

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
ESCUELA DE POST GRADO
DOCTORADO EN CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN



**“LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA Y SU RELACIÓN CON LA
RESPONDABILIDAD, TRANSPARENCIA Y CONTROL PREVENTIVO EN LA
GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010”**

TESIS

PRESENTADA POR:

WENCESLAO ALIAGA ORTEGA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTORIS SCIENTIAE EN CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN



PUNO - PERÚ

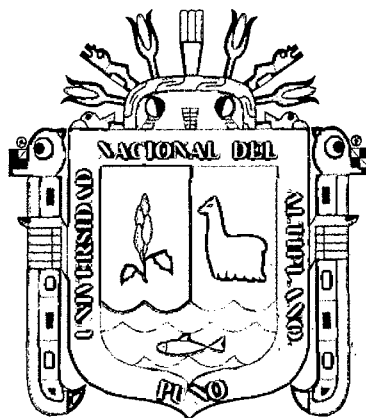
2010

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO - PUNO
BIBLIOTECA CENTRAL AREA DE TESIS
Fecha Ingreso: 25 AGO 2014
Nº 70480

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POST GRADO

DOCTORADO EN CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN



**LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA Y SU RELACIÓN CON LA
RESPONDABILIDAD, TRANSPARENCIA Y CONTROL PREVENTIVO EN LA
GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**

TESIS

PRESENTADA POR:

WENCESLAO ALIAGA ORTEGA

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
DOCTORIS SCIENTIAE EN CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN**

PUNO – PERÚ

2010

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
ESCUELA DE POST GRADO

DOCTORADO EN CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN

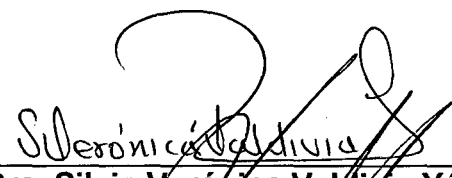
**LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA Y SU RELACIÓN
CON LA RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA Y CONTROL
PREVENTIVO EN LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES
PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO**

TESIS

**PRESENTADA A LA ESCUELA DE POSTGRADO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO PUNO, COMO
REQUISITO PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
DOCTORIS SCIENTIAE EN CONTABILIDAD Y
ADMINISTRACIÓN**

Aprobada:

Presidente

: 
Dra. Silvia Verónica Valdivia Yábar

1º Miembro

: 
Dr. Humberto Novoa Villa

2º Miembro

: 
Dr. Boris Espezuá Salmón

3º Miembro

: 
Dr. Erasmo Manrique Zegarra

DEDICATORIA

A mi esposa, Dora, por su constante apoyo, comprensión y constituir la fuente y la razón de mi vivencia cotidiana.

*A mis hijas:
Giovanna y Marianela*

AGRADECIMIENTO

Mi gratitud eterna a los docentes de la Escuela de Postgrado del Programa de Doctorado en Contabilidad y Administración, por su apoyo incondicional durante mi formación profesional.

INDICE

CARÁTULA	i
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
ÍNDICE	v
RESUMEN	viii
ABSTRACT	xi
INTRODUCCIÓN	1

CAPITULO I EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1	Planteamiento del Problema	4
1.2	Formulación del Problema	11
1.3	Justificación de la Investigación	12
1.4	Objetivos de la Investigación	14
1.5	Hipótesis de la Investigación	15

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

2.1	MARCO REFERENCIAL	17		
	2.1.1	Trabajos de investigación a nivel Doctoral	17	
	2.1.2	Marco Normativo Municipal	20	
	2.1.3	Municipalidades Provinciales	22	
	2.1.4	Gestión Municipal	23	
	2.1.5	Los tratados Internacionales y el Derecho a la Información	24	
	2.1.6	La Organización de Estados Americanos	27	
	2.1.7	El Pacto Mundial de la ONU: una oportunidad de detener la corrupción	27	
	2.1.8	La Gestión de Intereses: lobbying	28	
	2.1.9	Índice de Percepción de la Corrupción	30	
	2.1.10	El Índice de Opacidad	36	
	2.1.11	Rol Estratégico sobre Corrupción de la Contraloría General	37	
	2.1.12	Veedurías de Procesos de Licitación y Concursos Públicos	42	
	2.1.13	Programa Juega Limpio	43	
	2.1.14	Clases de Corrupción: el clientelismo como práctica corrupta	44	
	2.1.15	El Costo de la Corrupción	47	
2.2	MARCO TEÓRICO	52		
	2.2.1	La corrupción según diversos tratadistas	52	
	2.2.2	La discrecionalidad administrativa	54	
	2.2.3	Control de la potestad discrecional	58	
	2.2.4	Rendición de cuentas, indicador de la democracia	61	
	2.2.5	La transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de lucha contra la corrupción	64	
	2.2.6	La participación de la sociedad civil dentro de los objetivos de un plan de lucha contra la corrupción	65	
	2.2.7	Enfoques sobre corrupción	68	
	2.2.8	Código de Ética	85	
2.3	MARCO CONCEPTUAL (DEFINICIÓN TÉRMINOS BÁSICOS)	86		
	2.3.1	Definiciones de corrupción	86	
		2.3.1.1	Concepto etimológico	86
		2.3.1.2	Concepto histórico	87
		2.3.1.3	Concepto de corrupción	88
		2.3.1.4	Concepto basado en la ley	90
		2.3.1.5	Otras definiciones	90
	2.3.2	Metodología de construcción del índice de opacidad–FACTOR O	90	
	2.3.3	Concepto de Ética	94	

**CAPITULO III
DISEÑO METODOLÓGICO**

3.1	Ámbito de Estudio	95
3.2	Tipo y Diseño de Investigación	97
	3.2.1 Tipo de Investigación	97
	3.2.2 Diseño de Investigación	97
	3.2.3 Variables de la Investigación	98
3.3	Población y Muestra	101
3.4	Métodos, Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	104
	3.4.1 Métodos	104
	3.4.2 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos	105
3.5	Diseño de Análisis e Interpretación de Datos	106
	3.5.1 Selección y Codificación de Información	106
	3.5.2 Utilización de Software Estadístico	107
	3.5.3 Utilización de Técnicas Estadístico	107

**CAPITULO IV
RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

4.1	Percepción de la corrupción institucionalizada, según estamentos, con respecto a la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.	108
	4.1.1 Distribución de la percepción de la corrupción institucionalizada, según estamentos	108
4.2	La corrupción institucionalizada, con respecto a la responsabilidad (rendición de cuentas) en la gestión de las municipalidades provinciales zona sur de la región de Puno	112
	4.2.1 Distribución de la percepción sobre la realización de Rendición de Cuentas, según estamentos.	112
	4.2.2 Percepción sobre información de acceso al público según estamentos	113
	4.2.3 Percepción sobre facilidad de procedimiento de acceso directo al público según estamentos	115
	4.2.4 Percepción sobre negativa de acceso al público según estamentos	116
	4.2.5 Percepción sobre tasa aplicable por acceso a la información según estamentos	118
4.3	La corrupción institucionalizada con transparencia de la información en la gestión de las municipalidades provinciales de la zona sur de la región de Puno	122
	4.3.1 Distribución de percepción sobre gestión transparente según estamentos	122
	4.3.2 Distribución de percepción sobre difusión de la información según estamentos	123
	4.3.3 Distribución de percepción sobre publicación en los portales de transparencia de la entidad según estamentos	125
	4.3.4 Distribución de percepción sobre control de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios según estamentos	126
	4.3.5 Distribución de percepción sobre concurrencia de libre competencia según estamentos	128
4.4	La corrupción institucionalizada, en relación al control preventivo en la gestión de las municipalidades provinciales de la zona sur de la región de Puno	132
	4.4.1 Distribución de percepción sobre existencia de denuncias ciudadanas según estamentos	132
	4.4.2 Distribución de percepción sobre existencia de control preventivo según estamentos	133

4.5	Propuesta de un Manual de Auditoría Social y Rendición de Cuentas para reducir la corrupción institucionalizada en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno	138
4.5.1	Marco Conceptual y referencial de la Auditoría Social	138
4.5.1.1	La Auditoría Social como forma o mecanismo de participación ciudadana	139
4.5.1.2	La Auditoría Social como proceso de seguimiento, evaluación y monitoreo	142
4.5.1.3	Auditoría Social como derecho y como deber	144
4.5.1.4	Auditoría Social	147
4.5.1.5	Los objetivos de la Auditoría Social	148
4.5.1.6	Marco de actuación de la Auditoría Social	149
4.5.1.7	Principios en que se fundamenta la Auditoría Social	150
4.5.2	Conceptos de la Auditoría Social	151
4.5.2.1	Normas utilizadas por los auditores	152
4.5.2.2	Conceptos relacionados con la Auditoría Social	155
4.5.2.3	Importancia del derecho de acceso a la información	159
4.5.2.4	Ámbitos de aplicación de la metodología de Auditoría Social	161
4.5.3	Condiciones necesarias para la consolidación de la metodología	164
4.5.3.1	Condiciones mínimas	164
4.5.3.2	El proceso metodológico de la Auditoría Social	168
4.5.3.3	Comité de Auditoría Social – CAS	171
4.5.3.4	Elaboración y entrega del informe final de Auditoría Social	177
4.5.3.5	Estructura del Informe de Auditoría Social	178
CONCLUSIONES		179
SUGERENCIAS		181
BIBLIOGRAFÍA		183
ANEXOS		186
Anexo N° 01 – Cuestionario a funcionarios		187
Anexo N° 02 – Cuestionario al personal de los órganos de control institucional		190
Anexo N° 03 – Cuestionario a las organizaciones de base – sociedad civil		193
Anexo N° 04 – Ficha de toma de información		196

RESUMEN

El objetivo de la investigación fue analizar la corrupción institucionalizada, con relación a responsabilidad, transparencia de la información y control preventivo en la gestión de las municipalidades provinciales de la zona sur de la región de Puno 2010.

En la investigación se aplicó un proceso inductivo en la identificación de los indicadores de: responsabilidad; así como en la transparencia en la difusión de la información y control preventivo, para relacionar con la variable corrupción, se obtuvo datos mediante las técnicas de encuesta y entrevista de los tres estamentos involucrados siendo: funcionarios, órgano de control institucional y representantes de la sociedad civil, en el que no se estandarizó, tomándose diferentes niveles de tamaño muestra de las municipalidades. Para la contrastación de hipótesis, se utilizó el método estadístico de correlación corroborando con su respectiva prueba de hipótesis.

Entre los resultados alcanzado se puede señalar que existe relación entre las circunstancias en las que se realizaron rendiciones de cuenta y la información que es solicitada por parte de la sociedad civil, con lo que queda demostrado que cuanto más se solicita información las autoridades municipales se sienten obligadas a rendir cuentas y cuando no se solicita dicha información,

simplemente no cumplen con el proceso de rendición de cuentas, pues ésta se realiza a petición de la ciudadanía, lo que tiene directa relación con la percepción de actos de corrupción dentro de la institución edil. Así mismo la implementación y funcionamiento del control interno está en proceso de implantación, el Titular de la Entidad, falta promover y supervisar el funcionamiento de control interno para el efectivo ejercicio de las rendiciones de cuentas, las fechas de actualización de información están desfasados, deterioro de una efectiva difusión correspondiente hacia la sociedad civil, no cumplen con brindar información solicitada, deficiente respuesta a todo el requerimiento de la información de la ciudadanía, nunca explican ni fundamentan las decisiones tomadas en la gestión edil, es decir, a menor información mayor desconfianza en la población, demostrando poco interés por parte de los funcionarios por realizar la difusión correspondiente, en cumplimiento de las normas de transparencia económica, y que con ello aumente la corrupción en los municipios. La transparencia superficial se demuestra con la difusión de las obras que se ejecutan empero ocultan la información presupuestal, los procesos de adquisiciones que se realizan, entre otros demostrando con ello la poca transparencia en la gestión edil. El rol de la veeduría ciudadana en función de las acciones que se toman respecto a las denuncias de corrupción planteadas en las municipalidades, no son atendidas, con lo que los actos de corrupción se incrementan.

Como conclusiones tenemos:

- El 11.11% de los funcionarios públicos, 55.56% del personal del Órgano de Control Institucional y 83.05% de los representantes de la Sociedad Civil indican la existencia de un nivel de corrupción alta. Así mismo el índice

promedio de corrupción de los tres estamentos fue de 3.7 puntos, equivalente a una tendencia de alta corrupción.

-
- Existe una fuerte relación entre la corrupción institucionalizada y la inconsistente e incompleta responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, medido a través del coeficiente de correlación ($r=0.8367$) y el coeficiente de determinación ($r^2= 0.70$) la que indica, el 70% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se explica por la misma variabilidad de la variable responsabilidad.
- Existe una fuerte relación entre la corrupción institucionalizada y la transparencia de la información en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, medido a través del coeficiente de correlación ($r=0.8742$) y el coeficiente de determinación ($r^2= 0.7643$) la que indica, el 76.43% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se explica por la misma variabilidad de la variable transparencia.
- Existe una fuerte relación entre la corrupción institucionalizada y el control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, medido a través del coeficiente de correlación ($r=0.4464$) y el coeficiente de determinación ($r^2= 0.1993$) la que indica, el 19.93% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se explica por la misma variabilidad de la variable control preventivo.

•
Palabra clave: Responsabilidad, Transparencia y Control Preventivo

ABSTRACT

The research objective was to analyze the institutionalized corruption in relation to accountability, transparency of information and preventive control in the management of provincial municipalities in the southern region of Puno 2010.

The research applied an inductive process to identify indicators: accountability, as well as in the transparency in the dissemination of information and preventive control, to link with the corruption variable, data were obtained through survey and interview techniques of the three estates being involved: *civil servants*, institutional control authority and representatives of civil society, which was not standardized, taking different levels of sample size municipalities. For hypothesis contrasting, we used the statistical method of correlation with their respective corroborating hypothesis testing.

Among the results achieved can be noted that there is a relationship between the circumstances in which they realized accountability and the information that is requested by civil society, which demonstrated that the more information is requested the municipal authorities feel forced to the accountability and when it is not required this information, simply they do not

carry out the accountability process, as this is done at the request of citizens, which is directly related to the perception of corruption within the institution municipal . Likewise, the implementation and operation of internal control is in the process of implementation, the Head of the Institution, we need to promote and monitor the operation of internal control for the effective exercise of the accountabilities, dates of updating of information are outdated, deteriorating for effective dissemination to civil society for not complying with providing requested information, poor response to all the information requirement of citizenship, they never explain nor base the decisions made on management municipal, that is to say, to less information greater distrust in the population, showing little interest on the part of officials to conduct the corresponding distribution, in fulfillment with the standards of financial transparency, and thereby increasing corruption in the municipalities. Surface transparency is demonstrated by the diffusion of works that run however hide the budget information, procurement processes that are performed, among others, thereby demonstrating the lack of transparency in the management municipal. The role of oversight citizenship based on the actions taken regarding the impeachments of corruption proposed in the municipalities, are not attended, so that corruption increases.

Conclusions:

- The 11.11% of civil servants, 55.56% of the staff of Institutional Control Authority and 83.05% of the Civil Society representatives indicate the existence of a high-level corruption. The same was obtained an average rate of corruption of the three estates of 3.7 points measured on a scale of zero to ten.

- There is a strong relationship between institutionalized corruption and the inconsistent and incomplete accountability in the management of provincial municipalities in the southern region of Puno, measured by the correlation coefficient ($r = 0.8367$) and coefficient of determination ($r^2 = 0.70$) which indicates, 70% of the variability respect the corruption variable is explained by the same variability of the variable accountability.

- There is a strong relationship between institutionalized corruption and transparency of information in the management of provincial municipalities in the southern region of Puno, measured by the correlation coefficient ($r = 0.8742$) and coefficient of determination ($r^2 = 0.7643$) which indicates, 76.43% of the variability respect the corruption variable is explained by the same variability of the variable transparency.

- There is a strong relationship between institutionalized corruption and preventive control in the management of provincial municipalities in the southern region of Puno, measured by the correlation coefficient ($r = 0.4464$) and coefficient of determination ($r^2 = 0.1993$) which indicates, 19.93% of the variability respect the corruption variable is explained by the same variability in the preventive control variable.

Keyword: Accountability, Transparency and Preventive Control

INTRODUCCIÓN

En la actualidad la lucha contra la corrupción es uno de los desafíos de mayor importancia en el ámbito de la zona sur de la región Puno, en nuestro país y, por qué no decirlo, en el mundo entero. Se trata de un reto que debemos enfrentar para poder construir una sociedad más justa, eficaz y de participación ciudadana. Este tema es materia de debate y de respuesta tanto por parte de todos los países del planeta como de diversos organismos internacionales.

La corrupción en el Perú en gran medida ha sido propiciada por la propia estructura y el funcionamiento del Estado y por la forma como este interactúa con los ciudadanos. Ha existido una pronunciada debilidad en los mecanismos de control de la gestión pública, lo cual ha permitido que funcionarios, ciudadanos, y empresas privadas desarrollen actividades que en lugar de ser de interés general, benefician exclusivamente intereses particulares.

Se pone a consideración, la investigación titulada: “LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA Y CONTROL PREVENTIVO EN LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO, 2010”; que se ubica en la temática de gestión pública.

Mediante la presente investigación se ha demostrado la corrupción institucionalizada, se que se debió a la inconsistente e incompleta responsabilidad, a una transparencia superficial de la información y a una relativa veeduría en el control preventivo en la gestión de las Municipalidades de la zona sur de la región de Puno.

El presente trabajo de investigación se encuentra dividido en cinco capítulos:

En el PRIMER CAPÍTULO: se presenta el problema de la investigación, en la cual se establece el planteamiento del problema, justificación de la investigación, los objetivos de la investigación, el marco de referencia, y formulación de hipótesis.

El SEGUNDO CAPÍTULO: Marco Teórico de la investigación se aborda la conceptualización de la corrupción según diversos tratadistas, percepción actual de la corrupción en el Perú, La discrecionalidad administrativa, control de la potestad discrecional, rendición de cuentas, la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de lucha contra la corrupción, la participación de la sociedad civil dentro de los objetivos de un plan de lucha contra la corrupción, enfoques sobre corrupción, y códigos de ética.

El TERCER CAPÍTULO: Diseño Metodológico, donde se desarrolla el método, tipo y nivel de investigación, que le dieron una orientación al estudio, operacionalización de variables, la población y el diseño muestral, los métodos,

técnicas e instrumentos de recolección de datos, y diseño de análisis e interpretación de datos.

El CUARO CAPÍTULO: se presenta los resultados de la investigación, con aplicación de los fundamentos e interpretación de los resultados obtenidos, con la contrastación de las hipótesis, a partir del procesamiento específico para cada una de las hipótesis.

El QUINTO CAPÍTULO: propuesta de un Manual de Auditoría Social y Rendición de Cuentas para reducir la corrupción institucionalizada en la gestión de las Municipalidades Provincialesde la zona sur de la región de Puno. Esta propuesta, no es el único documento sobre la temática, sino que puede ser enriquecido con nuevas investigaciones que sobre el tema.

Finalmente se presentan las conclusiones y sugerencias, así como la bibliografía consultada.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los orígenes de la corrupción no vienen desde hace 20 o 30 años. Se conoce en la historia que el Virrey que gobernaba a los indios del Tawantinsuyo y españoles afincados en el Virreynato del Perú, compraba el cargo en España y apenas se instalaban en la ciudad de los Reyes, ponían al mejor postor los puestos claves del Virreynato, accediendo a estos españoles y criollos con solvencia económica.

Fue así que hasta 1812 se vendieron los cargos en el Virreynato en el Perú. Sin embargo hay muestras de reflexión a favor de la Anticorrupción. Fue en el informe: "Discurso y reflexiones Políticas en el Reyno del Perú" de Antonio de Ulloa donde aparecen las primeras muestras de repudio contra la barbarie que se vivía durante aquellos años.

Las gestiones públicas corruptas en el periodo inmediatamente posterior a la independencia constituyen la continuación de modalidades de corrupción colonial en un nuevo marco de extrema carencia fiscal, luchas caudillistas,

inestabilidad política e institucional, y abuso de los derechos de propiedad de extranjeros y nacionales. Sólo reducidas gavillas de negociantes listos a proveer financiamiento de alto riesgo e interés son privilegiadas por el favor y el poder corrupto de turno. La política de secuestros de bienes de emigrados españoles y criollos, iniciada durante la gestión de José de San Martín y Bernardo Monteagudo, abre la expropiación Republicana que, por un lado, debilita los derechos de propiedad y, por otro, beneficia a militares caudillistas. **Ministerio de Justicia. (2006).**

Los caudillos se apropian de haciendas y demás propiedades expropiadas, así como hipotecan los pocos ingresos fiscales y aduaneros para garantizar el financiamiento interno y externo de sus campañas militares. Los contratos para suplir al ejército de insumos se otorgan por amigos político y sobornos. **Ministerio de Justicia. (2006).**

Así, se hunde en más miseria la endeudada Hacienda Pública y su crédito internacional y doméstico. La corrupción de esta época Republicana temprana es de rapiña, institucionalizada y justificada en nombre del patriotismo emancipador militarista. La disputa entre grupos corruptos es una disputa de botín que desborda en expropiaciones y despojos privados. **Ministerio de Justicia. (2006).**

El nivel de costo de valor desviado por corrupción se puede calcular sobre la base del negociado de los primeros dos empréstitos internacionales de 1822-1826, por nueve millones de pesos (1,8 millones de libras esterlinas), de cuya suma se desvió alrededor de 4,5 millones de pesos. Esto significaría alrededor de

40-50 % de los gastos fiscales y, en consecuencia, alrededor del 6-7% del exiguo PBI de la época. **Quiroz, A.W. (2005).**

Luego de algunas pinceladas acontecidas en el Perú Republicano, entendemos que la corrupción es un fenómeno que ha estado presente a través de la historia peruana, y se puede señalar como una enfermedad, en tal sentido indicamos que la idea es que hay que reemplazar la corrupción estructurada instalada en nuestro país a través de los años por un sistema de integridad y de continuidad y permanencia en la lucha contra la corrupción. **Ministerio de Justicia. (2006).**

El poder judicial de nuestro país desde siempre ha procesado, viene procesando y seguro procesará a personal que en condición de directivo, funcionario o trabajador del Estado, ha realizado actos de corrupción.

El Congreso de la República dispone de una Comisión de Fiscalización, la misma que ha tratado, trata indudablemente seguirá tratando casos de corrupción en el sector público.

La Contraloría General de la República como parte de su función constitucional ha determinado, viene determinado y seguirá encontrando casos de corrupción.

Los Órganos de Control Institucional de las entidades del Estado desde siempre han venido realizando acciones de control para confirmar actos de corrupción.

Los medios de comunicación: canales de televisión, radios, revistas, periódicos permanentemente incrementan sus ventas gracias a la publicación de denuncias de corrupción cometidas por directivos, funcionarios y trabajadores del Estado; de este modo se divulgan complejas malversaciones, y delitos de función que el ciudadano común y corriente no puede sino asombrarse ante el evidente ingenio y “eficiencia” con que actúan estas personas.

Ante esta situación se ha llegado a indicar que la corrupción es un mal incurable, que siempre se encuentra de moda en nuestro país y especialmente en el sector gubernamental.

Los analistas coinciden en señalar que la corrupción parece ser actos ilegales institucionalizados en el quehacer institucional, tanto en el gobierno central, gobierno regional y gobierno local.

Según tipo de entidad; en el año 2008, los informes incidieron en acciones de control a los Gobiernos Locales y Organismos del Gobierno Central, sectores que acumulan el 67.5% y 11.7% respectivamente, del total de 326 informes aprobados. (Informe de Gestión de la Contraloría General de la República 2008, p. 24). Denotando que el Sistema Nacional de Control orienta prioritariamente a las municipales en el ámbito nacional y regional.

Además se menciona en el Informe de Gestión de la Contraloría General de la República – año 2008, Los Gobiernos Locales comprenden 1,836 municipalidades, entre provinciales y distritales, siendo el sector más

representativo del ámbito sujeto a control (73.6% del total de entidades públicas y 45.4 del total de entes sujetos a control).

1.1.1 En cuanto a la corrupción

Cada 30 días en el Perú, entre enero del 2005 y mayo del 2006, la Contraloría General de la República denunció a 10 municipalidades (Provinciales o distritales). Sin embargo, el Poder Judicial emite solo dos o tres sentencias cada tres meses sobre acusados de casos de corrupción municipal en el Perú. En la mayoría de los casos las sentencias son absolutorias o no tienen pena de cárcel porque los acusados se acogen a los mecanismos de prescripción. **CARPIO SOTO, Neptalí. (2009)**

Si se compara los índices de corrupción municipal ocurridos los años 1994 – 95 y los años 2004 – 2005 se llega a la conclusión que el delito ha aumentado en un 28% en las municipalidades del Perú.

Las regiones con mas índices de corrupción son Puno y Lima. Los casos comprometen a municipalidades muy lejanas pero también a municipalidades de composición social alta. En Lima durante el año 2005 la municipalidad con mayores índices de corrupción es la de San Isidro con 7 denuncias penales. En provincias fue la municipalidad provincial de San Pedro de Abad de Ucayali. **CARPIO SOTO, Neptalí. (2009)**

Las Municipalidades más corruptas en Lima

Municipalidades más corruptas	Autorizaciones de denuncias por parte de la Contraloría General de la República	Perjuicio económico para el estado
Municipalidad Distrital de San Isidro	7 denuncias	S/. 2'051,180
Municipalidad Distrital de Ate - Vitarte	5 denuncias	3'272,174
Municipalidad Provincial de La Victoria	3 denuncias	863,339

Fuente: Contraloría General de la República

Las Municipalidades más corruptas en el interior del país

Municipalidades más corruptas	Autorizaciones de denuncias por parte de la Contraloría General de la República	Perjuicio económico para el estado
Municipalidad Prov. San Pedro de Abad – Ucayali	8 denuncias	S/. 805,722
Municipalidad Distrital de Socabaya – Arequipa	4 denuncias	114,806
Municipalidad Provincial El Collao – Ilave	3 denuncias	139,791
Municipalidad Provincial de Huancayo	3 denuncias	886,157

Fuente: Contraloría General de la República

Sólo entre enero y diciembre del 2005 han sido denuncias por la Contraloría 128 municipalidades. Es decir, cada 30 días eran denunciadas 11 municipalidades en promedio. Los delitos más comunes son peculado, colusión, delitos contra la fe pública y abuso de autoridad. El denominador común de las irregularidades se produce al momento de realizar una licitación, concurso, adjudicación, ejecutar una obra o comprar bienes y servicios. (Módulo 4: participación y gobernabilidad democrática) **CARPIO SOTO, Neptalí. (2009)**

Mediante la Gerencia Central de Denuncias y Participación Ciudadana, en el año 2008, la investigación vía acciones rápidas se orientó a examinar la actuación de los Gobiernos Locales y el Gobierno Central, y se ha expresado en la realización de 93 acciones rápidas.

La estrategia integral de lucha contra la corrupción se sustenta en el desarrollo de mecanismos preventivos y correctivos, en ese sentido el Ente Rector del Sistema Nacional de Control, ha considerado que sus objetivos estratégicos y las acciones que se desprendan de ellos deben estar articulado en un programa integral con enfoque anticorrupción que involucre tanto a los agentes públicos como a los privados, con la finalidad de reducir los niveles de corrupción.

1.1.2 En cuanto al gasto ineficiente

Por cada 100 soles que el Tesoro Público transfiere a las municipalidades por concepto del FONCOMUN por lo menos entre el 65% y 85% se pierden en gastos burocráticos, servicios no personales, consultorías, excesiva publicidad, dietas de regidores, etc. Solo entre el 35% y en la mayoría de los casos el 25% se destinan a inversiones netas. **CARPIO SOTO, Neptalí. (2009)**

Los estudios desarrollados por el Banco Mundial y el Instituto Apoyo (Lorena Alcázar) y la ONG PRISMA en el sentido que el 70% de los recursos destinados al programa del Vaso de Leche se pierden en el camino. Solo el 30% llega efectivamente a los niños más pobres.

El Programa del Vaso de Leche al ser un subsidio indirecto permite, por ley, excesivos procesos burocráticos, de licitación y distribución de los insumos del Vaso de Leche, que al final son atractivas para la corrupción y la elevación de los costos del insumo.

Toda esta perspectiva, nos lleva a indicar que la corrupción se ha convertido en “instituciones” intangibles y amorfas que de alguna manera involucra a directivos, funcionarios y trabajadores en la gestión de las Municipalidades Provinciales de Región de Puno, que es el tema de nuestra investigación.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1 Problema General

¿Cómo es la corrupción institucionalizada con relación a responsabilidad, transparencia de la información y control preventivo, en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la región de Puno, 2010?

1.2.2 Problemas Específicos

¿Cómo es la corrupción institucionalizada con relación a responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno?

¿Cuál es la relación entre la corrupción institucionalizada con la transparencia de la información, en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno?

¿Cuál es la relación entre la corrupción institucionalizada con el control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno?

¿Cuál es el nivel de participación ciudadana que permita reducir la corrupción institucionalizada en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno?

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El tema motivo de la investigación, se ubica en el contexto de la responsabilidad (rendición de cuentas), transparencia y control en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la región de Puno, considerando los (3) Municipios – Puno, Yunguyo, y El Collao, que conforman el ámbito de nuestra investigación.

Se busca alcanzar que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia, a través de la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información de interés público, así como el control correspondiente.

En las últimas décadas, la práctica de la *corrupción en el Perú* ha avanzado significativamente debido a una serie de razones. En *primer lugar*, la creciente permeabilidad en amplios sectores de la población, que la consideran como una conducta natural en el uso de las cuotas de poder dentro del Estado y en la vida cotidiana.

En *segundo lugar*, el sistema de creencias morales y de hábitos de conducta se ha resquebrajado, trastocando los roles sociales. Las sensibilidades frente a la corrupción han oscilado entre la complacencia, la tolerancia y la resignación en gruesos sectores de la población. No hay hábitos y costumbres de honestidad suficientemente asentados y la ley no representa para la ciudadanía la objetivación de valores sociales aceptados.

En *tercer lugar*, el utilitarismo exacerbado, aunado al culto de la viveza, ha generado un fuerte debilitamiento del sentido de lo público y ha conducido a una perspectiva que privatiza el espacio y la función pública; ello explica la falta de compromiso con una ética pública inspirada en valores ciudadanos.

En *cuarto lugar*, es preciso considerar que la corrupción generalizada se inserta, de un lado, en un proceso de movilidad social a cualquier costo, sin sanción moral y, de otro, en la complicidad de un importante sector de la clase dirigente.

En *quinto lugar*, en la esfera política se percibe el divorcio entre la ética y la gestión pública. La acción política fija sus propios fines que debe perseguir a cualquier precio. La crisis y la devaluación de los partidos políticos han contribuido a forjar una construcción social que disocia la política de la ética. El poder no se comprende como un medio de servicio.

En esta línea de trabajo, la pregunta central gira en torno a cómo imaginar una construcción ética de lo público que conduzca a una estrategia preventiva de combate a la corrupción en el mediano y largo plazo.

Se entiende la ética pública como el conjunto de usos y costumbres que practican los ciudadanos en el espacio público, y considera que estos usos y costumbres deberían ser gratificantes y no perjudiciales para todos los miembros de la sociedad y destinados a fortalecer y no a debilitar el sistema democrático.

La meta de la promoción de la ética pública es combatir la actual cultura de corrupción y construir una visión factible de la ética pública que se plasme en una cultura de la honestidad, transparencia y respeto en los diferentes ámbitos, tanto de la función estatal como social en general.

Por lo anteriormente expuesto, se justifica plenamente abordar la temática de la responsabilidad (rendición de cuentas), la transparencia, y control, para valorar razonadamente si en un futuro cercano combatir la corrupción en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la región de Puno.

1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar la corrupción institucionalizada, con relación a responsabilidad, transparencia de la información y control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, 2010.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Determinar la corrupción institucionalizada, con respecto a la responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales zona sur de la región de Puno.

Analizar la corrupción institucionalizada con la transparencia de la información en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

Determinar la corrupción institucionalizada en relación al control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

Plantear un modelo de Manual de Auditoría Social y Rendición de Cuentas para reducir la corrupción institucionalizada en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

1.5 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1 HIPÓTESIS GENERAL

La corrupción institucionalizada, se relaciona con la inconsistente e incompleta responsabilidad, una transparencia superficial de la información y a un relativo control preventivo en la gestión de las municipalidades de la zona sur de la región de Puno, 2010.

1.5.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

La corrupción institucionalizada tiene relación con la inconsistente e incompleta responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

La corrupción institucionalizada está asociada con la transparencia superficial de la información en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno

La corrupción institucionalizada se relaciona con el relativo control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO REFERENCIAL

2.1.1 Trabajos de investigación a nivel doctoral

Respecto al tema de nuestra investigación existe la ***Tesis Titulada***: “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), para obtener el grado de doctor en ciencias de la administración, presentada por CPC. Y M.A. Mauro Alberto Sánchez Hernández de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Facultad de Contaduría y Administración División de Estudios de Posgrado, marzo de 2007.

En su conclusión general, Parte II pág. 161-164, señala: Hemos dejado sentado, que la rendición de cuentas y el acceso a la información, son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Se ha puntualizado que constituyen mecanismos de gobernanza, haciendo posibles condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y diversos actores sociales.

El principio de **rendición de cuentas** se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen y defiendan sus ideas e intereses ante las acciones gubernamentales.

El concepto de **transparencia** que ha sido abordado, se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público; esto hace accesible la información a todos los posibles actores interesados.

Un gobierno realmente democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. La **transparencia** frena la corrupción, la **rendición de cuentas** permite reprimir o castigar a gobernantes o servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados.

El fenómeno de la **corrupción** está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Se define como el uso de recursos públicos financieros, políticos o legales, para la obtención de ganancias privadas.

La **corrupción se presenta en el quehacer público de tres formas distintas**: el **desvío de recursos públicos** bajo control de funcionarios públicos para beneficio directo, o de sus familiares o amigos; la **corrupción administrativa**, que es la distorsión intencional de la implementación de normas,

trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito; y la **captura del Estado**, que son un conjunto de acciones de grupos o individuos, para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos, significando esto poner al Estado al servicio de intereses privados.

Un elemento clave para la **rendición de cuentas** es el **control y la fiscalización** de recursos públicos. La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de recursos públicos ya sean económicos, materiales o humanos, y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley.

El **derecho a la información** es un derecho fundamental que tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues le permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público.

La creación del marco legal que norma la transparencia y la rendición de cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana en años recientes. Permitirá paulatinamente transparentar la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente y tenderá a fortalecer la confianza en las instituciones, en base al conocimiento de su funcionamiento y resultados.

La experiencia de otros países constituye una guía sumamente útil para diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas, transparencia y control, en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la región de Puno.

