

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO

Maestría en Ciencia Política



«Rendición de cuentas tipo cabildo abierto de funcionarios que cometieron irregularidades en la gestión de obras públicas en la Municipalidad Distrital de San Marcos, provincia de Huari, departamento de Ancash, en el periodo 2010-2012»

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Miguel Chahuillco Guzmán

ASESOR

Frank Renato Casas Sulca

Lima, junio 2015

ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I	11
Rendición de cuentas de funcionarios municipales	11
1.1. Conceptos sobre rendición de cuentas	11
1.2. Desafíos de la implementación de rendición de cuentas	18
1.3. Las zonas grises del control gubernamental y las irregularidades de gestión	22
CAPÍTULO II	27
Ley de rendición de cuentas para las municipalidades distritales	27
2.1. La rendición de cuentas como política del gobierno peruano	27
2.2. La estructura formal de los mecanismos de rendición de cuentas	28
2.3. Los problemas públicos de rendición de cuentas	41
CAPÍTULO III	45
Mecanismos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto	45
3.1. Mecanismos para rendir cuentas en cabildo abierto: Responsabilidades y procesos	50
3.2. Problemas de control para el cumplimiento de rendición del cabildo abierto	56
3.3. Zonas grises que permiten la vulneración de la rendición de cuentas	64
CAPÍTULO IV	67
Análisis y discusión de resultados	67
4.1. Cobertura de la regulación estatal para la rendición de cuentas	67
4.2. Problemas de logística para el control de la rendición	72
4.3. Tipología de irregularidades en la rendición de cuentas	74

4.4. Estatus de las organizaciones sociales y la exigencia de derechos	76
CONCLUSIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	86
ANEXO 01: Mapa de San Marcos	93
ANEXO 02: Reporte de casos de delitos de funcionarios de la Municipalidad de San Marcos	94



LISTA DE ACRÓNIMOS

Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo	PROMCAD
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	SUNAT
Contraloría General de la República	CGR
Informe de Rendición de Cuentas	IRC
Plan de Desarrollo Concertado	PDC
Presupuesto Participativo	PP
Gestión de las Obras Públicas y Servicios Municipales	GOPSM
Gestión de Programas Sociales	GPS
Consejo de Coordinación Local	CCL
Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación	CEDEP
Sistema Integrado de Administración Financiera	SIAF
Programa ProDescentralización	PRODES
United States AID (Programa de Ayuda de los Estados Unidos)	USAID
Mejorando la Inversión Municipal	MIM

INTRODUCCIÓN

La Municipalidad Distrital de San Marcos cambió de una etapa de escasez económica a una etapa de bonanza económica (Salas, 2011): pasó de recibir 400 mil soles en el año 2005 a 211.3 millones de soles en el año 2007, y un promedio de 115 millones de soles por año en el periodo 2010-2012 por concepto del canon minero (CEDEP, 2010; Instituto Nacional de Estadística, 2012; MIM, 2012), situación que ha configurado una nueva realidad política, social y económica en la población sanmarquina. Asimismo, esta realidad económica ha despertado intereses personales y de grupo en un sector de la población por ejercer cargos políticos en la municipalidad y así poder ser parte de los funcionarios que administran o toman decisiones sobre el abultado presupuesto municipal, sin importar, en muchos casos, si se adecúa o no a las normas o a los intereses de la ciudadanía.

Las rendiciones de cuentas tipo cabildo abierto disponen de normas elaboradas por el Estado peruano. Estas deben ser cumplidas por los funcionarios públicos de las municipalidades, sean estas provinciales, distritales o consejos menores; sin embargo, funcionarios de alto y bajo rango buscan los espacios vacíos en las normas, aplican artilugios legales o crean grupos interesados en cometer actos irregulares, actores sociales que tienen cierta representación social y con funcionarios de las instituciones del Estado para que los controles sean lo mínimo o simplemente no se ejerzan los controles de fiscalización.

Dada esta realidad económica en la Municipalidad de San Marcos, es necesario e importante investigar si los funcionarios que hayan cometido irregularidades han rendido cuentas tipo cabildo abierto tal como lo estipulan las normas vigentes (Contraloría General de la República, 2009). ¿Cómo lo han hecho?, ¿quiénes han participado y qué mecanismos han utilizado?, ¿cómo han actuado los organismos estatales de control y la ciudadanía al respecto? El interés, además, nace porque los funcionarios públicos que administran ingentes recursos económicos deben responder por sus acciones ante la ley y los ciudadanos (Hickok 1995: 9). Es necesario analizar cada mecanismo de rendición de cuentas de la Municipalidad Distrital de San Marcos, a partir de ciertas dimensiones que permitan entender sus propósitos y alcances: ¿quién rinde cuentas?, ¿ante quién?, ¿sobre qué? y ¿cómo? Además, ¿respecto a quién o quiénes se rinden cuentas tipo cabildo abierto?

El planteamiento del problema de investigación resulta relevante debido a que los procesos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto son un tema de gestión pública escasamente estudiado desde las ciencias sociales y políticas. Es más relevante aun por la metodología cualitativa aplicada, con fuentes de datos de los mismos actores para tratar el fenómeno y comprender características y patrones que no podrían ser detectados con el empleo de otros tipos de técnicas de investigación. Asimismo, uno de los elementos clave de la investigación es crear un espacio de comprensión y actuación de las ciencias sociales y las ciencias políticas respecto a los estudios de la rendición de cuentas de actores denunciados por corrupción.

El objetivo de la investigación es comprender cómo han rendido cuentas tipo cabildo abierto los funcionarios denunciados por irregularidades en gestión de obras públicas de la Municipalidad Distrital de San Marcos. Se busca determinar los mecanismos de rendición de cuentas que adoptaron, qué actores participaron, qué relación tuvieron, así como el grado de participación de cada uno de ellos en la rendición de cuentas tipo cabildo abierto en el periodo 2010-2012.

Para ello, este estudio parte de la hipótesis de que los funcionarios que han cometido irregularidades en gestión de obras públicas han utilizado mecanismos sistemáticos informales y coordinados para realizar los procesos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto. Estos actos han consistido en seleccionar y asignar roles a los actores involucrados para cada etapa de las actividades de rendición de cuentas. Solamente se seleccionaron instituciones y ciudadanos beneficiados con la administración municipal; se realizaron esfuerzos para evitar a quienes están en desacuerdo con el desempeño de los que rindieron cuentas; utilizaron informes escuetos y generales con apariencia de cumplir con las normas. Estos mecanismos pueden variar según el nivel de relación entre actores, los cuales son articulados por los funcionarios que cometieron irregularidades y el grado de participación decidida de las instituciones y los ciudadanos opositores a la administración municipal.

Para examinar en detalle la hipótesis planteada, se parte de tres preguntas secundarias a analizar el estudio:

- ✓ ¿Cuál es el proceso regular para la rendición de cuentas tipo cabildo abierto en la Municipalidad Distrital de San Marcos?
- ✓ ¿Cuáles son los actores que participan y qué papel cumplen en el proceso de rendición de cuentas?
- ✓ ¿Cuáles son las causas y consecuencias de las irregularidades en la gestión de obras públicas en la rendición de cuentas tipo cabildo abierto en la Municipalidad del Distrito de San Marcos en el periodo 2010-2012?

Con la finalidad de responder las interrogantes planteadas, el estudio se propuso realizar un análisis comprensivo de cómo han rendido cuentas los funcionarios que cometieron irregularidades a pesar de que existen normas e instituciones que regulan estos procesos. Para ello, se han consultado fuentes primarias y secundarias, se han realizado veintiuna entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de mayor y menor rango de la municipalidad, quienes han licitado obras públicas y tuvieron el deber de rendir cuentas a la población, exalcaldes, autoridades de organizaciones de base. Igualmente, se han aplicado entrevistas estructuradas a profesionales sanmarquinos conocedores de realidad política de San Marcos y de su municipalidad, así como a algunos elementos de la población. Se hizo observación analítica de los documentos en la municipalidad, el Ministerio Público y la prensa escrita desarrollados durante el periodo 2010-2012.

El análisis del estudio se enmarca en los mecanismos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto formales o informales realizados por los

funcionarios involucrados en actos irregulares, en los actores internos y externos que los ejecutaron, en las relaciones, los métodos y la dinámica que aplicaron, así como en las actitudes que tomaron las organizaciones gubernamentales a cargo del control de las licitaciones de obras públicas realizadas en el periodo de estudio.

En el primer capítulo de la presente investigación, se busca analizar y comprender los aspectos teórico-conceptuales de la rendición de cuentas de forma etimológica y general. Se trata de comprender la rendición de cuentas como derecho social y como responsabilidad de las autoridades y los funcionarios públicos, así como mecanismos de evaluación y control. Asimismo, se busca comprender los desafíos de la implementación de rendición de cuentas mediante los tipos ideales de institucionalización, los mecanismos efectivos de sanción y las organizaciones sociales con la finalidad de participar pensando en el bien común. Por otro lado, se busca comprender las zonas grises del control gubernamental y las irregularidades de gestión.

En el segundo capítulo, se estudia a la rendición de cuentas tipo cabildo abierto como parte de la política del Estado peruano. Analiza la estructura formal de los mecanismos de rendición de cuentas desde la perspectiva de la normatividad y se identifica el sistema de leyes que norman la rendición de cuentas en las municipalidades. Asimismo, se busca comprender los problemas públicos de rendición de cuentas; se indican los principios de orientación y guía de la rendición de cuentas formal en las municipalidades; se identifican a los actores de rendición de cuentas y los actores que solicitan o

tienen el derecho a que se le rindan cuentas; se determinan los temas que se deben abordar y qué procesos formales deben seguir, así como los medios y los instrumentos que deben utilizar.

En el tercer capítulo, se trata de determinar los mecanismos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto que han realizado los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Marcos 2010-2012. Además, se determinan los funcionarios involucrados en actos irregulares en la gestión de obras públicas en el periodo 2010-2012. La determinación se enfoca desde la perspectiva del análisis de los registros de archivos y de las entrevistas realizadas. Se analizaron las responsabilidades y los procesos que se utilizaron para rendir cuentas tipo cabildo abierto. La descripción y el análisis se realizaron bajo la metodología de las observaciones hechas en las visitas a las fuentes ricas en datos del distrito de San Marcos (municipalidad, exalcaldes, periodistas, comunidades campesinas, etc.).

En el cuarto capítulo, se analiza la cobertura de la regulación estatal para la rendición de cuentas. Se determinaron las entidades y el tipo de regulación de rendición de cuentas; se abordaron los problemas de logística para el control de la rendición, así como la tipología de irregularidades en la rendición de cuentas; y se determinaron el estatus de las organizaciones sociales y la exigencia de los derechos ciudadanos respecto a la rendición de cuentas tipo cabildo abierto.

1. Capítulo 1:

Rendición de cuentas de funcionarios municipales

1.1. Conceptos sobre rendición de cuentas

Etimológicamente, a la rendición de cuentas se la ha entendido como la acción de computar, evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo. La rendición de cuentas significa responder, explicar, justificar y, como resultado de estas acciones, involucrar el reconocimiento o castigo (Behn 2001: 4). En la actualidad, se conceptúa la rendición de cuentas desde diversas perspectivas. Una de ellas es la perspectiva legal, en la cual se entiende como la concatenación estructural de las normas jurídicas y las instituciones responsables de rendir cuentas, y se señala que el que ejerce poder dado por el pueblo debe estar sujeto a restricciones legales (Sánchez, 2008).

Existe todavía en la actualidad un debate sobre la concepción semántica del término «rendición de cuentas» debido a la traducción entre los términos *accountability* y *answerability* que a veces condice a la confusión. La primera se refiere a la rendición de cuentas (transparencia, publicidad, balance público de la acción estatal), y la segunda se refiere a la explicación de los funcionarios por sus actos ante las organizaciones gubernamentales de mayor jerarquía (rendición de cuentas horizontal) y a la población (rendición de cuentas vertical) (Olvera e Isunza, 2005). La horizontal se refiere al control o el equilibrio entre los poderes del Estado, y la vertical se relaciona con el control de la sociedad a las acciones o políticas públicas del Estado (O'Donnell, 1994; O'Donnell, 2004; CONPES, 2010:17). La horizontal se fundamenta en la Teoría de la

Democracia, la cual señala que la soberanía y el poder en una democracia residen en los ciudadanos, y los gobernantes son representantes que deben responder ante la ciudadanía, quienes tienen el poder de elección y revocatoria (CONPES 2010: 17-18). Los funcionarios públicos debidamente elegidos están obligados por ley a informar y explicar sus acciones, las cuales pueden ser aceptadas, rechazadas o sancionadas. Sin embargo, en la práctica, el poder de sanción de los ciudadanos es limitado y, algunas veces, solamente es simbólico, y los representantes suelen tener más poder que estos (Stokes et al., 1999). La rendición vertical se realiza dentro de un nivel jerárquico de instituciones (la municipalidad a la Contraloría General de la República) (CONPES, 2010: 19).

La rendición de cuentas como derecho social

Desde el punto de vista del derecho de los gobernados, se afirma que la rendición de cuentas involucra el derecho de la población de recibir información clara, detallada, real y verídica; de exigir que los políticos y servidores públicos informen y justifiquen sus decisiones (Isunza, 2003). El ciudadano tiene derecho a la crítica y al diálogo para indagar, preguntar y ser respondido sobre aspectos de la toma de decisiones realizadas por los funcionarios sobre actividades que competen a toda la ciudadanía, ya que tienen el deber y la obligación de responder y divulgar todos los datos y la información necesarios. Además, también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder (Sánchez, 2008).

Quienes han sido elegidos para desempeñar una función pública están obligados a alcanzar y transmitir información sobre sus gestiones realizadas en una determinada unidad de tiempo, deben estar dispuestos y expuestos a difundir datos, estadísticas, documentos, informes, etc., desde el momento de la planeación hasta las fases de control y evaluación de las gestiones realizadas (Grant y Keohane, 2005). La acción de rendir cuentas es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005), es una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democrático representativos (Peruzzotti, 2008). Implica receptividad y responsabilidad por parte de los agentes públicos (Mainwaring 2003: 7). El dialogo crítico es el corazón de la rendición de cuentas, donde preguntas y respuestas son alcanzadas por funcionarios y la comunidad; es un ir y venir de argumentos y contra argumentos (Sánchez, 2008).

La rendición de cuentas como responsabilidad

Las leyes norman la rendición de cuentas y exigen a los funcionarios dar cuenta y responder frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades; señalan un marco de actuación con respuestas a las críticas o los requerimientos que les son señalados y aceptan responsabilidades en caso de errores, incompetencia o engaño (McLean, 1996).

Desde el punto de vista de la responsabilidad, se entiende como el acto por el cual los funcionarios públicos –o cualquier otra persona que actúa por delegación de terceros– cumplen con la obligación de responder por la

responsabilidad que le asignaron. Esto implica las obligaciones de responder a las preguntas de la ciudadanía, explicar y fundamentar las decisiones tomadas, responder personalmente por lo actuado, las acciones realizadas y la calidad de los resultados (Hernández, Irías y Ávila, 2007).

La rendición de cuentas como mecanismo de evaluación y control

Algunos autores consideran la rendición de cuentas como prácticas, mecanismos o métodos de cómo se deben rendir las cuentas (involucrando los resultados obtenidos) a la sociedad civil (Schedler, 2004; Grant y Keohane, 2005). Se entiende también como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones (Hickok 1995: 9). Estructuralmente, la rendición de cuenta tiene como elementos la información (datos, estadística, informes), la explicación (interpretación de lo actuado y sus resultados) y la sanción (consecuencias de lo actuado) en casos de transgresión a las normas (Schedler, 2004), y abarca, de manera general, tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (Sánchez, 2008).

La literatura científica sobre rendición de cuentas describe la existencia de mecanismos, prácticas, disposiciones legales, espacios y experiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía realizadas por los funcionarios (Mainwaring, 2003; Peruzzotti, 2008). Sin embargo, también señala que hay una serie de limitaciones que vuelven inadecuadas e infructuosas dichas

prácticas en relación con las restricciones de la información que ofrecen las municipalidades a la ciudadanía, así como con las escasas posibilidades de diálogo e interlocución con los ciudadanos para explicar la gestión realizada y con incentivos insuficientes, tanto para que las municipalidades rindan cuentas como para que los ciudadanos las exijan e incidan efectivamente en la gestión pública. Esta realidad conlleva a que la mayoría de los ciudadanos desconozcan los mecanismos disponibles de rendición de cuentas, no los utilicen, tenga baja confianza en ellos y no incidan efectivamente en la gestión pública de su municipalidad (CONPES, 2010).

Por otro lado, se entiende la rendición de cuentas como control, evaluación o auditoría, la cual busca controlar todo tipo de actividades opuestas a lo establecido en las normas, al ejercicio silencioso y subrepticio del poder individual o de grupo, así como también trata de controlar el ejercicio del poder en general (Sánchez, 2008). La rendición de cuentas es un espacio de cuestionamiento, crítica y castigo en función del comportamiento propio o impropio de servidores públicos (O'Donnell 1994: 61). Implica que los funcionarios también deben responder por el cumplimiento de las metas previamente definidas, deben responder por el nivel de satisfacción logrado de las necesidades de la población en la aplicación de las políticas públicas (Hernández, Irías y Ávila, 2007).

Entendiendo a las organizaciones gubernamentales como un sistema integral, el fenómeno de la rendición de cuentas es un punto de control en

donde concurre la sumatoria de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres dimensiones: los recursos financieros relacionados con los productos, resultados y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas (Behn, 2001: 6). Desde la perspectiva holística, la rendición de cuentas afecta positiva o negativamente las relaciones entre gobernantes y gobernados, y afecta a la comunidad y al país en su conjunto (Hernández, Irías y Ávila, 2007). En su integralidad, la rendición de cuentas se entiende como un mecanismo a través del cual la autoridad y los funcionarios de la municipalidad ponen en conocimiento de la población el cumplimiento de las funciones encomendadas y el manejo de los recursos públicos, consolidando la institucionalidad municipal y la democracia local (Velásquez, 2003).

Desde la perspectiva de los resultados de las gestiones de los funcionarios, las acciones de rendición de cuentas crean certidumbre tanto para el que la brinda como para el que la recibe; contribuye a generar credibilidad y confianza hacia la gestión pública y la actuación de las autoridades, lo que, a su vez, fomenta la colaboración entre gobernantes y gobernados (Hernández, Irías y Ávila, 2007). Asimismo, fortalece la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores, y fomenta las buenas relaciones entre gobernantes y gobernados (CONPES, 2010; Hernández, Irías y Ávila, 2007).

Para los fines del presente trabajo, se entiende la rendición de cuentas (*accountability*) como una relación social en la que los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Marcos sienten por responsabilidad propia y, además, por presión social, gubernamental y legal, la obligación de informar de manera vertical (rendir cuentas a la población sanmarquina en la modalidad de cabildo abierto) sobre sus políticas, conductas y acciones referentes a la gestión de obras públicas, las cuales han sido encargadas, en parte, por el voto popular y por la relación contractual de trabajo que ciertos actores tienen con el Estado. La rendición de cuentas en una municipalidad se entiende desde dos perspectivas: una como un conjunto de normas que todo funcionario público debe acatar, y otra como proceso mediante el cual la autoridad municipal cumple con su deber legal y ético de responder e informar a la ciudadanía por la administración, el manejo y el rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos que le han sido confiados.

La rendición de cuentas está compuesta por elementos básicos e interrelacionados y que se concatenan mutuamente. El primero es la obligación de presentar información completa, clara, oportuna y suficiente respecto al comportamiento o desempeño personal u organizativo (presentación de informes o reportes de manera regular, responder a los requerimientos de información y someterse a las investigaciones, revisiones o inspecciones necesarias para verificar dicha información) (Isunza, 2003; Grant y Keohane 2005). El segundo elemento es el derecho de los ciudadanos y sus representantes de exigir una valoración o formarse una opinión sobre la

información presentada (presentación de argumentos o justificaciones que expliquen su comportamiento pasado, lo que también implica contrastar el comportamiento demostrado contra una serie de parámetros o estándares referidos a lo que se espera por parte de los funcionarios), esto debe concluir con un juicio de valoración (Velasco, 2011). El último elemento es que existan consecuencias como resultado de la valoración realizada de las cuentas entregadas (reconocimiento de comportamientos sobresalientes y sanción a los que incurrieron en faltas) (Velasco, 2011; Hernández, Irías y Ávila, 2007; Schedler, 2004). La población tiene derecho a exigir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho (Shedler, 1999: 15).

