional nos evoca un modelo más acorde con las tendencias actuales de la *new public management*, en el sentido de que involucra mecanismos de coparticipación o *partnership* entre las Instituciones y las asociaciones ciudadanas. De acuerdo con ello, si bien la toma de decisiones y el diseño inicial de la política pública reside en los técnicos y políticos, posteriormente se delega o comparte la gestión del programa con la ciudadanía, estableciendo un

feedback formal e informal entre los actores reportando, de esta manera, una mayor autonomía e influencia en la toma de decisiones.

El modelo de participación ciudadana relacional, contiene herramientas que brindan un papel más relevante a la sociedad, así como mecanismos de externalización de la producción de servicios públicos, enfocando la participación ciudadana como incentivo eficaz para la optimización de recursos públicos. En ese sentido, permite a las asociaciones ciudadanas gestionar un programa público, pudiendo aquellas, desde ese momento, incidir sobre el mismo. Aunque, el control y la potestad definitiva reside en la institución o el dirigente político.

- c) La participación ciudadana real comprende todos los mecanismos en los que los ciudadanos no sólo forman parte del proceso de las políticas públicas - en cualquier fase del mismo – sino que, son ellos quienes tienen el poder de decisión. Siendo, los dirigentes políticos y los técnicos representantes-ejecutores de su voluntad, dando entrada a la ciudadanía en el núcleo de decisiones presupuestarias y escuchando sus preferencias en aquellas operaciones cuya decisión final se la reservan los representantes, como por ejemplo la planificación estratégica.

El modelo de participación real está relacionado con el concepto de democracia participativa; según el cual son los ciudadanos quienes tendrían la potestad plena de sus derechos en todo momento, no delegándolos para la toma de decisiones, sino compartiéndolos en condiciones de igualdad formal con los representantes y, pudiendo posteriormente establecer mecanismos de producción compartidos, externalizados o puramente públicos, sí para la gestión cotidiana que conlleve el programa (Caballero & Saenz, 2000).

Ahora bien, llevando esta tipología al objeto materia de investigación, se desprende que el PMCC constituye una expresión o una forma de ejercer *accountabilty* social a través del mecanismo de participación ciudadana relacional. En otras palabras, siendo este un programa diseñado por la CGR, se encuentra abierto a la participación ciudadana directa en el proceso fiscalizador, estableciendo una retroalimentación entre la EFS y la ciudadanía. Desde este enfoque la ciudadanía tiene la posibilidad de intervenir en asuntos y procedimientos del Estado con el fin de exigir e investigar su responsabilidad social en el ámbito de lo público, evaluar resultados de las políticas públicas y exigir responsabilidades a los servidores públicos.

En la legislación nacional, el desarrollo de este programa se ubica dentro de lo que se denomina *control social*, según la Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República¹, definido como aquel tipo de control que implica la participación activa de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción.

En el ámbito latinoamericano el control social se refiere a mecanismos y espacios de Participación Ciudadana orientados al monitoreo del diseño y ejecución de la gestión pública; es decir, a la capacidad de la ciudadanía de ejercer un control social democrático sobre el poder político. Los agentes del control social son las ciudadanas y los ciudadanos, los diversos grupos colectivos y sociales, y los medios de comunicación,

¹ Novena Disposición Final de la Ley N°27785 – Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por la Ley N° 30742.

“Control Social.- Consiste en la participación activa de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública y detección de actos de corrupción”.

entre otros; que tienen la posibilidad de intervenir en asuntos y procedimientos del Estado con el fin de exigir e investigar su responsabilidad social en el ámbito de lo público, evaluar resultados de las políticas públicas y exigir responsabilidades a los servidores públicos. El control social aumenta la legitimidad democrática y empodera a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, fortaleciendo de esta manera la corresponsabilidad social y la gobernabilidad democrática (Cañas & Birck, 2011, p. 106). En nuestro país, el control social es un mecanismo para la promoción de la participación ciudadana, lo que permite la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental, así como su adecuada participación en el control social, para cuyo efecto la CGR está facultada a emitir disposiciones y procedimientos para su implementación operativa.

El PMCC surge como modalidad de veeduría ciudadana, cuya finalidad es que los ciudadanos capacitados y acreditados por la CGR visiten las obras en ejecución y verifiquen que éstas se realicen de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, considerando para ello los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República.

El diseño del programa contempla el uso de mecanismos tecnológicos para el reporte de los resultados de su participación en el control de las obras públicas u otras intervenciones que les sean asignadas. La información proporcionada por los MCC, como producto de sus veedurías y verificaciones, es procesada y evaluada por la Contraloría General de la República, y de corresponder, se comunica a la entidad la existencia de situaciones de incumplimiento, a fin que el titular disponga la adopción de las medidas correctivas necesarias. Asimismo, esta información puede servir de insumo para la programación de los servicios de control que correspondan.

Para la CGR el control social y, particularmente, el PMCC, constituye un nuevo campo de acción que busca posicionar esta rendición de cuentas ante la ciudadanía, para una mejor comprensión del aporte de valor generado y lograr de este modo un mayor entendimiento del desempeño de la EFS, con la finalidad de que la ciudadanía pueda convertirse en aliado al promover un entorno más favorable para la rendición de cuentas y la buena gobernanza.

3 METODOLOGÍA

3.1 Métodos de análisis

La primera pregunta específica de investigación: *¿Cómo se articula el PMCC con la política general de integridad y lucha contra la corrupción?* está relacionada con la dimensión política, y para responderla se utilizó el método de análisis cualitativo, realizando una revisión de normas y documentos de gestión sobre la política general de integridad y lucha contra la corrupción, que fue acopiada a partir de fuentes secundarias. Respecto de la segunda pregunta específica de investigación, *¿Cuál es la percepción de legitimidad del PMCC en el entorno autoritativo local?* relacionada con la dimensión política del valor público, se utilizó, igualmente, el método de análisis cualitativo, a través de entrevistas orientadas a evaluar la percepción de los funcionarios públicos sobre el accionar del PMCC y su aporte a la gestión mediante la cautela de los recursos públicos invertidos en la ejecución de obras.

En lo que respecta a la tercera pregunta específica de investigación, *¿Cuál es la incidencia del PMCC en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad?*, relacionada con la dimensión sustantiva, se aplicó el método de análisis

cualitativo, realizando una revisión de expedientes referidos a las respuestas de los funcionarios de los Gobiernos Locales respecto de las situaciones de incumplimiento reportadas en las visitas efectuadas durante los años 2018 y 2019; con la finalidad de determinar el porcentaje de atención efectuada por los funcionarios a las alertas generadas por los MCC. Complementariamente, haciendo uso del método cuantitativo no experimental, se aplicó una encuesta a los ciudadanos para recoger su opinión sobre el PMCC, en cuanto a su contribución en la rendición de cuentas de los fondos públicos utilizados para las obras públicas.

La cuarta pregunta específica de investigación, *¿Cuál es la percepción de la población beneficiaria respecto del control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas en La Libertad?* relacionada a la dimensión sustantiva del valor público, se desarrolló utilizando el método cuantitativo no experimental, mediante la aplicación de encuestas destinadas a evaluar la percepción de la ciudadanía sobre el PMCC, incidiendo en la evaluación de la confianza de la ciudadanía sobre el control efectuado por los MCC en las obras ejecutadas en el marco del PIRCC, así como su percepción sobre la transparencia en la ejecución de dichos recursos públicos. Cabe señalar que debido a que el PMCC es relativamente nuevo, su conocimiento por parte de la ciudadanía en general es incipiente. En tal sentido, la encuesta fue aplicada a los ciudadanos de La Libertad, beneficiarios de los programas de participación ciudadana ejecutados por la CGR, como son las audiencias públicas regionales y los talleres informativos.

Finalmente, respecto de la quinta pregunta específica de investigación, *¿En qué medida el PMCC contribuye a la generación de servicios de control por parte de la CGR en La Libertad?*, relacionada con la dimensión operativa, se aplicó el método de análisis cuantitativo no experimental, mediante la aplicación de encuestas a los MCC a fin de

obtener información sobre la operatividad del equipo en cuanto al nivel de coordinación y motivación para el desarrollo del programa; así como las condiciones de conectividad. Adicionalmente, en el aspecto referido a su contribución al ejercicio del control gubernamental, se aplicó el método de análisis cuantitativo mediante la revisión de la base de datos de la Gerencia Regional de Control de La Libertad sobre las visitas efectuadas por los MCC a la ejecución de las obras públicas, las alertas generadas en mérito de dichas visitas y si las alertas fueron utilizadas como insumo para la realización de servicios de control.

3.2 Estrategia para la recolección de datos

3.2.1 Herramientas e instrumentos

Con relación al primer objetivo específico, *Evaluar la articulación del PMCC con la política general de integridad y lucha contra la corrupción*, para obtener información se utilizó la herramienta para el recojo de información documental denominada revisión de normas y documentos de gestión. El instrumento utilizado fue la guía de revisión de normas y documentos de gestión.

Respecto del segundo objetivo específico, *Evaluar la percepción de legitimidad del PMCC en el entorno autoritativo local*, para obtener información se utilizó la herramienta cualitativa denominada entrevista, a cuyo efecto se diseñó el instrumento guía de entrevista.

Con relación al tercer objetivo específico, *Determinar la incidencia del PMCC en la rendición de cuentas de los gastos de las obras públicas ejecutadas en el marco del PIRCC por parte de los gobiernos locales de La Libertad*, se utilizó la herramienta para el recojo de información documental denominada revisión de expedientes, relacionados a

las respuestas de los funcionarios de los Gobiernos Locales respecto de las situaciones de incumplimiento reportadas en las visitas efectuadas durante los años 2018 y 2019, con la finalidad de determinar el porcentaje de atención efectuada por los funcionarios a las alertas generadas por los MCC. El instrumento utilizado fue la guía de revisión de expedientes. Complementariamente, se utilizó la herramienta cuantitativa de encuesta, aplicada a los ciudadanos, en cuanto a su opinión sobre el PMCC y su contribución en la rendición de cuentas de los fondos públicos utilizados para las obras públicas, de acuerdo con el instrumento cuestionario para encuesta muestral.

En cuanto al cuarto objetivo específico, *Determinar la percepción de la población beneficiaria respecto del control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas en La Libertad*; para obtener información sobre la confianza de la ciudadanía, se utilizó la herramienta cuantitativa de encuesta aplicada a la población beneficiaria, mediante el instrumento cuestionario para encuesta muestral.

Respecto del quinto objetivo específico, *Determinar en qué medida el PMCC contribuye a la generación de servicios de control por parte de la CGR en La Libertad*, se utilizó la herramienta cuantitativa de encuesta, a los MCC sobre la operatividad del equipo en cuanto su coordinación y motivación para el desarrollo del programa. Asimismo, se indagó sobre la opinión de los monitores en cuanto a las condiciones de conectividad para el desarrollo del programa y si era necesario contar con equipos electrónicos y/o programas de software para la ejecución de las veedurías.

Asimismo, se aplicó la herramienta cuantitativa de revisión de base de datos, respecto de la información existente en la Gerencia Regional de Control de La Libertad sobre las visitas efectuadas por los MCC a la ejecución de las obras públicas, las alertas generadas

en mérito de dichas visitas y si las alertas fueron utilizadas como insumo para la realización de servicios de control.

3.2.2 Fuentes de información.

Para efectos de la investigación se ha identificado las fuentes de información siguientes:

- Gerencia Regional de Control de La Libertad, de la Contraloría General de la República, como unidad orgánica responsable de ejecutar el PMCC en el ámbito geográfico definido para la presente investigación.
- Gobiernos Locales del departamento de La Libertad, como entidades sujetas al control gubernamental y unidades ejecutoras responsables del desarrollo de las obras públicas, que fueron visitadas por Monitores Ciudadanos de Control
- El ciudadano, como actor local directo o indirecto del PMCC. En el primer caso, son actores directos los ciudadanos voluntarios acreditados como MCC, en tanto que los actores indirectos son los ciudadanos beneficiarios de los programas de participación ciudadana ejecutados por la CGR, como son las audiencias públicas regionales y los talleres informativos.

3.2.3 Población.

Con relación a las fuentes de información primaria, precisadas anteriormente, se determinó tres tipos de población objetivo para la presente investigación:

- Treinta (30) funcionarios y/o servidores públicos que fueron designados por su Entidad como profesionales de enlace para la ejecución del PMCC o que efectuaron coordinaciones frecuentes, otorgando las facilidades necesarias para la labor de los MCC, en las Municipalidades Distritales y Provinciales del

departamento de La Libertad, que recibieron veedurías ciudadanas en las obras públicas que ejecutaron en el marco del PRCC, durante los años 2018 y 2019.

- Treinta y seis (36) ciudadanos acreditados por la Contraloría General de la República, como Monitores Ciudadanos de Control en La Libertad y que realizaron visitas a obras públicas durante los años 2018 y 2019.
- Setecientos treinta (730) ciudadanos beneficiarios de las actividades de Participación Ciudadana realizadas por la CGR, como son las Audiencias Públicas Provinciales y los Talleres Informativos realizados con posterioridad a la puesta en marcha del PMCC.

3.2.4 Muestra

A continuación se precisa, para cada uno de los tres tipos de población objetivo, el diseño muestral siguiente:

- Muestra 1.

Para el caso de los servidores públicos designados como funcionarios de enlace de los Gobiernos Locales, se consideró el muestreo por conveniencia, uno de los tipos de muestreo no probabilístico, debido a que la mayoría de posibles informantes sustentaron diversos factores limitantes para brindar información (tiempo, predisposición, sentido de participación, discreción, etc.). El tamaño de la muestra se calculó de acuerdo a la disponibilidad de los informantes y de la experiencia de los investigadores, lo que conllevó a la selección de diez (10) funcionarios de las entidades en las que los MCC efectuaron veedurías, considerando que cada uno de ellos representa una unidad de análisis.

- Muestra 2.

Para el caso de los ciudadanos acreditados como MCC en La Libertad, se consideró el Muestreo Aleatorio Simple (MAS), correspondiente al Muestreo Probabilístico, asumiendo que todos tienen la misma posibilidad de brindar información.

Para calcular el tamaño de la muestra se consideró que la variable principal es de tipo cualitativo (valor público) y que la población es de carácter finito. Asimismo, por antecedentes se estimó en 90% el nivel de confianza, en un 0.9 la probabilidad que el MCC brinde información certera y un 9% de margen de error máximo de estimación. Como resultado se obtuvo un tamaño de muestra de diecinueve (19) ciudadanos acreditados como MCC, tomándose en cuenta que cada uno de ellos representa una unidad de análisis. El detalle se precisa a continuación:

$$n = \frac{N \cdot p \cdot q \cdot Z^2}{(N - 1) \cdot e^2 + p \cdot q \cdot Z^2}$$

Dónde:

n = Tamaño de la muestra.

N = El tamaño de la población es de 36 MCC.

p= La probabilidad de certeza en la respuesta del encuestado, se estima 0,9.

q= La probabilidad de error en la respuesta del encuestado, se estima 0,1.

Z = El nivel de confianza se estima en 90% y equivale a 1,64.

e = El límite aceptable de error muestral se estima en 10% (0,10)

Según lo cual n=19

$$19 = \frac{36 \cdot (0,8) \cdot (0,2) \cdot 1,64^2}{(36 - 1) \cdot 0,1^2 + (0,8) \cdot (0,2) \cdot 1,64^2}$$

- Muestra 3.

En el caso de los ciudadanos beneficiarios de las actividades de participación ciudadana realizadas por la CGR, como son; las Audiencias Públicas Regionales y los Talleres Informativos en La Libertad; se consideró el muestreo aleatorio simple correspondiente al muestreo probabilístico, asumiendo que todos tienen la misma posibilidad de brindar información. Para calcular el tamaño de la muestra se consideró que la variable principal es de tipo cualitativo (valor público) y la población es de carácter finito. Asimismo, por antecedentes se estimó en 95% el nivel de confianza, en 0.5 la probabilidad que el ciudadano brinde información certera y en 9% de margen de error máximo de estimación. Como resultado se obtuvo un tamaño de muestra de ciento dos (102) ciudadanos, considerando que cada uno de ellos, representa la unidad de análisis. La especificación matemática es similar al caso precedente.

$$n = \frac{N \cdot p \cdot q \cdot Z^2}{(N - 1) \cdot e^2 + p \cdot q \cdot Z^2}$$

Dónde:

n = Tamaño de la muestra.

N = El tamaño de la población es de 730 ciudadanos beneficiarios.

p = La probabilidad de certeza en la respuesta del encuestado, se estima en 0,5.

q = La probabilidad de error en la respuesta del encuestado, se estima en 0,5.

Z = El nivel de confianza se estima en 95% y equivale a 1,96.

e = El límite aceptable de error muestral se estima en 9% (0,09)

Según lo cual n= 102

$$102 = \frac{730 \cdot (0,5) \cdot (0,5) \cdot 1,96^2}{(730 - 1) \cdot 0,09^2 + (0,5) \cdot (0,5) \cdot 1,96^2}$$

4 RESULTADOS

4.1 Articulación del PMCC con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Nuestro primer objetivo específico de investigación para determinar si el PMCC crea o no valor público se refiere a la dimensión política, según lo cual hemos evaluado la articulación de esta estrategia con la Política General de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PGILCC), a cuyo efecto se utilizó la herramienta de análisis normativo y de documentos de gestión, a fin de determinar la coherencia del PMCC con las políticas públicas nacionales, que son las que permiten conducir la acción gubernamental desde la toma de decisiones hasta la concreción de acciones para obtener resultados específicos.

Al respecto, la Política General del Gobierno al año 2021² se desarrolló sobre 5 ejes interrelacionados que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país: i) Integridad y lucha contra la corrupción; ii) Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad; iii) Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible; iv) Desarrollo social y bienestar de la población; y v) Descentralización efectiva para el desarrollo.

El primero de los ejes, Integridad y Lucha contra la Corrupción, tiene como lineamientos prioritarios: i) combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas, y ii) asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.

² Aprobada mediante el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM (vigente durante el desarrollo de la investigación).

En este eje se inserta la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción³ (PNILCC) que tiene como objetivo contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.