2.1.2 Marco normativo de las Municipalidades

El 16 de noviembre del año 1853, el Congreso de la República dio la primera Ley Orgánica de Municipalidades constituida por 126 artículos; en ella se estableció un marco normativo general para la actuación de las municipalidades en el Perú, como un cuerpo encargado de la administración de los intereses locales.

Luego, la Constitución Política del Perú, así como posteriores leyes orgánicas dan a las municipalidades **funciones promotoras del desarrollo local**, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de la colectividad, además de las de *promoción adecuada, prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico*.

En el marco del **proceso de descentralización** y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; en este marco, *los gobiernos locales deben cumplir con mayor eficiencia las funciones que vienen desarrollando las instituciones nacionales en las distintas jurisdicciones locales*.

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dichos procesos se

establecen las políticas públicas en el ámbito local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales.

El marco normativo asigna a las municipalidades competencias exclusivas y compartidas. Entre las competencias exclusivas, tenemos:

1. Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su ámbito, y ejecutar los planes correspondientes.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo municipal concertado.
3. Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
4. Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y sus leyes anuales de presupuesto.
5. Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.
6. *Fiscalizar* la gestión de los funcionarios de la municipalidad.
7. Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter social.
8. Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley.
9. Aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales, entre otros que señala la ley.

En este contexto las municipalidades se constituyen en el núcleo de gobierno responsable de la conducción del desarrollo de sus ámbitos locales, para lo cual cuentan con:

1. Autonomía política, se refiere a la capacidad de dictar normas de carácter obligatorio en los asuntos de su competencia dentro de su jurisdicción y sancionar a quienes las incumplen y denunciar a quienes resistan a cumplirlas.
2. Autonomía económica, a la capacidad de decidir sobre su presupuesto y los rubros donde se destina sus gastos de acuerdo a las necesidades de la comunidad, y
3. Autonomía administrativa, a la capacidad de organización más conveniente al logro de los fines y el ejercicio de sus funciones de acuerdo a la realidad geográfica y económica.

A partir del año 2003, esta conducción es compartida con la sociedad civil, el cual esta normado a través de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. (Alfaro Limaya, Javier. 2003)

2.1.3 Municipalidades Provinciales

Las Municipalidades Provinciales integran el consejo de coordinación de provincial, con el fin de establecer un foro de debate permanente sobre políticas de desarrollo, planeamiento concertado, presupuesto participativo, prioridades de inversiones, proyectos de cofinanciación, promoción de la inversión privada y demás temas comunes, a fin de lograr acuerdos que en conjunto se orienten a solucionar problemas provinciales, interprovinciales o regionales para lo cual debe existir una activa coordinación entre éstas. Este principio se encuentra establecido

en el marco normativo de la descentralización que crea los consejos de coordinación regional y local, de igual modo en el marco normativo para la participación ciudadana en la gestión pública. Estos intereses compartidos permitirían mejorar de manera continua la dinámica municipal provincial. (Alfaro Limaya Javier. 2003)

2.1.4 Gestión Municipal

En su sentido estricto, la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad importante que desarrolló el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federal.

Es necesario que exista una organización administrativa adecuada, para que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal.

2.1.5 Los Tratados Internacionales y el Derecho a la Información

En términos generales, y siguiendo a la corriente mayoritaria, se puede decir que "la libertad de expresión" que se refiere a ideas, opiniones o pensamientos es una libertad que puede implicar una manifestación no absolutamente verídica, y no por ello se vulnera la normatividad internacional, siempre y cuando esta misma libertad no caiga en la calumnia, la mentira o algún tipo de injuria específica.

Por el contrario, "el derecho a la información", conlleva necesariamente la veracidad como su fundamento esencial. Uno de los graves problemas que aquí se presentan es el relativo al hecho de que en múltiples ocasiones se emiten ciertas opiniones muy delicadas, pero con un sustrato carente de veracidad.

No cabe duda de que el antecedente internacional de mucho de lo que se legislaría posteriormente en el marco del derecho a la información, se encuentra primeramente en la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuando señala en su artículo 19 que todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, que incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el poder investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundirlas por cualquier medio de expresión, sin limitación de fronteras.

Por lo que toca al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, éste asienta: Toda persona tiene derecho a la

libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículo 19, inciso 2o.).

Sin embargo, este mismo Pacto Internacional se encarga de ponerle límites al derecho a la libertad de expresión, sosteniendo que el ejercicio de dicho derecho entraña "deberes y responsabilidades especiales".

Las restricciones a las que puede quedar constreñido el derecho a la información no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar expresamente fijadas por la ley con objeto de:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículo 19, inciso 3o.).

Por su parte, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José) en su artículo 13, como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, en su artículo 10, consagran en forma por demás clara y precisa el derecho a la información.

En la Convención Americana se postula que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión a la que toda persona tiene derecho, comprende asimismo "...la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por

escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro método de su elección" (artículo 13, inciso 1o.).

Más adelante, y de manera casi idéntica a la forma en que queda contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta Convención Americana prevé que el ejercicio de la libertad de expresión "no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores", contempladas por la ley con el fin de asegurar el respeto a los derechos, a la reputación de los demás, a la protección de la seguridad nacional, al orden público, a la salud o a la moral públicas (artículo 13, inciso 2o., subincisos a y b).

De igual forma, el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos estipula que el derecho que tiene toda persona a la libertad de expresión, comprende también la libertad de comunicar o recibir informaciones o ideas, "...sin que pueda haber ingerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras" (artículo 10, inciso 1o.).

De la misma manera que se establece en otras convenciones y pactos sobre derechos humanos, aquí también la Convención Europea precisa que dado que el ejercicio de tales libertades entraña deberes y responsabilidades, aquéllas podrán ser sometidas a ciertas "condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley", por fines tales como la protección de la reputación, de la divulgación de informaciones confidenciales, o para garantizar "la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial" (artículo 10, 2).

2.1.6 La Organización de Estados Americanos

Uno de los primeros acuerdos internacionales en la línea de la lucha contra la corrupción ha sido la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la OEA, que se constituye en el primer compromiso internacional de la Región para la promoción del buen gobierno y la cooperación contra la impunidad. Fue firmada por 22 países de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, tras ser discutida y redactada por un grupo de expertos que funcionó que se reunió en 1995 en Washington D. C., sede de la OEA.

Uno de sus propósitos es la promoción y el fortalecimiento del desarrollo por parte de sus Estados miembros de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Asimismo, promover, facilitar y regular la cooperación entre dichos Estados, a fin de asegurar la eficacia de tales medidas y acciones.

En líneas generales, se trata de un instrumento que promueve no solo la lucha contra la corrupción, sino también que crea conciencia sobre la gravedad de este problema en los países de la Región, así como sobre la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en estos esfuerzos.

2.1.7 El Pacto Mundial de la ONU: una oportunidad de detener la corrupción

El Pacto Mundial de la ONU, que convoca a los líderes empresarios a adoptar nueve principios universalmente acordados en relación con los derechos

humanos, trabajo y respeto por el medio ambiente, tiene un papel creciente en un mundo en el que la globalización borra las fronteras para las relaciones y el comercio internacional. Desde su fundación en enero de 1999, el pacto es apoyado por más de mil empresas en todo el mundo, y representa una poderosa fuerza para mejorar la responsabilidad corporativa.

El pacto ha subrayado la influencia que pueden tener las empresas en el desarrollo de una economía más sustentable e inclusiva, donde la vigencia de la ley sea el aspecto más importante. Para asegurar el cumplimiento de este importante objetivo, es crucial el tema de la transparencia en la manera en que se conducen los negocios.

El Pacto Mundial busca fomentar la transparencia pidiendo a las empresas participantes publicar reportes anuales sobre las actividades que han llevado a cabo para apoyar los nuevos principios. Esto es importante dada la falta de mecanismos para implementar y monitorear los principios, los cuales no son legalmente vinculantes. *Muchas Organizaciones No Gubernamentales – ONG- critican el Pacto Mundial por esta razón; argumentan que permite a las empresas aparentar preocupación por el buen manejo corporativo, pero no hace nada para garantizar mejoras reales en el comportamiento empresarial.*

2.1.8 La Gestión de Intereses: lobbying

Los enunciados sobre lobbying usan expresiones como “intervenir para influenciar”, “ejercer presiones”, “tratar de convencer”, “intentar neutralizar”, “obtener una inflexión”, coincidiendo en que es una actividad orientada a la

persuasión de quienes ostentan alguna forma de poder público, encaminada a influir sobre sus decisiones.

Así, Frank Farnel, define el lobbying como “una actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos”.

El lobbying ha sido asimilado a los grupos de presión en tanto actúa sobre la opinión y los poderes públicos sin que sea un partido político, siendo para algunos la diferencia entre ambos que el partido político tiene por objeto la conquista del poder, mientras que el grupo de presión busca influir sobre quienes lo ostentan. Esta identificación con los grupos de presión es rechazada por quienes involucran en el presionar *-como ejercicio de apremio o coacción-* la práctica de un delito y prefieren considerarlo un “grupo de persuasión”.

También se ha considerado al lobbyng como uno de los modos de la comunicación, olvidando que el lobbista difiere del comunicador porque su función no es informar sino utilizar la información como medio para obtener resultados específicos favorables a su cliente, actividad por la cual recibe un pago de honorarios.

Tampoco entienden la función del lobbying quienes la generalizan extendiéndola a todo aquello que suponga defender un interés sectorial o particular.

El lobbista argentino Armando Alonso ha defendido que la única base sólida del lobbying es el conocimiento, descartando de él la fuerza y la riqueza porque estas implican "la idea perturbadora de la posible corrupción o de la presión indebida". Conocimiento por parte de los operadores de la materia que se requiere transmitir y del sector sobre el que se desea influir. Este fundamento constituye -para Alonso- la diferencia entre un lobbista y un negociador, el cual siempre tiene que estar dispuesto a ceder en algo para poder alcanzar su objetivo. El lobbista puede llegar a veces a concertar pero este no es su campo específico, en cambio sí lo es, (señala el autor), "la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado", con la cual le basta para hacer entender al legislador o al funcionario los efectos perjudiciales que un instrumento legal puede acarrear en determinados estamentos de la comunidad.

Desde el empresariado, el lobbying ha sido criticado por suponer "que la capacidad de ejercer influencia sobre decisiones oficiales puede reemplazar a la verdadera capacidad empresaria". Para tales críticos, este supuesto, que sirve de fundamento a la actividad, surge de la creencia en que "gestionar es más importante que trabajar", con lo cual se desvirtúa el acercamiento de la empresa a los poderes públicos al transformarlo solo en un medio para el ejercicio de influencias. Otras críticas, desde el mismo sector, toman en consideración los

efectos de los lobbies sobre el desarrollo económico y los definen como “grupos de acción colectiva organizada que presionan sobre el gobierno para obtener ventajas para sí, como determinantes de estancamiento y de retroceso de los países”. El modelo de Murray pone en relación el mundo empresarial con los poderes públicos para medir la legitimidad del lobbying. Esta legitimidad se sustentaría en tres elementos:

- a) El grado de congruencia o de conflictos existentes entre los valores defendidos por el mundo empresarial y los preconizados por los poderes públicos.
- b) El nivel de distribución del poder y la capacidad respectiva de cada una de las dos partes de influir sobre la otra y de asumir una posición dominante en el proceso de toma de decisiones.
- c) Como son percibidas por el cuerpo social las relaciones entre el mundo de los negocios y el de los poderes públicos, tal cual están determinadas por los dos factores anteriores. El grado de legitimación del lobbying aumentará cuando haya más confluencia de valores, una posición dominante del mundo de los negocios sobre el gubernamental en la toma de decisiones y una percepción social positiva de estas relaciones negocios/poder político.

Sobre la nomenclatura, habría que decir que, debido a la peculiaridad de este procedimiento y a la dificultad de encontrar un término en español que refleje su contenido, se recomienda conservar el origen inglés de su denominación reservando, como lo sugiere Walter F. Carnota, los términos lobby para la oficina

o agencia, lobbying para la actividad específica, lobbyist o lobbista para el agente, y lobbies como plural de la actividad.

2.1.9 Índice de Percepción de la Corrupción

En los últimos años se han venido haciendo una serie de diagnósticos, no sólo en la ciudad de Lima, sino en distintas regiones del Perú, las mismas que obran en Documentos de Trabajo. Un Perú sin Corrupción, INA, Lima, julio, 2001 pág. 79. Lo cierto es que los resultados son ciertamente alarmantes y preocupantes. La propia organización no gubernamental Transparencia Internacional, coloca al Perú según su índice de percepción que diseña anualmente en el puesto 44 en el año 2001, con un puntaje de 4.1.; en el puesto 45 con un puntaje de 4.0 en el año 2002; en el año 2003 en el puesto 59 con un puntaje de 3.7; en el puesto 67 con un puntaje de 3.5 en el año 2004; y en el año 2005 en el puesto 65 con un puntaje de 3.5, según el Índice de Percepción de la Corrupción. Informe elaborado por Transparencia Internacional, para los años 2001, 2002, 2003, 2004 y el último informe de 2005.

Según Transparency Internacional, *el Índice de Percepción de la Corrupción 2007* a nivel internacional las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 180 países y territorios, el IPC con el mayor número de países cubiertos hasta la fecha. El IPC es un índice compuesto basado en 14 encuestas de opinión de expertos. El Índice clasifica a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y, el diez, niveles bajos.

Sigue patente una fuerte correlación entre corrupción y pobreza. El cuarenta por ciento de los países con puntaje inferior a 3, señal de que la corrupción es percibida como desenfrenada, son clasificados por el Banco Mundial como países de bajos ingresos. Somalia y Myanmar comparten el puntaje más bajo: 1,4; mientras que Dinamarca logró ascender a la puntuación más alta de 9,4, que comparte con Finlandia y Nueva Zelanda, tradicionalmente entre los primeros de la lista. **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007)**

Varios países africanos han obtenido resultados significativamente mejores en el Índice de Percepción de la Corrupción 2007. Entre ellos se encuentran Namibia, Seychelles, Sudáfrica y Swazilandia. Estos reflejan el avance positivo que han registrado las iniciativas anticorrupción en el continente y demuestran que la voluntad política acompañada de reformas pueden reducir los niveles percibidos de corrupción.

Otros países con mejoras considerables son Costa Rica, Croacia, Cuba, República Checa, Dominica, Italia, Macedonia, Rumania y Surinam. Entre los países cuyos niveles de percepción de la corrupción han empeorado drásticamente en 2007 están Austria, Bahrein, Belice, Bhután, Jordania, Laos, Macao, Malta, Mauricio, Omán, Papua Nueva Guinea y Tailandia. **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007)**

La concentración de buen desempeño en países de Europa Oriental y Sudoriental refleja el efecto positivo sobre la lucha anticorrupción del proceso de adhesión a la Unión Europea. Al mismo tiempo, países en crisis tales como

Afganistán, Irak, Myanmar, Somalia y Sudán ocupan los últimos rangos del índice. “La capacidad de gobernar se ve gravemente socavada en los países azotados por conflicto. Cuando las instituciones públicas no tienen capacidad de acción o éstas no existen, los mercenarios se apropian de los recursos públicos y prospera la corrupción,” afirmó Labelle. **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007)**

A nivel de Sudamérica el Perú se sitúa en la posición 78, con una puntuación de Índice de Percepción de la Corrupción al 2007 de 3.5 IPC, y es compartida el citado Índice de Percepción de la Corrupción, con China; y en año 2010 el índice se mantiene en 3.5, según Ranking de países según Índice de Percepción de Corrupción.

Puntuación del Índice de Percepción de la Corrupción. Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Va de 10 (*altamente transparente*) a 0 (*altamente corrupto*).

Los puntajes más altos de los países y territorios acaudalados, en su mayoría de Europa, Asia Oriental y Norteamérica, son un reflejo de la relativa transparencia de sus sectores públicos, habilitados por la estabilidad política, buenas regulaciones de los conflictos de intereses y la libertad de información, así como una sociedad civil libre para fiscalizar. **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007)**

Sin embargo, la corrupción de funcionarios públicos de alto rango en países de escasos ingresos implica a los mejor posicionados en el Índice de

Percepción de la Corrupción. Los sobornos suelen provenir de las multinacionales, las cuales tiene su sede, en los países más ricos del mundo. Es inaceptable que estas empresas usen el soborno en el extranjero como una estrategia empresarial legítima.

Asimismo, los centros financieros mundiales son clave para los funcionarios corruptos a la hora de movilizar, encubrir e invertir su riqueza robada. Los paraísos fiscales, por ejemplo, jugaron un papel crucial en el saqueo de millones en fondos de países en desarrollo como Nigeria y Filipinas, facilitando las fechorías de líderes corruptos y empobreciendo a los ciudadanos bajo el mando de dichos líderes. **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007)**

Akere Muna, Vicepresidente de Transparency International (2007), señaló que es el momento indicado para que las naciones desarrolladas emprendan acciones en el área de la recuperación de activos, y puntualizó: “La crítica de los países ricos con respecto a la corrupción en los países pobres ostenta poca credibilidad cuando sus instituciones financieras atesoran riqueza robada de los pueblos más pobres del mundo”.

En muchos casos el rastreo y recuperación de fondos se ven dificultados por el blanqueo de dinero, el cual es gestionado por bancos transnacionales ubicados en jurisdicciones donde el secreto bancario todavía es norma. Según establece la UNCAC, debe asignarse prioridad al mejoramiento de la cooperación internacional y la asistencia legal mutua, la agilización de las medidas para

recuperar activos, así como el desarrollo de capacidad legal y técnica en naciones que peticionan el retorno de activos robados.

Para muchos países, la repatriación de fondos entrañará litigios prolongados y extensos. “Además de garantizar el financiamiento legal adecuado, se debe priorizar la simplificación de los procedimientos de recuperación de activos y las disposiciones para instituciones externas a fines de que éstas actúen como agentes en custodia durante el litigio,” señaló Muna.

2.1.10 El Índice de Opacidad

El Índice de Opacidad se identifica como otro ejemplo de variable latente no estructurada. Es una de las fuentes de información del CPI y se trata de un valor numérico, llamado O-factor, que evalúa «la falta de prácticas Índices Latentes de Corrupción: una Formulación Axiomática UNAM-SFP 2003 claras, precisas, formales, fácilmente discernibles y ampliamente aceptadas, en el ámbito de los negocios, las finanzas y las actividades del gobierno» [PwC (2002) p. 3]. El índice de opacidad de PricewaterhouseCoopers, se propone como «una estimación razonable... y no como un valor numérico absoluto» de la opacidad. El término Opacidad se utiliza para denominar lo opuesto a Transparencia. Una discusión detallada del concepto transparencia, afín a la noción utilizada por PricewaterhouseCoopers. El O-factor es el promedio de cinco valores, resumidos por el acrónimo CLEAR:

- C: corrupción,
- L: sistema legal,
- E: políticas económicas y financieras,
- A: estándares y prácticas contables,

R: regulación.

El O-factor no utiliza fuentes independientes, pero los factores se consideran independientes. Todos son evaluados a partir de cuestionarios aplicados a funcionarios de bancos, especialistas en finanzas, ejecutivos de PricewaterhouseCoopers y en general a quienes puedan tener una opinión “informada” sobre los costos del capital (los gastos en que incurren las empresas para acceder a fondos externos). Cada encuestado responde cuestionarios detallados donde califica los diferentes aspectos de opacidad (CLEAR). Una condición es que el entrevistado esté relacionado con estos fenómenos, si ello ocurre, entonces responde diversas preguntas mediante la asignación de valores directos.

2.1.11 Rol Estratégico sobre Corrupción de la Contraloría General

La finalidad de la Contraloría General consiste en cautelar el uso y destino de los recursos del Estado, en términos de legalidad, eficiencia, eficacia, economía y transparencia, por parte de las entidades del sector público, planteando recomendaciones que contribuyan a corregir las deficiencias detectadas y mejorar los resultados de la gestión del Estado.

En este contexto, el cometido del sector tiene una comprensión integral que incluye el rol fiscalizador, preventivo, orientador y rector del Sistema Nacional de Control.

El “rol fiscalizador”. De carácter punitivo y disuasivo, está dirigido a detectar y gestionar ante el Ministerio Público la sanción de las desviaciones e

irregularidades ocurridas en la captación, asignación y uso de los recursos del Estado por parte de los funcionarios y servidores públicos.

El “*rol preventivo*”. De carácter proactivo, se orienta a retroalimentar los sistemas administrativos y de gestión en el sector público, al fortalecimiento de los sistemas de control interno adoptados por la gerencia, y a la promoción de una cultura de honestidad y transparencia en la función pública y en el sector privado.

El “*rol orientador*”. De carácter formador de la opinión ciudadana con respecto al uso adecuado y eficiente de los recursos del Estado y de la efectividad e impacto de las políticas nacionales.

El “*rol rector*”. Como organismo superior del Sistema Nacional de Control, la Contraloría General asume un “rol rector” con atribuciones normativas, de planeamiento, regulación y supervisión de las operaciones de los órganos que lo conforman; siendo responsable de velar por la adecuada implementación, capacitación y funcionamiento de los Órganos de Control Institucional y Sociedades de Auditoría.

Para enfrentar la lucha contra la corrupción, se ha definido una **estrategia de acción** enfocada en cuatro dimensiones: fiscalización, prevención, capital humano e institucional, según Informe de Gestión de la Contraloría General de la República del 2006.

La dimensión de fiscalización permite enfocar las estrategias de intervención del control en un contexto de modernización de los servicios, de desconcentración institucional, sustentada en la dinamización de la labor de las Oficinas Regionales y Órganos de Control Institucional; y de mejoras en la atención de las denuncias ciudadanas.

Son estrategias de fiscalización:

- a) la diversificación e innovación de los servicios,
- b) la desconcentración funcional en ORC y OCI,
- c) reorientación del control tradicional hacia un control sumario, de gestión y estratégico, y
- d) el fortalecimiento del servicio de denuncias.

La dimensión de prevención plasma la estrategia preventiva anticorrupción al incidir sobre la adopción de prácticas sanas para la adecuada gestión o mecanismos que se anticipen a la comisión de delitos, como:

- a) la promoción del control interno en la gerencia pública, que disminuya los riesgos de gestión;
- b) la promoción del control social y de los mecanismos participativos, como formas de tutela directa de la sociedad;
- c) la generación de iniciativas legislativas anticorrupción y de normativa orientada a regular el control de los recursos; y,
- d) la capacitación de servidores y perfeccionamiento de la gerencia pública.

Otro eje central es la promoción de la transparencia, efectiva a través de:

- a) la difusión de información de los resultados de gestión y actos celebrados con el sector privado;

- b) el control de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos, como alertas de posible desbalance patrimonial; y,
- c) los compromisos de ética y concertación social suscritos con el sector privado, para instaurar un ambiente de sana y libre competencia.

La dimensión del capital humano persigue el desarrollo integral del recurso humano en los diferentes niveles jerárquicos y el desarrollo de una cultura de valores.

Son estrategias de desarrollo del capital humano: a) la profesionalización y especialización de los recursos humanos, que garanticen un trabajo técnico y profesional en el ejercicio del control; b) el desarrollo de capacidades de gerencia y liderazgo, para mejorar las funciones de dirección y supervisión; c) la implantación de una cultura de valores, que afirme la ética, probidad y la gestión del conocimiento como formas de comportamiento organizacional; d) el desarrollo de competencias estratégicas, según las necesidades del puesto; y, e) la gerencia y transmisión del conocimiento e integración de los recursos humanos, a través del trabajo en equipo.

La dimensión institucional procura la integración de acciones con los poderes legislativo y judicial del Estado, en las funciones complementarias a la cadena de valor del control gubernamental; es decir, en la planificación del control y en la resolución de los procesos judiciales derivados de las acciones legales; así como la cooperación con otras entidades tutelares del Estado que tienen competencia en la lucha contra la corrupción.

Son estrategias de integración y cooperación: a) la integración con entidades de la cadena de valor, el Congreso de la República y el Poder Judicial; b) la participación de la Policía Adscrita en actos fehacientes de corrupción; c) las alianzas estratégicas con entidades afines; y, d) la promoción de sistemas gerenciales de excelencia en el sector público.

En este contexto, adquiere particular relevancia la “Estrategia Preventiva Anticorrupción”, por la cual se busca anticiparse a la comisión de delitos y generar las condiciones que permitan promover un ambiente adecuado para la gestión y una cultura de honestidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.

La “Estrategia de Fiscalización” procura revertir la pirámide de intervención del control, concentrada en los exámenes especiales de áreas críticas y en el control de legalidad, reorientando las prioridades hacia las acciones modernas de resolución sumaria, a un control estratégico de la gestión y de las políticas macro, y esencialmente, a un control preventivo promovido por los Órganos de Control Institucional.

Los Gobiernos Locales comprenden 1,835 municipalidades, (2006) entre provinciales y distritales, siendo el sector más representativo del ámbito sujeto a control (73% del total de entidades públicas y 43,4% del total de entes sujetos a control). Otro tipo de entidad con una alta representación en el ámbito de control está constituido por los Órganos Desconcentrados de los sectores educación, salud, agricultura, transportes y producción, los cuales tienen una dependencia funcional con el Gobierno Central y una dependencia administrativa -

presupuestal con los Gobiernos Regionales, según Informe de Gestión de la Contraloría General de la República del 2006.

2.1.12 Veedurías de Procesos de Licitación y Concursos Públicos

Una de las principales modalidades de control preventivo son las Veedurías a los procesos de selección, que tienen como propósito prevenir la ocurrencia de desviaciones administrativas en los procesos de adquisición de bienes y servicios, alertando a los administradores sobre los riesgos potenciales o las posibles infracciones a las normas en los actos públicos. En esta modalidad, los Órganos de Control Institucional participan en la condición de observadores dentro de los actos de otorgamiento de la buena pro, de las Licitaciones Públicas, Concursos Públicos y Adjudicaciones Directas, con sujeción a los procedimientos establecidos en la Directiva N° 006-2001-CG.

En cumplimiento de encargo legal, que le concede a la Contraloría General de la República, mediante la Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones, ha emitido 4 Informe Consolidados de Veedurías correspondientes al período Ene.-Feb., Mar.-Abr., May.-Jun y Jul-Ago.2009 sobre una muestra selectiva de actividades y proyectos, con el propósito de identificar los riesgos que afecten la adecuada gestión en tres componentes: a) continuación del shock de inversiones, b) el Programa Agua para Todos, y c) actividades de rehabilitación a cargo de FORSUR. Los Informes Bimensuales Consolidados de Veedurías del período: Set.-Oct.2009 y Nov-Dic.2009, se encuentran en proceso de revisión por la Gerencia, respectivamente.

Como resultado de las veedurías se reportaron 267 riesgos potenciales sobre la gestión de los Gobiernos Locales y Regionales.

2.1.13 Programa Juega Limpio – como estrategia de anticorrupción

El Programa Juega Limpio es una de las acciones previstas en el Plan de Trabajo de la Estrategia Preventiva Anticorrupción – EPA el cual propone una asociación con el sector empresarial privado para promover la prevención de la corrupción mediante la difusión de una cultura de ética y probidad en las actividades con el Estado, promoviendo un clima de mercado de sana competencia, buscando que el empresario privado asuma el liderazgo en iniciativas sociales.

El objetivo general del programa JUEGA LIMPIO es prevenir y reducir los actos de corrupción, asumiendo una responsabilidad compartida por todos los agentes económicos y sociales del país.

Este programa permitirá, que el sector empresarial privado participe activamente en la reducción o eliminación de los costos de la corrupción los cuales, en su mayoría, son trasladados al Estado, a través de la sobre valoración de obras o compras de bienes y servicios. Por ello, se busca incrementar la eficiencia y transparencia en los servicios que brinde el Estado, así como en las contrataciones y adquisiciones públicas mediante operaciones idóneas y honestas, logrando mejorar la capacidad de servicio y de compra de la administración pública, con el consiguiente ahorro de dinero de los contribuyentes.

Al respecto, la Gerencia de Prevención de la Corrupción de la Contraloría General de la República, según el Informe Ejecutivo 01.ene.2009 al 31.dic.2009, revelan que a partir de marzo de 2009 se reanudaron las charlas escolares dirigidas a crear conciencia en los alumnos de educación secundaria, buscando desarrollar sus valores y motivarlos a combatir la corrupción, efectuándose 213 charlas taller en 114 colegios que congregaron la participación de 13,340 alumnos: 7,877 pertenecientes a provincias del interior del país (59%) y 5,463 a la provincia de Lima (41%).

Los departamentos del interior del país donde se concentran el mayor número de alumnos capacitados son: Arequipa 2,712 alumnos (20%), Piura 2,402 alumnos (18%) y Tacna 609 alumnos (5%), en la que no está considerada la región de Puno, que es el ámbito de nuestra investigación.

2.1.14 Clases de Corrupción: el clientelismo como práctica corrupta

Son múltiples las clasificaciones que se han hecho de la corrupción. En todo caso, es de interés la clásica distinción entre corrupción pasiva y corrupción activa, que diferencia entre quien tiene el poder de decisión y quien solicita el comportamiento de este último, de manera contraria a sus obligaciones, respectivamente; al respecto en la mayoría de los códigos penales este concepto y clasificación es el que vertebra las definiciones, también la recogen los distintos Convenios Internacionales relacionados a la Lucha contra la Corrupción. Igualmente útil es la distinción entre corrupción privada y pública. Mientras aquella se manifiesta en las relaciones inter privato, esta se desarrolla en el mundo de la política y de la administración, como subespecies que, aunque guardan entre sí

lazos directos, son susceptibles de diferenciación Nieto, A. (1997:68). A continuación ofrecemos algunas clases de corrupción:

a) Corrupción pasiva

Es el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero; o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o no cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función que cause o pueda causar perjuicio a los intereses de la administración pública.

b) Corrupción activa

Constituirá corrupción activa el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para este o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función que cause o pueda causar perjuicio a los intereses de la administración pública.

c) Corrupción pública

Se puede indicar que existe corrupción pública cuando desde lo que se designa en la sociedad como lugar para administrar o desarrollar lo público, esto es la política y el Estado, aparecen formas directas o indirectas que degradan las posibilidades o condiciones que hacen a la calidad simbólica de los intercambios en el espacio de lo público.

d) Corrupción privada

Lo cierto es que la corrupción no es exclusividad del área pública; la corrupción también se puede dar en la esfera de lo privado. En tal sentido, lo importante es dejar claro que lo que diferencia la corrupción pública de la privada no es la ubicación del sujeto que realiza la conducta (un privado puede cometer un acto de corrupción pública, por ejemplo al sobornar a un funcionario público, y eso se denomina corrupción activa). La corrupción privada es aquella que es cometida por privados entre privados.

e) Corrupción en la vertiente jurídica

En su vertiente jurídica, el acto corrupto contraviene el ordenamiento legal y beneficia en su proyección económica a un círculo restringido de personas, en detrimento del interés general insatisfecho o insuficientemente servido. **Laporta, F.J. (1997:20,21)**

Respecto del clientelismo, se puede señalar que no deja de ser también una forma de corrupción política. **Meney, Yves. (1992:185).**

La clientela es una forma de corrupción insidiosa y sistemática y el cauce de otras formas y prácticas ilícitas de variada índole, que pervierte el método de adopción de las decisiones públicas. En el ámbito político, la relación se caracteriza por un intercambio de votos por decisiones administrativas referidas a bienes individuales o colectivos, por ejemplo, puestos de trabajo, pensiones, viviendas o carreteras. **Caciagle, M. (1996:17).** Situaciones opuestas a los valores de la democracia, y en especial a la igualdad. El clientelismo es una

relación diádica en la cual un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad a otro agente, que está en una posición de inferioridad, a cambio de servicios, lealtades y apoyos.

2.1.15 El Costo de la Corrupción

John Sullivan y Aleksandr Shkolnikov señala: En muchas economías, la corrupción es institucional y parece ser más cómodo tratar con ella diariamente que combatirla. Percibir la corrupción como un problema económico significa que ésta es algo más que una simple conducta inapropiada. Significa que la corrupción, si bien beneficia a algunas personas, a la larga es costosa para la sociedad, para el sector privado y para los gobiernos. La corrupción debe eliminarse porque ésta:

Con frecuencia, recursos que podrían dirigirse hacia la producción de bienes y servicios, se desvían hacia la corrupción. Esto incluye tanto los recursos directos involucrados en las transferencias de dinero como los recursos indirectos, por ejemplo, el mantener contactos con funcionarios gubernamentales o que se otorgue una licencia de operación o de producción a una firma menos eficiente. La corrupción también distribuye desafortunadamente recursos que de otra manera podrían usarse para el suministro de servicios públicos. Dineros recabados de licencias o impuestos, en lugar de contribuir al presupuesto, pueden simplemente acabar en los bolsillos de empleados corruptos del gobierno. Además, los recursos no se usan en la forma más eficiente, puesto que no es la firma más eficiente, sino la que tiene las mejores conexiones, la que recibe el contrato del gobierno.

En los sistemas corruptos, los legisladores con frecuencia generan políticas y reglamentaciones cuyo propósito no es mejorar el entorno económico o político en general. Más bien, benefician a unos pocos allegados a los responsables de adoptar decisiones o a aquellos que sobornan a funcionarios gubernamentales para que aprueben una reglamentación favorable.

La corrupción tiene efectos negativos tanto en los niveles de inversión extranjera como interna. Los inversionistas terminan por evitar los entornos en que la corrupción es rampante porque ésta aumenta el costo de las transacciones y socava el estado de derecho. La corrupción con frecuencia está relacionada también con un grado alto de incertidumbre, algo que siempre ahuyenta a los inversionistas.

Los funcionarios del gobierno que exigen sobornos para proveer o denegar servicios tales como la adjudicación de licencias o permisos, limitan el número de las firmas capaces de entrar en el mercado, creando con ello un entorno de “buscadores de beneficios”, que obliga a las compañías que no están dispuestas o no están en condición de pagar sobornos a participar en la economía informal. La búsqueda de beneficios resulta algunas veces en proteccionismo del comercio, y también en insumos de mala calidad o producidos ineficientemente, lo que a su vez reduce la efectividad, la productividad y la capacidad competitiva. En términos generales, la falta de competencia perjudica al consumidor, que recibe productos de menor adelanto tecnológico y de menor calidad y paga precios más altos por estos productos.

La evasión fiscal, uno de los problemas que amenaza más al flujo de los ingresos del gobierno, es muy generalizada en los países corruptos porque las firmas que operan en la economía informal no rinden informes sobre sus ganancias y por lo tanto no pagan impuestos. Al mismo tiempo, las firmas que operan en la economía formal pagan sobornos en lugar de impuestos cuando la administración tributaria es corrupta o cuando está muy generalizado el abuso de las leyes tributarias. Es más, los agentes corruptos del gobierno se apropian de los cargos y pagos que reciben de las firmas que de otra manera estarían destinados al presupuesto estatal, privando con ello al gobierno de los fondos que éste necesita para suministrar bienes y servicios esenciales.