La información que deben presentar los funcionarios de las municipalidades está orientada generalmente a las gestiones realizadas, y tienen la función de controlar dichas gestiones, específicamente en los ejercicios del presupuesto o gasto, contrataciones realizadas y cumplimiento de normas (para el presente estudio, en la gestión de obras públicas), y están obligados por ley a hacerlo (Ley 27972, Ley de Municipalidades). En el caso de la modalidad de cabildo abierto, las municipalidades están obligadas a realizarlo con frecuencia de una o dos veces por año. El marco legal propicia un espacio de acción en el cumplimiento de la rendición de cuentas y delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio. La mayor parte de las obligaciones de información de los gobiernos municipales con los vecinos gira

en torno al ejercicio de los recursos públicos (Ley 27972, Ley de Municipalidades).

Otra dimensión de la rendición de cuentas es la dimensión de responder al ciudadano con mecanismos transparentes y con responsabilidad (Mainwaring 2003: 7), como el acceso a la información, los cabildos abiertos o las contralorías ciudadanas. Sin embargo, estas responsabilidades de los funcionarios son aún limitadas, pues existe el desconocimiento de la normatividad, lo que inevitablemente se traduce en el incumplimiento de la ley ligado a una incompetencia en el conocimiento, la aplicación y el respeto a las leyes (Velasco, 2007). Precisamente, el presente trabajo busca determinar cómo han rendido cuentas los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Marcos que han estado comprometidos en irregularidades de gestión de obras públicas.

1.2. Desafíos de la implementación de rendición de cuentas

Para implementar mecanismos de rendición de cuentas, es necesario crear tipos ideales de institucionalización gubernamental que garantice una adecuada gobernabilidad y confianza entre las autoridades y la ciudadanía gobernada (Schloss, 2007). Es sumamente relevante que, en conjunto, tanto Estado como ciudadanía promuevan una buena gestión, la confianza entre Estado y sociedad civil, y la articulación de esfuerzos de monitoreo y rendición de cuentas (Velásquez, 2003).

Se hace necesario configurar la participación y la rendición de cuentas como elementos inherentes a la gestión pública, a través de los cuales se alcancen acuerdos vinculantes para las autoridades, con consecuencias en caso de incumplimiento. La institucionalización de las experiencias de rendición de cuentas en cualquier contexto depende de que la sociedad civil y el Estado las perciba como legítimas, eficaces y pertinentes (Insunza, 2003). Por ello, es preciso adecuar las experiencias locales antes de que puedan ser escaladas o replicadas en otros entornos, así como adecuar las experiencias nacionales a las realidades locales. Es necesario mayor empoderamiento e inclusión de los diversos actores sociales en los espacios de la rendición de cuentas, especialmente aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad (Schedler, 2004; Grant y Keohane, 2005). Las medidas de transparencia no solo deben hacer pública la información sobre el desarrollo, sino proporcionar información amigable, oportuna y útil, así como herramientas que faciliten el uso y la interpretación de la información. Ello fortalecerá tanto a la rendición de cuentas como a la disminución de actores irregulares por parte de las autoridades y los funcionarios públicos. Asimismo, los medios de comunicación responsables deben ser aliados de los actores del Estado y la sociedad civil para emprender un cambio cultural hacia la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en el desarrollo, informando y concientizando sobre la rendición de cuentas.

Una institución gubernamental idealizada sobre rendición de cuentas debe considerar el monitoreo participativo (Estado y población) de la rendición

de cuentas como un proceso sistemático de recolección y análisis de datos, cualitativos o cuantitativos, para verificar el cumplimiento de metas y acuerdos, en donde se acompañe con la ejecución de las intervenciones de desarrollo, y la búsqueda de incidir positivamente en la conducción de políticas, programas y proyectos (Schedler, 2004). Esto es una forma colaborativa de seguimiento donde se involucra a la sociedad civil en las políticas públicas como sujetos activos del desarrollo (Peruzzotti, 2008). A través del monitoreo participativo, se busca el empoderamiento y el aprendizaje de las personas y las organizaciones de la sociedad civil, así como aumentar la eficacia y la pertinencia de las intervenciones de desarrollo.

Este tipo de organismo gubernamental idealizado busca constantemente corregir aspectos de debilidad de las instituciones de participación ciudadana de la descentralización, y de falta de pertinencia de los diseños a los contextos sociales, culturales, políticos y económicos a nivel local, especialmente en zonas de pobreza y vulnerabilidad. Articula los distintos espacios y mecanismos entre sí, y busca armonizar cronogramas, acuerdos, presupuestos y planes entre los procesos participativos en distintos niveles de gobierno, territorios y sectores. Revierte la escasa cultura política de rendición de cuentas, lo cual frecuentemente se traduce en resistencia a cumplir con los acuerdos (Hickok 1995: 9). Acciones para trascender el cumplimiento formal de mínimos, pero sin compromiso y con débil liderazgo por parte de las autoridades y funcionarios. Establecer distintos tipos de incentivos para la participación, considerando el poco conocimiento y las limitaciones (incluyendo

poco tiempo y dinero) de muchos grupos de la población para involucrarse de manera significativa en espacios de participación, especialmente grupos con grandes brechas de desarrollo. Resaltar el papel central de la transparencia y de la información de calidad sobre las intervenciones de desarrollo para lograr una participación eficaz. Redoblar esfuerzos para que autoridades cumplan con requisitos de transparencia y de proporcionar información accesible, de calidad y comprensible por la población.

Busca fortalecer los espacios participativos para también abordar asuntos políticamente urgentes a nivel local, para la negociación de demandas y prevención de conflictos. Involucra a otros actores: promueve el interés, apoyo e involucramiento en los espacios de participación ciudadana por parte de otros actores sociales claves como partidos políticos, colegios profesionales, gremios empresariales y, sobre todo, medios de comunicación. Se requiere de un papel más protagónico de los medios de comunicación responsables, facilitando la información sobre participación y rendición de cuentas entre ciudadanía y autoridades (Peruzzotti, 2008). Deben contribuir con estrategias de difusión y sensibilización sobre derechos, espacios existentes y acuerdos logrados a través de la rendición de cuentas e involucrarse directamente en los espacios mencionados.

Mecanismos efectivos de sanción

A través de la rendición de cuentas, las autoridades asumen responsabilidad por sus acciones, responden por ellas a los afectados y se someten a sanciones si se constata sobre irregularidades en el ejercicio de las

funciones para el cual ha sido elegido en caso de las autoridades, y contratado para el caso de los funcionarios. Los mecanismos efectivos de sanción en Estado peruano son deficientes: no existen mecanismos efectivos, no se han impulsado propuestas legales para contar con un marco normativo coherente que impida que las autoridades o los funcionarios públicos que cometen irregularidades funcionales queden impunes, y los que son condenados sin haber cumplido con el pago íntegro de la reparación civil regresen a trabajar en el Estado.

El Estado no dispone de mecanismos efectivos de sanción para los funcionarios que cometen irregularidades por diversos factores. Una de ellas son las zonas grises, que se dan en las diversas fases de la rendición de cuentas (falta de reglamentación procedimental por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y por las normas de la CGR (Contraloría General de la República, 2009). Asimismo, la responsabilidad de la autoridad o del funcionario público de rendir cuentas para el gobierno municipal no es vinculante, es decir, no hay una responsabilidad penal o sancionadora para quienes no lo hacen, o lo hacen al margen de la ley (Sánchez, 2008; Stokes et al., 1999; Velasco, 2011; Hernández, Irías y Ávila, 2007; Schedler, 2004).

Organizaciones sociales con interés de participar pensando en el bien común

Uno de los actores sociales fundamentales en la rendición de cuentas son las organizaciones sociales, conformadas por líderes y lideresas locales entre

los que se encuentran: miembros de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Local (CCL), delegados vecinales, Comités de Vigilancia Ciudadana y representantes de las organizaciones sociales. Para implementar los mecanismos de rendición de cuentas, estas organizaciones se caracterizan por estar conformados, en su mayoría, por gente no capacitada e inculta. La mayoría de estos actores piensa más en el bien individual y no en el bien colectivo.

La rendición de cuentas adecuada y transparente exige la participación activa y decidida de su población; sin embargo, la situación económica en la que viven los ciudadanos reduce la participación; las actividades económicas que realizan (ganadería y agricultura) son actividades que requieren de esfuerzo físico que, al término de la jornada, el poblador termina muy cansado y sin ganas de participar como elemento de las organizaciones sociales. El nivel de cultura y educación, específicamente de cultura política o ciudadana, merma la participación de los ciudadanos. Todos estos factores, sumados a la actitud volitiva de querer mejorar la realidad del contexto y el escaso interés de la población, configuran una escasa participación de la ciudadanía en las tareas del control de la rendición cuentas en las municipalidades (Contraloría General de la República, 2009).

1.3. Las zonas grises del control gubernamental y las irregularidades de gestión

Una «zona gris» se establece a partir de las incongruencias, indefiniciones, vacíos o redundancias normativas y procedimentales y/o en la conducta de los miembros de la organización. Las «zonas grises» se caracterizan por su vulnerabilidad a la presencia de comportamientos de los funcionarios que cometan irregularidades. Existe con características específicas que varían según cada organización, configuradas a partir de las incongruencias, indefiniciones, vacíos o redundancias normativas, procedimentales u otras propias de los comportamientos de sus miembros, que generan un potencial para los actos irregulares de autoridades o funcionarios públicos (Gorrochategui, 1999). Es entendida también como zonas (jurídicas o geográficas) donde los vacíos legales o la falta de control estatal permiten el desarrollo de nuevas conductas delictivas de autoridades o funcionarios públicos que no son sancionados por el Estado (Mujica, 2011).

Las «zonas grises» conllevan a la toma de decisiones políticas de autoridades y funcionarios públicos situados en un contexto, necesariamente jerarquizado, de autoridad y poder, y cuya conducta es inevitablemente influenciada por intereses, ambiciones, temores, frustraciones, deseos de estatus, satisfacciones o la necesidad de llevar una vida tranquila. Por consiguiente, la imagen de un funcionario público que trabaja meticulosamente de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos para llegar a una decisión objetiva es, por decir lo menos, simplista. La toma de decisión y la

formulación de políticas es, en cualquier organización, un proceso de «arreglárselas» (Theobald 1990: 13).

Irregularidades de gestión

Además de constatar que generalmente los órganos de control no cuentan con instrumentos apropiados para luchar contra las diferentes formas de irregularidades de gestión, está la existencia de un umbral de tolerancia demasiado elevado que aprovechan numerosas personas, las que obtienen grandes ventajas de sus prácticas irregulares en comparación con los pocos inconvenientes legales que deben afrontar.

Los cambios operados en las instituciones gubernamentales superiores y las transformaciones en las estructuras administrativas de asignación de servicios y recursos han generado «zonas grises» en las municipalidades que propician los comportamientos en irregularidades de gestión de obras públicas, manejándose en el límite entre la normatividad y la anomia, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo y lo ilegítimo (Gorrochategui, 1999).

Cada institución gubernamental tiene una especificidad propia que es necesario analizar a fin de poder encontrar los intersticios legales, procedimentales o de otro tipo, por los cuales se filtran los comportamientos de los funcionarios que cometen irregularidades. En el plano estrictamente organizacional, es posible considerar a las organizaciones públicas como unidades de análisis a fin de identificar las «zonas grises», que son las partes

más proclives para que se registren situaciones de corrupción (Gorrochategui, 1999).

En estas circunstancias, las normas legales y las que operan dentro de la organización se encuentran debilitadas, y generan condiciones propicias a la aparición de modalidades de comportamientos que conducen a los funcionarios a cometer irregularidades en el desempeño de sus funciones. En este caso, se entiende por modalidades de corrupción las formas de comportamiento que pueden adoptar los integrantes de la organización, utilizando los beneficios de membrecía con fines distintos de los organizacionales para lograr un beneficio personal y en perjuicio de la organización.

2. Capítulo 2

Ley de rendición de cuentas para las municipalidades distritales

2.1. La rendición de cuentas como política del gobierno peruano

Es política de gobierno asistir las necesidades de los ciudadanos (educación, salud, infraestructura, etc.) a través de instituciones gubernamentales, tales como gobierno regional, municipalidades provinciales, municipalidades distritales y consejos menores. En la ejecución de las políticas de gobierno, se utilizan recursos económicos que son asignados a las autoridades dentro de un marco normativo de ejecución y responsabilidad; en contraparte, el gobierno exige la rendición de cuentas dado que es un derecho de la población a recibir información clara, detallada, real y verídica, de exigir que los políticos y servidores públicos informen y justifiquen sus decisiones en los gastos de los recursos asignados (Isunza, 2003; Grant y Keohane 2005; Hernández, Irías y Ávila, 2007). Asimismo, es política de gobierno hacer cumplir el derecho del ciudadano a indagar, preguntar y ser respondidos sobre aspectos de los gastos públicos realizados por los funcionarios (Sánchez, 2008), a ser informados y explicados sobre la gestión pública (Stokes et al., 1999; Hickok 1995: 9).

Es política del gobierno hacer que la rendición de cuentas sea una obligación constitucional, política y ética, fundamentada en las razones de fortalecimiento de la democracia; generar responsabilidad sobre lo público en todos los ciudadanos, comprometiendo tanto a la administración como a la

ciudadanía alrededor de un trabajo conjunto para el bienestar de sus municipios (Pharr & Putnam, 2000: 38); estimular y contribuir al ejercicio del derecho político, al control social y, en general, a la participación de la ciudadanía en la gestión pública (Subirats, 1996); incrementar la legitimidad de las instituciones del Estado (aumentar la capacidad de las municipalidades para gestionar el desarrollo, posibilitar espacios de diálogo para acercar el gobierno a la ciudadanía, generar confianza en la labor delegada, mejorar el proceso de comunicación en doble vía, entre las administraciones públicas y el ciudadano) (Banco Mundial, 2012).

En el desarrollo de la política de salvaguardar los recursos del Estado, el gobierno peruano ha creado instituciones que fiscalizan el gasto público (Contraloría General de la República, SUNAT, etc.), mecanismos legales de rendición de cuentas (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley de Municipalidades, Participación Ciudadana y Mecanismos de Consulta, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas, principios para orientar la rendición de cuentas, como el Principio de Institucionalidad para la rendición de cuentas, un mecanismo de participación ciudadana con normas propias).

2.2. La estructura formal de los mecanismos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas en el Perú se fundamenta en un conjunto jerárquico de normas que se inicia con la Constitución Política (artículo 82°), la

Ley N° 27658 (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado), Ley N° 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias), Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 28716 (Ley de Control Interno de las Entidades del Estado), Resoluciones de Contraloría N° 320-2006-CG, N° 372-2006-CG, N° 373-2006-CG y N° 367-2003-CG (Normas de Control Interno, Resolución de Contraloría, Lineamientos preventivos para las entidades del Estado sobre transferencia de gestión y Lineamientos para el control de la transferencia de gestión en las entidades del Estado, Guía Técnica de Probidad Administrativa y Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Contraloría General y sus modificatorias), Ley N° 27972 (Ley de Municipalidades), Ley N° 27783 (Ley de Bases de Descentralización, Art. 17.1: sobre Participación Ciudadana y Mecanismos de Consulta, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas) y la Ley N° 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Art. 3 Inc. c, Arts. 31 al 36). (Contraloría General de la República, 2009).

El siguiente cuadro resume las leyes o normas que regulan la rendición de cuentas, que es lo que se busca regular, y las sanciones que establece cada norma.

Tabla 01: Resumen de ley y normas de regulación y sanción

LEYES	REGULACIÓN	SANCIÓN
Constitución Política (artículo 82°)	Designa a la CGR para supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado y de los actos de las instituciones sujetas a control.	El Contralor General es removido por el Congreso por falta grave. No detalla las faltas graves.
Ley N° 27658 (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado)	Asigna derechos a los ciudadanos a participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado mediante los mecanismos normativos.	No especifica sanción.
Ley N° 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias).	Establece un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de esta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.	La CGR tiene la facultad de aplicar directamente sanciones por la comisión de las infracciones que hubieren cometido las entidades sujetas a control, sus funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales que manejen recursos y bienes del Estado.
Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.	Establece los principios, procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto. Programa, dirige, coordina, controla y evalúa la gestión del proceso presupuestario.	El incumplimiento de las disposiciones establecidas en las Leyes de Presupuesto del Sector Público, así como las Directivas y disposiciones complementarias da lugar a sanciones administrativas aplicables, sin perjuicio de la

		responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.
Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú.	Los funcionarios o servidores públicos que incumplen esta ley son sancionados por la comisión de una falta grave, y pueden ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad (Artículo 377° del Código Penal).
Ley N° 28716 (Ley de Control Interno de las Entidades del Estado), resoluciones de Contraloría N° 320-2006-CG.	Cuida y resguarda los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.	Establece responsabilidades de función, pero no indica sanciones por omisión de la ley por parte de los funcionarios de OCI.
Resolución N° 372-2006-CG, N° 373-2006-CG y N° 367-2003-CG (Normas de Control Interno).	Establece procedimientos para que todo Titular de una entidad sujeta al Sistema Nacional de Control (Art. 22° inciso u de la Ley N° 27785) rinda cuentas de manera homogénea y oportuna, a fin de asegurar la transparencia que guía la gestión pública, con relación a la utilización de los bienes y recursos públicos.	Señala que la omisión, falta o irregularidad de rendición de cuentas constituye infracción (Artículo 42° incisos f) y g) de la Ley del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la CGR); sin perjuicio de otra responsabilidad de naturaleza administrativa, civil o penal que corresponda.
Ley N° 27972 (Ley de Municipalidades)	El OCI está bajo la jefatura de un funcionario que depende	Específica responsabilidad y obligatoriedad, señala que

	funcional y administrativamente de la CGR, y es designado previo concurso público de méritos y cesado por la propia CGR (Artículo 30 Ley 27972). Participación ciudadana, transparencia con uso de portal web (capítulo III, artículo 121).	su incumplimiento conlleva a acciones judiciales y penales según sea el caso.
Ley N° 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Art. 3 Inc. c, Arts. 31 al 36).	Regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos de conformidad con la Constitución.	No establece sanciones pero indica los derechos de control ciudadanos sobre revocatoria de autoridades, remoción de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

Fuente: Leyes varias. Elaboración propia

Asimismo, el Estado peruano ha establecido principios para orientar la rendición de cuentas, como el Principio de Institucionalidad (los funcionarios deben utilizar los documentos de gestión oficialmente aceptados y emitidos por las autoridades competentes y no lo que ellos deseen) (Jain, 2001); el Principio de Desconcentración (la rendición de cuentas debe hacerse dentro del ámbito jurisdiccional y no necesariamente en la capital de la república); el Principio de Operatividad (el funcionario público debe utilizar todas las herramientas y recursos lícitos disponibles para facilitar el procesamiento de la rendición de cuentas); el Principio de Alineamiento (los funcionarios se deben alinear a los principios del control gubernamental establecidos en el artículo 9° de la Ley N°

27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (CGR) (Contraloría General de la República, 2009).

La CGR ha establecido etapas para que los titulares de una entidad gubernamental como una municipalidad puedan rendir cuentas (Banco Mundial, 2012; Contraloría General de la República, 2009). Como primera etapa, la elaboración del Informe de Rendición de Cuentas (IRC), el Titular de la entidad tiene la responsabilidad de tomar las acciones necesarias en la entidad pública a su cargo para recopilar la información solicitada por la CGR; en la segunda etapa de presentación, los Titulares deben presentar los IRC en las fechas y los plazos indicados en la Directiva a la autoridad correspondiente; la información recibida en la etapa anterior es procesada por la CGR, a efecto de constatar si incluye la información solicitada en la directiva. Como resultado de ello, en caso de que se requiera la modificación o ampliación al IRC presentado, la CGR solicitará al responsable del mismo, otorgándose un plazo razonable de manera formal. En la tercera etapa denominada de verificación, la CGR realiza la comprobación selectiva del contenido del IRC a través del Sistema Nacional de Control, valiéndose de las herramientas que considere pertinentes conforme a lo dispuesto por la normativa vigente. La última etapa de difusión consiste en poner a conocimiento de la ciudadanía de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos establecidos por la CGR, el IRC alcanzado por el Titular (Contraloría General de la República, 2009; Banco Mundial, 2012).

