

Comités de vigilancia y control de los presupuestos participativos. Aportes contra la corrupción en la región Junín

Alejandro Arrieta D.

Sumilla

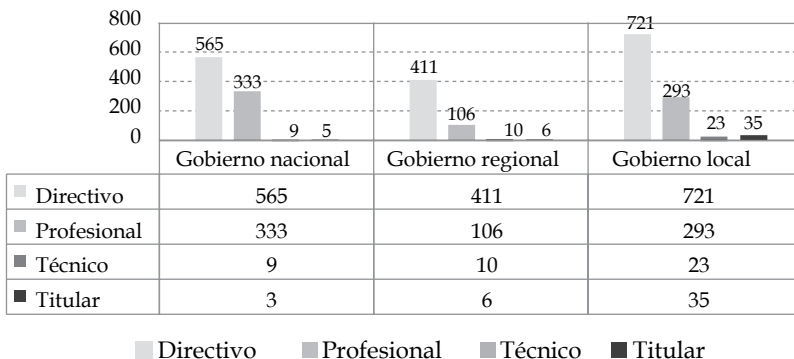
La presente investigación tuvo como objetivo analizar el desenvolvimiento de los comités de vigilancia y control, y sus aportes en la lucha contra la corrupción en la ejecución de los acuerdos de los presupuestos participativos en Junín, para lo cual se realizó una revisión de información de los últimos cuatro años: 2017, 2018, 2019 y 2022 (el 2020 y el 2021 el presupuesto participativo no se desarrolló por la pandemia). Este texto se divide en cuatro segmentos: (i) la corrupción en el Perú y en la región Junín, de acuerdo a los informes que exhiben el problema creciente; (ii) el control del presupuesto participativo y el nivel de participación de las/los agentes en representación de la sociedad civil anualmente; (iii) las funciones reales desplegadas por el comité de vigilancia y control en la región; y (iv) algunas conclusiones en función de los hallazgos.

La corrupción en el Perú y en la región Junín

El Perú es un país afectado por la corrupción, siendo esa una de las principales causas de la poca credibilidad de la ciudadanía en las instituciones del Estado, lo que impacta negativamente en el ejercicio público, en las oportunidades de desarrollo y en el fortalecimiento de la democracia. De acuerdo al informe del primer semestre del 2022 presentado por la Contraloría General de la República (CGR), se han producido una serie de incidentes de corrupción que involucraban a 2093 funcionarios/funcionarias públicos en hechos irregulares, con responsabilidad administrativa, civil y penal . Así también, se constató un perjuicio económico de más de veinticuatro mil millones de soles (S/ 24 262 964 827) a nivel del gobierno general, conforme a las intervenciones de control previo, simultáneo y posterior realizados a través de operativos a nivel nacional, regional y local por las auditorías de la CGR¹.

¹ Ver: «Perú perdió más de S/ 24 mil millones en 2021 por corrupción e inconducta funcional». *gob.pe*, Lima, 6 de julio del 2022. En: rb.gy/149mg

Gráfico n° 1
Funcionarias/Funcionarios con presunta responsabilidad



Resultados tomados de la Contraloría General de la República (CGR), 2022. Ver en: rb.gy/pmk9s