Los proyectos de inversión pública brindan en muchos casos oportunidades para que los funcionarios gubernamentales reciban sobornos. Sencillamente, los funcionarios del gobierno, frente a la posibilidad de beneficiarse directamente al adjudicar contratos a amigos, promoverán tantos proyectos de inversión pública como les sea posible. De hecho, estos escándalos ocurren no solamente en los países corruptos en desarrollo, sino también en los países más desarrollados donde la corrupción no es tan común. En muchos países, ocurre algunas veces que se adjudican a amigos proyectos que nunca se llegan a completar, simplemente porque alguien roba los fondos. La corrupción produce también mala administración de los proyectos de inversión pública y por lo tanto contribuye a un déficit fiscal más cuantioso, en detrimento de una política fiscal acertada.

En los sistemas corruptos, las personas y las firmas gastan tiempo y recursos dedicados a la corrupción (al pagar sobornos, cultivar relaciones con

funcionarios corruptos, etc.) en lugar de dedicarse a actividades que promuevan su crecimiento. Asimismo, la corrupción desalienta a que se hagan innovaciones, dado que los sistemas corruptos carecen de las instituciones jurídicas que protegen los derechos sobre la propiedad.

El tiempo y el dinero que se gasta en sobornar a los funcionarios gubernamentales y en resolver materias reguladas por complejas reglamentaciones aumentan el costo de los negocios. Este costo, o se transfiere al consumidor por medio de aumentos en el precio o reduciéndose la calidad del producto, o actúa como una barrera para que las firmas no entren en el mercado. Además, los sistemas judiciales corruptos limitan la habilidad de la empresa para obligar a que se cumplan los contratos, lo que impide la operación normal y obstaculiza las nuevas oportunidades.

La corrupción perjudica a las empresas pequeñas debido a que a éstas les es más difícil que a las firmas más grandes sostener el alto costo de la corrupción (tiempo y dinero). Generalmente, las firmas pequeñas carecen de poder para evitar la corrupción, tienden a operar en entornos altamente competitivos y, por lo tanto, no pueden pasar el costo de la corrupción a sus clientes. Por esta razón, en los ambientes corruptos, es más difícil para las empresas pequeñas sobrevivir, y esto perjudica a la tasa de crecimiento de una economía porque en la mayoría de las economías la pequeña empresa es la propulsora del crecimiento.

Al obligar a la empresa a operar en el sector informal, creando barreras a su entrada en el mercado y aumentando sus costos de operación, la corrupción

reduce en efecto los empleos en el sector privado porque las firmas son menos propensas a crecer y a expandirse.

Con frecuencia, los gobiernos corruptos ofrecen muchos empleos de salarios bajos para favorecer a votantes claves. Asimismo, en los sistemas corruptos la calidad de los empleos públicos sufre porque los funcionarios gastan recursos en obtener sobornos en lugar de proveer servicios. Por ejemplo, en muchos casos, en las oficinas que adjudican licencias, los funcionarios públicos simplemente demoran el trámite de expedir la licencia si no reciben pagos o regalos adicionales.

La corrupción reduce el potencial de los pobres de ganar dinero porque existen menos oportunidades en el sector privado. Además, la corrupción facilita la desigualdad al limitar los gastos en servicios del sector privado, y limita el acceso a recursos esenciales como el cuidado de la salud y la educación.

La corrupción crea una cultura en la que los funcionarios del gobierno no están obligados a rendir cuentas por sus acciones. Además, en los sistemas corruptos no se aplican en forma constante y justa las leyes y las reglamentaciones que existen en los códigos. Por lo tanto, no es la ley la que cuenta sino a quién se conoce y cuánto se está dispuesto a pagar.

Para tener éxito en establecer economías de mercado y sociedades democráticas, los países deben crear y desarrollar instituciones que faciliten la aplicación de la ley y aseguren un proceso decisorio transparente e inclusivo. En

los sistemas corruptos, es difícil crear instituciones acertadas y bien concebidas. Los funcionarios corruptos responsables de las reformas son menos propensos a adoptar medidas que limiten directamente su capacidad de beneficiarse personalmente con los sobornos y comisiones clandestinas. La corrupción socava también la legitimidad de la oficina pública y perjudica el proceso democrático al desalentar a la gente a que participe.

La corrupción generalizada contribuye a la inestabilidad política porque se alienta a los ciudadanos a desalojar a los líderes corruptos que no pueden representar eficazmente los intereses del pueblo.

La corrupción fomenta un sistema que hace caso omiso del estado de derecho y crea una sociedad en la que son inefectivas las instituciones jurídicas, judiciales y de aplicación de la ley. En los sistemas corruptos, a los ladrones les es fácil comprar la evasión de su castigo. La corrupción no solamente conduce a la delincuencia política e institucional, sino que fomenta también el crimen organizado.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 La corrupción según diversos tratadistas

Estudiosos como Klitgaard Robert. 1991:XII,XIII o Rose Ackerman. 2001:170, señalan que, la corrupción está asociada a pagos ilegales o rentismo, bajo la forma de soborno, extorsión, malversación, nepotismo, entre otros.

Autores como Joel Hellman y Daniel Kaufmann han estudiado el concepto de “captura del Estado”, que fuera desarrollado por el Banco Mundial a través de encuestas y mediciones, y que es utilizado para explicar la vida política de las economías de transición, y que refiere la corrupción como orientada a cambiar las reglas y regulaciones a fin de que favorezcan los intereses del corruptor.

Una de las definiciones de corrupción más completas es la de Joseph S. Nye, que la define como “aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas, pecuniarias o de estatus; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias de beneficio privado”.

Para algunos juristas, como **Rafael Bielsa (2001:Edi.14)**, “la corrupción en la función pública es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida esta como la entera actividad del Estado, incluidas no sólo las funciones del Poder Ejecutivo como órgano administrador, sino también el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, nacionales, provinciales y municipales, frente al comportamiento de sus titulares o al de terceros, destinatarios o no del acto funcional. No todas las prácticas corruptas son delitos tipificados en el código. La corrupción no se limita solo a las transacciones de dinero; en determinados casos, la corrupción es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a las que fueran sus propias convicciones”.

Para autores como **Reos Orlando A. (2003:5,6)**, el concepto utilizado por el Banco Mundial describe a la corrupción como la utilización abusiva de un cargo público para obtener beneficios privados. En esta definición existen varios elementos: un agente, es decir, alguien que está encargado de cumplir una función en nombre y representación de otro, el principal, quien en ese cometido utiliza la función para aprovecharse indebidamente en beneficio propio.

En síntesis de la corrupción, orientada a cambiar las reglas y regulaciones a fin de que favorezcan los intereses del corruptor; la corrupción como aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por móviles privadas, pecuniarias o de estatus; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias de beneficio privado; por otra parte, la corrupción no se limita solo a las transacciones de dinero; en determinados casos, la corrupción es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a las que fueran sus propias convicciones; finalmente se puede señalar la corrupción como la utilización abusiva de un cargo público para obtener beneficios privados de los recursos públicos que administran en las Municipalidades Provinciales zona sur de la región Puno.

2.2.2 La discrecionalidad administrativa

El paradigma propio del orden constitucional que rige el Estado Social de Derecho, es comprender que el ejercicio del poder público debe ser practicado conforme a los estrictos principios y normas derivadas del imperio de la Ley, no existiendo por tanto, actividad pública o funcionario que tenga plena libertad para

ejercer sus funciones, las cuales se hallan debidamente regladas en las normativas respectivas.

Sin embargo, como las actividades que cumple la administración pública son múltiples y crecientes, la ley no siempre logra determinar los límites precisos dentro de los cuales debe actuar la administración en su quehacer cotidiano, es por ello entonces que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración dos tipos de potestades administrativas: las reglamentadas y las discrecionales.

La potestad reglamentada es aquella que se halla debidamente normada por el ordenamiento jurídico; en consecuencia, es la misma ley la que determina cuál es la autoridad que debe actuar, en qué momento y la forma como ha de proceder, por lo tanto no cabe que la autoridad pueda hacer uso de una valoración subjetiva, por tanto "La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha revisto sobre ese contenido de modo preciso y completo".

Por el contrario, la potestad discrecional otorga un margen de libertad de apreciación de la autoridad, quien realizando una valoración un tanto subjetiva ejerce sus potestades en casos concretos. Ahora bien, el margen de libertad del que goza la administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales no es extra legal, sino por el contrario remitido por la ley, de tal suerte que, como bien lo anota el tratadista García de Enterría, no hay discrecionalidad al margen de la

Ley, sino justamente sólo en virtud de la Ley y en la medida en que la ley haya dispuesto.

La discrecionalidad no constituye una potestad extralegal, sino más bien, el ejercicio de una potestad debidamente atribuida por el ordenamiento jurídico a favor de determinada función, vale decir, la potestad discrecional es tal, sólo cuando la norma legal la determina de esa manera. En consecuencia, la discrecionalidad no puede ser total sino parcial, pues, debe observar y respetar determinados elementos que la ley señala.

Por otra parte, la discrecionalidad no constituye un concepto opuesto a lo reglado, porque, aunque en principio parezca contradictorio, toda potestad discrecional debe observar ciertos elementos esenciales para que se considere como tal, dichos elementos son: la existencia misma de la potestad, su ejercicio dentro de una determinada extensión; la competencia de un órgano determinado; y, el fin, caracterizado porque toda potestad pública está conferida para la consecución de finalidades públicas.

Es importante distinguir la discrecionalidad de la arbitrariedad. Estas categorías constituyen conceptos jurídicos totalmente diferentes y opuestos. La discrecionalidad es el ejercicio de potestades previstas en la ley, pero con cierta libertad de acción, escogiendo la opción que más convenga a la administración. En este caso, la administración toma su decisión en atención a la complejidad y variación de los casos sometidos a su conocimiento, aplicando el criterio que crea más justo a la situación concreta, observando claro está los criterios generales

establecidos en la ley. La discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, sino el ejercicio de una potestad legal que posibilita a la administración una estimación subjetiva, que le permita arribar a diferentes soluciones, pero siempre respetando los elementos reglados que se encuentren presentes en la potestad. Y sobre todo, entendiéndolo que la solución que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.

Por el contrario, la arbitrariedad se caracteriza por patentizar el capricho de quien ostenta el poder, en determinados casos. Lo arbitrario está en contra del principio constitucional de seguridad jurídica, puesto que el administrado se ve imposibilitado de actuar libremente por el temor a ser sancionado por el simple capricho o antojo de la autoridad, por lo tanto, la arbitrariedad no constituye una potestad reconocida por el derecho, sino más bien, una definición que se halla fuera del derecho o, como se señala, una manifestación de poder social ajena al derecho. El elemento que permite diferenciar la potestad discrecional de la arbitrariedad constituye la motivación, ya que en cualquier acto discrecional, la autoridad está obligada a expresar los motivos de su decisión, cosa que no ocurre con la arbitrariedad, pues resulta absurdo exigir una motivación a quien actúa al margen de la ley.

En concreto, la potestad discrecional de la Administración en la producción de actos no reglados por el Derecho Administrativo únicamente se justifica en la presunción de racionalidad con que aquélla se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta

en su decisión, de tal suerte que la actividad discrecional no ha de ser caprichosa, ni arbitraria, ni ser utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquélla persigue".

Cuando nos referimos a la discrecionalidad y al principio de legalidad, estamos planteando la obligatoriedad de todos los órganos del Estado de someterse a los preceptos en Ley establecidos, y obviamente a este principio no escapan los órganos administrativos. En cuanto a si toda actividad administrativa debe estar vinculada o autorizada por una ley se plantean diversos criterios. En la opinión del catedrático Ramón Parada, la respuesta no puede ser discutida, puesto que no ha de ser razonable que toda la actividad administrativa sea objeto de previsión legal, allí donde la actividad administrativa va en línea de ampliar derechos y esferas de actuación del particular no parece estar justificado ese rigor de vinculación positiva a la ley, mientras que por el contrario, la vinculación positiva es requisito esencial de toda actividad que comporte limitación de libertad.

2.2.3 Control de la potestad discrecional

El control de la discrecionalidad se enfrenta a los desafíos que presuponen los cambios acaecidos en la organización y funciones del aparato estatal, por un lado, requiriendo una mayor libertad de acción ante una realidad compleja, pero por otro necesitando de un control que "ilumine" ese mismo actuar y lo torne jurídica y políticamente responsable.

El hecho de que un acto administrativo pueda o deba ser objeto de control más que nada es una necesidad que tributa a la fiscalización de su ente productor y de los límites que enmarcan dicha discrecionalidad.

Según nuestro ordenamiento jurídico, las cuestiones provenientes de la potestad discrecional no son impugnables ante el orden jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo, sin embargo y pese a que en nuestra legislación, aparentemente las potestades discrecionales no se hallan sujetas al control jurisdiccional, la doctrina y la jurisprudencia de otras legislaciones reconocen ya que en todo acto discrecional concurren elementos reglados, los mismos que son perfectamente controlables, así por ejemplo, la existencia de la potestad discrecional, su extensión, la competencia para ejercerla y la finalidad a que debe responder, lo cual hacen el acto susceptible de impugnación.

En este sentido se debe señalar que se puede ejercer control jurisdiccional sobre los siguientes elementos del acto discrecional:

- a) La motivación, elemento indispensable para evitar incurrir en la arbitrariedad;
- b) La competencia de la autoridad u órgano que ejerce la potestad discrecional, pues, la potestad discrecional está conferida a un órgano determinado con exclusión de los demás;
- c) La extensión de la facultad conferida por la ley;
- d) El fin, puesto que la facultad discrecional ha sido otorgada para una finalidad específica -el interés público- y cualquier otro fin diferente, configura el llamado "vicio de desviación de poder"; y,

e) Los hechos determinados, es decir, aquellos que constituyen el presupuesto fáctico para que actué la administración en ejercicio de su facultad discrecional.

A los efectos de comprender la necesidad de implementar o en su caso afianzar el control de los actos administrativos discrecionales en pos de lograr su apego a la legalidad como principio rector de la vida y la organización política de la sociedad, presentamos la siguiente fórmula enunciada por Robert Klitgaard, donde:

C = CORRUPCION

M = MONOPOLIO

D = DISCRECIONALIDAD

T = TRANSPARENCIA

Y así tenemos que:

$C = M+D-T$

Todo lo cual significa que en una sociedad el auge de la corrupción podría o está directamente relacionado con la concentración de poder de los órganos administrativos en materia discrecional, esto es, en función de dictar actos discrecionales, con una falta total de apego a la legalidad.

Enunciamos la idea de que la discrecionalidad utilizada dentro de marcos poco legales puede convertirse en un arma de doble filo, lo que hace necesario e imprescindible su control, eso sin intentar excluir la idea de que los agentes administrativos no escapan a su naturaleza humana, que no excluyen las

equivocaciones o algo más que eso. Sin embargo cuando ese monopolio de la discrecionalidad se ejerce teniendo en cuenta la transparencia que sería semejante a valorarla como legalidad la discrecionalidad entra a jugar su papel como dinamizadora de la acción de la administración.

2.2.4 Rendición de cuentas, indicador de la democracia

El filósofo italiano **Bobbio Norberto (2003:418)** solía decir que entre las muchas definiciones de democracia él prefería aquella que la presenta como “poder en público”, expresión con la que se refería a todos aquellos mecanismos institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados “ver” cómo y dónde se toman esas decisiones.

El acceso a la información pública y la transparencia como parte del proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades son pilares sobre los que se sostienen las modernas democracias de nuestro tiempo.

A nuestro entender estos tres aspectos acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas se encuentran íntimamente relacionados y no pueden, o no deberían, ser tratados ni regulados por separado.

La reconceptualización del Estado como una entidad creada por y al servicio de la ciudadanía ha contribuido de manera notable a reconocer la importancia de exigir cuentas a los funcionarios públicos y garantizar la transparencia en el manejo de los fondos. La redefinición de la esfera pública como un ámbito de responsabilidad y pertenencia ciudadana va de la mano con el auge del concepto “participativo” de la democracia en la teoría democrática.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública son elementos insustituibles de la buena gobernabilidad y de políticas acertadas.

El concepto de rendición de cuentas puede expresarse con el término responsabilidad, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del gobierno respondan por sus acciones.

El acto de exigir cuentas a los funcionarios gubernamentales supone el uso de tres mecanismos definidos.

En *primera* instancia las autoridades deben estar obligadas a informar al público sobre sus decisiones y ser conscientes de que su conducta es vigilada desde afuera.

En *segundo* lugar, quienes ejercen el poder público deben dar explicaciones y justificar sus decisiones y acciones cuando así lo demanden los ciudadanos u otras autoridades e instituciones públicas.

En *tercero*, para pedir explicaciones a los representantes populares cuando existen evidencias de abuso de poder o de la confianza del público, se requiere un sistema enérgico de sanciones.

Los tres aspectos de la rendición de cuentas – transparencia y vigilancia, justificación y aplicación – son igualmente importantes para prevenir el mal uso del poder público.

En la práctica, garantizar la rendición de cuentas requiere prestar atención a una amplia variedad de facultades y estructuras en una gama de organizaciones y campos jurídicos y procesales.

No sólo es necesario que las autoridades e instituciones públicas estén obligadas a comunicar sus decisiones y las cuentas de su presupuesto de manera completa y precisa; también se requiere la intervención de una serie de organismos independientes, motivados y capaces, que fiscalicen la información, detecten actos ilícitos, determinen responsabilidades legales e impongan sanciones cuando el caso lo amerite. A la vez, una ciudadanía participativa, una sociedad civil enérgica y bien organizada y una prensa independiente y responsable son fundamentales para controlar las acciones gubernamentales y aumentar las expectativas del público en cuanto al desempeño al Estado.

En este sentido, y toda vez que la calidad de la información que se procesa y pone a disposición de la sociedad general en lo relativo a la gestión pública es parte esencial de la transparencia, se propone que la información financiera que de acuerdo a las leyes de acceso a la información es considerada pública de oficio sea exhibida en cuadros sintetizados que arrojen de manera clara, precisa y concreta aquellos datos que el ciudadano requiere para los fines que a él conviene, y a su vez, compruebe que efectivamente las entidades públicas o

privadas que reciben los recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

2.2.5 La transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de lucha contra la corrupción

Uno de los temas “clave” dentro de las propuestas de trabajo en la lucha contra la corrupción es el referido a la transparencia en la gestión pública. A través de los mecanismos, procedimientos que existan o que se habiliten o se creen para que los actos de la gestión pública sean transparentes.

Una suerte de vasos comunicantes entre la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas es otro elemento de trabajo a considerar dentro de las propuestas de mecanismos de lucha contra la corrupción. La rendición de cuentas por parte de los actores públicos que están obligados a rendirlas y la transparencia en el quehacer funcional son ejes de trabajo que deben de ser fortalecidos, y considerados. Uno de los privilegios de las sociedades democráticas es el que se refiere a la transparencia en el funcionamiento administrativo del país, el encontrarnos frente a esas sociedades hace que la claridad de lo que se hace nos permita darnos la seguridad del buen funcionamiento de la Administración Pública.

En la actualidad Perú se encuentra a la vanguardia de los países con una normatividad de Transparencia y Acceso a la Información. Así las cosas entendemos que ese debe de ser el punto de partida para continuar y fortalecer las necesidades que en el mundo globalizado y en la sociedad de la información

en la que vivimos irán haciendo su aparición. Y de cara a la Rendición de Cuentas lo cierto es que la Ley 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad señala en su Título Preliminar los Principios regulatorios en donde destacan los de uniformidad, de integridad, de oportunidad, de transparencia y de legalidad, los mismos que se alzan como ejes de trabajo a través del desarrollo de toda la norma.

El propio Fondo Monetario Internacional en su Código sobre Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras; en su Declaración de Principios; señala que la idea rectora del Código es la transparencia. Si bien las buenas prácticas de transparencia en la formulación y divulgación de las políticas monetarias y financieras pueden contribuir a la adopción de políticas acertadas, el Código no tiene como objetivo formular juicios sobre la conveniencia o idoneidad de determinadas políticas monetarias y financieras o sobre el marco que deberían adoptar los países. También la rendición de cuentas es una perspectiva analizada por el Código de Buenas Práctica del Fondo Monetario Internacional (FMI).

2.2.6 La participación de la sociedad civil dentro de los objetivos de un plan de lucha contra la corrupción

El combate contra la corrupción y su impunidad tiene connotaciones de carácter eminentemente políticas, en donde más que los hombres, son las instituciones públicas las que juegan el papel de jueces en última instancia. Sin embargo, en paralelo con lo institucional, se requiere actuar a nivel educativo de

la sociedad, para reorientar valores a fin de cambiar a largo plazo las conductas individuales.

Es un hecho que también los particulares tienen responsabilidad en la búsqueda del bien colectivo, ya que como usuarios de los servicios públicos pueden constituirse en elemento indispensable para la detección de actos de corrupción. Por ello es necesario que el Estado promueva una costumbre que oriente a los usuarios a presentar quejas y denuncias.

En el Perú no ha existido un movimiento ciudadano especializado en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, a partir del 2000 surgieron diferentes iniciativas ciudadanas en esta materia.

Se pueden clasificar como organizaciones nuevas y especializadas en la lucha contra la corrupción, y organizaciones ya existentes que han incorporado la lucha contra a corrupción como línea de trabajo.

Este surgimiento y, en general, la preocupación creciente que tiene la población frente al fenómeno de la corrupción ha sido posible a partir de hacerse públicos los hechos y videos por todos conocidos que han mostrado la dimensión del deterioro de la moral pública. Lo interesante de este trabajo que se inicio como respuesta a la violenta y desesperada situación que vivía el pueblo peruano, es que no se ha decaído la participación de la sociedad civil en el entendimiento de que ella es parte integrante y pieza fundamental en su condición de observador externo del hacer del funcionamiento de las instituciones públicas y en general del Estado peruano.

Lo cierto es que los hechos que se remontan al Perú de los noventa significaron un punto de inflexión en la conciencia del ciudadano peruano e hicieron dar un cambio de tuerca que permitiese su participación en el quehacer nacional. En tal sentido la creación de organismos no gubernamentales, así como de instituciones vinculadas a la rendición de cuentas, a la transparencia en la función pública y a las denominadas veedurías ciudadanas.

La participación social en la lucha contra la corrupción y su impunidad debe ser activa e intensa. En ella debe considerarse la realización de acciones que permitan fortalecer el sentido de responsabilidad de los ciudadanos, el respeto por las instituciones, el compromiso para cumplir con los deberes y obligaciones, la voluntad de servir a la comunidad y la instauración de valores cívicos auténticos.

Sin embargo, esta trascendente tarea debe ser impulsada y orientada, de manera tal que no sea una preocupación pasajera, no olvidemos que sólo con un plan integral y permanente podremos crear conciencia y en especial podremos combatir con la corrupción. La participación social debe ser intensa. No olvidemos que un sector considerable de la población experimentó un estado de desmoralización y escepticismo profundo al pensar que era prácticamente inútil enfrentarse al poder omnipotente y oculto, pero más que ello primó en muchos casos el concepto de que la eficacia era más importante que la honestidad. Así, la conocida frase «roba, pero hace obra» se manejó como una justificación ante la gran corrupción. De otro lado, se constata que el marco legal sobre participación ciudadana era escaso.

Proética, en el estudio efectuado en el año 2004 sobre la corrupción en el Perú, ha señalado que son aspectos positivos: la participación de la ciudadanía en la elaboración de algunas leyes como la Ley de Partidos Políticos, así como su participación en el debate sobre la reforma al sistema de justicia. Se puede agregar en este punto que hubo una gran participación de los ciudadanos cuando en el 2002 se desarrollaba el proyecto de reforma de la Constitución de 1993.

El propio Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), y sobre la base del numeral 8 del Documento de Buenos Aires; establece que: “El comité, a fin de obtener mayores elementos de análisis, incluirá en sus normas de procedimiento un papel adecuado para las organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta las Directivas para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”.

La presencia de la sociedad civil en su conjunto definitivamente es un sector de mucha importancia dentro de los mecanismos de combate contra la corrupción, su participación activa es un tema transversal a considerar.

2.2.7 Enfoques sobre corrupción

La razón epistémica de estos enfoques tiene que ver con los análisis descriptivos de la realidad que no someten a juicio a la realidad ni a sus actores. En buena medida tales aproximaciones funcionalistas nacen de la constatación de que la corrupción es un fenómeno que tiene relación exclusivamente con el subdesarrollo o con causas estructurales. A este respecto, son muy importantes

los puntos de vista de autores como Ernesto Garzón Valdés que enjuicia fenómenos como la corrupción, las intervenciones humanitarias armadas, el terrorismo no institucional como calamidades, esto es, desastres, desgracias, miserias que resultan de acciones humanas intencionales.

La corrupción no es sólo un fenómeno estructural de una sociedad en donde sus actores no hayan tenido intervención y, por decirlo de alguna manera, haya surgido “solita”. La corrupción está vinculada a actos y omisiones de personas siempre identificables. Es cierto también, que existen elementos estructurales, institucionales o de otra índole que la incentivan o desincentivan, pero nunca podríamos sostener como lo hacen, entre otros, los funcionalistas que:

- 1) la corrupción es una desgracia humanamente inevitable;
- 2) la autoría de la corrupción no fue producto de una acción u omisión humana;
- 3) invocar “verdades absolutas”, cuya imposición o defensa de la corrupción se autojustifica por el carácter irrenunciable de aquéllas: la calidad suprema del bien perseguido superaría con creces los costos de su consecución;
- 4) alegar que la situación en la que hubo que actuar estaba ya corrompida y que lo único que podía hacerse era optar por la corrupción menos grave; y,
- 5) postular que la corrupción era imprevisible como señala: **Garzón Valdés, Ernesto. (2004: 11,30)**

“La corrupción si puede ser combatida y se puede luchar por erradicarla. Es una calamidad, producto de la razón y de la voluntad humana, y lo que el ser humano hace u omite también puede deshacerse o corregirse”.

Sin embargo, como no es producto sólo de actos individuales, la comprensión de la corrupción y de sus soluciones, debe verse en el ámbito de las acciones y omisiones colectivas y, de las condiciones contextuales – sociales, económicas, políticas- que la prohijan o reprimen.

Según **Nieto, Alejandro. (1997:7)**, “la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo., quien dispone de poder, es decir, de la facultad de influir sobre otros mejorando o perjudicando su destino, está sometido a la tentación de otorgar sus favores a cambio de contrapesos especiales. No se niega que la corrupción aflore en las relaciones de poder, pero éstas también son resultado de actos y omisiones humanas. El poder puede ser expuesto, domado, controlado, fiscalizado: no es una ley indefectible de la naturaleza social o humana que el poder permanezca ajeno a todo escrutinio y control. El poder corruptor y el poder absoluto, a diferencia de lo que sostenía Lord Acton, puede ser transformado y reducido. La corrupción no es inevitable. No es cuestión de optimismo y de pesimismo, es una cuestión de racionalidad, voluntad y lucidez”.

Se debe, no obstante admitir como lo hace Oscar Arias, el ex presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, que la corrupción que existe tanto en regímenes no democráticos como democráticos se combate mejor en democracia, en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión,

seguridad individual, etcétera; lo que no significa que en democracia no haya corrupción. La corrupción existe en el ámbito del Estado, pero también en el de las empresas privadas. La corrupción existe en el comercio internacional, en la política internacional, en la vida municipal y en muchísimos ámbitos más. La corrupción está presente en los grandes factores reales de poder: partidos, medios de comunicación, fuerzas armadas, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales. La corrupción no es privativa del ámbito de los asuntos públicos como muchas veces se cree. **Arias, Oscar. (2000:7,11).**

Aunque existen zonas grises y en ocasiones es difícil saber si una conducta es corrupta, bien podríamos decir que la corrupción se manifiesta, entre otras maneras, en las siguientes: cuando se impide la transparencia y la rendición de cuentas; sobornando, extorsionando, enriqueciéndose ilícitamente; obteniendo ventajas ilegales de asuntos públicos, privados, sociales; cuando el gobernante no cumple con su programa electoral y de gobierno; cuando el político engaña al electorado con falsas promesas; cuando se usan fondos ilegales en las campañas; cuando los funcionarios y los políticos usan la distribución de privilegios y prebendas para despojar a los partidos políticos y a otras organizaciones de sus principios éticos y de su vigor intelectual, cuando el gobernante no actúa con preparación, desinterés, voluntad de servicio; cuando los subalternos son oportunistas; cuando se reprime la crítica para posteriormente obtener ventajas; y, cuando los gobiernos democráticos permiten que sus industrias suministren armas a gobiernos represivos. La lista es interminable, y comprende todo tipo de asuntos y ámbitos.

La corrupción tiene importantes costos. La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 señala de manera genérica los siguientes: socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. Esas expresiones pueden parecer sumamente retóricas como suelen serlo las de los documentos internacionales, lo cierto es que la corrupción tiene costos en términos del PIB, según **Ackerman, Susan-Rose. (2001:3)** y en términos de afectación a las condiciones de un mercado justo, eso, sin dejar de advertir los daños que produce a la confianza social, al prestigio y legitimidad de las instituciones.

Robert Klitgaard ha señalado cómo "la corrupción sistemática genera costos económicos debido a la distorsión de los incentivos, costos políticos debidos al debilitamiento de las instituciones, y costos sociales debidos a la redistribución de la riqueza y poder hacia los más ricos y privilegiados... cuando la corrupción contradice el derecho de propiedad, la vigencia de la ley y los incentivos para la inversión, el desarrollo económico y político queda mutilado. **Klitgaard, Robert. (1995:247).**

Laporta indica que, la corrupción genera un sentimiento de enajenación y cinismo que tiene consecuencias en términos de inestabilidad política y desconfianza hacia el sistema, la percepción del fraude a las leyes induce en los ciudadanos la actitud pícaro del que trata de escaquearse o encontrar atajos al margen de la ley, con lo que los esquemas generales de cooperación política, social y económica se resienten y los gobernados se ven obligados a

redactar normas, más procedimientos que llevan directamente a la sobrerregulación, que es, a su vez un caldo de cultivo de la corrupción.

La corrupción produce en términos generales ineficiencia social y también ineficiencia en términos de satisfacción de los intereses particulares de los que evaden las reglas porque el costo que pagan esos agentes por actuar en un medio corrupto acaba afectando a su economía por la cantidad de recursos innecesarios y preocupaciones estúpidas que es preciso utilizar para moverse en él, además de pagar ese costo, deben enfrentarse todavía a la distorsión que el incremento de reglas producido por la corrupción genera en el funcionamiento ordinario de la sociedad **Laporta, Francisco. (1997:24).**

Lo más preocupante de la corrupción en términos democráticos implica que es sólo la punta del iceberg de un problema mayor: la tendencia a sustituir la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen el ideal democrático **Garzón Valdes, Ernesto. (2004:226).** En otras palabras, la corrupción, tal vez sea, la expresión de las insuficiencias de la democracia representativa y del Estado de Derecho.

Sobre las orientaciones para entender qué es corrupción, se encuentran diversas clasificaciones o enfoques. Heidenhammer señala que la corrupción puede referirse a tres dominios principales: un dominio jurídico (como delito o infracción por parte de un servidor público), un dominio de mercado (la corrupción como una decisión económica tomada por un servidor público), y un dominio político (la corrupción como la subversión del interés público por

intereses particulares). Se podría también hablar de enfoques moral-individualistas, delictivos-formalistas, estatal-rentistas, anómico-sociales y, micro organizacionales.

Los enfoques moral-individualistas enfatizan el carácter principalmente individual y voluntarista de la corrupción. Su carácter social lo limitan al aspecto cultural: la crisis de valores. Las soluciones se fincan en los llamados a la conciencia de las personas.

Los enfoques delictivo-formalistas subrayan el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios. En ocasiones, en estos enfoques, no se distinguen niveles de gravedad del acto cometido y se imponen iguales penas a actos de corrupción de alta o baja nocividad social, o de alto o bajo perjuicio económico inferido a la colectividad.

Los enfoques estatal-rentistas se circunscriben al intervencionismo estatal en la economía como generadora de inmovilismo, ineficiencia y corrupción. La intervención del Estado en la economía movería a grupos de presión a buscar, a través de sobornos las rentas y privilegios que ofrece. Para evitar la corrupción en este enfoque debe seguirse la siguiente regla: A menor intervención del Estado en la economía y a mayor privatización menos corrupción.

Por su parte, los enfoques anómico-sociales no superan los márgenes de la óptica de la desviación social vinculada a la ilicitud.

Los enfoques microorganizacionales como el de Klitgaard Roberto: señalan que la *corrupción puede ser entendida como una ecuación en donde si un agente tiene el monopolio de las decisiones, actúa con altos niveles de discrecionalidad y, no existe rendición de cuentas, se posibilitan márgenes de desviación*. Estos enfoques están vinculados a la relación agente-cliente y no toman seriamente en cuenta los elementos macro de las instituciones.

Existen otros enfoques de gran capacidad explicativa como el de Luis Moreno Ocampo, que en un trabajo inédito, explora la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos en Perú. Moreno rechaza lo que el denomina el modelo PAC (principal, agent, client) derivado de la obra de Klitgaard que entiende que la corrupción ocurre cuando el agente (el empleado público) se apropia de algún beneficio público, sea financiero o de otra índole, y no lo transfiere al principal (estado nacional). En el modelo PAC se asume que al incrementar los costos asociados con la participación en la corrupción a la larga se minimiza su incidencia ya que los agentes perciben la amenaza de las sanciones.

El defecto más importante del modelo PAC es su dependencia de las características formales de las organizaciones para determinar el nivel de monopolio, discrecionalidad y accountability. Moreno Ocampo estima que el modelo PAC no es útil para explicar la corrupción generalizada o sistemática. En muchos países latinoamericanos con corrupción generalizada, la corrupción sólo puede ser entendida bajo el esquema de redes de corrupción institucionalizada.

La existencia de redes de corrupción institucionalizada que persisten a través del tiempo presupone un complejo sistema de intercambio de recursos políticos. A través de las redes, la corrupción se organiza a pesar de las regulaciones formales o de los controles burocráticos. Las redes sociales forman la base de la continuidad institucional que descarrila reformas y proporciona impunidad para aquéllos que participan en actos corruptos. Las redes sociales se componen de múltiples relaciones que se conforman en todos los grupos sociales de cualquier magnitud. Estas conexiones se forman con una variedad de propósitos: para intercambiar información, confianza, recursos, apoyo, etcétera. La forma en la cual un individuo está conectado a otras personas determina cuáles opciones tiene disponibles para actuar.