La presentación del IRC puede ser exhibida al finalizar el año fiscal siempre y cuando el Titular siga en el cargo; caso contrario, se presentará solo en el periodo de su gestión. Al terminar esta, el Titular que cesa en el cargo presenta el Informe Final desde inicios de año hasta la fecha de cese. Si el Titular culmina en el mismo año fiscal en el que inició, solo presentará el Informe Final por el periodo de su gestión. Todos los Titulares están obligados a presentar el Informe Final independientemente de la duración de su periodo de gestión (Contraloría General de la República, 2009).

Los IRC se registran en el Portal Web de la CGR en donde cualquier actor social puede acceder en forma virtual o impresa, incluso el Titular para que lo firme en todas sus páginas y presente a la CGR en formato físico. En el caso del Informe Final, una copia impresa debe remitirse a la CGR y, simultáneamente, otra para el Titular entrante. La CGR señala que los funcionarios y servidores públicos de las entidades sujetas a control que tengan a su cargo las unidades orgánicas cuya actividad se involucre con el proceso de rendición de cuentas, referidas a la administración, planeamiento, racionalización, organización y métodos, gestión de recursos humanos, gestión de calidad, gestión de sistemas y tecnologías, ejecución de proyectos de inversión, control patrimonial, logística y contabilidad, entre otras bajo responsabilidad, deben colaborar y brindar las facilidades necesarias para que el Titular y el extitular, y, de ser el caso, elaborar su IRC en los plazos y las características estipuladas en la normatividad vigente. La información remitida

tiene carácter de declaración jurada (Contraloría General de la República, 2009).

La omisión de la presentación del informe, la presentación tardía, la presentación sin ajustarse a la normatividad correspondiente constituye una infracción en virtud de lo indicado en el artículo 42º, incisos f) y g) de la Ley de Rendición de Cuentas, concordante con el artículo 15º inciso d) del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Contraloría General aprobado por Resolución de Contraloría N° 367-2003-CG y sus modificatorias; genera responsabilidad de naturaleza administrativa, civil o penal (Contraloría General de la República, 2009; Jain, 2001).

En una determinada municipalidad, los sujetos de rendición de cuentas son el alcalde (quien debe liderar el proceso, y su equipo de gobierno, que debe rendir ante la ciudadanía y organizaciones civiles), los órganos de control, las entidades estatales nacionales e internacional, las autoridades judiciales y los medios de comunicación (Banco Mundial, 2012; Contraloría General de la República, 2009).

En el análisis de varios reglamentos de rendición de cuentas formal de varias municipalidades, se ha podido observar que se abordan temas sobre los avances en la gestión del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) para dar a conocer a la población sobre cuánto se ha avanzado en los objetivos estratégicos de dicho plan; implica recoger opiniones y propuestas para

actualizar el PDC. También se trata sobre la Ejecución del Presupuesto Participativo (PP), donde se informa sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso del PP, especialmente el avance en la ejecución de los proyectos priorizados. Uno de los aspectos más importantes en la rendición de cuentas formal es la Gestión de las Obras Públicas y Servicios Municipales (GOPSM) porque aquí despierta el interés de la población por conocer los balances económicos e informes sobre la calidad de los servicios que se prestan a la población. Otro aspecto tratado en una rendición de cuentas formal es la Gestión de Programas Sociales (GPS), en donde se informa sobre los ingresos por transferencias y egresos para saber cómo se están utilizando los recursos (Contraloría General de la República, 2009).

El alcalde o la alcaldesa con sus respectivos funcionarios (Ejecutivo municipal) son los primeros actores que participan y dirigen el proceso de rendición de cuentas (a ellos les compete organizar el proceso de rendición de cuentas, proveer la información y promover la participación de la mayor parte de la población), seguidos de los regidores y las regidoras (les corresponde formular la ordenanza que regula el proceso de rendición de cuentas y, como miembros del concejo municipal, aprobar las memorias de gestión, además de tener un rol fiscalizador para el cumplimiento de las normas y garantizar la transparencia y la credibilidad del proceso de rendición de cuentas.), los líderes y las lideresas locales entre los que se encuentran miembros de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Local (CCL), delegados vecinales, comités de vigilancia ciudadana y representantes de las organizaciones

sociales, que tienen la responsabilidad de recibir, escuchar y analizar la información sobre la gestión de la municipalidad que se le proporciona en la rendición de cuentas. También les corresponde promover la participación de sus organizaciones de base, recoger propuestas para canalizarlas en el acto público y difundir los resultados de la rendición de cuentas entre sus representados, comunidades campesinas, periodismo y la población en general (Contraloría General de la República, 2009).

Llevar a cabo una rendición de cuentas formal implica que quienes deben rendir cuentas deben identificar, organizar y desarrollar los espacios y medios de rendición de cuentas para garantizar una comunicación abierta, transparente y oportuna entre las autoridades y la población dirigida (Jain, 2001; Shields, 2008). La selección de los medios y los espacios de encuentro para la rendición de cuentas varía según la audiencia; por lo tanto, es importante tener en cuenta las particularidades propias de la municipalidad y el público al que va a rendir. Los espacios a emplearse pueden ser las reuniones por zonas, foros de discusión por proyectos o servicios, mesas de trabajo temáticas o por grupos de población, ferias sobre la gestión, sitios web (chats, blogs, redes sociales, etc.), audiencia pública de rendición de cuentas, cabildos abiertos, murales de transparencia, pizarras con información, etc. En cuanto a los medios, se pueden utilizar las cartillas didácticas impresas o virtuales, boletines virtuales o impresos, murales o carteleras didácticas, afiches, volantes y trifolios, mensajes a través de megáfono, llamadas telefónicas a líderes de la comunidad, emisoras o canales locales o comunitarios, noticias en

la prensa local, departamental o nacional, etc. (Contraloría General de la República, 2009; Banco Mundial, 2012).

El Banco Mundial señala que los ciudadanos de una municipalidad se interesan por los temas de administración de los recursos en su forma y fondo. En cuanto a forma, indica que los ciudadanos destacan la legalidad y la oportunidad de las acciones administrativas; en cuanto a fondo, sostiene que la ciudadanía se interesa por conocer los diversos proyectos en ejecución y por ejecutar en beneficio de sus comunidades. Afirma que, por lo general, la administración de los activos es percibida por la ciudadanía como generadora de posibles casos de corrupción. Según lo señalado, puede afirmarse que los ciudadanos se interesan por los temas de cumplimiento legal, presupuesto (ingresos y gastos), proyectos (licitaciones), financiamiento de actividades, etc. (Banco Mundial, 2012).

Con la finalidad de asegurar un proceso exitoso de rendición de cuentas de naturaleza formal, una rendición de cuentas formal requiere de la configuración de ciertas condiciones iniciales, la cual debe iniciar por una administración pública local comprometida con la comunidad, facilitadora de la organización y el desarrollo de las actividades de acercamiento al ciudadano, una administración que permita una retroalimentación directa con la comunidad para corregir, mejorar e incentivar el buen desempeño institucional, una administración pública con sistemas de información y de seguimiento y

evaluación de toda la gestión pública que lidera el gobierno territorial (Banco Mundial, 2012).

La rendición de cuentas a la ciudadanía debe cumplir con unos requisitos para garantizar la responsabilidad pública de las autoridades y el derecho ciudadano a exigir explicaciones y realizar el control social. Los requisitos buscan el cumplimiento de los componentes básicos de la rendición de cuentas, de acuerdo con lo que establece la ley (Peruzzotti, 2008). Una administración debe basar su rendición de cuentas en principios como el reconocimiento de la diversidad de actores, la honestidad, la confianza en la ciudadanía y el cumplimiento de sus competencias, sus funciones y los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo. Dichos requisitos están asociados con el cumplimiento de los componentes básicos de la rendición de cuentas. A saber: incorporar las peticiones y las propuestas ciudadanas a los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, explicar y justificar los actos y decisiones para ejercer las responsabilidades encomendadas e informar públicamente sobre la gestión y garantizar que la ciudadanía acceda a la información (Jain, 2001). Que el gobernador/alcalde y su equipo de gobierno estén dispuestos a la evaluación pública en espacios de deliberación con los ciudadanos (Banco Mundial, 2012).

La rendición de cuentas formal a la ciudadanía puede realizarse en cualquier momento, ya sea por iniciativa de la administración o a petición de la ciudadanía o de sectores interesados, en torno a los temas prioritarios para el

desarrollo local. No obstante, las administraciones deberían, por ley, rendir cuentas a la ciudadanía al menos una vez al año (Contraloría General de la República, 2009).

Para el proceso formal de rendición de cuentas tipo cabildo abierto, las normas señalan ciertos mecanismos que se deben realizar dentro del marco de la ley nacional y mediante los reglamentos acordados en sesión ordinaria, en donde se establecen las pautas y los mecanismos a seguir en el cabildo abierto. La alcaldía debe emitir una ordenanza municipal, y normar dicha rendición de acuerdo a ley y a su realidad social, política y económica. El cabildo abierto tiene como base legal la Constitución Política del Perú, la Ley N° 27680 (Ley de Reforma constitucional), la Ley N° 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades), la Ley N° 27783 (Ley de Bases de la descentralización), la Ley N° 27806 (Ley de Transferencia y Acceso a la Información) y la Ley N° 27444 (Ley N° 28056 (Ley Marco del Presupuesto Participativo) (Contraloría General de la República, 2009).

El reglamento de rendición de cuentas en cabildo abierto constituye un instrumento mediante el cual se establecen los mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la gestión de la municipalidad. Tiene como finalidad regular el proceso de rendición de cuentas en cabildo abierto, con el objetivo de orientar, promover y facilitar la participación de los ciudadanos en el informe de los avances, logros, dificultades y perspectivas de la gestión de la municipalidad. Tiene como objetivo fundamental promover y

facilitar la participación ciudadana, vincular y establecer mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal, informar a la ciudadanía sobre el proceso de la transferencia municipal, informar a la ciudadanía sobre los avances de la comisión revisora de cuentas, informes de las acciones realizadas y programas en el corto plazo por la gestión actual y establecer acuerdos y compromisos con la ciudadanía, organizaciones e instituciones participantes. El alcance del reglamento de rendición de cuentas implica a las autoridades de la municipalidad, a las organizaciones profesionales, organizaciones sociales, agentes municipales y a la población en general (Contraloría General de la República, 2009).

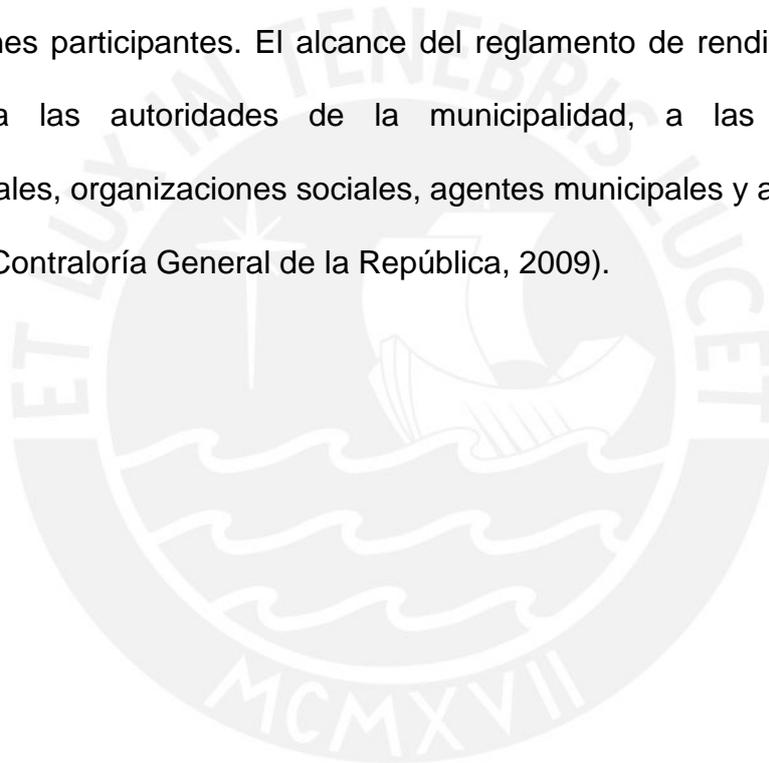
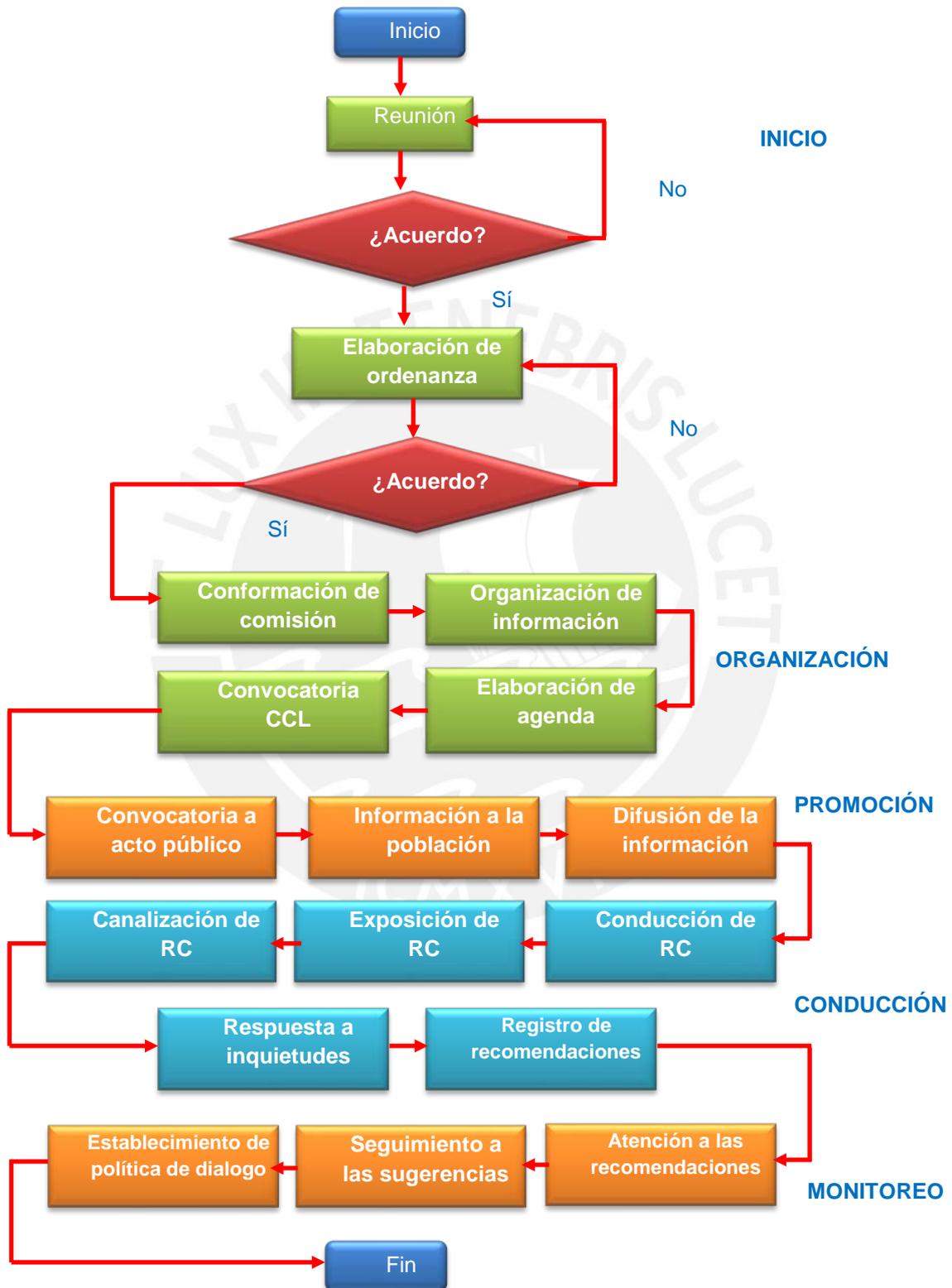


Figura 01. Fases de la rendición de cuentas tipo cabildo abierto



Elaboración: Propia

La actividad de rendición de cuentas en cabildo abierto se realiza empleando la modalidad de asamblea distrital informativa. Se puede realizar una o dos veces al año. Los actores que participan son el Concejo Distrital, el Concejo de Coordinación Local, el Comité de Vigilancia y Control, las organizaciones de base, los agentes municipales y toda la población debidamente registrada. Se comunica a la población con veinte días naturales de anticipación, se formaliza mediante Decreto de Alcaldía, utilizando los medios de comunicación hablada, escrita y televisada de mayor alcance y cobertura, especialmente los que lleguen a zonas rurales. La convocatoria incluye una agenda previa de los temas sobre los cuales se rendirá cuentas en cabildo abierto. Incluye cronograma a desarrollarse desde la convocatoria hasta la realización de la rendición de cuentas y los resultados de la rendición.

Generalmente, se usa el Área de la Gerencia de Servicios Comunes de la municipalidad para registrar y acreditar a los ciudadanos participantes; los contenidos temáticos inicialmente los pone el alcalde (informes de los resultados del proceso de transferencia municipal, informe de la comisión revisora de cuentas, informe de las acciones y propuestas de la gestión actual, celebración de acuerdos y compromisos con la sociedad civil); sin embargo, los ciudadanos pueden sugerir y establecer nuevos temas para una agenda definitiva de la rendición de cuentas en cabildo abierto, la cual se publica tres días antes de la realización del cabildo abierto. Es responsabilidad del alcalde organizar y conducir el cabildo abierto mediante la conformación de una comisión de rendición de cuentas tipo cabildo abierto, así como establecer

lugar, fecha y hora. Los tiempos de exposición de los participantes pueden ser como sigue: alcalde, sesenta minutos; gerentes o jefes de unidades, diez minutos; ronda de preguntas por participante hasta tres minutos; respuestas por caso hasta cinco minutos.

El proceso de rendición de cuentas se realiza con la intervención de un moderador generalmente propuesto por el alcalde, quien está sujeto a conducir democráticamente el evento respetando el reglamento de rendición de cuentas en cabildo abierto. Puede llamar a cordura, retirar frases ofensivas, solicitar intervención de la policía en casos necesarios y comunicar al participante cuando su tiempo de intervención expira. Para que pueda intervenir un ciudadano, debe cumplir con estar previamente inscrito, identificarse con nombres y apellidos y lugar en donde viven. La participación es individual y oral, y debe estar referida a los temas de la agenda. Lo términos, verbos y expresiones deben ser claros, precisos y sin agresiones, manteniendo siempre el respeto mutuo. Toda intervención es canalizada por el moderador. En caso de alterarse el orden público, el alcalde puede dar por culminado el evento reservándose el derecho de iniciar acciones legales.

2.3. Los problemas públicos de rendición de cuentas

Los funcionarios municipales saben que deben rendir cuentas; sin embargo, no lo hacen, lo hacen a medias o, caso contrario, buscan mecanismos para evadir su responsabilidad para con la ciudadanía y los órganos de control gubernamental. Por otro lado, la falta de cultura por parte de la población por interesarse en el control de sus autoridades, la falta de

educación, actitud volitiva de querer controlar a sus representantes ediles, el facilismo por congraciarse con las autoridades para obtener ventajas económicas, las falencias de las normas y las zonas grises legales constituyen una ventana abierta hacia la generación de los problemas públicos de la rendición de cuentas. Por un lado, las actitudes de los funcionarios minan la confianza de la población en sus autoridades, destruyendo la débil y frágil gobernabilidad y, por otro, la negligencia ciudadana de no controlar a sus autoridades facilita y consolida los actos irregulares de las autoridades (Uslaner, 2005; Rothstein & Uslaner, 2005).

Papel que desempeñan por los actores en actos de irregularidades

El papel que cumplieron los actores en los procesos de irregularidades en las licitaciones públicas estuvo en función de la jerarquía orgánica, de la autoridad que ostentaba cada funcionario público. En esa misma dirección, estuvo la rendición de cuentas. Los funcionarios de mayor jerarquía son quienes deciden los procesos de irregularidad en las licitaciones de obras públicas y cómo rendir cuentas ante la sociedad mediante cabildo abierto, ya sea de manera formal, utilizando los vacíos legales y acuerdos con un sector de la población o no rendir cuentas.