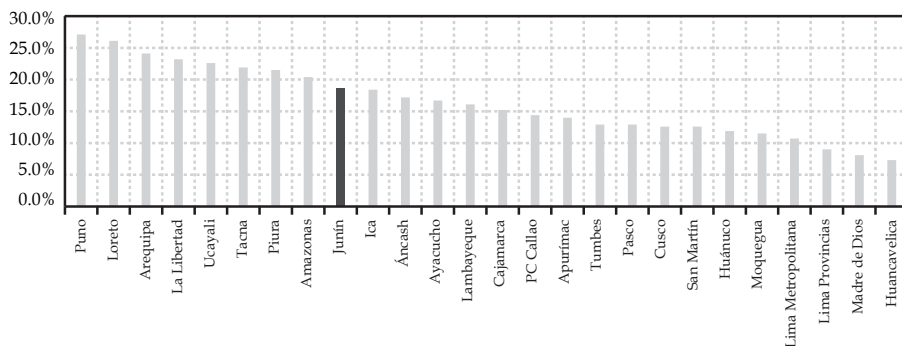
Asimismo, de acuerdo al balance anual del 2021 elaborado también por la CGR, la región Junín se encuentra en el *top 10* del *ranking* de incidencia del perjuicio económico extrapolado por regiones, después de Amazonas y por encima de Ica, ocupando el noveno lugar, con una pérdida de más de 690 millones de soles (S/ 696 000 091), alcanzando un 18.6%² por el nivel alto de corrupción e inconductas funcionales, encontrándose la mayoría de irregularidades en la ejecución de obras públicas. Un ejemplo de ello se dio en el mes de marzo del 2022, en el marco del Megaoperativo de Control en Junín, realizado por la CGR, donde se encontró un perjuicio por más de dos millones de soles (S/ 2 709 774) en la ejecución de la obra del I.E. Mariscal Castilla³. De acuerdo a la auditoría de cumplimiento, el avance de dicho proyecto no superaba el 10% de ejecución física, involucrando a ocho funcionarias/funcionarios del gobierno regional, con

² Resultados tomados de la Contraloría General de la República (CGR), 2022. Ver en: rb.gy/pmk9s

³ Ver: «Identifican perjuicio económico de más de S/ 2 millones en obra del Colegio Mariscal Castilla». *gob.pe*, Huancayo, 15 de marzo del 2022. En: rb.gy/sbt89

responsabilidades administrativas y penales, por suscribir el contrato para la ejecución de los módulos de la institución educativa sin tener competencia para ello y no habiendo verificado la validez de la garantía presentada por el contratista.

Gráfico n° 2
Perjuicio extrapolado por regiones, 2021



Resultados tomados de la CGR, 2022. Ver en: rb.gy/pmk9s

Queda claro que la corrupción impacta negativamente los distintos procedimientos de la provisión de bienes y servicios públicos, exhibiendo la colusión entre las/los funcionarios públicos, supervisores y contratistas, siendo este triángulo el que sienta las bases de la corrupción, empeorando significativamente el sistema nacional, ya que reduce el acceso a servicios de calidad, afectando de manera directa los costos de oportunidad de desarrollo.

Diversos estudios realizados en los últimos años coinciden en señalar a la corrupción como un fenómeno complejo en el que los análisis deben considerar dimensiones que trasciendan lo jurídico e involucren múltiples actores públicos, sociales y económicos. Así, también, se han realizado estudios para determinar si con el proceso de descentralización del país, iniciado en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se avanzó en profundizar la democracia y si se generaron estrategias para controlar la

corrupción, dado el incremento del manejo de recursos de los gobiernos subnacionales. Lamentablemente, e independientemente de los fines, se puede afirmar que casi todos los gobiernos regionales tienen funcionarios/funcionarias con denuncias o procesos de investigación en curso⁴.

Un elemento central en estos procesos tiene que ver con el grado de involucramiento de la ciudadanía. Es por ello que en este artículo se analiza el funcionamiento de una instancia de control y vigilancia ciudadana, a fin de contribuir a la reflexión sobre los mecanismos de participación en la rendición de cuentas e inhibición de actos de corrupción.

Control del presupuesto participativo y el nivel de participación de las/los agentes

Los principios del estado de derecho se resumen particularmente en el respeto de la dignidad humana, porque una sociedad políticamente organizada exige un orden propicio para la eficaz gestión democrática y compartida. En este sentido, resulta esencial que la ciudadanía no solo conozca sus deberes y derechos, sino que se involucre de manera decidida en el seguimiento y toma de decisiones en los actos ejercidos por las instituciones públicas. En el Perú, la participación ciudadana a través de los mecanismos de control y fiscalización ha venido funcionando desde que se

⁴ Existen diversos estudios al respecto. Por ejemplo, ver: Došek, Tomáš; Quiñón, Aaron y Elías Pineda, María Belén. *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Documento de trabajo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Fundación Hanns Seidel, 2022. En: rb.gy/d0sco

También ver: Vega Luna, Eduardo Ernesto; Rojas Medrano, José Carlos; Elías Ayay, Lorena Yalú; Koechlin Costa, José Guillermo y Solórzano Salleres, Ximena del Rosario. *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenaur - Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), 2019. En: rb.gy/v06ge

promulgó la ley n° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, el año 2003.