Las redes conforman en términos de **Bourdieu, Pierre. (2002:46)** el capital social y éste es la suma de recursos, actuales o virtuales, que se asignan a un individuo o grupo por medio de una red de relaciones duradera y más o menos institucionalizada de asociación y reconocimiento recíproco. Los individuos que gozan de un capital social alto disponen de mayor cantidad y diversidad de contactos, por lo que gozan de mayores oportunidades de empleo, ganancias financieras y de apoyo. El capital social explica la corrupción sistemática o generalizada cuando se utiliza en contra de las estructuras, normas y organizaciones formales.

Enfoques adicionales han puesto el acento causante de la corrupción en las carencias, de desarrollo, de moralidad o de rendición de cuentas. Para muchos, desde Max Weber, en su obra: *La ética protestante y el espíritu del*

capitalismo; la corrupción está vinculada a los procesos de modernización, lo que trae aparejado que cuando las sociedades tienen más desarrollo existen menos posibilidades de corrupción. Sin embargo, la experiencia empírica de muchos países industrializados con grandes problemas de corrupción echa por tierra esta tesis.

Los enfoques que señalan que la corrupción tiene su origen en la carencia de valores, ponen el acento en un tema que desde luego es relevante en términos de corrupción –la falta de adhesión a la moral subyacente al sistema normativo - o como decía Hart, la no aceptación del punto de vista interno de las normas. No obstante, la corrupción no tiene sólo que ver con la violación a normas morales, ni se puede tampoco sostener, por ejemplo, que en los países democráticos representativos existe menos corrupción. La experiencia empírica demuestra lo contrario.

La tesis centrada en las organizaciones de Klitgaard también tiene relación con la ausencia de rendición de cuentas. Para Klitgaard la ecuación básica de la corrupción sería: ***Corrupción = monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión menos rendición de cuentas.*** La ecuación tiene parte de razón pero no se puede desconocer que otros elementos o factores intervienen en la corrupción como la falta de publicidad en los procedimientos y en las decisiones, las asimetrías en la distribución del poder, las redes sociales orientadas a la corrupción, las condiciones del sistema normativo, etcétera.

En su clásico estudio sobre la corrupción política en el México deslealtad o traición a las reglas del Estado. Morris dice: "...la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común...desde una perspectiva, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado. En un sentido más amplio, la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un contemporáneo, Stephen D. Morris establece como núcleo de la corrupción, el mismo Estado..."

La última afirmación de Morris atiende a la divergencia entre el mundo real y el de las normas, a un problema que los juristas referimos cuando clasificamos, por ejemplo, la Constitución, en normativa, nominal o semántica **Loewenstein, Kart. (1983:216,222).**

Antes de analizar los enfoques normativistas apuntamos que éstos en ocasiones se mezclan con posiciones sociológicas. El caso de Lomnitz es ilustrativo cuando señala que "... como categoría cultural, la corrupción incluye a todas aquéllas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal. Los corruptos buscan fomentar estas contradicciones para luego enriquecerse con ellas, pero dicho enriquecimiento también los condena en el plano moral...la corrupción implica una apropiación privada e ilegítima del valor, resulta ideológicamente incómoda, ya que sustituye la producción de valor por trabajo con producción de valor por subversión del sistema normativo...". Aquí Lomnitz Claudio en su obra: *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, resalta a la corrupción

como categoría cultural pero insistiendo en el papel del sistema normativo y aún en el de la condena moral.

Entre los análisis o enfoques normativos, voy a referirme entre los muchos que existen a tres señala **Gonzalez Amuchastegui, Jesús. (2003:63,80)**: el de Alejandro Nieto, Jorge F. Malem Seña y el de Ernesto Garzón Valdés.

Por otra parte **Nieto, Alejandro. (1997:76-89)** expone que es importante contar con un concepto de corrupción para no banalizar a la propia corrupción. Este autor rechaza entender la corrupción sólo desde la perspectiva de la ética. Para él, en primera instancia, la corrupción supone un uso desviado de los poderes públicos en beneficio particular.

La corrupción no solamente infringe los postulados de la ética, cualesquiera que éstos sean, sino que también infringe las reglas de convivencia política voluntariamente aceptadas, junto con normas jurídicas preestablecidas y, en fin, perjudica económicamente a la sociedad y desestabiliza sus estructuras. En definitiva, para Nieto, el concepto de corrupción se fracciona y adopta diferentes modalidades superpuestas o no, según sea la naturaleza de la norma infringida: corrupción religiosa, social, pública, política, administrativa, penal, privada, etcétera.

La corrupción religiosa contravendría las disposiciones de alguna religión con el propósito de obtener ventajas o beneficios; para Lucero, por ejemplo,

la venta de indulgencias que realizaba la Iglesia Católica durante su época se oponía a los principios de pobreza del dogma cristiano.

La corrupción social implica trasgresión a las normas de convivencia social que cada grupo social selecciona, aquí aparece también, por los agentes de la corrupción, la idea de beneficio y, la sanción social consistente en el rechazo o marginación del sujeto.

La corrupción política infringiría reglas de ese carácter, un ejemplo de ello sería el transfuguismo político. En cuanto a la corrupción pública, es la que afecta a las instituciones estatales y, dentro de la que debe distinguirse entre corrupción legislativa, judicial, administrativa. Sobre las modalidades de la corrupción, Nieto nos dice, que no siempre el Estado se pronuncia negativamente mediante normas sobre un fenómeno real, puede ocurrir que la opinión legal de las normas o de las autoridades no coincida con la social o con la individual o, mucho menos, con la religiosa. Es común, el error de identificar corrupción con corrupción penal o, lo que es lo mismo, afirmar que las únicas conductas corruptas son las que están tipificadas en el Código Penal y que, por tanto, no hay más prácticas corruptas concretas que las que un juez ha declarado; y, por lo mismo, fuera del Código Penal no hay corrupción y fuera de una sentencia condenatoria no hay personas corruptas.

La corrupción pública que interesa a Nieto, la presenta en lo que él llama sus dos modalidades, la penal y la administrativa, según se infrinjan disposiciones penales o de carácter administrativo. Desde su punto de vista, la

estructura de la acción es lo que proporciona la clave de identificación de una actividad corrupta concreta. La estructura de una operación corrupta entraña una relación entre dos personas: el desviador del poder público y el beneficiario de la desviación, los que se conectan sinalagmáticamente: la autoridad pública entrega un favor arrancado de las potestades administrativas y el particular corresponde con un precio y, como consecuencia de la desviación se produce un enriquecimiento que beneficia directamente al adjudicatario.

Las relaciones no terminan aquí, porque, paralelamente, el beneficiario directo de la desviación hace una dádiva al desviador, que se convierte en un beneficiario indirecto o segundo beneficiario. El beneficiario directo se enriquece, por tanto, como consecuencia de la desviación, mientras que el beneficiario indirecto se enriquece a consecuencia de la dádiva. Para Nieto, los intermediarios que existan, en cualquiera de sus variedades, no son autores de la corrupción sino instrumentos de ellos. Nieto distingue entre corrupción completa cuando las dos relaciones se dan entre el beneficiario directo e indirecto y corrupción incompleta cuando existe una sola de las relaciones (por ejemplo, habrá corrupción incompleta cuando se produce una desviación de poder y como consecuencia un enriquecimiento particular, aunque no haya mediado dádiva que beneficie a la autoridad). No obstante, ambas formas de corrupción son auténticas corrupciones, señala: **Nieto, Alejandro. (1997:88)**. Otros ejemplos de corrupción incompleta son el nepotismo, el uso de prestanombres, cuando se paga a un tercero, cuando el hecho es lícito pero se paga una dádiva, etcétera.

Por otra parte en su obra: Globalización, comercio internacional y corrupción. **Malem Seña, Jorge F. (2000:25-28)**; expone como características de la corrupción, las siguientes: 1) el acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen; 2) para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético); 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico; 4) Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. La ganancia puede ser política, profesional, sexual; 5) Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción. A partir de esas características, Malem concluye: "Se puede definir a los actos de corrupción, entonces, como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional cualquiera sea su naturaleza, **Malem Seña, Jorge F. (2000:28)**

Garzón Valdés propone la siguiente definición: "La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que soborna o a quien extorsionan a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado **Garzón, Valdés. (2004:212)**. Este concepto se vincula

como los inmediatamente anteriores al sistema normativo, sea jurídico o no, a la violación de ese sistema, a la intervención de distintas personas, al beneficio o ganancia; la diferencia está en la advertencia que hace Garzón, pues la violación al sistema normativo es limitada porque no podría existir una sociedad en la que todos sean corruptos. La persistencia del sistema normativo es una condición necesaria para que puedan existir actos corruptos.

Los enfoques normativistas ayudan a precisar las características de la corrupción cuando ésta se ha producido, también para rescatar el papel que desempeñan los diversos sistemas normativos. Sin embargo, no son suficientes para explicar las causas que producen la corrupción, sean normativas, sociales, culturales, éticas, relacionadas con la distribución del poder, con las redes sociales, con los incentivos económicos que existen para que se produzca, con las debilidades institucionales del Estado, etcétera. Tampoco brindan suficiente ayuda para entender sus efectos o consecuencias, en la sociedad, la economía, la vida institucional o la psicología de las personas. La corrupción no puede ser entendida sólo a partir de la violación de la ley; es imprescindible conocer, por ejemplo, los grados de discrecionalidad del que gozan los decidores, el diseño de programas públicos, la manera en que se organizan las administraciones públicas y privadas, la conciencia pública que exista sobre la corrupción y, la creación de instituciones para prevenir la corrupción. Los enfoques normativistas son una fotografía que da cuenta de una realidad y que nos auxilian en su delimitación, pero no para entenderla en sus causas y sus consecuencias.

En otras palabras, requerimos de algo más –aunque no es poca cosa- que una definición para entender lo que es la corrupción a fin de combatirla, pues como dice González Amuchastegui, el sólo derecho penal –agregaríamos nosotros, administrativo o de otro tipo- es insuficiente, inapropiado para combatirla, se quiere entre otros elementos, fortalecer el compromiso ético mediante la potenciación de los mecanismos internos de adhesión al sistema y promover las fuerzas que sostienen la comunidad **González Amuchastegui, Jesús. (2003:80).**

El investigador **Alejandro M. Estévez**, de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública, ha efectuado una investigación titulado: ***Corrupción y Políticas Públicas***: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación. Como resumen de la referida investigación es como sigue: *“El presente trabajo de investigación es una reflexión acerca de los factores estructurantes de la corrupción en las políticas públicas desde un punto de vista interdisciplinario. En virtud del análisis de la bibliografía académica disponible y de las evidencias que se recabaron en el proyecto “Cultura y Corrupción Política” avanzamos sobre los factores que hemos identificado como funcionales al desarrollo y la dinámica de la corrupción”.*

“En este sentido encontramos que: las grandes concentraciones de poder (simbólico y material), la racionalidad instrumental, la baja institucionalización, el individualismo extremo y los escenarios de grandes transiciones, crisis o cambios;

son elementos esenciales que interactúan de una forma sistémica para explicar el fenómeno de la corrupción”.

2.2.8 Códigos de Ética

Los códigos de ética vienen cobrando tanta importancia que en la actualidad algunos negocios y organizaciones profesionales tienen códigos de comportamiento para sus miembros, si bien por lo general se presentan más bajo la forma de recomendaciones que como obligaciones. Lozano Merino, (1998:158)

A lo largo de la última década se ha ampliado el interés en torno a la investigación de la ética en las organizaciones (Parker 1998; Cortina 2003). Estudios recientes se han orientado a cuestionar la postura de la economía neoclásica, pues ella ha propiciado un “silencio moral” en torno a la economía y los negocios, al limitar la responsabilidad de las empresas a procurar únicamente el mayor beneficio económico de los accionistas en los plazos más breves. Esta discusión es particularmente relevante en el contexto de la competencia global, pues exige una redefinición de las responsabilidades sociales de las empresas y una reconceptualización de los criterios utilizados para valorar su desempeño (Perdiguero 2003). Además, la modificación de los tradicionales modelos burocráticos en estructuras más flexibles que ajustan su operación a los criterios de mercado, han establecido la figura del emprendedor como paradigma de comportamiento a pesar de sus costos sociales al propiciar una fragmentación basada en la competencia, el individualismo y los comportamientos oportunistas asociados al logro del interés económico personal (Du Gay 2000). Es indudable, en consecuencia, la necesidad de discutir estas nuevas realidades, reformulando

la teoría en torno a los problemas éticos y los modos de gobierno de las organizaciones en el nuevo milenio.

Para el caso de las Municipalidades Provinciales está vigente la normativa de la Única Disposición Complementaria de la Ley N° 28496, publicada el 16 Abril 2005, toda referencia al "servidor público" en la Ley del Código de Ética de la Función Pública, se entenderá efectuada a la nueva denominación de "empleado público", según la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175.

2.3 MARCO CONCEPTUAL (DEFINICIÓN TÉRMINOS BÁSICOS)

2.3.1 Definiciones de corrupción

Bajo el presente título se dirige nuestro estudio de conformidad a algunas categorías en las que de manera general se emplea el término corrupción:

2.3.1.1 Concepto etimológico

La palabra corrupción proviene del vocablo latino "corrumpere". De ahí provienen las definiciones de "corruption" en inglés, "corrruzione" en italiano, "Korruption" en alemán; etc. El vocablo latino "corrumpere", significa echar a perder, "romper algo entre dos, destruir conjuntamente en su integridad". (Diccionario etimológico de la lengua española, ediciones Florida, editorial anaconda, Argentina Tomo 2, pág. 469).

2.3.1.2 Concepto histórico

Desde siempre se ha identificado la corrupción como un fenómeno de ocurrencia universal, que ha campeado en todas las épocas y latitudes. De ella se ha ocupado desde el Código de Hammurabi, pasando por los pensadores griegos y todas las culturas antiguas. En la era moderna, Montesquieu y todos los filósofos, pensadores y moralistas contemporáneos han estudiado dicho fenómeno.

A lo largo del tiempo, la administración pública ha estado ligada a la corrupción. Así, se afirma que la corrupción es tan antigua como la humanidad; conductas como la perversión de la justicia, la toma de regalos, son condenados por la Biblia, el código de Manu y el de Hammurabi. En el caso de Grecia y en Roma, cunas de la civilización occidental, la historia demuestra que también sufrieron el flagelo de la corrupción. En su Divina Comedia, Dante condena a los *barattieri*, esto es, a los que aceptan dinero o a los jueces que venden la justicia.

En el entorno peruano, los propios incas, según se dice, hacían referencia en su código moral al *ama sua*, al *ama quella* y al *ama llulla*, que representaban el trabajo y el modo de vida de los incas, para quienes el no ser ladrón, no ser ocioso y no ser mentiroso constituía su código de vida. Se sabe, además, que para los violadores de estas normas había grandes penas.

En un marco amplio y general se puede mencionar a Aristóteles, quien es el primero en utilizar la palabra corrupción y lo hace como sinónimo de

clasificación de conductas, relación entre dirigentes y seguidores, entre las fuentes del poder y el derecho moral de los gobernantes a gobernar.

Cicerón lo utiliza para describir la riqueza y el poder, el soborno y el relajamiento de las costumbres. Aristóteles entiende la corrupción como “desnaturalización de un ente”. Esto es, cuando este comienza a operar no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un extremo.

A partir de estos grandes autores clásicos se da origen a dos visiones: una filosófica, con Aristóteles a la cabeza, preocupado por las estructuras políticas, y otra moral, liderada por el romano Cicerón.

Para Maquiavelo en su obra *La virtud*, la política era concebida como un proceso social que trascendía el conflicto de intereses específicos y destacaba los fines y las justificaciones del poder político, así como los medios empleados para su uso o su consecución. Desde esta perspectiva, la corrupción era vista como “la pérdida de la capacidad de lealtad”.

2.3.1.3 Concepto de corrupción

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se acerca a un concepto que nos remite a la destrucción de la materia, la entropía progresiva a la que las leyes naturales someten a las cosas. Otro concepto de corrupción es el que señala que es la acción o efecto de corromper, y corromper significa alterar, trastocar la forma de alguna cosa, perder la unidad material o moral y por extensión figurada, pervertir, viciar.

Hay otro concepto de corrupción desde una mirada del derecho penal que lo relaciona al crimen del funcionario público que trafica con su autoridad, para practicar o no practicar un acto propio de sus funciones.

Y en un contexto mucho más específico, se entiende por corrupción de funcionario: "Variedad de delito de cohecho, en la que incurren los que con dádivas, ofrecimientos o promesas, corrompen o intentan corromper a un funcionario público o aceptan sus solicitudes.

En tal sentido se puede indicar que bajo dicho concepto nos remitimos a una serie de manifestaciones de lo más diverso, desde naturaleza pública, privada, personal, social, etc.

A pesar del abanico de conceptos con que se cuenta, lo cierto es que debemos aterrizar en un concepto propio que nos permita movernos a través del desarrollo de nuestro trabajo de investigación de lucha contra la Corrupción.

El concepto de corrupción que se asume en el presente trabajo de investigación; sobre la corrupción es la conducta que se desvía de los deberes formales del cargo público a fin de obtener ventajas privadas, ganancias o estatus. O aquellas que infringen las normas que prohíben el ejercicio de determinados tipos de influencia privada y se manifiesta cuando se impide la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información de interés público, así como el control preventivo en la Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región Puno.

2.3.1.4 Concepto basado en la ley

Así se puede señalar, en primer lugar, la categoría referida a las definiciones basadas en la ley. En ese sentido y respecto de esa categoría, le corresponde la definición de **Johnston, M. (1989:986)**, para quien “corrupción” es la conducta que se desvía de los deberes formales del cargo público a fin de obtener ventajas privadas, ganancias o estatus. O aquellas que infringen las normas que prohíben el ejercicio de determinados tipos de influencia privada. La corrupción aparece entonces como un fenómeno heterogéneo, en el sentido de que depende para su definición de un modelo normativo de referencia **Demetrio Crespo, E. (2003:174)**. Ahora bien, las definiciones fundadas en la ley han recibido algunas críticas; se ha dicho que son demasiado estrechas y que no permiten realizar comparaciones históricas. Por ejemplo, sería difícil comparar la corrupción de la Francia del siglo XVII con la corrupción francesa contemporánea, porque conductas como la venta de oficinas públicas no eran ilícitas entonces, pero sí lo son en el siglo XXI, según **Scott, J.C. (1989:130)**.

2.3.1.5 Otras definiciones

- La corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado.
- La corrupción es descrita como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.

- La corrupción puede ser el obstáculo individual más devastador que se opone al desarrollo económico, social y político en países que carecen de sistemas políticos abiertos.
- La corrupción es, entonces, aquella conducta por parte de un servidor público o de un particular en ejercicio de funciones públicas, que dispone de sus posiciones, facultades, competencias o recursos para servir intereses particulares, diferentes al servicio público y a los fines de la administración, con la consecuente lesión al patrimonio económico o moral de la misma y, en especial de la sociedad, y en contravención a normas legales, éticas y morales.
- La definición de corrupción de acuerdo al criterio de la violación de normas abarca tanto a aquellas normas formales como a las informales. Las normas formales comprenden las leyes sancionadas por los órganos legislativos que regulan los principios establecidos en la Constitución Nacional o en los pactos internacionales suscritos, y toda aquella jurisprudencia relativa a casos específicos de corrupción
Moreno Ocampo, L. (2000:54)

Lobbying: como “una actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos.

Toma de decisiones: La teoría clásica define a la toma de decisiones como una secuencia de elecciones independientes llevadas a cabo por los ejecutivos con poderes formalmente delegados.

Se puede definir la toma de decisiones siguiendo a Gore como un modelo de interacciones entre los individuos, a través del cual se desarrolla y se mantiene el grupo social, que sostiene una actividad colectiva efectiva.

Transparencia: está relacionada, por un lado, con la obligación de las instituciones de rendir cuentas y hacer pública su información, y por otro lado, con el derecho de los ciudadanos de solicitar información y tener acceso a ella.

Rendición de cuentas: como un mecanismo para evitar la malversación de fondos, lo cual requiere que las instituciones mantengan registros claros de su información financiera, presupuestaria, y económica en general.

Información de acceso público: Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

2.3.2 Metodología de construcción del índice de opacidad–FACTOR O

El Factor-O es el promedio aritmético simple de las respuestas a las preguntas elaboradas para las cinco dimensiones de la opacidad, que se

describen a continuación, donde las cifras más altas reflejan mayor opacidad, y las más pequeñas reflejan mayor transparencia.

El puntaje menor es 0 y el mayor 150.

$$O = 1/5 * [C + L + E + A + R]$$

Donde:

O Se refiere al puntaje para cada país, basado en los datos de opacidad que afectan el mercado de capitales, en cinco diferentes áreas: corrupción, sistema legal, políticas macroeconómicas y fiscales, estándares y prácticas de contabilidad, régimen regulatorio.

C Corrupción: Mide la probabilidad de utilización de sobornos u otros pagos especiales para la obtención de subsidios del gobierno estatal o local; préstamos bancarios; registro de empresas extranjeras; envío de capital al exterior; y obtención de licencias para producción, exportación, importación u otras actividades económicas

L Legal, se refiere a la falta de transparencia en las leyes y regulaciones relacionadas con los negocios, incluidos los derechos de propiedad.

E Económica: regulaciones en las áreas de tasa de cambio; tasa de interés; libre flujo de capitales; e importaciones/exportaciones.

A Accounting - opacidad en la contabilidad de las empresas: Se refiere a las normas para el acceso a información sobre las corporaciones. Se parte del supuesto que las empresas dan a conocer solamente la información que

consideran más interesante para los inversionistas; si dejaran ver los datos reales, se revelarían los riesgos para invertir en estas compañías.

R Regulaciones relacionadas con los negocios. Se refiere a la presencia o ausencia de reglas claramente establecidas para realizar intercambios y aplicar las regulaciones de manera consistente.

2.3.3 Concepto de ética

Origen etimológico; los griegos utilizaban dos términos distintos para referirse en un caso a lo que nosotros llamamos "ética" y en otro a lo que nosotros llamamos "costumbre".

Por un lado con el término "éthos" (con "e": épsilon o "é" breve) designaban a lo que a en castellano nos referimos a las costumbres o los hábitos automáticos; mientras que con el vocablo eéthos (con "e": ETA o "ë" prolongada) se refería al concepto de "modo de ser", "carácter" o predisposición permanente para hacer lo bueno.

Es de este último vocablo griego "éthos" (con "ë" prolongada) de donde proviene la palabra castellana "ética". Aunque en el origen, el "éthos" se refería no solo a la "manera de ser" sino al "carácter" (en el sentido psicológico que nosotros le damos ahora a esta palabra), posteriormente el lenguaje fue evolucionando y la usó para referirse a "la manera de actuar, coherente, constante y permanente del hombre para llevar a cabo lo bueno". Ya tenemos, el concepto clásico de lo que siempre se ha entendido por ética.

CAPÍTULO III

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 ÁMBITO DE ESTUDIO

El trabajo de investigación está orientado al ámbito de las Municipalidades Provinciales de: Puno, El Collao, y Yunguyo de la región de Puno 2010.

Información General de las Municipalidades

Se rigen con la Ley de Municipalidades, son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las Municipalidades Provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

El órgano de control institucional de los gobiernos locales está bajo la jefatura de un funcionario que depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República, y designado previo concurso público de

méritos y cesado por la Contraloría General de la República. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del gobierno local y a todos los actos y operaciones, conforme a ley.

El jefe del órgano de auditoría interna emite informes anuales al concejo municipal acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de los recursos municipales. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal electrónico del gobierno local. En el cumplimiento de dichas funciones, el jefe del órgano de control institucional deberá garantizar el debido cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen el control gubernamental, establecida por la Contraloría General como Órgano Rector del Sistema Nacional de Control.

Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia.

Los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos; dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. Para tal efecto, se aprobarán normas complementarias que establezcan mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.

Los gobiernos locales deberán contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar. En los lugares en que no se cuente con presupuesto para implementar los portales de transparencia, se cumplirá con publicar periódicamente la información respectiva a través de otro medio de comunicación social.

3.2. TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

3.2.1 Tipo de Investigación

El estudio es de tipo descriptivo, en la medida que tiene como propósito conocer la relación que existe, a través de los resultados la oportuna rendición de cuentas, la transparencia de la información y control preventivo en las gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno; entre el conjunto de variables que se toman en cuenta en el modelo lineal.

3.2.2. Diseño de Investigación

Se aplicó un diseño de tipo Transversal Correlacional, en la medida que se recopilaron datos con mayor énfasis al final del año 2010 y se buscó establecer relaciones entre el conjunto de variables señaladas.

De otro lado, según la clasificación que presenta Platón Palomino (Palomino. 2007:131), se tipifica el diseño como Ex post facto, considerando que no se tuvo un control directo sobre las variables independientes, porque ya acontecieron, se hicieron inferencias sobre las relaciones de ellas sin intervención directa, en realidad no se manipularon, sino, se midieron y observó su influencia, en la

medida que ya se dieron. Se manipuló una serie de variables simbólicas, las mismas que no se aislaron totalmente, debido a que las condiciones reales y el contexto en que se presentan, no permiten que sean controladas totalmente y en el tiempo, no resulta factible de que sean reproducidas bajo las mismas condiciones.

3.2.3 VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

V. DEPENDIENTE:

Yi La Corrupción

- a) Monopolio de la decisión pública
- b) Discrecionalidad de la decisión

V. INDEPENDIENTES:

X Rendiciones de Cuentas, Transparencia, y Control Preventivo.

X.1 Responsabilidad

- a) Rendición de cuentas
- b) Información de acceso Público,
- c) Procedimiento acceso Directo
- d) Negativa de acceso
- e) Tasa aplicable

X.2 Transparencia

- a) Transparencia de la información
- b) Difusión de la Información de Resultados de Gestión,
- c) Publicación en los Portales de la Entidad
- d) Control de Ingresos, Bienes y Rentas de los Funcionarios Públicos
- e) Libre Competencia.

X.3 Control Preventivo

a) Denuncias Ciudadanas

b) Veedurías – Auditoría Social

3.2.3.1 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	CRITERIOS DE VALORACIÓN
V. DEPENDIENTE: Yi La Corrupción.	Toma de decisiones	Yi.1 Monopolio de la decisión pública Yi.2 Discrecionalidad de la decisión	Porcentaje de personal de confianza contratado para puestos claves durante la gestión Característica que asume el titular de la entidad para la toma de decisiones durante su gestión Grado de libertad que asume el titular de la entidad para la toma de decisiones considerando la normatividad
V. INDEPENDIENTES X Rendiciones de Cuentas, Transparencia, y Control.	Responsabilidad	a) Rendiciones de Cuentas	El Titular de entidad tiene el deber de rendir cuentas ante las autoridades competentes. Quién es el responsable de presentar el informe de rendición de cuentas. En qué circunstancias se realizó la rendición de cuentas en forma pública. En que fechas debe presentar el Titular de la entidad informes de rendición de cuentas. La Implementación y funcionamiento del control interno de la entidad están de conformidad de la normativa vigente. El titular de la entidad fomenta y supervisa el funcionamiento de control interno para el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas.
		b) Información de acceso Público,	Cada cuanto tiempo se actualiza la información contenida en el Portal de Transparencia de la Entidad. Quién es el responsable de realizar la actualización del Portal de Transparencia. Conoce al responsable de realizar la actualización del Portal de Transparencia. Conoce la forma de acceso al Portal de Transparencia de la Entidad. Cumple con brindar la información que usted solicita. Dan respuesta a todo el requerimiento de información de la ciudadanía. Explican y fundamentan las decisiones tomadas por la gestión edil
		c) Procedimiento acceso Directo	Se entrega la información al solicitante, previa verificación de la cancelación del costo de reproducción La entidad ha cumplido en remitir a la PCM, la información relativa a las solicitudes de acceso a la información atendida y no atendida. La respuesta que le dan es en forma personal. Cumplen con brindar toda la información requerida.
		d) Negativa de acceso	Conoce de quejas del público usuario sobre requerimientos de información. Se recibe los recursos de apelación interpuestos contra la denegatoria total o parcial del pedido de acceso a la información y elevarlos al Superior Jerárquico, cuando hubiera lugar. Cumplen con su rol de veedores de la gestión edil Reportan a la Contraloría General de la República sobre la negativa de brindar información

		e) Tasa aplicable	<p>Conoce cuáles son los procedimientos para poner a disposición del solicitante la liquidación del costo de reproducción.</p> <p>Se tiene considerado dentro del TUPA los costos para brindar acceso a la información.</p> <p>Conoce cuánto es el monto que se tiene que pagar para que le brinden la información solicitada.</p>
	Transparencia	a) Transparencia de la información	<p>Se han adoptado las medidas necesarias que permitan garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dentro de su competencia funcional.</p> <p>En cuánto tiempo son atendidas las solicitudes de acceso a la información.</p> <p>Conoce los mecanismos de requerir información a una entidad.</p> <p>Conoce la información presupuestal de la Municipalidad.</p> <p>Sabe cuánto es la ejecución presupuestal de gastos en su zona.</p> <p>Conoce las obras que se vienen ejecutando por la Municipalidad.</p> <p>La información proporcionada por las autoridades, satisface las necesidades ciudadanas.</p>
		b) Difusión de la Información de Resultados de Gestión,	<p>Se realiza campañas de difusión sobre la forma de acceso al Portal de Transparencia o medios similares para el acceso a la información.</p> <p>Se cuenta con información referido al gasto de personal de la entidad en los mecanismos de difusión.</p> <p>Se brinda información sobre las contrataciones y adquisiciones que realiza la entidad.</p> <p>Se publica los actos oficiales del Titular del Pliego.</p> <p>Es accesible la información que presenta la Municipalidad.</p> <p>Presentan la información presupuestal en todas sus etapas.</p> <p>La información es fácil de entender.</p> <p>Conoce si se brinda información que le sea requerida por el funcionario o servidor responsable de entregar la información y por los funcionarios o servidores encargados de establecer los mecanismos de divulgación.</p>
		c) Publicación en los Portales de Transparencia de la Entidad	<p>Se cuenta con un funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia.</p> <p>Se cuenta con el Portal de Transparencia la Entidad, en coordinación con las dependencias correspondientes.</p> <p>Ha designado a los funcionarios responsables de entregar la información de acceso público.</p> <p>Fecha de la última actualización.</p> <p>Conoce al funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia.</p> <p>Conoce el Portal Transparencia de la Entidad para realizar sus consultas.</p> <p>Utilizan medios informativos (radio, TV, diarios, etc) para informar sobre los asuntos públicos.</p>
		d) Control de Ingresos, Bienes y Rentas de los Funcionarios Públicos	<p>El alcalde, regidores y funcionarios presentan su declaración jurada de bienes y rentas conforme a Ley.</p> <p>Se tiene un registro de bienes del personal que maneja los fondos económicos de la Entidad.</p> <p>Conoce la frecuencia que debe ser presentado las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas por parte del Alcalde, Regidores y Funcionarios.</p> <p>Es real la Declaración Jurada de Bienes y Rentas que presentan las autoridades.</p>

		e) Libre Competencia.	<p>El Titular de la entidad, dispone que se proporcione oportunamente la información del proceso desde su inicio, el expediente de contratación que contiene la documentación sustentatoria.</p> <p>Conoce con qué frecuencia se realizan las adquisiciones y contrataciones por la Municipalidad.</p> <p>Cómo evaluaría los procesos de selección de adquisición de bienes, servicios y obras.</p> <p>Conoce las actividades oficiales que realizan las autoridades de su Municipalidad.</p>
	Control preventivo	a) Denuncias Ciudadanas,	<p>Se toma alguna acción respecto a las denuncias sobre actos de corrupción.</p> <p>Se prevé riesgos de prescripción sobre actos de corrupción.</p>
		b) Veedurías – Auditoría Social	<p>Cuál es a su juicio el rol que le corresponde a los funcionarios, respecto a evaluación de las denuncias sobre actos de corrupción recibidas.</p> <p>Conoce actos de corrupción en su Entidad y/o en la Municipalidad</p> <p>Cuál es la actitud que presentan las autoridades cuando se le solicita información.</p> <p>En cuánto tiempo responden a denuncias de corrupción.</p> <p>Atiende las denuncias sobre actos de corrupción que formulen los servidores, funcionarios y ciudadanía en general, sobre actos y operaciones de la entidad.</p> <p>Alerta al Titular de la entidad de la existencia de riesgos que pudieran afectar la transparencia, probidad o cumplimiento de objetivos y de la normativa correspondiente.</p> <p>Qué conducta asume cuando existen actos de corrupción.</p> <p>Conoce a los representantes de las veedurías ciudadanas.</p> <p>Considera que la gestión es conducida con transparencia.</p>

3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

La población está constituida por todos los trabajadores de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, Yunguyo y El Collao, el cual se muestra a continuación:

Tabla 01
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

CUADRO DE ASIGNACIÓN DE PERSONAL	TOTAL			FUNCIONARIOS		
	Puno	Yunguyo	El Collao	Puno	Yunguyo	El Collao
Órganos de Gobierno	8	3	3	1	1	1
Alcaldía	8					
Órganos de Dirección	5	2	6	1	1	1
Gerencia Municipal	5					
Órganos de Control	4	3	2	1	1	1
Oficina de Control Institucional	4					
Órganos de Defensa Judicial	5	3	1	1	1	1
Procuraduría Pública Municipal	5					
Órganos de Asesoraría	23	8	2	3	2	1
Gerencia de Asesoría Jurídica	5					
Gerencia de Planificación y Presupuesto	13					
Oficina de Supervisión y Liquidación de Inversiones	5					
Órganos de Apoyo	95	26	19	18	6	6
Secretaría General	21					
Oficina de Ejecución Coactiva	3					
Oficina de Tecnología Informática	3					
Oficina de Atención y Orientación al Vecino	6					
Gerencia de Administración	44					
Gerencia de Administración Tributaria	18					
Órganos de Línea	455	51	104	15	8	8
Gerencia Desarrollo Urbano	35					
Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico	47					
Gerencia de Medio Ambiente y Servicios	302					
Gerencia de Ingeniería Municipal	37					
Gerencia de Desarrollo Humano y Part. Ciudadana	34					
TOTAL:	595	96	137	40	20	19

La muestra está determinada mediante la siguiente fórmula:

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

Donde:

n = Tamaño de la muestra

P y q = Probabilidad de la población que presenta una variable de estar o no incluida en la muestra, cuando no se conoce esta probabilidad por estudios se asume que p y q tienen el valor de 0.5 cada uno.

Z = A las unidades de desviación estándar que en la curva normal definen una probabilidad de error tipo 1 = 0.05, esto equivale a un

intervalo de confianza del 95% en la estimación de la muestra el valor de $Z = 1.96$

$N =$ El total del universo (población = 828)

$EE =$ Error estándar de la estimación que debe ser 0.06

De donde reemplazando los respectivos valores se obtiene el tamaño de la muestra es de 27 (26.7), para funcionarios de los gobiernos locales.