En los antecedentes de investigación, respecto a las acciones de irregularidad de los altos mandos (alcalde y gerentes), señalan que el papel de planificar, organizar, controlar y dirigir los actos de corrupción de quienes cometen irregularidades en las licitaciones, ejecución, entrega y rendición de

cuentas de las obras públicas, esto lo hacen en acuerdo con las gerencias de área, o funcionarios de alto, medio y bajo nivel jerárquico.

«Para cometer actos de corrupción, ellos (los funcionarios de la municipalidad) están muy bien organizados, todos los involucrados se ayudan, se encubren, se cuidan y todo lo planifican». (Funcionario de la municipalidad)

«Para que la municipalidad entregue, supervise y liquide una obra, previamente lo planifican, lo acuerdan entre funcionarios y los diezmos son repartidos de acuerdo con el nivel del cargo que tiene cada funcionario que participa en la corrupción». (Ingeniero de la zona)

Los funcionarios involucrados en irregularidades suelen camuflar sus prácticas con justificaciones legales, vacíos legales o zonas grises de las leyes. Los actores involucrados en irregularidades en variadas formas, como por ejemplo, valerse de los vacíos legales, emplearon el poder y la autoridad delegados en ellos para beneficio propio (comisiones, recompensas, etc.). Otra modalidad consiste en ejercer presión para obtener beneficios impropios o favores, a través de comisiones de empresas proveedoras o licitadoras. Otra actividad ilícita fue tomar el dinero público valiéndose de estratagemas administrativas y jurídicas (peculado). Otra modalidad utilizada para no cumplir con lo establecido en las normas y el deber como funcionario de mayor jerarquía consiste en favorecer intereses personales o institucionales de actores internos o externos a la municipalidad.

El modo de actuar de los funcionarios de mayor y menor rango se relaciona con las prácticas de nepotismo, abuso de autoridad, etc. Estos actos de corrupción involucran una cierta cantidad considerable de masa monetaria la cual debe ser rendida. En ese sentido, quienes tienen que rendir cuenta y

hayan incurrido en irregularidades buscan o se ingenian actividades informales para rendir cuentas.

Ciertos funcionarios municipales de alto o bajo rango (relación vertical en su mayoría) suelen cumplir el papel de cometer irregularidades valiéndose de los vacíos legales en el control de los gastos del Estado y en las falencias de las rendiciones de cuentas (ambigüedad en la interpretación de responsabilidades de funcionario), con funcionarios de alto o bajo mando, familiares, amigos, medios de comunicación, proveedores y empresas licitadoras. Estos mismos actores cohesionados por un mismo interés participan activamente en rendición de cuentas informales o propician, mediante la desorientación, la no rendición de cuentas tipo cabildo abierto.

«Tal como sucede en todas las instituciones públicas, hubo irregularidades en los procesos de licitación, control y liquidación de los proyectos de construcción de obras públicas, los cuales no se hubieran concretado sin la participación de amigos, familiares, empresas licitadoras, autoridades de grupos sociales, etc.; eso lo percibió y sintió la población». (Funcionario municipal)

Otro aspecto estudiado en el desempeño de las altas autoridades de la municipalidad en las irregularidades es el sometimiento al poder político superior (gobierno central) con la finalidad de obtener favores políticos, menor control en las rendiciones de cuentas, etc. Según los medios capitalinos de la época (*La República*, *El Comercio* y diarios locales), comunicaron que familiares del entorno del Poder Ejecutivo y Legislativo han ejecutado obras con empresas. Los funcionarios de la municipalidad de menor rango no tenían los mismos poderes de decisión sobre las irregularidades. En ciertos casos, participaban decididamente y por propio interés en estos tipos de actos.

Cuando las autoridades de menor rango no acataban, eran sometidos, bajo amenazas o intimidaciones, a que se unieran a concretar las irregularidades. Las relaciones que desarrollaron fue la de confianza, complicidad, de personal de confianza, relación de intereses propios, de cuidarse y protegerse el uno al otro.

«En realidad no todos llegaron a la municipalidad para cometer irregularidades, pero la presión que ejercieron los funcionarios con más poder fue fuerte, a nadie le gusta perder su trabajo, es por ello que la participación de los funcionarios de menor jerarquía fue considerable tanto en los actos ilícitos como en los procesos de dar buena imagen de la municipalidad». (Funcionario de la Municipalidad)

Los vacíos legales, las debilidades y deficiencias de las agencias gubernamentales en el control del dinero del Estado, y la falta de sanciones motivan a los funcionarios a cometer irregularidades en sus diversas modalidades, incrementando en función del tiempo estas anomalías. Ante estos hechos, los antecedentes señalan que la sociedad civil, principalmente las comunidades campesinas, y los ciudadanos suelen levantar sus voces de protesta, solicitan a jueces para que den condenas ejemplares, al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República les piden que se aplique la ley como corresponde, pero casi nunca son escuchados. Por ello, siempre se dan esos casos, realidad que motiva aún más a los funcionarios a continuar con sus actos de irregularidades.

3. Capítulo 3.

Mecanismos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto

La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, norma desde una perspectiva general los métodos y medios de convocatoria, procesos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto y los mecanismos de entrega de información y su registro en los archivos de la municipalidad; constituye el marco normativo y ético por donde el funcionario público de la municipalidad debe transitar con la finalidad de cumplir sus funciones de rendición de cuentas.

La ley señala que, como máximo, las municipalidades deben rendir cuentas tipo cabildo abierto dos veces por año, lo que hace un total de seis cabildos abiertos durante el periodo 2010-2012, y como mínimo una vez por año, lo que hace un total de tres cabildos abiertos durante el periodo de estudio (Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972) (Contraloría General de la República, 2009).

En este capítulo, se trata de determinar los mecanismos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto que han realizado los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Marcos 2010-2012, y se determinan los funcionarios involucrados en casos de corrupción en la gestión de obras públicas en el periodo 2010-2012. La determinación se enfoca desde la perspectiva del análisis de los registros de archivos y de las entrevistas realizadas. Se analizaron los mecanismos utilizados en los procesos de

rendición de cuentas tipo cabildo abierto. La descripción y el análisis se realizaron bajo la metodología de las observaciones hechas en las visitas las fuentes ricas en datos del distrito de San Marcos (municipalidad, exalcaldes, periodistas, comunidades campesinas, etc.).

En esta sección, se determinan los mecanismos para rendir cuentas en cabildo abierto en función de las responsabilidades y los procesos de acuerdo con la normatividad establecida por la Ley Orgánica de Municipalidades, y se detallan los mecanismos en cada fase de rendición de cuentas.

Se analizan los problemas en el control para el cumplimiento de rendición de cuentas de cabildo abierto. Se indica el contexto y los periodos de alcaldía, se describen los problemas presentados en cada una de las fases de rendición de cuentas (inicio, organización, promoción, conducción y monitoreo). Se señalan las irregularidades en el cumplimiento de rendición de cuentas, las debilidades de los órganos de control, así como la fiscalización que ejercieron regidores y la sociedad. Se alcanza una lista de los delitos cometidos por algunos funcionarios de acuerdo con los registros de la Mesa Única de Partes del Ministerio Público.

Se determinaron y describieron las zonas grises que permitieron la vulneración de la rendición de cuentas: no reglamentación procedimental de las fases de la rendición de cuentas por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni por las normas de la CGR (Contraloría General de la

República, 2009), la remuneración de los funcionarios de la OCI, así como la autonomía de la municipalidad, la OCI y la CGR en el proceso de rendición de cuentas.

3.1. Mecanismos para rendir cuentas en cabido abierto: responsabilidades y procesos

De acuerdo a ley, se ha establecido que las municipalidades deben rendir cuentas. Señala, de manera general, los mecanismos de cómo ellos deberían hacerlo, mas no detalla las fases. Por ello, diversas municipalidades han adoptado sus propias fases de rendición de cuentas, incluso los reglamentan mediante las ordenanzas municipales. Estas fases no difieren mucho en cuanto a sus procesos de rendición de cuentas (Ordenanza Municipal N° 011-2011-MPHCO, Ordenanza Municipal 002-2014-MDM).

El alcalde y los funcionarios (Ejecutivo municipal) son los primeros actores. Participan y dirigen el proceso de rendición de cuentas (a ellos les compete organizar el proceso de rendición de cuentas, proveer la información y promover la participación de la mayor parte de la población), a los regidores (les corresponde formular la ordenanza que regula el proceso de rendición de cuentas y, como miembros del Concejo Municipal, aprobar las memorias de gestión; también cumplen un rol fiscalizador del cumplimiento de las normas y con él garantizan la transparencia y la credibilidad del proceso de rendición de cuentas.), los líderes y lideresas locales entre los que se encuentran: miembros de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Local (CCL), delegados

vecinales, comités de vigilancia ciudadana y representantes de las organizaciones sociales. Tienen la responsabilidad de recibir, escuchar y analizar la información sobre la gestión de la municipalidad que se le proporciona en la rendición de cuentas. También les corresponde promover la participación de sus organizaciones de base, recoger propuestas para canalizarlas en el acto público y difundir los resultados de la rendición de cuentas entre sus representados, comunidades campesinas, periodismo y la población en general (Contraloría General de la República, 2009).

Asimismo, la participación ciudadana a nivel municipal cuenta con diversos mecanismos contemplados en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Estos mecanismos de participación buscan contribuir a una mayor y mejor relación entre las autoridades y los ciudadanos para mejorar la calidad de vida de la población (Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972; Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N°26300; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N°27806).

En la fase de rendición de cuentas, participan directamente el alcalde y los funcionarios de la municipalidad. La siguiente tabla contiene las fases de los procesos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto que utilizan las municipalidades peruanas, entre ellas la Municipalidad Distrital de San Marcos:

Tabla 02. Fases de rendición de cuentas

Fases	Proceso	Responsabilidad
Inicio	Elaboración de ordenanza municipal de rendición de cuentas.	Dar cumplimiento a la ley.
Organización	Conformación de la Comisión de Rendición de Cuentas.	Asignación de funciones y responsabilidades para el proceso de rendición de cuentas.
	Organización de la información en forma y presentación.	Selección y preparación de los temas a presentar y rendir cuentas.
	Elaboración de agenda sobre los temas a informar.	Definición de temas a tratar.
	Convocatoria al Concejo de Coordinación Local (CCL) para que forme parte de la rendición de cuentas.	Dar mayor transparencia al proceso.
Promoción	Convocatoria al acto público de rendición de cuentas (cabildo abierto).	Comunicación a las, instituciones, comunidades y población en general.
	Información a la población sobre el sentido de la rendición de cuentas.	Motivar a la población para su asistencia.
	Difusión de información sobre el balance de la gestión antes del cabildo abierto.	Dar conocimiento previo a la rendición de cuentas para una participación efectiva.
Conducción	Conducción del cabildo abierto.	Mantener el orden durante el proceso de rendición de cuentas.
	Exposición de temas a rendir cuentas.	Alcanzar toda la información acordada en la agenda de

		rendición de cuentas.
	Canalización de propuestas, iniciativas y demandas.	Escuchar y dar participación activa al ciudadano durante el proceso de rendición de cuentas.
	Respuesta a todas las inquietudes de la población.	Aclarar las demandas de la población.
	Registro de recomendaciones y solicitudes.	Registra las demandas de la población.
Monitoreo	Atención a las recomendaciones y sugerencias de la población.	Atender las propuestas, iniciativas y demandas del ciudadano después del proceso de rendición de cuentas.
	Seguimiento a sugerencias y recomendaciones de la población.	Ejecución o atención fáctica a las propuestas, iniciativas y demandas del ciudadano después del proceso de rendición de cuentas.
	Establecimiento de política de diálogo fluido con los líderes sociales y la población.	Coordinar con los líderes sociales y la población para las propuestas, iniciativas y demandas del ciudadano después del proceso de rendición de cuentas.

**Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, MIM Ancash, Contraloría General de la República (2009) y Ordenanzas Municipales.
Elaboración propia**

Los regidores, de acuerdo con la ley de municipalidades, cumplen una labor de fiscalización de la gestión municipal. En ese sentido, están obligados a fiscalizar la rendición de cuentas en todas sus fases. En la fase de inicio, solicitan que se genere la ordenanza municipal de rendición de cuentas, así

mismo, apoyan en la reglamentación y ordenamiento del proceso de rendición de cuentas. Canalizan las propuestas, iniciativas y demandas de la población, revisan y aprueban el balance y la memoria de gestión que se presenta en el cabildo abierto; realizan seguimiento al cumplimiento de recomendaciones e iniciativas de la población (Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, MIM Tacna, 2010; Contraloría General de la República, 2009).

Asimismo, el Órgano de Control Interno (OCI) de la municipalidad tiene como una de sus funciones promover la transparencia de la rendición de cuentas tipo cabildo abierto, así como cuidar y resguardar los recursos y bienes de la municipalidad contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido de los mismos y actos irregulares que puedan afectarlos). Controla a las autoridades, funcionarios y servidores de la municipalidad. Las responsabilidades de OCI recaen en el alcalde, los funcionarios y los servidores de la municipalidad (Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, MOF Municipalidad Distrital de San Marcos).

La Contraloría General de la República (CGR) y el OCI son responsables de la evaluación del sistema de control interno de la municipalidad. Recomienda que los resultados de la gestión sean los mismos que se hacen a la población y a la CGR, ya que contribuyen a fortalecer a la institución a través de la confianza generada en el ciudadano y conducen a la participación de la civilidad e instituciones en la superación de las debilidades e ineficacias

encontradas en las fases de rendición de cuentas tipo cabildo abierto (Contraloría General de la República, 2009).

El OCI es el brazo derecho de la CGR en la municipalidad. Tiene como función fiscalizar los actos y las operaciones de la municipalidad que dispone la Contraloría General; realiza control preventivo sin carácter vinculante al órgano de más alto nivel de la entidad con el propósito de optimizar la supervisión y la mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuicio u opinión que comprometa al ejercicio de la función, vía el control posterior; remite los informes resultantes de sus acciones de control a la Contraloría General, así como al titular de la entidad, conforme a las disposiciones sobre la materia, actuar de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad, se adviertan indicios razonables de irregularidades, de omisión o de incumplimiento, informando al titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes. Recibe y atiende denuncias formuladas por funcionarios, servidores públicos y ciudadanos sobre actos y operaciones ediles, otorgándole el trámite correspondiente a mérito y documentación sustentatoria (MIM Ancash, 2012, Contraloría General de la República, 2009).

La sociedad civil está representada por el rol que deben cumplir los líderes sociales: ellos tienen participación en las fases de rendición de cuentas. En la fase de inicio, solicitan y demandan que se rindan cuentas; observan y analizan la ordenanza municipal de rendición de cuentas; solicitan información

de rendición de cuentas sobre la gestión de autoridades y funcionarios municipales. En la fase de promoción, alientan la participación de las organizaciones y comunidades, orientan sobre el contenido de la rendición de cuentas y proponen sugerencias y recomendaciones. Demandan que la rendición de cuentas esté organizada de acuerdo con la ordenanza que lo reglamenta. En la fase de difusión, difunden la fecha de rendición de cuentas y continúan alentado para la preparación y la participación de los ciudadanos. En la fase de conducción, proponen iniciativas, sugerencia y recomendaciones, así como también demandas y reclamos sobre la rendición de cuentas. En la fase de monitoreo, proponen que se cumplan las demandas, iniciativas, propuestas y reclamos realizados en la fase anterior. El siguiente gráfico resume los actores y las responsabilidades, y quiénes participan en la ejecución y la fiscalización de rendición de cuentas:

Figura 02: Actores y responsabilidades en la rendición de cuentas



3.2. Problemas en el control para el cumplimiento de rendición del cabildo abierto

El contexto del estudio de rendición de cuentas tipo cabildo abierto en la Municipalidad Distrital de San Marcos abarca al periodo 2010-2012. En este espacio de tiempo, se desarrollaron dos periodos de alcaldías, el periodo 2009-2010 y el periodo 2011-2014; por lo tanto, la investigación abarca un año de la primera fase de alcaldía y dos años de la segunda fase. En el periodo de

estudio, la alcaldía estuvo administrada por tres alcaldes. El siguiente grafico ilustra el contexto acontecido en el periodo de estudio.

Figura 03: Periodo de estudio

PERIODO DE ESTUDIO							
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fallece alcalde elegido			Asume Teniente Alcalde	Asume y es vacado alcalde elegido	Asume y es vacado Teniente Alcalde	Asume Regidor y renuncia por reelección	Asume Regidora

Fuente: Registro de la Municipalidad Distrital de San Marcos

Elaboración: Propia

Los encuestados indicaron que las autoridades ediles casi siempre han demostrado poco interés por emitir la ordenanza municipal de rendición de cuentas. Los problemas presentados fueron que se convocaron a las sesiones ordinarias para los acuerdos municipales y no se llegaban a quórum, y eso dilatava el tiempo para elaborar la ordenanza municipal. Los desacuerdos para aprobar la ordenanza municipal que reglamenta el cabildo abierto para la rendición de cuentas.

«El alcalde que ha gobernado en el periodo 2010-2012 ha demostrado poco interés y, sobre todo, voluntad política por iniciar el proceso de rendición de cuentas en la modalidad de cabildo abierto». (Funcionario municipal)

«Es cierto que se hicieron dos rendiciones de los tres o seis que se debieron realizar, pero también es cierto que existió escasa voluntad política de elaborar la ordenanza para la rendición de cuentas. Cuando nos reuníamos, no se llegaban a un acuerdo para su reglamentación». (Regidor municipal)

En la conformación de la Comisión de Rendición de Cuentas (asignación de funciones y responsabilidades para el proceso de rendición de cuentas), se presentaban problemas en las sesiones que se realizaban en la oficina del alcalde, los regidores demostraban indiferencia y escasa voluntad política de

no participar descuidando su función fiscalizadora, se inclinaban por no rendir cuentas señalando que la población no entendería y que no les interesaba por ser una pérdida de tiempo. En esta fase, la autoridad ejecutora seleccionaba a las comunidades y los actores sociales para llenar la reunión con su gente.

En la organización de la información en forma y presentación (selección y preparación de los temas a presentar y rendir cuentas), se seleccionaban temas a conveniencia de las autoridades ediles. La presentación de la información no es muy didáctica para la población y contiene temas de poca importancia. No se presentaba la rendición de cuentas en la página web de la municipalidad. En cuanto a los temas de la agenda de rendición de cuentas, solo se seleccionaban temas de conveniencia y, con mucha superficialidad, se indicaban los nombres de los proyectos realizados, los costos a nivel de perfil, a nivel de ejecución y a nivel de liquidación con la finalidad de conocer los costos reales de las obras públicas realizadas.

Los temas de importancia para la población que se debieron tratar, tales como avances en el plan de desarrollo local concertado, el plan de desarrollo institucional, el acta de formalización de acuerdos del presupuesto participativo, el presupuesto inicial de apertura, la evaluación de la ejecución presupuestal semestral y anual, los estados financieros, la memoria de gestión del consejo municipal, las liquidaciones de obras y el informe final anual de las comisiones ordinarias de regidores no eran temas de agenda en su totalidad.

«Es cierto que se hicieron dos rendiciones de las tres o seis que se debieron realizar, pero también es cierto que existió escasa voluntad política de elaborar la ordenanza para la rendición de cuentas. Cuando nos reuníamos, no se llegaba a acuerdo para su reglamentación». (Regidor municipal)

«En realidad, ha habido una rendición de cuentas, pero se dio con fines políticos. De allí no se ha visto más cabildo abierto; la población que participaba iba para pedir trabajo que la municipalidad da a través del plan piloto». (Funcionario municipal)

«Los regidores no están muy preparados para llevar a cabo una labor fiscalizadora. Ese desconocimiento les genera temor y mucho respeto al poder ejecutivo de la municipalidad: ellos no saben cuáles son sus funciones cuando inician su labor como fiscalizador. Las sesiones no deben ser en el despacho del alcalde: él no puede ser juez y parte». (Funcionario municipal)

Los temas que se enfocaron fueron los proyectos de obras públicas que se encontraban a nivel de perfil, en ejecución y los proyectos liquidados (proyectos de menor cuantía y que merecían escasa atención de la población, ya que esperaban la rendición de proyectos más grandes), el Programa de Vaso de Leche (se indicaban el número de beneficiarios, se resaltaba el número de madres viudas, solteras y abandonadas, así como la inversión realizada), el Proyecto de Plan Piloto, el cual consistía en dar trabajo a los miembros de la familia cuyas edades se encontraban en el rango de 18 años a 70 años) (era el tema que tomaba mayor tiempo, se aseguraba el proselitismo juvenil, causaba mayor atención de los asistentes, generaba confianza en la gestión municipal y tergiversaba una verdadera rendición de cuentas a la comunidad).