El proceso de presupuesto participativo en el Perú fue definido como «(...) un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre el Estado y la sociedad civil». 20 años después, los diversos balances realizados muestran un generalizado pesimismo con respecto a la delegación de poder e involucramiento de la ciudadanía de manera activa en la gobernanza de los territorios, haciéndose hincapié en la formalidad en que este proceso se ha convertido⁵.

En dicho marco se conforman los comités de vigilancia y control del presupuesto participativo, normados en la Ley Marco de Presupuesto Participativo como mecanismos de vigilancia, los cuales son elegidos por las/los agentes participantes inscritos para el proceso.

Actualmente, el sistema de participación ciudadana de la región Junín se encuentra debilitado por diversos factores, siendo dos los más relevantes: (i) la pérdida de credibilidad y de interés de las/los líderes de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo, por no ejecutarse las obras acordadas ni cumplirse con los acuerdos formalizados; y (ii) la falta de interés del gobierno regional en fortalecer las capacidades y brindar asistencia técnica a las personas integrantes del comité de vigilancia y control. Esta situación desmotiva a participar en el proceso y ser parte de los comités de vigilancia ciudadana, lo cual ha generado una disminución considerable en la cantidad de agentes participantes en los últimos años.

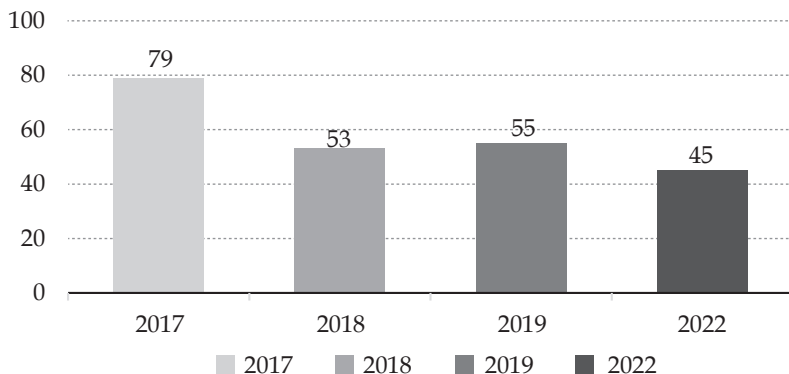
A inicios del 2017, tras la convocatoria anual al total de agentes participantes de la región, se presentaron solo 79 agentes dispuestos

⁵ Ver: McNulty, Stephanie. «Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 6, n.º 11. Lima: PUCP, 2019, pp. 7-30. En: rb.gy/1vwwn

a participar e integrarse en los comités de vigilancia. Si bien en este caso la participación de las/los agentes fue relativamente alta para lo que pasaba en ese momento, muestra una gran disminución en comparación al año 2016, cuando participaron 180 agentes, tendencia a la baja que puede estar asociada al incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo basado en resultados, además de los indicios de corrupción que se encontraron por parte de las/los funcionarios del gobierno regional en esos años. Es así que para el 2018 solo se inscribieron 53 agentes. Posteriormente, se daba inicio al año 2019 con nuevos representantes políticos y nuevas prioridades de la gestión, que en un principio dentro de sus propuestas manifestaban generar los niveles de transparencia y acceso a la información pública necesarios para promover la participación de la sociedad civil, razón por la cual creció el interés, inscribiéndose al proceso 55 personas, seguramente con la motivación de conseguir el presupuesto necesario para sus propuestas de desarrollo. Al siguiente año, 2020, se produce una gran inestabilidad política, social y económica a causa de la pandemia de COVID-19, motivo por el cual se suspende la convocatoria para la inscripción de los agentes participantes y designación de las/los miembros del comité de vigilancia y control del presupuesto participativo basado en resultados 2020-2021.