En cumplimiento de este objetivo la PNILCC ha puesto énfasis en la necesidad de dotar a la acción gubernamental de las condiciones necesarias para lograr emprender estrategias equilibradas para gestionar y enfrentar la corrupción, que resulten eficaces, legítimas y además se encuentren respaldadas en un amplio consenso social. Ello teniendo en cuenta que no todas las formas de corrupción presentan la misma fenomenología, dividiéndose por niveles (gran, mediana y pequeña corrupción) y tipos (fraude y malversación, colusión, cohecho, etc.); y estas diferentes formas de corrupción no se pueden abordar, prevenir y reducir desde una misma perspectiva de intervención (Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 2017).

En coherencia con esta política, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021⁴ plantea tres ejes de intervención: Eje 1. Fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción; Eje 2. Identificación y Gestión de Riesgos; y Eje 3. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción. Los dos primeros ejes se articulan con el enfoque de prevención de la corrupción, que se orienta principalmente a desarrollar acciones que inciden en generar una cultura de integridad y de prevención de la corrupción, y está orientada a la pequeña corrupción,

³ La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM

⁴ El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM.

asociada más a carencias y desigualdades económicas y sociales, de acceso a los servicios públicos, así como a la precariedad de estos, la cual se ubica principalmente en las localidades descentralizadas de nuestro país.

En esa línea, la política institucional de la CGR establece como lineamientos institucionales la lucha contra la corrupción, la articulación institucional y control ciudadano, la cobertura y modelo de control descentralizado; y la calidad y control orientado a resultados y valor público. El primer lineamiento referido a la Lucha contra la Corrupción se articula con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que establece que se debe dotar al Estado de mecanismos que garanticen la prevención así como la promoción del mejoramiento continuo de las instituciones corrigiendo aquellas fallas del sistema que aprovecha la corrupción⁵.

Como parte de las estrategias diversificadas desarrolladas por la CGR en la lucha contra la corrupción, la CGR viene implementando estrategias de control social que implican la participación necesaria de la ciudadanía, a fin de que se puedan identificar de primera mano las prácticas que involucran la pequeña corrupción que afecta en mayor medida a la población más vulnerable.

Una de estas estrategias es la participación voluntaria de los MCC, que es coherente con el enfoque de prevención de la corrupción, ya que se orienta hacia el control de las obras en ejecución, de montos de inversión menores, correspondientes al Plan Integral de Reconstrucción con Cambios y tiene como eje al ciudadano como fuente importante de información, el cual participa de manera voluntaria mediante el mecanismo de veeduría ciudadana.

⁵ Plan Estratégico Institucional Modificado para el periodo 2019-2024, aprobado mediante la Resolución de Contraloría N° 452-2018-CG de 14 de setiembre de 2018.

La estrategia del programa de MCC es de carácter preventivo ya que tiene como finalidad verificar de manera simultánea y en campo que la ejecución de las obras se realice de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, considerando para ello, los lineamientos establecidos por la Contraloría. Asimismo, tiene una gestión descentralizada, que se despliega a nivel nacional en las localidades donde se ejecutan obras en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, a efectos de coadyuvar con el control gubernamental y facilitar canales de participación en la gestión pública que beneficien directamente a la comunidad.

Los resultados de la participación de las veedurías realizadas por los MCC son reportados a la Contraloría, para el procesamiento y evaluación de la información proporcionada, y, en los casos que corresponda, se comunique a la entidad la existencia de situaciones de incumplimiento, a fin de que la misma adopte las medidas correctivas que considere pertinentes, o de ser el caso, programe los servicios de control que estime necesarios, en el marco de su autonomía técnica y funcional.

En función de lo expuesto, se ha determinado que el PMCC se encuentra articulado con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021; aspecto que contribuye a la validación de la dimensión política de esta estrategia para la creación de valor público.

4.2 Percepción de legitimidad del PMCC en el entorno autoritativo local de La Libertad

Nuestro segundo objetivo específico está también referido a la dimensión política del valor público en cuanto a la percepción de legitimidad en el entorno autoritativo local donde se ha desplegado el PMCC. Este aspecto fue analizado a través de la información obtenida mediante entrevistas efectuadas a los funcionarios de enlace que tuvieron a su cargo las coordinaciones con el PMCC en sus respectivas entidades, habiéndose realizado entrevistas a funcionarios de diez entidades públicas cuyas obras fueron objeto de veedurías por parte de los MCC. Cabe señalar que durante los años 2018 y 2019, treinta entidades del departamento de La Libertad recibieron veedurías mediante el PMCC.

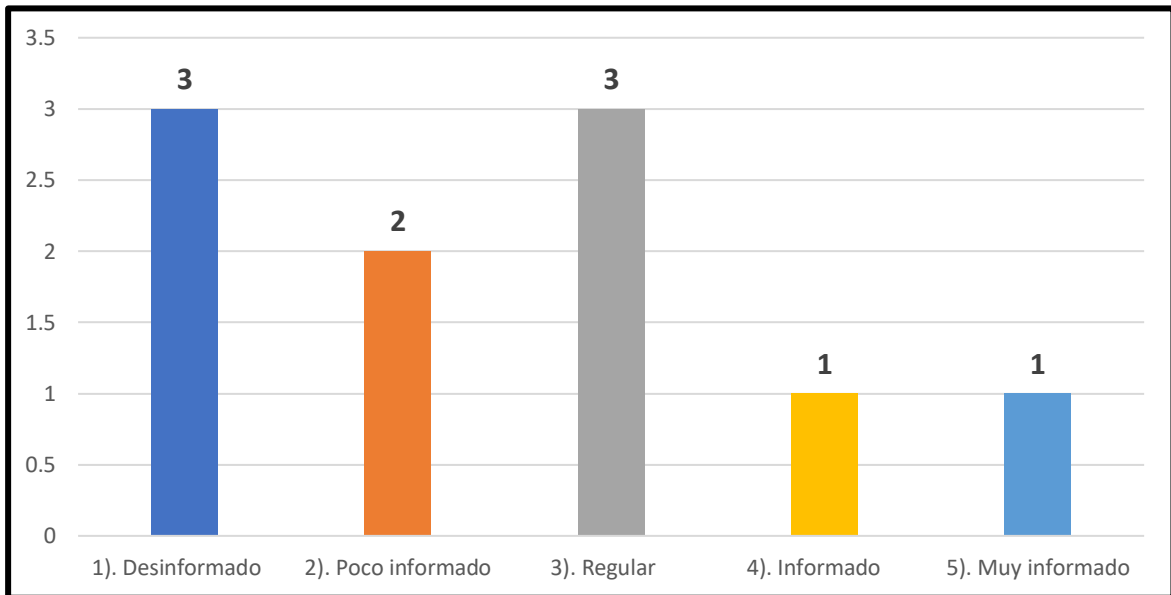
Al respecto, se solicitó a los funcionarios entrevistados su opinión sobre los mecanismos de participación ciudadana en general, obteniéndose opiniones bastante positivas sobre este tema, pues la totalidad de funcionarios destacaron la importancia de estos programas, manifestando que favorecen la relación de las entidades del estado con la población, permitiendo que los ciudadanos se mantengan informados y fomentando además la transparencia en la ejecución de los gastos públicos. Sin embargo, también opinan que los ciudadanos que integran estos programas no deben de mantener conflictos de interés de ninguna índole con la gestión.

Asimismo, se preguntó a los entrevistados sobre los mecanismos de participación ciudadana implementados en su entidad, manifestando que existen diversos programas de participación ciudadana promovidos o implementados por sus respectivas instituciones, tales como los comités de vigilancia y fiscalización a obras, Comités de

Gestión, Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, Programa de Vaso de Leche, entre otros de similar naturaleza.

Con relación al programa de MCC, se preguntó a los funcionarios entrevistados sobre el grado de información o conocimiento que tienen sobre el PMCC. Al respecto, el 70% de los entrevistados manifestó que estaba informado en mayor o menor grado sobre el programa, y el 30% de los mismos manifestó que no contaba con información sobre el PMCC.

Figura N° 3. Entrevista a funcionarios sobre el PMCC
Pregunta: ¿Qué tan informado estuvo sobre el PMCC?



Elaboración propia.

Fuente: Entrevista a Funcionarios.

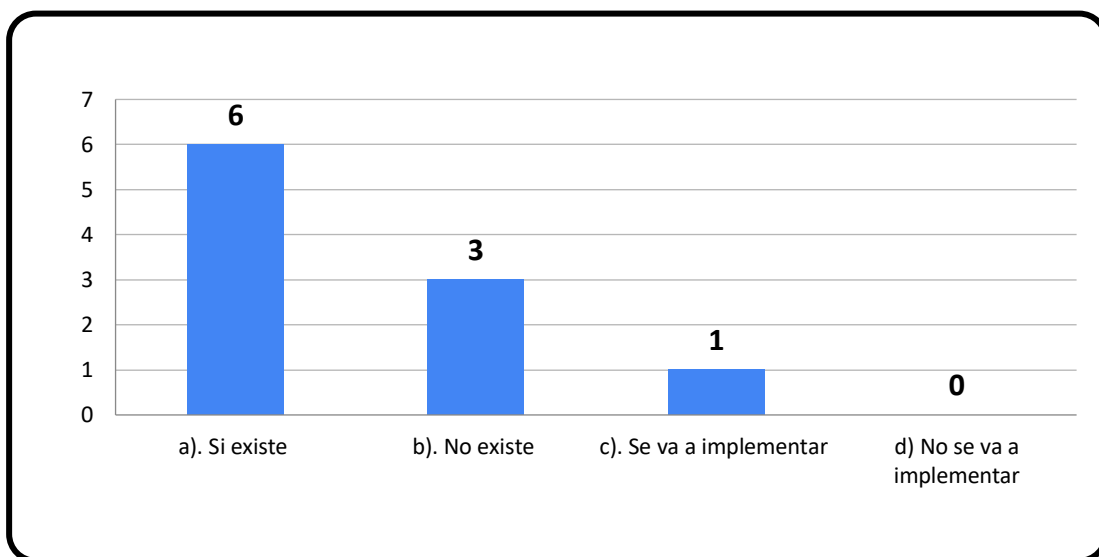
Este resultado posiblemente se da a consecuencia de que el PMCC no contempla entre sus actividades la capacitación previa de los funcionarios de las entidades en las que se va a ejecutar la labor de veedurías de los MCC. Sin embargo, una vez implementado el PMCC, con visitas a obras en sus respectivas entidades, se puede advertir que el grado de aprobación de la labor de los MCC es bastante positivo, pues el 90% de los

entrevistados califica como “buena” su labor y solo el 10% de los mismos la califica como “regular”. Ningún funcionario entrevistado calificó esta labor como “mala” o “muy mala”. Los resultados de esta pregunta, son muy importantes para los fines de la investigación, pues nos brinda información sobre la percepción del entorno autoritativo local sobre la legitimidad del PMCC, advirtiéndose que este ha logrado un grado de aceptación favorable entre los representantes de las entidades en las que se vienen ejecutando las veedurías ciudadanas a través del PMCC.

En esa línea, se consultó a los funcionarios de los gobiernos locales que recibieron las visitas de los MCC si implementaron alguna iniciativa de gestión local, para la mejora del control en la ejecución de obras públicas, a partir de la intervención de los MCC en las obras que ejecuta la entidad. Como resultado, el 60% respondió que sí se implementaron iniciativas en sus respectivas municipalidades

Figura N° 4. Entrevista a funcionarios sobre el PMCC

Pregunta: A partir de la intervención del PMCC en las obras que ejecuta la Entidad que representa ¿existen Iniciativas de gestión local (resolución / directiva / protocolo) para mejorar el control en la ejecución de obras públicas?



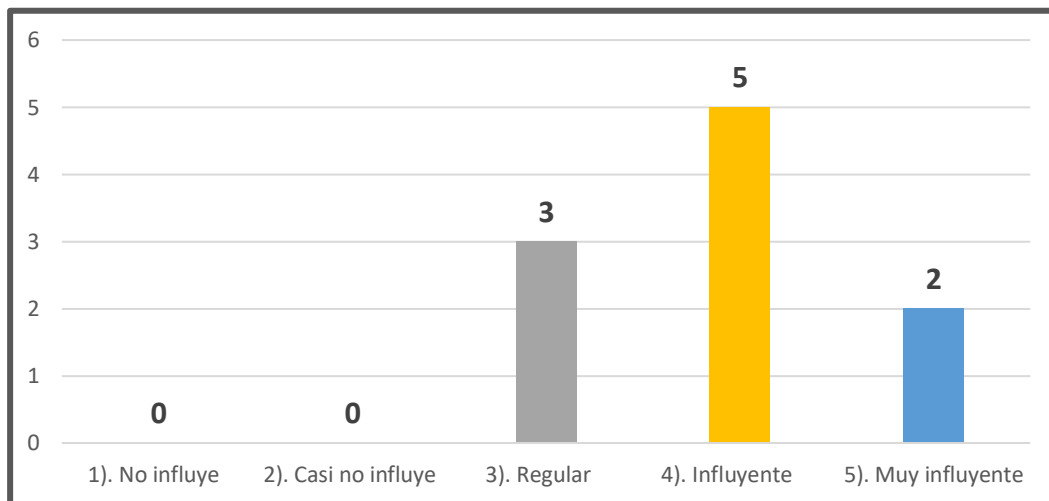
Elaboración propia.

Fuente: Entrevista a Funcionarios

Con relación a la legitimidad del PMCC, se consultó a los funcionarios entrevistados sobre su percepción de la influencia de la CGR en la aceptación del PMCC por las autoridades locales. El 70% de los entrevistados considera como “influyente” o “muy influyente” en su aceptación, el hecho de que dicho programa sea implementado por la CGR y el 30% restante considera que el grado de influencia es “regular”. Ningún funcionario consideró que dicha influencia en la aceptación del PMCC, sea escasa o nula.

Figura N° 5. Entrevista a funcionarios sobre el PMCC

Pregunta: Desde su percepción ¿Cuál es el grado de influencia de la Contraloría en la aceptación del PMCC en su gestión?



Elaboración propia.

Fuente: Entrevista a Funcionarios

Estas respuestas evidencian que la legitimidad del PMCC ante el nivel autoritativo local, tiene un fundamento en la credibilidad de la CGR como ente rector del Sistema Nacional de Control, y en el hecho de que los MCC sean seleccionados y capacitados por la CGR. Este hecho confiere un grado importante de credibilidad a la calidad de la labor que efectúan los MCC y a su neutralidad respecto de posibles conflictos de interés.

4.3 Incidencia del PMCC en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad

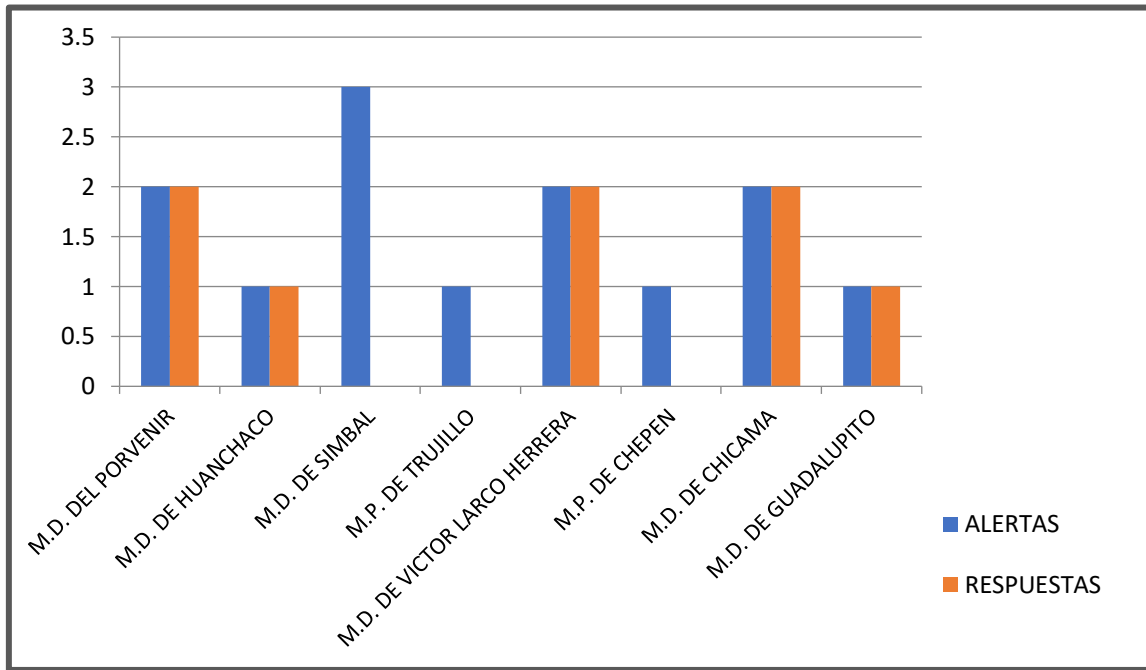
El tercer objetivo específico de investigación está relacionado con la dimensión sustantiva del valor público del PMCC, y se refiere a la incidencia del PMCC en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales de La Libertad.

A efectos de indagar sobre esta incidencia, se realizó una revisión de expedientes referidos a las respuestas de los funcionarios de los Gobiernos Locales respecto de las situaciones de incumplimiento reportadas en las visitas efectuadas durante los años 2018 y 2019⁶; con la finalidad de determinar el porcentaje de respuesta por parte de los funcionarios frente a las situaciones de incumplimiento comunicadas a partir de las visitas de los MCC.

Como resultado se determinó que durante el año 2018, año en el cual se inicia el programa a partir del mes de setiembre, fueron realizadas dieciocho (18) visitas de MCC a obras públicas de las localidades de La Libertad, generándose trece (13) alertas con situaciones de incumplimiento que fueron comunicadas a los titulares de ocho distritos. Respecto de las trece (13) alertas comunicadas, ocho (8) recibieron respuesta de los titulares informando de las acciones adoptadas sobre las situaciones de incumplimiento. Ello, nos muestra un porcentaje de atención o nivel de respuesta de los titulares del 62%, cuando el programa se encontraba en una etapa inicial.