Sociedad Civil:

PROVINCIA	POBLACIÓN
PUNO	
Asociación Civil	73
Otra Organización Social Representativa	62
Junta o Comité Vecinal	123
Presidente de barrios y urbanizaciones	148
Club de Madres y Comedor Popular	173
Organización de Jóvenes	1
Universidad	2
Asociación Gremial Empresarial	3
Asociación Laboral - Hospital MNB	2
Funcionarios del Gobierno Local	18
Organismos no Gubernamentales	16
TOTAL PUNO	621
EL COLLAO - ILAVE	
Presidentes de Barrios	67
Presidentes de Urbanizaciones	14
Club de Madres y Comedor Popular	86
Teniente Gob. Alcalde C.P. Zona Media	9
Teniente Gob. Alcalde C.P. Zona Alta	10
Teniente Gob. Alcalde C.P. Zona Lago	12
Organización Territorial Zona Media	5
TOTAL ILAVE	203
YUNGUYO	
Alcaldes Centros Poblados	9
Presidentes de Barrios	38
Club de Madres y Comedor Popular	51
TOTAL YUNGUYO	98
Fuente: Sub Gerencias de Participación Ciudadana de cada Gobierno Local	
TOTAL GENERAL	922

Para el caso de la Sociedad Civil reemplazando en la fórmula anterior con un error del 5.5%, se tiene un tamaño de muestra de 236; en tal sentido la muestra total está constituido por tres sub muestras, las muestras se tomaran según el muestreo por conglomerados, siendo el resultado el siguiente:

Tabla 02

Municipalidad	Funcionarios	OCI	Sociedad Civil	TOTAL
Puno	7	5	145	157
El Collao - Ilave	7	2	56	65
Yunguyo	4	2	35	41
	18	9	236	263

3.4 MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.4.1 Métodos

En la investigación se aplicó un proceso inductivo en la identificación de los indicadores de: monopolio, discrecionalidad, responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuenta) por la decisión pública apropiada; así como en la transparencia en la difusión de la información y control preventivo, para revertir la lucha contra la corrupción en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

En el estudio el proceso de prueba de hipótesis, se utilizó métodos estadísticos.

En la recolección de datos no se estandarizó, se utilizó diferentes niveles de tamaño muestra de las municipalidades.

Se utilizó técnicas para recolectar datos como la encuesta y fichas de observación, a los responsables del órgano de control institucional, funcionarios y representantes de la sociedad civil de las municipalidades objeto de la investigación.

En la investigación se ha evaluado el desarrollo natural de los sucesos, para evitar la manipulación ni estimulación respecto a la realidad.

3.4.2 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos

La recolección de datos se ha efectuado, esencialmente realizando observaciones y recopilando datos, utilizando para ello instrumentos de registro manual y hojas de cálculo electrónicas, con archivos independientes en función al tipo de formato requerido por los datos, las mismas que conforman la base para procesar, resumir y sistematizar, a fin de generar información pertinente para el modelo. En especial, se aplicaron las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de datos:

a) Análisis de registro documental

La técnica utilizada, está referida a la revisión documental de las diferentes Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región Puno, relacionadas con la emisión de documentos referidos al trabajo de investigación a realizarse, entre ellos es de señalar:

Análisis de las normas y directivas relacionadas con la rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia de la información, y control.

b) Encuestas

Este instrumento se aplicó para obtener información sobre la corrupción institucionalizada, determinadas por las variables e indicadores, a los funcionarios, órganos de control institucional y representantes de la sociedad civil de las Municipalidades Provinciales en el ámbito del trabajo de investigación, y que ellos pueden expresarse en forma libre y abierta.

c) Entrevistas

Se aplicó a los funcionarios, órgano de control institucional y organizaciones de base - sociedad civil, de cada una de las Municipalidades Provinciales seleccionadas en la muestra, con relación a las investigaciones vía acciones rápidas orientadas a examinar la actuación de las municipales provinciales, para hacer frente a la corrupción.

3.5 DISEÑO DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

3.5.1 Selección y codificación de la información

Luego de haber realizado el trabajo de campo y de haber concluido con la toma de las encuestas, se procedió a codificar las respuestas por variables, y a tabular la información obtenida, se logró el recuento, clasificación y ordenación de la información en tablas o cuadros, en base a la matriz general de la base de datos; en el caso de las entrevistas se sistematizó las respuestas según las preguntas, agrupándolas por tipos generales de respuestas.

3.5.2 Utilización de software estadístico

La información codificada de la matriz general de datos se exportó a una base de datos en el software Excel y SPSS, en el cual se realizó el procesamiento estadístico de cada una de las variables independientes y comprobación de hipótesis correspondientes, utilizando para ello los programas informáticos Microsoft Excel y el software estadístico SPSS v13.

3.5.3 Utilización de técnicas estadísticas

La base de datos, fue sometida a técnicas estadísticas descriptivas e inferenciales, principalmente promedios, desviación estándar, coeficiente de variabilidad, coeficiente de correlación y coeficiente de determinación que permitió dar confiabilidad y validez al instrumento de medición a efecto de contrastar las hipótesis formuladas.

Para efectuar la contrastación de la hipótesis, se empleó el método estadístico de correlación, r la que es una prueba estadística paramétrica para determinar la relación entre dos variables, siempre que sean medidas mediante la escala de razón o intervalo; siendo su fórmula:

$$r = \frac{n \sum xy - \sum x \sum y}{\left[\sqrt{n \sum x^2 - (\sum x)^2} \right] \left[\sqrt{n \sum y^2 - (\sum y)^2} \right]}$$

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La presente investigación tiene como objetivo analizar la corrupción institucionalizada, con relación a responsabilidad (rendición de cuentas), transparencia de la información y control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno 2010.

En tal sentido, se puso en contacto directo con las unidades de análisis más representativas, es decir, con los niveles de la muestra de la investigación, tales como: a los funcionarios de las Municipalidades, personal de los Órganos de Control Institucional y las Organizaciones de Base – Sociedad Civil, de las Municipales Provinciales de la zona sur de la región Puno, como sigue:

Estamentos de los participantes en la investigación

Municipalidades	Funcionarios		Personal OCI		Sociedad Civil	
	f	%	f	%	f	%
Puno	7	38,9	5	55,6	145	15,2
El Collao – llave	7	38,9	2	22,2	56	23,8
Yunguyo	4	22,2	2	22,2	35	61,0
Total	18	100	9	100	236	100

Fuente: Cuestionarios de investigación.

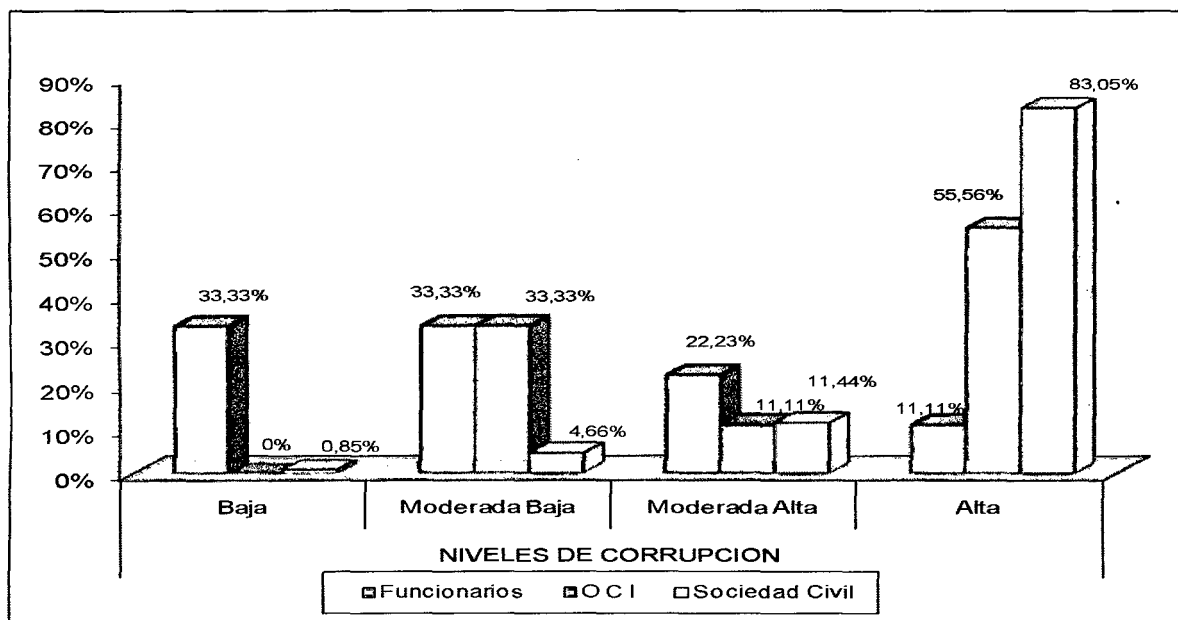
4.1 PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA, SEGÚN ESTAMENTOS, CON RESPECTO A LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO.

CUADRO N° 4.1.1
DISTRIBUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA, SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	NIVELES DE CORRUPCION								TOTAL	
	Baja		Moderada Baja		Moderada Alta		Alta			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Funcionarios	6	33.33%	6	33.33%	4	22.23%	2	11.11%	18	100.00%
O C I	0	0%	3	33.33%	1	11.11%	5	55.56%	9	100.00%
Sociedad Civil	2	0.85%	11	4.66%	27	11.44%	196	83.05%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil

GRÁFICO N° 4.1.1
PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA, SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.1.1

Análisis e interpretación

Los datos precedentes nos advierten las percepciones de los tres estamentos que evaluaron el nivel de corrupción institucionalizada de la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno. Entre ellos la minoría (11.11%) de los funcionarios públicos refieren que el Municipio donde laboran tienen nivel de corrupción alta. En tanto que la mayoría (55.56%) del personal de los Órganos de Control Institucional y 83.05% de los representantes de la Sociedad Civil asumen que existe en la gestión edil un nivel de corrupción alta.

CUADRO N° 4.1.2

ESTADIGRAFOS DEL NIVEL DE CORRUPCION INSTITUCIONAL

ESTADÍGRAFOS	VALOR
Media	62.9904943
Error típico	1.086883391
Mediana	67
Moda	81
Desviación estándar	17.62628656
Varianza de la muestra	310.685978
Curtosis	0.11760875
Coficiente de asimetría	-0.720122352
Rango	89
Mínimo	9
Máximo	98
Suma	16566.5
Cuenta	263

Por lo tanto el índice de corrupción con respecto a la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno; evaluado bajo

la percepción de los tres estamentos otorga el valor de 3.7 en una escala que denota alta corrupción (0) y ausencia de corrupción (10).

La organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995 el Índice de percepción de la corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. La organización define la corrupción como *“el abuso del poder encomendado para beneficio personal”*.

Por otro lado, la organización internacional Transparencia Internacional, ha publicado el ranking de países su incidencia de percepción para el año 2010, se puede observar a nivel país, Perú está en la posición 78, con una índice 3.5 lo que demuestra alto nivel de corrupción.

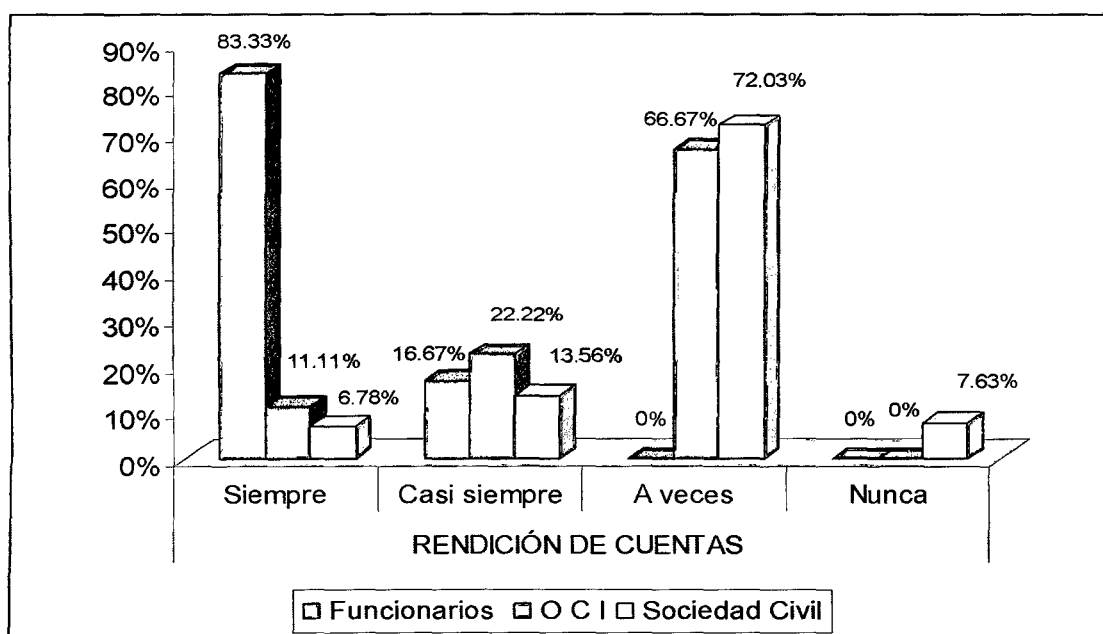
4.2 LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA, CON RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD (RENDICIÓN DE CUENTAS) EN LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO.

**CUADRO N° 4.2.1
DISTRIBUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA REALIZACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**

ESTAMENTOS	RENDICIÓN DE CUENTAS								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Funcionarios	15	83.33%	3	16.67%	0	0%	0	0%	18	100.00%
O C I	1	11.11%	2	22.22%	6	66.67%	0	0%	9	100.00%
Sociedad Civil	16	6.78%	32	13.56%	170	72.03%	18	7.63%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, O C I y Sociedad Civil.

**GRÁFICO N° 4.2.1
PERCEPCIÓN SOBRE LA REALIZACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**



Fuente: Cuadro N° 4.2.1

Análisis e interpretación

Los datos precedentes nos advierten las percepciones de los tres estamentos que evaluaron acerca de la Rendición de Cuentas de la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno. Entre ellos el 83.33% de los funcionarios públicos refieren que el Municipio donde laboran siempre rindieron cuentas, en tanto que la mayoría (66.7%) del personal del Órgano de Control Institucional indica solo a veces se concretizó tal Rendición de Cuentas. Mientras que el 72.03% de los representantes de la Sociedad Civil asumen el mismo criterio (solo a veces rinden cuentas).

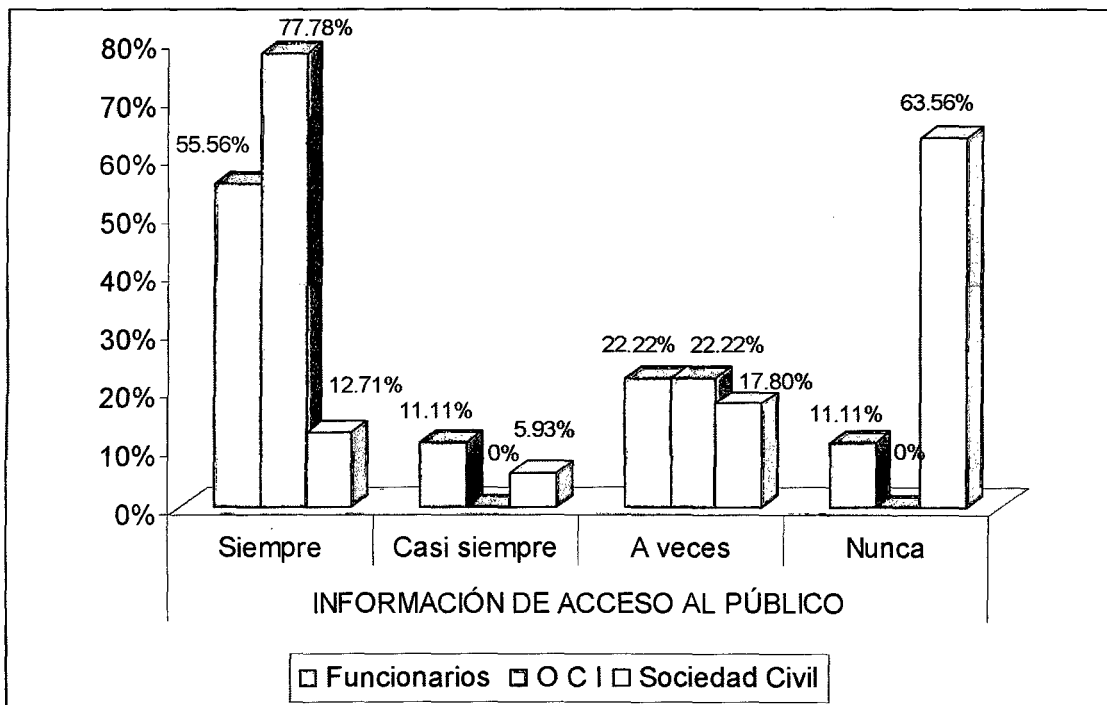
CUADRO N° 4.2.2

PERCEPCIÓN SOBRE INFORMACIÓN DE ACCESO AL PÚBLICO SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	INFORMACIÓN DE ACCESO AL PÚBLICO								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	10	55.56%	2	11.11%	4	22.22%	2	11.11%	18	100.00%
O C I	7	77.78%	0	0%	2	22.22%	0	0%	9	100.00%
Sociedad Civil	30	12.71%	14	5.93%	42	17.80%	150	63.56%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil

GRÁFICO N° 4.2.2
INFORMACIÓN DE ACCESO AL PÚBLICO SEGÚN ESTAMENTOS
DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA
ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.2.2

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.2.2 denota las percepciones de los tres estamentos respecto a la información de acceso al público de la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno. Entre ellos el 55.56% de los funcionarios públicos refieren que el Municipio donde laboran siempre brindaron información de acceso al público, sin embargo la mayoría (63.56%) de los representantes de la Sociedad Civil asevera que nunca los encargados de la gestión Municipal facilitaron información de acceso al público. Por otro lado el 77.78% del personal de los Órgano de Control Institucional refiere que siempre dicha información de acceso estuvo al servicio del solicitante.

CUADRO N° 4.2.3

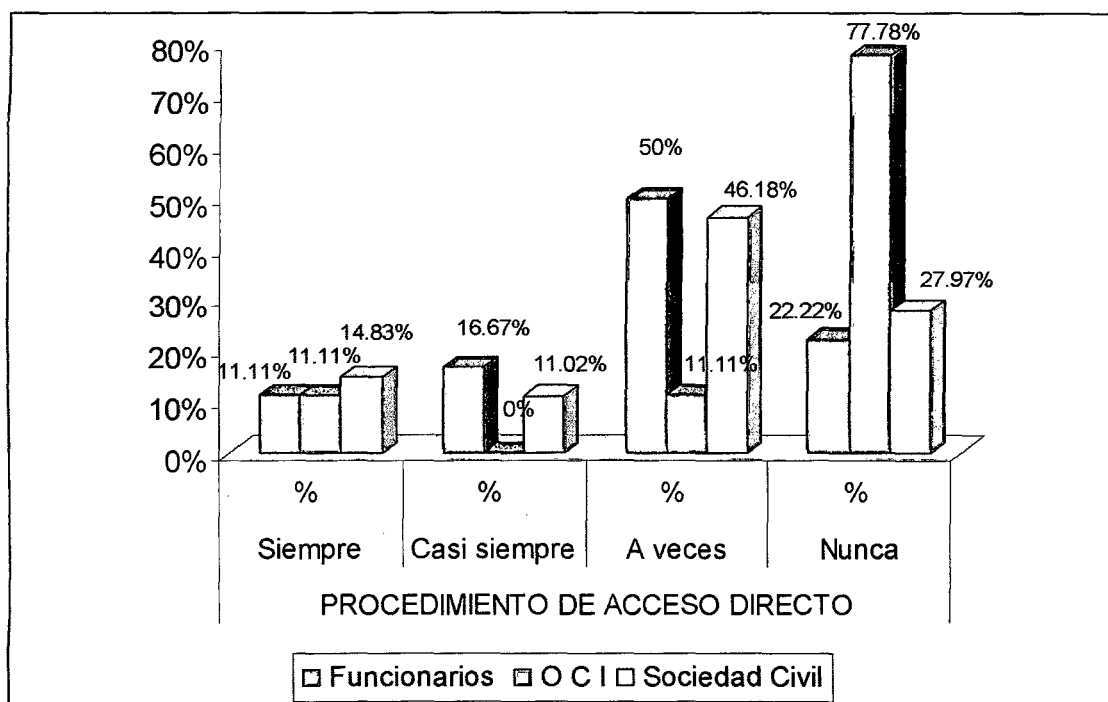
PERCEPCIÓN SOBRE FACILIDAD DE PROCEDIMIENTO DE ACCESO DIRECTO
AL PÚBLICO SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES
PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	PROCEDIMIENTO DE ACCESO DIRECTO								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Funcionarios	2	11.11%	3	16.67%	9	50%	4	22.22%	18	100.00%
O C I	1	11.11%	0	0%	1	11.11%	7	77.78%	9	100.00%
Sociedad Civil	35	14.83%	26	11.02%	109	46.18%	66	27.97%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, O C I y Sociedad Civil

GRÁFICO N° 4.2.3

FACILIDAD DE PROCEDIMIENTO DE ACCESO DIRECTO AL PÚBLICO SEGÚN
ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.2.3

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.2.3 indica respecto al procedimiento de acceso directo de información. De los cuales los funcionarios públicos y los representantes de la Sociedad Civil expresan que solo a veces las gestiones de los Municipios se basan en la normatividad según los procedimientos establecidos por la entidad, de ellos sus valores porcentuales corresponden a 50% y 46.18% respectivamente. Mientras que el personal del Órgano de Control Institucional (77.78%) refiere que no existe procedimiento de acceso directo basado en la normatividades administrativas internas.

CUADRO N° 4.2.4

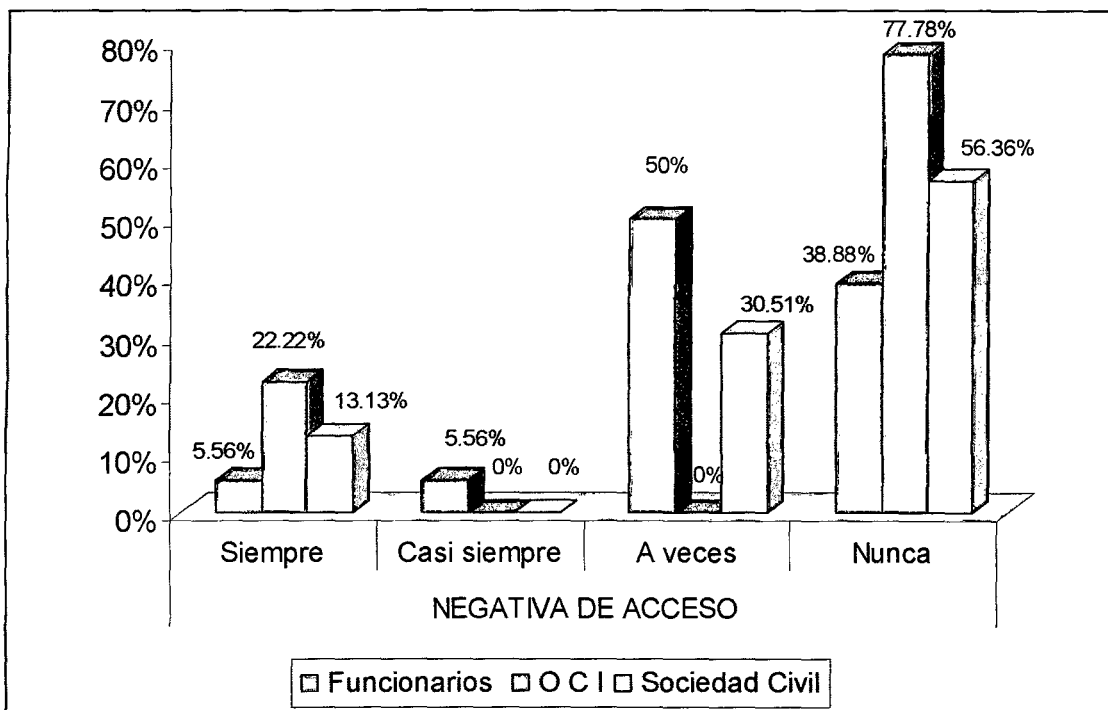
PERCEPCIÓN SOBRE NEGATIVA DE ACCESO AL PÚBLICO SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	NEGATIVA DE ACCESO								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	1	5.56%	1	5.56%	9	50%	7	38.88%	18	100.00%
O C I	2	22.22%	0	0%	0	0%	7	77.78%	9	100.00%
Sociedad Civil	31	13.13%	0	0%	72	30.51%	133	56.36%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil

GRÁFICO N° 4.2.4

NEGATIVA DE ACCESO AL PÚBLICO SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.2.4

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.2.4 indica respecto a la denegatoria de acceso a la información por parte de los servidores que laboran en las gestiones de los Municipios, de ellos solo el 5.56% de los funcionarios públicos alude que siempre existió una denegatoria de acceso a la información hacia el solicitante. Así mismo el personal del Órgano de Control Institucional en mayoría (77.78%) que nunca hubo una negativa de acceso. En tanto que la Sociedad Civil refiere en un 56.36% que nunca se les denegó acceso a la información. Dicho resultado guarda relación relativa con la escasa participación ciudadana que tiene actualmente las Organizaciones de Base - Sociedad Civil.

CUADRO N° 4.2.5

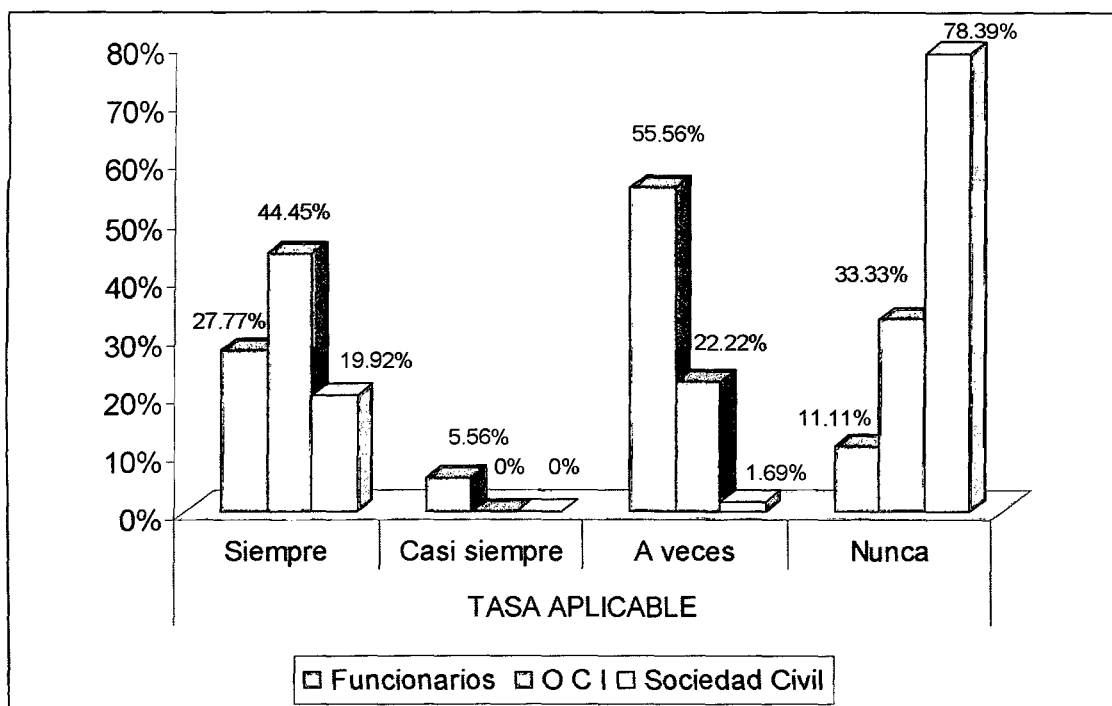
**PERCEPCIÓN SOBRE TASA APLICABLE POR ACCESO A LA INFORMACIÓN
SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**

ESTAMENTOS	TASA APLICABLE								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Funcionarios	5	27.77%	1	5.56%	10	55.56%	2	11.11%	18	100.00%
O C I	4	44.45%	0	0%	2	22.22%	3	33.33%	9	100.00%
Sociedad Civil	47	19.92%	0	0%	4	1.69%	185	78.39%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil

GRÁFICO N° 4.2.5

**TASA APLICABLE POR ACCESO A LA INFORMACIÓN SEGÚN ESTAMENTOS
DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**



Fuente: Cuadro N° 4.2.5

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.2.5 indica respecto a la tasa aplicable por acceso a la información según estamentos, por parte de los servidores que laboran en las gestiones de los Municipios, de ellos solo el (27.77%) de los funcionarios públicos alude que siempre existió la tasa aplicable por acceso a la información hacia el solicitante. Así mismo el personal del Órgano de Control Institucional en mayoría (44.45%) que siempre hubo una tasa aplicable por acceso a la información. En tanto que la Sociedad Civil refiere en un (78.39%) que nunca se les ha suministrado tasa aplicable por acceso a la información.

HIPÓTESIS 1:

La corrupción institucionalizada tiene relación con la inconsistente e incompleta responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno 2010.

Planteamiento de la Hipótesis estadística:

H_0 : La corrupción no tiene relación con la responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

H_1 : La corrupción si tiene relación con la responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

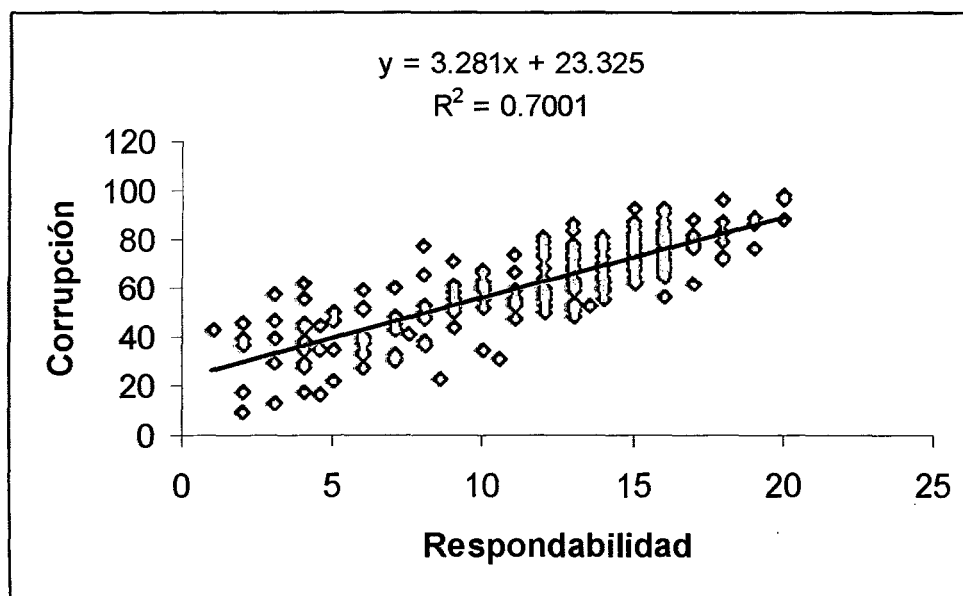
CUADRO N° 4.2.6

ESTADÍGRAFOS DE CORRELACIÓN DE NIVELES DE CORRUPCIÓN Y
RESPONDABILIDAD DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTADIGRAFOS	VALOR
Coeficiente de correlación	0.836717412
Coeficiente de determinación R ²	0.700096028
R ² ajustado	0.698946971
Error típico	9.671243709
Observaciones	263

GRÁFICO N° 4.2.6

DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE NIVELES DE CORRUPCIÓN Y
RESPONDABILIDAD DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Conclusión:

El valor del coeficiente de correlación $r=0.8367$ denota una fuerte asociación entre las variables de responsabilidad y corrupción. Asimismo el

coeficiente de determinación $r^2 = 0.70$ expresa que aproximadamente el 70% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se debe a la variable responsabilidad y solo el 30% de dicha variabilidad se debe a otros factores.

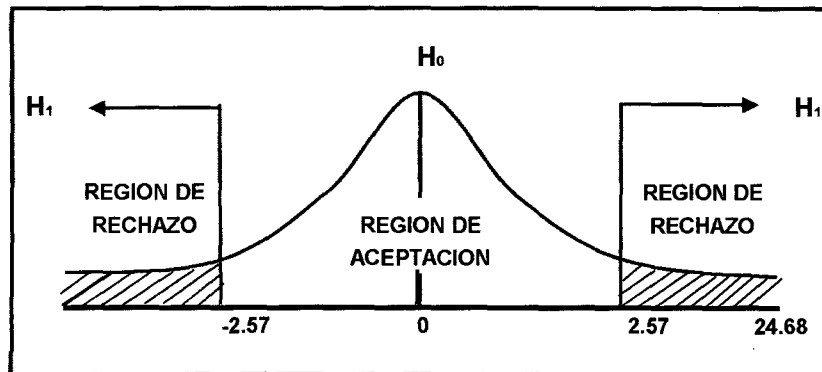
Prueba de hipótesis del coeficiente de correlación (ρ):

$$H_0 : \rho = 0$$

$$H_1 : \rho \neq 0$$

$$t_{n-2} = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

RESPONDABILIDAD



Por consiguiente se rechaza la hipótesis nula debido a que la t tabulada a un 99% de confianza = 2.57 es menor a la t calculada = 24.68, bajo una prueba de hipótesis bilateral, conllevando por ende que si existe una relación altamente significativa ($p=0.01$) entre las variables de corrupción y responsabilidad. En consecuencia se tiene que la corrupción se relaciona con la inconsistente e incompleta rendición de cuentas, debido a que éstas se realizan a pedido de la población y no por iniciativa de la gestión edil, ello del mismo modo por la no participación efectiva de la Sociedad Civil, con lo que se comprueba la primera hipótesis específica.

4.3. LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA CON RELACIÓN A LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO.