El año 2022, el país se encontraba en búsqueda de estabilidad luego de los destrozos ocasionados por la pandemia. En ese sentido, se realizaron diversas acciones para reabrir espacios de diálogo y concertación, entre ellos el presupuesto participativo. En la región Junín se presentaron solo 45 agentes participantes, situación que resulta especialmente lamentable dada la disminución del interés de la ciudadanía en intervenir tanto en este proceso como en cualquier tipo de asunto público.

Gráfico n° 3
Totalidad de agentes participantes de la región Junín
(2017-2022)



Elaborado a partir de información de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Junín, 2022.

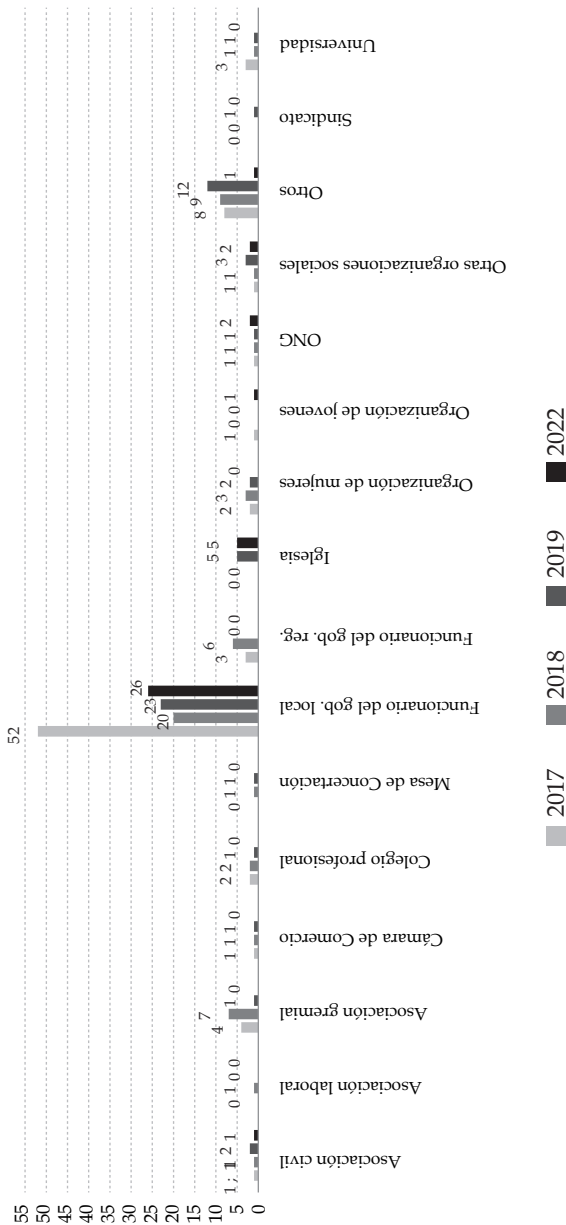
El actual contexto nos permite analizar el problema de fondo: la desconexión entre el gobierno y las/los ciudadanos, componente que no es nuevo en las democracias vigentes. Por ello, la administración pública tiene el desafío de involucrar a la población en los espacios participativos y darle valor público.

En este sentido, existen una serie de obstáculos que debilitan la consolidación de la participación: i) falencias en el acceso a la información pública, indispensable para generar valor e interés en las/los ciudadanos; ii) apatía y falta de compromiso de la sociedad civil; y iii) falta de comprensión del alcance de la participación ciudadana por parte de las/los decisores políticos. Cabe recalcar que estos obstáculos son a la vez oportunidades para impulsar el cambio, garantizando su sostenibilidad a largo plazo.

Las convocatorias de agentes participantes analizadas en este trabajo comprenden los años 2017, 2018, 2019 y 2022, con una tendencia a la baja cada año, a pesar de que se siguió contando con la participación del sector público y privado, la mesa de concertación, organizaciones sociales y otras instituciones de la región. Así pues, el involucramiento de la ciudadanía no es contundente, con una representación escasa e insuficiente, ya que es limitada la participación de la población, explicándose así el copiamiento de espacios de concertación por parte de funcionarias y funcionarios de los gobiernos subnacionales. Cabe recalcar en este punto que, a diferencia de lo que ocurre con la ciudadanía, la participación de funcionarios y funcionarias locales es mayor y constante en estos espacios.