⁶ Información obtenida en virtud de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública según respuesta de 27 de noviembre de 2020 (Expediente N° 08-2020-51480).

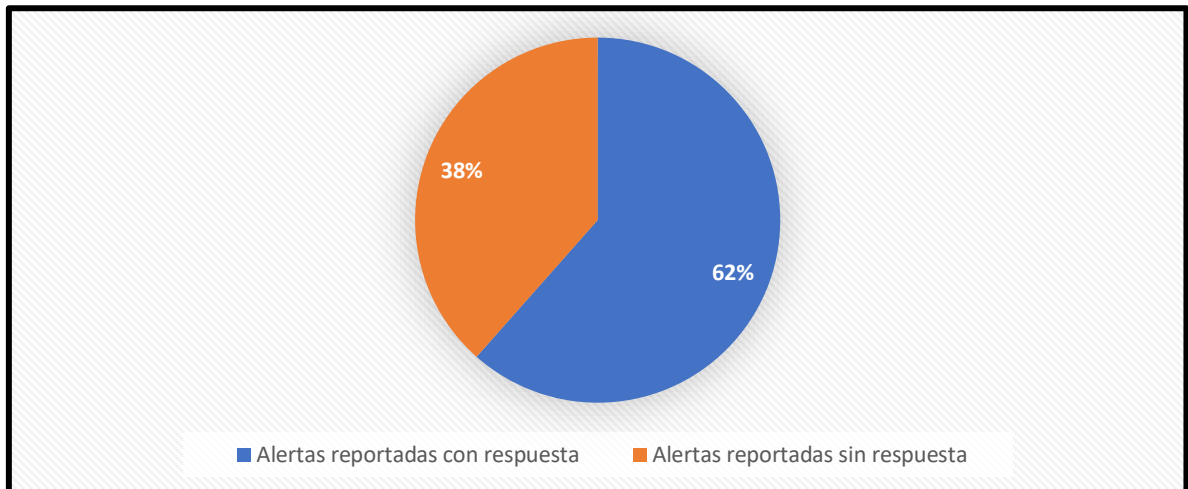
Figura N° 6. Alertas Comunicadas vs. Respuestas de Entidades – Año 2018



Elaboración propia

Fuente: Documentación proporcionada por la Oficina de Integridad Institucional y Acceso a la Información Pública – CGR, según expediente N° 08-2020-51480.

Figura N° 7. Porcentaje de respuesta de los Titulares a las alertas generadas por las visitas de los MCC durante el año 2018

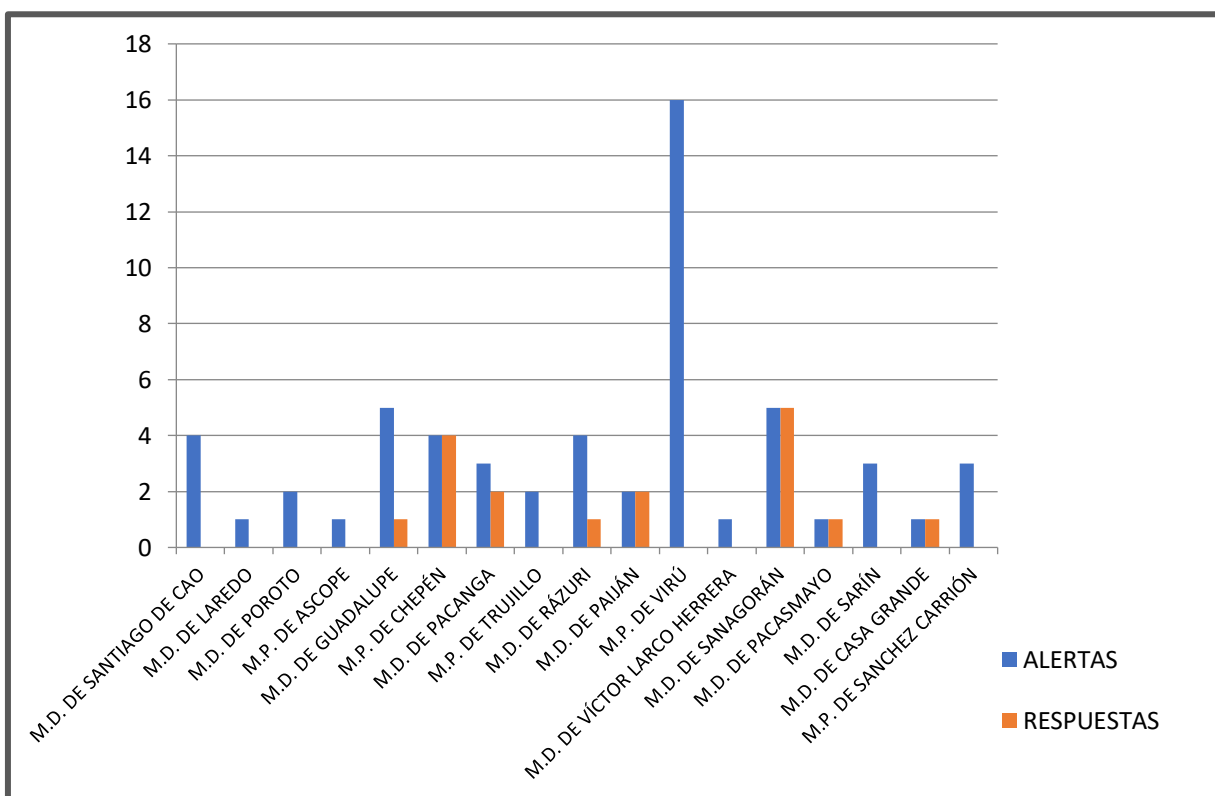


Elaboración propia.

Fuente: Documentación proporcionada por la Oficina de Integridad Institucional y Acceso a la Información Pública – CGR, según expediente N° 08-2020-51480.

Durante el 2019 el programa se desarrolló a lo largo de todo el año, efectuándose ciento treinta (130) visitas de MCC a obras públicas de las localidades de La Libertad, generándose como producto cincuenta y ocho (58) alertas con situaciones de incumplimiento que fueron comunicadas a los titulares de las entidades. En cuanto a las alertas comunicadas, solamente se recibieron diecisiete (17) respuestas de los titulares informando sobre las acciones adoptadas en mérito de las situaciones de incumplimiento, según lo cual se alcanzó un porcentaje de 23% en el nivel de atención de las alertas generadas por las visitas de los MCC.

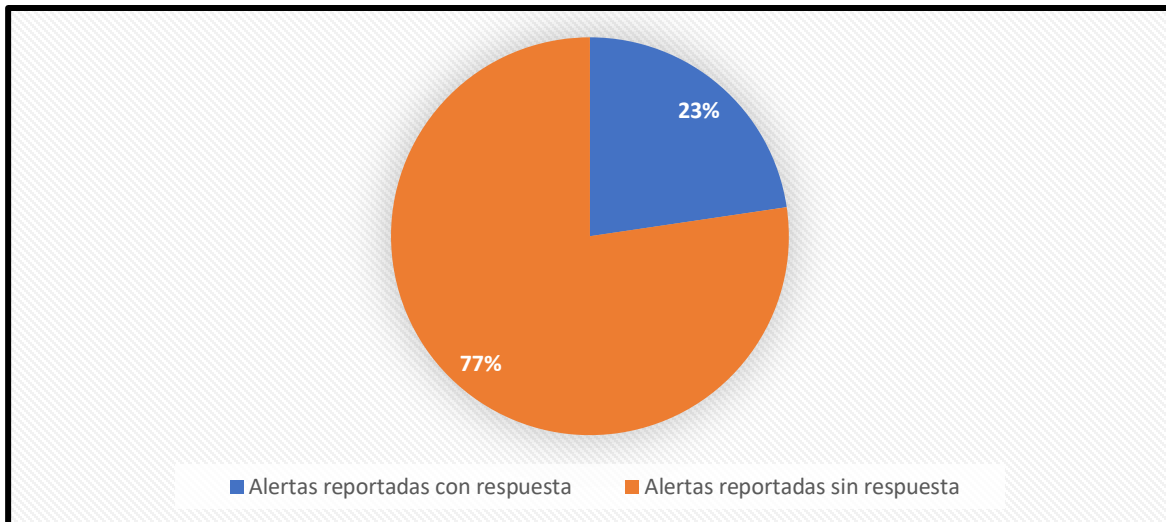
Figura N° 8. Alertas Comunicadas vs. Respuestas de Entidades – Año 2019



Elaboración propia

Fuente: Documentación proporcionada por la Oficina de Integridad Institucional y Acceso a la Información Pública – CGR, según expediente N° 08-2020-51480.

Figura N° 9. Porcentaje de respuesta de los Titulares a las alertas generadas por las visitas de los MCC durante el año 2019



Elaboración propia.

Fuente: Documentación proporcionada por la Oficina de Integridad Institucional y Acceso a la Información Pública - CGR según expediente N° 08-2020-51480.

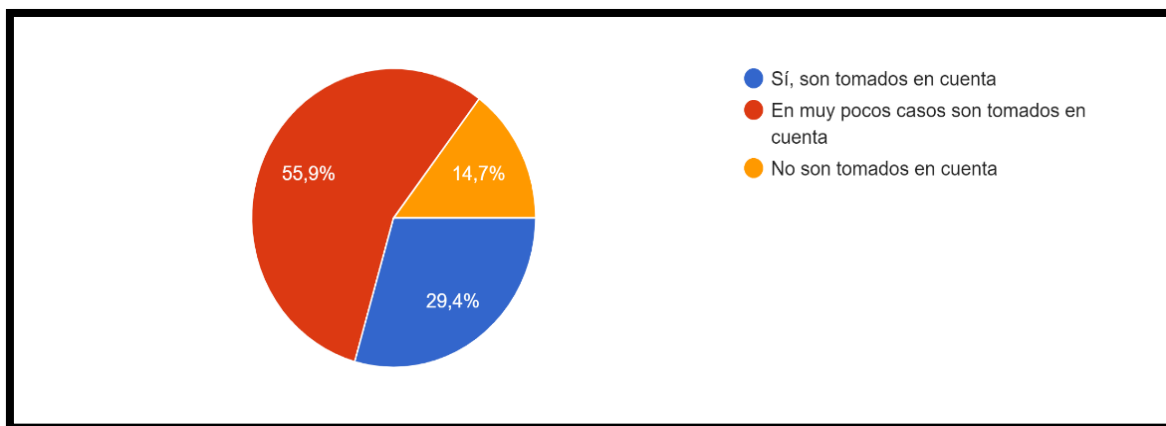
Lo expuesto revela una disminución importante del porcentaje de atención de las alertas generadas como resultado de las visitas de los MCC, del 62% al 23%, lo que tiene su correlato en la disminución de la adopción de medidas correctivas o preventivas para subsanar las situaciones de incumplimiento comunicadas. Este aspecto revela que la incidencia del PMCC en la mejora del proceso de rendición de cuentas tuvo un retroceso del año 2018 al año 2019 en La Libertad.

Estos resultados son coherentes con las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los ciudadanos, a la pregunta sobre si creían que las autoridades locales tomaban en cuenta los riesgos advertidos por los Monitores Ciudadanos de Control para mejorar la ejecución de las obras. El 55.9% de encuestados señaló que los riesgos advertidos por los MCC en las obras visitadas son pocas veces tomados en cuenta por las autoridades o funcionarios de las entidades a cargo de dichos proyectos; y el 14.7% piensa que los

riesgos advertidos en las veedurías no son tomados en cuenta por los funcionarios. Solo el 29.4% de ciudadanos consideró que los riesgos comunicados como resultado de la labor de los MCC siempre son tomados en cuenta por las autoridades locales.

Figura N° 10. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Cree usted que las autoridades locales toman en cuenta los riesgos advertidos por los Monitores Ciudadanos de Control para mejorar la ejecución de las obras?

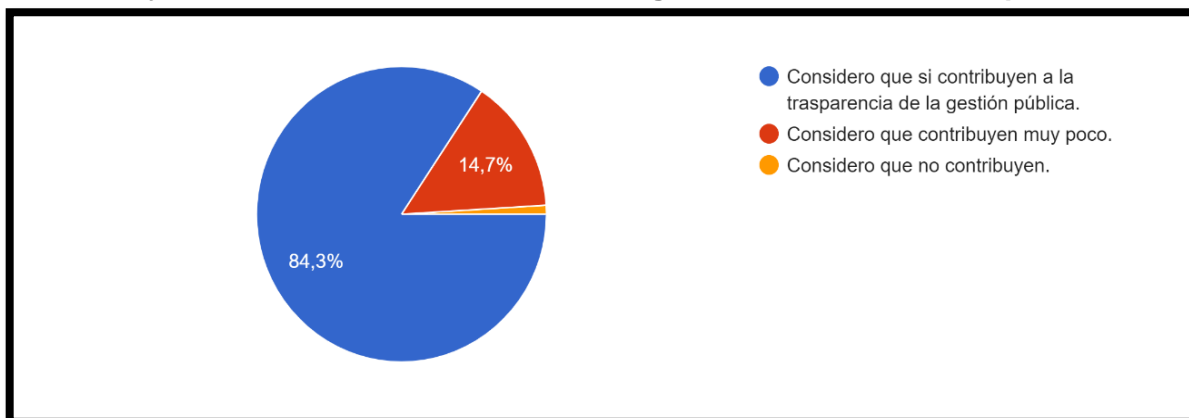


Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Sin perjuicio de lo expuesto, la encuesta también reveló que en líneas generales los ciudadanos tienen una opinión positiva sobre la participación ciudadana y su potencial contribución en la rendición de cuentas. Es así que el 84,3% de encuestados consideró que los mecanismos de participación ciudadana sí contribuyen a la rendición de cuentas de la gestión de las entidades públicas; mientras que el 14,7% indica que existe una contribución en la rendición de cuentas, aunque esta no es significativa. Solamente un encuestado opinó que estos programas no tienen ninguna contribución en el referido aspecto.

Figura N° 11. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC
Pregunta: ¿Considera que los mecanismos de participación ciudadana contribuyen a la rendición de cuentas de la gestión de las entidades públicas?

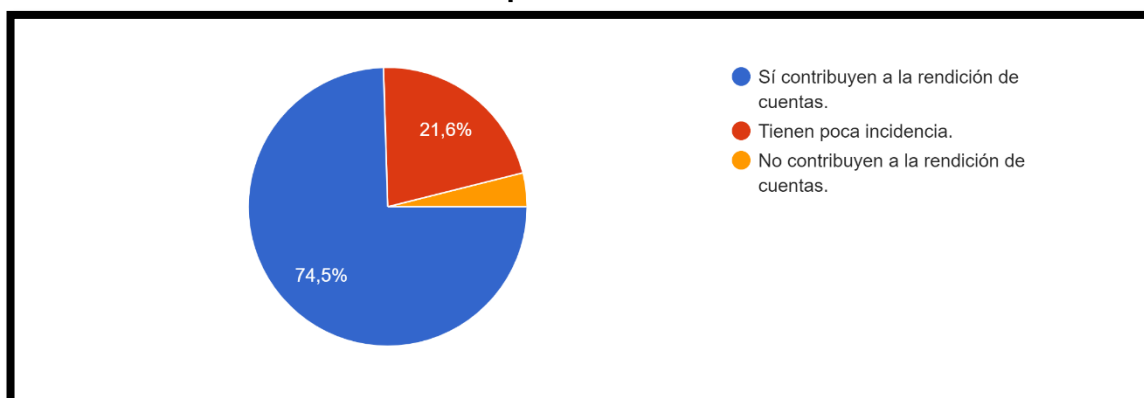


Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Asimismo, el 74.5% de los ciudadanos encuestados consideró que la labor de los MCC sí contribuye a mejorar la rendición de cuentas de los fondos públicos utilizados en la ejecución de obras, mientras que el 21.6% considera que tiene poca incidencia; y el 3.9% de encuestados opinó que la labor de los MCC no tiene ninguna incidencia en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Figura N° 12. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC
Pregunta: ¿Considera usted que las visitas que realizan los Monitores Ciudadanos de Control a las obras públicas contribuyen a la rendición de cuentas de los fondos públicos utilizados?



Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

En función de los resultados expuestos, se colige de la revisión de expedientes remitidos por las entidades a las cuales les fueron comunicadas las alertas de los MCC, que se ha producido una disminución en la incidencia del PMCC en el proceso de rendición de cuentas, que por definición supone una interacción o un intercambio bidireccional (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación). Toda vez que el programa no está generando una respuesta de parte de la mayoría de titulares de las entidades, en cuanto a la adopción de acciones correctivas o preventivas respecto de las situaciones de incumplimiento detectadas por los MCC, evidenciándose una disminución del porcentaje de respuesta del 62% al 23% del año 2018 al 2019.

Esta falta de acción o de respuesta de las autoridades frente a las situaciones de incumplimiento alertadas por los MCC es percibida por la población, según se aprecia de los resultados de las encuestas aplicadas, que indican que un 70% de ciudadanos encuestados, considera que las autoridades locales en pocas ocasiones o en ninguna, toma en cuenta los riesgos advertidos por los Monitores Ciudadanos de Control para mejorar la ejecución de las obras.

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante destacar que los resultados también revelan que existe una percepción favorable del PMCC y en general de los mecanismos de participación ciudadana en la población, lo que refleja la potencialidad del programa de elevar su nivel de contribución a la rendición de cuentas.