CUADRO N° 4.3.1

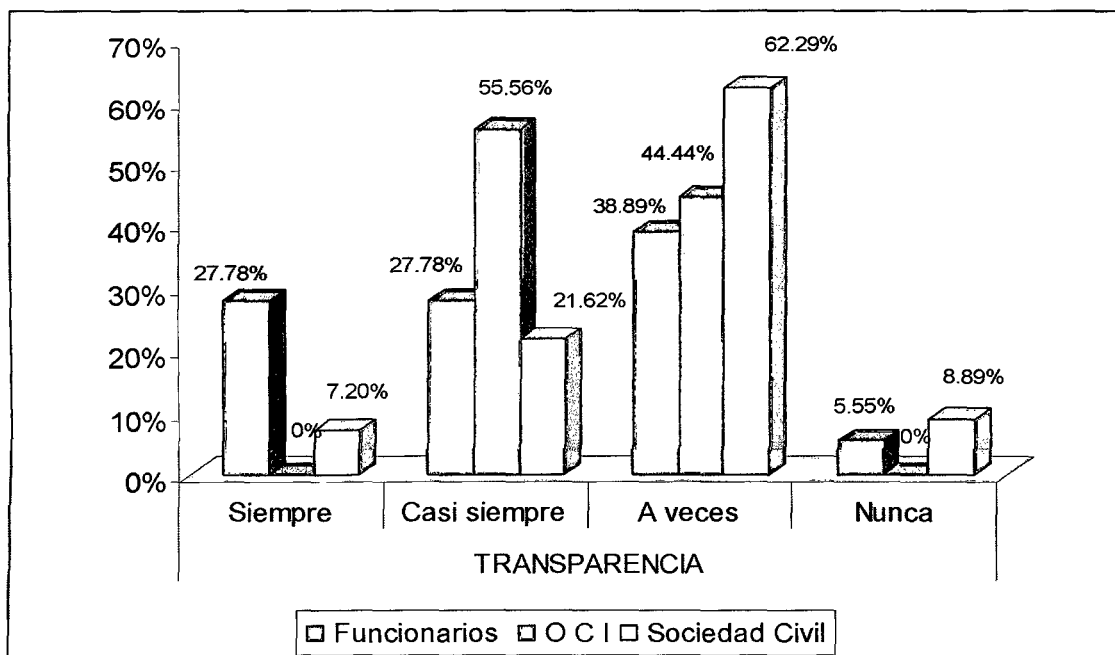
DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE GESTIÓN TRANSPARENTE SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	TRANSPARENCIA DE LA INFORMACION								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Funcionarios	5	27.78%	5	27.78%	7	38.89%	1	5.55%	18	100.00%
O C I	0	0%	5	55.56%	4	44.44%	0	0%	9	100.00%
Sociedad Civil	17	7.20%	51	21.62%	147	62.29%	21	8.89%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, O C I y Sociedad Civil

GRÁFICO N° 4.3.1

PERCEPCIÓN SOBRE GESTIÓN TRANSPARENTE SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.3.1

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.3.1 indica respecto a la transparencia de la información por parte de los servidores que laboran en las gestiones de los Municipios, de ellos solo el 38.89% de los funcionarios públicos alude que solo a veces hubo dicha transparencia. Así mismo el 55.56% del personal del Órgano de Control Institucional que casi siempre hubo tal transparencia de información. En tanto que el 62.29% de los representantes de la Sociedad Civil indica que solo a veces hubo transparencia de información.

CUADRO N° 4.3.2

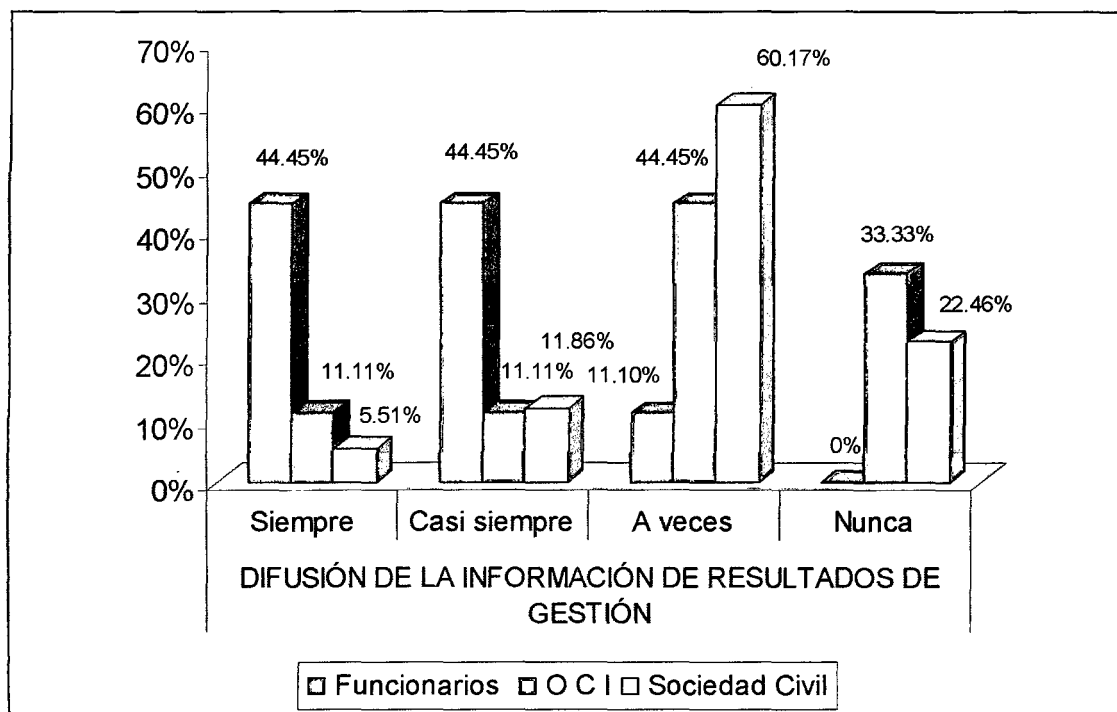
DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DE GESTIÓN SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DE GESTIÓN								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	8	44.45%	8	44.45%	2	11.10%	0	0%		100.00%
O C I	1	11.11%	1	11.11%	4	44.45%	3	33.33%		100.00%
Sociedad Civil	13	5.51%	28	11.86%	142	60.17%	53	22.46%		100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil.

GRÁFICO N° 4.3.2

PERCEPCIÓN SOBRE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DE GESTIÓN SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.3.2

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.3.2 refiere respecto a la difusión de la información de resultados de las gestiones logradas en la dirección de los Municipios, de ellos el 89.9% de los funcionarios públicos alude que siempre o casi siempre se difundió tal información con resultados porcentuales equitativos para ambas categorías (44.45%), por otro lado el 44.45% del personal del Órgano de Control Institucional indica que solo a veces se difundieron tales resultados de gestión. En tanto que la mayoría (60.17%) de los representantes de la Sociedad Civil indican que solo a veces hubo difusión de información de los resultados logrados durante dicho ejercicio fiscal.

CUADRO N° 4.3.3

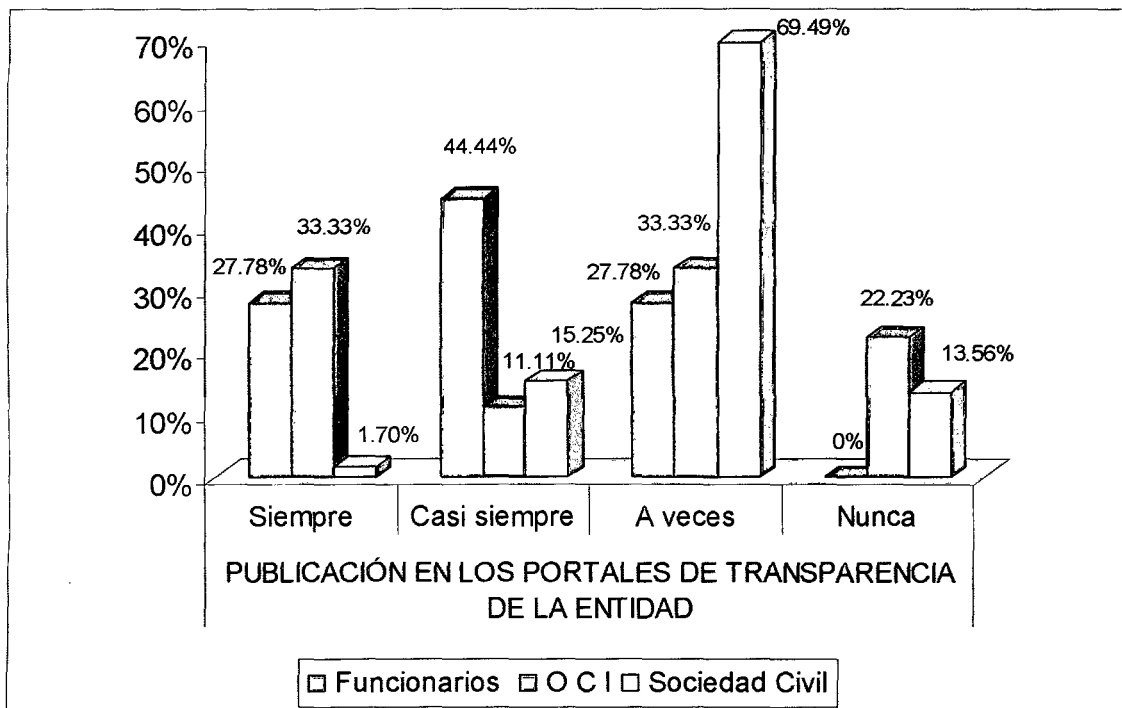
DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE PUBLICACIÓN EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA DE LA ENTIDAD SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	PUBLICACIÓN EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA DE LA ENTIDAD								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	5	27.78%	8	44.44%	5	27.78%	0	0%	18	100.00%
O C I	3	33.33%	1	11.11%	3	33.33%	2	22.23%	9	100.00%
Sociedad Civil	4	1.70%	36	15.25%	164	69.49%	32	13.56%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, O C I y Sociedad Civil.

GRÁFICO N° 4.3.3

PERCEPCIÓN SOBRE PUBLICACIÓN EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA DE LA ENTIDAD SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.3.3

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.3.3 refiere respecto a la publicación en los portales de transparencia de la entidad, de ellos el 44.44% de los funcionarios públicos alude que casi siempre se publicó en tal portal. Sin embargo el 22.23% del personal del Órgano de Control Institucional indica que nunca hubo publicación alguna en tal portal. En tanto que la mayoría (69.49%) de los representantes de la Sociedad Civil indican que solo a veces hubo publicación en los portales de transparencia de la entidad.

CUADRO N° 4.3.4

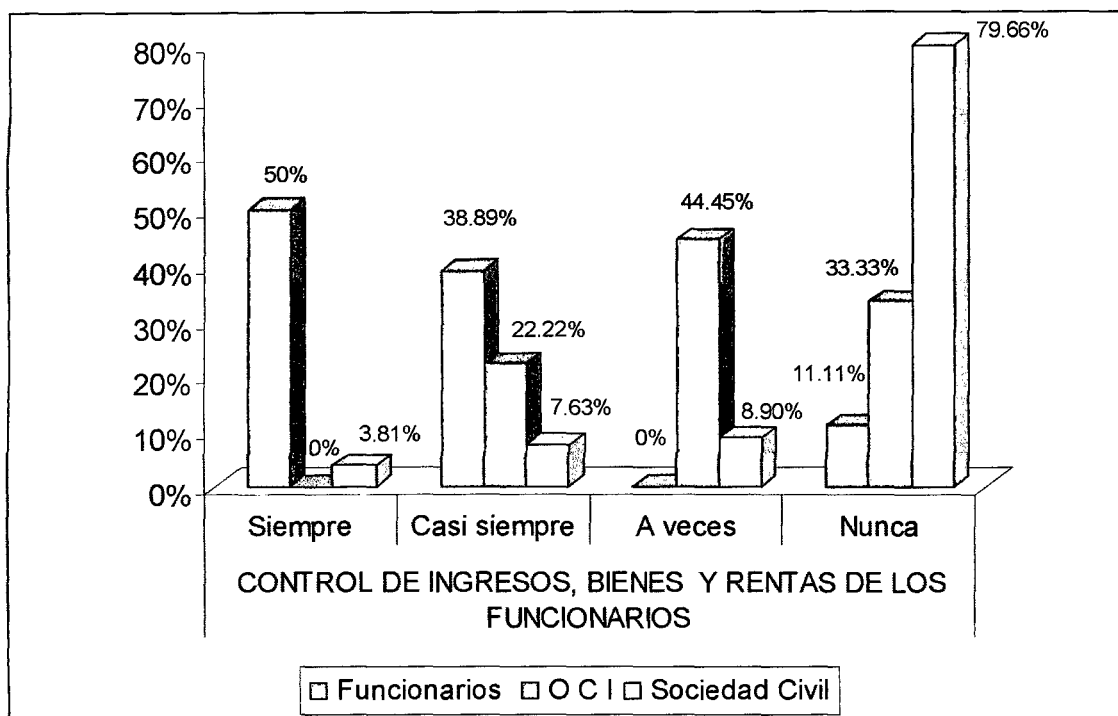
DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE CONTROL DE INGRESOS, BIENES Y RENTAS DE LOS FUNCIONARIOS SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	CONTROL DE INGRESOS, BIENES Y RENTAS DE LOS FUNCIONARIOS								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	9	50%	7	38.89%	0	0%	2	11.11%	18	100.00%
O C I	0	0%	2	22.22%	4	44.45%	3	33.33%	9	100.00%
Sociedad Civil	9	3.81%	18	7.63%	21	8.90%	188	79.66%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil.

GRÁFICO N° 4.3.4

PERCEPCIÓN SOBRE CONTROL DE INGRESOS, BIENES Y RENTAS DE LOS FUNCIONARIOS SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.3.4

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.3.4 refiere respecto al control de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos que ejercen en la gestión de la entidad, de ellos el 50% de los funcionarios públicos alude que siempre se hizo un control de su renta del empleado de confianza. Sin embargo el 44.45% del personal del Órgano de Control Institucional indica que a veces hubo cierto control de sus ingreso, bienes y rentas. En tanto que la mayoría (79.66%) de los representantes de la Sociedad Civil indican que nunca hubo control de ingresos, bienes y rentas reales en sus declaraciones juradas.

CUADRO N° 4.3.5

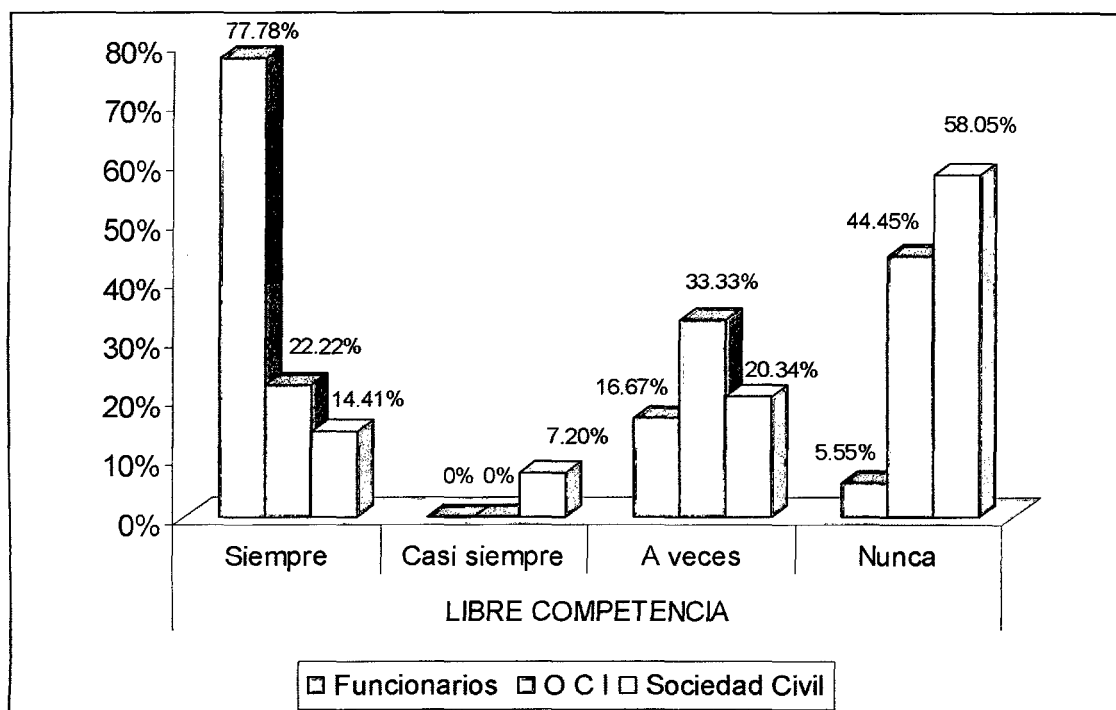
**DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE CONCURRENCIA DE LIBRE
COMPETENCIA SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES
PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**

ESTAMENTOS	LIBRE COMPETENCIA								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	14	77.78%	0	0%	3	16.67%	1	5.55%	18	100.00%
O C I	2	22.22%	0	0%	3	33.33%	4	44.45%	9	100.00%
Sociedad Civil	34	14.41%	17	7.20%	48	20.34%	137	58.05%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil.

GRÁFICO N° 4.3.5

**PERCEPCIÓN SOBRE CONCURRENCIA DE LIBRE COMPETENCIA SEGÚN
ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010**



Fuente: Cuadro N° 4.3.5

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.3.5 refiere respecto a la libre competencia de acceso de los proveedores sobre proceso de adquisición de bienes y servicios de parte de los interesados, de ellos el 77.78% de los funcionarios públicos alude que siempre hubo libre de competencia para cualquier proceso de adquisición de bienes y servicios. Sin embargo el 44.45% del personal del Órgano de Control Institucional y el 58.05% de los representantes de la Sociedad Civil indican que nunca hubo libertad de competencia.

HIPÓTESIS 2:

La corrupción institucionalizada está asociada con la transparencia superficial de la información en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, 2010

Planteamiento de Hipótesis Estadística:

H_0 : La corrupción no está asociada con la transparencia de la información de la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

H_1 : La corrupción si está asociada con la transparencia de la información de la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

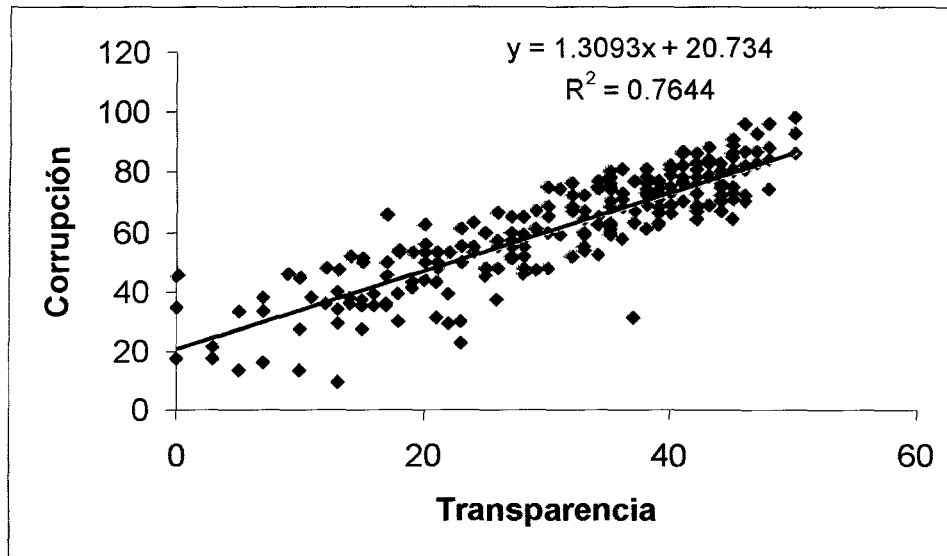
CUADRO N° 4.3.6

ESTADÍGRAFOS DE CORRELACIÓN DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTADIGRAFOS	VALOR
Coeficiente de correlación	0.874273871
Coeficiente de determinación R ²	0.764354801
R ² ajustado	0.763451946
Error típico	8.57275706
Observaciones	263

GRÁFICO N° 4.3.6

DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Conclusión:

El valor del coeficiente de correlación $r=0.8742$ denota una fuerte asociación entre las variables de transparencia y corrupción. Asimismo el

coeficiente de determinación $r^2 = 0.7643$ expresa que aproximadamente el 76.43% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se debe a la variable transparencia y solo el 23.57% de dicha variabilidad se debe a otros factores.

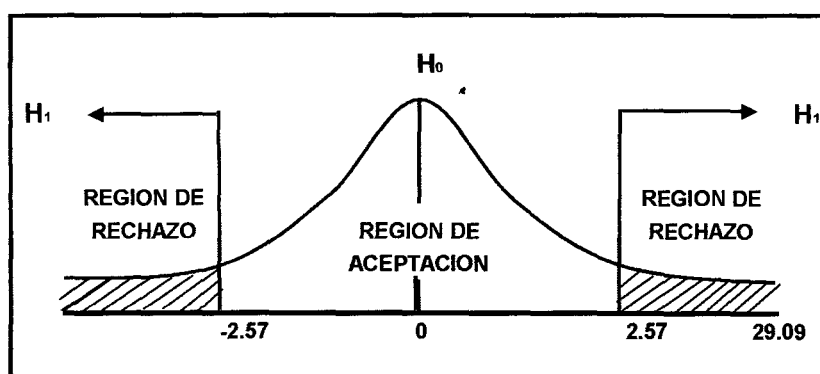
Prueba de hipótesis del coeficiente de correlación (ρ):

$$H_0 : \rho = 0$$

$$H_1 : \rho \neq 0$$

$$t_{n-2} = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

TRANSPARENCIA



Por consiguiente se rechaza la hipótesis nula debido a que la t tabulada a un 99% de confianza = 2.57 es menor a la t calculada = 29.09, bajo una prueba de hipótesis bilateral, conllevando por ende que si existe una relación altamente significativa ($p=0.01$) entre las variables de corrupción y transparencia.

De ello inferimos que la transparencia superficial de la información en la gestión edil conllevado por la poca intervención de la Sociedad Civil quienes a su vez no cuentan con apoyo respecto al acceso a la información, acentúa la corrupción institucionalizada, con lo que se comprueba la segunda hipótesis específica.

4.4. LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONALIZADA, CON RELACIÓN AL CONTROL PREVENTIVO EN LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO.

CUADRO N° 4.4.1

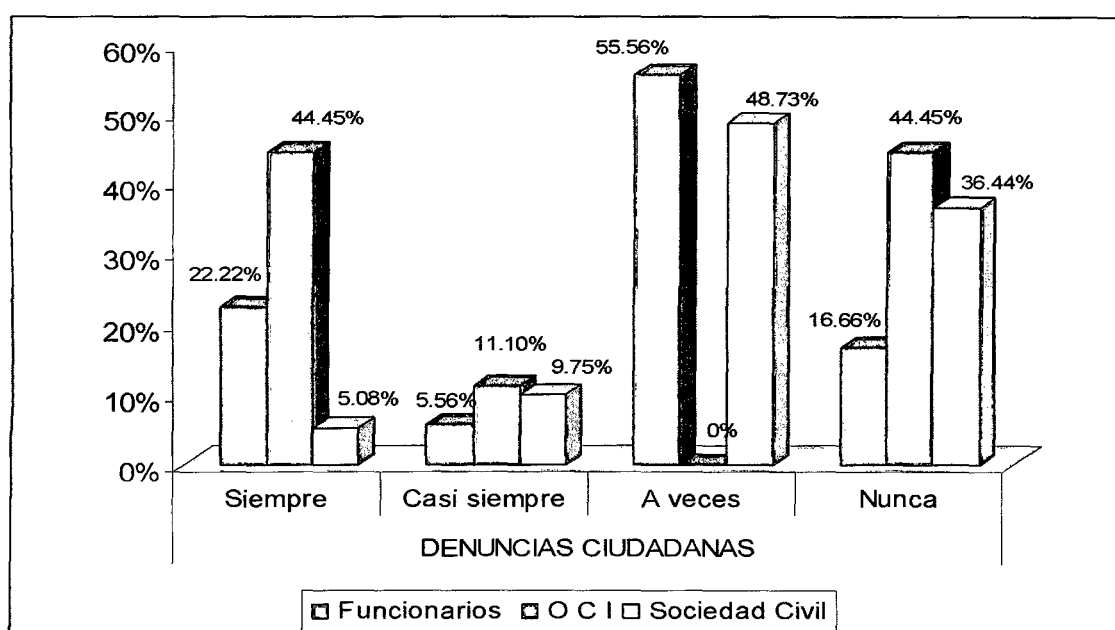
DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE EXISTENCIA DE DENUNCIAS CIUDADANAS SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	DENUNCIAS CIUDADANAS								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	4	22.22%	1	5.56%	10	55.56%	3	16.66%	18	100.00%
O C I	4	44.45%	1	11.10%	0	0%	4	44.45%	9	100.00%
Sociedad Civil	12	5.08%	23	9.75%	115	48.73%	86	36.44%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, O C I y Sociedad Civil.

GRÁFICO N° 4.4.1

PERCEPCIÓN SOBRE EXISTENCIA DE DENUNCIAS CIUDADANAS SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.4.1

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.4.1 refiere respecto a la presencia de denuncias ciudadanas en queja de la gestión edil, de ellos el 55.56% de los funcionarios públicos y 48.73% de los representantes de la Sociedad Civil indican que solo a veces hubo denuncias ciudadanas. Sin embargo el 44.45% del personal del Órgano de Control Institucional alude que nunca denuncia por parte de algún ciudadano.

CUADRO N° 4.4.2

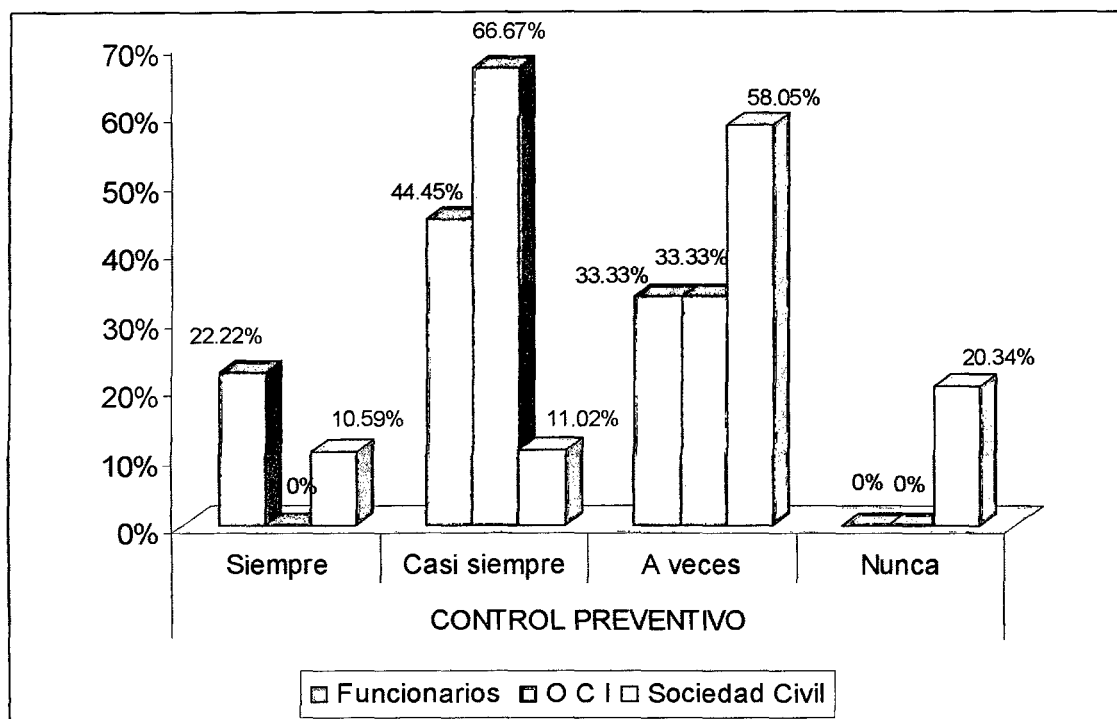
DISTRIBUCIÓN DE PERCEPCIÓN SOBRE EXISTENCIA DE CONTROL PREVENTIVO SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTAMENTOS	CONTROL PREVENTIVO								TOTAL	
	Siempre		Casi siempre		A veces		Nunca		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Funcionarios	4	22.22%	8	44.45%	6	33.33%	0	0%	18	100.00%
O C I	0	0%	6	66.67%	3	33.33%	0	0%	9	100.00%
Sociedad Civil	25	10.59%	26	11.02%	137	58.05%	48	20.34%	236	100.00%

Fuente: Cuestionarios de investigación, Funcionarios, OCI y Sociedad Civil.

GRÁFICO N° 4.4.2

PERCEPCIÓN SOBRE EXISTENCIA DE CONTROL PREVENTIVO SEGÚN ESTAMENTOS DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Fuente: Cuadro N° 4.4.2

Análisis e interpretación

El cuadro N° 4.4.2 refiere respecto al control preventivo ante la presencia de la corrupción, que es función inherente a todo el personal que labora en la entidad edil, de ellos el 44.45% de los funcionarios públicos y 66.67% del personal del Órgano de Control Institucional indican que casi siempre hubo un control preventivo en beneficio de una cultura institucional edil sana. Sin embargo el 58.05% de los representantes de la Sociedad Civil aluden que solo a veces hubo un control preventivo en aras de evitar la corrupción.

HIPÓTESIS 3:

La corrupción institucionalizada se relaciona con el relativo control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, 2010.

Planteamiento de la Hipótesis Estadística:

H₀: La corrupción no tiene relación con el relativo control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

H₁: La corrupción si tiene relación con el relativo control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

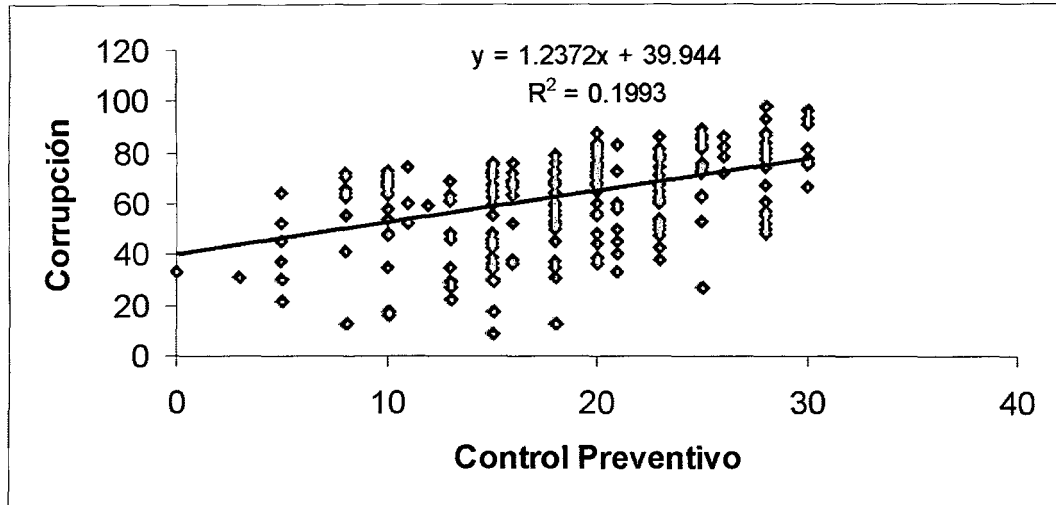
CUADRO N° 4.4.3

ESTADÍGRAFOS DE CORRELACIÓN DE CORRUPCIÓN Y CONTROL PREVENTIVO DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010

ESTADIGRAFOS	VALOR
Coeficiente de correlación	0.44646111
Coeficiente de determinación R ²	0.199327523
R ² ajustado	0.196259812
Error típico	15.80224055
Observaciones	263

GRÁFICO N° 4.4.3

DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y CONTROL PREVENTIVO DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO 2010



Conclusión:

El valor del coeficiente de correlación $r=0.4464$ denota una asociación moderada entre las variables de control preventivo y corrupción. Asimismo el coeficiente de determinación $r^2= 0.1993$ expresa que aproximadamente el 19.93% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se debe a la variable control preventivo y solo el 80.07% de dicha variabilidad se debe a otros factores ajenos a la variable mencionada.

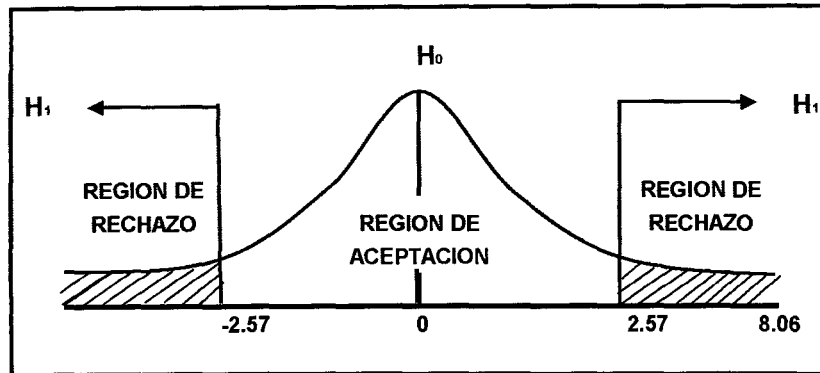
Prueba de hipótesis del coeficiente de correlación (ρ):

$$H_0 : \rho = 0$$

$$H_0 : \rho \neq 0$$

$$t_{n-2} = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

CONTROL PREVENTIVO



Por consiguiente se rechaza la hipótesis nula debido a que la t tabulada a un 99% de confianza = 2.57 es menor a la t calculada = 8.06, bajo una prueba de hipótesis bilateral, conllevando por ende que si existe una relación altamente significativa ($p=0.01$) entre las variables de corrupción y control preventivo.

En consecuencia se tiene que si existe relación entre la corrupción y el escaso control preventivo en la gestión de las Municipalidades, motivado por la falta de intervención de la Sociedad Civil por el poco acceso a la información que brindan las Municipalidades, con lo que se comprueba la tercera hipótesis específica.

4.5 PROPUESTA DE UN MODELO DE AUDITORÍA SOCIAL PARA REDUCIR CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES DE LA ZONA SUR DE LA REGIÓN DE PUNO

4.5.1 MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL DE LA AUDITORÍA SOCIAL

La auditoría social recibe diferentes definiciones, como las siguientes: el proceso a través del cual los ciudadanos (organizados o individualmente) realizan acciones de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, con el objeto de realizar recomendaciones y propuestas que garanticen la provisión de servicios públicos eficientes y satisfactorios de acuerdo a sus demandas sociales y planes de desarrollo. **(González de Asís y Acuña, 2003).**

La concreción de un proceso evaluativo ejercido por la ciudadanía organizada o no, a la acción y al ejercicio administrativo de un ente privado o público, destinados a producir un servicio de interés social o colectivo, con recursos del Estado y/o de la comunidad internacional. **(M. O. Ávila, 2003).**

Antes de ser un proceso, la auditoría social es una acción social de la ciudadanía, organizada o no, reflejando una actitud crítica en búsqueda del mejor resultado sobre la gestión realizada por terceras personas, instituciones u organizaciones elegidas o seleccionadas para decidir y producir el bienestar común y la eficiente administración de bienes pertenecientes a una colectividad de ciudadanos.