Esta situación de desinterés no se aprecia solo en Junín, sino en el conjunto de regiones. En estos años, no ha existido la voluntad política de los distintos gobiernos de turno por fortalecer el proceso de participación ciudadana, es más, el segundo gobierno de Alan García intentó desmontar la práctica del presupuesto participativo.

Gráfico n° 4
Número de agentes participantes por cada año
del presupuesto participativo
(2017-2022)



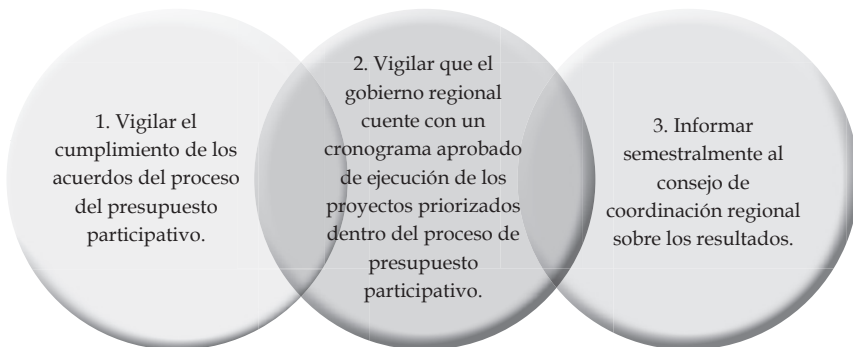
Elaborado a partir de información de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Junio, 2022.

Funciones reales desplegadas por los comités de vigilancia y control en la región Junín

Los comités de vigilancia y control son conformados para hacer seguimiento de los acuerdos arribados en el marco del proceso de presupuesto participativo basado en resultados, así como para velar por la transparencia, participación y control social, garantizando que los procedimientos de la prestación de servicios públicos suministrados por el Estado se den de la manera correcta en la gestión del servicio a la comunidad. Es pertinente resaltar que este derecho define el papel de la participación ciudadana en los asuntos públicos, consagrándose como principio y deber en el ejercicio por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

Gráfico n° 5

Principales funciones de los comités de vigilancia y control



Elaborado a partir de información del Gobierno Regional de Junín, 2022.

El gráfico n° 5 permite visualizar las tres funciones sustanciales de los comités de vigilancia y control con el propósito de identificar en qué medida guardan relación con las funciones genuinas que ejecutan los comités, en el marco de la vigilancia a la implementación de los acuerdos y compromisos arribados en el taller de formalización de acuerdos.

1. Su primera función es vigilar el cumplimiento de los acuerdos del proceso del presupuesto participativo, fundamentalmente para verificar que los proyectos priorizados se ejecuten. En todos estos años, si bien el presupuesto participativo basado en resultados ha priorizado proyectos, muchas veces estos no llegan a ejecutarse por no contar con los recursos necesarios dado que no se les asigna un monto específico en el marco de este proceso. Si bien es cierto que esa situación, de proyectos «dejados a la deriva», se presenta reiterativamente, los comités de vigilancia y control no los evidencian ni informan sobre ellos básicamente por desconocimiento de sus funciones, lo que ha ido minando la legitimidad de los procesos.

(...) los comités de vigilancia si bien es cierto están designados o son integrados por las organizaciones de la sociedad civil, muchas veces no tienen mayor interés en participar o en fiscalizar, siempre y cuando de repente no ven reflejados algunos intereses de ellos, no reciben ni un incentivo, no tienen un apoyo. Entonces, no lo ven tan relevante y no cumplen cabalmente su función. Yan Oré, responsable del proceso de presupuesto participativo del Gobierno Regional de Junín.

Es así que el proceso de presupuesto participativo basado en resultados pierde credibilidad y fiabilidad ante la sociedad civil, porque, entre otros elementos, los comités de vigilancia y control no despliegan sus funciones principales, siendo una fundamental la de informar sobre la situación de los proyectos priorizados. Esta es pues quizá la razón más importante por lo que en estos últimos años se ha reducido enormemente la participación ciudadana. En el caso del Gobierno Regional de Junín, a ello se le suma que no brinda soporte a los comités de vigilancia y control, el cual podría darse con una serie de acciones estratégicas con Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Toda

esta situación denota que el Gobierno Regional de Junín ha ido excluyendo la importancia de la participación de la sociedad civil como un mecanismo de transparencia, apartándose de las necesidades genuinas de la población.