4.4 Percepción de la población beneficiaria respecto del control social realizado por los MCC en la fiscalización de las obras públicas en La Libertad

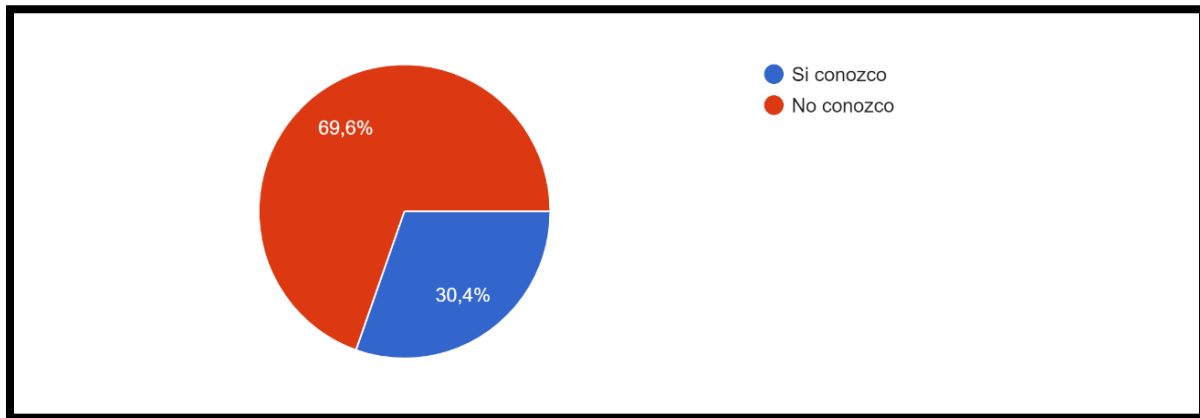
La percepción de la población beneficiaria sobre el control social efectuado por los MCC en la fiscalización de las obras, se determinó a través de la aplicación de encuestas a los ciudadanos beneficiarios de las localidades donde se realizaron las obras, con los cuales se tuvo contacto en las actividades de participación ciudadana realizadas por la CGR en La Libertad, específicamente en las Audiencias Públicas Provinciales y los Talleres Informativos.

La encuesta aplicada tuvo como objetivo recopilar información sobre la percepción de la población sobre los programas de participación ciudadana en general, que se ejecutan en sus respectivas localidades y específicamente sobre aspectos varios del PMCC, obteniéndose los resultados que exponemos a continuación.

Respecto de los **programas de participación ciudadana** en general, el 69.6% de los ciudadanos encuestados no conocen otro programa de participación ciudadana que se desarrolle actualmente en su localidad, además del PMCC; mientras que el 30.4% indica que, sí conoce de la existencia de otros programas de participación ciudadana que se ejecutan en su respectiva localidad o distrito, mencionando a manera de ejemplo a las Juntas Vecinales, Cabildos Abiertos, Programa de Auditores Juveniles, Rondas Vecinales, Presupuesto Participativo, entre otros.

Figura N° 13. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Conoce algún otro mecanismo de participación ciudadana que se desarrolle en su localidad?



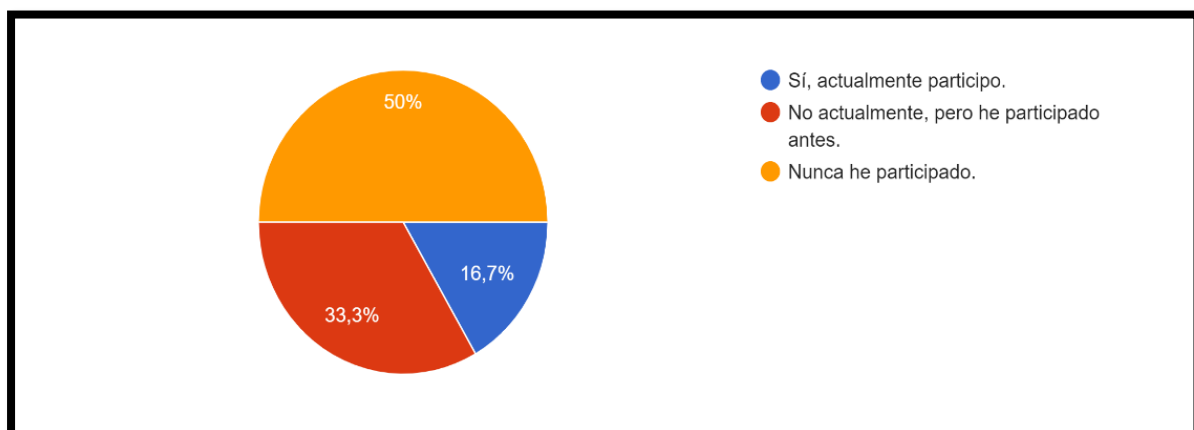
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Con relación a lo expuesto, el 50% de los ciudadanos encuestados manifestó que nunca formó parte de un programa de participación ciudadana, mientras que el 33.3% de los encuestados indica que actualmente no participa en ningún programa, pero que anteriormente sí lo hicieron. Por otra parte, el 16.7% de los ciudadanos mencionó que actualmente participa en algún programa.

Figura N° 14. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Usted participa o ha participado como integrante en algún mecanismo de participación ciudadana en su localidad?

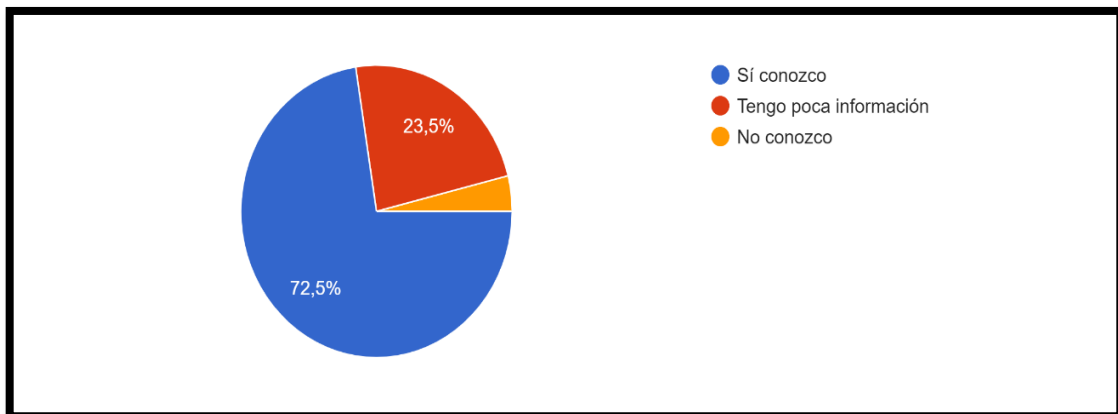


Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Con relación al Programa de Monitores Ciudadanos de Control, el 72.5% de los ciudadanos encuestados indica que conoce el programa, aun cuando el 23.5% de encuestados manifiesta que, si bien conoce el programa, solo tienen poca información del mismo y solo el 4% indica que no lo conoce. Estos datos indican que la difusión de las actividades del PMCC, a través de las Audiencias Públicas Provinciales y los Talleres informativos, ha cumplido con sus objetivos, pues se ha logrado posicionar su imagen en los ciudadanos que asistieron a dichos eventos.

Figura N° 15. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC
Pregunta: ¿Conoce el Programa de Monitores Ciudadanos de Control?

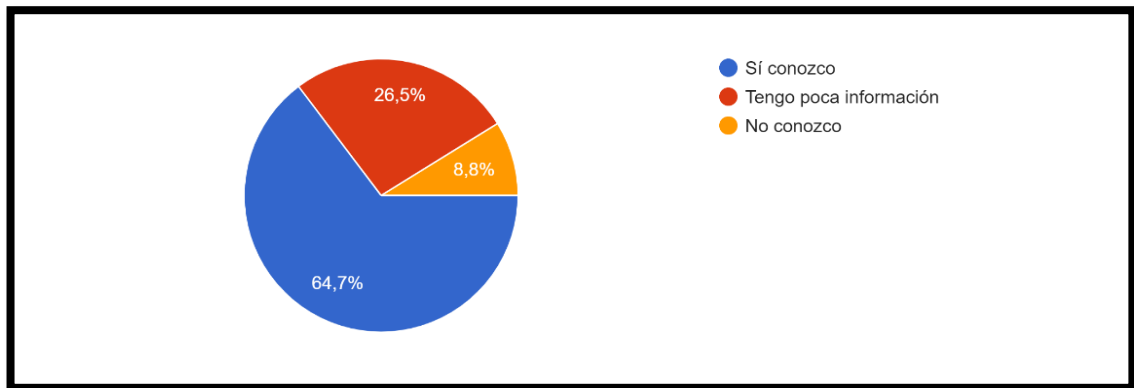


Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Asimismo, el 64.7% de ciudadanos encuestados indica que conocen la labor de los Monitores Ciudadanos. Sin embargo, el 26.5% de encuestados manifiestan que, si bien conocen la labor de los MCC, solo tienen poca información del mismo, en tanto que el 8.8% respondió que no conoce que labores vienen ejecutando los MCC en su localidad.

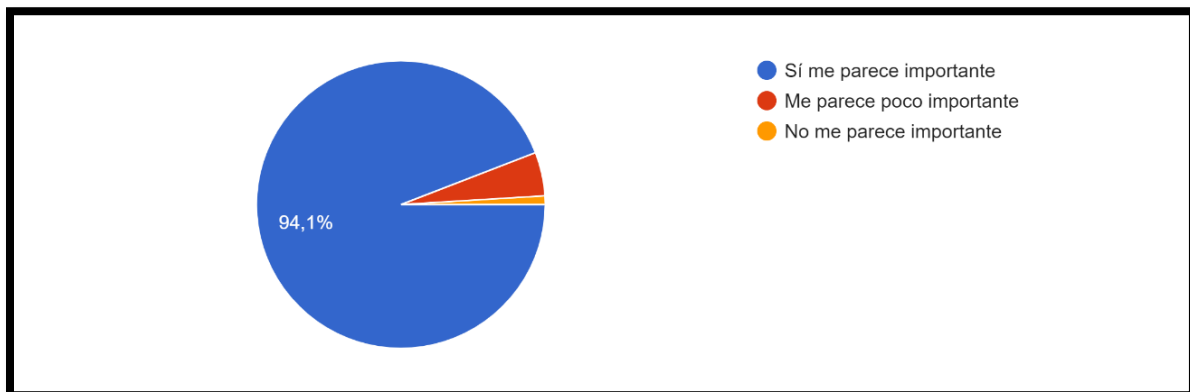
Figura N° 16. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC
Pregunta: ¿Conoce la labor que realizan los MCC en su localidad?



Elaboración propia.
Fuente: Encuesta a ciudadanos

Estos datos indican que un gran porcentaje de encuestados (superior al 90%), no solo conoce el PMCC, sino que también tiene conocimiento de la labor que realizan los Monitores. El 94.1% de los ciudadanos encuestados considera que la labor que realizan los MCC es importante, y solo el 5,9% de encuestados manifiesta que dicha labor tiene poca o ninguna importancia. Este dato es de gran relevancia para la investigación, pues representa un indicador de la generación o creación de valor público en la población objetivo, pues refleja la aceptación del programa por parte de la ciudadanía.

Figura N° 17. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC
Pregunta: ¿Le parece importante la labor que realizan los MCC?

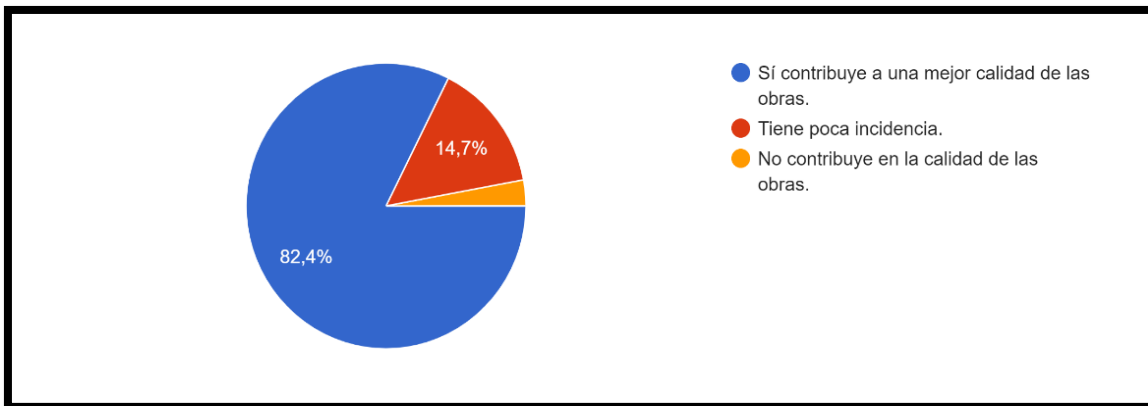


Elaboración propia.
Fuente: Encuesta a ciudadanos

Otro dato muy importante que se advierte como resultado de las encuestas y que está referido también a la generación de valor público es que el 82.4% de los ciudadanos encuestados considera que las visitas que realizan los MCC a las obras públicas, contribuyen a mejorar la calidad de su ejecución. Por otro lado, el 14.7% de ciudadanos piensa que estas visitas tienen poca incidencia en la mejora de calidad de las obras, y el 2,9% de encuestados considera que no existe ninguna contribución.

Figura N° 18. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Considera usted que las visitas que realizan los MCC a las obras públicas contribuyen a mejorar la calidad de su ejecución?



Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

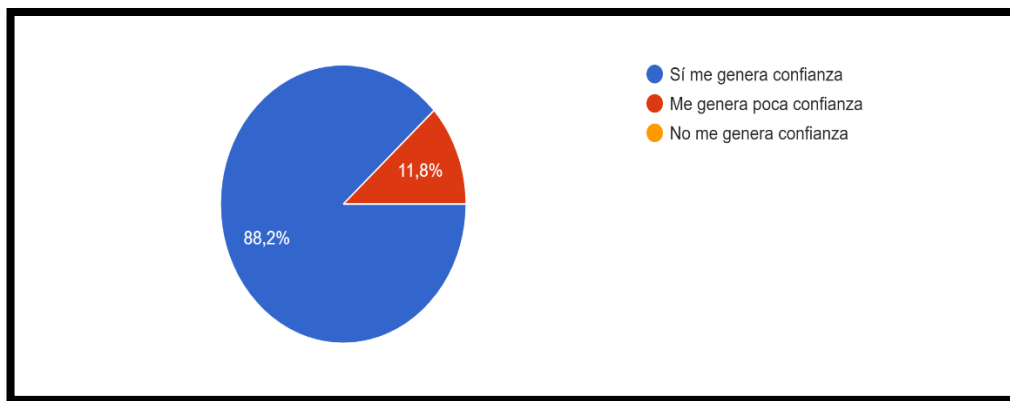
En concordancia con los resultados expuestos en párrafos anteriores, el grado de confianza en las intervenciones de los MCC en las obras públicas es bastante alto según la encuesta aplicada. En efecto, el 88.2% de los ciudadanos encuestados manifiesta que las intervenciones de los MCC generan confianza, y solo el 11.8% indica que generan

poca confianza. Es importante señalar que ningún ciudadano indicó que las intervenciones de los MCC no generan confianza.

Estos resultados podrían tener su explicación en el hecho de que el control gubernamental a través de las veedurías es efectuado por ciudadanos que son vecinos y también beneficiarios de las obras ejecutadas, siendo este otro indicador de generación de valor público.

Figura 19. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Le genera confianza que una obra pública tenga la intervención de los Monitores Ciudadanos de Control?



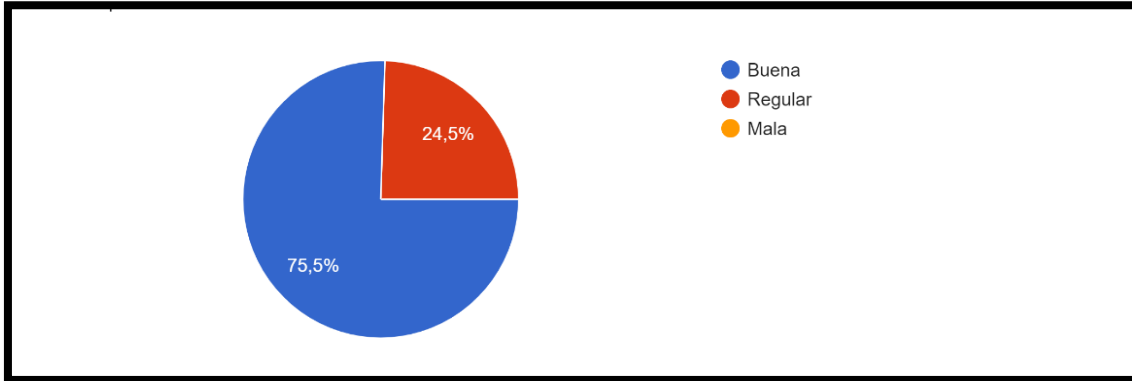
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Asimismo, ante la pregunta planteada: “¿cómo calificaría usted la labor de los MCC?”, la respuesta fue mayoritariamente positiva, pues el 75.5% de los ciudadanos encuestados manifestó que la labor de los MCC es buena, mientras que el 24.5% de los ciudadanos indicó que la labor de los MCC es regular, y como en el caso anterior, ningún encuestado calificó como “mala” la labor de los MCC.

Figura N° 20. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Cómo calificaría usted la labor de los Monitores Ciudadanos de Control?



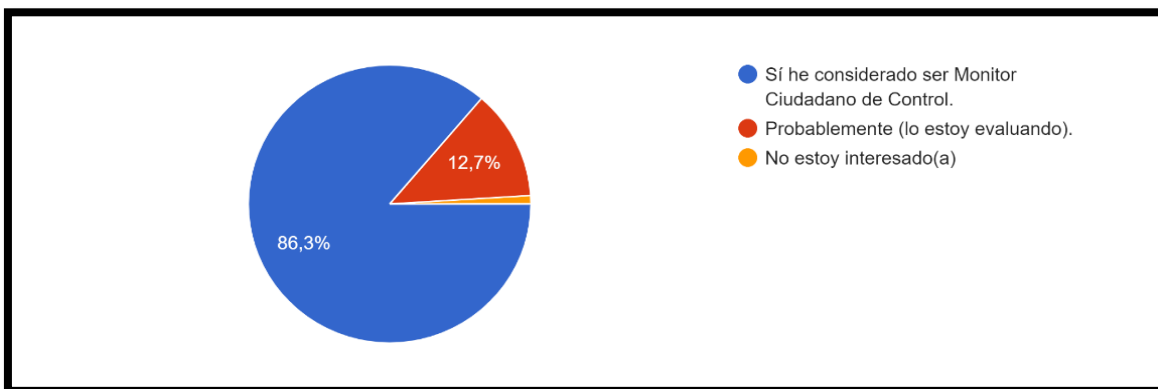
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Respecto de la pregunta referida al interés por participar en el PMCC, el 86.3% de los ciudadanos encuestados manifestó que sí está interesado en participar, mientras que el 12.7% de encuestados señaló que evaluarían esa posibilidad. Solo un ciudadano manifestó no estar interesado en participar en dicho programa.