«Los temas sobre los cuales rendían cuentas eran muy pobres, solo hablaban de proyectos menores y con datos muy generales. Los temas que más tomaba tiempo y mayor desarrollo de información eran el Programa de vaso de Leche y el Proyecto Piloto». (Regidor municipal)

«En las dos veces que rindieron cuentas, más se informaba sobre los datos del Programa de Vaso de Leche, se resaltaba el apoyo a la madres en situación de

abandono, pero más tiempo se tomaban en el Proyecto Piloto. Cuando se hablaba de este tema, todos ponían atención y aplaudían». (Funcionario municipal)

Un aspecto clave en la rendición en la organización para generar confianza en la población y transparencia en el proceso era convocar a los representantes del Concejo de Coordinación Local (CCL). Según ellos, no eran convocados, sino que participaban cuando se enteraban del proceso; además, sus miembros estaban desintegrados, ya que una parte de ellos estaba a favor de la gestión edil.

«Los miembros del CCL y la Junta Vecinal fueron invitados como corresponde, prueba de ello es la participación de sus principales líderes». (Funcionario municipal)

«Obviamente que se les invita a las sesiones de ordenanza de rendición de cuentas y para el proceso, pero aducen que no tienen». (Funcionario municipal)

«No fuimos invitados, nos enteramos por la radio. Debieron habernos invitado para la sesión de elaboración de la ordenanza de rendición de cuentas, eso tampoco sucedió. Esa sesión solo se lleva a cabo entre las autoridades, funcionarios y regidores, a puerta cerrada y en la oficina del alcalde, así no debe de ser». (Representante CCL)

Los problemas presentados en la fase es que no se comunicó con la simplicidad comunicacional que exige la mayoría de la población sanmarquina; no se optó por una comunicación bilingüe, ya que un 35% en promedio son quechuahablantes. Otro problema presentado fue que la comunicación se realizó de manera parcializada, esto es, solo a la población adscrita a la gestión municipal de turno. Sin embargo, las autoridades que ocuparon el sillón municipal apologizan su propia gestión: uno de ellos señala que mantenía comunicación permanente para conocer las necesidades de los pobladores; sin embargo, no señala cómo se han realizado la convocatoria, los procesos y

cómo se han registrado las actividades de rendición de cuentas tipo cabildo abierto.

«En nuestra gestión, hemos tenido comunicación permanente, hemos visitado pueblo por pueblo para ver sus necesidades, sus requerimientos; hemos tenido contacto con la población, diálogo permanente para poder solucionar algunas situaciones que había en ese entonces; esa es la diferencia con otros». (Funcionario municipal)

«Sí se ha convocado a la población para efectos de rendición de cuentas tipo cabildo abierto mediante parlantes ubicados en la municipalidad; se les comunicó por radio que es el medio que más llega a las comunidades, el problema es que no les interesa. Los medios de comunicación hablada, escrita y televisiva son testigos de que hemos convocado a la rendición de cuentas. Parece que hay intereses políticos, hay gente que mueve a la población a no participar de los cabildos abiertos». (Funcionario municipal)

«Sí se usaron los medios disponibles, el problema es que no se tuvo en cuenta que un sector de la población no sabe leer y solo habla quechua, pero se subsanó por medio de la radio». (Funcionario municipal)

La selección de los medios de comunicación (radios, prensa escrita, prensa digital y televisión) en el periodo 2010-2012 estaba a cargo de las autoridades de la municipalidad. En la observación de la prensa escrita en el periodo de estudio, consta que dicha prensa apologizaba las gestiones de obras públicas de la municipalidad y resalta los probables actos éticos y morales con los que se han desarrollado las obras para ocultar los procesos irregulares en la gestión municipal; sin embargo, las autoridades no los han utilizado para comunicar convocatorias de rendición de cuentas.

«Los medios de comunicación radial, escrita y televisiva siempre han estado a favor del alcalde en la medida en que mantenían su cuota de publicidad, y, cuando no tenían publicidad, empezaban a criticar específicamente con el tema de rendición de cuentas». (Funcionario municipal)

Antes de realizar la rendición de cuentas, el ejecutivo municipal está en la obligación de entregar a la población los temas y los logros alcanzados,

materia de rendición de cuentas. Esta información solo se entregó a gente allegada a la gestión, y mínimamente a la población contraria a la gestión. El contenido solo indicaba nombres de proyectos y montos referenciales, pero no los costos implicados en cada fase de los proyectos y las evidencias del caso.

«Previo a la rendición de cuentas, se entregó a la población la información detallada de los temas a tratar en la agenda; quienes la recibieron fueron los regidores, autoridades de las comunidades, el OCI y los representantes del CCL». (Funcionario municipal)

«La información previa a la rendición de cuentas se entregó a gente cercana al alcalde, para ello se utilizó a las empresas proveedoras, amigos y familiares. Esto fue con la finalidad de evitar que quienes tengan que fiscalizar no tengan mucho que objetar». (Funcionario municipal)

«Estuve de acuerdo con la gestión del alcalde, trabajamos juntos por mi comunidad y sí se nos alcanzó la información antes de la realización de rendición de cuentas; también fuimos convocados a la rendición de cuentas». (Autoridad de comunidad campesina)

El problema central presentado en la fase de conducción o de rendición de cuentas propiamente dicha fue de qué se rindió cuentas de manera superficial. Se indicaron los nombres de los proyectos y los montos finales, no se informaron los costos de cada proyecto a nivel de perfil, a nivel de ejecución, los costos de ampliación, si los hubo, y los costos reales de cada proyecto, así como los tiempos de ejecución y las empresas constructoras responsables de cada proyecto. Aunque las autoridades sostienen que se rindieron cuentas según los temas acordados en la ordenanza de rendición de cuentas, funcionarios e, incluso, algunos regidores sostienen lo contrario.

«En las dos oportunidades que rindieron cuentas, maquillaron toda la información; además, presentaban solo información superficial, información que no estaba de acuerdo con la realidad. En esas dos oportunidades, sugerí para que rindieran cuentas de acuerdo a ley, pero no se pudo porque ellos eran mayoría». (Funcionario municipal)

«No se han llevado a cabo rendición de cuentas en el periodo 2010-2012. Si se han llevado a cabo, debe haber sido un montaje realizado con su propia gente, eso no lo sabemos. En todo caso, esa no es una rendición de cuentas tal como lo manda la ley». (Autoridad de comunidad campesina)

Se rindieron temas de menor importancia, fueron claros en los proyectos de menor cuantía, pero no fueron claros en la licitación y liquidación de los proyectos de inversión pública, proyecto participativo, etc. Se atendieron ciertas propuestas de ciudadanos y líderes contrarios, pero se mostró mayor interés en las propuestas, iniciativas, sugerencias y demandas de las comunidades que eran consecuentes con las autoridades y los funcionarios municipales. Si bien es cierto que es difícil atender las demandas de la población en poco espacio de tiempo, se dio prioridad a las inquietudes de la población adherida al gobierno municipal.

«Lo que hicieron no fue una verdadera rendición de cuentas, fue un informe superfluo de datos de algunos gastos ante gente allegada al alcalde y una reducida representación contraria para simular una verdadera rendición de cuentas. Esta gente tiene trabajo en el Plan Piloto». (Funcionario municipal)

«He analizado los registros de la municipalidad para hacer trabajos de la universidad y no hay registros de rendición de cuentas, solo los títulos de proyectos realizados, fotos en donde aparecen las autoridades, más no hay». (Poblador sanmarquino)

Se evidencia, en algunos ciudadanos agricultores y campesinos, en su mayoría iletrados, que no se interesan por los temas de administración de los recursos utilizados específicamente en la gestión de obras públicas, situación que da lugar a que los funcionarios tengan el camino más fácil para no realizar rendición de cuentas (Banco Mundial, 2012). Ellos son utilizados muchas veces para simular ciertas rendiciones de cuentas de manera informal. La rendición

de cuentas formal a la ciudadanía pudo haberse realizado una o dos veces vez al año. Se pudo haber convocado en cualquier momento, ya sea por iniciativa de la administración o a petición de la ciudadanía o de sectores interesados, en torno a los temas prioritarios para el desarrollo local. Sin embargo, nada de ello ha ocurrido. (Contraloría General de la República, 2009).

«Tenemos participación mayoritaria de las comunidades campesinas. Ahora ellos tiene trabajo, los más pobres tienen trabajo, antes no lo tenían. Con esta gestión, ellos tienen ingresos para sustentar a sus familias; incluso quienes nos critican también tienen trabajo en el Plan Piloto». (Funcionario municipal)

En la fase de monitoreo, hubo escasa atención a las recomendaciones y sugerencias de la población, falta de voluntad política para atender las propuestas, iniciativas y demandas de la población solicitadas en cabildo abierto, y no se hicieron los respectivos seguimientos a las sugerencias y recomendaciones de la población. Esporádicamente, se estableció una política de diálogo fluido con los líderes sociales y la población, específicamente con los líderes que están de acuerdo con las políticas desarrolladas por la municipalidad, mas no con todo el sector de la población.

«Los proyectos que se realizaron debido a la participación de la rendición de cuentas y a sugerencia de los participantes fueron el proyecto de construcción de la Carretera Huaripampa y el Proyecto de Fortalecimiento de capacidades a los productores de tejidos artesanales del centro poblado de Pichiu en la comunidad de San Pedro». (Funcionario municipal).

La CGR ha cumplido con su función fiscalizadora en las rendiciones de cuentas tipo horizontal a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y también lo hizo en la verificación de rendición de cuentas vertical (cabildo abierto), específicamente desde que llegaron los recursos del

canon minero; sin embargo, se desconocen los resultados de estas fiscalizaciones.

«Hemos cumplido como ente fiscalizador en controlar las rendiciones de cuentas de la municipalidad. Respecto al cabildo abierto, hemos sugerido a que lo hagan y de acuerdo con la información que nos habían presentado. Nuestros informes los hemos hecho llegar; sin embargo, no los han cumplido». (Funcionario CGR Huaraz).

«La contraloría nos ha visitado con cierta frecuencia, se trabajó en conjunto la fiscalización y el levantamiento de observaciones; sin embargo, tampoco fueron exigentes y contundentes en el proceso de fiscalización en la inversiones de obras públicas y en la rendición de cuentas tipo cabildo abierto». (Funcionario municipal).

El brazo del sistema nacional de control descentralizado ejercido a través del OCI no pudo, al menos durante el periodo, articular mecanismos de control en la rendición de cuentas en todas sus fases. Existió poca predisposición de sus miembros en la fiscalización de las irregularidades denunciadas por los líderes sociales y un sector de la población. Si bien es cierto que existen funcionarios municipales que actualmente se encuentran en la cárcel por diversas irregularidades, ellos han llegado a esta situación no por los trabajos de fiscalización de los regidores, OCI o por denuncias de la población, si no por errores propios que fueron detectados por la Policía Nacional del Perú, así como por la labor de control ejercida en parte por el Ministerio Público. La contraloría tuvo que haber hecho informes de sus fiscalizaciones, pero no se han encontrado archivos en la municipalidad.

«El problema con la labor de control ciudadano es que el tejido social con este tema del canon minero se ha roto: no hay una sociedad civil fuerte, la mayoría esta desintegrada, quién es el que lidera, quiénes dirían esto es la agenda. Algunos funcionarios han sido vacados de su cargo debido a errores propios, no por las iniciativas que ha generado la población o los organismos de control directamente». (Funcionario municipal)

Existen resultados sobre las irregularidades cometidas, prueba de ello es que el Ministerio Público ha cumplido con detener por diversos tipos de delitos a ciertos funcionarios. El análisis de los registros del Ministerio Público indica que, en el periodo 2010-2012, se han registrado 38 demandas por delitos de peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias (aunque existen más denuncias, para la presente investigación se han tomado los casos más sonados en el distrito de San Marcos). La siguiente tabla contiene las demandas por diversos delitos en los que han incurrido las autoridades en el periodo en estudio.

Reporte de casos de delitos según persona jurídica. Mesa Única de Partes del Ministerio Público

Tabla N° 03. Reporte de casos de delitos según persona jurídica

N°	CASO	FECHA ING.	DELITO	IMPUTADO
1	1305010602-2010-284-0	15/01/2010	Peculado	Autoridad
2	1306015500-2011-426-0	14/09/2011	Concusión ilegal y peculado	Alcalde autoridades y
3	1306015500-2011-219-1	31/10/2012	Peculado	Autoridades
4	1306015500-2011-384-0	16/10/2011	Concusión y peculado	Alcalde autoridades y
5	1306015500-2011-208-0	20/10/2011	Enriquecimiento ilícito	Alcalde autoridades y
6	1306015500-2011-198-0	20/06/2011	Concusión y peculado	Autoridades
7	1306015500-2011-187-0	20/06/2011	Concusión y peculado	Autoridades
8	1306015500-2011-178-0	20/06/2011	Peculado	Autoridades
9	1306015500-2011-179-0	20/06/2011	Concusión ilegal, peculado, T. influencias	Autoridades
10	1306015500-2011-165-0	17/06/2011	Peculado y T. influencias	Autoridades
11	1306015500-2011-144-0	17/06/2011	Peculado	Autoridades
12	1306015500-2011-86-0	14/06/2011	Concusión y peculado	Autoridades
13	1306015500-2011-86-1	20/01/2011	Concusión y peculado	Autoridades
14	1306015500-2011-78-0	14/06/2011	Concusión	Alcalde autoridades y
15	1306015500-2011-81-0	18/07/2011	Peculado	Alcalde y

				autoridades	
16	1306015500-2011-81-1	06/01/2012	Peculado	Alcalde autoridades	y
17	1306015500-2011-53-2	23/07/2012	Peculado	Autoridades	
18	1306015500-2011-426-1	14/06/2011	Apropiación ilícita y peculado	Autoridades	
19	1306015500-2011-68-1	19/06/2012	Peculado	Autoridades	
20	1306012900-2010-151-0	11/11/2010	Apropiación ilícita y peculado	Autoridades	
21	1305010602-2011-223-0	18/06/2012	Peculado	Autoridades	
22	1305010602-2011-223-1	12/05/2011	Peculado	Autoridades	
23	1305015501-2011-50-0	14/07/2011	Peculado	Autoridades	
24	1306015500-2011-426-1	08/08/2012	Peculado	Autoridades	
25	1306015500-2011-543-0	21/11/2011	Peculado	Alcalde autoridades	y
26	1306015500-2011-554-0	08/08/2012	Peculado	Alcalde autoridades	y
27	1306015500-2012-12-0	03/01/2012	Concusión y peculado	Autoridades	
28	1306015500-2012-54-0	24/01/2012	Peculado	Autoridades	
29	1306015500-2012-54-1	24/08/2012	Peculado	Autoridades	
30	1306015500-2012-80-1	20/11/2012	Concusión	Alcalde autoridades	y
31	1306015500-2012-209-0	23/11/2012	Peculado	Alcalde autoridades	y
32	1306015500-2012-288-0	20/09/2012	Concusión y peculado	Alcalde autoridades	y
33	1306015500-2012-294-0	07/08/2012	Concusión y peculado	Alcalde autoridades	y
34	1306015500-2012-328-0	22/07/2012	Trafico de influencias	Alcalde autoridades	y
35	1306015500-2012-374-0	15/10/2012	Concusión y peculado	Alcalde	
36	1306015500-2012-387-0	24/10/2012	Concusión y peculado	Alcalde autoridades	y
37	1306015500-2012-422-0	27/11/2012	Concusión y peculado	Autoridades	
38	1306015500-2012-462-0	21/12/2012	Concusión	Alcalde autoridades	y

Fuente: Mesa Única de Partes del Ministerio Público

Elaboración propia.

Por otro lado, la participación de los líderes sociales y la población ha sido mínima debido a la situación cultural, sentimientos encontrados de respeto, temor e impotencia por interrelacionarse con los órganos competentes que han perdido credibilidad. Estas instituciones deberían generar confianza en el ciudadano para que ellos puedan llevar información que pueda ser de utilidad

para la CGR. La sociedad civil maneja información, son los primeros que evidencian fácticamente las irregularidades, especialmente en los proyectos de inversión pública, y como tal debe ser articulada para ser un aliado del Estado en la cautela de sus recursos. Si no se articula con la población, fiscalizar los recursos le va a tomar tiempo, ya que solo el Estado no va a poder hacerlo. Debe haber una alianza ente pueblo y Estado.

«La política de participación ciudadana hoy en día esta solo de nombre: no hay participación ciudadana. Si bien es cierto que la población participa, define o plantea algunas obras para sus comunidades, allí queda, no hay ningún seguimiento, no hay control si se cumple o no se cumple con esas obras establecidas en proyectos participativos». (Poblador sanmarquino)

«A gran parte de la población no le interesa cómo las autoridades municipales gastan el dinero: solo les preocupa recibir apoyo en ollas comunales, mejoramiento de caminos, que les den trabajos, nada más. Es que esas personas no tiene ningún tipo de estudio, nunca han ido al colegio, así es más fácil para las autoridades municipales no rendir cuentas». (Presidente de comunidad campesina)

«La población civil que no está debidamente organizada y, por ejemplo, en lugar de reclamar directamente a su comuna que es la principal receptora de los fondos se han ido a reclamar a Antamina, no hay rendiciones de cuentas, los portales de transparencia no funcionan, son los aspectos que se pueden apreciar rápidamente». (Poblador sanmarquino).

Ciertos ciudadanos han adoptado una actitud económica más que política o social. Ellos lograron tener una relación económica con la municipalidad como proveedores o como contratistas para la ejecución de obras públicas. Esta relación ha permitido que a estos ciudadanos no les interese si la municipalidad rendía o no cuentas a la población; por conflicto de intereses, nunca formaron parte del apoyo a los ciudadanos que sí pedían la rendición de cuentas. Por otro lado, los ciudadanos que participaron en las licitaciones de construcción de obras públicas y de proveer a la municipalidad de diversos

productos, formaron parte de la minoría ciudadana que reclamaba y exigía las rendiciones de cuentas tipo cabildo abierto.

Las capacidades de exigir y llevar un adecuado control de la rendición de cuentas tipo cabildo abierto de la gestión gubernamental por parte de la población presentaron múltiples deficiencias (educativo, económico, comunicación bilingüe, marginación, requisitos técnicos y políticos, etc.); el ciudadano, las asociaciones y las comunidades organizadas no tuvieron el apoyo de organizaciones estatales en la preparación de cómo ejercer su protagonismo y sus derechos en las rendiciones de cuentas a la población. El apoyo del Estado en ese sentido fue mínimo.

«No hay apoyo eficiente, continuo y dedicado por parte del Estado a la comunidad sanmarquina sobre cómo debemos hacer valer nuestros derechos en rendiciones de cuentas. Deberían capacitarnos periódicamente». (Presidente de comunidad campesina)

3.3. Zonas grises que permiten la vulneración de la rendición de cuentas.

Las fases de la rendición de cuentas no están reglamentadas procedimentalmente por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni por las normas de la CGR (Contraloría General de la República, 2009). Asimismo, la responsabilidad de rendir cuentas para el gobierno municipal no es vinculante, es decir, no hay una responsabilidad penal o sancionadora para quienes no lo hacen, o lo hacen al margen de la ley (Sánchez, 2008; Stokes et al., 1999; Velasco, 2011; Hernández, Irías y Ávila, 2007; Schedler, 2004). Esta

zona gris pudo haber contribuido a que se manipulen la agenda, los actores, los temas, el proceso de rendición de cuentas, así como el monitoreo de las propuestas y demandas de la población.

«Si el gobierno municipal hace bien o mal su rendición de cuentas no es sancionado, y eso sucede en todos los municipios. En realidad, desde el gobierno central hasta el municipio más pequeño rinde cuentas cuando le da la gana». (Funcionario municipal).