En esta acción la ciudadanía utiliza cualquiera de los medios disponibles para confirmar el grado de cumplimiento institucional e individual de los propósitos señalados. **(M. O. Ávila, 2006)**

La auditoría social constituye un nivel de participación ciudadana (entendida como derecho y como deber) y supone uno o varios procesos cuyo objetivo es evaluar, monitorear o dar seguimiento a un proyecto, programa, política, proceso, presupuesto o compromisos de una institución pública (o privada que recibe fondos públicos), para ofrecer recomendaciones desde la ciudadanía, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad, ética y/o transparencia de la gestión pública, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común. **(E. Hernández, 2006)**

Sobre este último concepto, que integra muchos de los elementos de los tres primeros, se analizan los siguientes aspectos:

4.5.1.1 La Auditoría Social como forma o mecanismo de participación ciudadana.

La participación ciudadana se define, comúnmente, como la intervención de personas particulares en el proceso de información, consulta, adopción y control de decisiones de los organismos públicos o de la actividad gubernamental. **(Groisman, 2001)**

La participación ciudadana está, además, concebida como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva,

en la información, toma de decisiones, la fiscalización, control y coejecución de las acciones en los asuntos públicos que lo afectan directa o indirectamente, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. **(González Ballar, 2000)**

La participación, como proceso, supone transitar etapas o niveles, pues se va desarrollando gradualmente a través de las buenas prácticas que implementan tanto autoridades como ciudadanos con iniciativas propias o conjuntas. Así, el espacio de interacción entre gobernantes y gobernados adquiere muchas formas de expresión, con diferentes grados de alcance y profundidad, según los objetivos que se persiguen.

Según esas prácticas, podemos diferenciar cinco niveles de participación:

- a) Información
- b) Consulta
- c) Decisión
- d) Gestión de autoridad – comunidad
- e) Control

a. Información.- El primer nivel de participación es buscar y gestionar la información necesaria.

Consiste en el proceso de registrar, elaborar y divulgar datos sobre el gobierno, los derechos y deberes ciudadanos y temas generales que coincidan con el interés de la comunidad. Al procesarla, se analiza y se divulga, dándole un propio sentido o enfoque. De lo contrario, se trataría de un sujeto pasivo que recibe y divulga información como lo hace cualquier cable, medio electrónico o agente no político.

Es la acción de exigir de los gobernantes y administradores del recurso público la información que generan, a través de distintos mecanismos como cabildos abiertos, audiencias públicas, gacetas informativas, y tecnologías de la información y comunicación.

b. Consulta.- Es la aplicación de aquellos mecanismos que permiten a las autoridades recopilar las inquietudes del ciudadano sobre temas y problemas determinados, con el fin de que el gobierno tome decisiones considerando las opiniones recibidas. Es importante resaltar que este nivel de participación ciudadana es aún primario, ya que la decisión final es siempre de las autoridades, que podrán aceptar o rechazar, total o parcialmente, las inquietudes de la comunidad.

c. Decisión.- Es el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar dando sus opiniones en el proceso de toma de decisiones; esto incluye hacer peticiones, proponer iniciativas y tener un rol determinante en la decisión que el gobierno debe tomar sobre aspectos de su accionar o sobre la vida comunitaria, como por ejemplo la priorización de proyectos, distribución de la inversión presupuestaria o servicios públicos.

Las autoridades, junto con la ciudadanía, pueden decidir conjuntamente si y solo si se ha pasado por los niveles anteriores, responsabilizándose ambos por las debilidades y virtudes de tales decisiones.

d. Cogestión autoridad-comunidad.- Es la participación responsable de la comunidad en la gestión y ejecución de proyectos de obras y servicios, y en la supervisión del uso de bienes y servicios públicos.

Este nivel implica un alto grado de corresponsabilidad entre las autoridades y la ciudadanía, ya que no sólo se llega a compartir parte de la decisión, sino también la ejecución.

e. Control.- Una vez tomada la decisión, la ciudadanía organizada (en Comisión de Transparencia local o en otro cuerpo auditor), aplica la auditoría o control social. Este es el ejercicio del derecho y el deber que tiene la ciudadanía de monitorear, fiscalizar, vigilar y evaluar a sus autoridades a través del seguimiento y verificación de la ejecución de proyectos, programas, políticas, procesos, presupuestos y, en general, de la acción gubernamental.

La auditoría social se ubica en este nivel de participación, y supone que los ciudadanos y las ciudadanas que participan en los procesos de control y vigilancia no deberían participar en los demás niveles —excepto en el de información y consulta—, pues no se podría actuar con objetividad si se es parte de la toma de decisiones o de la coejecución.

4.5.1.2 La Auditoría Social como proceso de seguimiento, evaluación y monitoreo

La auditoría social implica un proceso de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa que la ciudadanía (generalmente usuarios),

realiza sobre la gestión y manejo de los recursos públicos y sobre la calidad en la entrega de los servicios públicos.

Las auditorías sociales apuntan a medir eficacia, eficiencia, calidad, ética y transparencia de la gestión pública

Eficacia, referida al logro de los objetivos de una política, institución, programa, presupuesto, proceso o proyecto público.

Eficiencia, entendida como la proporción entre los costos de ejecución de una política, institución, programa, proceso o proyecto público, y los resultados que genera.

Calidad, que alude al aspecto cualitativo de un servicio o beneficio público, que también debería ser valorado por los destinatarios o usuarios de una política, institución, programa, proceso o proyecto público.

Ética, entendida como la cualidad demostrada en las decisiones y comportamiento de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus cargos, que se apegan a valores y principios generalmente aceptados.

Transparencia referida a la voluntad política y aplicación de medios para brindar acceso a la información sobre una política, institución, programa, presupuesto o proyecto público. **(E. Hernández, 2005)**

La auditoría social se puede ejercer sobre políticas, procesos, presupuestos, instituciones programas y proyectos públicos

Pueden ser objeto de auditorías sociales: las políticas, instituciones, programas, procesos, presupuestos o proyectos públicos; en general, puede auditarse la gestión pública en el ámbito local, regional y nacional. La vinculación entre estos espacios territoriales puede ser sectorial (temas): educación, salud, vivienda, proyectos productivos, etc., u organizativa (sectores sociales organizados): mujeres, niñez y juventud, adultos mayores, pequeños y medianos empresarios, campesinos, obreros, etc.

4.5.1.3 Auditoría Social como derecho y como deber

La Constitución Política del Perú de 1993 ampara el derecho a la participación política del ciudadano. En su Art. 2° inciso 17, establece que toda persona tiene derecho “A participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. Más adelante, en el mismo artículo, inciso 20, se consagra el derecho “A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad” y en el inciso 5 se consagra el derecho a la información. En el Art. 31°, al ratificar estos derechos, establece que “Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”

Estos derechos constitucionales están desarrollados en una serie de normas legales. Mencionaremos la ley 26300, “**Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos**”, de 1994, que consagra como derechos de

participación de los ciudadanos la iniciativa de Reforma Constitucional, la iniciativa en la formación de leyes, el Referéndum, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y como derechos de control de los ciudadanos, la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y otros establecidos específicamente para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Otro dispositivo importante es el de la ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del año 2002, mediante la cual se 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 2º de la Constitución Política del Perú. Así mismo mediante Ley N° 27927, se modifican y agregan algunos artículos de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, facultándose al Poder Ejecutivo a publicar, a través de Decreto Supremo; en tal sentido se cuenta con el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S. N° 043-2003-PCM, que entre otros aspectos señala que toda entidad pública debe tener su portal de transparencia en Internet, en la que debe publicarse los datos generales de la entidad, organización, procedimientos, los bienes y servicios que se adquieran.

La normatividad sobre el proceso de desarrollo. No podemos dejar de mencionar a la ley 28056, Ley Marco de Presupuesto Participativo, que define el presupuesto participativo en su Art. 1º como “un mecanismos de asignación

equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil.

Para ello los gobiernos **regionales y los gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos**". En las instancias regionales, provincial y distrital existen Consejos de Coordinación en los que participa la sociedad civil para viabilizar los objetivos de la ley.

Finalmente, mencionamos la ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, que declara al Estado en proceso de modernización para mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, que "debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación". Y en el Art. 9, sobre Control Ciudadano, "El ciudadano tiene el derecho de participar en los proceso de formulación presupuestal, **fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca**".

De acuerdo al artículo 148° de la Ley de Municipalidades Los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos; dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos

públicos. Para tal efecto, se aprobarán normas complementarias que establezcan mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.

Los gobiernos locales deberán contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar. En los lugares en que no se cuente con presupuesto para implementar los portales de transparencia, se cumplirá con publicar periódicamente la información respectiva a través de otro medio de comunicación social.

4.5.1.4 Auditoría Social

Marlín Óscar Ávila cita la definición de Claudia Gonelli de Auditoría Social como “un proceso que permite evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad”¹³

Nos brinda algo de la historia del término al referirnos que “Referencias de Auditoría Social pueden encontrarse desde las décadas tempranas del siglo XX, pero su mayor desenvolvimiento ocurre recientemente. El desarrollo de la Auditoría Social en los últimos años ha resultado en ampliación del beneficio que nos ofrece, convirtiéndose en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción.

Es por ello ***que podemos decir con propiedad que además de evaluar, medir y controlar la gestión social, busca hacerlo sobre la gestión política y***

de administración pública. Incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil.”

4.5.1.5 Los objetivos de la Auditoría Social

Siguiendo a Marlin Oscar Ávila en su documento “La Auditoría Social”, se puede concluir que ésta puede cumplir múltiples funciones; entre otras:

- a. Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en todos sus actos.
- b. Velar por el derecho de los ciudadanos a ser servidos con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad.
- c. Solicitar y obtener información sobre las políticas, programas, proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, sus fuentes de financiamiento y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo.
- d. Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara para evaluar los resultados de las políticas, proyectos y programas de interés público.
- e. Presentar recomendaciones y propuestas a la Administración para mejorar la ejecución de políticas, programas y proyectos públicos.
- f. Informar a la ciudadanía sobre los hallazgos de las auditorías y sobre la implementación de las recomendaciones.
- g. Contribuir a la identificación, prevención y sanción de actos de corrupción.

- h. Aportar al desarrollo de un buen gobierno local, regional o nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento de sus funciones con transparencia, y a mantener su legitimidad.
- i. Conocer el estado, los resultados, impactos, y el manejo administrativo y financiero de una política, institución, programa, proceso presupuesto, o proyecto público. **(E. Hernández, 2005)**
- j. Medir la satisfacción de los usuarios para, sobre esta base, recomendar a las autoridades acciones concretas para mejorar el servicio o bien público que se recibe o del cual se beneficia una población meta. **(E. Hernández 2005)**

4.5.1.6 Marco de actuación de la Auditoría Social

Se reconoce que las auditorías sociales —si bien son un mecanismo de prevención y eventualmente una contribución a la detección y sanción de la corrupción—, no pretenden como un fin en sí mismas, buscar a como dé lugar actos de corrupción, o señalar sin causa alguna a funcionarios públicos como posibles corruptos ni mucho menos. Tampoco pretenden sustituir a una firma auditora contable formal, pues los ciudadanos (generalmente usuarios) no son, salvo excepciones, profesionales del área de auditoría formal o contaduría pública. Simplemente, al ser quienes financian con sus impuestos la ejecución de una política, institución, programa, presupuesto o proyecto público, se interesan por conocer y opinar sobre lo que les afecta directa o indirectamente, positiva o negativamente. **(E. Hernández, 2005)**

En este sentido, es importante destacar que las auditorías sociales no son más que otra forma de participación ciudadana dirigida a ejercer control social o vigilancia sobre la gestión y buen manejo de los recursos públicos, lo que redundaría en el fortalecimiento de la democracia, del Estado de derecho y la gobernabilidad. **(M. O. Ávila, 2005).**

4.5.1.7 Principios en que se fundamenta la Auditoría Social

La auditoría social es ejercida única y exclusivamente por la sociedad civil. De su carácter y naturaleza se desprende que le corresponde de forma exclusiva a la sociedad civil, pues, como ya se ha señalado, es un derecho ciudadano exigir rendición de cuentas, vigilar, fiscalizar y controlar la gestión pública.

Algunas organizaciones no gubernamentales, fundaciones e instituciones hacen auditorías sociales y promueven su ejercicio. En el país existen algunas ONG, nacionales e internacionales, que trabajan en la organización, promoción y acompañamiento a procesos de auditoría social. Estas organizaciones, dada su naturaleza, pueden y deben ejercer auditorías sociales —como en efecto lo están haciendo—, a programas de mayor cobertura territorial y complejidad que no suelen auditar las comisiones ciudadanas de transparencia de los municipios.

La auditoría social es un proceso creativo y en constante desarrollo. Partiendo de la experiencia, está claro que la auditoría social no es algo estático sobre la cual ya todo se ha dicho. Por el contrario, es un proceso en constante

desarrollo, es un proceso “vivo”, que permite creatividad y originalidad conforme a las necesidades y capacidades de los auditores sociales. Toma conocimientos de la auditoría formal, pero no se encierra en ellos, pues de su concepto se deriva que la auditoría social va más allá de una auditoría financiera, contable o administrativa. **(M. O. Ávila, 2006)**

4.5.2 CONCEPTOS DE LA AUDITORÍA SOCIAL

La auditoría social, ejercida por la ciudadanía organizada (sociedad civil), se enfoca hacia el buen gobierno o la gobernabilidad, a las decisiones tomadas o por tomar por quienes sustentan el poder desde las instituciones del Estado. Se centra en el poder de decidir el destino de los recursos, de los servicios y de la calidad de ambos para el bienestar común o colectivo.

Es un actor externo al gobierno que trata de mejorar su desempeño para bienestar de la misma ciudadanía.

**Cuadro N°1
Enfoque de Auditoria Social**

Categoría	Actor	Enfoque	Producto esperado
Auditoría Social	Sociedad Civil	Hacia la eficiencia, la eficacia, la transparencia, el bien común, el control social	Reducción de la corrupción, participación ciudadana

4.5.2.1 Normas utilizadas por los auditores

Estas son las medidas de calidad de los actos realizados y de los objetivos alcanzados por los procedimientos emprendidos. Es decir, que los auditores deben establecer la calidad de las acciones y los actos realizados por los funcionarios públicos. Los procedimientos ejecutados también deberán evaluarse en relación con los objetivos trazados previamente y valorar su calidad.

Lo anterior significa que los juicios que emiten los auditores sociales pueden afectar las calidades profesionales, por lo que deben estar enterados de la gran responsabilidad que recae sobre ellos.

Procedimiento

Los procedimientos son los actos que deben realizarse para culminar la auditoría.

Las fases de cualquier auditoría consiste en:

Planificación del trabajo

Ejecución del trabajo

Elaboración del informe de auditoría

Inicio de un proceso ex post auditoría.

Planificación

La planificación incluye, necesariamente, la consecución de información básica para hacer la auditoría. Definir los posibles obstáculos y cómo vencerlos para lograr la información requerida. Desde luego, habrá información primaria indispensable e información considerada de segunda importancia. Esto habrá que definirlo en la planificación.

Como todo plan, este debe definir los recursos necesarios, los tiempos de cada actividad y el producto esperado.

Ejecución de la auditoría

Definido el tipo de auditoría, e identificadas las personas que la harán, se pone en ejecución el plan. Habrá casos en que el auditor no participará en la investigación directamente, como se dijo anteriormente. En su lugar, contrata a un equipo, una firma o una persona para que haga el trabajo. En este caso deberá tener definidos los términos del contrato, o lo que suele llamarse “términos de referencia”.

Elaboración del Informe

Al recibir el producto de la investigación del auditor o auditora, lo estudia y analiza para definir las debilidades, errores y posibles indicios de mala gestión.

Elabora un informe completo de los hallazgos, y formula las recomendaciones necesarias, con plazos para que las cumplan.

Ex post auditoría

Concluido el informe, elabora un nuevo plan de acción para hacer valer el producto de la auditoría. Debe definir los actos de entrega, a quiénes entregará el informe y bajo qué condiciones.

Debe generar un ambiente de negociación con los auditados, y establecer un plan de seguimiento a las recomendaciones.

En síntesis: La auditoría social es un proceso auxiliar de los procesos de control del Estado hacia la gestión pública. Tiene las ventajas de estar libre del sistema oficial, cuenta con libertad de criterio para actuar sin ser forzada por la normativa gubernamental, y no es la responsable final del acto corrupto del sistema institucional del Estado. Puede utilizar los medios disponibles, públicos y privados, para ejercer las auditorías, o servirse del producto obtenido por las auditorías realizadas tanto por los órganos del sistema nacional de control como por firmas privadas.

Lo más importante para la sociedad civil es participar en la preparación de las auditorías y obtener sus resultados, más que aplicar el instrumental técnico. En definitiva, su fin es mejorar la toma de decisiones públicas, la política pública, su gestión para el bien común y lograr una distribución equitativa del recurso y el servicio público. Puede así librarse de tener que aprender cómo aplicar los instrumentos de auditoría, para no distraerse del fundamento de su razón de ser. Bastaría con conocer los diferentes tipos de auditorías, sus implicaciones y sus productos.

En pocas palabras, el papel de las auditorías sociales es más participativo de la ciudadanía que técnico.

Cumpliendo con esto, se construye una mejor ciudadanía, más crítica, propositiva y participativa.

4.5.2.2 Conceptos relacionados con la Auditoría Social

Existen algunos conceptos íntimamente relacionados con la auditoría social, pero su significado es distinto. Nos referimos concretamente a la rendición de cuentas, transparencia administrativa y derecho de acceso a la información.

a. Rendición de cuentas

¿Qué implica el proceso de rendición de cuentas?

La Rendición de Cuentas a la ciudadanía, por parte de la Administración, es uno de los eventos más genuinamente democráticos, pues es a partir del examen público de la gestión que los ciudadanos pueden, no solamente evaluar los resultados de un período de gobierno, sino, sobre todo, someter a la crítica los avances con relación al Plan de Desarrollo, para determinar si sus decisiones, plasmadas en la concertación del Plan, han tenido realmente un poder vinculante y se hace cierta la participación ciudadana como una forma más avanzada, más moderna y más incluyente de democracia.

Permite, igualmente, someter a examen en términos de la transparencia, los diversos procesos contractuales que se adelantan con los dineros de la comunidad. (mediante veedurías)

La rendición de cuentas se define como la obligación del funcionario público, o cualquier persona que actúa por delegación de terceros, de responder por la responsabilidad que le fue conferida.

Conlleva tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de la responsabilidad conferida (ciudadanos); ii) la obligación de explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas o las decisiones tomadas (toma de decisión, procedimientos, calidad de los resultados). (GAP, 2004)

Cuando la rendición de cuentas sigue un procedimiento determinado, crea certidumbre tanto para el que la brinda como para el que la recibe. Además, permite ir construyendo una percepción de credibilidad y confianza hacia la gestión pública y las acciones de las autoridades, lo que a su vez posibilita un mayor grado de colaboración entre gobernantes y gobernados.

La importancia de estos procesos radica en que los ciudadanos, al participar en un escenario de rendición de cuentas, tienen la posibilidad de ejercer su derecho de informarse y controlar a sus autoridades (hacer auditoría social), así como conocer qué se hace con el dinero público y los resultados que se obtienen.

En este sentido, la rendición de cuentas tiene por objetivos:

1. Transparentar la administración (gestión) de la cosa pública.
2. Generar confianza hacia el gobierno y sus autoridades.
3. Permitir un análisis más objetivo desde la sociedad civil para hacer propuestas de políticas públicas más apegadas al interés colectivo, bajo principios de equidad y subsidiariedad.

En síntesis, la rendición de cuentas, además de referirse al manejo correcto de los fondos públicos, implica que los funcionarios públicos también deben responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente definidas, así como dar respuestas, por medio de las políticas públicas, a las necesidades específicas de la población, especialmente las de aquellos que más urgentemente requieren de los servicios públicos.

b. Transparencia administrativa

Contrario a las características de ocultamiento, omisión, discreción y secreto, la transparencia implica visibilidad, apertura y acceso a la información.

En principio, la palabra transparencia se refiere a una cualidad ética. Se le asocia o está íntimamente relacionada con el derecho a la información, el cual es un requisito para la participación. Se refiere a la apertura de las instituciones públicas hacia la ciudadanía para que ésta conozca y vea la gestión que los funcionarios deciden y realizan para el bienestar común.

No obstante, delimitada desde el ámbito público, conceptualizamos la transparencia como el ambiente de confianza y garantías de sinceridad entre los distintos agentes que administran los bienes y la comunidad para la cual laboran o que los eligió y que es de incumbencia de todos sus habitantes, donde las responsabilidades, procedimientos y normas están establecidas de antemano. Estas se cumplen, se informa de manera sencilla, directa y clara, y los ciudadanos son parte del proceso mediante mecanismos que les permiten el acompañamiento, la auditoría social y el derecho a demandar de sus autoridades

el cumplimiento de sus obligaciones, buscando entre todos elevar la calidad de vida, fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la gobernabilidad.

De igual forma, cuando el concepto transparencia se refiere a una organización pública, se intenta calificar un diseño administrativo que, siguiendo diversas estructuras y procedimientos, se encuentra abierto, espontánea y permanentemente, a la sociedad a la cual se debe. **(Morón Urbina, 2000)**

La transparencia administrativa significa, pues, que las responsabilidades, procedimientos y reglas que regulan el desempeño de las diferentes entidades que administran lo público se establece, realizan e informan de manera clara y abierta a la participación y al escrutinio ciudadano.

Una administración transparente supone, entonces, un conjunto de políticas, programas, actitudes y acciones de autoridades y funcionarios destinado a orientar una gestión pública con ciertas características como:

- a. Gobernar sin tener nada que ocultar.
- b. Responsabilizarse públicamente por acciones y omisiones en el ejercicio del cargo.
- c. Informar a las autoridades, a la sociedad civil organizada y a los ciudadanos sobre sus gestiones.
- d. Esforzarse por buscar la calidad en los servicios para responder positivamente a las demandas ciudadanas.
- e. Estar dispuesto a someterse a control en cualquier momento.

- f. Rendir cuentas, incluso sin que nadie lo solicite.
- g. Capacitar al ciudadano en el uso de la información pública.
- h. Respetar las decisiones tomadas con la ciudadanía.

c. El Derecho de Acceso a la Información Pública

El derecho a la información nace, formalmente, en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata de una garantía fundamental que toda persona posee para obtener información, informar y ser informada.

El derecho a obtener información incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión del medio que se utilizará para obtenerla.

El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta, y la de constituir empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información objetiva, consistente, entendible, oportuna y completa.

4.5.2.3 Importancia del derecho de acceso a la información

Este derecho es fundamental y tiene mucha importancia por sí mismo; pero su relevancia es mayor cuando se le vincula con el ejercicio de otros derechos fundamentales, pues es la base para el ejercicio libre y responsable de éstos.

Esto queda claro cuando se tiene en cuenta que si un ciudadano no recibe información amplia, veraz, oportuna, actualizada y completa sobre los asuntos que le interesan, no podrá ejercer el derecho a la educación, el mismo derecho a la información, al voto, a la libre autodeterminación, a proponer y criticar con objetividad y, en general, a una participación libre y democrática en la sociedad. Todos estos derechos requieren de diversos niveles de información para poder adquirir un cierto grado de efectividad en el análisis y la propuesta y, por el contrario, la carencia de datos, valoraciones e informaciones podría provocar distorsiones en el ejercicio de los mismos o incluso podría generar temor a su ejecución. **(Chirino, 2001)**

En tal sentido, la transparencia y el acceso a la información pública son fundamentales, tanto para garantizar la participación efectiva como para reforzar el peso de la opinión pública y la cultura cívica, elementos importantes para el desarrollo democrático, la lucha contra la corrupción y la mejora de la gestión pública.

En síntesis: A partir de las definiciones antes señaladas, se puede afirmar que para que la auditoría social sea efectiva, deben existir al menos tres elementos que están íntimamente relacionados:

Un gobierno abierto y transparente, que incorpore a los ciudadanos en sus actividades complejas y procesos de toma de decisiones.

Un flujo de información consistente y persistente desde el gobierno hacia sus ciudadanos y viceversa.

Y, maneras eficientes de rendir cuentas a los ciudadanos para que comprendan sus roles y exigir a los funcionarios públicos cumplir con sus responsabilidades de manera eficaz y transparente, para participar como asociados en igualdad de condiciones. **(González de Asís y Acuña, 2003)**

La combinación de estos elementos permite construir un espacio de interrelación entre gobernantes y gobernados para trabajar conjuntamente en la toma de decisiones, formulación de políticas y procesos de implementación. Igualmente permite la evaluación y monitoreo de las actividades gubernamentales (auditoría social), con el propósito de influir en la agenda pública para lograr un buen gobierno, luchar contra la corrupción, exigir la rendición de cuentas y mejorar la calidad de vida de la población. (González de Asís y Acuña, 2003)

En tal sentido, la auditoría social puede verse resumida en la siguiente ecuación:

AS = Participación Ciudadana + Transparencia + Acceso a la Información + Rendición de Cuentas

4.5.2.4 Ámbitos de aplicación de la metodología de auditoría social

Por ámbitos de aplicabilidad y enfoques de trabajo, los auditores sociales podrían auditar, en este esquema metodológico, lo siguiente:

Ámbito Local (Municipal)

¿Quiénes pueden auditar?

- Comisionados Municipales
- Comisiones de Transparencia
- Órganos de Control Institucional
- Organizaciones de base – sociedad civil

¿Qué se puede auditar?

Proyectos, programas, procesos, planes ejecutados localmente, presupuesto y el presupuesto institucional modificado municipal.

En un Estado democrático, la ciudadanía tiene poder para decidir el destino de los recursos, así como de velar por la calidad los servicios públicos, con el fin de lograr el bien común.

Es un actor externo que busca mejorar el desempeño del gobierno para el bienestar de la misma ciudadanía.

Hay dos grandes tipos de auditorías: las públicas y las privadas. Estas tienen mucho en común con la auditoría social, pero no son lo mismo.

A continuación se muestran las principales diferencias.

	Auditoría social	Auditoría pública	Auditoría privada
¿Quiénes la ejercen?	La ciudadanía organizada. Es decir, la sociedad civil.	Los órganos del Sistema Nacional de Control, Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría designadas por la Contraloría.	Firmas auditoras o personas naturales especializadas en la materia.
¿Cuál es su enfoque?	Hacia las decisiones y acciones de quienes ejercen el	También hacia la función pública. En este sentido, hay convergencia	Hacia cualquier actividad económica propia de la iniciativa

	poder desde una institución del Estado.	de intereses con la auditoría social.	privada.
¿Cuál es su objetivo?	Incidir sobre el destino de los recursos y la calidad de los servicios públicos para lograr el bien común. Busca contribuir al buen gobierno.	Mejorar la calidad, eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, y de la gestión de las instituciones del Estado. En esto también coincide con la auditoría social.	Lograr una administración eficaz y eficiente, y ejercer más y mejores controles internos
¿Cuáles son los resultados esperados?	Reducción de la pobreza, justicia social, fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana.	Reducción de la pobreza, fortalecimiento de las instituciones del Estado y credibilidad política.	Aumentar las ganancias y la acumulación de capital, junto con credibilidad.

Fuente: Manual de Auditoría Social para comisiones ciudadanas de transparencia - Honduras

En cuanto al aspecto técnico, la auditoría social puede valerse de ambos tipos de auditoría.

Por ejemplo, puede utilizar los resultados de una auditoría pública para llegar a sus propias conclusiones.

Un grupo de sociedad civil también puede contratar los servicios de una firma auditora o de un profesional en la materia para realizar la auditoría social.

Así, quién hace la auditoría desde el punto de vista técnico, no es lo más importante. Lo fundamental es definir los objetivos y metas que se desean alcanzar con la auditoría social, y saber analizar los resultados.

4.5.3 CONDICIONES NECESARIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA METODOLOGÍA

4.5.3.1 Condiciones mínimas

Al igual que tomar en cuenta la estructura organizativa ya existente en el país, los fundamentos legales y la experiencia de control social, para la consolidación, y si se quiere el éxito de esta metodología, son importantes ciertas condiciones o pre requisitos:

- a) Poner a disposición de la ciudadanía información sobre la situación a auditar, en este caso las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.
- b) Actitudes y prácticas de apertura de los servidores públicos hacia la auditoría social, durante su realización y al final, para escuchar y tomar en cuenta las recomendaciones.
- c) Actitud hacia una cultura de rendición de cuentas.
- d) Conocimiento conceptual y metodológico de la auditoría social por parte de la sociedad civil.
- e) Disponibilidad de apoyo técnico y financiero para los auditores sociales.
- f) Resultado propositivo de los resultados de la auditoría social sobre el problema o cuestión auditada.
- g) Actitudes incluyentes, tolerantes y estimuladoras de la participación de los más diversos sectores sociales. Actitud hacia una cultura democrática y de diálogo.

- h) Apertura y colaboración de los medios de comunicación hacia el trabajo de la auditoría social, sus resultados, hallazgos y recomendaciones.
- i) Amplia difusión del proceso y resultados de la auditoría social.
- j) Aceptar que otros grupos sociales del mismo ámbito también pueden hacer auditoría social.
- k) Disposición de ser también auditados sobre la gestión como auditores sociales.
- l) Que los aspectos legales y normativos en que se basa la auditoría social sean complementados con consideraciones morales y éticas, como parte de una cultura de la rendición de cuentas, la democracia y el diálogo.
- m) Fortalecer el marco jurídico del país, a fin de que se sancionen administrativa, civil y penalmente las faltas y delitos cometidos por particulares y funcionarios públicos, y que se evidencien en los informes de auditoría social durante la implementación de la metodología.

Posibles obstáculos

Que algunos gobiernos locales, instituciones públicas, o privadas que manejan fondos públicos, se cierran a la auditoría social.

Que las organizaciones de auditoría social cedan ante los intentos de los funcionarios públicos para controlarlas, mediatizarlas o utilizarlas para sus fines particulares y político-partidarios.

Que las estructuras de las secretarías del Gobierno central evadan la rendición de cuentas en el ámbito municipal o departamental.

Desafíos que no hay que olvidar

Que los fondos destinados por ley para hacer auditoría social se pongan a disposición de la ciudadanía, en los porcentajes correspondientes: Fondo de Transparencia Municipal, Fondos de Alivio de Deuda, etc.

Establecer mecanismos de protección para las personas que denuncian actos de corrupción, tal como establecen los convenios internacionales, de los que Honduras es parte.

Que los entes contralores y fiscalizadores del Estado tomen en cuenta los informes de auditoría social para iniciar intervenciones tanto preventivas como encaminadas a sancionar a los responsables, si los hay.

Que los entes contralores y fiscalizadores permitan y faciliten el seguimiento ciudadano a las denuncias presentadas, como producto de los informes de auditoría social.

Para analizar

Examinaremos la transparencia de nuestro gobierno municipal.

Después de haber leído el tema anterior, contestaremos el siguiente cuestionario con toda sinceridad.

a) La información que presentan las autoridades, ¿satisface las necesidades ciudadanas? ¿Es accesible, sencilla, frecuente y veraz?

Sí_____ No_____ Más o menos_____ No sé_____

b) ¿Presentan toda la información sobre el presupuesto: su preparación, aprobación, liquidación y balance final?

Sí _____ No _____ Más o menos _____ No sé _____

c) ¿Manifiestan las autoridades disposición y voluntad para ser controladas y evaluadas? ¿Toleran las críticas?

Sí _____ No _____ Más o menos _____ No sé _____

d) ¿Utilizan herramientas participativas como el consenso, el referéndum y el plebiscito para que la ciudadanía se pronuncie sobre temas trascendentales y de interés colectivo?

Sí _____ No _____ Más o menos _____ No sé _____

e) ¿Utilizan medios informativos como la radio y la televisión, los periódicos, boletines y gacetas, para informar sobre los asuntos de interés público?

Sí _____ No _____ Más o menos _____ No sé _____

Luego, reunidos en grupos de cinco o seis personas que viven en el mismo municipio, con la ayuda del facilitador o facilitadora, se sumarán las respuestas de cada grupo para conocer el resultado.

Si la mayoría del grupo (más de la mitad) contestó Sí, es claro que consideran que el gobierno municipal practica la transparencia.

Si por el contrario, la respuesta mayoritaria fue No, es obvio que perciben su gobierno como poco transparente.

Más o menos significa que opinan que el gobierno municipal no es del todo transparente.

Y si la mayoría responde No sé, es posible que algo esté fallando en la relación entre gobernantes y gobernados y en las mismas organizaciones de sociedad civil.

Ahora analizaremos las condiciones del municipio para aplicar la auditoría social. Siempre reunidos en los mismos grupos, leemos de nuevo los apartados sobre Las condiciones mínimas y posibles obstáculos.

Contestamos con toda sinceridad:

- a) ¿Reúne nuestro municipio las condiciones mínimas para practicar la auditoría social?
- b) ¿Cuáles serían los mayores obstáculos a enfrentar, si es que los hay?

El relator o relatora del grupo toma nota de lo conversado para compartirlo con los demás en la plenaria.

4.5.3.2 El proceso metodológico de la Auditoría Social

Todo proceso metodológico tiene sus propósitos, sus objetivos; y con la aplicación de esta metodología, se pretende:

- Fortalecer los procesos de participación ciudadana, sobre todo lo relacionado con el control social.

- Construir ciudadanía propiciando las condiciones para que ésta influya sobre la ejecución de políticas, programas, proyectos, procesos y presupuestos de la ERP.
- Mejorar las políticas y la gestión pública enfocadas en la reducción de la pobreza, a partir de los informes que generen las auditorías sociales.
- Contribuir a la lucha contra la corrupción y a la construcción de una nueva ética gubernamental con espíritu de servicio a la población y una cultura de rendición de cuentas.
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo de quienes viven en pobreza y extrema pobreza.

Fases de la Auditoría Social:

Organización del grupo auditor, que bien puede ser una comisión ciudadana de transparencia o cualquier otra organización de sociedad civil local, regional o nacional.

Capacitación de los auditores sobre el concepto de auditoría social, fundamentos legales, metodología, herramientas, etc.

Planificación, que implica seleccionar el objeto de la auditoría social, establecer el cronograma de actividades, los recursos disponibles, definir la información requerida para hacer la auditoría, las herramientas a utilizar, etc

Ejecución, que consiste en recolectar y analizar la información, aplicando las herramientas seleccionadas.

Redacción del informe, en el que se incluirán los principales hallazgos y las recomendaciones.

Socialización de los resultados, es deseable que los auditados conozcan los resultados antes de darlos a conocer al público; así podrán aclarar o comentar algunos puntos. Por supuesto, no para cambiar los resultados o hallazgos de la auditoría social.

Seguimiento, es una de las etapas más importantes, pues el grupo auditor revisa cada cierto tiempo la aplicación de las recomendaciones de la auditoría social y hace incidencia sobre las autoridades para mejorar la gestión pública.