Figura N° 21. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Ha considerado ser integrante del Programa de Monitores Ciudadanos de Control?



Elaboración propia.

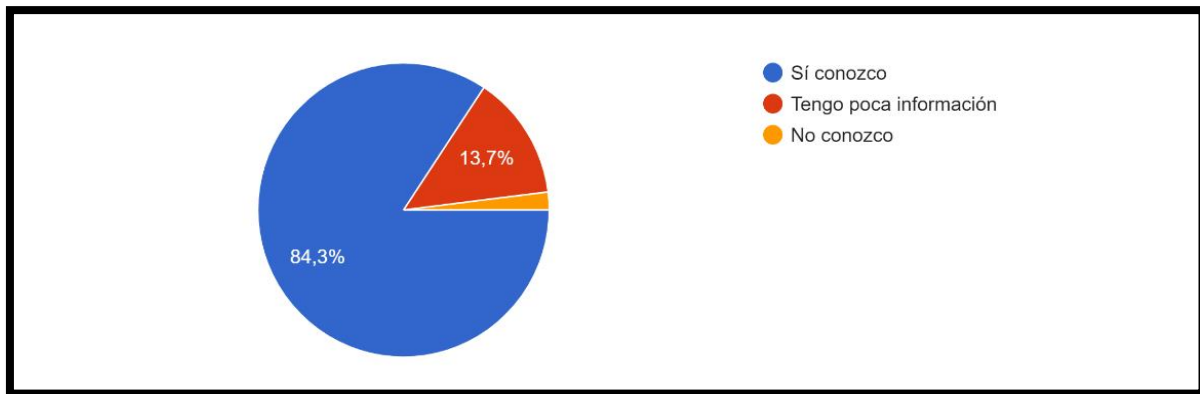
Fuente: Encuesta a ciudadanos

Al respecto, es importante señalar que el perfil preponderante del ciudadano encuestado para el presente trabajo de investigación, es el de un poblador interesado en la dinámica social de su comunidad y de naturaleza proactiva ante las propuestas e intervenciones de las entidades estatales en su localidad. Como se ha señalado anteriormente, se trata de ciudadanos que por su propia motivación e interés, participaron en las audiencias públicas y/o en los talleres informativos desarrollados por la CGR, eventos en los que se difunde de manera masiva y pública información relacionada con la inversión pública y el control gubernamental en sus respectivas localidades.

En la encuesta aplicada se puede observar que el conocimiento de la labor de la CGR por parte de los ciudadanos es bastante alto, pues el 84.3% manifiesta que sí conoce la labor de la CGR, mientras que el 13.7% indica que tiene poca información. Solo el 2% de encuestados expresa que desconoce la labor de esta institución.

Figura N° 22. Encuesta a ciudadanos sobre el PMCC

Pregunta: ¿Conoce la labor que realiza la Contraloría General de la República?



Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a ciudadanos

Los resultados expuestos revelan que el programa de MCC es conocido por la población beneficiaria de La Libertad y que su labor es percibida como importante y que las visitas de los MCC contribuye a la mejora la calidad de la ejecución de las obras. Asimismo, se refleja un alto grado de confianza en la labor de MCC y que sus intervenciones contribuyen positivamente a la ejecución de obras públicas que son objeto de las veedurías ciudadanas.

Los resultados también son favorables hacia las actividades de participación ciudadana que actualmente viene desarrollando la CGR, que incluyen la difusión de los objetivos institucionales, sus servicios y resultados, como también la difusión de las actividades que viene ejecutando el PMCC, están contribuyendo a la generación de valor público.

En función de lo expuesto, se ha determinado que el PMCC es percibido por la población beneficiaria como algo importante y valioso; aspecto que contribuye a la validación de la dimensión sustantiva para la creación de valor público.

No obstante, es importante tener en cuenta que estos resultados recogen la percepción *a priori* que tienen los ciudadanos sobre la actuación de los MCC, funcionarios y autoridades locales. En tal sentido, estas opiniones pueden variar en el corto o mediano plazo de manera positiva o negativa, en función a lo que los ciudadanos perciban como reacción o respuesta de los funcionarios a cargo de las obras, a partir de la realización de las visitas de los MCC.

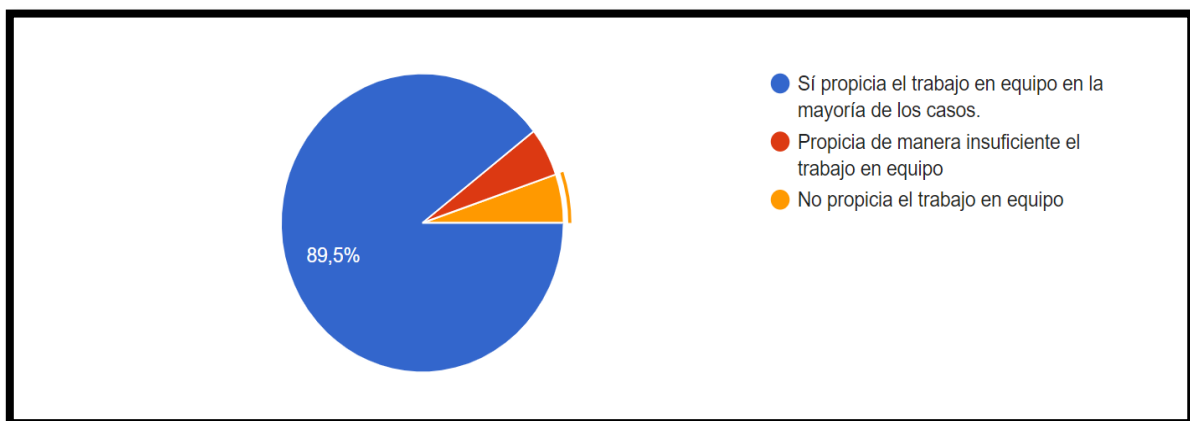
4.5 Incidencia del PMCC en la generación de servicios de control por parte de la CGR en La Libertad

Como parte del desarrollo del quinto objetivo específico, relacionado a la evaluación del PMCC en cuanto a su dimensión operativa para la creación del valor público, se aplicó una encuesta a los MCC que nos brindó información valiosa en cuanto a su opinión sobre los niveles de coordinación en el desarrollo del programa, su motivación para participar en el PMCC, así como sobre las condiciones de conectividad y si es necesario contar con equipos electrónicos y/o programas de software para la ejecución de las veedurías.

En el aspecto de la coordinación en el desarrollo del programa, los resultados de la encuesta revelan que el 89,5% de MCC considera que el programa impulsa y fomenta el trabajo en equipo y que cuenta con una estructura jerárquica para la ejecución de sus funciones que contribuye al logro de sus objetivos.

Figura N° 23. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Considera que el Programa de MCC impulsa, propicia o fomenta el trabajo en equipo en el desarrollo de sus actividades?

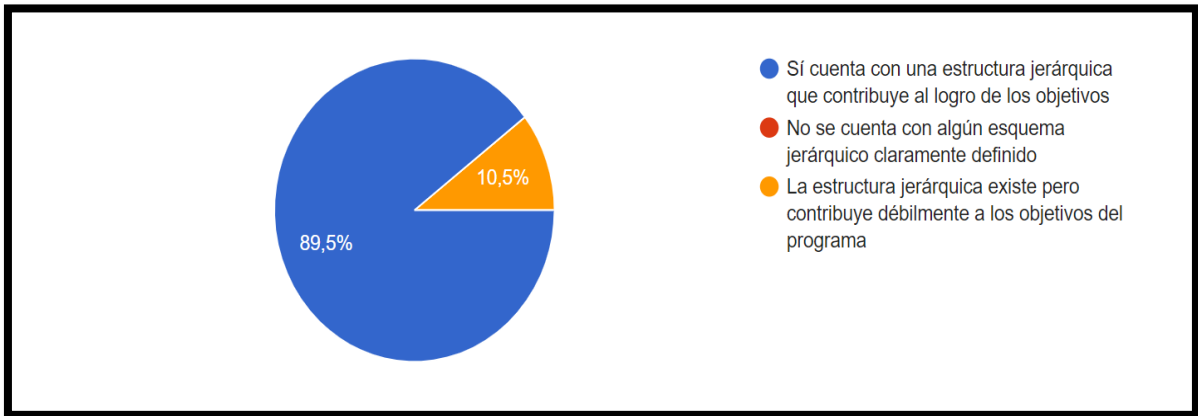


Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Figura N° 24. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Considera que el Programa de MCC cuenta con una estructura jerárquica para la ejecución de sus funciones que contribuye al logro de sus objetivos?



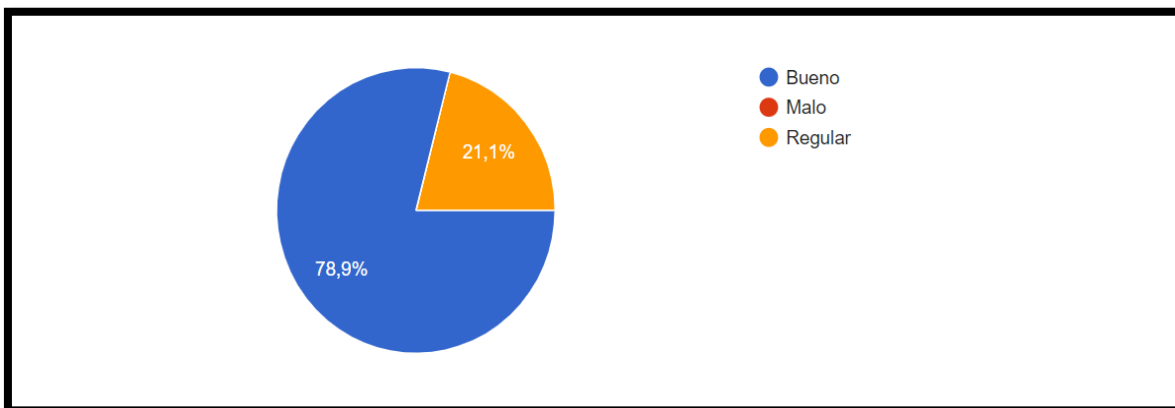
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Asimismo, el 78,9% califica como bueno el apoyo operativo que brinda la CGR al programa; en tanto que el 84,2% considera que los procedimientos establecidos para el desarrollo de su labor como MCC son adecuados para el logro de los objetivos del Programa.

Figura N° 25. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Cómo califica el apoyo operativo que brinda la CGR al Programa de Monitores Ciudadanos de Control?

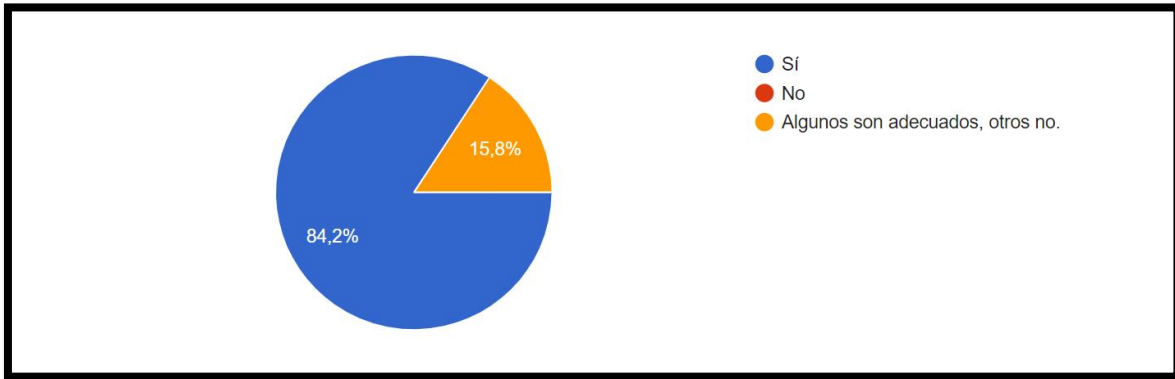


Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Figura N° 26. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Considera que los procedimientos establecidos para el desarrollo de su labor como MCC son adecuados para el logro de los objetivos del Programa?



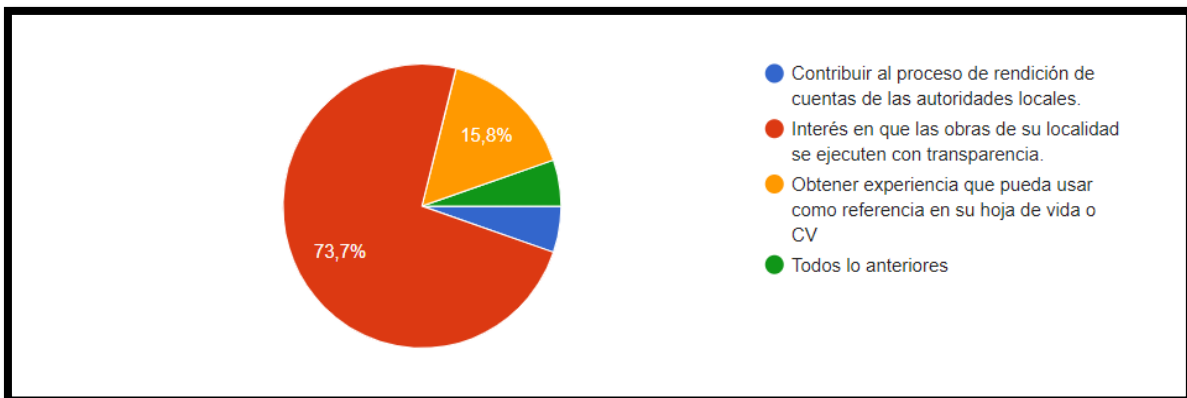
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

En cuanto a la motivación de los MCC de La Libertad, la encuesta efectuada ha revelado que se encuentran motivados con el objetivo sustantivo de su función, como es contribuir al proceso de rendición de cuentas de las autoridades locales.

Figura N° 27. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Cuál es fue su principal motivación para formar parte del Programa de Monitores Ciudadanos de Control?



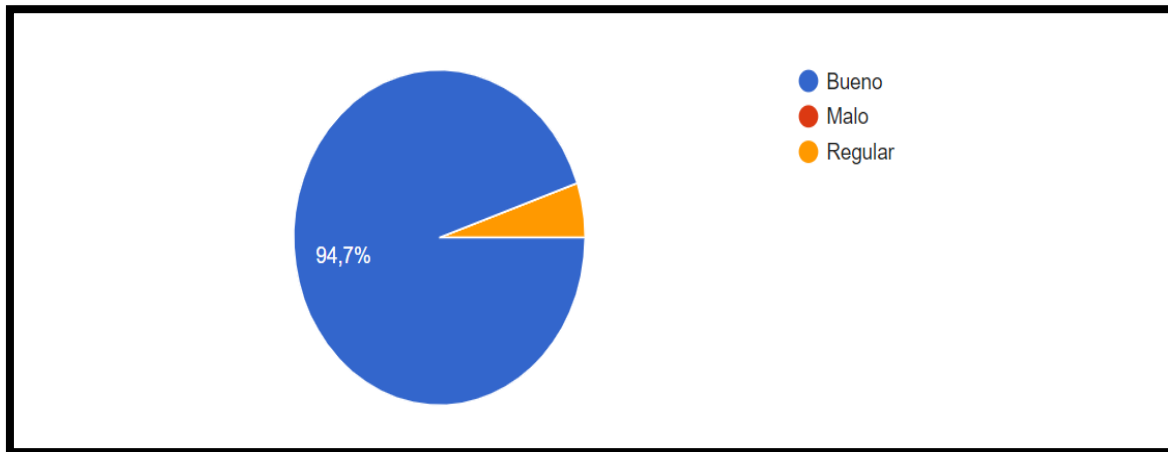
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Asimismo, el 94,7% califica como buena la capacitación recibida para el desempeño de su labor.

Figura N° 28. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Cómo califica la capacitación recibida para el desempeño de su labor como Monitor Ciudadano de Control?



Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Adicionalmente, el 100% de los encuestados manifestó que las relaciones interpersonales con el equipo de trabajo son buenas.

En el aspecto de la conectividad, teniendo en cuenta que dentro de los implementos que la CGR entregó a los MCC de La Libertad, no se incluyó algún equipo electrónico⁷, siendo que los monitores efectuaron las actividades encargadas, utilizando los recursos de sus propios dispositivos móviles o equipos personales, en caso de poseerlos; y ello se refleja en los reportes presentados por los MCC como resultado de las veedurías realizadas⁸;

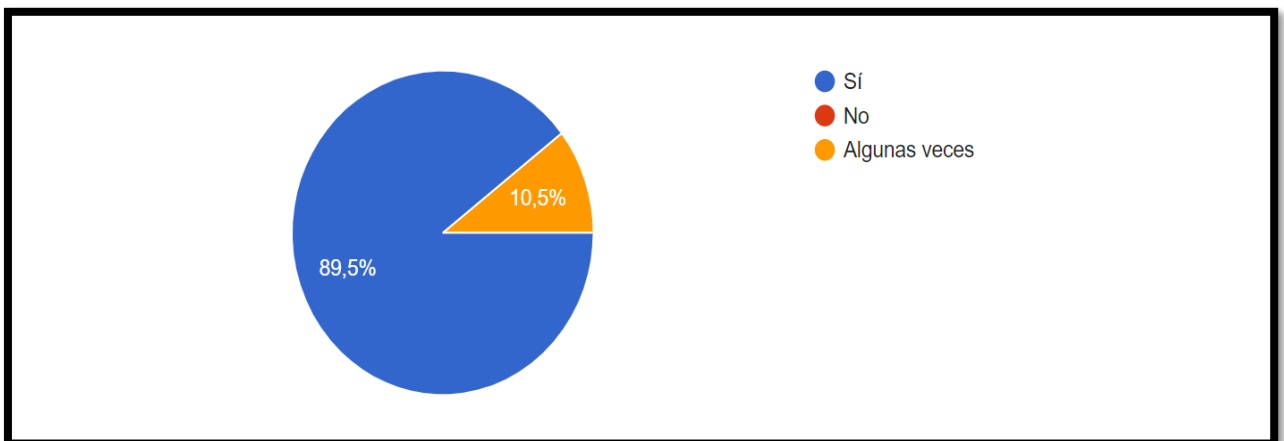
⁷ Según se evidencia de los documentos de Acta de Entrega-Recepción, la CGR brindó a cada uno de los Monitores Ciudadanos de Control, lo siguiente: i) Documento de acreditación; ii) Kit monitor (casco, chaleco, zapatos punta de acero y gorro); iii) Documento para su participación como MCC (formatos de visita inicial, periódica y final impresos); iv) copia de la póliza de seguro de accidentes personales. En ningún caso se entregó algún equipo electrónico o modem de internet durante el periodo 2018-2019.

se preguntó a los monitores si consideraban necesario contar con equipos electrónicos o programas de software para ejecutar sus labores.