La oficina del OCI funcionaba dentro de las instalaciones de la propia municipalidad. Además de ello, los representantes de este órgano fiscalizador dependiente de la CGR, no eran remunerados por la contraloría, sino por la entidad edil. Bajo esta perspectiva, no se pudo haber esperado una fiscalización transparente y de acuerdo a ley en un contexto configurado como juez y parte.

«La municipalidad remunera a los funcionarios del OCI dado que la CGR no dispone del presupuesto para hacerlo, y eso lo sabe la contraloría». (Funcionario municipal).

La Municipalidad Distrital de San Marcos y la CGR son entes autónomos de acuerdo a ley. En ese sentido, no está muy claro hasta dónde puede ser fiscalizado por la CGR, y esta a su vez hasta dónde puede exigir a la municipalidad que pone resistencia al control en el proceso de rendir cuentas (resistencia a generar las ordenanzas municipales de rendición de cuentas, a comunicar formalmente la rendición cuentas, a presentar informes detallados sobre los proyectos de inversión pública, a debatir las irregularidades, y a registrar lo rendido). Cuando los representantes de la CGR iban a cumplir su

labor fiscalizadora, en ciertos casos no encontraban la predisposición, la voluntad política y las facilidades para procesar las labores de fiscalización.

«No siempre hay buena relación con las autoridades municipales durante el proceso de control de rendición de cuentas que hayan realizado a la población: existe siempre una resistencia a ser controlados». (Funcionario de la CGR)

«La ley no determina tácitamente la obligatoriedad de ser controlados exigentemente por la contraloría; a pesar de ello, hemos sido tolerantes con sus procesos de control». (Funcionario municipal)

El OCI y la CGR carecieron de personal capacitado para llevar a cabo las tareas de fiscalización a las funciones de gestión municipal. La disponibilidad de profesionales (administradores, ingenieros y economistas) es muy escasa. Las universidades públicas o privadas del medio no forman profesionales con el perfil para auditar a las municipalidades, por lo que no les quedaba otra alternativa que contratar a estos profesionales, aunque muchos de ellos no tenían las experiencias de haber fiscalizado a entidades edilicias. Esta inexperiencia permitió que el control no sea tan eficaz ni eficiente. Los profesionales quienes ya habían participado en la fiscalización de otras municipalidades a nivel nacional no querían ir a zonas alejadas como San Marcos.

«Tuvimos problemas para contratar profesionales idóneos para las tareas de fiscalización por ser muy escasos. Muchos postulantes no cumplían requisitos mínimos debido a sus inexperiencias en estos tipos de labores». (Funcionario CGR)

De acuerdo con la Resolución de Contraloría N° 332-2007-CG, es atribución de la CGR efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, lo que

comprende la supervisión de la legalidad de los actos de la municipalidad en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal; pero no indica responsabilidad en la fiscalización de rendición de cuentas a la población. La ley tampoco es clara respecto a la verificación y el seguimiento de los informes de rendición de cuentas que la municipalidad hace, por un lado, a la CGR y, por otro, a la población.



4. Capítulo 4. Análisis y discusión de resultados

4.1. Cobertura de la regulación estatal para la rendición de cuentas

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley 27785, en su artículo 22, establece que la Contraloría General de la República tiene, entre otras atribuciones, establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades estatales, como es el caso de la Municipalidad Distrital de San Marcos, rindan cuenta oportuna ante el órgano rector por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como sobre los resultados de su gestión. Asimismo, la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG sobre rendición de cuentas señala que la entidad, los titulares, funcionarios y servidores públicos están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos y bienes del Estado, el cumplimiento misional y de los objetivos institucionales, así como el logro de los resultados esperados, para cuyo efecto el sistema de control interno establecido deberá brindar la información y el apoyo pertinente.

El Estado, con la finalidad de controlar los recursos que asigna a la municipalidad, ha establecido entidades que regulan la rendición de cuentas en diversas modalidades: fiscalización, disciplinario, político, judicial y constitucional. La siguiente tabla ilustra las entidades y el tipo de regulación de rendición de cuentas.

Tabla N° 04. Entidades y tipo de regulación de rendición de cuentas

ENTIDAD	TIPO DE REGULACIÓN	DESCRIPCIÓN
Contraloría General de la República	Fiscal	El control fiscal como función pública lo ejerce la Contraloría General de la República de acuerdo a ley; fiscaliza la rendición de cuentas de la municipalidad sobre el manejo fondos o bienes. La CGR es el máximo órgano de control fiscal del Estado y, como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos. Para cumplir con este propósito, practica auditorías gubernamentales con enfoque integral y, como resultado, emite actas de reuniones e informes sobre la gestión y la opinión sobre sus estados contables.
Procuraduría General de la Nación	Disciplinario	La Procuraduría General de la Nación vigila el correcto funcionamiento de la función pública para salvaguardar los derechos y los intereses de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en representación de la sociedad para defender el patrimonio público.
Fiscalía General de la Nación	Judicial	La Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con la Constitución Política, se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio o por denuncia.
Congreso de la República	Político	Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.
Defensoría	Constitucional	De acuerdo con la constitución de 1993,

del Pueblo		corresponde a este ente gubernamental defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.
------------	--	---

Fuente: Contraloría General de la República, Presidencia del Consejo de Ministros

Elaboración: propia

Sobre la participación fiscalizadora de la CGR, la población percibe, en su mayoría, una inadecuada función fiscalizadora. Los funcionarios de la municipalidad, por su parte, señalan que sí han sido fiscalizados con la frecuencia que exige la ley. Los miembros de la CGR indican que han cumplido con su labor fiscalizadora a pesar de las restricciones, desinterés y limitaciones presentadas en el proceso de fiscalización.

«Siempre hemos estado haciendo auditoría en la Municipalidad de San Marcos, prueba de ellos son los informes que han sido entregados al Ministerio Público». (Funcionario CGR)

«Teníamos presencia con frecuencia pese a que teníamos escaso personal técnico calificado para fiscalizar las rendiciones de cuentas. Teníamos que estar con frecuencia en la municipalidad por el alto volumen de dinero que administraba. En vista de que los recursos económicos asignados por el gobierno central hacia la municipalidad se incrementaron, decidimos realizar operativos sorpresivos. (*La República*, 9 de junio de 2014)». (Funcionario CGR)

«En Ancash, y de manera especial en la Municipalidad Distrital e San Marcos, le diré que hemos cumplido labor fiscalizadora, hemos atendido denuncias, se han practicado auditorías financieras; a pesar de que el personal de la CGR recibía amenazas, le negaban información. Hubo muchas complicaciones a vista y paciencia de los gobiernos de turno». (Funcionario CGR)

La Procuraduría Anticorrupción tuvo limitaciones de información sobre evidencias para ejercer sus funciones de manera estratégica orientada a los

casos de irregularidades cometidos por los funcionarios de la Municipalidad de San Marcos. No participó directamente en las rendiciones de cuentas tipo cabildo abierto pero ejerció efectos disuasivos en los rendimientos de cuentas eficaces en la municipalidad; sin embargo, no hubo una relación cercana entre la población y la Procuraduría para el esclarecimiento de los hechos y sus circunstancias.

«Hemos tenido problemas de falta de información sobre las irregularidades de los funcionarios porque la misma población no apoya con evidencias. Sobre esa base, no se ha podido establecer montos de reparación civil adecuados, que para la población debe ser irrisoria, y que, como consecuencia de ello, no apoyamos la rendición de cuentas». (Funcionario de la Procuraduría)

La Fiscalía de la Nación, por encargo constitucional, tuvo que haber investigado las irregularidades y los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos funcionarios de la municipalidad que hayan incurrido en irregularidades y delitos, ya sea de oficio o por denuncia; no obstante, la función de este importante organismo gubernamental no ha sido percibida por la mayoría de la población, a pesar de que fácticamente, en el periodo de estudio, tiene una lista de 38 denuncias por diversas modalidades delictivas o de irregularidades por parte de funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Marcos. Según este ministerio, el problema de la rendición de cuentas no es de control sino de formación de valores en la sociedad.

«El problema de rendición de cuentas y las irregularidades en la municipalidad de San Marcos y en todas las dependencias del Estado no nace de la falta de control. Hay un problema de valores fuertes, y esto lo digo aunque parezca trillado y fuera de contexto. En la sociedad peruana hemos perdido valores. Los funcionarios se organizan para cometer irregularidades o delitos». (Funcionario del Ministerio Público)

Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración; sin embargo, estas leyes no se adecúan a las necesidades actuales de rendición de cuentas, los vacíos legales, las ambigüedades y las zonas grises constituyen espacios para la ejecución de irregularidades, por lo que el funcionario público busca ejercer sus mecanismos de invisibilidad y evadir su responsabilidad social de rendir cuentas o de librarse de la justicia.

«No existe, en la actualidad, un trabajo conjunto continuo e integrado entre los entes reguladores. Los del Ministerio de Justicia señalan que, una vez judicializado un caso, la Contraloría ya no entra. El control por partes y no controlar a quienes controlan es trabajo infructuoso para las tareas de una verdadera fiscalización». (Funcionario CGR).

Los encuestados desconocen la participación activa y decidida de la Defensoría del Pueblo; sienten que sus derechos constitucionales como persona y como comunidad no han sido defendidos; sin embargo, los miembros de esta institución señalaron que, en el periodo de estudio, siempre estuvieron supervisando y dando cumplimiento a los deberes de la administración municipal, la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía y en la rendición de cuentas.

«Como Defensoría del Pueblo, hemos insistido en solicitar audiencias y reuniones con el alcalde y sus funcionarios, como el gerente municipal, gerente de desarrollo urbano; sin embargo, eso no sucedió». (Funcionario de la Defensoría del Pueblo)

«Nos hemos reunido con la Defensoría del Pueblo, hemos tratado temas de gobernabilidad, pero no hemos sido supervisados o consultados con relación a las rendiciones de cuentas». (Funcionario municipal)

La ineficacia en el control de las rendiciones de cuentas no solamente fue responsabilidad de la Contraloría General de la República, sino que se extiende al Congreso, Ministerio Público, Poder Judicial y a unidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de los organismos reguladores y supervisores, y los que controlan y auditan las gestiones municipales. Si bien es cierto que existen alcaldes y funcionarios de la municipalidad de San Marcos que han sido denunciados ante el Ministerio Público, ellos han sido denunciados por la población sanmarquina, el periodismo crítico a la gestión y por el trabajo de la Policía Nacional. Para obtener mejores resultados, se hace necesario que la política de rendición de cuentas tipo cabildo abierto cuente con una sociedad civil preparada, que sea capaz de ejercer labores de participación, control y vigilancia de la administración pública.

La CGR ejerció su labor fiscalizadora de rendición de cuentas a la Municipalidad de San Marcos con limitaciones de recursos humanos técnicamente calificados; la Procuraduría de la Nación tuvo limitaciones de información e infructuosa cooperación con la población sanmarquina sobre evidencias para ejercer sus funciones de manera estratégica orientada a los casos de irregularidades cometidos por los funcionarios disciplinario; la Fiscalía de la Nación denunció 38 irregularidades en el periodo gracias al apoyo de la policía, población y, en ciertos casos, al apoyo de la CGR. Por su parte, el Congreso de la República tuvo escasa participación política y legislativa sobre cómo mejorar las normas y adecuarlas a las nuevas mecánicas de los procesos de irregularidades cometidos por los funcionarios de la municipalidad.

4.2. Problemas de logística para el control de la rendición

Para llevar a cabo el proceso de control de la rendición de cuentas en la Municipalidad de San Marcos en el periodo 2010-2012, la CGR y demás instituciones que intervinieron en el control de rendición de cuentas requirieron de los recursos materiales, personal calificado, herramientas, es decir, de todo un aparato logístico cuya disponibilidad no fue del todo satisfactoria. En ese sentido, durante el periodo de estudio, la CGR tuvo que enfrentar problemas logísticos, entre ellos, la falta de personal calificado. Las universidades peruanas no forman profesionales específicamente para los casos de fiscalización de rendición de cuentas. Los pocos expertos que existen exigen pagos exorbitantes y no quieren viajar a lugares que están lejos de la capital como San Marcos.

«Carecemos de profesionales especializados. A nivel nacional, hay 362 funcionarios, jefes de OCI, que dependen de la propia entidad a la que deberían controlar. ¿Y qué ocurre? Que despiden a quienes intentan hacer su trabajo. Ahora, si el Estado decidiera dar el dinero para controlar a todo el mundo, sería irrealizable. ¿Por qué? Porque en las universidades no existe nada parecido a la carrera de control gubernamental, algo que recién se aprende en esta oficina». (Funcionario de la CGR)

Los problemas de logística presentados en la CGR fueron de disponibilidad de personal calificado, preparado ética y moralmente para la función fiscalizadora; esto condujo a problemas de cobertura y problemas en las frecuencias de visitas a la municipalidad. La percepción de la población es que la CGR no ha cumplido con su labor fiscalizadora en la Municipalidad Distrital de San Marcos. Según la CGR, esto se debe precisamente a la falta de

logística, falta de apoyo directo e indirecto del gobierno central, participación de la población, integración con los demás entes reguladores, así como de los líderes sociales. Conseguir la participación de personal calificado que integre un conjunto de conocimientos de leyes, sistemas contables, procesos de ingeniería y métodos administrativos no ha sido tarea fácil para la CGR, tanto a nivel económico como espacial: los especialistas exigieron altos sueldos y la mayoría no querían trabajar ni a tiempo completo ni parcial en San Marcos.

«Los problemas que hemos tenido para captar profesionales idóneos no han conducido, en ciertas ocasiones, a cumplir con las visitas que teníamos programadas. Con nuestra gente cubrimos el 21 por ciento del presupuesto que se maneja a nivel nacional; el resto nadie lo controla. A nivel nacional, son casi 20 mil millones de nuevos soles que nadie controla por falta de personal. Con 219 funcionarios fuera de Lima, no se pueden coberturar todos los procesos de fiscalización». (Funcionario de la CGR)

El personal contratado por primera vez para las labores de fiscalización y que aceptó las condiciones laborales aprendió a fiscalizar en el desarrollo del trabajo. Eso le tomó tiempo, errores, desconocimientos, sometimiento a la aceptación de cualquier tarea o actividad de los funcionarios municipales; situación que fue muy bien aprovechada por los fiscalizados para evadir o simular rendiciones de cuentas.

«Las oficinas de la CGR se deberían potenciar: no se dispone de las herramientas necesarias para fiscalizar. Aun así, hemos entregado al Ministerio Público denuncias, pero ¿cuántas de esas denuncias están resueltas?, ¿cuántos están pagando sus delitos? Esa realidad incrementa las irregularidades en todas las instituciones del Estado que administran recursos económicos. De 3000 denuncias penales contra funcionarios públicos presentadas a nivel nacional, solamente hay 390 sentencias. ¿Por qué tan pocas?». (Funcionario de la CGR)

«Quienes critican a la CGR no saben sobre control, se sienten amenazados, o tienen el poder económico y se sienten comprometidos por el trabajo que hacemos. La verdad, nosotros vivimos amenazados. En varias ocasiones, hemos sido amenazados. Aquí en Ancash han intentado pegarles si no se

accedían a los sobornos. Vivimos en una situación delicada». (Funcionario de la CGR)

Otro problema de logística presentado durante el periodo es que el personal de la CGR trabaja y es capacitado por la CGR, pero no le pagan, le pagan quienes son controlados, es decir, quienes son fiscalizados pagan los honorarios de los fiscalizadores. Para la CGR, faltó el fortalecimiento de las unidades orgánicas y se debieron incorporar nuevos profesionales a los órganos de control institucional de la CGR y que no sean controlados por la municipalidad.

«Control Interno, de acuerdo a ley, depende de la CGR, pero contradictoriamente en este instrumento de fiscalización, en el periodo de estudio, sus miembros han sido pagados por la misma Municipalidad Distrital de San Marcos. Eso mismo sucede en las demás municipalidades y gobiernos regionales». (Funcionario de la CGR)

La CGR Huaraz no dispone de una estadística de cuántos informes sobre irregularidades han informado a la CGR Central o al Ministerio Público, pero aseguran que, a pesar de los problemas logísticos, han realizado las labores de fiscalización con frecuencias aceptables para la CGR Lima; sin embargo, la percepción general que existe en San Marcos es que han fallado sistemáticamente los mecanismos de prevención y control ante las irregularidades percibidas por la población; es decir, han fallado la CGR y el Ministerio Público. El Estado en general hizo muy poco para detener las irregularidades antes, durante y después de la administración de recursos y la rendición de cuentas en la Municipalidad de San Marcos en el periodo 2010-2012.

4.3. Tipología de irregularidades en la rendición de cuentas

Tanto la población como algunos funcionarios de la municipalidad y miembros de los órganos de control perciben la existencia de irregularidades de los funcionarios públicos de la municipalidad en el periodo de estudio. Estas irregularidades tuvieron un carácter dinámico con la participación entre funcionarios de la municipalidad, un sector de la población y algunos miembros de los órganos de control. Las tipologías de irregularidades encontradas en las que han incurrido los funcionarios de la municipalidad son colusión, abuso de autoridad, prevaricato y tráfico de influencia.

«Siempre las denuncias apuntan a la cabeza, pero se necesita tener la prueba que ligue el acto de irregularidad con esa cabeza. Usted sabe que la corrupción no deja factura. Para determinar las irregularidades, ya no se detecta con las técnicas tradicionales de auditoría, sino aplicando el criterio “seguimiento del dinero”, buscando signos exteriores de riqueza no compatibles con los ingresos». (Funcionario de la CGR)

La siguiente tabla muestra las tipologías de irregularidades cometidas por los funcionarios de la municipalidad en función de cada una de las fases de la rendición de cuentas.

Tabla N° 05. Tipologías de irregularidades cometidas en la Municipalidad Distrital de San Marcos en el periodo 2010-2012

FASE DE RENDICIÓN DE CUENTAS	TIPOLOGÍA	IRREGULARIDAD
Inicio	Colusión	Funcionarios de la municipalidad se reunían en el despacho del alcalde para que la sesión no sea pública.

	Abuso de autoridad	Alcalde presidía la sesión para determinar el contenido y quienes participaban en la rendición de cuentas.
	Prevaricato	Ordenanza no se ajusta a las normas de rendición de cuentas en su totalidad.
Organización	Colusión	Funcionarios se asignaban funciones de acuerdo con sus intereses.
	Abuso de autoridad	Funcionarios determinaban quiénes participan y quiénes no.
	Colusión	Funcionarios acordaban entre ellos los temas a tratar sin la participación de la población.
	Tráfico de influencia	Se reunía a una parte de la población para que asista a las reuniones de rendición de cuentas y a cambio se daba un determinado tipo de prebenda.
Promoción	Colusión y abuso de autoridad	Comunicación sesgada a favor de la población previamente seleccionada.
	Prevaricato	Se alcanzaba información sesgada y de poco interés a la población.
Conducción	Prevaricato	Exposición de temas con datos e información superficial. No se trataban temas de especial interés para la población.
	Abuso de autoridad	Se permitió más participación a la población favorable a la gestión y escasa participación a la población neutral y contraria a la gestión.
	Abuso de autoridad	Se dio más atención a las demandas de la población favorable a la gestión.
Monitoreo	Colusión y abuso de autoridad	No se atendieron a las propuestas, iniciativas y demandas del ciudadano favorables o contrarias a la gestión.
	Colusión y abuso de autoridad	Escasa coordinación con los líderes sociales y la población para las propuestas, iniciativas y demandas del ciudadano después del

		proceso de rendición de cuentas.
	Colusión	Desaparición de registros físicos y lógicos (archivos de computadora) al término de una administración edilicia.

Fuente: Mesa de partes del Ministerio Público

Elaboración: Propia

4.4. Estatus de las organizaciones sociales y la exigencia de derechos

En el distrito de San Marcos, existen siete comunidades campesinas: Santa Cruz de Pichiu, Angoraju, Ayash, Huaripampa, San Pedro de Eucana, Túpac Amaru y Chipta Pincuyo. De estos grupos organizados como comunidades integrales, ninguno exigió rendiciones de cuentas, dado que la mayoría de la población desconoció sus derechos ciudadanos de participación en la construcción de la gobernabilidad a través de los cabildos abiertos. Quienes sí han exigido sus derechos de rendición de cuentas han sido los presidentes de las comunidades campesinas y su junta directiva pero en forma de autoridad y a título personal, solicitud que en muchos casos les ha permitido negociar proyectos para sus comunidades y, como contraparte, apoyar a la gestión municipal. De las siete comunidades, las autoridades y un grupo de sus respectivas poblaciones apoyaron la gestión municipal. Esto significó el 70% de la población campesina.