El gobierno regional debiera de informar la cantidad de proyectos que se priorizaron en el presupuesto participativo. Las audiencias públicas de rendición de cuentas no son las adecuadas, no solamente de ahora, sino de gestiones anteriores. No dan información de los proyectos priorizados y menos la situación financiera de cada proyecto que se viene ejecutando. Fred Matos, secretario técnico regional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Junín.

2. Una segunda función es la de asegurarse de que el gobierno regional cuente con un cronograma aprobado de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo basado en resultados. En este caso, el Gobierno Regional de Junín no socializa el cronograma de ejecución de proyectos. Esta omisión es reiterativa en las distintas gestiones, siendo un elemento adverso para el trabajo de vigilancia de los comités. Además, esta forma de trabajo evidencia un limitado diálogo entre los funcionarios del Gobierno Regional de Junín y las/los integrantes del comité de vigilancia al ejercer esta labor.

Es escasa la información de los funcionarios del gobierno regional que brindan sobre determinados proyectos que se aprobaron en el presupuesto participativo. Ellos saben que al culminar la elaboración del proyecto deben informarnos sea por el teléfono o correos; sin embargo, no es así, esto crea un clima de insatisfacción en el comité. Adolfo Victorio, presidente de la Asociación Civil Centro de Investigación y Desarrollo de Chinchaycocha.

Tal como se indica, para fortalecer este mecanismo de vigilancia es necesaria la socialización del cronograma de ejecución de proyectos, el cual nos marcará la pauta para efectos de hacer vigilancia. Además, esta acción permitiría

que los comités desplieguen una de sus funciones de manera adecuada.

3. La tercera función del comité de vigilancia y control es informar anualmente al consejo de coordinación regional sobre los resultados de la vigilancia. Este informe o reporte de vigilancia debe ser socializado por los gobiernos regionales en las audiencias de rendición de cuentas que desarrollan, además de generar mecanismos para que esta información sea difundida en la sociedad. Lamentablemente, según el balance obtenido para nuestro caso, se muestra que el comité de vigilancia y control de Junín no brinda dicho informe, entre otros elementos porque hay un desconocimiento de sus funciones, lo que se agrava por la poca voluntad de las/los funcionarios producto de una desidia en impulsar mecanismos de transparencia de las gestiones del gobierno regional. Todos estos elementos, poco vinculantes, no toman mayor fuerza porque el marco normativo establece que el informe anual de vigilancia debe entregarse de manera voluntaria y no obligatoria. Entonces, se evidencia que hay un vacío legal que urge modificar para que la participación de los comités de vigilancia y control sea efectiva. Al respecto, se menciona:

No hemos participado porque la ley no obligaba a generar informes periódicos de rendición de cuenta de los comités. Más bien hemos participado en el proceso de selección de dirigentes del consejo de coordinación local provincial, quien se encarga de hacer cumplir todos los proyectos para el 2023-2025. Justo Chacahuamán, presidente de la Asociación Chanchamayo (ACHA).

Cabe mencionar que los integrantes del comité de vigilancia y control de Junín desconocen las funciones del comité y el marco legal de los presupuestos participativos basados en resultados. Este desconocimiento, incluso en funciones

básicas como el de dar cuenta del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso de presupuesto participativo, es responsabilidad de Gobierno Regional de Junín, pues este no gestiona capacitaciones a las/los integrantes del comité para que puedan cumplir con su rol fiscalizador. Lo mencionado nos hacen inferir que este mecanismo de transparencia de la información y para evitar actos de corrupción no se desarrolla adecuadamente en gran medida por la desidia de las distintas autoridades que han estado en el Gobierno Regional de Junín.