En respuesta, el 89,5% de los monitores encuestados considera que existen condiciones de conectividad adecuadas para la comunicación fluida y transmisión de información necesaria para ejecución de sus labores como MCC; indicando, el 94,7% que para realizar sus actividades requieren necesariamente o eventualmente equipos electrónicos y programas de software.

Figura N° 29. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Considera que existen las condiciones de conectividad adecuadas para la comunicación fluida y transmisión de información necesaria para ejecución de sus labores de MCC?



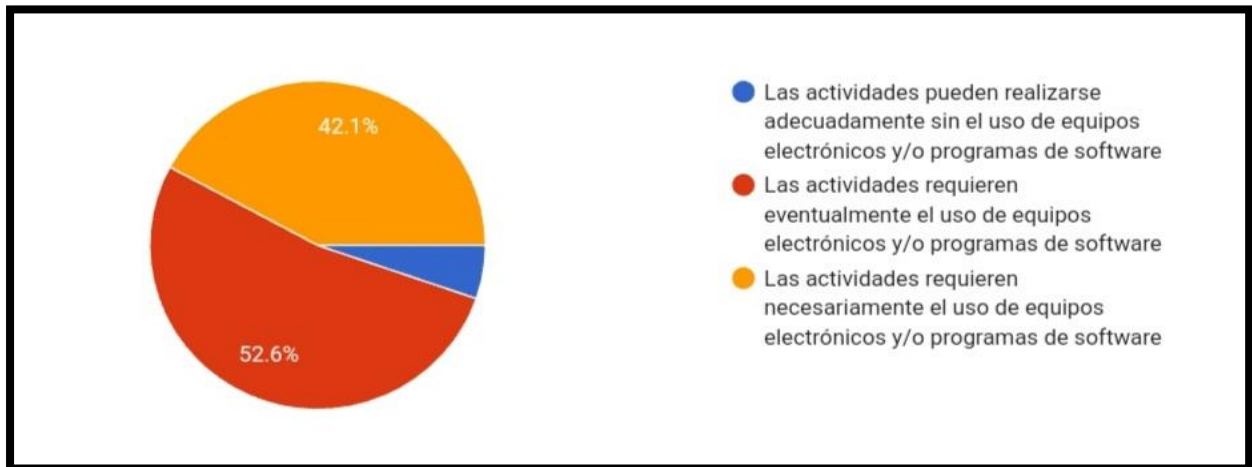
Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

⁸ De la revisión de los formatos elaborados por los MCC como resultado de las visitas efectuadas durante el periodo 2018-2019 se advierte que existen formatos emitidos del aplicativo del SCA "Monitores Ciudadanos de Control", otros elaborados personalmente en MS Word, y otros llenados a mano en las impresiones de los formatos respectivos.

Figura N° 30. Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Pregunta: ¿Considera que es necesario contar con equipos electrónicos y/o programas de software para la ejecución de sus labores como MCC?



Elaboración propia.

Fuente: Encuesta a Monitores Ciudadanos de Control

Con los resultados en cuanto la operatividad, que reflejan que el PMCC es administrativa y operativamente viable, se procedió a analizar su contribución a los objetivos de la organización, es decir la CGR. En este aspecto se tuvo en cuenta que según la Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL “Participación Voluntaria de Monitores Ciudadanos de Control en la Reconstrucción con Cambios”⁹ que regula el PMCC, ante una situación de incumplimiento reportada por los monitores se comunica a la entidad sujeta a control aquellas situaciones que puedan ser subsanadas inmediatamente y, a la CGR aquellas que puedan generar un servicio de control.

En ese sentido, para analizar la contribución del PMCC en cuanto a alertas y la generación de servicios de control a partir de ellas, se efectuó la revisión de la base de

⁹ Aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 044-2018-CG y modificada por Resolución de Contraloría N° 106-2020-CG.

datos de la Gerencia Regional de Control de La Libertad, específicamente en cuanto a la información referida a los productos derivados de las labores de las veedurías ciudadanas, y si estos productos fueron luego considerados como insumos para la ejecución de servicios de control.

Como resultado se determinó que durante el año 2018, los MCC realizaron dieciocho (18) veedurías ciudadanas a quince (15) obras públicas, en ocho (8) distritos de cuatro (4) provincias de La Libertad. Asimismo, durante el año 2019 los MCC ejecutaron ciento treinta (130) veedurías ciudadanas a un total de ciento un (101) obras públicas, en veintisiete (27) distritos de ocho (8) provincias de La Libertad.

Cuadro N° 1. Consolidado de visitas a obras realizadas por los monitores ciudadanos de control en La Libertad durante el año 2018

PROVINCIA	DISTRITO	VISITAS A OBRAS	
		N° OBRAS	N° VISITAS
TRUJILLO	Trujillo	2	4
	El Porvenir	2	2
	Huanchaco	2	3
	Simbal	3	3
	Víctor Larco Herrera	2	2
VIRÚ	Guadalupito	1	1
CHEPÉN	Chepén	1	1
ASCOPE	Chicama	2	2
TOTAL		15	18

Elaboración propia

Fuente: Base de datos de los reportes de visitas de MCC– Supervisión del PMCC La Libertad

Cuadro N° 2. Consolidado de visitas a obras realizadas por los monitores ciudadanos de control en La Libertad durante el año 2019

PROVINCIA	DISTRITO	VISITAS A OBRAS	
		N° OBRAS	N° VISITAS
ASCOPE	Ascope	2	2
	Casa Grande	4	5
	Chocope	2	2
	Paiján	3	7
	Santiago de Cao	8	10
	Rázuri	4	5
TRUJILLO	Laredo	3	3
	Poroto	2	2
	Trujillo	3	5
	Víctor Larco Herrera	7	8
	El Porvenir	4	4
	Florencia de Mora	2	2
	Moche	1	1
	La Esperanza	3	3
	Huanchaco	1	1
	Salaverry	1	1
CHEPÉN	Pacanga	3	3
	Chepén	7	7
PACASMAYO	Guadalupe	12	12
	Pacasmayo	2	3
SÁNCHEZ CARRIÓN	Sanagorán	6	9
	Sarín	4	6
	Huamachuco	4	4
	Chugay	1	1
VIRÚ	Virú	7	19
JULCÁN	Julcán	2	2
GRAN CHIMÚ	Cascas	3	3
TOTAL		101	130

Elaboración propia

Fuente: Base de datos de los reportes de visitas de MCC– Supervisión del PMCC La Libertad

En tal sentido, en el periodo 2018-2019 se realizó ciento cuarenta y ocho (148) veedurías de MCC a obras públicas en La Libertad en total, de las cuales se efectuaron trece (13) alertas de MCC con situaciones de incumplimiento en el año 2018, y cincuenta y ocho (58) alertas de MCC con situaciones de incumplimiento en el año 2019¹⁰. Sin embargo, tales situaciones de incumplimiento reportadas por los MCC no generaron servicios de control en la CGR.

Este resultado nos indica que el PMCC no tuvo incidencia en la generación de servicios de control por parte de la Gerencia Regional de Control La Libertad de la CGR, aspecto que es importante revisar, teniendo en cuenta que un porcentaje importante de la población percibe que las autoridades locales en pocas ocasiones o en ninguna, toma en cuenta los riesgos advertidos por los MCC la ejecución de las obras (Ver Figura N°10). Asimismo, teniendo en cuenta la expectativa y la confianza que actualmente tiene la ciudadanía en el programa.

Los resultados de la evaluación de los aspectos referidos a la dimensión operativa del PMCC en cuanto a la comunicación, información y motivación del equipo de MCC revelan que la estrategia es operativa y administrativamente viable, pese a lo cual no se ha logrado hasta la fecha una contribución sustantiva expresada en la generación de servicios de control, que constituye el quehacer principal de la CGR y que se contempla en la directiva de creación del PMCC. En tal sentido, se encuentra pendiente orientar esta estrategia hacia una contribución más efectiva al logro de los objetivos de la CGR.

¹⁰ Información obtenida en virtud de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública según respuesta de 27 de noviembre de 2020 (Expediente N° 08-2020-52740).

5 DISEÑO DE LA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Teniendo en cuenta los resultados de la aplicación de las herramientas e instrumentos de investigación a la población beneficiaria, a los MCC y a los funcionarios de las localidades donde se aplicó el programa, se puede concluir que su implementación contribuye en la creación de valor público para la población de La Libertad. Sin embargo, esta percepción de creación de valor público podría disminuir de manera sustantiva si, de un lado, los funcionarios y autoridades de las entidades que ejecutan las obras que fueron objeto de veedurías no adoptan las medidas correctivas o preventivas sobre las situaciones de incumplimiento reportadas; y, de otro lado, si la labor de control de los MCC no tiene un correlato en la generación de servicios de control gubernamental por parte de los órganos del SNC en los casos más significativos.

5.1 Objetivo de la propuesta

A partir de los resultados de la presente investigación se advirtieron diversos aspectos en el diseño y ejecución del PMCC que pueden ser pasibles de mejoras, así como la existencia de riesgos que pueden afectar a que el PMCC pueda crear valor público para los ciudadanos. En tal sentido, el objetivo de nuestra propuesta es presentar una alternativa viable que fortalezca algunos aspectos del Programa y que además permita atenuar o mitigar los riesgos identificados y de esta manera reforzar la sostenibilidad del proyecto en el tiempo, generando un mayor valor público. Además, la propuesta tiene como objetivo lograr que el PMCC se posicione como una estrategia de creación de valor público desde sus dimensiones política, sustantiva y operativa.

5.2 Análisis de las alternativas

Según los resultados obtenidos en la presente investigación los factores que en el mediano plazo pueden afectar la generación de valor público por el PMCC, y que por ende pueden dar lugar a una propuesta de mejora, son los siguientes:

- La disminución del porcentaje de respuesta de los titulares a quienes se les comunicó las situaciones de incumplimiento sobre las acciones adoptadas en cuanto a medidas correctivas o preventivas, de 62% el año 2018, a 23% en el año 2019.
- No se ejecutaron servicios de control en La Libertad en atención a las situaciones de incumplimiento detectadas y comunicadas por los MCC en el periodo 2018 y 2019¹¹.

Tales factores afectan las dimensiones sustantiva y operativa de creación del valor público, en tanto que impactan el proceso de rendición de cuentas de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos del control. Las causas posibles de la disminución del porcentaje de respuesta que han sido identificadas son las siguientes:

- Débil seguimiento a las alertas de situaciones de incumplimiento emitidas por los MCC como resultado de sus veedurías.
- Falta de un sistema de información que incorpore el registro y seguimiento de las situaciones de incumplimiento reportadas por los MCC que permita verificar la adopción de acciones por parte de los titulares.

¹¹ Información brindada por la Oficina de Integridad Institucional y Acceso a la Información Pública (Expediente N° 08-2020-52740).

De otra parte, se ha identificado como causas posibles de que no se hayan generado servicios de control de las alertas comunicadas como resultado de las veedurías de los MCC, las siguientes:

- Un número significativo de reportes visita de los MCC están referidos a aspectos como: falta de señalización, falta de entrega de documentación como el cuaderno de obra, planos, entre otros documentos que no se encuentran en obra o en la entidad, falta de implementación de medidas de seguridad, etc. Aspectos que fácilmente son detectados atendiendo los cuestionarios que se encuentran en los formatos de visita (tipo *check list*). Situaciones, que en principio son subsanables por las entidades.
- Las observaciones y comentarios de los MCC en la mayoría de los casos no se enfocan en el aspecto técnico, según se evidencia de los formatos de visita que en pocos casos comentan tales aspectos de la obra¹². Ello le resta profundidad a la participación de los MCC en aspectos que puedan dar lugar a la generación de servicios de control.

En función a las causas señaladas anteriormente, se plantean las alternativas de intervención para la mejora de la participación voluntaria de los MCC, en los términos siguientes:

Alternativa N° 1: Mejora del Procedimiento de Participación de los MCC vigente

Como se ha señalado, un número significativo de reportes de los MCC se refieren a aspectos que son subsanables y no fueron tomados en cuenta en la programación de servicios de control de la Gerencia Regional de Control de La Libertad. Sin embargo,

¹² Reportes de Visita de los MCC de La Libertad correspondientes a los años 2018 y 2019 proporcionados por la Oficina de Integridad Institucional y Acceso a la Información Pública de la Contraloría General de la República (Expediente N° 08-2020-51480).

existen alertas de situaciones de incumplimiento que constituyen un riesgo mayor, pues pueden afectar la calidad de la obra y generar perjuicios económicos de diversa índole, como por ejemplo la ausencia del personal técnico y supervisor de obra, aspectos relacionados con el control de calidad de la obra, el proceso constructivo o paralizaciones parciales .

En atención a lo expuesto, se hace necesario plantear una alternativa referida a la mejora del procedimiento de participación de los MCC, incorporando actividades que permitan integrar los productos de las veedurías ciudadanas en la programación de los servicios de control.

Las actividades a incorporar se refieren a la dotación de mayor soporte profesional especializado durante la ejecución de las veedurías de los MCC que habilite la realización de consultas en línea, sobre temas técnicos a través de los canales de comunicación disponibles. Estas consultas se realizarían con carácter inmediato, en tiempo real, apoyándose en las imágenes que puedan transmitirse de manera virtual. De esta manera, se busca propiciar el fortalecimiento del impacto de la labor de los MCC, así como consolidar la imagen de dicho programa ante la comunidad.

Este soporte profesional se extendería hasta el seguimiento a la implementación de acciones para subsanar las alertas comunicadas. Ello teniendo en cuenta que, en el caso de que las alertas de los MCC no son tomadas en cuenta oportunamente, la labor de los MCC deviene en infructuosa, siendo que el producto final de sus veedurías no cumpliría con sus objetivos. Por el contrario, una adecuada estrategia de seguimiento de las situaciones de incumplimiento puede reforzar el proceso de rendición de cuentas y la legitimidad del PMCC al cumplir sus objetivos.

Alternativa N° 2: Creación de las Veedurías ciudadanas de carácter especializado.

Esta alternativa plantea que las veedurías puedan ser realizadas por personas u organizaciones civiles que reúnan conocimientos técnicos e interdisciplinarios, donde la ciudadanía pueda utilizar, además de los instrumentos aprobados por la CGR, sus propios instrumentos técnicos que permita efectuar un control más específico y abordar temas más cercanos a la comunidad.

Este planteamiento se basa en el mecanismo de participación ciudadana denominado “Observatorios” establecido en el Ecuador por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Art. 79), según el cual los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado, con el objetivo de elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

Los observatorios son espacios autónomos, técnicos, intersectoriales e interdisciplinarios de carácter permanente en donde la ciudadanía, a través de fuentes e instrumentos propios y externos, puede incidir en determinadas políticas o procesos (Cañas & Birck, 2011, pp. 111–112).

En nuestro país, existen iniciativas semejantes promovidas por la sociedad civil, por ejemplo, el “Observatorio de Integridad” desarrollado por la asociación civil Transparencia, que con la contribución de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), realizaron las “Veedurías Ciudadanas de la Reconstrucción” para las obras de la RCC que fue desplegado en el departamento de La

Libertad, donde participaron ciudadanos en general a través de Comités locales en distritos urbanos y rurales, convocando a organizaciones locales, redes de voluntariado y organizaciones juveniles; así como equipos técnicos para el seguimiento de obras con importancia estratégica para la región, para las obras de mayor magnitud presupuestal, integrada por Equipos Técnicos con profesionales especializados (ingenieros, arquitectos etc.)¹³

Sobre esta base, es posible plantear como alternativa el diseño de una veeduría ciudadana de carácter más profesional, acreditada por la CGR, que cuente con la participación de profesionales que por sus capacidades puedan, además de cumplir con la verificación de los aspectos indicados en los formatos denominados “Reporte de Visita del Monitor Ciudadano de Control” y “Reporte de Visita Final de Obra”, evaluar aspectos más técnicos de las obras, con mayor relevancia desde la perspectiva de los servicios de control; o de carácter más específico en temas de mayor interés para la comunidad.

En ambos casos las veedurías ciudadanas podrían brindar resultados que superen las limitaciones de las actuales veedurías del PMCC y ser potencialmente más relevantes para la generación de valor público.

Alternativa N° 3: Diseño y aplicación de un sistema de información referido al ejercicio de Control Social

Esta alternativa plantea el diseño de un sistema de información sobre el ejercicio del control social, que integre todas las estrategias y procedimientos –audiencias públicas, auditores juveniles, etc.– entre ellos las veedurías realizadas por los MCC; que

¹³ <http://www.observatoriointegridad.pe/>

proporcione información no solamente a nivel de productos (número de alertas, denuncias atendidas, etc.) sino a nivel resultados, es decir que el ciudadano tenga información sobre cuáles fueron las acciones adoptadas en cada caso por los titulares de las entidades, ante una situación de incumplimiento detectada.

En el caso del programa de MCC en La Libertad, las situaciones de incumplimiento son comunicadas mediante oficio a los titulares de las entidades, algunos de estos oficios tienen respuesta por parte de los funcionarios a cargo de las obras, muchos otros no tienen esa respuesta. Actualmente, el seguimiento efectuado por la CGR consiste en un “Reporte de Seguimiento” de carácter interno, que no da lugar a una medida o acción específica por parte de la CGR; siendo que del año 2018 al 2019 se ha producido una disminución sustantiva del porcentaje de respuesta de los titulares.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que las actividades de veeduría en el PMCC son constantes, cuyo devenir hace que una vez comunicadas las situaciones de incumplimiento se pierda la atención a la respuesta de los titulares en cuanto a la adopción de acciones preventivas o correctivas en función de lo comunicado. Esta situación reduce la contribución del PMCC en la rendición de cuentas; así como la confianza del ciudadano en el programa.