La población sanmarquina presentan niveles educativos muy bajos, el 20.4% es analfabeta; el 34.6% tiene educación primaria incompleta; el 15.4%, primaria completa; el 11.1%, secundaria incompleta; el 11.8%, secundaria

completa; el 1.8%, estudios superiores no universitarios incompletos; el 3.1%, estudios superiores no universitarios completos; el 1.0%, educación superior universitaria incompleta y el 0.8%, educación universitaria completa (INEI, 2010; Municipalidad Distrital de San Marcos, 2009). En este caso, a ellos muy poco les importaba la rendición de cuentas, ya sea por desinterés o por desconocimiento.

«A gran parte de la población no le interesa cómo las autoridades municipales gastan el dinero, solo les preocupa recibir apoyo en ollas comunales, mejoramiento de caminos, que les den trabajos, nada más. Es que esas personas no tiene ningún tipo de estudio, nunca han ido al colegio, así es más fácil para los municipales no rendir cuentas». (Autoridad de comunidad campesina)

Muchos ciudadanos adoptaron una relación conformista con las autoridades de la municipalidad debido a que entraron a formar parte del Plan Piloto, proyecto que hasta la actualidad funciona, y consiste en dar trabajo a los padres e hijos san marquinos desde los 18 años de edad hasta los 70 años. Una familia básicamente está conformada por dos padres y unos tres hijos en promedio. Cada integrante de la familia trabaja medio mes por un pago de 700 soles mensuales, lo cual asegura un ingreso familiar de 3500 soles por mes, cantidad económica suficiente para adoptar conductas de apoyo a las autoridades municipales y no dejar espacio a la crítica sobre la rendición de cuentas, sobre todo si antes nunca habían ganado esa cantidad de dinero, y más aún si no se tiene una educación que forma conciencia de ciudadanía, de convivencia comunitaria y, principalmente, de conciencia de país.

La situación económica de la gran mayoría de la población sanmarquina es precaria, viven de la agricultura y la ganadería. Esta actividad apenas le

alcanza para sobrevivir, y le dedican en promedio catorce horas por día, realidad que le genera escaso tiempo para dedicarse a las actividades de control ciudadano de sus autoridades. El estatus económico de esta mayoría buscó el apoyo del paternalismo municipal a través del Plan Piloto, la atención de solicitudes de favores o apoyos que las autoridades municipales accedían generalmente a las cúpulas de las organizaciones comunitarias; estas solicitudes consistían en dar trabajos dentro y fuera del municipio, apoyo para entrar trabajar la empresa minera Antamina, mejoramiento de locales, proyectos productivos, en ciertos casos para proveer a la municipalidad de un determinado tipo de producto, etc.

«La población civil no está debidamente organizada y preparada para exigir sus derechos de rendición cuentas, las mismas autoridades son cuasi analfabetas, y así manejan grandes cantidades de dinero. Son analfabetos o cuasi analfabetos, pero, para cometer irregularidades, nadie les gana». (Funcionario municipal)

Exautoridades y comuneros criticaron el Plan Piloto debido a que los trabajos se hacían parcialmente, la gente no trabajaba ni al 50% de un trabajo con rendimiento normal, los campesinos preferían trabajar en el Plan Piloto y abandonaban los trabajos de la chacras y la ganadería, los ingresos que percibían incrementaban las borracheras, vagancia y delincuencia, las tareas eran parte de trabajos que competen a los trabajadores directos de la municipalidad (barrer calles, limpiar canales y acequias), y lo que más indignaba a las autoridades y comuneros era que el Plan Piloto no solo no apoyaba las solicitudes de rendición de cuentas, sino que también se prestaban para apoyar una rendición sesgada de las cuentas. Los alcaldes que estuvieron en el periodo de estudio manejaron continuamente la alianza entre

el municipio y los sectores rurales, entre el municipio y las autoridades de las comunidades campesinas, porque tenían conocimiento de que no estaban muy bien organizados, era una población vulnerable y que fácilmente se podrían amoldar a los intereses personales de las autoridades de la municipalidad.

El conocimiento de política, de convivencia social, de relación entre Estado y comunidad por parte de la población sanmarquina es muy pobre. Escasos líderes sociales que poseen cierto conocimiento político lo aprovechan en beneficio propio. Se exigieron reclamos de rendición de cuentas, se reclamó el derecho a ser informados, ya sea por iniciativas propias o apoyadas por grupos de interés político u organizacional. Estas quejas nunca fueron escuchadas, no hay evidencias o registros de que eso haya sido así. A pesar de ello, en todo el periodo de estudio, no han hecho valer su derecho a la rendición de cuentas tipo Cabildo Abierto para que la ciudadanía exprese su necesidades y verifique los gastos que la municipalidad venía haciendo, específicamente en información en gestión de obras públicas en donde está presupuestado el mayor volumen de inversión.

«Debemos tener alcaldes profesionales, gente capaz y cabal. Actualmente, no se puede dialogar con ellos, se dan más importancia entre ellos, entre comuneros». (Vecino de San Marcos)

«La mayoría de quienes administran la municipalidad, así como la misma población, no está preparada ni organizada para exigir sus derechos. Tenemos un problema de niveles de educación y cultura en San Marcos». (Funcionario municipal)

Se percibe que ciertos ciudadanos han adoptado una actitud económica más que política o social. Ellos lograron tener una relación económica con la

municipalidad como proveedores o como contratistas para la ejecución de obras públicas. Esta relación ha permitido que a estos ciudadanos no les interese si la municipalidad rendía o no cuentas a la población. Por conflicto de intereses, nunca formaron parte del apoyo a los ciudadanos que si pedían la rendición de cuentas. Por otro lado, los ciudadanos que no ganaron licitaciones de construcción de obras públicas o de proveer a la municipalidad en diversos productos, formaron parte de la minoría ciudadana que reclamaba y exigía las rendiciones de cuentas tipo cabildo abierto.

La contraloría representa una innovación frente a los controles clásicos gubernamentales y, parte del principio, de que el Estado y sus instituciones son ineludiblemente responsables ante la sociedad. Pero, por encima de todo, esta modalidad de participación pudo constituirse en un auténtico evento de protagonismo ciudadano; sin embargo, debido a los factores indicados, no se realizó una adecuada rendición de cuentas. Las posibilidades de controlar la gestión gubernamental desde el enfoque ciudadano se encuentran en medio de un campo lleno de requisitos técnicos y políticos, que manifiestan ciertas dificultades. Estos requisitos técnicos no se abordaron adecuadamente por parte de la población. El ciudadano, las asociaciones y las comunidades organizadas debieron asimilar y digerir adecuadamente sus posibilidades de participación. La sociedad civil tuvo que haberse preparado para ejercer su protagonismo y sus derechos dentro de un clima de participación y convivencia democrática.

CONCLUSIONES

Primera conclusión: Las normas de rendición de cuentas tipo cabildo abierto para las municipalidades distritales implican la identificación, la organización y el desarrollo de espacios (reuniones, mesas de trabajo, cabildo abierto, redes sociales, etc.) y medios (boletines, murales, afiches, etc.) para garantizar una comunicación abierta, transparente y oportuna entre las autoridades y la población dirigida. Las normas alcanzan algunos mecanismos que se deben realizar dentro del marco de la ley nacional. La alcaldía está obligada a emitir ordenanzas municipales para convocar a la población a rendir cuentas de acuerdo a ley dentro de su realidad social, política y económica. La rendición de cuentas en cabildo abierto se realiza empleando la modalidad de asamblea distrital informativa una o dos veces al año. Participan el Concejo Distrital, el Concejo de Coordinación Local, el Comité de Vigilancia y Control, organizaciones de base, agentes municipales y toda la población debidamente registrada. La población debe ser comunicada con veinte días naturales de anticipación, se formaliza mediante decreto de alcaldía, utilizando los medios de comunicación hablada, escrita y televisada. La convocatoria incluye una agenda previa de los temas a tratar, incluye cronograma a desarrollarse desde la convocatoria hasta la realización de la rendición de cuentas y resultados de la rendición.

Segunda conclusión: Constitucionalmente, es política y deber del gobierno asignar recursos económicos a las municipalidades distritales para que estas administren con eficacia y eficiencia en la satisfacción de las

necesidades de sus gobernados, así como hacer cumplir el derecho de la ciudadanía de participar, indagar, preguntar y ser respondidos a sus reclamos, a ser informados y explicados sobre la gestión pública, a ser atendidos en sus sugerencias y solicitudes sobre aspectos de los gastos públicos realizados. Por su parte, las autoridades y los funcionarios municipales tienen el deber de rendir cuentas ante los órganos del Estado y la ciudadanía.

La Constitución Política del Perú y las leyes que de ella se derivan fundamentan el ejercicio de las funciones municipales, entre ellas la rendición de cuentas a la ciudadanía; estas normas han establecido principios para orientar la rendición de cuentas a los funcionarios municipales y a los órganos de control (Contraloría General de la República y OCI). Las normas establecen las fases continuas para la rendición de cuentas, desde la generación de la ordenanza municipal hasta el cumplimiento de las solicitudes y sugerencias de la población. Con cierta coherencia orientan generalmente sobre los mecanismos que los funcionarios municipales deben seguir (inicio, organización, promoción, conducción y monitoreo), establecen claramente las funciones y responsabilidades que cada funcionario tienen con el cumplimiento de cada ley que aborda la rendición de cuentas; sin embargo, aunque establecen ligeramente sanciones, no son muy específicas de acuerdo con los niveles de irregularidad incurrido por los funcionarios municipales en el ejercicio de las funciones.

Los temas de rendición de cuentas señaladas por ley son el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo, la ejecución de los proyectos priorizados por la municipalidad, la gestión de las obras públicas y servicios municipales, y la gestión de programas sociales. Los actores llamados a rendir cuentas según la ley recaen sobre el alcalde, los regidores legislan y observan su cumplimiento, los gerentes de cada área de la municipalidad alcanzan sus logros económico financieros, y como contraparte, el Consejo de Coordinación Local, delegados vecinales, comités de vigilancia ciudadana y representantes de las organizaciones sociales tienen la responsabilidad de recibir, escuchar y analizar la información sobre la gestión de la municipalidad, así como sugerir mejoras o solicitar la participación de la municipalidad en proyectos específicos.

Tercera conclusión: El periodo de estudio demuestra cierta complejidad para el estudio de la rendición de cuentas dado que, en un lapso de tres años, estuvieron a cargo la misma cantidad de gobiernos municipales. Los registros, las actas y los documentos generados en cada gobierno municipal fueron sustraídos por ellos mismos para no dejar evidencias de las irregularidades, incumplimientos, errores u omisiones, por las cuales temieron sanciones futuras. Lo que queda claro es que, en el periodo, se realizaron dos rendiciones de cuentas tipo cabildo abierto pero con muchas irregularidades en la mayoría de sus fases y con la presencia de actores allegados a la gestión municipal; por ello, para un sector de la población no se realizaron tales rendiciones.

Cuarta conclusión: En los registros de la municipalidad, no existen copias de afiches, volantes, trípticos u otros similares que indiquen mecanismos de entrega de información a la población convocando participación o asistencia a las rendiciones de cuentas. No existen evidencias de ordenanzas municipales o de alcaldía que respalden la realización de la rendición de cuentas tipo cabildo abierto, ni para el periodo de estudio ni para otros periodos; sin embargo, queda el testimonio de funcionarios que, a pesar de que no hubo registro, sí se llevaron a cabo reuniones de rendición de cuentas con la población.

Los problemas más importantes encontrados en las fases de rendición de cuentas se dan en las fases de inicio (la autoridad ejecutiva de la municipalidad preside la sesiones de fiscalización); los temas de agenda de rendición de cuentas no contemplaban los temas de interés social; las rendiciones de cuentas era muy superfluas y se hacía a la mayoría de la población que tenían afinidad política y social con el gobierno municipal; las rendiciones de cuentas se hicieron en varias fases al margen de la ley. Se tuvieron dificultades para contratar a personal idóneo para las tareas de fiscalización por parte de la CGR.

Quinta conclusión: Las zonas grises encontradas se dan en la normatividad respecto a las responsabilidades sociales y penales de cumplimiento o no cumplimiento de la rendición de cuentas. No son tan exigentes como para la rendición de cuentas para los gobiernos regionales. La falta de claridad en la ley respecto al seguimiento de la rendición de cuentas a la población propicia que los funcionarios municipales actúen en el espacio de

los vacíos legales con máscara de legalidad. ¿Los funcionarios del OCI pueden ser remunerados por quienes tienen que fiscalizar? Esto puede ser entendido como una irregularidad, pero también constituye una zona difusa o gris en el sentido de cómo determinar eficiencia y eficacia de los fiscalizadores hacia quienes les pagan.

Sexta conclusión: La CGR Huaraz tuvo problemas de disponibilidad de personal calificado, situación que generó percepciones en la población de falta de interés de fiscalizar por parte de esta institución, pero que, sin embargo, estuvo haciendo parcialmente y con deficiencias su labor fiscalizadora a pesar de la falta de apoyo del Estado, quien hizo muy poco para detener las irregularidades antes, durante y después de la administración de recursos y la rendición de cuentas en la Municipalidad de San Marcos en el periodo 2010-2012.

El personal contratado por la CGR para realizar las labores de fiscalización era muy inexperto en tareas de fiscalización, situación que condujo a pérdidas de tiempo, procesos de fiscalización deficientes y facilidad para caer en los ofrecimientos irregulares de los fiscalizados. A esta realidad se sumó el problema de la situación laboral de los miembros de OCI, quienes eran pagados por los funcionarios de la municipalidad a quienes les tocaba fiscalizar.

Sétima conclusión: Las tipologías de irregularidades cometidas por los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Marcos en el periodo 2010-

2012, de acuerdo con las denuncias encontradas en la Mesa de Partes del Ministerio Público, fueron los de colusión, abuso de autoridad, prevaricato, tráfico de influencia, entre otros.

Por otro lado, el estatus de las organizaciones sociales y la exigencia de sus derechos en el periodo de estudio fue débil en la exigencia de solicitar la rendición de cuentas; deficiente en los pedidos y en las participaciones de las dos únicas veces de rendición de cuentas realizadas; precario en economía y nivel de conocimientos de política y la importancia de la rendición de cuentas; conformismo y complicidad con las autoridades de la municipalidad para el desarrollo de las fases de rendición de cuentas. Este estatus de las organizaciones sociales permitió desinterés en los ciudadanos hacia la rendición de cuentas.

La débil relación entre Estado y comunidad sanmarquina, estructurada por la escases de líderes comunales y sociales en general, y sumada a la apatía del Estado en la rendición de cuentas, contribuyó a que no se rindieran cuentas en las frecuencias y las formas que la ley señala.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M.

2002 *Lessons for the World Bank*. Informe no publicado.

BANCO MUNDIAL

2012 *Guía para la rendición de cuentas de las municipalidades a la ciudadanía. Tribunal Superior de Cuentas*. Proyecto de fortalecimiento del control fiscal a través de la mejora de la participación ciudadana y las capacidades de las entidades fiscalizadoras superiores EFS / TF.

BAYLE, Constantino

1952 *Los Cabildos Seculares en la América Española*. Madrid: Sapiencia, S.A.

BEHN, Robert D.

2001 *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brooking Institution Press.

BLISS, Katherine y DESHAZO, Peter

2009 *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina*. Documentos de políticas sobre las Américas. Center for Strategic & International Studies.

BOAVENTURA DE SOUZA, Santos y AVRITZAR, Leonardo

2002 *Por um novo canon democrático*. Río de Janeiro, Brasil.

CALSAMIGLIA, A.

2000 *Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: Corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*. Barcelona, Paidós Ibérica S.A.

CLAROS COHAILA, Roberto

2006 *Transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión municipal.* Universidad ESAN.

COGOLLOS AMAYA, Silvia y RAMÍREZ LEÓN, Jaime

2006 *Perspectiva histórica del cabildo abierto. Una forma de participación ciudadana.*

COMPES

2010 *Política de Rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos.* Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2009 *Directiva Rendición de cuentas de los titulares N° 04-2007-CG/GDES.* Normas Legales. *El Peruano.* Lima.

DROMI, Roberto

1996 *La corrupción política en democracia y la confianza.* [Tesis de doctorado]. Universidad de Alcalá. España.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

2005 *Guía para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública a la Ciudadanía.* Bogotá.

DROMI, Roberto

1996 *El Perímetro del Poder.* Ciudad de Argentina. Buenos Aires, Argentina.

FOX, Johnathan A. y BROWN, L. David

1998 *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGO's and Grassroots Movements.* Massachusetts Institute of Technology. Cambridge.

FRIEDRICH, C. J.

2002 *Corruption concepts in historical perspective*. London Transaction Publisher. pág. 38.

FRISCH, Dieter

1995 *Les effets de la corruption sur le developpement*. TI Working Papers Series, No 7.

GORROCHATEGUI, Nora

1999 *Variables organizacionales y corrupción*. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional. II del Cono Sur. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires. Mimeo.

GRANT, R. W., y KEOHANE, R. O.

2005 *Accountability and Abuses of Power in World Politics*. American Political Science Review, 99 (1).

HERNÁNDEZ, Evelyn; IRÍAS, Jorge y ÁVILA, Martín Óscar

2007 *Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales*. Banco Mundial, SNV, Fondo ACI-ERP, CNA, Comisionado Nacional de los derechos Humanos, Honduras.

ISUNZA VERA, Ernesto

2003a «*El Consejo Regulador del Café-Veracruz*. Una experiencia de participación ciudadana en el control de calidad de una cadena agroindustrial». Informe final del proyecto Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial, Indesol, México, enero de 2003a. (pp. 123-144).

ISUNZA VERA, Ernesto

2003b «Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana». En: *Taller internacional Derechos y Responsabilidades de las ONG en la Rendición de Cuentas*. Bandung, Indonesia.

JAIN, A. K.

2001 *Corruption: A review. Journal of Economic Surveys*, 15 (1).

KLITGAARD, Robert

1992 *Controlando la Corrupción*. Quipus. La Paz, Bolivia.

MAINWARING, S.

2003 Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En *Mainwaring, S. y C. Welna, eds. Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.

MAQUIAVELO, N.

1995 *El príncipe*. Trad. por Miguel Ángel Granada, Madrid, Alianza Editorial, 1ªed., 9ª reimp.

MCLEAN, Ian

1996 *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford.

MINISTERIO DE JUSTICIA

Plan nacional de lucha contra la corrupción 2006-2011. Lima.

2006

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS

Manual de Organización y Funciones. MDSM. San Marcos-Huari-

2006 Ancash.

NYE, J. S.

2002 *Corruption and political development: A cost-benefit analysis.* en Heidenheimer, A. J.; Johnston, M. y LeVine, V. T. (eds), *Political Corruption, A Handbook.* New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1989, pág. 966. Este texto ha sido traducido por Manuel Espinel Vallejo, en *Revista Zona Abierta*, nº 98-99, 2002, pág. 37.

O'DONNELL, G.

1994 *Delegative democracy.* *Journal of Democracy.* Pp. 55-69.

O'DONNELL, G.

2003 *Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust,* en Scout Mainwaring y Christopher Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, capitol 2.

OLVERA, Alberto J. e ISUNZA VERA, Ernesto

2004 *Rendición de Cuentas: Los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía.* Universidad de Veracruz. México. Pág. 335-338.

PERUZZOTTI, Enrique

2008 *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.* Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.

PERUZZOTTI, Enrique

2006 *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies,* Pittsburgh University Press.

PERUZZOTTI, E. y C. SMULOVITZ, EDS

2002 *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas.* Buenos Aires, Editorial Temas.

PHARR, S., y PUTNAM, R.

2000 *Disaffected Democracies.* Princeton: Princeton University Press.

PITKIN, H. F.