Cuando el comité de vigilancia evidencia de que no se están cumpliendo ni respetando los acuerdos asumidos en el presupuesto participativo, ellos pueden presentar su informe o pueden acudir a los consejos regionales para que, por intermedio de ellos, se haga también la verificación correspondiente y se pueda hacer la fiscalización que corresponde a su función. Yan Oré, responsable del proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional de Junín.

En resumen, la presentación del informe o reporte que deben emitir los comités de vigilancia sobre sus hallazgos se ha visto afectada por tres motivos principales: (i) al no existir ninguna mención que haga dar cuenta de ello, puesto que su misma legitimidad no está establecida como tal en la Ley Marco de Presupuesto Participativo; (ii) el efecto que tuvo en el cumplimiento de las funciones del comité la disminución de la participación de la ciudadanía en el proceso a través de los años; y (iii) por el desinterés de las mismas instituciones encargadas de que los comités de vigilancia sigan prevaleciendo.

Algunas conclusiones en función de los hallazgos

1. En nuestro país la corrupción ha llegado a todos los ámbitos del sector público, ya sea por formas inadecuadas

de gestión y/o por grupos de poder en los diferentes niveles de gobierno. Bajo esta perspectiva, la corrupción en Junín viene jalando una cadena muy pesada desde hace muchos años, motivo por el cual se encuentra en el *top 10* del *ranking* nacional por su incidencia del perjuicio económico extrapolado por corrupción. Además, los comités de vigilancia y control no son un mecanismo efectivo de representación de la sociedad civil para efectos de visibilizar actos de corrupción. Si bien es cierto que su concepción y creación está orientado a dar cierta potestad a la ciudadanía para efectos de hacer vigilancia, el descuido de las distintas gestiones del Gobierno Regional de Junín, así como de otros gobiernos regionales a lo largo del país, hace que el marco legal no tome fuerza y que estos espacios sean inoperantes y conformados solo por cumplir. Es por ello que estos procesos han ido perdiendo legitimidad, existiendo la imperiosa necesidad de buscar asesoramiento antes de una participación activa en los comités de vigilancia y control, para tener claros temas de presupuestos, marco legal, objetivos y funciones (por ejemplo, sucede mucho que los presupuestos no son verificados antes de ser aprobados).

2. La socialización y comunicación es muy importante para cualquier acuerdo que se tenga previsto. En este caso, el Gobierno Regional de Junín y los comités de vigilancia y control deben fortalecer el diálogo entre ellos acerca del cronograma de ejecución de proyectos, para así vigilar y constatar que todos los proyectos en beneficio de la población se cumplan en el plazo establecido, que el monto de la ejecución sea tal cual se ha calculado y que no haya desbalances económicos. Además, esta acción permitiría que los comités desplieguen sus funciones de manera adecuada dentro sus labores. Porque las experiencias recientes y pasadas han demostrado que el

trabajo coordinado entre dos partes es fundamental para el desempeño de las funciones de ambos. Un desacuerdo en una de las partes puede generar descontento, tal como sucede en la actualidad en la región Junín, en donde se observa una gran desmotivación en el comité y un trabajo descoordinado con el gobierno regional, lo que complica una función inadecuada de los comités de vigilancia y control.

3. La información obtenida por los comités de vigilancia y control es difundida de manera casi silenciosa entre algunas ciudadanas y ciudadanos ligados a temas de interés muy específicos, cuando la difusión de los hallazgos son la parte central del sistema de vigilancia, por lo que deberían ser difundidos a la ciudadanía en general, ya que los impactos de las decisiones que se van a tomar van directamente hacia ella. Es por eso que sería conveniente presentar el informe detallado donde se da cuenta de los resultados de la vigilancia en todos los medios de comunicación existentes en la región (aplicativos web, página web, redes sociales, radio, televisión, guías, folletos, etc.), para que la sociedad civil pueda tener conocimiento sobre los temas abordados y, de esta manera, también poder generar mayor conciencia en la población y que se logre involucrar a más agentes en estos temas de participación, con el fin de que las mismas instituciones públicas, como el Gobierno Regional de Junín, no imposibiliten la capacidad de respuesta del comité de vigilancia y control, y menos se muestren indiferentes frente a su función para ejercer el principio de vigilancia.