En virtud de ello, una alternativa constituye el diseño de un sistema de información para el control social, que pueda ser actualizada en línea por los mismos funcionarios de los gobiernos locales, y validada por los servidores de la CGR. De esta manera, se podría brindar un mejor seguimiento de las situaciones de incumplimiento e identificar aquellas situaciones pendientes de acciones, que puedan resultar útiles para el planeamiento de servicios de control.

En función de las alternativas descritas, se procedió a realizar un análisis de las alternativas utilizando la herramienta de matriz de análisis de las alternativas, aplicando tres criterios: viabilidad, eficacia y eficiencia; que han sido valorados con una escala ordinal del uno al tres, obteniendo los resultados siguientes:

Cuadro N° 3. Matriz de análisis de las alternativas

Alternativas	Breve descripción	Criterio 1: Viabilidad	Criterio 2: Eficacia	Criterio 3: Eficiencia	Selección (Resultado)
Alternativa 1	Mejora del Procedimiento de Participación de MCC vigente.	1	1	1	X
Alternativa 2	Creación de veedurías ciudadanas de carácter especializado.	2	2	2	
Alternativa 3	Diseño y aplicación de un sistema de información para el ejercicio de control social.	3	3	3	

Elaboración propia. Escala de tipo ordinal: 1º, 2º y 3º.

Criterio 1: Viabilidad

El criterio de viabilidad se refiere a aquello que puede concretarse, que puede salvar los escollos esperables en el camino que puede transitar. La viabilidad evalúa la relación entre la intervención y el medio intervenido, en cuanto a su capacidad de ser compatibles, o que las incompatibilidades puedan ser resueltas mediante la modificación del diseño de la intervención o en el medio receptor (Sobrero & Unl, 2009, pp. 5–10).

En función a ello, la viabilidad tiene varias dimensiones. De todas ellas, por la naturaleza de las alternativas propuestas, se ha considerado las siguientes: viabilidad financiera, viabilidad jurídica y viabilidad organizacional/institucional.

Desde el punto de vista de la viabilidad financiera, siendo la CGR una entidad pública este análisis se relaciona necesariamente a la disponibilidad de recursos presupuestarios, o de ser el caso la posibilidad de que se puedan dar o no ampliaciones presupuestarias, sobre la base de la ejecución en ejercicios precedentes.

Al respecto, se advierte que la alternativa 3, “Diseño y aplicación de un sistema de información para el ejercicio de control social”, es la que requiere destinar mayores recursos económicos, ya que incluye todas las estrategias de control social, cuyos procedimientos deben desarrollarse en términos de: diseño de datos, diseño arquitectónico, diseño de interfaz, diseño de procedimientos, entre otros aspectos técnicos del sistema a implementar; el mismo que debe adaptarse a las necesidades de los actores que participan en cada estrategia o procedimientos diseñados para el mecanismos de control social.

A ello agregarse los costos de puesta en producción, y el costo de capacitación a los usuarios finales para su adecuada aplicación del sistema. En función a ello, esta alternativa obtiene el tercer lugar.

Por el contrario, la alternativa 1, “Mejora del Procedimiento de Participación de MCC vigente”, es la que requiere menor cantidad de recursos para su implementación, ya que su desarrollo se inserta en el procedimiento vigente con las actividades adicionales, cuyos costos están detallados en el numeral 5.4 de este trabajo. Por esta razón, esta alternativa ocupa el primer lugar en la dimensión financiera.

En el aspecto de la viabilidad jurídica, entendida como el grado de compatibilidad de la intervención prevista con el bloque normativo existente, la alternativa 1, “Mejora del procedimiento de Participación de MCC vigente”, tiene la mejor calificación atendiendo a que su desarrollo normativo se estructura en el procedimiento vigente, acoplado al procedimiento actividades adicionales para su mejor desempeño. En ese sentido, la alternativa 1 no cuestiona las capacidades legales o jurídicas de la organización a cargo de su ejecución, la CGR; ni de los actores que participan en el procedimiento, ya que sería operativizada insertándose al procedimiento vigente.

En el caso de la alternativa 2, “Creación de veedurías ciudadanas de carácter especializado”, si bien dentro del procedimiento actualmente establecido se contempla la posibilidad de proponer la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas y privadas a fin de contar, a través de estas, con la participación de ciudadanos, como monitores ciudadanos de control; el alcance y contenido de estos convenios requiere compatibilizar normativamente la actuación de las organizaciones civiles con la actuación de la CGR, en cuanto a límites de competencia de actuación; así como desarrollar algún procedimiento adicional para validar los instrumentos técnicos que estas organizaciones propongan utilizar sobre la base de su experiencia. Por esa razón, esta alternativa ocupa el segundo lugar en este criterio

En la alternativa 3, “Diseño y aplicación de un sistema de información para el ejercicio del control social”, la viabilidad legal está en función al diseño del software, respecto del cual debe detectarse cualquier posibilidad de infracción o violación legal en la cual podría incurrir el sistema.

Finalmente, respecto de la viabilidad organizacional/institucional se ha tomado en consideración las capacidades institucionales de la CGR para implementar cada una de las alternativas, particularmente en cuanto a la competencia del personal de la CGR para desarrollar las alternativas descritas, así como la capacidad de gestión de la organización para facilitar su ejecución. En este punto, la alternativa 1 en primer lugar, y la alternativa 2, en segundo lugar, son las que cuentan con mayor puntaje, atendiendo al hecho que la CGR cuenta con personal capacitado y con experiencia para el desarrollo de este tipo de intervenciones. Por el contrario, la alternativa 3 es la que representa un mayor desafío para la organización desde el punto de vista técnico de los requerimientos para su implementación, razón por la cual tiene el menor puntaje

Criterio 2: Eficacia

En el criterio de eficacia se considera el nivel de operación y utilización de los productos generados, el logro del objetivo central por la cual se plantea la intervención, y su rentabilidad social (Agencia de Cooperación Internacional del Japón & Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2012, p. 132).

En el caso de las alternativas planteadas, el objetivo central es que el programa de MCC contribuya en mayor medida a la creación de valor público; por lo que a la luz de este criterio, las tres alternativas son eficaces ya que están enfocadas al logro del objetivo central. La selección de la alternativa en términos de eficacia se sustentó en el nivel de operación y utilización de los productos generados y la rentabilidad social en función de los costos que requieren su implementación, demora y puesta en marcha de cada alternativa así como los beneficios esperados para la población.

En función de ello, se seleccionó la alternativa 1 “Mejora del Procedimiento de Participación de MCC vigente”, como la más eficaz teniendo en cuenta que los productos a generarse se insertan dentro del procedimiento actualmente vigente lo cual los hace más operativos en cuanto a su utilización por los usuarios directos (actores que participan en el procedimiento de participación voluntaria de MCC). Asimismo, tiene un menor costo a nivel de recursos utilizados y su periodo de implementación se prevé menor a un año, según lo cual los beneficios esperados en cuanto a la mejora del control de las obras podrían darse en un plazo de un año.

Por el contrario, las alternativas 2 y 3 tienen costos más altos y un horizonte de implementación un poco más largo, por lo que obtienen un menor puntaje en este criterio; aun cuando los beneficios esperados a la población son similares.

Criterio: Eficiencia

Se considera que un proyecto es eficiente cuando ha generado los productos esperados, con igual calidad y con la misma o menor cantidad de recursos programados y en un tiempo igual o menor al previsto (Agencia de Cooperación Internacional del Japón & Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2012, p. 22). En tal sentido, en el análisis de las tres alternativas se ha calificado con el primer lugar a aquella que se ha considerado que puede lograr sus productos en un menor tiempo y en un menor costo.

Desde esta perspectiva la alternativa 1, “Mejora del Procedimiento de Participación de MCC vigente” se ha considerado la más eficiente ya que su implementación demanda menores recursos o insumos y menor costo, atendiendo que constituye un plan de mejora del procedimiento actualmente vigente, agregando dos componentes cuyos costos son

razonables, según se expone en el Cuadro n° 9. Asimismo, su desarrollo prevé un periodo de implementación menor a un año, después del cual se podría apreciar los resultados en el procedimiento.

En el caso de la alternativa 2 “Creación de veedurías ciudadanas de carácter especializado” requiere para el logro de sus objetivos del diseño de una directiva o reglamento que regule su actuación, además de requerir el establecimiento de canales de coordinación con las organizaciones civiles, así como la aprobación de instrumentos técnicos para el despliegue de las veedurías. Tales aspectos demandan un mayor tiempo de ejecución así como mayores recursos humanos y por ende mayor costo, según lo cual es menos eficiente que la alternativa 1.

La alternativa 3, “Diseño y aplicación de un sistema de información para el ejercicio de control social”, por la complejidad del producto esperado, resulta la más costosa y la de mayor tiempo de ejecución. En tal sentido, aun cuando podría constituir una solución integral para el monitoreo del control social, resulta la menos eficiente en el corto y mediano plazo, por lo que ocupa el tercer lugar.

5.3 Descripción de la alternativa seleccionada

De acuerdo con la política institucional de la CGR, contenida en el Plan Estratégico Institucional Modificado para el periodo 2019-2024, aprobado mediante la Resolución de Contraloría N° 452-2018-CG del 14 de setiembre de 2018; el primer lineamiento institucional es la lucha contra la corrupción, en consonancia con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, según la cual debe dotarse al Estado de mecanismos que garanticen la prevención, y la promoción del mejoramiento continuo de las instituciones, corrigiendo aquellas fallas del sistema que aprovecha este flagelo.

Desde el punto de vista estratégico, el Plan Operativo Institucional Multianual 2021-2023 de la CGR orienta la asignación prioritaria de recursos para implementar la estrategia institucional, estableciendo la priorización de los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) y las Acciones Estratégicas Institucionales (AEI). Al respecto, el OEI.03: Promover la participación ciudadana en el control social, con prioridad 4; tiene como actividad prioritaria la AEI.03.02 Mecanismos de Participación ciudadana para el control social implementados a nivel regional.

Cuadro N° 4. Ruta estratégica de la CGR

Objetivo Estratégico Institucional – OEI			Acción Estratégica Institucional – AEI		
Prioridad	Código	Enunciado	Prioridad	Código	Enunciado
4	OEI.03	Promover la participación ciudadana en el control social	3	AEI.03.01	Transparencia y acceso a la información en línea de los servicios de control para los ciudadanos
			1	AEI.03.02	Mecanismos de Participación ciudadana para el control social implementados a nivel regional
			2	AEI.03.03	Servicio de Atención de Denuncias de Corrupción fortalecidos y con calidad a nivel nacional

Fuente: Resolución de Contraloría N° 425-2018-CG que aprueba el Plan Estratégico Modificado 2019-2024 de la Contraloría General de la República.

Asimismo, en el marco del proceso de modernización institucional, la CGR viene implementando la gestión por procesos, con el objetivo de mejorar su desempeño y asegurar la entrega de productos o servicios de calidad que generen resultados e impactos positivos para los clientes (entidades) y las partes interesadas (ciudadanos, Congreso de la República, Ministerio Público, Poder Judicial, entre otros).

Actualmente, la CGR cuenta con un mapa de procesos aprobado por Resolución de Contraloría N° 207-2019-CG, de acuerdo con el cual se establece como proceso de nivel

2, con código PM01.02.02 la “Participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control”.

Cuadro N° 5. Ubicación del proceso de “Participación voluntaria de los Monitores Ciudadanos de Control”

Proceso Nivel 0	Proceso Nivel 1	Código	Proceso Nivel 2	Propietario Propuesto
PM01 Prevención de la corrupción	PM01.02 Participación ciudadana y control social	PM01.02.01	Auditorías juveniles	Subgerencia de Participación Ciudadana
		PM01.02.02	Participación voluntaria de los Monitores Ciudadanos de Control	Subgerencia de Participación Ciudadana
		PM01.02.03	Audiencias públicas	Subgerencia de Participación Ciudadana
		PM01.02.04	Atención de alerta ciudadana electoral	Subgerencia de Participación Ciudadana

Fuente: Resolución de Contraloría N° 207-2019-CG que aprueba el Mapa de Procesos de la Contraloría General de la República.

La alternativa seleccionada, “**Mejora del Procedimiento de Participación de MCC existente**”, consiste en incorporar en el procedimiento de participación de los monitores ciudadanos de control vigente los siguientes componentes:

- a) **Soporte técnico especializado de la CGR.** Esta propuesta está diseñada principalmente para que las alertas sobre situaciones de incumplimiento emitidas por los MCC como resultado de sus veedurías, generen información que cuente con mayor sustento técnico especializado, con el objetivo de que dicha información pueda ser considerada como un insumo importante para la programación de servicios de control.

Asimismo, está orientada a brindar un complemento de conocimiento técnico que el MCC no necesariamente posee o que posee insuficientemente, a través de un soporte profesional permanente, brindado por un equipo de profesionales auditores que coordinen de manera remota con los MCC, a fin de absolver sus consultas en tiempo real y que eventualmente puedan acompañarlos en sus veedurías, si es que el caso lo amerita. Este equipo multidisciplinario, estaría conformado por un ingeniero civil, un contador público (o de carrera afín) y un abogado, siendo su ámbito de acción el de una región o departamento.

- b) Seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC.** En el marco de la propuesta, este componente busca promover la implementación oportuna de acciones que contribuyan a mitigar y/o corregir las situaciones de incumplimiento evidenciadas por los MCC como resultado de las veedurías efectuadas. Asimismo, sistematizar dicho seguimiento, generando una herramienta que permita contar con información oportuna sobre el estado de implementación de dichas acciones por parte de los representantes de las entidades que recibieron veedurías ciudadanas en las obras que ejecutan.
- En atención a lo expuesto, la propuesta comprende el diseño de una aplicación para el “Seguimiento de Situaciones de Incumplimiento alertadas por MCC”. La administración de este sistema estaría a cargo de la Subgerencia de Participación Ciudadana, siendo los operadores los profesionales que actualmente se desempeñan como supervisores del PMCC.

**Cuadro N.º 6. Identificación de actividades, insumos y productos
Componente de Soporte Técnico Especializado para el PMCC.**

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	INSUMOS / RECURSOS	PRODUCTOS
Selección de personal que conformará el equipo de soporte técnico	Gerencia Regional de Control	Información sobre experiencia del personal auditor	Equipo de profesionales seleccionado
Directiva para establecer lineamientos de las actividades de monitoreo y acompañamiento presencial. - Elaboración - Revisión - Aprobación - Difusión	Sub Gerencia de Participación Ciudadana.	Diseño del proyecto aprobado.	Directiva elaborada, aprobada y difundida a las áreas correspondientes.
Capacitación - Talleres de capacitación sobre modalidad de Monitoreo remoto - Talleres de capacitación sobre lineamientos para acompañamiento a los MCC en las veedurías.	Supervisor Regional del Programa de Monitores Ciudadanos de control	- Facilitador (es) - Viáticos, pasajes - Materiales de escritorio. - Ambientes para desarrollo de los talleres	Personal capacitado
Monitoreo remoto - Elaboración de Cronograma de actividades de Monitoreo - Registro de actividades de Monitoreo - Reporte mensual de actividades de Monitoreo	Equipo de soporte técnico especializado	Información histórica de la ejecución del PMCC	- Cronogramas - Registros - Reportes
Acompañamiento presencial en veedurías de los MCC - Elaboración de Cronograma de actividades de acompañamiento presencial.	Equipo de soporte técnico especializado	- Viáticos, pasajes - Material de escritorio	- Cronograma - Acompañamiento o presencial - Reportes

<ul style="list-style-type: none"> - Registro de actividades de acompañamiento presencial. - Reporte mensual de actividades de acompañamiento presencial. 			
<p>Consolidación de información, sobre puntos de atención para la programación de Servicios de Control.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registro de información. - Reportes periódicos 	Equipo de soporte técnico especializado	Base de datos de las alertas sobre las situaciones de incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Registros - Reportes
<p>Elaboración de insumos para servicios de control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carpetas de servicio - Proyectos de plan de servicios de control simultáneo 	Equipo de soporte técnico especializado	Información consolidada de las bases de datos	<ul style="list-style-type: none"> - Carpetas de Servicio - Proyectos de Plan de SCS
<p>Reporte anual y retroalimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informe de reporte anual de las actividades de monitoreo y acompañamiento, con los resultados obtenidos. 	Equipo de soporte técnico especializado	<ul style="list-style-type: none"> - Bases de datos - Informes - Reportes 	<ul style="list-style-type: none"> - Reportes
<p>Taller de intercambio de experiencias y retroalimentación de información.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taller regional. - Taller y pasantía nacional. 	Sub gerencia de Participación Ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitador (es) - Viáticos, pasajes - Materiales de escritorio. - Ambientes para desarrollo de los talleres 	Personal y MCC capacitados.

Elaboración propia

Cuadro N.º 7. Identificación de insumos, actividades y productos

Componente de seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	INSUMOS / RECURSOS	PRODUCTO
Lineamientos para seguimiento de la implementación de actividades en atención a las alertas de los MCC	Gerencia de Participación Ciudadana.	Proyecto para implementación del sistema	Lineamientos aprobados
Elaboración de software para el registro de información y procesamiento de base de datos y reportes. - Diseño - Validación	Sub Gerencia de Participación Ciudadana Gerencia de Tecnologías de la Información	Personal técnico especializado en diseño de software.	Software validado
Capacitación a personal que efectuará las actividades de: - Registro de información. - Emisión de reportes periódicos.	Sub Gerencia de Participación Ciudadana Gerencia de Tecnologías de la Información	- Facilitador (es) - Viáticos, pasajes - Materiales de escritorio. - Ambientes para desarrollo de los talleres	Personal capacitado
Actividad de registro de información de manera permanente	Supervisor Regional del Programa de Monitores Ciudadanos de control	Información recabada de documentos emitidos por las entidades	Base de datos con información actualizada
Emisión de reportes periódicos a las instancias correspondientes.	Supervisor Regional del Programa de Monitores Ciudadanos de control	Información de base de datos del sistema	Reportes
Comunicación del estado de seguimiento a los Titulares de las entidades que recibieron alertas de situaciones de incumplimiento.	Supervisor Regional del Programa de Monitores Ciudadanos de control	Base de datos, reportes	Oficios

Elaboración propia

5.4 Formulación de la intervención

La intervención comprende dos componentes:

- Componente de soporte técnico especializado para el PMCC, y
- Componente de seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC.