1985 *El concepto de representación.* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

PRODES-USAID

2006 *Guía específica para alcaldes y funcionarios municipales «Mejorando la casa municipal para hacer una buena rendición de cuentas».* Consejo Nacional de la Descentralización - CND, Ministerio de Economía y Finanzas MEF- DNPP y Programa Pro Descentralización PRODES - USAID. Lima: NECA Estudio.

PROMCAD

2010 *Manuales prácticos para la Gestión Municipal. Tomo I. Balance y cierre de la gestión municipal.* Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM) Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

ROTHSTEIN, B., Y USLANER, E. M.

2005 *All for all. Equality, corruption and social trust.* World Politics, 58, 41-72.

SALAS CARREÑO, Guillermo

2010 *La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina.* Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. A.

2008 *El órgano de fiscalización superior y el instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental. (Caso Oaxaca). México.*

SÁNCHEZ SALVADOR, Ever y YANAC DELMER, Enrique

2008 *Proceso de sensibilización en la Comunidad Angu Raju Caso Fundo Nequip. Relaciones comunitarias de San Marcos. San Marcos, Perú.*

SCHEDLER, Andreas

2009 *¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia nro. 3. México: IFAI. Versión original en: Schedler, Diamond y Plattner (1999). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Lynne Rienner Publishers.*

SCHLOSS, Miguel J.

2007 *Gobernabilidad, Corrupción y Desarrollo. Experiencias internacionales para transitar del dicho al hecho.*

SHEDLER, Andreas

1999 *Conceptualizing accountability. Colorado, pp. 13-28.*

SCHERMERHORN, Richard

1963 *Poder y Sociedad. Buenos Aires, Paidós.*

STOKES, S., PRZEWORSKI, A., & MANIN, B.

1999 *Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.*

SUBIRATS, J.

1996 *Democracia: participación y eficiencia. GAPP (5-6), pp. 35-44.*

TANZI, Vito y DAVAODI, Hamit

1997 *Corruption, Public Investment, and Growth*. IMF Working Paper 97/139.

THEOBALD, Robin

1990 *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham: Duke University Press.

UGALDE, Luis Carlos

2008 *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Cultura de la rendición de cuentas. México, D.F.

USLANER, E. M.

2005 *The Bulging Pocket and the Rule of Law: Corruption, Inequality and Trust*.

VELASCO, M.

2007 *Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional. Hacia la concepción de un modelo de corresponsabilidad social*. En: Fescol. Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente de la Región Central de Colombia. Bogotá: Ed. Gente Nueva.

VELASCO SÁNCHEZ, Ernesto

2011 *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?* Cuadernos sobre rendición de cuentas. México.

VELÁSQUEZ PELÁEZ, José

2003 *Demanda de Rendición de Cuentas*. Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

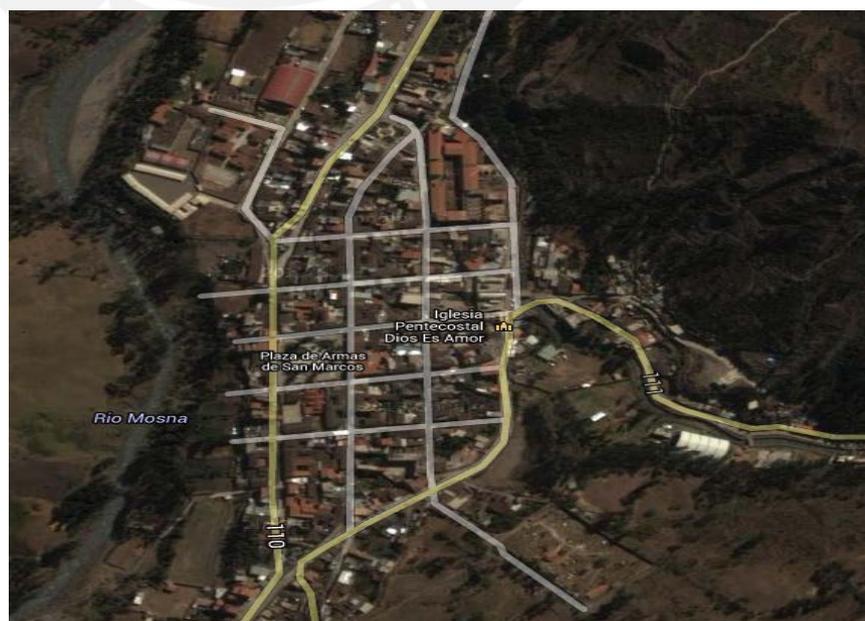


ANEXO 01

Mapa de San Marcos



Ubicación satelital



ANEXO 02

Reporte de casos de delitos de funcionarios de la Municipalidad de San Marcos.

Fuente: Mesa Única de Partes del Ministerio Público



REPORTE DE CASOS SEGUN PERSONA JURIDICA

Ministerio Público
Mesa Única de Partes
SGF

CASO	F. INGRESO	ESTADO	RESPONSABLE
1306015500-2011-355-0	18/08/2011	CON ARCHIVO (CALIFICA)	MADGE LONGOBARDI, RICARDO RAY
	DELITOS:	ESTAFA C.F. (TRAFICO DE INFLUENCIAS)	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS.	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	DENUNCIANTE:	DIAZ GOMEZ, MAXIMO GUILLERMO	
	IMPUTADO:	PEÑA VARGAS, SILVIA MARIANELA	
1306015500-2011-384-0	16/08/2011	CON ACUSACION	GONZALES HUAMAN, RUTH NELLY
	DELITOS:	C.P.P. (ASOCIACION ILICITA) CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (MALVERSACION DE BIENE.PUBLICO) D.R.J. (OMISION DE EJERC.ACCION PENAL)	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	IMPUTADO:	HINOSTROZA CAMPOSANO, ESTHER	
	IMPUTADO:	GUILLEN CHALCO, CIRA ADELA	
	IMPUTADO:	PIMENTEL FLORES, JOSÉ LUIS	
	IMPUTADO:	LUY GALLARDO, JORGE ABEL	
	IMPUTADO:	COLLANTES ZEGARRA, ANTONIO	
	IMPUTADO:	MONTENEGRO MUÑOZ, EDUARDO MARTIN	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
1306015500-2011-426-0	14/09/2011	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA	BUSTILLOS TAMAYO, NAOMI CATHERINE
	DELITOS:	USO INDEB. BD, SIST.,RED PARA DISEÑ.,EJEC.,ALTERAR UN ESQ! C.P.P. (ASOCIACION ILICITA) A.A. (OMISION Y REHUS.RETARD.ACTO.OFIC.) PECULADO C.F.P. (FALSEDAD IDEOLOGICA)	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	LA SOCIEDAD	
	AGRAVIADO:	PROCURADOR DE ASUNTOS JUDICIALES, DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	IMPUTADO:	RIMAC CERNA, FLORMILA RAQUEL	
	IMPUTADO:	ZAMORA FERNANDEZ PRADA, HUBER YDELSON	
	IMPUTADO:	RIMAC CERNA, FLORMILA RAQUEL	
	IMPUTADO:	ESCALANTE RODRIGUEZ, RODOLFO LUIS	
	TERCERO:	CASTRO GARAY, CARMEN CAROLINA	

Alcalde



REPORTE DE CASOS SEGUN PERSONA JURIDICA

CASO	F. INGRESO	ESTADO	RESPONSABLE
1306015500-2011-78-0	14/08/2011	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA	VALVERDE SILVA, YOEL ANTONIO
	DELITOS:	CONCUSION (COLUSION ILEGAL)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	PROCURADOR PÚBLICO MUNICIPAL DE LA MUNICIPAL	
	DENUNCIANTE:	ROSALES LEON, SERAPIO PETERSON	
	IMPUTADO:	TAFUR TREJO, OSWALDO CLETO	
	IMPUTADO:	CRUZ PICON, EPIFANIO ANIBAL	
	IMPUTADO:	COLLANTES URBINA, AUGUSTO	
	IMPUTADO:	TOLEDO TORRES, MOISES	
	IMPUTADO:	ROJAS ESPINOZA, JESUS	
	IMPUTADO:	GONZALES CABALLERO, LUIS MARIANO	
	IMPUTADO:	SIHUAY PARODI DE PERALES, ALDA JOVITA	
	IMPUTADO:	DÍAZ CASIMIRO, JAIME MARTÍN	
	TERCERO:	SANCHEZ HIUAMAN, VENTURO	
	TERCERO:	AVILA BARON, ALEJANDRO	
	TERCERO:	PROCURADOR PÚBLICO ANTICORRUPCIÓN, DEL DISTI	
	TERCERO:	GAMARRA BENITES, PATRICIA AMALIA	
	TERCERO:	GAMARRA BENITES, PATRICIA AMALIA	
	TESTIGO:	SARMIENTO IGNACIO, MARIO JAMES	
1306015500-2011-81-0	18/07/2011	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	VALVERDE SILVA, YOEL ANTONIO
	DELITOS:	PECULADO (RETENCION INDEBIDA DE PAGOS)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO - MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARC	
	DENUNCIANTE:	CAYCHO GUEVARA, PEDRO EMILIO	
	IMPUTADO:	JERI MUÑOZ, AMADOR	
	IMPUTADO:	VILLAFAN POPAYAN, KELY JAQUELINE	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR	
	TERCERO:	GAMARRA BENITES, PATRICIA AMALIA	
	TESTIGO:	PERALES PACHERRES, WILLIAM	
	TESTIGO:	GONZALEZ DE CUADROS, YOLANDA AGUSTINA	
	TESTIGO:	ESPINOZA CASTROMONTE, JORGE DALI	
1306015500-2011-81-1	06/01/2012	DERIVADO (CALIFICA)	VALVERDE SILVA, YOEL ANTONIO
	DELITOS:	PECULADO (RETENCION INDEBIDA DE PAGOS)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO - MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARC	
	DENUNCIANTE:	CAYCHO GUEVARA, PEDRO EMILIO	
	IMPUTADO:	JERI MUÑOZ, AMADOR	
	IMPUTADO:	VILLAFAN POPAYAN, KELY JAQUELINE	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR	
	TERCERO:	GAMARRA BENITES, PATRICIA AMALIA	
	TESTIGO:	PERALES PACHERRES, WILLIAM	
	TESTIGO:	GONZALEZ DE CUADROS, YOLANDA AGUSTINA	
	TESTIGO:	ESPINOZA CASTROMONTE, JORGE DALI	



REPORTE DE CASOS SEGUN PERSONA JURIDICA

Ministerio Público
Mesa Única de Partes
SGF

CASO	F. INGRESO	ESTADO	RESPONSABLE
1306015500-2012-80-1	20/11/2012	DERIVADO (PRELIMINAR)	TULLUME PISFIL, VICTOR
	DELITOS:	ABUSO DE AUTORIDAD A.A. (OMISION Y REHUS.RETARD.ACTO.OFIC.) CONCUSION (COLUSION ILEGAL)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	DENUNCIANTE:	ALFARO REAÑO, RUBEN MANSUETO	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
1306015500-2012-108-0	23/02/2012	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	MELENDEZ FLORES, MARIA ANGELICA
	DELITOS:	NO TIPIFICADO	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	IMPUTADO:	CUISANO CABALLERO, MAXIMO FLAVIO	
	IMPUTADO:	RAMOS GANOSA, JOSE LUIS	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	
1306015500-2012-209-0	23/11/2012	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	SANCHEZ MENDOZA, TEREZA MARGARITA
	DELITOS:	A.A. (OMISION Y REHUS.RETARD.ACTO.OFIC.) PEGULADO (RETENCION INDEBIDA DE PAGOS)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	DENUNCIANTE:	CUADROS GONZALES, SUSY DUVAL	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR	
	TERCERO:	PROCURADORCHAVEZ PUBLICO, DE LA MUNICIPALIDA	
	TESTIGO:	GONZALES GARCIA, BENIGNO ARNULFO	
	TESTIGO:	PERALES PACHERRES, WILIAN	
1306015500-2012-279-0	16/07/2012	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	FIGUEROA VILLAREAL, NANCY GIOVANNA
	DELITOS:	DEL. COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PUBLICOS	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	DENUNCIANTE:	HUAMAN PINTO, ABELINO JAVIER	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	



REPORTE DE CASOS SEGUN PERSONA JURIDICA

Ministerio Público
Mesa Única de Partes
SGF

CASO	F. INGRESO	ESTADO	RESPONSABLE
1306015500-2012-288-0	20/09/2012	CON ARCHIVO (CALIFICA)	CERNA EMILIANO, GERARDO
	DELITOS:	CONCUSION CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (APROP.O.UTILIZAC.DE CAUDALES) PECULADO (MALVERSACION.DE BIENE.PUBLICO) C.F. (CORRUPCION)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS.	
	DENUNCIANTE:	ASIS ORTIZ, GILMER	
	IMPUTADO:	MUÑOZ AMADOR, JERI	
	IMPUTADO:	DELGADO MENDEZ, NELY ESTHER	
	IMPUTADO:	CAQUE GUIMENEZ, PEDRO WILFREDO	
	IMPUTADO:	RAMOS GANOZA, JOSE LUIS	
	IMPUTADO:	ALIAGA MARIN, WASHINGTON	
	IMPUTADO:	APPIANI MALDONADO, LUIS HUMBERTO	
	IMPUTADO:	MATIAS RUIZ, ROCIO	
	IMPUTADO:	ASTOCONDOR CHAVARRI, ELVIS ALEXANDER	
	IMPUTADO:	BELAFONTE LEGUAN, LEONARDO	
	IMPUTADO:	LUNA AISALDE, JUAN JOSE	
	IMPUTADO:	PALMA GARCIA, JUSTINA	
	IMPUTADO:	EDSON PIÑAN, CHRISTIAN	
	IMPUTADO:	LUYO GUARDIA, MOISES HUGO	
	IMPUTADO:	MEDINA MELGAREJO, JAVIER ORLANDIÑO	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	
	IMPUTADO:	LLONTOP VARGAS, ROBERTO PERSY	
	IMPUTADO:	MEJIA CHAVEZ, ELEUTERIO DIONICIO	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
1306015500-2012-294-0	07/08/2012	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	MAGUIÑA PAUCAR, JORGE ESTEBAN
	DELITOS:	ABUSO DE AUTORIDAD CONCUSION CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (APROP.O.UTILIZAC.DE CAUDALES) PECULADO (MALVERSACION.DE BIENE.PUBLICO)	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS.	
	DENUNCIANTE:	ESPEJO CAMONES, EDWIN HUMBERTO	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
1306015500-2012-328-0	22/07/2013	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	SEGURA ROMERO, PERCY HUGO
	DELITOS:	C.F. (TRAFFICO DE INFLUENCIAS)	
	AGRAVIADO:	PRUCURADOR PUBLICO MUNICIPAL DE LA MUNICIPAL	
	IMPUTADO:	UGARTE SALAZAR, OSCAR	
	IMPUTADO:	HUMALA TASSO, ALEXIS MARCOS	
	IMPUTADO:	PIMENTEL GOMEZ, FABRIZIO MARCEL	
	TERCERO:	VALENZUELA LEÓN, MARCO ANTONIO	



Ministerio Público
Mesa Única de Partes
SGF

REPORTE DE CASOS SEGUN PERSONA JURIDICA

CASO	F. INGRESO	ESTADO	RESPONSABLE
1306015500-2012-374-0	15/10/2012	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA	FIGUEROA VILLAREAL, NANCY GIOVANNA
DELITOS:		A.A. (OMISION Y REHUS.RETARD.ACTO.OFIC.) CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (APROP.O.UTILIZAC.DE CAUDALES)	
AGRAVIADO:		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
IMPUTADO:		APONTE CABALLERO, ANTONIO	
1306015500-2012-387-0	24/10/2012	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	TULLUME PISFIL, VICTOR
DELITOS:		CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (APROP.O.UTILIZAC.DE CAUDALES) PECULADO (MALVERSACION.DE BIENE.PUBLICO) C.F. (INTERES ILCITO EN CONTRAT.Y.OPER) C.F. (CORRUPCION DE FUNCIONARIO PUBLICO)	
AGRAVIADO:		EL ESTADO	
AGRAVIADO:		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
DENUNCIANTE:		ACOSTA RAMIREZ, CRISTIAN	
IMPUTADO:		L.Q.R.R.	
IMPUTADO:		UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
1306015500-2012-387-1	25/08/2013	NO IDENTIFICADO	TULLUME PISFIL, VICTOR
DELITOS:		CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (APROP.O.UTILIZAC.DE CAUDALES) PECULADO (MALVERSACION.DE BIENE.PUBLICO) C.F. (INTERES ILCITO EN CONTRAT.Y.OPER) C.F. (CORRUPCION DE FUNCIONARIO PUBLICO)	
AGRAVIADO:		EL ESTADO	
AGRAVIADO:		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
DENUNCIANTE:		ACOSTA RAMIREZ, CRISTIAN	
IMPUTADO:		L.Q.R.R.	
IMPUTADO:		UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
1306015500-2012-399-0	08/11/2012	DERIVADO (CALIFICA)	FIGUEROA VILLAREAL, NANCY GIOVANNA
DELITOS:		C.F. (ENRIQUECIMIENTO ILCITO)	
AGRAVIADO:		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
AGRAVIADO:		EL ESTADO	
IMPUTADO:		L.Q.R.R.	
IMPUTADO:		UGARTE SALAZAR, OSCAR	
1306015500-2012-403-0	13/11/2012	CON ARCHIVO (CALIFICA)	FIGUEROA VILLAREAL, NANCY GIOVANNA
DELITOS:		CONCUSION (COLUSION ILEGAL)	
AGRAVIADO:		EL ESTADO	
AGRAVIADO:		MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
DENUNCIANTE:		ACOSTA RAMIREZ, CRISTIAN	
IMPUTADO:		L.Q.R.R.	
IMPUTADO:		LUNA ASALDE, JUAN MANUEL	



REPORTE DE CASOS SEGUN PERSONA JURIDICA

Ministerio Público
Mesa Única de Partes
SGF

CASO	F. INGRESO	ESTADO	RESPONSABLE
1306015500-2012-454-0	18/12/2012	DERIVADO (CALIFICA)	MAGUIÑA PAUCAR, JORGE ESTEBAN
	DELITOS:	ABUSO DE AUTORIDAD	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	IMPUTADO:	BLAS RIMAC, JULIO MAXIMO	
1306015500-2012-455-0	18/12/2012	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	SANCHEZ MENDOZA, TEREZA MARGARITA
	DELITOS:	ABUSO DE AUTORIDAD CONCUSION (COLUSION ILEGAL) PECULADO (APROP.O.UTILIZAC.DE CAUDALES)	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	IMPUTADO:	L.Q.R.R.	
	IMPUTADO:	BLAS RIMAC, JULIO MAXIMO	
1306015500-2012-456-0	18/12/2012	DERIVADO (CALIFICA)	BUSTILLOS TAMAYO, NAOMI CATHERINE
	DELITOS:	ABUSO DE AUTORIDAD	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	DENUNCIANTE:	UGARTE SALAZAR, OSCAR NEMESIO	
	IMPUTADO:	BLAS RIMAC, JULIO MAXIMO	
1306015500-2012-457-0	19/12/2012	DERIVADO (CALIFICA)	APAZA ÑAUPA, WENCESLAO SALOMON
	DELITOS:	ABUSO DE AUTORIDAD	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	DENUNCIADO:	BLAS RIMAC, JULIO MAXIMO	
	DENUNCIANTE:	UGARTE SALAZAR, OSCAR	
1306015500-2012-462-0	21/12/2012	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA	GONZALES HUAMAN, RUTH NELLY
	DELITOS:	CONCUSION (COLUSION ILEGAL)	
	AGRAVIADO:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	
	AGRAVIADO:	EL ESTADO	
	IMPUTADO:	HERRERA SALGADO, JULIAN LIONEL	
	IMPUTADO:	APONTE CABALLERO, ANTONIO	
	IMPUTADO:	ORELLANA SAN MARTÍN, RODRIGO	
	IMPUTADO:	PACHECO MODESTO, ROGELIO	
	IMPUTADO:	LIZARDO AGUERO, NICANOR WILLIAM	
	IMPUTADO:	GONZALEZ RISCO, HENRRY	
	IMPUTADO:	DIAZ TAMARA, NAGUMO	
	IMPUTADO:	DIAZ GUERRA, LORENZO	
	IMPUTADO:	LOPEZ REBAZA, CESAR	