Las fases de la Auditoría Social

1	Organización Preparación de condiciones: decisión, sensibilización y organización	
2	Capacitación En auditoría social, concepto, metodologías, herramientas	Manuales de capacitación para Sociedad Civil
3	Planificación Calendario de actividades, información y recursos necesarios	¿Qué auditar? ¿Qué herramientas necesito para hacer la auditoría social?
4	Ejecución Recolección y análisis de la información	Caja de herramientas
5	Redacción del Informe Hallazgos y recomendaciones	Informe de Auditoría Social
6	Socialización de los resultados	Socialización con el ente auditado y la población Socialización con otros sectores: OSB, medios de comunicación, entes contralores, cooperación internacional
7	Seguimiento a las recomendaciones derivadas del informe de Auditoría Social. Incidencia	Informes de seguimiento

Fuente: Manual de Auditoría Social para comisiones ciudadanas de transparencia – Honduras

4.5.3.3 Comité de Auditoría Social – CAS

Está conformado por miembros de la sociedad civil que deben reunir algunos requisitos como:

- a. Contar con un nivel educativo básico
- b. Estar dispuesto a trabajar voluntariamente y temporalmente
- c. Mantener una actitud imparcial por encima de intereses culturales, políticos y religiosos.
- d. Disponerse al trabajo en equipo
- e. Haber sido capacitado en auditoría social y rendición de cuentas

Funciones Básicas

- a. Revisar y analizar los documentos existentes de la auditoría social en cuestión
- b. Elaborar el Plan de Auditoría Social y realizar las actividades previstas en el mismo (visitas in situ, entrevistas, etc.)
- c. Realizar el control y seguimiento al plan
- d. Analizar los resultados para emitir conclusiones y recomendaciones
- e. Elaborar un informe final a la instancia que les convocó

Participación desde la planificación

El objeto de practicar auditoría sociales es poder emprender a los ciudadanos de su participación en las políticas públicas y a su vez que opere el cambio de mentalidad que se requiere en el servidor público de tomar en cuenta la voz de la ciudadanía en el diseño de las prioridades locales, regionales y nacionales. Por todo ello, el proceso debe iniciarse en el momento mismo del diseño y planificación de los planes anuales o de las políticas públicas en los diferentes entes del estado y municipalidades.

El proceso deberá iniciar a partir de la demanda de servicios de la población garantizándose la participación de la misma.

Elaboración del Plan Anual de Auditorías Sociales

Las auditorías sociales a realizarse, el Comité de Auditoría Social, deberá elaborar el Plan Anual de Auditorías Sociales de cada municipalidad provincial y/o distrital según sea el caso, conforme al **Formato 1**

Formato 1a **Plan Anual de Auditorías Sociales** **Año _____**

Objetivo General	Actividades	Lugar	Fecha	Responsable	Recurso
Objetivo 1	1				
	2				
Objetivo 2	1				
	2				

Fuente: Manual de Auditoría Social y Rendición de Cuentas – Nicaragua

Elaboración del Plan de Auditoría Social

El Comité de Auditoría Social, deberá elaborar un plan de trabajo que sirva de guía para practicar la Auditoría Social de inicio a fin y debidamente aprobada, estableciendo las actividades, fechas de ejecución, roles que asumirá cada participante.

El Plan debe contener los elementos siguientes:

1. Objetivos, estos pueden ser general y específicos
2. Las actividades a ejecutar para el logro del objetivo
3. El tiempo requerido para la ejecución de las actividades, organizadas en un cronograma. (cada actividad necesita de un tiempo para su ejecución)

4. Los responsable de la ejecución de dada actividad (cada actividad necesita tener un responsable o encargado de ejecutarla en un tiempo determinado)
5. La mención de recursos necesarios y disponibles para la ejecución del plan. (para el logro de los objetivos del plan se necesita recursos económicos, humanos, logísticos y de coordinación, los que deben ser muy bien definidos en el plan)
6. Observación (hacer uso de ella para anotar imprevistos)

Formato 1b
Plan de Auditoria Social

Objetivo General	Actividades	Lugar/Tiempo	Fecha	Responsable	Recurso
	1				
	2				

Fuente: Manual de Auditoria Social y Rendición de Cuentas – Nicaragua

Recopilación y análisis de la información

El Comité de Auditoría Social deberá recopilar la información necesaria para llevar a cabo la auditoria social, iniciando por la planificación que se encuentra en el Informe de Rendición de Cuentas y con esta información deberá llenar la segunda columna de la Tarjeta de Puntaje que corresponde a la planificación del servicio o proyecto a auditar.

El sistema de rendición de cuentas es una herramienta sencilla descentralizada y participativa de recopilar la información hasta llegar a una sumatoria de la planificación y la evaluación de la gestión de gobierno municipal.

La información y documentación sobre el objeto de la auditoría social, constituye los insumos indispensables para el trabajo del Comité de Auditoría Social. La auditoría no puede basarse en especulaciones, no puede inventarse la información, se debe buscar fuentes serias y calificadas, donde existen pruebas creíbles y confiables.

Para obtener información segura es necesario identificar adecuadamente las fuentes institucionales o personales donde se encuentran.

La recopilación de información se hace en base a los criterios siguientes:

- a. Definir el tipo de información necesaria para precisar el problema y el objeto.
- b. Identificar a los responsables de proporcionar la información escrita (documentos) y asegurar su entrega oportuna.
- c. Acceder a informantes claves que puedan proporcionar información complementaria, útil para el seguimiento y control.
- d. Observación directa de la obra, servicio o proyecto.
- e. Sistema de Rendición de Cuentas

El resultado esperado de este paso es la disponibilidad oportuna de la información y documentación necesaria, válida y confiable para cumplir los objetivos y metas establecidas.

Formato 2
Plan de recolección de información

Información necesaria para Auditoría Social	Información Clave	Lugar donde se encuentra la información	Observaciones

Fuente: Manual de Auditoría Social y Rendición de Cuentas – Nicaragua

Formato 3 Llenado del tarjeta de puntaje

Indicador General	Planificación	Puntaje 1-5	Justificación	Acciones	Puntaje después de 6 meses
Variable 1					
Variable 1.1					
Variable 2					
Variable 2.1					
Variable 3					
Variable 3.1					

Fuente: Manual de Auditoría Social y Rendición de Cuentas – Nicaragua

La tarjeta de puntaje, boletín de calificación o tarjeta de puntuación comunitaria es un instrumento para garantizar la rendición de cuentas y realizar las auditorías sociales. Nos permite la supervisión comunitaria haciendo énfasis en la retroalimentación y la forma. Es la información base para la evaluación del desempeño en la ejecución de obras y/o prestaciones de servicios públicos.

El instrumento contiene 6 columnas:

a) Indicadores Generales

A través de un proceso participativo y consultivo entre las organizaciones, sociedad civil y funcionarios públicos se selecciona los aspectos más importantes a evaluar y mejorar. Estos indicadores contienen variables generales a desarrollar y sus indicadores más específicos para cada variable. Se sugiere de 5 a 10 indicadores específicos para cada variable. Los indicadores son instrumentos que miden el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, son apropiados para entender que está sucediendo y para evaluar si estamos avanzando o no, por lo que deben ser medibles y verificables.

b) Planificación

Esta columna tiene como finalidad reflejar la rendición de cuentas, todo aquello que los funcionarios públicos han establecido como meta para un periodo anual o para un proyecto, servicio u obra específica.

c) Puntaje

Una vez definido los indicadores para cada variable se pasa a la asignación de puntaje del 1 al 5 en donde.

1. Malo
2. Regular
3. Bueno
4. Muy Bueno
5. Excelente

Dicha asignación pretende determinar el grado de satisfacción del indicador evaluado.

d) Justificación

Para cada valor asignado hay que establecer su debida justificación.

e) Acciones

Una vez realizada la debida justificación uno de los aspectos más importantes es la definición de las acciones, es decir aquellas cosas que vamos a realizar para mejorar el indicador señalado, ya que esto será el punto de partida para evaluar el avance de los mismo. Las acciones que nos planteamos debe estar enfocadas tanto en actividades que la comunidad debe realizar como acciones orientadas a los funcionarios públicos con lo que estamos realizando la auditoria

social y establecer compromisos entre todas las partes. Como resultado de esto tendremos un plan de acción concertado y negociado entre todos y los actores.

f) Puntaje después de 6 meses

Esta columna permite dar seguimiento a las acciones recomendadas para evaluar el grado de cumplimiento y avance de los mismos. El Comité de Auditoría Social deberá proceder llenar las columnas del tercer a la quinta de la Tarjeta de Puntaje.

Evaluación de resultados

Una vez llenada las columnas antes referidas de la Tarjeta de Puntaje, el Comité de Auditoría Social debe reunirse para evaluar los resultados encontrados. La información pertinente, confiable y válida, obtenida de las diversas fuentes, incluyendo la observación directa de la obra, proyecto, programa o servicio seleccionado, es sometida al análisis del Comité de Auditoría Social, en función de los objetivos y actividades de la auditoría social, establecidos en el Plan.

Si los resultados de la Auditoría reflejan la necesidad de recomendar acciones, se le dará seguimiento a las acciones y recomendaciones en un periodo de 1 a 6 meses.

4.5.3.4 Elaboración y entrega del informe final de Auditoría Social

El informe final de la auditoría social es el instrumento culminante o resultado principal del proceso, en el se recopila y documenta la experiencia: objetivos, resultados, metodología, dificultades y acciones.

El Comité de Auditoría Social elaborará el Informe Final de Auditoría Social de acuerdo a la estructura sugerida para la elaboración del Informe de Auditoría Social.

4.5.3.5 Estructura del Informe de Auditoría Social

Introducción

Se describe el origen de la Auditoría Social, el motivo de la solicitud y quienes la formularon, así como el procedimiento y el tiempo utilizado para realizarla.

Objetivo

Indicar en correspondencia con la solicitud de Auditoría Social.

Metodología

Describir los pasos que se siguieron y las formas de recabar información.

Precisar los nombres de los documentos utilizados y su contenido general.

Explicar los instrumentos empleados e indicar quienes los completaron.

Mencionar las entrevistas realizadas, la fecha y los datos generales de las personas entrevistadas.

Resultados

Presentar la síntesis de la valoración de las Tarjetas de Puntaje.

Hacer referencia a las acciones recomendadas, si fuese el caso.

CONCLUSIONES

Primera.- Del análisis e interpretación sobre el nivel de corrupción institucionalizada de la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, según la evaluación de los tres estamentos (funcionarios, personal del órgano de control institucional y representantes de la sociedad civil), se obtuvo que, el 11.11% de los funcionarios públicos, 55.56% del personal del Órgano de Control Institucional y 83.05% de los representantes de la Sociedad Civil indican la existencia de un nivel de corrupción alta. Asimismo el índice promedio de corrupción de los tres estamentos fue de 3.7 puntos, equivalente a una tendencia de alta corrupción, medido bajo una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción). (Cuadro N° 4.1.1 y 4.1.2)

Segunda.- Existe una fuerte relación entre la corrupción institucionalizada y la inconsistente e incompleta responsabilidad en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, medido a través del coeficiente de correlación ($r=0.8367$) y el coeficiente de determinación ($r^2= 0.70$) la que indica, el 70% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se explica por la misma variabilidad de la variable responsabilidad y solo el 30% de dicha

variabilidad se debe a otros factores, denotando por ende una relación altamente significativa entre ambas variables ($p=0.01$). (Cuadro N° 4.2.6)

Tercera.- Existe una fuerte relación entre la corrupción institucionalizada y la transparencia en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, medido a través del coeficiente de correlación ($r=0.8742$) y el coeficiente de determinación ($r^2= 0.7643$) la que indica, el 76.43% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se explica por la misma variabilidad de la variable transparencia y solo el 23.57% de dicha variabilidad se debe a otros factores, denotando por ende una relación altamente significativa entre ambas variables ($p=0.01$). (Cuadro N° 4.3.6)

Cuarta.- Existe una fuerte relación entre la corrupción institucionalizada y el control preventivo en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, medido a través del coeficiente de correlación ($r=0.4464$) y el coeficiente de determinación ($r^2= 0.1993$) la que indica, el 19.93% de la variabilidad respecto a la variable corrupción se explica por la misma variabilidad de la variable control preventivo y el 80.07% de dicha variabilidad se debe a otros factores, denotando por ende una relación altamente significativa entre ambas variables ($p=0.01$). (Cuadro N° 4.4.3)

SUGERENCIAS

Primero.- Para reducir los niveles de de corrupción alta (muy corruptos) en los tres estamentos (funcionarios, órgano de control institucional y sociedad civil) se deberá propiciar la participación activa de las Organizaciones de Base - Sociedad Civil mediante Auditoria Social, en la gestión de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región Puno.

Segundo.- Fomentar la participación de todos los estamentos en el proceso de Rendición de Cuentas, para exigir al titular de la Entidad, la obligación de responder por los actos, de las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región Puno, sobre todo en la Rendición de Cuentas en forma analítica a nivel de proyectos los que conlleven el buen uso de los recursos y bienes del Estado.

Tercero.- La aplicación parcial de la norma de transparencia por los funcionarios encargados de actualizar información en el portal de transparencia deberá ser sancionada administrativamente como una primera instancia en caso de reiteración será denunciado penalmente y separados de su cargo con incidencia de responsabilidad solidaria al titular de la Entidad.

Cuarto.- Capacitar al personal que labora en las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región Puno, respecto al buen trato al público, para lograr una comunicación eficaz, evitando conflictos innecesarios y así lograr que la Sociedad Civil forme parte activa en la gestión.

Quinto.- Proponer la aprobación mediante Ordenanzas Municipales, luego realizar la difusión y utilización del Manual de Auditoría Social, para lograr con ello una participación eficaz y productiva en la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN Susan-Rose. (2001) *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma, siglo XXI* España editores, Madrid, p. 3.

ALFARO LIMAYA Javier, *"Manual de Gestión Municipal"*. 2003. Lima

ARIAS, Oscar. (2000) "Prólogo" en *Libro de Consulta de Transparencia Internacional*, versión española, pp 7-11.

BIELSA, Rafael. *"Hacia un Compromiso de transparencia y eficacia de la gestión pública"*, en Edición 14 Revista Probidad Mayo–junio 2001, también en www.revistaprobidad.info/014/art01.html

BOBBIO, Roberto. (2003) *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, p. 418.

BOURDIEU, Pierre. (2002) *Lección sobre la lección*, Anagrama, Barcelona, p 46.

CACIAGLI, M. (1996) *Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada, Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p 17.

CARPIO SOTO, Neptalí. (2009) *Ciudades Emergentes y Corrupción Municipal*, la Reforma Municipal por la Transparencia y el gasto eficiente. Red – Perú, p 60

CORTINA, Adela (2003) *Construir confianza: ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, Madrid, Edic. Trotta, 226 págs.

DEMETRIO CRESPO, E. (2003) *Consideraciones sobre la corrupción y los delitos contra la Administración Pública*, en *Fraude y Corrupción en la Administración Pública, Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa*, Vol. III, Edición a cargo de Juan Carlos Ferré Olivé, Ediciones Universidad de Salamanca, p 174

DU GAY, Paul (2000) *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*, Londres, Sage, 159 págs.

GARZÓN VALDÉS, (2004) *Calamidades*, editorial Gedisa, Barcelona, pp. 11-30, 212, 226.

GONZALEZ AMUCHASTEGUI, Jesús, (2003) *Corrupción, democracia y responsabilidad política*, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, (coordinadores) Poder, derecho y corrupción, IFE, ITAM y Siglo XXI editores México pp.63-80.

HERNÁNDEZ TORRES, Maritza. (2000) *El control de Gestión Empresarial, criterios para la evaluación del desempeño.* Folletos Gerenciales, año IV, Número 6, pp 10 – 15

JOHNSTON, M. (1989) "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", en HEIDENHEIMER/JOHNSTON/LEVINE, Political Corruption, p 986

KLITGAARD, Robert (1991) *Controlling Corruption*, University of California Press, Estados Unidos de Norteamérica, págs. XII-XIII

KLITGAARD, Robert. (1995) *Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción*, en Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal, Editores del Puerto, Buenos Aires, p. 247.

LAPORTA, F.J. (1997) *La Corrupción Política*, en *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza, pp. 20 -21, 24

LOEWENSTEIN, Karl, (1983) *Teoría de la Constitución*, segunda edición, Barcelona, Ariel, pp. 216-222.

LOZANO, Merino (1998), *La hora de la transparencia en América Latina*, ed. Granica/Ciedla, Bs.As. pág. 158.

LOZANO, MERINO, (1998) Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. p158.

MALEM SEÑA, Jorge F. (2000) *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa editorial, Barcelona, pp. 25 -28.

MENEY, Yves. (1992) *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, pág. 185.

MINISTERIO DE JUSTICIA (2006) *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2006-2011*, p.52, 53.

MORENO OCAMPO, L. (2000) *Structural Corruption and Normative System: The role of Integrity*, en J.S. Tulchin y R.H. Espach (eds) Combating Corruption i Latin America, Washington D.C.:Woodrow Wilson Center Press, p 54

NIETO, Alejandro. (1997) *Corrupción en la España democrática*, Ariel Barcelona p 7,68,76,89,88

PARKER, Martin (1998) *Ethics and Organizations*, Londres, ed.SAGE, 308 págs.

PERDIGUERO, Tomás G. (2003) *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*, Barcelona, Anagrama, 218 págs.

QUIROZ, A.W. (2005) *Costos Históricos de la Corrupción en el Perú Republicano*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, p 83-84.

REOS Orlando A. (2003) *Efectos económicos de la corrupción*, Seminario Internacional “Los desafíos éticos del desarrollo” Buenos Aires, p 5-6.

ROSE-ACKERMAN, S. (2001) *La Corrupción y los Gobiernos: causas, consecuencias, y reforma*, Primera edición, febrero 2001, (Traducción Alfonso Colodrón Gómez, Revisión de Términos económicos de Fernando Colodrón Gómez), Siglo Veintiuno de España Editores, p 170

SCOTT, J.C. (1989) *Handling historical comparisons cross-nationally*, en HEIDENHEIMER/JOHSTON/LEVINE. *Political Corruption*, p 130.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, (2007) *La Corrupción arraigada en países bajos ingresos requiere de acción global*, p. 1-2.

Auditoría Social

ÁVILA, M. O. (2003) *Las implicaciones de la auditoría social. Conferencia ofrecida en el marco de la Reunión Anual del CLAD*. Panamá.

CHIRINO, A. (2001) en *Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción*. Washington: OEA.

GONZÁLES DE ASÍS, M. y ACUÑA J. (2003) *La auditoría social. Gobernabilidad, Empoderamiento e Inclusión Social. Programa de Capacitación a Distancia*. Instituto del Banco Mundial.

GROISMAN, E. (2001) en *Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción*. OEA, Washington.

HERNÁNDEZ, E. (2005) en *Informe de Auditoría Social a un Programa financiado por el BID en Honduras*. Tegucigalpa.

HERNÁNDEZ, E.(2006) en *Resumen del Foro sobre Auditoría Social*. RDS-Tegucigalpa.

GAP, (2004) *Manual del Programa de Gobierno Abierto y Participativo*.

MORÓN URBINA, J. (2000) *Los deberes de Transparencia en la Gestión Pública*. *Revista Probidad*. Octava Edición. www.probidad.org

ANEXOS

FUNCIONARIOS PÚBLICOS CUESTIONARIO

CONCEPCIONES TEÓRICAS

RENDICIÓN DE CUENTAS:

1. ¿El Titular de la entidad de tiene el deber de rendir cuentas ante las autoridades competentes y ante la ciudadanía por el uso de los fondos y bienes del Estado a su cargo y por el logro de los objetivos establecidos?

() Si () No () Es optativo
2. ¿Cada cuanto tiempo debe de realizar dicha acción?

() Cada Mes () Cada Trimestre () Cada Semestre () Cada año

INFORMACIÓN DE ACCESO PÚBLICO

3. ¿Quién es el responsable de presentar el informe de Rendición de Cuentas ante la Contraloría General de la República por el período de gestión en el desempeño de dicho cargo?

.....
4. ¿Cada cuanto tiempo se actualiza la información contenida en el Portal de Transparencia de la Entidad?

.....
5. ¿Quién es el responsable de realizar dicha actualización?

.....

PROCEDIMIENTOS DE ACCESO DIRECTO

6. ¿Se entrega la información al solicitante, previa verificación de la cancelación del costo de reproducción?

() Si () No () Es optativo
7. ¿La Entidad ha cumplido en remitir a la Presidencia del Consejo de Ministros, la información relativa a las solicitudes de acceso a la información atendida y no atendida?

() Si () No () No es obligatorio

NEGATIVA DE ACCESO

8. ¿Conoce de quejas del público usuario sobre requerimientos de información?

() Sí () No () No es su función
9. ¿Se recibe los recursos de apelación interpuestos contra la denegatoria total o parcial del pedido de acceso a la información y elevarlos al Superior Jerárquico, cuando hubiere lugar?

() Si () No () No es su función

TASA APLICABLE

10. ¿Cuáles son los procedimientos para poner a disposición del solicitante la liquidación del costo de reproducción?

1.
2.
3.
4.
11. ¿Se tiene considerado dentro del TUPA los costos para brindar acceso a la información?

() Si () No () No sabe

TRANSPARENCIA

12. ¿Se han adoptado las medidas necesarias que permitan garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dentro de su competencia funcional?

() Si () No () Está en proceso () No sabe

13. ¿En cuanto tiempo son atendidos las solicitudes de acceso a la información dentro de los plazos establecidos por la Ley?

14. ¿Se mantiene permanentemente actualizado un archivo sistematizado de la información de acceso público que obre en su poder, conforme a los plazos establecidos en la normatividad interna de cada Entidad sobre la materia?

() Si () No () Es optativo () No sabe

15. ¿La autenticidad de la información que entrega, verifica que el documento que entrega es copia fiel del que obra en sus archivos?

() Si () No () No es su Función

DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DE GESTION

16. ¿Se realiza campañas de difusión sobre la forma de acceso al Portal de Transparencia o medios similares para el acceso a la información?

() Si () No () Es optativo

17. ¿Se brinda la información que le sea requerida por el funcionario o servidor responsable de entregar la información y por los funcionarios o servidores encargados de establecer los mecanismos de divulgación?

() Si () No () Es optativo

18. ¿Se cuenta con información referido al gasto de Personal de la Entidad en los mecanismos de difusión?

() Si () No () Es optativo

19. ¿Se brinda información sobre las contrataciones y adquisiciones que realiza la entidad?

() Si () No () Es optativo

20. ¿Se publica los actos oficiales del Titular del Pliego?

() Si () No () Es optativo

PUBLICACIÓN EN LOS PORTALES DE LA ENTIDAD

21. ¿Se cuenta con un funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia?

() Si () No () No es necesario

22. ¿Se cuenta con el Portal de la Entidad, en coordinación con las dependencias correspondientes?

() Si () No () Es optativo

23. ¿Ha designado a los funcionarios responsables de entregar la información de acceso público?

() Si () No () Es optativo

24. ¿Cuál es la fecha de la última actualización?

CONTROL DE INGRESOS DE BIENES Y RENTAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

25. ¿El alcalde, regidores y funcionarios presentan, su declaración jurada de bienes y rentas, conforme a ley?

() Si () No () Es optativo

26. ¿Se tiene un registro de bienes del personal que maneja los Fondos Económicos de la Entidad?

Si No Es optativo

LIBRE COMPETENCIA

27. ¿El Titular de la Entidad, dispone que se proporcione oportunamente la información del proceso desde su inicio, el expediente de contratación que contiene la documentación sustentatoria?

Si No Es optativo

CONTROL PREVENTIVO

28. ¿Cuál es a su juicio el rol respecto a Evaluación de las Denuncias sobre actos de corrupción recibidas?

Fiscalizador Acusador Investigador No sabe

29. ¿Conoce actos de corrupción en su Entidad?

Si No No es su función

DENUNCIAS

30. ¿Se toma alguna acción respecto a las denuncias sobre actos de corrupción?

Si No A veces Depende de la magnitud del suceso

31. ¿Se prevé riesgos de prescripción sobre actos de corrupción?

Si No Desconoce

**PERSONAL DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL
CUESTIONARIO**

CONCEPCIONES TEÓRICAS

RENDICIÓN DE CUENTAS:

1. ¿La implantación y funcionamiento del control interno en la entidad, están en conformidad de la normativa vigente?

() Si () No () Está en proceso () Es optativo
2. ¿En qué fechas debe presentar el Titular de la entidad informes de rendición de cuentas?

() Cada Mes () Cada Trimestre () Cada Semestre () Cada año ()
Otro:.....

INFORMACIÓN DE ACCESO PÚBLICO

3. ¿El Titular de la entidad fomenta y supervisa el funcionamiento del control interno para el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas?

() Si () No () Está en proceso () Es optativo
4. ¿Conoce la forma de acceso al portal de transparencia de la entidad?

() Si () No () No es su función
5. ¿Conoce al responsable de realizar la actualización del portal de transparencia?

() Si () No () No es su función

PROCEDIMIENTOS DE ACCESO DIRECTO

6. ¿Conoce si la Entidad ha cumplido en remitir a la Presidencia del Consejo de Ministros, la información relativa a las solicitudes de acceso a la información atendida y no atendida?

() Si () No () No es obligatorio

NEGATIVA DE ACCESO

7. ¿Conoce de quejas del público usuario sobre requerimientos de información?

() Si () No () No es su función

TASA APLICABLE

8. ¿Se tiene considerado dentro del TUPA los costos para brindar acceso a la información?

() Si () No () No sabe

TRANSPARENCIA

9. ¿Conoce los mecanismos de requerir información a una entidad?

() Si () No () Está en proceso () No es su función

DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DE GESTION

10. ¿Conoce si se realiza campañas de difusión sobre la forma de acceso al Portal de Transparencia o medios similares para el acceso a la información?

() Si () No () No es su función
11. ¿Conoce si se brinda la información que le sea requerida por el funcionario o servidor responsable de entregar la información y por los funcionarios o servidores encargados de establecer los mecanismos de divulgación?

() Si () No () No es su función

12. ¿Conoce si se cuenta con información referido al gasto de Personal de la Entidad en los mecanismos de difusión?
- Si No No es su función
13. ¿Conoce si se brinda información sobre las contrataciones y adquisiciones que realiza la entidad?
- Si No No es su función
14. ¿Conoce si se publica los actos oficiales del Titular del Pliego?
- Si No No es su función

PUBLICACIÓN EN LOS PORTALES DE LA ENTIDAD

15. ¿Con qué frecuencia se verifica la actualización de información en el portal de la entidad?
- Si No No es su función
16. ¿Conoce si se tiene designado a los funcionarios responsables de entregar la información de acceso público?
- Si No Es optativo

CONTROL DE INGRESOS DE BIENES Y RENTAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

17. ¿El alcalde, regidores y funcionarios presentan, su declaración jurada de bienes y rentas, conforme a ley?
- Si No Es optativo
18. ¿Se tiene un registro de bienes del personal que maneja los Fondos Económicos de la Entidad?
- Si No Es optativo

LIBRE COMPETENCIA

19. ¿Cómo evaluaría los procesos de selección para la adquisición de bienes, servicios y obras?
- Excelente Bueno Regular Malo Deficiente Desconoce

CONTROL PREVENTIVO

20. ¿Atiende las denuncias sobre actos de corrupción que formulen los servidores, funcionarios y ciudadanía en general, sobre actos y operaciones de la entidad?
- Si No Es optativo
- Fiscalizador Acusador Investigador No sabe
21. ¿Alerta al Titular de la entidad de la existencia de riesgos que pudieran afectar la transparencia, probidad o cumplimiento de objetivos y de la normativa correspondiente?
- Siempre Depende de la magnitud Solo cuando se lo solicita No es su función
22. ¿Qué conducta asume cuando existen actos de corrupción?
- Evasiva Acusador Investigador Se limita a sus funciones No sabe

DENUNCIAS

23. ¿Se toma alguna acción respecto a las denuncias sobre actos de corrupción?

() Si () No () A veces () Depende de la magnitud del suceso
24. ¿Recaba información para ser utilizada para fines de control posterior?

() Si () No () Es indiferente
25. ¿Conoce a los representantes de las veedurías ciudadanas?

() Si () No () Es indiferente
26. ¿Considera que la gestión es conducido con transparencia?

() Si () No () Es indiferente

ORGANIZACIONES DE BASE

CUESTIONARIO

CONCEPCIONES TEÓRICAS

RENDICIÓN DE CUENTAS:

1. ¿En qué circunstancias se realizó la rendición de cuentas en forma pública?
 A pedido del pueblo A presión de los trabajadores Municipales de Oficio por la Municipalidad
2. ¿Cada cuanto tiempo se realiza la rendición de cuentas?
 Cada Mes Cada Trimestre Cada Semestre Cada gestión

INFORMACIÓN DE ACCESO PÚBLICO

3. ¿Cumplen con brindar la información que usted solicitada?
 Si No
4. ¿Dan respuesta a todo el requerimiento de información de la ciudadanía?
 Si No
5. ¿Explican y fundamentan las decisiones tomadas por la gestión edil?
 Si No

PROCEDIMIENTOS DE ACCESO DIRECTO

6. ¿La respuesta que le dan es en forma personal?
 Si No
7. ¿Cumplen con brindar toda la información requerida?
 Si No Solo en partes

NEGATIVA DE ACCESO

8. ¿Cumplen con su rol de veedores de la gestión edil?
 Si No No se puede realizar por falta de apoyo
9. ¿Reportan a la Contraloría General de la República sobre la negativa de brindar información?
 Si No Desconoce

TASA APLICABLE

10. ¿Conoce cuánto es el monto que se tiene que pagar para que le brinden la información que solicita?
 Si No
11. ¿Sabe usted si se tiene considerado dentro del TUPA los costos para brindar acceso a la información?
 Si No

TRANSPARENCIA

12. ¿Conoce la información presupuestal de la Municipalidad?

- () Si () No
13. ¿Sabe cuánto es la ejecución presupuestal de gastos en su zona?
- () Si () No
14. ¿Conoce las obras que se vienen ejecutando por la Municipalidad?
- () Si () No () solo en parte
15. ¿La información presentada por las autoridades, satisface las necesidades ciudadanas?
- () Si () No () Solo en parte

DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS DE GESTION

16. ¿Es accesible la información que presenta la Municipalidad?
- () Si () No () Mas o menos
17. ¿Presentan la información presupuestal en todas sus etapas?
- () Si () No () Mas o menos
18. ¿La información es fácil de entender?
- () Si () No () Mas o menos

PUBLICACIÓN EN LOS PORTALES DE LA ENTIDAD

19. ¿Conoce al funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia?
- () Si () No () No es necesario
20. ¿Conoce el Portal de la Entidad para realizar sus consultas?
- () Si () No
21. ¿Utilizan medios informativos (radio, TV, diarios, etc.) para informar sobre los asuntos de interés público?
- () Si () No () Solo cuando es de conveniencia

CONTROL DE INGRESOS DE BIENES Y RENTAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

22. ¿Conoce la frecuencia que debe ser presentado las Declaraciones Juradas de Bienes y rentas por parte del alcalde, regidores y funcionarios?
- () Si Cada cuanto tiempo?..... () No
23. ¿Es real la Declaración Jurada de Bienes y Rentas que presentan las autoridades?
- () Si () No

LIBRE COMPETENCIA

24. ¿Conoce con qué frecuencia se realizan las adquisiciones y contrataciones por la Municipalidad?
- () Si () No
25. ¿Conoce las actividades oficiales que realizan las autoridades de su Municipalidad?
- () Si () No

CONTROL PREVENTIVO

26. ¿Cuál es la actitud que presentan las autoridades cuando se le solicita información?

Indiferente Incómoda Preocupado Molesto Otro.....

27. ¿Conoce actos de corrupción en la Municipalidad?

Si No No es su función

DENUNCIAS

28. ¿Se toma alguna acción respecto a las denuncias que hacen los ciudadanos sobre actos de corrupción?

Si No A veces Depende de la magnitud del suceso

29. ¿En cuánto tiempo responden a denuncias de corrupción?

Dentro del mes Más de dos meses Otro:.....

FICHA DE TOMA DE INFORMACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. REVISIÓN DE PRESUPUESTO ASIGNADO A LAS MUNICIPALIDADES

1.1. Tomar información en hoja aparte el presupuesto asignado a la Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno, en relación al presupuesto total de los últimos 3 años

2. REVISIÓN DEL PERSONAL NOMBRADO Y CONTRATADO DE LAS MUNICIPALIDADES

2.1. Tomar información en hoja aparte el porcentaje de funcionarios nombrados y contratados en la toma de decisiones en las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

3. REVISIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUNICIPALIDADES

3.1. Tomar información en hoja aparte el porcentaje de la Sociedad Civil – Participación Ciudadana en la toma de decisiones en las Municipalidades Provinciales de la zona sur de la región de Puno.

4. REVISIÓN DE LA PÁGINA WEB DE LAS MUNICIPALIDADES

4.1. Las páginas Web se han convertido en un medio indispensable para hacer visibles las acciones de los municipios; respecto a la Municipalidad Provincial de

1.	Existencia de Página Web	Si ()	No ()
2.	Misión, Visión y Funciones de la alcaldía	Si ()	No ()
3.	Organigrama de la alcaldía	Si ()	No ()
4.	Localización física de la alcaldía	Si ()	No ()
5.	Teléfono, Fax – Alcaldía	Si ()	No ()
6.	Horarios de Trabajo o atención de la alcaldía	Si ()	No ()
7.	Correos electrónicos de la alcaldía y/o funcionarios	Si ()	No ()
8.	Nombres y apellidos secretarios	Si ()	No ()
9.	Cargos de los funcionarios	Si ()	No ()
10.	Barra de Navegación	Si ()	No ()
11.	Plan de desarrollo	Si ()	No ()
12.	Presupuesto	Si ()	No ()
13.	Quejas y reclamos	Si ()	No ()
14.	Contratación	Si ()	No ()
15.	Información vigente	Si ()	No ()

5. REVISIÓN DE RENDICIONES DE CUENTAS

5.1. La rendición de cuentas sobre el avance en el plan de desarrollo y el presupuesto, permite monitorear la gestión del gobierno local y da la posibilidad de evaluar las fortalezas y debilidades. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos públicos del municipio.

1.	Disponibilidad para la ciudadanía del plan de desarrollo	Si ()	No ()
2.	Publicidad de Presupuesto	Si ()	No ()
3.	Medios de difusión	Si ()	No ()
4.	Medios de publicación del presupuesto	Si ()	No ()

6. INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN

6.1. ¿Cómo se promueve espacios de participación ciudadana para incentivar contrapesos para las acciones de la administración municipal?

6.2. ¿En estas condiciones, se disminuyen los riesgos de corrupción, y de un lado, visibilizando los temas de interés de la ciudadanía, y de otro, contribuyendo a que la ciudadanía asuma su corresponsabilidad en el manejo de lo público?.

1. Existencia de instancias formales de participación con énfasis en las de Control Social
Si () No ()
2. Existencia de instancias de participación no formales con énfasis en las de control social
Si () No ()
3. Acciones específicas de promoción de la participación ciudadana
Si () No ()