A continuación, se muestra la matriz de desarrollo de la intervención consignando las actividades, costos, responsables, plazos e indicadores de desempeño por cada componente. Cabe señalar que la información de costos de las actividades corresponde al periodo de un año y que comprende tanto las actividades pre-operativas como las que se ejecutaran a partir del inicio de la intervención.

Cuadro N° 8. Matriz de desarrollo de la intervención

Componente	Actividad	Costo S/	Responsable	Plazo para su cumplimiento	Indicador de desempeño del componente
Componente 1: Soporte Técnico Especializado para el PMCC.	Selección de personal que conformará el equipo de soporte técnico	15 000.00	Gerencia Regional de Control	01 mes	Profesionales seleccionados
	Directiva para establecer lineamientos de las actividades de monitoreo y acompañamiento presencial. - Elaboración - Revisión - Aprobación - Difusión	25 500.00	Sub Gerencia de Participación Ciudadana	02 meses	Marco regulatorio optimizado
	Capacitación - Talleres de capacitación sobre modalidad de Monitoreo remoto.	70 000.00	Sub Gerencia de Participación Ciudadana	02 meses	Personal capacitado

	- Talleres de capacitación sobre lineamientos para acompañamiento a los MCC en las veedurías.				
	Monitoreo remoto - Elaboración de Cronograma de actividades de Monitoreo - Registro de actividades de Monitoreo - Reporte mensual de actividades de Monitoreo	80 000.00	Equipo de soporte técnico especializado	Inicio al cuarto mes (Actividad permanente)	Alertas con soporte técnico
	Acompañamiento presencial en veedurías de los MCC - Elaboración de Cronograma de actividades de acompañamiento presencial. - Registro de actividades de acompañamiento presencial. - Reporte mensual de actividades de acompañamiento	80 000.00	Equipo de soporte técnico especializado	Inicio al cuarto mes (Actividad permanente)	Visitas con acompañamiento especializado
	Consolidación de información, sobre puntos de atención para la programación de Servicios de Control. - Registro de información. - Reportes periódicos	60 000.00	Equipo de soporte técnico especializado	Inicio al cuarto mes (Actividad permanente)	Carpetas de Servicio, Planes de Control Simultáneo, emitidos en base a las alertas de los MCC

	Taller de intercambio de experiencias y retroalimentación de información. - Taller regional. - Taller y pasantía nacional	120 000.00	Sub gerencia de Participación Ciudadana.	02 meses	Personal capacitado, MCC capacitados
Componente 2: Seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC.	Lineamientos para seguimiento de la implementación de actividades en atención a las alertas de los MCC	22 000.00	Sub Gerencia de Participación Ciudadana.	02 meses	Marco regulatorio optimizado
	Elaboración de software para el registro de información y procesamiento de base de datos y reportes. - Diseño - Validación	85 000.00	Gerencia de Tecnologías de la Información	04 meses	Software validado
	Capacitación a personal que efectuará las actividades de: - Registro de información. - Emisión de reportes periódicos.	50 000.00	Gerencia de Tecnologías de la Información	02 meses	Personal capacitado
	Registro de información	20 000.00 Mensual	Supervisor Regional del PMCC.	Actividad permanente	Base de datos consolidada
	Emisión de reportes periódicos a las instancias correspondientes.	15 200.00	Supervisor Regional del PMCC.	Inicio al sexto mes (Actividad permanente)	Información oportuna para gestión
	Comunicación del estado de seguimiento a los Titulares de las entidades que recibieron alertas de situaciones de incumplimiento.	23 000.00	Supervisor Regional del PMCC	Actividad permanente	Porcentaje de comunicación de seguimiento de alertas

Elaboración propia

Cuadro N° 9. Diagrama de Gantt

Actividades	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Componente 1: Soporte Técnico Especializado para el PMCC.												
Selección de personal - Equipo de soporte técnico												
Directiva - lineamientos de "Monitoreo" y "Acompañamiento"												
Capacitación: Talleres "Monitoreo" y "Acompañamiento"												
Actividad de monitoreo remoto												
Actividad de acompañamiento presencial												
Consolidación de información												
Taller de intercambio de experiencias												
Componente 2: Seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC												
Lineamientos "Seguimiento de actividades en atención a alertas de MCC"												
Elaboración de software para registro de información y procesamiento de base de datos y reportes.												
Capacitación: Registro de información, Emisión de reportes												
Registro de información												
Emisión de reportes periódicos a las instancias correspondientes.												

Elaboración propia

5.5 Análisis de la viabilidad.

A continuación, se presenta el análisis de viabilidad de la propuesta seleccionada, la misma que alcanza un puntaje de 8, considerando que el sub tipo “viabilidad política” no pudo ser analizada, debido a que se desconoce la opinión de las autoridades de la organización sobre la propuesta seleccionada

Cuadro N° 10. Análisis de viabilidad de la propuesta

Tipo y subtipo de viabilidad		Valores Presentados	Valor obtenido por la propuesta presentada
Viabilidad Organizacional	Política	0 = En desacuerdo las principales autoridades de la organización 1 = A favor en un nivel regular las principales autoridades de la organización. 2 = A favor en un nivel alto las principales autoridades de la organización.	N/A
	Capacidad	0 = La organización no tiene la capacidad para desarrollar la propuesta 1 = La organización tiene una capacidad de nivel medio para desarrollar la propuesta. 2 = La organización tiene una capacidad de nivel alto para desarrollar la propuesta.	2
Viabilidad financiera		0 = La organización no puede costear la innovación propuesta 1 = La organización puede costear la innovación propuesta, aunque con dificultades 2= La organización puede costear la innovación propuesta sin dificultades.	2
Viabilidad Normativa	Ámbito	0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización. 1 = Dentro del ámbito de intervención de la organización. 2 = Dentro del ámbito de intervención de la organización.	2
	Dificultades normativas	0 = La propuesta implica un cambio normativo importante y de alto nivel. 1 = La propuesta implica un cambio normativo de nivel medio. 2 = La propuesta no implica un cambio normativo importante.	2
Puntaje total			8

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

- a) El PMCC se encuentra articulado con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, respecto del enfoque de prevención, orientado a desarrollar acciones que contribuyen a generar una cultura de integridad y prevención de la pequeña corrupción, asociada principalmente a carencias, desigualdades económicas y sociales y de precariedad o falta de acceso a los servicios públicos. El PMCC tiene como eje al ciudadano, que participa de manera voluntaria a través de veedurías, que se despliegan de manera descentralizada para el control de las obras públicas de menor envergadura, en el contexto del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.
- b) Adicionalmente, el PMCC tiene legitimidad en el entorno autoritativo local de La Libertad, que se sostiene, de una parte, en la credibilidad que tiene la CGR como ente rector del Sistema Nacional de Control, y de otra parte, en el grado de aprobación de la labor de los MCC (90%) que califica como “buena” su labor y aprecia su actuación neutral frente a posibles conflictos de interés. En función de tales resultados, se concluye que el PMCC cumple con la dimensión política para la creación de valor público.
- c) Del año 2018 al 2019 se produjo una disminución en la incidencia del PMCC en cuanto a su contribución a la rendición de cuentas, evidenciándose una disminución del porcentaje de respuesta de los gobiernos locales, en cuanto a la adopción de acciones correctivas o preventivas, respecto de las situaciones de

incumplimiento detectadas por los MCC, del 62% al 23%, resultado que afecta la validación de la dimensión sustantiva para la creación de valor público. Sin perjuicio de lo expuesto, los resultados también revelan que existe una percepción favorable del PMCC y en general de los mecanismos de participación ciudadana en la población, lo que refleja la potencialidad del programa de elevar su nivel de contribución a la rendición de cuentas.

- d) La percepción de la población beneficiaria sobre el control social efectuado por los MCC en la fiscalización de las obras, según las encuestas aplicadas, revela que el programa de MCC es conocido por la población beneficiaria de La Libertad y que su labor es percibida como importante, en tanto contribuye a la mejora la calidad de la ejecución de las obras. Los resultados también son favorables respecto de las actividades de participación ciudadana que actualmente viene desarrollando la CGR, que incluyen la difusión de los objetivos institucionales, servicios y productos, así como la difusión de las actividades. Este aspecto contribuye a la validación de la dimensión sustantiva para la creación de valor público.
- e) Los resultados de la evaluación de los aspectos referidos a la dimensión operativa del PMCC en cuanto a la coordinación, motivación y conectividad del equipo de MCC revelan que la estrategia es operativa y administrativamente viable. Sin embargo, no se ha logrado a partir de ello una contribución a la generación de servicios de control por parte de la Gerencia Regional de Control La Libertad, que constituye el quehacer principal de la CGR y que se contempla en la directiva de creación del PMCC. Ello es más importante aún, si atendemos las expectativas de la población en cuanto a que este programa va a contribuir efectivamente a la rendición de cuentas de las obras. En tal sentido, se encuentra pendiente orientar

esta estrategia a fin de que no afecte la confianza ciudadana respecto a la mejora del servicio así como la creación valor público.

- f) Como resultado de la evaluación y análisis de las dimensiones política, sustantiva y administrativa, se puede concluir que el PMCC contribuye en la creación de valor público para la población de La Libertad. Sin embargo, esta contribución a la creación de valor público podría disminuir de manera sustantiva si los funcionarios y autoridades de las entidades que ejecutan las obras que fueron objeto de veedurías no adoptan las medidas correctivas o preventivas sobre las situaciones de incumplimiento reportadas; y, si la labor de control de los MCC no tiene un correlato en la generación de servicios de control gubernamental por parte de los órganos del SNC en los casos relevantes.
- g) Un número significativo de reportes visita de los MCC están referidos a aspectos como: falta de señalización, falta de entrega de documentación como el cuaderno de obra, planos, entre otros documentos que no se encuentran en obra o en la entidad, falta de implementación de medidas de seguridad, etc. Aspectos que fácilmente son detectados atendiendo los cuestionarios que se encuentran en los formatos de visita, y subsanados por las entidades. En contraparte, las observaciones y comentarios de los MCC en la mayoría de los casos no se enfocan en el aspecto técnico, lo cual le resta profundidad a la participación de los MCC en aspectos que puedan dar lugar a la generación de servicios de control.
- h) La alternativa denominada “**Mejora del Procedimiento de Participación Voluntaria de MCC vigente**” es la alternativa seleccionada, en función de su viabilidad, eficacia y eficiencia. Esta alternativa tiene dos componentes: i) Soporte

técnico especializado de la CGR; y ii) Seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC.

- i) El componente de soporte técnico especializado de la CGR, se orienta a que las situaciones de incumplimiento emitidas por los MCC como resultado de sus veedurías, generen información que cuente con mayor sustento técnico especializado, con el objetivo de que dicha información pueda ser considerada como un insumo importante para la programación de servicios de control. Asimismo, está orientada a brindar un complemento de conocimiento técnico, a través de un soporte profesional permanente, brindado por un equipo de profesionales auditores que coordinen de manera remota con los MCC, a fin de absolver sus consultas en tiempo real apoyándose en las imágenes que puedan transmitirse de manera virtual; y de esta manera fortalecer el impacto de la labor de los MCC y consolidar la imagen de dicho programa ante la comunidad.
- j) El componente referido al seguimiento a las acciones implementadas por la gestión en atención a las alertas formuladas por los MCC, comprende la creación de un Sistema Nacional de Seguimiento de Medidas Correctivas, con el objetivo de promover la implementación oportuna de acciones que contribuyan a mitigar y/o corregir las situaciones de incumplimiento evidenciadas por los MCC como resultado de las veedurías efectuadas. Incluye, asimismo, la sistematización de dicho seguimiento, generando una herramienta que permita contar con información oportuna sobre el estado de implementación de dichas acciones por parte de los representantes de las entidades que recibieron veedurías ciudadanas en las obras que ejecutan. La administración de este sistema estaría a cargo de los profesionales que actualmente se desempeñan como supervisores del PMCC.

- k) La alternativa seleccionada plantea una solución a los problemas identificados, según los resultados obtenidos en la presente investigación aplicada al caso del PMCC en La Libertad en el periodo 2018-2019, que alertan sobre la posible afectación en la generación de valor público si no se implementan medidas con la finalidad de revertir la disminución del porcentaje de respuesta de las autoridades sobre las situaciones de incumplimiento alertadas por los MCC. La alternativa responde, asimismo, a la falta de incidencia del programa en la generación de servicios de control; sin perjuicio de que la CGR adopte otra alternativa de solución que permita mejorar el PMCC o incentive la creación de otros mecanismos de control social.
- l) La investigación realizada se refiere al caso del PMCC desarrollado en La Libertad durante el periodo 2018-2019, y sus resultados se sustentan en fuentes documentarias, así como en la percepción u opinión de los ciudadanos encuestados y funcionarios entrevistados, respecto de las veedurías efectuadas en ese ámbito espacial y temporal. En tal sentido, estas percepciones u opiniones pueden variar en el corto o mediano plazo de manera positiva o negativa, en función de la actuación de los monitores, funcionarios y autoridades con relación a las obras públicas objeto de veedurías en un periodo determinado.

6.2 Recomendaciones

- a) Proseguir con la línea de investigación del presente trabajo, aplicándola al despliegue del PMCC en otras circunscripciones con la finalidad de indagar posibles escenarios que permitan comparar, extrapolar experiencias y enriquecer el análisis de la creación de valor público, que permita consolidar la imagen de dicho programa ante la comunidad, y los logros obtenidos mediante el control social.
- b) Replantear los actuales procedimientos para efectuar el seguimiento de las situaciones de incumplimiento alertadas sobre la base de las visitas de los MCC, con la finalidad de reforzar el proceso de rendición de cuentas y la legitimidad del programa, propiciando la mejora del servicio y el cumplimiento de objetivos.
- c) Suscitar actividades de coordinación que contribuyan de manera periódica a relevar información de los ciudadanos y autoridades sobre la actuación de la CGR, que permita la retroalimentación constante de nuestra actividad en aras de fortalecer el control social.
- d) Teniendo en cuenta la experiencia del PMCC en La Libertad, se recomienda promover estrategias a través del control social que fortalezcan las relaciones de confianza entre el ciudadano y la Contraloría General de la República con la finalidad de robustecer la legitimidad institucional, necesaria para la estabilidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón, J., & Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, M. (2012). *Pautas Generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública*. 216.
http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Evaluacion_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTAS_GENERALES_EVAL_EX_POST.pdf
- Caballero, A., & Saenz, A. (2000). *Modelos y tipos de participación*.
- Cañas, V., & Birck, N. (2011). Participación Ciudadana y Control Social para Servidoras y Servidores Públicos. In IAEN (Ed.), *Colección Nuevo Estado: Gobernabilidad, Derecho y Democracia* (1st ed., Issue 3).
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 96 (2017).
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupcion.pdf>
- Conejero, E. (2014). VALOR PÚBLICO : UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL. *3C Empresa*, 3(1), 30–41.
- Escandón, M., & Velasquez, L. (2015). Accountability social en Colombia : oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional* 83, Enero-Abril, 269–294.
- INEI. (2017). Perú: Percepción Ciudadana sobre Democracia y Confianza en las Instituciones. Enero-Junio 2017. In *Informe Técnico N° 02*.
http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad_democracia_confianza_ene_jun2017.pdf
- INEI. (2018a). Perú: Percepción Ciudadana sobre Democracia y Confianza en las Instituciones. Enero-Junio 2018. In *Informe Técnico N° 05*.
http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_gobernabilidad.pdf
- INEI. (2018b). Perú: Percepción Ciudadana sobre Democracia y Confianza en las

- Instituciones. Julio-Diciembre 2017. In *Informe Técnico N° 01*.
http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_percepcion.pdf
- INEI. (2019a). Perú: Percepción Ciudadana sobre Democracia y Confianza en las Instituciones. Julio-Diciembre 2018. In *Informe Técnico N° 02*.
<http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-enero-2019-4ta-version.pdf>
- INEI. (2019b). Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Enero-Junio 2019. In *Informe Técnico N° 04*.
http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_percepcion_gobernabilidad_2.pdf
- INEI. (2020). Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Julio-Diciembre 2019. In *Informe Técnico N° 01*.
http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_gobernabilidad_febrero_2020.pdf
- ISSAI 12 : El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, Pub. L. No. ISSAI 12, 1 (2013).
- Kelly, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*.
https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf
- Lagunes, P. (2017). *Guardians of accountability A field experiment on corruption and public works. November*.
- Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004). *Social Accountability. An Introduction to the Concept and Emerging Practice* (No. 31042; Social Development, Issue 76).
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value.pdf*. Harvard University Press.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Estudios Políticos*, 19, 9–46.
- OLACEFS. (2015). *Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior:*

impactos en el control y generación de valor público. 28.

- Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200–249. <https://doi.org/10.1086/517935>
- Peruzzotti, E. (2007). Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina. *XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS*, 1–21.
- Pierri, G., & Lafuente, M. (2020). *Gobierno Digital y Corrupción. El impacto de infobras y el control ciudadano en la eficiencia de la ejecución de obras públicas en Perú* (IDB-DP-832). <https://publications.iadb.org/es/gobierno-digital-y-corrupcion-el-impacto-de-infobras-y-el-control-ciudadano-en-la-eficiencia-de-la>
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 156–158. <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>
- Sobrero, F. S., & Unl, F. C. E. (2009). Análisis de Viabilidad: La cenicienta en los Proyectos de Inversión. *Asociación Argentina de Estudios En Administración Pública (AAEAP)*, 1–20. <https://www.virtualpro.co/biblioteca/analisis-de-viabilidad-la-cenicienta-de-los-proyectos-de-inversion>